

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Caso de gestión pública
**Plataformas Itinerantes
de Acción Social – PIAS:**
una buena práctica de
articulación en gestión
pública

Nº 4
Diciembre 2020



SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 4 · Diciembre 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 necesariamente reflejan la postura del Comité Editorial o de la Escuela Nacional de Administración Pública. 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: Dante Mendoza Antonioli.

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

Cuerpo de revisores: Eva Bolívar, Karina Colán, Juan José Cuya, Enrique Chumacero, Margott de la Cruz, Alejandro Ponce, Miguel Robles-Recavarren, Carolina Ruiz, Catherine Trujillo, Cecilia Uchuya, Guillermo Valdivieso.

Diseño gráfico y diagramación: Marco Loo.

Corrección de estilo: Luis Miguel Espejo.

Agradecimiento: Antonio Vega Bartra.

Contenido

Presentación.	5
Plataformas Itinerantes de Acción Social - PIAS: una buena práctica de articulación en gestión pública	7
Gestión de tecnologías de la información en el Proyecto Especial Juegos Panamericanos Lima 2019: entrevista a Percy Caro	33
Innovación social y ciclo de políticas públicas: una propuesta de integración conceptual ...	42
<i>Narda Carranza Pinedo</i>	
Introducción al estudio de las políticas públicas.	60
<i>David Sánchez Velásquez</i>	
La subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano: análisis crítico y propuestas para no frustrar los objetivos de la regulación.	78
<i>José Alonzo Jiménez Alemán</i>	
Una perspectiva más política de la gerencia pública: de la teoría a la práctica	103
<i>Orlando Sunción Espinoza</i>	
El legado de Raúl Porras Barrenechea como servidor público	127
<i>Dante Martín Paiva Goyburu</i>	
El gobierno abierto en el Perú: compromisos y una buena práctica de integridad electoral.	147
<i>Elio Luciano Huamán Huamani</i>	
Un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre	172
<i>Jorge Junior Espinoza Rivas</i>	

Presentación

La Escuela Nacional de Administración Pública, órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, presenta la cuarta edición de su Revista Saber Servir, revista digital, semestral y de acceso abierto.

En este número, con el objetivo de difundir buenas prácticas peruanas en gestión pública, se ha elaborado un caso de estudio a partir de la estrategia Plataformas Itinerantes de Acción Social – PIAS. Desde el 2013, esta iniciativa ha permitido acercar servicios públicos de calidad a ciudadanos en condiciones vulnerables de la Amazonía y las zonas altoandinas. Inclusive, durante las condiciones difíciles ocasionadas por el COVID-19 han incorporado estrategias para seguir atendiendo a la población.

Para su uso en aula el caso incluye notas al docente y ayudas gráficas de interés para la comunidad académica y los servidores civiles.

Otra buena práctica que destacamos en este número es la referida a la gestión de tecnologías llevada a cabo durante el Proyecto especial de los Juegos Panamericanos 2019. Percy Caro, director de Tecnologías de la Información de este proyecto, nos cuenta a través de una entrevista, cómo se implementaron tecnologías nunca antes utilizadas en el Perú y cómo se realizó la gestión de recursos para poder implementarlas.

La revista presenta también ocho artículos originales recibidos en respuesta a nuestra convocatoria pública dirigida a servidores civiles e investigadores en gestión pública. Después de nuestro proceso de revisión editorial, tenemos el artículo presentado por Narda Carranza, en el que analiza la integración conceptual entre la innovación social y el ciclo de políticas públicas. David Sánchez, en su artículo, investiga sobre las etapas del proceso de elaboración de políticas públicas con el objetivo de acercar a la ciudadanía y a los servidores públicos a este campo de estudio para una participación más activa.

En el ámbito del derecho administrativo, tenemos los aportes de José Jiménez con su artículo "La subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano" y de Jorge Espinoza sobre "Un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre".

El artículo de Orlando Sunció pretende identificar la vinculación entre gestión y políticas públicas para la toma de decisiones en el gestor público.

Dante Paiva desarrolla en su artículo un homenaje a la figura de Raúl Porras Barrenechea como servidor público y analiza cómo su trayectoria académica se integró a la función pública.

Finalmente, Elio Huamán investiga sobre los compromisos asumidos por el Perú en el marco de la Política de Modernización de la Administración Pública, enfocándose en el gobierno abierto y la relevancia que tiene en el ámbito de la transparencia.

Con esta edición cerramos un año difícil por la crisis de diversos sectores del país y a nivel mundial. Como servidores públicos y Escuela Nacional de Administración Pública del Perú, continuamos con el esfuerzo de difundir la investigación en gestión pública aplicada que sienta las bases para muchas de las decisiones del sector.

Esperamos que este cuarto número sea de interés para la comunidad académica y el servicio civil, y sirva también para compartir y replicar experiencias de gestión pública en nuestro país.

Dante Mendoza Antonioli

Director de la Escuela Nacional de Administración Pública

Plataformas Itinerantes de Acción Social - PIAS: una buena práctica de articulación en gestión pública*

Resumen

Las Plataformas Itinerantes para la Acción Social-PIAS surgen en 2012 como una iniciativa de la Marina de Guerra del Perú para acercar servicios públicos a zonas alejadas en la Amazonía en embarcaciones que navegan por las cuencas amazónicas. Desde 2017, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS creó el Programa de Acción para la inclusión Social-PAIS, que unificó los programas sociales Tambos y PIAS con la finalidad de mejorar y ampliar su cobertura en zonas rurales y poblaciones de pobreza y pobreza extrema, como son la Amazonía y las localidades altoandinas. A lo largo de los años, esta iniciativa se ha fortalecido y ha logrado articularse con diversas instituciones del sector público, debido —entre otros aciertos— al enfoque intercultural y la gestión de recursos humanos al interior del proyecto. Actualmente son cinco embarcaciones que trabajan inclusive en contextos difíciles como el de la pandemia, y acercan a la ciudadanía a servicios públicos de calidad.

* Elaborado por Magaly García Fernández y Karina Ascencios, revisado y editado por Alejandro Ponce San Román, en base al documento elaborado en 2017 por Mariano del Castillo 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 almirante Francisco Bolaños mediante la entrevista realizada en 2017 y al capitán de fragata Anthony Sotomayor Herrera por la información brindada en entrevista de 2020.

Palabras clave: Servicios sociales, articulación, interculturalidad, recursos humanos, gestión pública, Perú.

Abstract

The Itinerant Platforms for Social Action (PIAS) emerged in 2012 as an initiative of the Peruvian Navy to bring public services to remote areas in the Amazon on boats sailing the Amazon basin. Since 2017, the Ministry of Development and Social Inclusion (MIDIS) created the Action Program for Social Inclusion (PAIS), which unified the social programs Tambos and PIAS, in order to improve and expand their coverage in rural areas and populations of poverty and extreme poverty, such as the Amazon and the high Andean localities. Over the years, this initiative has been strengthened and has managed to articulate with various public sector institutions, due to—among other successes—to the intercultural approach and human resource management within the project. Currently, there are five vessels working even in difficult contexts such as the pandemic, and bring citizens closer to quality public services.

Keywords: Social services, articulation, interculturality, human resources, public management, Peru.

PARTE A

Son las cinco de la tarde y el calor todavía es sofocante en el caserío San Pedro de Mangua, un pequeño poblado de la cuenca del río Napo a seis horas de Iquitos. Varias personas están regresando a sus casas después de haber sido atendidas en la “lanchita”, como comúnmente la llaman. Repentinamente, cuando parecía que las emergencias habían terminado, llegó Inés Pinedo. Ella es una gestante que ha presentado dificultades para dar a luz porque su bebé no se encuentra en posición para un parto natural. El personal médico de la PIAS le realiza una ecografía que es vista en tiempo real por la ginecóloga, que se encuentra en el Hospital Naval en Lima. La doctora determinó que era necesario evacuar a Inés para salvar su vida y la del bebé. De inmediato un helicóptero de la Marina la trasladó a Iquitos.

Mientras esto sucede, Yeni Noa, una usuaria que se encuentra en la cola, comenta:

“Antes, para que nos atiendan era necesario viajar cinco horas hasta Mazán. A veces los niños morían

de cólicos y diarreas y ni siquiera sabíamos qué era lo que tenían”.

En la fila de espera de la PIAS se encuentran madres, ancianos y niños. En otro lado de la cola, Elita Pacaya comenta:

“Yo he venido a cobrar mi Programa JUNTOS. Antes tenía que ir a cobrar hasta la ciudad, gastar mi platita en mi comida y la de mis hijitos, en pasaje nomás gastaba 70 soles y me tomaba todo el día. Ahora no he esperado ni media hora y ya he cobrado”, dice mientras se retira sonriente.

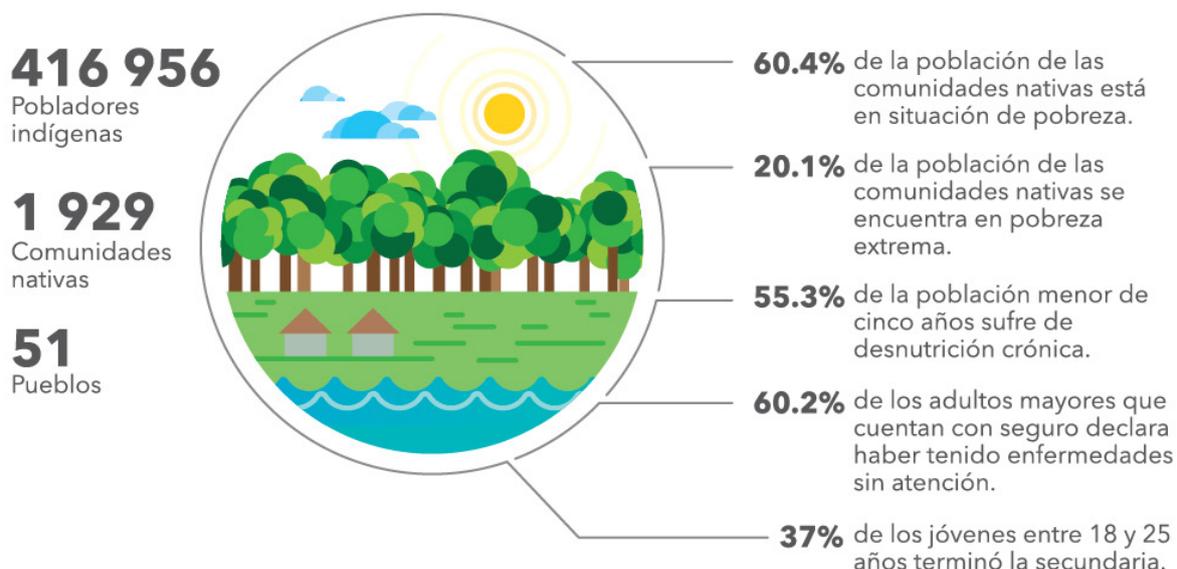
Mientras esto sucede un grupo de marinos entra al buque transportando una camilla en la que va un anciano que sufre de párkinson. Él viajó varias horas en peque-peque para recibir sus medicinas, pero le faltaron las fuerzas para llegar hasta la PIAS y quedó varado en una de las espigas del puerto. Afortunadamente, un poblador dio aviso y el comandante dispuso que una patrulla acudiera a ayudarlo.

Con frecuencia pensamos en la Amazonía para referirnos a su vasta extensión, riqueza natural, diversidad étnica y valor cultural. Sin embargo, su población enfrenta problemas que afectan su desarrollo.

La Amazonía peruana es la región que concentra la mayor variedad cultural y lingüística del país. En ella viven 416,965 pobladores indígenas asentados en 1,929 comunidades nativas, que están organizadas en 51 pueblos.

La pobreza y la exclusión condicionan la vida de los pobladores indígenas amazónicos, quienes reciben servicios básicos y de salud limitados. Por ello, uno de los principales retos del Estado es conocer la realidad social, económica y cultural, así como contar con infraestructura acorde con una geografía tan extensa y compleja que permita llevar servicios públicos de calidad con pertinencia cultural.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares-ENAH0 2014, los siguientes datos reflejan la situación:



Fuente: elaboración propia

ANTECEDENTES

La Marina de Guerra del Perú se constituye como la institución con mayor presencia y conocimiento de la Amazonía. Sus primeros buques llegaron en 1864 y durante 160 años no solo han cumplido con la misión de resguardar nuestra soberanía, sino que se han acercado a las poblaciones más necesitadas a través de la iniciativa Acciones Cívicas.

Las Acciones Cívicas se caracterizan por ser de corto plazo, brindar asistencia temporal y no tener una programación establecida. Además, llevarlas a cabo no requiere articulación con otras entidades públicas. Entre los servicios que prestan a la población están la atención odontológica, servicio de corte de cabello, donación de juguetes, entrega de pabellones nacionales, entre otros.

El sector privado también ha participado de estas acciones; por ejemplo, la empresa de hidrocarburos Perenco Perú, como parte de su proyecto de responsabilidad social corporativa, llevó atención médica a los ríos Curaray y Arabela. Es así que en junio de 2009 el buque tónico BAP Pastaza surcó por las afluentes de los ríos Napo, Curaray y Arabela llevando atención médica, principalmente los rubros de odontología, enfermería, ginecología, medicina general, laboratorio, tónico y atención de emergencias. En su primer año realizó cinco viajes con un total de 23,451 atenciones médicas a poco más de 11,500 personas.

El gerente general de Perenco declaró ante autoridades locales, provinciales y regionales:

“Lo del Pastaza es mucho más que salud; es el Estado que está llegando a las comunidades. Es nuevo. Es positivo. Eso es el mundo formal que está llegando, que da ayuda al desarrollo”.

De la experiencia con las Acciones Cívicas, la Marina de Guerra advirtió que las actividades ilícitas en la selva amazónica se desarrollaban de manera acelerada sin que el Estado tuviera capacidad suficiente para articularse y enfrentarlas eficazmente.

LA INICIATIVA Y SU ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Esta iniciativa nace en la Marina de Guerra del Perú. Durante 2012, el almirante a cargo de la Comandancia de Operaciones de la Amazonía de la Marina observa que la realidad de las comunidades amazónicas no ha cambiado mucho desde que él fue teniente y estuvo destacado en la zona.

Es así que, con la voluntad de sus autoridades y el amplio conocimiento sobre el área más extensa del territorio peruano, la Marina propone a otras entidades públicas unir esfuerzos para generar un espacio de desarrollo en la zona rural de la Amazonía a través de acciones que sean sostenibles en el tiempo.

Desde la Comandancia General de la Amazonía se iniciaron las coordinaciones con el oficial de enlace ubicado en Manaus, Brasil. La intención era conocer y aprovechar la experiencia de los países vecinos, como Brasil y Colombia, en beneficio del nuevo proyecto. Sin embargo, en ambos países, aún no se lograba articular con otras entidades públicas para brindar asistencia integral a las comunidades ribereñas.

Así, las PIAS representan una novedosa experiencia en toda América Latina respecto al tratamiento e integración de las poblaciones de la Amazonía. Para que este proyecto se convierta en realidad, la Marina de Guerra hizo una labor continuada de coordinación intergubernamental. Entre abril y junio de 2012 se realizaron tres talleres de acción social con sostenibilidad. Estos talleres contaron con la participación activa del Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Se analizó la problemática de las zonas rurales de la Amazonía y las decisiones que se deberían tomar; se elaboró una propuesta de Plan Piloto de Acción en la Cuenca del Río Napo. Finalmente se definieron las líneas de acción de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad–EASS.

El 16 de julio de 2012, en la primera Sesión Extraordinaria de la Comisión Multisectorial Permanente encargada de la Implementación del Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia-PNAIA 2021, el MIMP incluyó la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad-EASS trabajada por la Marina de Guerra del Perú y acordó adoptarla como parte de la acción focalizada en la cuenca del río Napo. En ese contexto el MIMP convocó a la Primera Reunión de Seguimiento de Acuerdos del tercer taller. La Marina de Guerra del Perú también presentó un proyecto de investigación y desarrollo para implementar un buque que permita poner en práctica la articulación que estaba escrita en el papel. Este buque contaría con espacios modulares para llevar servicios de salud, Reniec, Banco de la Nación, SIS, programas sociales, telemedicina, farmacia etc. Lo resaltante en la construcción de esta primera embarcación es que fue construida sobre una barcaza incautada al narcotráfico y que la Marina de Guerra transformó en una plataforma potente para llevar desarrollo a las comunidades que más lo necesitan; es decir, un bien que fue utilizado para fines ilegales se convirtió en un buque que llevaba esperanza y progreso.

Al tratarse de una estrategia que involucra a varios sectores, la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM asume la coordinación de las PIAS e incorpora al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). En setiembre de 2017, el MIDIS creó el Programa de Acción para la Inclusión Social-PAIS para unificar los programas sociales Tambos y PIAS, con la finalidad de mejorar y ampliar su cobertura en zonas rurales y poblaciones de pobreza y pobreza extrema, como la Amazonía y las localidades altoandinas.

El MIDIS asume el rol de entidad coordinadora, y el Ministerio de Defensa, mediante la Marina de Guerra del Perú, se encarga del funcionamiento de los buques. El resto de sectores se encarga de la prestación de servicios a la población rural de las cuencas de la Amazonía y del lago Titicaca.

Además, en el Presupuesto General de la República se les ha asignado una partida de 25 millones de soles para transferir, desde el MIDIS, a los diversos sectores y gobiernos regionales que participan en las PIAS.

Cuadro 1: Entidades que participan en el despliegue

Entidad	Rol en la estrategia
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	Coordinación de la PIAS.
	Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres-Juntos.
	Programa Nacional de Asistencia Solidaria-Pensión 65.
Ministerio de Educación (MINEDU)	Brinda los servicios de acompañamiento y asistencia técnica, pedagógica y administrativa a los docentes.
Ministerio de Salud (MINSA)	El Seguro Integral de Salud (SIS) se encarga del financiamiento de los servicios de salud brindados en las PIAS.
Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)	Brinda servicios de prevención y protección a niñas, niños y adolescentes contra las drogas.
Banco de la Nación (BN)	Ofrece servicios desde la ventanilla y cajero automático.
Ministerio de Defensa (MINDEF) y Marina de Guerra del Perú	Funcionamiento de los cuatro buques (PIAS) en la Amazonía. Uno en el Lago Titicaca en adición a cuatro buques tipo hospital y tópicos.
Ministerio de Cultura (MINCUL)	Facilita en cada PIAS un intérprete–mediador cultural, y en cada cuenca tiene un personal responsable para la difusión y organización comunitaria.
Gobierno Regional de Loreto	Dirección Regional de Salud–Loreto brinda servicios de medicina, odontología, obstetricia, laboratorio, enfermería (tópico, vacunaciones y control de crecimiento y desarrollo infantil).
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Brinda los servicios del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) y del programa Juguemos.
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Brinda servicios de trámite de DNI y de registro civil.

Fuente: Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), 2018



Ver nota para el docente 1

CÓMO SE IMPLEMENTA LA ESTRATEGIA

Las PIAS involucran la participación intersectorial e interinstitucional de varias instancias, algunas de las cuales reciben una transferencia de recursos desde el MIDIS y otras se financian

con sus recursos ordinarios. Su operación implica un complejo proceso con alta demanda logística.

Para cada campaña se dan cuatro etapas de planificación que constan de lo siguiente:

Etapas de planificación

Plataformas itinerantes de acción social · PIAS

PRE ZARPE

Elaboración del plan de intención de movimiento (cronograma de viaje).
Coordinación interinstitucional.
Taller de interculturalidad

ZARPE

Coordinación del zarpe

TRAVESÍA

Se brindan los servicios de las PIAS en las cuencas. Puede ser dentro o fuera del buque.

POST ZARPE

Taller de balance. Se obtienen propuestas y recomendaciones para la siguiente campaña.

DE LA PIAS NAPO A LA PIAS AÉREA

En el transcurso de 2012, la Comisión Multisectorial Permanente del PNAIA aprobó la implementación de la EASS Loreto y realizó la primera sesión de la Subcomisión Especial para el Seguimiento de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la Cuenca del Río Napo. En esta reunión se definieron las metas e indicadores, se decidió que las plataformas itinerantes se acondicionen para transportar a toda la tripulación y finalmente se resolvió que las plataformas se conviertan en redes de tele-Estado y no solamente de telemedicina.

A mediados de febrero de 2013 se llevó a cabo en Iquitos la primera reunión descentralizada de la Comisión Multisectorial del PNAIA. En esa ocasión, el viceministro de Poblaciones Vulnerables señaló los avances de la EASS durante 2012 y la perspectiva para 2014. El 8 de junio de 2013, en el distrito de Mazán, el presidente de la República y el comandante general de la Marina presentaron la barcaza Río Napo, la primera PIAS.

Este primer buque fue acondicionado sobre la base de un barco que había servido de transporte a las mafias del narcotráfico que operaban en la selva. La nave incautada fue cedida por la

Comisión Nacional de Bienes Incautados–CONABI a la Marina de Guerra en 2013. El costo de remodelación fue de 7 millones de soles y el condicionamiento fue realizado en los talleres de Servicios Industriales de la Marina - SIMA. Se trata de una embarcación de dos pisos, de 44 metros de largo y 8 metros de ancho. En la primera planta están los consultorios médicos y las oficinas del RENIEC, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas–DEVIDA, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la ventanilla y cajero del Banco de la Nación. En el segundo piso está el cuarto de control, los comedores, la cocina y los dormitorios del personal civil y militar.

La cuenca del Napo fue elegida no solo por concentrar la mayor cantidad de habitantes sino también porque era utilizada por el narcotráfico como salida de Colombia hacia el Amazonas y desde el Amazonas hacia Brasil. Las actividades ilícitas dominaban la zona y era necesario que el Estado tuviera una presencia sostenida.

La primera travesía de la PIAS Río Napo se realizó del 1 al 20 de julio de 2013. Sin embargo, no completó el recorrido trazado por fallas técnicas; por ello se programó una segunda etapa para setiembre.

La segunda travesía se programó para el 2 de setiembre de 2013, considerando que las comunidades ya habían sido informadas. También, se decidió realizar un taller de evaluación luego de culminada la segunda travesía.

Con el funcionamiento de la PIAS Río Napo se demostró que la articulación era posible. Ese fue el punto de partida para continuar con el financiamiento de la construcción de nuevas embarcaciones como PIAS Morona; PIAS Putumayo I y II; PIAS Titicaca y la PIAS Yavará, que se encuentra en la etapa final de construcción.

Actualmente se cuenta con cinco embarcaciones en funcionamiento. La estrategia tiene el objetivo de cubrir las principales cuencas de la Amazonía, para lo cual se determinó la necesidad de implementar doce embarcaciones.

La Marina tiene buques tópicos y buques hospitales para llevar a cabo las acciones cívicas. Por tal motivo, le propuso al MIDIS que, en tanto se completa la construcción de las doce embarcaciones, utilicen esas unidades para poner en servicio la estrategia PIAS. Es decir, se

dispone del buque hospital Yaguas, dos buques tópicos en Loreto, el Pastaza, el Corrientes y, en Ucayali, el buque Curaray.

Unidades navales en funcionamiento

Plataformas itinerantes de acción social · PIAS

2013	2015	2016	2017	2020
Río Napo	Río Morona	Río Putumayo II	Lago Titicaca	Yavarí
	Río Putumayo I	Río Yahuas	Corrientes	Raumis
			Pastaza	
			Curaray	

En octubre de 2017 se inauguró el PIAS Lago Titicaca I con el objetivo de acercar los servicios de salud y otros servicios del Estado a los ciudadanos en situación de pobreza y pobreza extrema de las zonas circunlacustres e islas del lago Titicaca.

Durante 2020, se sumó la embarcación Raumis. Esta embarcación fue construida cuatro años atrás por la alcaldía de Contamana para llevar servicios de salud. El almirante de la Comandancia de la Cuarta Zona Naval, en una de sus inspecciones, descubrió esta nave y pidió conversar con el alcalde de la localidad:

—Buenos días, almirante, bienvenido a Contamana.

—Buenos días, señor alcalde, [estoy] visitando las comunidades de mi jurisdicción. Veo que tienen una embarcación a orillas del río.

—Sí, es la embarcación Raumis, que construimos hace cuatro años, pero no pudimos mantenerla por falta de personal y presupuesto.

—Pero tenemos que hacer algo, porque esa embarcación puede llevar ayuda a comunidades alejadas.

—¿Qué podríamos hacer, almirante?

—Podríamos ver la forma de dotarla con personal de la Marina y posteriormente hacer las gestiones para incluirla en la estrategia de acción social.

—Sería genial, almirante, iniciemos la propuesta firmando un convenio.”

Gestionaron la firma del convenio entre la municipalidad de Contamana y la Marina de Guerra del Perú para ceder la embarcación a la institución. Luego, a través del MIDIS, se incorpora a la Estrategia de Acción Social, y se inició su primera navegación el 29 de octubre para atender a

más de 9 mil pobladores de la cuenca del bajo Ucayali.

Las embarcaciones que operan en la Amazonía acercan los diversos servicios del Estado a más de 25 mil pobladores en 81 centros poblados. Estas unidades están acondicionadas como plataformas multisectoriales, ofrecen los servicios de afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS), servicios de salud, trámites gratuitos de registro en el RENIEC, partidas de nacimiento y DNI para la población. También se realizan las transferencias del programa Juntos y Pensión 65, y se puede acceder al pago de servicios públicos a través del Banco de la Nación.

Las embarcaciones también cuentan con consultorios de obstetricia, ginecología, laboratorio, salas de cirugía, consultorio odontológico, tóxico y un centro de imágenes y de telemedicina, además de una farmacia, entre otros servicios.

Gracias a la articulación con la Fuerza Aérea, se incorporaron avionetas que se utilizaban para hacer evacuaciones médicas. Sin embargo, se vio la necesidad de que lleguen a las cuencas donde las embarcaciones no podían debido a la variante del río. En las unidades aéreas se trasladan de tres a cuatro representantes de diferentes entidades públicas y hoy las conocemos como PIAS aéreas.

PIAS DURANTE LA PANDEMIA

Todo se encontraba planificado para zarpar el 20 de marzo de 2020. Los tripulantes del PIAS no se imaginaban que ese viaje se podría cancelar cuando el 16 de marzo el Gobierno ordenó la cuarentena obligatoria a nivel nacional, debido a la enfermedad del COVID-19. Uno de los servidores civiles que formaba parte del equipo, al enterarse de la cancelación de la travesía se comunicó con el comandante de la PIAS:

“—¿Cómo se va cancelar el viaje, comandante? Los pobladores de las cuencas nos están esperando.
—No tenemos información todavía sobre el estado de la enfermedad en esas zonas. Además, somos cuarenta personas en un espacio reducido, el riesgo es muy grande.
—Pero ¿cómo van a acceder a los servicios?, ¿quién los atenderá en estas circunstancias tan difíciles?”

La Marina de Guerra propuso a la Fuerza Aérea utilizar los aviones que tienen en la zona para realizar algunas atenciones y saber cómo estaba cada cuenca. En los primeros vuelos, no se detectó

COVID en las cuencas, pero después la enfermedad llegó a Iquitos y empezó su expansión. Sin embargo, por su versatilidad y rapidez, las aeronaves atendieron a las comunidades y levantaron la información que posteriormente sirvió para comenzar las campañas PIAS en agosto con mayor conocimiento y mejor preparados. La premisa era evitar que las PIAS se conviertan en agentes transmisores de la enfermedad en aquellas comunidades vulnerables con altas tasa de desnutrición, donde se debe actuar con mucha cautela y responsabilidad.

Durante 2020 se realizaron tres campañas: en agosto, octubre y noviembre. Sin embargo, los viajes a través de las aeronaves de la Fuerza Aérea lograron dotar de recursos básicos a la población, que atenuaron la ausencia de las dos campañas canceladas por el COVID-19. La experiencia previa con las PIAS aéreas permitió que el Estado estuviera presente durante la crisis del COVID-19. El rol de la FAP ha sido muy importante para afrontar la pandemia. Si no hubiera estado activada la PIAS aérea habría sido muy difícil la atención a esta población. Por ello, serán un elemento importante, cuando lleguen las vacunas.

Asimismo, las PIAS han colaborado con el MINEDU para proporcionar internet durante su estadía, para que los escolares se puedan conectar a los programas educativos como *Aprendo en Casa*, debido a que la conectividad en la Amazonía, así como en otras partes del interior del país, son deficientes. Sin embargo, esta es una necesidad en la que falta trabajar para cerrar la brecha digital en estas zonas, pues ellos necesitan una conexión permanente.



Ver nota para el docente 2

PARTE B

ENFOQUE INTERCULTURAL

En las cuencas donde intervienen las PIAS conviven 16 pueblos indígenas, cuyas autoridades tradicionales, como los *apus*, tienen mayor legitimidad que los funcionarios y autoridades locales.

El enfoque intercultural es fundamental para que la estrategia atienda las necesidades de estas comunidades. Por ello, uno de los procesos preparatorios es el Taller de Interculturalidad a cargo

del Ministerio de Cultura y dirigido a toda la tripulación.

Cada cuenca tiene una idiosincrasia y necesidades diferentes, por lo que las estrategias y los servicios deben estar acordes a estas necesidades. Por ejemplo, en una de las campañas de 2017, el buque PIAS llegó a Morona, una de las cuencas con mayor diversidad cultural, y se encontró con una rabia silvestre por mordedura de murciélagos en la población, con doce lamentables muertes de niños por esta causa. Inmediatamente se decretó el estado de emergencia en la zona y se dispuso la atención de esta enfermedad. Cuando estaban por implementar el proceso de vacunación, se acercó el *apu* de la comunidad y les dijo:

“—No queremos que nos den atención ni ayuda, porque esto es producto de brujería. Ahorita estamos camino a Ecuador para que un brujo blanco nos sane.
—Pero ya tenemos las vacunas listas, con ella se pueden curar”.

El *apu* se dio medio vuelta y se fue sin darle importancia a la explicación. Los pobladores hicieron lo mismo y siguieron a su líder.

Ante este rechazo, el capitán del buque coordinó con la persona de enlace del Ministerio de Cultura o mediador intercultural, quien habla la lengua nativa de la zona:

“—Juan, mejor tú habla con el *apu*, él te va a entender mejor a ti. No pueden seguir muriendo personas. Tenemos ya todo listo para empezar la vacunación.
—De acuerdo, capitán, pero no podemos obligarlos. Igual van a traer al brujo blanco.
—Bueno, que lo traigan, mientras vamos vacunando, al menos a los niños.
—Debemos asegurarles además las mejores condiciones y hablar con el curandero de la zona.
—¿El curandero? ¡Pero él qué va a entender! —mencionó una de las doctoras a bordo, con auténtica preocupación.
—Nosotros tenemos que entenderlos también —mencionó Juan.
—Bueno, estamos de acuerdo en que debemos llegar a un entendimiento en beneficio de la población, ¿o no? —mencionó el capitán”.

Los tres asintieron y se volvieron a acercar a los dirigentes de la comunidad, les explicaron en qué consistía la atención médica para que la enfermedad no siga propagándose y cobrando vidas. Esta comunicación asertiva, con respeto y sin imposiciones, llevó a que se logre atender a la comunidad efectivamente.

La incorporación del mediador intercultural a la tripulación ha sido un acierto para mejorar el enfoque intercultural. Sin embargo, aún falta adecuar los servicios, mejorar las capacidades y perfiles de los operadores y vencer las barreras lingüísticas para ofrecer una mejor calidad de atención a la población. Así como establecer protocolos para el manejo de conflictos y la atención de la población nativa.



Ver nota para el docente 3

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Las personas a bordo de las PIAS son el recurso más importante de esta iniciativa. La tripulación está conformada por personal militar y civil, quienes convivirán en el buque durante los 45 días que dura la campaña. El buque y la tripulación están a cargo del comandante; con él, son 22 los miembros de las fuerzas armadas que estarán a bordo. Los servidores civiles son 20 personas, quienes se conocerán por primera vez.

Una característica que diferencia la experiencia PIAS de otras iniciativas de articulación es que pueden estar a bordo servidores civiles de 8 a 12 entidades diferentes, cada una con su propia cultura organizacional. Además, todos ellos han sido seleccionados en diferentes ciudades del país mediante procesos CAS.

Willy es natural de Iquitos, trabaja en el Banco de la Nación, está casado y tiene tres hijos pequeños. Se ha reunido con Fernando en el comedor del buque para conocerse un poco, ya que compartirán el mismo camarote. Fernando es soltero, llega desde Huaraz para brindar servicios del RENIEC, y acaba de celebrar su cumpleaños 26. Está emocionado, pero también un poco asustado. Es la primera vez que estará fuera de su casa por tantos días.

—Willy, escuché que participaste en la campaña anterior. Más tarde me cuentas sobre tu experiencia, por favor.

—No te preocupes, Fernando. Te voy a orientar en todo lo que esté a mi alcance. Cuando comiencen las atenciones verás que el tiempo pasa rápido.

—¿Cómo aguantas a los militares? Todos son iguales, siempre piensan que están en su cuartel”.

Un oficial los interrumpe para recordarle a toda la tripulación las normas de convivencia y las reglas que deben cumplir durante su paso por las comunidades. En seguida, empieza la capacitación sobre sobrevivencia en el río y primeros auxilios. Muchos de los tripulantes navegan por primera y realizarán su trabajo bajo un clima intenso.

Han transcurrido cinco días, y Fernando y otro compañero se encuentran vulnerables por la impresión que les ha causado atender en una de las comunidades con más carencias de la cuenca. Deciden ir a ver televisión para distraerse un poco mientras meriendan.

—Oiga, oficial, yo no quiero ver ese canal de TV. ¡Qué aburrido!

—Solo algunos eligen el canal que quieren. Además, estoy cansado de comer plátano todos los días. Quiero otra cosa.

—Señor, aquí se cocina y se come lo que hay en la zona. No es restaurante.

—No me hable así que no soy su soldado”.

Con la experiencia obtenida en cada campaña se establecen normas de convivencia que son adaptadas de acuerdo con las circunstancias. Uno de los cambios más importantes ha sido incorporar al gestor del PIAS para que vele por el cumplimiento de las normas junto al comandante del buque. Asimismo, el gestor canaliza la comunicación entre los servidores civiles.

La gestión del personal está en una mejora constante. A lo largo de los 7 años de funcionamiento se han ido rompiendo barreras y estereotipos. Todos tienen claro que una buena convivencia es fundamental para tener una campaña exitosa.

Están a pocos días de regresar a la ciudad de Iquitos y, a diferencia de la campaña anterior, Willy tendrá una sorpresa en el puerto, pues el personal de la Marina ha organizado una ceremonia de recibimiento para todos los tripulantes donde podrán reencontrarse con su familia después de la larga travesía. Una vez en el puerto, Fernando se despide de Willy, pues su contrato solo fue por dos meses y no se lo renovarían para la siguiente campaña del año.

LOGROS, DIFICULTADES Y LECCIONES APRENDIDAS

A pesar del evidente éxito que tiene el proyecto, se han encontrado dificultades administrativas. Por ejemplo, los servidores que fueron destacados a la PIAS Río Napo recibieron viáticos para 45 días, pero en estas zonas de la selva peruana ningún establecimiento otorga comprobante de

pago, y esto hace muy difícil la rendición de cuentas.

Una gran lección aprendida es que la puesta en marcha de este proyecto se ha logrado fundamentalmente por la voluntad e interés de las personas que vieron en la estrategia un camino para cumplir su misión de servicio. En este caso particular no fue la planificación de la estrategia, sino los lazos de amistad y la comunión de intereses los que han hecho posible su implementación. Sin embargo, la buena intención de los integrantes del Comité Multisectorial no es suficiente para manejar nuevas plataformas.

En 2019, en la categoría Cooperación Público-Pública de los Premios a las Buenas Prácticas CAD, la Marina de Guerra del Perú, junto al programa PAIS, lograron el premio con la experiencia “Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) para el desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables de la región amazónica y altiplánica del país”, para acercar los servicios del Estado a la población vulnerable de zonas rurales.

Cuadro 2: Embarcaciones PIAS y alcance

Embarcación	Cuenca	Población	Puntos de atención
PIAS Napo	Napo	27,339	31
POAS Morona	Morona, Marañón	8,396	26
PIAS Putumayo I	Bajo Putumayo	10,245	36
PIAS Putumayo II	Alto Putumayo	4,221	29
PIAS Titicaca	Lago Titicaca	11979	s.d.
BAP Yahuas	Yavarí	6,943	19
BAP Pastaza	Tigre	6,955	25
BAP Curaray	Alto Ucayali	6,781	26
BTH Raumis	Bajo Ucayali	9,065	16

Fuente: elaboración propia

Mediante el informe de evaluación de diseño, proceso y resultados de las PIAS, realizado en 2018 por encargo del MIDIS, se recomienda una actualización y mejoramiento de diagnósticos y líneas de base, priorización de los servicios y articulación de la demanda y oferta de servicios, instancias y procesos de articulación intersectorial e intergubernamental. En la asignación de recursos, se recomienda asegurar la continuidad de los compromisos de aporte de recursos de aquellos sectores que no reciben transferencias por parte del MIDIS y formalizar un protocolo de aplicación de criterios de selección y priorización de servicios, aprobado y oficializado en

documentos técnicos o dispositivos del MIDIS. Otro punto importante son las campañas de comunicación sobre el PIAS, tomando en cuenta los medios tradicionales que se utilizan en muchas zonas de intervención.

La participación e involucramiento de la población y los líderes comunitarios son también una buena práctica para la difusión, planeamiento e implementación de las campañas.



Ver notas para el docente 4 y 5

Notas para el docente¹

Comentarios generales del caso

El caso Plataformas Itinerantes de Acción Social–PIAS: una buena práctica de articulación en gestión pública 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 lo siguiente:

	Directivos	Notas para el docente 1, 2, 3, 4 y 5
	Funcionarios	Notas para el docente 1, 2, 3, 4 y 5
	Servidores civiles	Notas para el docente 2 y 5

Las competencias generales que pueden ser trabajadas en aula son las siguientes:

	Liderazgo	Notas para el docente 1 y 4
	Iniciativa	Notas para el docente 1 y 4
	Articulación interinstitucional	Notas para el docente 1 y 5
	Interculturalidad	Notas para el docente 2
	Ética	Notas para el docente 3
	Toma de decisiones	Notas para el docente 3 y 5
	Trabajo en equipo	Notas para el docente 4

1 Elaborado por Carlo Mario Velarde y Ramón Herrera para la Escuela Nacional de Administración Pública. Su uso en aula es gratuito con aprobación expresa de la Escuela Nacional de Administración Pública. Para mayor información, escribir a casos-enap@servir.gob.pe

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 para el uso en clase. Cuando es oportuno, se brindan alternativas para el debate y se subraya aquella 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	Medio
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. Identificar la relevancia de la articulación interinstitucional para el logro de objetivos con impacto social. 2. Identificar los aspectos críticos del diálogo intercultural para brindar un servicio público con sentido de pertinencia. 3. Identificar los aspectos más relevantes de la gestión de recursos humanos en contextos críticos.
Sugerencias para el diseño de la sesión	<p>Metodología Metodología</p> <p>Tiempo: 1 hora 30 minutos</p> <p>Paso 1. Lectura comprensiva del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 2. Identificar la problemática del caso: 30 minutos</p> <p>Paso 3. Identificar los actores del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 4. Analizar cómo se soluciona el caso: 50 minutos</p>

Nota para el docente 1. Coordinaciones interinstitucionales

Destinatarios	Directivos, jefes de oficinas y servidores civiles
Competencias	1. Liderazgo 2. Iniciativa 3. Articulación interinstitucional
Pregunta motivadora	Usted es director de una oficina a la que el PIAS le alcanza por sus funciones. Recibe la invitación de parte del MIDIS para participar de la misión de la “lanchita” que se insertará en los ríos de la cuenca del Napo. Usted piensa en la carga laboral que tiene su dirección y en los escasos recursos asignados para sacar adelante la agenda de su oficina, por lo cual duda respecto a la necesidad de insertarse en un espacio que demandará coordinación con otras entidades y una serie de actividades que no tenía previstas en su plan de trabajo. ¿Cómo decide su participación y por qué?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decide no participar porque no cuenta con las condiciones técnicas y presupuestales para realizar una óptima labor en la misión La Lanchita. 2. Decide participar parcialmente, brindando toda la información de la que dispone para los miembros de la misión. 3. Decide participar porque considera una oportunidad valiosa para hacer llegar el servicio que brinda su dirección a la población directamente beneficiaria. A pesar de las limitaciones, considera que es una valiosa oportunidad para generar aprendizajes sobre la articulación interinstitucional y mejorar las capacidades de su propio equipo. 4. Considera que no puede evadir la participación en esta invitación porque no está bien visto negarse ante sus demás colegas y ante su autoridad, aunque participaría con una perspectiva de brindar lo mínimo indispensable.
Información complementaria	En nuestro país se afirma en distintos estamentos que nuestras instituciones no son proclives a coordinar acciones y a actuar de manera articulada para lograr objetivos. El PIAS le ha brindado a la administración pública una valiosa oportunidad para superar esta perspectiva negativa y demostrar que se puede trabajar de manera articulada entre las distintas instituciones alrededor de problemas que afectan el desarrollo de una vida plena de los ciudadanos. En tal sentido, negarse a formar parte de esta acción aduciendo no contar con las capacidades técnicas ni presupuestales es negarse a una oportunidad de aprendizaje y de construcción colectiva de un propósito sólido para el desarrollo de una buena gestión pública, con servicios concretos que permitan que miles de ciudadanos accedan a ellos y mejoren sus condiciones de vida. Es por ello que lo esperable de un funcionario público invitado a participar en un proyecto de esta naturaleza es una respuesta positiva con una perspectiva de apertura a nuevos aprendizajes y a procesos de mejora continua de la gestión pública para brindar cada vez más y mejores servicios a la ciudadanía.

Notas para el docente 2. Decisiones en situaciones de emergencia

Destinatarios	Directivos, jefes de oficinas y servidores civiles.
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Discernimiento ético 2. Sentido de pertinencia en la toma de decisiones públicas. 3. Sentido de oportunidad en la toma de decisiones públicas.
Pregunta motivadora	<p>La lanchita estaba lista para zarpar. El comandante de la misión tenía todo preparado. Habían sido varios meses de arduo trabajo, de mucha coordinación con las instituciones que forman parte del PIAS. La población de la cuenca del río Napo esperaba con ansias la llegada de la lanchita, como en ocasiones anteriores, porque les permitía acceder a servicios de salud, de trámites bancarios, y de identificación. Pero cuatro días antes de la partida, se declaró el estado de emergencia y la cuarentena obligatoria a nivel nacional. La lanchita no podía zarpar. ¿Cómo cree usted que el PIAS puede aportar en un contexto de pandemia y de cuarentena obligatoria y por qué es relevante plantearnos esta pregunta en el marco de la actuación de los servidores públicos?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reservando los insumos previstos, distribuir manteniendo la coordinación con los puntos focales y otras instituciones clave, y generando información de las condiciones del impacto de la pandemia en la población indígena en ámbitos rurales para intervenir cuando se solicite. 2. Reorientando las actividades de los involucrados hacia acciones inmediatas de mitigación y apoyo en la pandemia. 3. Continuar con lo programado y zarpar aun cuando no se tenga información sobre el impacto de la pandemia en las comunidades de intervención.
Información complementaria	<p>En contextos de crisis como una pandemia, es importante estar preparados para acatar las medidas que dictamina el Gobierno central y establecer contacto permanente con la región y las comunidades objetivo de los PIAS. Por más que nos parezca injusto para la población cambiar los planes y no continuar con lo planificado para brindar los servicios necesarios, debemos tener criterio para discernir qué es lo correcto (en términos del cumplimiento de los mandatos institucionales) y qué es lo mejor en la circunstancia específica de una crisis, más aún si esta tiene que ver con una pandemia provocada por un virus prácticamente desconocido. La prudencia en la toma de decisiones busca la pertinencia para lograr el mayor beneficio posible para la ciudadanía. Y aunque esto parezca el incumplimiento de una misión, resulta mejor tener información clara y confiable para luego intervenir con mayor conocimiento y generar el impacto esperado en la población, sin exponer a los propios servidores que se encuentran brindando los servicios por medio de los PIAS.</p>

Nota para el docente 3. Enfoque intercultural

Destinatarios	Directivos, jefes de oficinas y servidores civiles
Competencias	1. Interculturalidad: diálogo intercultural 2. Interculturalidad: pluralismo razonable
Pregunta motivadora	Usted es responsable de la vacunación a la comunidad amazónica que está padeciendo de la rabia producto de las mordeduras de los murciélagos. Hasta el momento han muerto 12 niños, pero el <i>apu</i> de la comunidad no está de acuerdo con realizar la vacunación, porque considera que este es un hecho de brujería que se resuelve con la participación de un brujo blanco y no con las vacunas. La población sigue al <i>apu</i> , como su máxima autoridad. ¿Qué decisión toma y qué estrategia utiliza para llevar a cabo dicha decisión?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decide continuar el viaje y no vacunar a la comunidad para no atentar contra sus costumbres. 2. Decide entablar un proceso de diálogo con ayuda del mediador intercultural que habla la lengua de la comunidad, para que le explique al apu los beneficios de la vacuna y cómo esta, además, representa un apoyo para el trabajo del brujo. 3. Decide brindar los demás servicios que se prestan en el buque hasta que el apu acepte y promueva la vacunación de la comunidad. 4. Decide utilizar una estrategia de vacunación falseando los datos de la misma para que no identifiquen la vacuna con el trabajo que debe hacer el brujo para solucionar el problema; por ejemplo, apelando a que la vacuna que se pondrá es contra la influenza y no contra la rabia, con tal de solucionar el problema. Total, nunca se enterarán.
Información complementaria	Nuestro país es un país multicultural en el que conviven distintas tradiciones y modos de ver la vida y el mundo, con expresiones originarias respaldadas en historia y lengua específicas. El gran reto del Estado es incorporar estas cosmovisiones a las políticas del Estado para lograr el máximo beneficio posible para las poblaciones de nuestro país. Ello supone establecer estrategias de diálogo intercultural que afirmen la comprensión del otro sin transgredir sus prácticas y costumbres, y sin perder de vista las obligaciones que el Estado tiene para garantizar buenas condiciones de vida para todos. En ese sentido, las estrategias de comunicación intercultural se deben centrar en que el pueblo originario no sienta que se le impone una medida que inicialmente no acepta como válida; que el diálogo se inicie en un marco de respeto legítimo, en el que ambos interlocutores se reconozcan mutuamente válidos para iniciar el intercambio y que no existan símbolos o mensajes que lleven a pensar que existe una asimetría en la posición de un dialogante respecto del otro (en este caso, que no se vea al Estado por encima de la comunidad o pueblo originario).

Notas para el docente 4. Cultura organizacional y conformación de equipos de trabajo

Destinatarios	Directivos, jefes de oficinas y servidores civiles
Competencias	1. Liderazgo 2. Iniciativa 3. Cultura organizacional: trabajo en equipo
Pregunta motivadora	Usted es elegido para coordinar el PIAS en la cuenca del río Napo. El equipo bajo su responsabilidad está conformado por civiles y militares con diversos cargos en sus respectivas áreas de trabajo. Por experiencias anteriores, sabe de las diferencias y conflictos entre civiles y militares. Si bien es cierto que este conocimiento puede ser tendencioso en algún punto, sabe al mismo tiempo que parte de esto existe lamentablemente entre civiles y militares. Para lograr una cultura organizacional eficiente y eficaz en relación al servicio de los ciudadanos, ¿qué medidas tomaría usted para evitar cualquier forma de conflicto?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decide establecer comisiones conformadas íntegramente por civiles o militares, de tal manera que evita cualquier conflicto que Ud. sabe se dará si combina en el trabajo a civiles y militares. 2. Establece jerárquicamente las normas de convivencia. De tal modo, queda bien claro lo siguiente: a) lo que le corresponde hacer a cada uno de los integrantes y b) su poca tolerancia ante cualquier conflicto que se vaya a dar durante la implementación y desarrollo del proyecto. 3. Diseña un plan en el que busca integrar a todas las personas que conforman el equipo. El plan incide en tres ideas fuerza: a) la importancia capital humano de la misión que van a cumplir, b) la importancia de comprender que somos un equipo y que, si bien están definidas las responsabilidades de cada uno, también es importante comprender que el fracaso o el éxito es responsabilidad de todos, y c) ante los conflictos que vayan a aparecer, y usted lo sabe, mantener siempre una actitud dialogante y solidaria ante los compañeros. 4. Considera que los integrantes del grupo son profesionales y que tienen la suficiente competencia actitudinal y el know how para enfrentar cualquier situación conflictiva que surja.
Información complementaria	En nuestro país, la relación entre civiles y militares es conflictiva o puede llegar a serlo. De uno y otro lado, existe una mirada de desconfianza. Por un lado, los civiles piensan que la formación que reciben los militares es impermeable al diálogo y define siempre una relación jerárquica y vertical en donde lo único que importa es acatar las órdenes sin dudas ni murmuraciones. Por otro lado, los militares consideran que los civiles son un poco relajados en el cumplimiento de las normas establecidas. Estos prejuicios se acrecientan ante el hecho de que el número de experiencias en las que civiles y militares han trabajado juntos es exigua o inexistente.

Notas para el docente 5. Participación ciudadana

Destinatarios	Directivos, jefes de oficinas y servidores civiles
Competencias	1. Diálogo y coordinación con la sociedad civil. 2. Toma de decisiones
Pregunta motivadora	Usted ha sido designado para hacerse cargo del plan comunicacional de la implementación del próximo PIAS. Ha revisado las metas logradas durante los años anteriores y le ha parecido un contundente resultado lo conseguido. El número de ciudadanos beneficiados gracias al PIAS va en aumento desde 2013, año en que este proyecto se inició. De su evaluación considera central las coordinaciones intragubernamentales, aunque las coordinaciones con la población se registran como una deuda. En la medida que el proyecto se ejecuta en un área rural de difícil acceso y población dispersa, las coordinaciones con las poblaciones beneficiarias resultarían fundamentales, pero podrían resultar contraproducentes en relación a la efectividad con la que hasta hoy está llegando el servicio. El nivel de coordinación es altísimo y estresante, y el resultado a partir de él puede debilitar el proceso ya ganado ¿Qué decisión tomaría y qué estrategia utilizaría para continuar con el éxito que hasta el día de hoy ha cosechado el PIAS?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decide continuar con la estrategia hasta ahora establecida, centrando sus energías y recursos en la coordinación intragubernamental. Si las cosas han ido bien, seguro que seguirán iguales. 2. Elabora un plan comunicacional centrado esta vez en la sociedad civil y los ciudadanos. Aunque es poco el tiempo disponible y difícil la coordinación, asume el riesgo y coordina con los representantes de los gobiernos de las diferentes instancias, los representantes de los medios de comunicación radial de la zona, autoridades eclesiales locales y comunidades indígenas. Considera que en la medida que estos participen de la implementación del PIAS, el resultado será mucho más contundente. 3. A pesar del poco presupuesto y el tiempo reducido que tiene para organizar un plan comunicacional integral, decide plantear uno que, por un lado, atienda los requerimientos y las necesidades de las coordinaciones intragubernamentales y, por otro lado, haga partícipes a los ciudadanos mediante instancias gubernamentales y de la sociedad civil.
Información complementaria	Es común que muchos proyectos implementados por el Estado se realicen sin considerar ni tener en cuenta la participación de la sociedad civil. Básicamente detrás de esto persiste la consideración jerárquica de que el Estado es un proveedor de servicios y los ciudadanos solo beneficiarios. Sin embargo, ha quedado demostrado en varias ocasiones que hacer partícipe a los ciudadanos de los proyectos estatales no solo logra una mayor contundencia en relación a las metas esperadas sino además a sostenibilidad de los proyectos. En la medida que los ciudadanos sean considerados actores protagónicos de la implementación de los proyectos desarrollados por el Estado, estos podrán satisfacer necesidades sentidas por la población y, al mismo tiempo, podrán llegar a un público más numeroso.

PIAS

Plataformas Itinerantes de Acción Social

Con la iniciativa de la Marina de Guerra del Perú, a la que se fueron sumando cada vez más instituciones, se crearon las PIAS, unidades fluviales que recorren la Amazonía llevando atención a la población más vulnerable. Hoy las PIAS forman parte del Programa PAIS, adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Principales servicios

-  Atención médica, odontología, y obstetricia.
-  Vacunación y control de desarrollo infantil.
-  Análisis de laboratorio.
-  Cajero y ventanilla del Banco de la Nación.
-  Trámite de DNI y registro civil de RENIEC.
-  Acceso a internet y asistencia técnica a docentes.
-  Programas como:
 - Pensión 65
 - SISFOH
 - Juntos

La Amazonía conserva gran diversidad natural, étnica y valor cultural; sin embargo, existe **población vulnerable** en pobreza y exclusión

El **enfoque intercultural** es fundamental para lograr una comunicación asertiva, con respeto y sin imposiciones

Actualmente las PIAS tienen **192 puntos de atención** a lo largo de 8 ríos de la Amazonía

En el primer año se atendió a **11500** personas en 5 viajes

Las **unidades aéreas** incorporadas son elementos clave para llegar a donde las embarcaciones no pueden

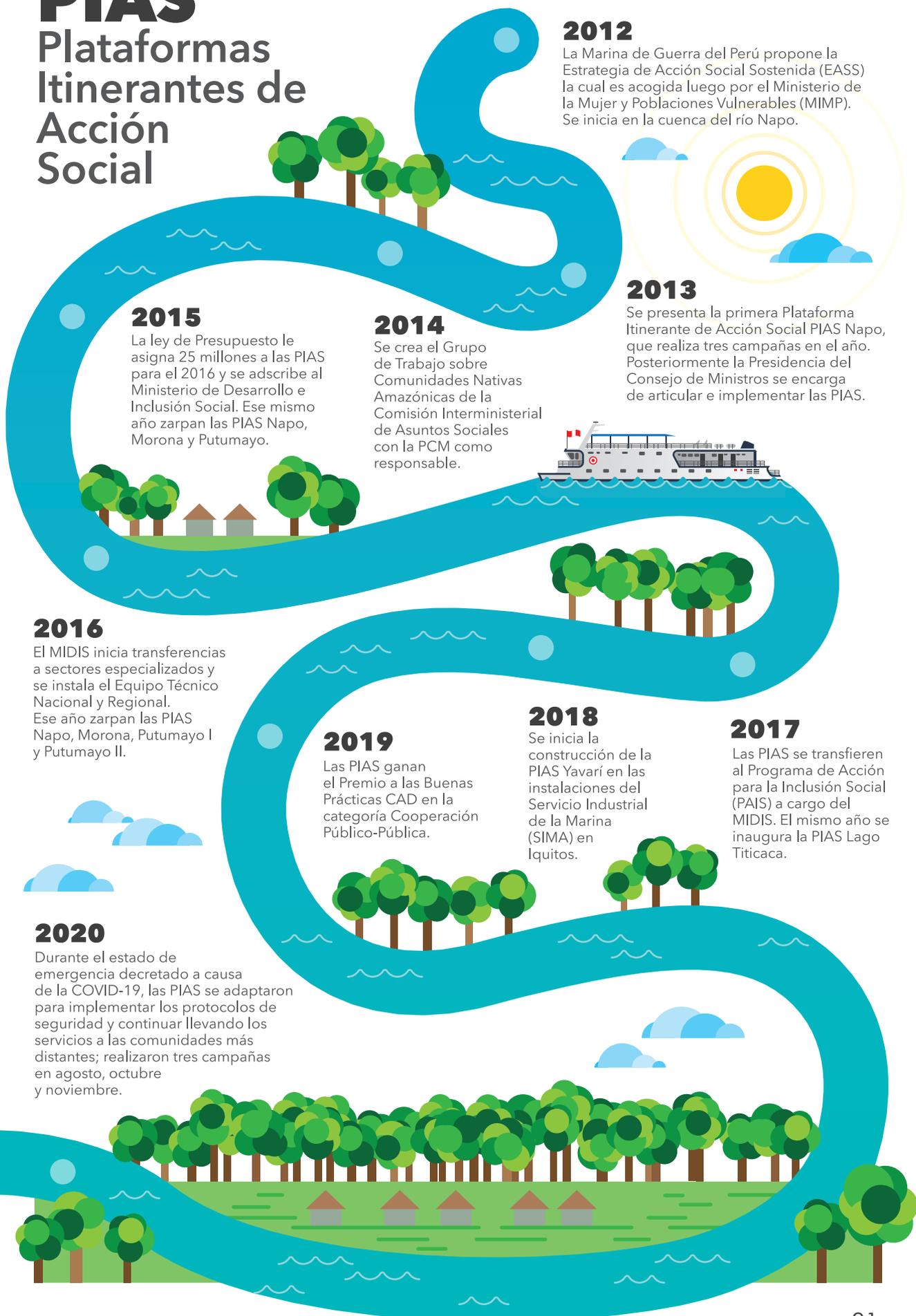
El **PIAS Río Napo** es el primer buque del programa y fue hecho sobre la base de un barco incautado al narcotráfico

Estas embarcaciones son el hogar del personal **civil y militar** durante los 45 días de campaña



PIAS

Plataformas Itinerantes de Acción Social



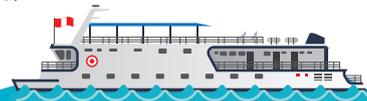
2012

La Marina de Guerra del Perú propone la Estrategia de Acción Social Sostenida (EASS) la cual es acogida luego por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Se inicia en la cuenca del río Napo.



2013

Se presenta la primera Plataforma Itinerante de Acción Social PIAS Napo, que realiza tres campañas en el año. Posteriormente la Presidencia del Consejo de Ministros se encarga de articular e implementar las PIAS.



2015

La ley de Presupuesto le asigna 25 millones a las PIAS para el 2016 y se adscribe al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Ese mismo año zarpan las PIAS Napo, Morona y Putumayo.

2014

Se crea el Grupo de Trabajo sobre Comunidades Nativas Amazónicas de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales con la PCM como responsable.

2016

El MIDIS inicia transferencias a sectores especializados y se instala el Equipo Técnico Nacional y Regional. Ese año zarpan las PIAS Napo, Morona, Putumayo I y Putumayo II.

2019

Las PIAS ganan el Premio a las Buenas Prácticas CAD en la categoría Cooperación Público-Pública.

2018

Se inicia la construcción de la PIAS Yavarí en las instalaciones del Servicio Industrial de la Marina (SIMA) en Iquitos.

2017

Las PIAS se transfieren al Programa de Acción para la Inclusión Social (PAIS) a cargo del MIDIS. El mismo año se inaugura la PIAS Lago Titicaca.

2020

Durante el estado de emergencia decretado a causa de la COVID-19, las PIAS se adaptaron para implementar los protocolos de seguridad y continuar llevando los servicios a las comunidades más distantes; realizaron tres campañas en agosto, octubre y noviembre.

Gestión de tecnologías de la información en el Proyecto Especial Juegos Panamericanos Lima 2019: entrevista a Percy Caro*



Percy Caro Céspedes es ingeniero electrónico, egresado de la maestría de Administración de Negocios y la maestría en Gestión y Administración Pública. Cuenta con 20 años de experiencia profesional en el sector privado. Desde el 2007 se ha desempeñado en el sector público como director de tecnología de la información y comunicaciones en diferentes sectores del Estado como Producción, Defensa, Interior y Economía. Entre el 2018 y 2019 estuvo a cargo de la Dirección de TIC y transmisiones del Proyecto Especial Juegos Panamericanos Lima 2019.

El Proyecto Especial para la preparación y desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos Lima 2019 estuvo a cargo del evento deportivo más importante de la región realizado por primera vez en nuestro país.

Este encuentro deportivo significó un gran reto no solo por la infraestructura deportiva, sino por la instalación de la infraestructura tecnológica, que tuvo una magnitud sin precedentes en el Perú.

Lima 2019 albergó a 8,369 atletas de 41 países y sus delegaciones, quienes tuvieron acceso a servicios tecnológicos de manera permanente. Asimismo, las 40 sedes se mantuvieron interconectadas con servicios de audio, video, datos y radiocomunicaciones. Los eventos deportivos tuvieron una cobertura de 1,114 horas en vivo durante 29 días a través 13 señales de televisión satelital simultáneas para 44 países que adquirieron los derechos de transmisión.

* Entrevista realizada por Karina Ascencios y Magaly García Fernández (21 de octubre de 2020) para la Escuela Nacional de Administración Pública. Transcripción realizada por Karina Ascencios Balbín.

Percy Caro, exdirector de TIC y transmisiones del Proyecto Especial Juegos Panamericanos Lima 2019, comparte con nosotros su experiencia.

Debido al contexto actual de pandemia, la transformación digital en las instituciones públicas ha tenido que dar pasos acelerados, sobrepasando en muchas ocasiones su capacidad. No obstante, el protagonismo de las áreas TIC no siempre es el adecuado. ¿Cuáles crees que serían las razones para esta poca valoración o incompreensión?

Esta situación se puede presentar en instituciones públicas donde algunos funcionarios piensan que el área de tecnología se reduce al joven de soporte técnico que arregla la computadora que se desconectó, no la consideran un área que puede generar productividad, como sí sucede en el sector privado. El área de TIC es transversal a la organización y tiene una participación activa en la toma de decisiones porque hoy en día todo está sistematizado e interconectado.

La actividad privada tiene mucha dependencia de la tecnología: la utilizan para ser más eficientes en sus costos. Con este proceso acelerado de transformación digital, las empresas que antes utilizaban diez personas para una labor hoy pueden utilizar solo tres. En efecto, la tecnología los ayudó, pero esto no significa que esa reducción de costos se refleje en un 100% como utilidad; al contrario, debe destinarse una parte de este ahorro a la protección de los sistemas y sobre todo de la información, porque hoy todo está en la red. Eso que antes hacía un operario lo están sistematizando, pasa por una red de transferencia de información y ¿quién las está protegiendo? En algunos casos no se invierte en protección hasta que 'hackean' la web y los sistemas institucionales.

No se invierte en ciberseguridad porque no se considera importante. La importancia de la actividad pública está asociada a la ejecución presupuestal y a la mejor atención e impacto en los ciudadanos; la tecnología resulta una herramienta muy poderosa para alcanzar estos objetivos.

En ese sentido, considero que desde la más alta instancia gubernamental encargada de la parte tecnológica, más allá de la parte normativa, debe buscarse la unificación de sistemas, procesos, hardware y software que hagan más eficiente al Estado. El uso del SIAF en las más de 3,000 instituciones públicas es un ejemplo de unificación de los sistemas administrativos del Estado. Este tipo de acción es la que genera valor y nos puede ayudar a transformar la situación en que vivimos a nivel tecnológico.

Entonces, ¿consideras que el éxito reconocido al Proyecto Especial se debe en buena parte a que el área de TIC fue un órgano de línea y no de apoyo?

Definitivamente. Sabemos que en algunas instituciones públicas, el área de tecnología no solo está como apoyo, sino que está muy escondida, no participa de las decisiones y termina como un *helpdesk* de la entidad. Solo en caso de que el directivo conozca del tema o lo tenga interiorizado llama a TIC para ver cómo se pueden mejorar las cosas en la institución. En el caso del proyecto especial el área de TIC era un órgano de línea.

Considerando la particularidad de la adquisición de equipos tecnológicos, ¿cómo fue el proceso de las contrataciones bajo la modalidad de acuerdo gobierno a gobierno que se implementó en los Juegos Panamericanos?

Tuvimos tres modalidades para contratar lo relacionado a la parte tecnológica: el acuerdo gobierno a gobierno, convenio UNOPS y la Ley de Contrataciones del Estado. Para todo lo relacionado con la gestión, el acuerdo con el Gobierno británico fue muy importante porque nuestro país no había tenido una experiencia similar en eventos de esta magnitud. Lo más resaltante de esta modalidad fue la obra civil; fue un gran apoyo contar con la orientación sobre las mejores prácticas aplicadas a juegos de este tipo.



Para las necesidades más especializadas a nivel de tecnología, como los sistemas para la medición de los tiempos y resultados de las competencias deportivas, no teníamos equipamiento adecuado en el país, así que se contrató a una empresa especializada para cubrir esta necesidad. En algunos casos se optó por soluciones a nivel de servicios que incluían equipamiento y operación, por ejemplo, en las sedes temporales como la del Río Cañete donde se desarrolló el canotaje o Albufera de Medio Mundo para el remo. En otros casos, se realizaron compras como parte de la construcción en sedes permanentes; por ejemplo, el equipamiento para la pista atlética, que funcionará de manera recurrente. Las sedes permanentes que se construyeron con la modalidad de acuerdo gobierno a gobierno fueron la sede Villa Panamericana, Videna, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo y el polideportivo del Callao.

La participación de los británicos, mediante el acuerdo de gobierno a gobierno, fue sobre todo de orientación en cómo y qué tipo de equipamiento y servicios solicitar. En muchos casos no se habían adquirido antes en el país. Con base en esa experiencia se licitan los servicios a través de la plataforma del Gobierno británico, con sus procedimientos y su forma de contratación.



La modalidad con UNOPS ya es conocida. Como cualquier entidad, elaboramos las especificaciones técnicas para los procesos de licitación, por ejemplo, para las radiocomunicaciones, ciberseguridad, gestión del espectro, entre otros. Y para el caso de la compra de computadoras y servicios de mesa de ayuda se hizo bajo la Ley de Contrataciones para todas las sedes.

¿Cómo se trabajó en ciberseguridad?

La vulnerabilidad de los sistemas y de su información representó un reto para toda la organización durante la ejecución de los juegos. Este era un tema crítico porque en el 2018 se realizaron los Juegos Olímpicos de Invierno en China, en el que los 'hackers' anularon la señal televisiva que transmitía la ceremonia de inauguración en vivo. Era una alerta permanente proteger las transmisiones, así como todo lo relacionado a los resultados de tiempos, marcas, records y sobre todo el cuadro medallero.

Con apoyo de la Marina de Guerra del Perú, implementamos el centro de ciberseguridad. El proyecto puso a disposición el hardware y software con el centro de comando y control totalmente equipado; y por parte de la Marina contamos con personal especializado en temas de ciberseguridad.

De manera conjunta realizamos ejercicios para simular casos y determinar cómo reaccionaríamos ante posibles ataques. De hecho, recibimos millones; sin embargo, estuvimos preparados para repelerlos.

Un aspecto muy importante fue la capacitación previa a todo el personal, crear conciencia para que no usen *pen drives*, USB o no se ocupen de los *phishing*, pues en cuestiones de ciberseguridad el eslabón más débil somos las personas.

Coméntanos sobre las etapas de planificación y ejecución.

Este era un proyecto particular con una fecha de inicio inamovible para la que no valían ampliaciones de plazo. Los juegos empezaban el día programado y los servicios tenían que funcionar al 100%.

Durante el proyecto, lo que más tiempo y esfuerzo demandó, como en todos los proyectos, fue la planificación y dentro de ello la preparación de las especificaciones técnicas sobre tecnología. Ese fue un trabajo muy arduo en el que intervino un grupo nuclear con el apoyo de especialistas que conocían los servicios que a nivel de juegos olímpicos y panamericanos deberíamos ofrecer como organizadores.

Algunos miembros del equipo tuvieron la oportunidad de conocer juegos similares. En mi caso, asistí a los Juegos Olímpicos Juveniles realizados en Buenos Aires en el 2018 para obtener mayor experiencia sobre todo en la ejecución.

La experiencia viene en la implementación. Ahora tocaba el turno a la ejecución y las pruebas. Nos propusimos tener todo listo el 1 de julio, ya que iniciamos los juegos el 24, es decir 2 días antes de la ceremonia de inauguración. El periodo del 1 al 24 de julio fue lo que en tecnología denominamos *freezing*, es decir, fue una etapa de congelamiento de los servicios y aplicaciones en la que se prueba cómo debería funcionar todo y ya no es posible agregar una etapa más, una nueva sede más, porque sino todo el esquema se ve afectado.

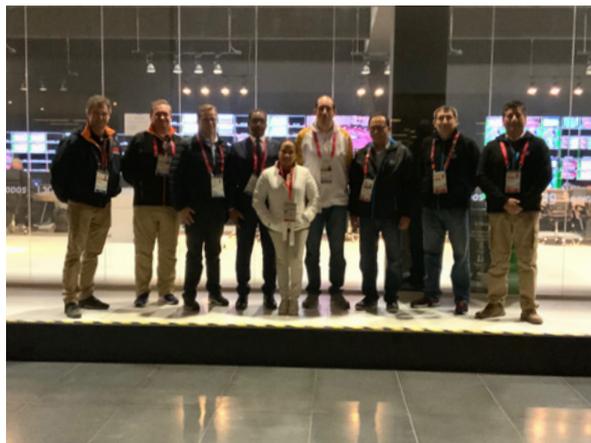
¿Hubo momentos complicados?

Nosotros teníamos claro qué se necesitaba; los servicios estaban bien definidos. Es decir, lo complejo fueron las etapas de implementación y ejecución.

Durante la implementación era necesario un alto grado de interacción y coordinación con otras áreas. Por ejemplo, TIC no podía tender la fibra óptica si la infraestructura no estaba terminada, entonces tenía que interactuar con el área de construcción. El lugar donde iban los sensores para la medición de los tiempos, marcas y resultados de las competencias tenía que estar acorde con

el área de deportes para saber dónde iban a estar los atletas y cual era la disposición del campo de juego (*field of play*). La coordinación con las áreas de infraestructura, operaciones y comercial fue intensa. Se logró un gran engranaje que permitió desarrollar esta etapa con éxito.

En la ejecución nunca faltan problemas; hay que resolverlos conforme se presentan, por ello los ejercicios previos son muy valiosos. Durante la etapa de congelamiento se realizaron simulaciones de los problemas para encontrar la mejor manera de resolverlos; sin embargo, siempre se presentan situaciones que no tienes identificadas previamente. No sucedió en el área de TIC, pero recuerdo que al área de operaciones se le presentó una huelga de choferes, quienes estaban a cargo del transporte de los atletas; al parecer, la empresa contratada no había cumplido con ellos. Esa madrugada recibimos la alerta a las 3 am; y a las 6 am los atletas ya estaban siendo trasladados a sus sedes de competencia según lo programado. En todo el proceso se desarrolló un fuerte vínculo con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así que acudimos a ellos y pudimos contar con sus conductores para resolver el problema.



En nuestra área no tuvimos complicaciones mayores, pero puedo mencionar la saturación de red que se presentó en la Villa Panamericana. Teníamos 6,500 atletas conectados con dispositivos móviles, tabletas, portátiles, etcétera. Nos dimos con la sorpresa de que había un pico entre 8 pm y 2 am que sobrepasaba el ancho de banda, que era bastante grande. Los 42 comités reclamaron la falta de conectividad durante el primer día.

Durante la madrugada tomamos acción y coordinamos la ampliación de los anchos de banda y la redistribución de las conexiones con el proveedor. Al día siguiente tuvimos menos saturación y todo fue mejorando.

Lo principal es que para todos los casos teníamos contingencias. En el caso de las fibras ópticas teníamos una de respaldo, contábamos con energía temporal que también de respaldo. Tener siempre una alternativa a la mano para afrontar cualquier situación fue fundamental.

El proyecto especial es único por sus características y magnitud. Desde tu experiencia, ¿puedes identificar algún tema del que hayas aprendido y sea replicable en otra entidad pública?

Sobre la parte deportiva he aprendido muchísimo; en mi experiencia previa a los juegos panamericanos no había tenido a cargo proyectos relacionados a deportes. Sin embargo, mis conocimientos y experiencia general en tecnología fueron determinantes para contribuir con el éxito de los juegos. Toda la experiencia ha sido un gran aprendizaje. Espero que tengamos nuevamente eventos de esta naturaleza porque el retorno que ha tenido el país en términos de exposición, turismo y en especial de legado –no solo en infraestructura sino el que deja en las personas– ha sido muy valioso.

Este es el tercer mayor evento deportivo a nivel mundial después del mundial de fútbol y las olimpiadas. En mi opinión, debe ser el segundo por el nivel de complejidad más que por la audiencia. Un mundial de fútbol puede tener mucha visibilidad, mucho retorno, pero son partidos que la mayoría de veces no se desarrollan en simultáneo salvo algunos de la primera fase. En un estadio de fútbol siempre vas poner tus cámaras de televisión y las del video arbitraje (VAR) en las mismas posiciones. En el Proyecto Especial podíamos tener en simultáneo veinte eventos y transmitir catorce en vivo. La complejidad es distinta; tienes muchos escenarios, cada uno con particularidades. No es lo mismo colocar tecnología en el Río Cañete que en la Escuela de Equitación de La Molina, o en Paracas para la vela como en el Morro Solar para ciclismo de montaña.

Creo que lo más importante que recojo y replicaré de este aprendizaje es la forma cómo debemos razonar para hacer frente a una situación problemática. La tecnología es una herramienta para resolver los problemas, no es la forma, no es el medio. La tecnología ayuda muchísimo sobre todo en circunstancias como las que vivimos actualmente.

Lo otro es tener siempre una segunda opción para resolver un imprevisto. No hay que pecar pensando que tener opciones de respaldo es mucho gasto; al contrario, si pensamos en ¿quién me va a atacar? estamos subestimado los riesgos que hoy existen y eso es un error que después lamentamos. A veces se pone muy por debajo la posibilidad de tener una segunda alternativa, muchas veces por temas presupuestales, pero a la larga no tenerlo puede tener un impacto negativo más fuerte que adquirirlo.

¿Qué factores determinaron el éxito del proyecto?

En primero lugar fue el apoyo decidido a nivel de gobierno; en segundo lugar, el compromiso de las personas, que más allá de una retribución económica por su labor, tenían la motivación de trascender. Todos los que hemos participado en el Proyecto Especial tuvimos un valor agregado distinto, hacíamos algo diferente, y lo sabíamos.

En tercer lugar, estuvo el apoyo de otros gobiernos e instituciones porque no teníamos experiencia en hacer juegos. Ahora podemos decir que sabemos. Fuimos a Chile en noviembre del año pasado para transferir conocimientos al comité organizador porque los siguientes Juegos Panamericanos serán en Santiago.

¿Qué podemos recoger de esta experiencia para afrontar la situación actual?

Me parece que hoy se está recogiendo, porque la persona que está a cargo de la reconstrucción del norte trabajó en la organización de los juegos, y están trabajando con la modalidad de acuerdo gobierno a gobierno con el gobierno británico. Por otro lado, existe el Proyecto Especial Legado Juegos Panamericanos y Parapanamericanos que colabora en la gestión de la pandemia a través de hospitales temporales, siempre decíamos que el legado no solo es el fierro y el cemento que tiene la edificación, es la gestión; es lo que ha ganado el país, lo que ganamos nosotros como profesionales.

¿Cómo ves el actual proceso de digitalización acelerado por la pandemia?

Considero que se abre un gran riesgo por la vulnerabilidad de la información, porque lo que antes hacías dentro de la red local de una institución con todas las medidas de seguridad hoy se trasladó a los hogares. La seguridad se tornó más crítica porque la mayoría de personas se conecta desde sus casas. Es un gran riesgo para la seguridad de la información para los que tenemos la facilidad de acceder a las redes de comunicación.

Cuando hablamos de lugares donde la conexión no es tan desarrollada o no tiene los equipos necesarios, hay una brecha importante que cubrir. Sobre todo en el sector educativo el impacto ha sido fuerte para escolares y universitarios. En ese sentido, el uso eficiente de la tecnología para educar tiene que ver más con la formación.



Me parece que los grandes megaproyectos siempre son complicados y difíciles de culminar. Es importante hacer las cosas de a pocos, con prueba y error, aunque también es cierto que en el Estado no te puedes equivocar y eso es motivo para que muchas personas prefieran mantener un *statu quo*. Una de las cosas que he aprendido del Estado es avanzar con cosas pequeñas de alto impacto.

¿Cómo comparas tu experiencia en el sector público antes y después del Proyecto Especial?

Creo que la diferencia más significativa son las personas. En las instituciones tenemos aquellas que apoyan, las que son entusiastas, las que quieren aprender, pero también te encuentras con las personas que te dicen: "eso no va a funcionar", "no lo hagas", "te vas a meter en problemas". Los peores son los que te ponen trabas para cambiar el estado actual de las cosas. Quizá eso es lo que debería mejorar: las personas, el compromiso. Debe evaluarse qué sucede ¿es falta de motivación? La mayor diferencia está en el factor humano.

Innovación social y ciclo de políticas públicas: una propuesta de integración conceptual

Narda Carranza Pinedo*

Resumen

La innovación social, un concepto controvertido, se estudia desde hace más de una década bajo un enfoque normativo-radical. El ciclo de políticas públicas, por otro lado, es un marco conceptual consolidado dentro de la ciencia política. Ambos comparten una naturaleza normativa y pragmática enfocada en la solución de problemas socialmente relevantes; sin embargo, no se han explorado sus intersecciones y complementariedades. Este artículo espera contribuir en la creación de puentes conceptuales que permitan una mayor colaboración entre ambas literaturas a partir de un ejercicio de integración conceptual entre ambos conceptos.

Palabras clave: innovación social, ciclo de políticas públicas, integración conceptual, gestión pública.

Abstract

Social innovation, a contested concept, has been studied for a decade from a normative-radical approach. The policy cycle, on the other hand, is a consolidated model within political science.

* Politóloga y magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es docente universitaria y consultora en temas de políticas públicas. Cofundadora de NOR-Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Fue becaria del programa trAndeS-Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (una iniciativa conjunta entre la Freie Universität Berlin y la PUCP), entre 2017 y 2019.

Both categories share a normative and pragmatic nature focusing on solving socially relevant problems; however, their intersections and complementarities have not yet been explored. This article hopes to contribute to the creation of conceptual bridges for greater collaboration between both literatures.

Keywords: social innovation, policy cycle, conceptual blending, public management.

1. Introducción

El estudio de las innovaciones sociales es central para el ámbito de la gestión pública en un contexto de creciente interés acerca del tema en diferentes sectores —entre ellos el académico—, y también por haberse erigido como un importante paradigma de intervención social en el sector público y privado, dada su centralidad en las políticas públicas en los estados de bienestar europeos y su aparente difusión como política a otras regiones y sectores. El creciente interés en este tema ha llevado a explorar la amplia literatura y establecer corrientes conceptuales y tipologías dentro de ella. Sin embargo, hasta hoy, el concepto de innovación social sigue considerándose controvertido. En el contexto latinoamericano, donde son prioritarias temáticas como el desarrollo sustentable y humano, las desigualdades sociales y el papel del Estado, parece ser aún más prioritario comprender y participar de este amplio debate.

En la literatura sobre innovación en el sector público¹, el sector público es visto como un entorno que afecta el tipo de innovación, debido a sus lógicas, normas y prácticas (Vickers y otros, 2017). En este ámbito, son comunes los trabajos conceptuales (Rana y otros, 2014; Şandor, 2018), así como, las propuestas teóricas que buscan mayor rigurosidad (El-Haddadeh y otros, 2014) y se alimentan de enfoques organizacionales del sector privado (Arundel y otros, 2019). Sin embargo, se propone tener cautela debido a la ausencia de marcos teóricos establecidos y verificación de teorías (Rana y otros, 2014; De Vries, Brekkers y Tummers, 2016).

El campo de estudio de las políticas públicas, por otro lado, tiene un desarrollo teórico acumulativo en el que modelos como el de ciclo de políticas públicas son criticados, pero mantienen su centralidad respecto a la construcción de nuevas teorías. Este artículo buscará brindar mayor claridad conceptual en el ámbito de la innovación en el sector público, a partir de un ejercicio de

1 La búsqueda bibliográfica consistió principalmente de revisiones bibliográficas —específicamente de los últimos cuatro años (2015-2019)— mediante Google Scholar y usando combinaciones de las palabras clave “social innovation”, “public sector” y “governance”. Se seleccionó este periodo dado que los estudios sobre IS han aumentado significativamente desde el 2015 (Kaya, Esen y Esen, 2019).

integración entre conceptos vinculados con la innovación social y las políticas públicas.

El texto se divide en seis apartados. En el primero, se describe y justifica a grandes rasgos la propuesta de integración conceptual, poniendo especial énfasis en el desorden conceptual de las propuestas que vinculan innovación social y sector público. En el segundo y tercero se presentan los conceptos de innovación social (en adelante, IS) y ciclo de políticas públicas. En el cuarto, se presenta el ejercicio integrador. En el último apartado se proponen temas emergentes a partir de este ejercicio.

2. Desorden conceptual e integración conceptual

En los siguientes párrafos, se ilustra el desorden en los vínculos propuestos entre el concepto de innovación social (IS) y otros asociados al estudio de las políticas públicas, como gobernanza e instrumentos de política. Se concluye explicando en qué consiste la integración conceptual y su posible utilidad en este escenario.

La IS se presenta, en varios de los estudios revisados, como respuesta a problemas sociales complejos y los límites de la actuación estatal (United Nations, 2006; Shockley y Frank, 2011; Adams y Hess, 2010; Conejero, 2016; Arenilla, 2017), no solo en regiones como Europa (Massey y Johnston-Miller, 2016), sino también América Latina (Domanski, Howaldt y Shroder, 2017). Vickers y otros (2017) determinan que la IS aparece frente a necesidades sociales y cambios presupuestales. El interés de los países por innovar se supone paralelo o similar al de la Unión Europea, la cual prioriza la IS para lidiar con los problemas de política pública (Massey y Johnston-Miller, 2016). Aunque se asume que esta respuesta es justificada, en algunos estudios se cuestiona esta elección por su ambigüedad conceptual (Massey y Johnston-Miller, 2016) o se la enmarca en un contexto más amplio de reformas de nueva gestión pública (Lévesque, 2015).

Algunos estudios vinculan IS con gobernanza y proponen un tipo de "gobernanza innovadora" (Misuraca, Pasi y Viscusi, 2018) en el marco de la tríada gubernamental-empresarial-social (Ayob, Teasdale y Fagan, 2016). Mientras algunos proponen que la gobernanza y sus mecanismos pueden sostener la IS en el tiempo (Klievink y Janssen, 2014), otros proponen que el proceso de innovación puede servir como unidad de análisis para comprenderla (Castro-Arce y otros, 2019). Se ha puesto énfasis en el papel del Estado como un agente promotor de innovación colaborativa en el sector público (Crosby y otros, 2017) en el marco de la gobernanza (Hernández-Ascanio, Tirado-Valencia y Ariza-Montes, 2017; Bekkers y Tummers, 2018). En ese sentido, la IS sería

un nuevo enfoque de política pública que mejora la participación ciudadana (Conejero, 2016; Conejero y Redondo, 2016) mediante enfoques abiertos de colaboración (Bekkers y Tummers, 2018, Voorberg y otros, 2017). La IS implica entonces instrumentos participativos como la cocreación y coproducción (Peters y Heraud, 2015; Voorberg, Bekkers y Tummers, 2015).

Además del Estado, las empresas sociales y las ONG tendrían un papel central en los procesos de innovación social. Se propone, de esta manera, poner el foco en el vínculo entre la innovación en el sector público y las redes de gobernanza, el liderazgo y *design thinking* (Bekkers y Tummers, 2018). A pesar de este distanciamiento con definiciones tradicionales de innovación como mejoras tecnológicas y científicas (Adams y Hess, 2010; Misuraca, Pasi y Viscusi, 2018), sigue siendo importante el componente tecnológico vinculado a la transformación digital (Misuraca, Pasi y Viscusi, 2018).

De acuerdo a Conejero y Redondo (2016), se puede definir IS como "un liderazgo público participado que genera soluciones novedosas que están orientadas a la resolución de necesidades sociales" (p.26). También se vincula con otros enfoques de gestión pública, como la creación de valor público (Lévesque, 2015; Crosby y otros, 2017). Así, la IS es también otra aproximación al desarrollo social, como el enfoque de capacidades (Domanski, Howaldt y Shroder, 2017). Sin embargo, sale a relucir que estos vínculos conceptuales se refieren a diferentes definiciones de IS como proceso, instrumento, marco normativo y metodológico. A pesar de su cercanía con la ciencia política (Conejero y Redondo, 2016), los enfoques desde la gobernanza no parecen haber aportado a un mejor uso del concepto de IS dentro de los marcos teóricos asentados sobre políticas públicas dentro de la disciplina.

Frente a este escenario, se propone la integración conceptual entre IS y conceptos asentados dentro de la ciencia política, como el ciclo de políticas públicas y el cambio de políticas públicas. La integración conceptual implica una fusión o integración bidireccional de por lo menos dos espacios mentales, definidos como paquetes de conocimiento (conceptuales) pequeños construidos socialmente (Möring, 2012). Por medio de una red de integración que contiene tres tipos de espacios mentales –espacios de *inputs*, de semejanzas entre estos *inputs* y de la integración misma–, se pueden obtener significados emergentes más allá de los espacios mentales originales (Möring, 2012). De esta manera, el ejercicio puede permitir producir alcances alternativos novedosos (Cranfield y otros, 2015). En los siguientes apartados, presentamos los espacios mentales que luego buscaremos integrar.

3. La innovación social (IS) desde la corriente normativa-radical

La IS ha llamado la atención por ser aparentemente un fenómeno reciente, cuyos antecedentes y probables caminos futuros están definiéndose (Caroli y otros, 2018). Se ha desarrollado, en los últimos 15 años, en un contexto crítico para la política social en los estados de bienestar europeos, un enfoque dominante en los estudios de IS: el enfoque normativo-radical². Para este enfoque, el resultado de la IS es una reestructuración de las relaciones sociales y el cambio social correspondiente de tipo progresista (Ayob, Teasdale y Fagan, 2016). Esta corriente tiene dos rasgos principales: la centralidad de discurso normativo y la tensión entre enfoques para definir los cambios esperados.

1.1. Discurso normativo

Para este enfoque, la IS debe implicar la participación y el empoderamiento de los actores involucrados, especialmente los emprendedores (Andion y otros, 2017; Ayob, Teasdale y Fagan, 2016).

Por otra parte, la IS necesitaría de sistemas y redes³ con ciertas propiedades. Así, la investigación sobre casos de innovación social enfocadas en los factores para su éxito (Hernández y Sánchez, 2014; De Vries, Brekkers y Tummers, 2016) parecen ser mayoritaria frente a la que estudia sus resultados (Voorberg, Bekkers y Tummers, 2015). Así, por ejemplo, la participación de amplios sectores de la población –no solo ONG u otras organizaciones– sería clave para generar mejores resultados (Rey de Marulanda y Tancredi, 2010; Arenilla, 2017). No obstante, la literatura sobre sistemas de innovación social⁴ no se ha formalizado dentro del estudio sobre sistemas de innovación, distinguiéndose por un mayor énfasis en incluir más actores sociales (Fulgencio y Lefever, 2016).

En relación a cómo innovar socialmente, Adams y Hess (2010) señalan que las propuestas de trabajo participativo y la vinculación entre sectores tienen antecedentes en décadas previas,

2 Para ver una tabla comparativa entre este enfoque de IS y otros, ver el Anexo 1.

3 Los trabajos revisados hasta ahora se han enfocado predominantemente en el concepto de "innovación social" asociado a casos específicos a nivel micro. Sin embargo, en los estudios empíricos y la literatura gris sobre innovación social también se hace referencia o se estudian otras categorías de análisis, como se indica en la tabla 2. Estas categorías ("sistemas de innovación", "redes de innovación" y "escalamiento") están presentes en la literatura sobre innovación e innovación social, por lo que es necesario distinguirlas y explorar si el concepto radical-normativo de IS también permea las investigaciones sobre estas categorías.

4 Es una interconexión de elementos en el desarrollo, la difusión, utilización de innovaciones orientadas a solucionar problemas sociales (Fulgencio y Lefever, 2016).

por lo que no son precisamente novedosas. Así, desde la gestión pública, estas propuestas normativas y pragmáticas pueden estudiarse desde un enfoque *bottom-up* (p. ej. escalamiento) y como herramientas o instrumentos de política particulares (p. ej. mecanismos de participación ciudadana) (Caroli y otros, 2018).

1.2. Tensiones respecto al cambio social esperado

Dentro de la corriente normativo-radical, identificamos tensiones frente al tipo de cambio social que se espera como resultado de una IS (Montgomery, 2016). Los resultados de la IS implicarían cambios profundos en las relaciones sociales y políticas, desde un enfoque democrático, y no solamente un proceso participativo que podría instrumentalizarse para legitimar políticas económicas neoliberales (Jelinčić, Farkaš y Tišma, 2016; Godin y Vinck, 2017). En este sentido, se critica que las evaluaciones de la IS sean cualitativas, y se proponen incluir más métodos de investigación (De Vries, Brekkers y Tummers, 2016).

Estos rasgos de la IS que la remiten a pautas sobre el proceso, así como los resultados del mismo han sido criticados recientemente en *El Arte de Innovar* (Echeverría, 2017). En este libro se propone que "las innovaciones son procesos interactivos que generan algo nuevo y valioso (o disvalioso) en entornos determinados" (p. 149). El autor distingue entre la innovación y el resultado de la misma, denominado "novación" y abre la posibilidad de considerar los resultados fallidos en procesos de innovación. Para este autor, "la ontología de la innovación ha de estar basada en la ontología de procesos" (Echeverría, 2017). La agenda de investigación que plantea esta propuesta es exploratoria, empírica, abierta al conflicto, la incertidumbre y el fracaso de la innovación. Andion y otros (2017), desde la sociología pragmática francesa, coinciden en sus críticas enfatizando su carácter situado social, histórica y territorialmente, sin dejar el componente radical de cambio social donde diferentes prácticas, valores, problemas y controversias acerca del cambio en cuestión crearán tensiones y/o conflictos.

Algunos autores han encontrado que la IS ofrece riqueza como un enfoque aplicado y prescriptivo de intervención (metodológico y base para desarrollar herramientas) que puede ser utilizado directamente por el Estado (UN, 2006). Es decir, la IS puede considerarse una herramienta de política que el Estado implementa (Berzin, Pitt-Catsoupes y Peterson, 2014) y que pueden configurar reformas de gobierno, organizacional o institucionales. Estos cambios calzarían en el contexto de la nueva gestión pública, paradigma caracterizado por la puesta en valor de la creatividad, la eficiencia y la toma de riesgos.

1.3. Escalamiento

Un concepto importante para la IS es el de escalamiento. El Estado –en un contexto de crisis o baja capacidad– tendría el rol de apoyar las innovaciones sociales que han tenido éxito (siguiendo un enfoque *bottom-up* de política pública), a fin de extenderlas y, en el mejor de los casos, volverlas políticas universales, es decir, escalarlas (Rey de Marulanda y Tancredi, 2010; Berzin, Pitt-Catsoupes y Peterson, 2014). De esta manera, el emprendedurismo social solo podría tener efectos sistémicos con apoyo estatal (Shockley y Frank, 2011, Westley y otros, 2014) y de la cooperación que colabora en la difusión de experiencias exitosas (Rodríguez y Alvarado, 2008). No está claro que por definición, la IS abarque su escalamiento, siempre que la IS es la "aplicación localizada de una invención" (Rodríguez y Alvarado, 2008), pero desde el enfoque normativo: (1) el escalamiento es deseable para que más personas se beneficien de ella y (2) para que una innovación genere impactos en problemas complejos (Dorado y Hernández, 2019; van Wijk, 2019), bajo una mirada sistémica (Phillips y otros, 2015).

4. El ciclo y cambio de políticas públicas

Existe cierto consenso alrededor de la idea de que los procesos de políticas públicas se pueden comprender mejor como un "ciclo de políticas": un conjunto de etapas interrelacionadas que se inicia con la agendación de un problema público y culmina con la evaluación de las acciones tomadas por el Estado al respecto (Howlett y Cashore, 2014). Este concepto, de hecho, es uno de los que ha tenido mayor continuidad en este campo de estudios (Howlett, McConnell y Perl, 2015). El ciclo de políticas públicas tuvo como uno de sus impulsores iniciales a Harold Lasswell a mediados del siglo XX, cuya propuesta de siete etapas no solo tenía fines analíticos sino propositivos (Howlett y Cashore, 2014). Este modelo se desarrolló en base a trabajos empíricos bajo un enfoque de resolución de problemas (Ver Tabla 1) y de toma de decisiones (Howlett y Cashore, 2014). Desde los aportes en los años cincuentas de Lasswell, las fases del ciclo de política pública se han desarrollado teóricamente en gran detalle, con pocos cambios en las fases propuestas originalmente, pero incluyendo dinámicas de iteración y retroalimentación a la definición del ciclo mismo (Howlett, McConnell y Perl, 2015).

Entre las limitaciones de este modelo, se cuentan la abstracción e idealización excesiva del proceso de políticas públicas, y por ser más útil como guía práctica que como modelo empíricamente relevante (Howlett, McConnell y Perl, 2015).

Tabla 1: Fases del ciclo de políticas públicas como fases de resolución de problemas

Ciclo de políticas públicas	Resolución de problemas
1. Agendación 2. Formulación 3. Toma de decisiones 4. Implementación 5. Evaluación	1. Reconocimiento del problema 2. Propuestas de solución 3. Selección de solución 4. Ejecución de la solución 5. Monitoreo de resultados

Fuente: Howlett y Cashore, 2014.

A pesar de las críticas, este modelo analítico ha permitido propuestas teóricas de mayor sofisticación enfocadas, entre otros aspectos, en los cambios y continuidades de procesos de políticas públicas en el tiempo (Howlett, McConnell y Perl, 2015). Dos enfoques sobre el cambio de políticas que vale la pena mencionar son el de difusión y el multidimensional.

1.4. La difusión de políticas públicas

El cambio de política es la adopción, por vez primera, de una innovación en la política (Tosun y Schnepf, 2020). En estas innovaciones juega un papel importante el aprendizaje (Dolowitz, 2017). De hecho, esta definición corresponde a la de innovación de política pública, referida a la adopción de una política novedosa en una unidad gubernamental particular (Kurian y Boryczka, 2010).

1.5. El enfoque multidimensional del cambio de políticas públicas

El enfoque multidimensional del cambio de políticas establece tres tipos de cambio: el de primer orden (menor), el segundo (moderado) y el tercero (grande) (Tosun y Schnepf, 2020). Los cambios de primer orden implican ajustes a un instrumento, los de segundo son cambios de instrumentos y los últimos son cambios de paradigma (Howlett y Cashore, 2014). Los cambios de tercer orden (o paradigmáticos) son desviaciones frente a ideas dominantes sobre cómo se perciben y se resuelven ciertos problemas sociales (Tosun y Schnepf, 2020). Este es el tipo más raro de todos (Howlett y Cashore, 2014), pues predominan los cambios incrementales (de primer orden).

5. Integración conceptual: La innovación social es el ciclo de políticas públicas

El ejercicio de integración conceptual implica asumir igualdad o correspondencia total entre los conceptos revisados. En ese sentido, se mapean los espacios de concordancia entre aquellas

estructuras conceptuales (Ver Tabla 2) para, posteriormente, realizar un ejercicio de proyección selectiva, con patrones complementarios y elaboración dinámica (ver Tabla 3) a fin de generar un nuevo espacio, el espacio integrado (Fauconnier, 2001).

Tabla 2: “Espejo” conceptual

Ciclo de políticas públicas	Agendación	Formulación, aprendizaje	Toma decisiones, difusión, aprendizaje	Implementación	Evaluación
Cambio de políticas públicas	-	Cambios de primer, segundo y tercer nivel			-
Innovación social	-	Co-producción	Escalamiento	Participación, cambio de relaciones sociales y políticas, escalamiento	Cambio social-político Efectos sistémicos
Innovación crítica	Proceso, conflicto de valores, tensiones entre actores				Novación, fracaso de la innovación
Integración conceptual	Agendación	Formulación participativa, valores sociales reflejados	Decisiones basadas en la difusión y el aprendizaje, cambios en tres niveles	Implementación negociada, reacomodo de relaciones sociales, bloqueo, simulación	Resultados macro observables en las relaciones sociales y políticas

Elaboración propia.

1.6. Distinción entre proceso y resultado

El primer aporte de la innovación crítica es la separación conceptual entre el proceso y sus resultados. En el ciclo de política públicas (en adelante CPP), a pesar de que la evaluación es una fase que permite identificar o reconstruir los resultados del proceso de políticas, no contamos con un concepto que abarque de manera general a los resultados en sí mismos, como el de "novación". Así, aunque desde la cadena de valor público se pueden determinar distintos niveles de resultados esperados a partir de bienes y servicios brindados, estos resultados se definen a partir de bases teóricas y empíricas que vinculan ciertas actividades con ciertos efectos en la población. Por otro lado, la IS propone cambios en las relaciones sociales y políticas como resultado general, enfocando la IS no como un proceso de resolución de problemas (como en el caso del CPP), sino como un proceso de reducción de desigualdades sociales y políticas. Ver al CPP bajo estos lentes, involucraría también desestimar la evaluación como una fase partícipe de este proceso.

1.7. El objetivo del ciclo de políticas públicas

Si el CPP ya no está abocado a la resolución de problemas, sino a la reducción de desigualdades socio-políticas, tendríamos un enfoque más concordante con la democracia y los procesos de democratización. Mirado así, el CPP, entonces, está vinculado a la consecución de cambios sistémicos. Este tipo de cambios no implican necesariamente elegir entre cambios de primer, segundo o tercer orden, dado que estos últimos están basados en el instrumento más que en los resultados esperados (de hecho, es en este enfoque donde se observa más la necesidad de separar analíticamente el proceso de sus resultados). En la siguiente Tabla se delinearán los principales elementos de este enfoque "normativo-radical" que podríamos considerar sociológico en la definición del ciclo de políticas públicas comprendido como un proceso de cambio social, pero atravesado por espacios, actores y dinámicas políticas en sus diferentes fases.

Integración conceptual: Políticas públicas para reducir las desigualdades socio-políticas

Componentes	Descripción
<i>Cambios en tres niveles (indistintamente de la fase en el ciclo)</i>	Proceso de cambio de primer orden (ajustes)
	Proceso de cambio de segundo orden (instrumento)
	Proceso de cambio para cambios de tercer orden (paradigma)
<i>Objetivo general de los cambios</i>	Resolver desigualdades socio-políticas que afecta a la ciudadanía
<i>Procesos alrededor de los cambios</i>	Proceso de cambio
	Proceso para mantener el status quo
<i>Grado de participación de actores involucrados</i>	Inclusión de actores durante la agendación, la formulación, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación
	Tensiones entre actores, estrategias conservadoras
<i>Resultados del proceso (outputs)</i>	Sin cambios en las relaciones socio-políticas
	Cambios en las relaciones socio-políticas

1.8. Políticas para reducir las desigualdades socio-políticas

A pesar de que la IS puede ser vista como una respuesta al problema de la desigualdad espacial (Bock, 2016) y la exclusión socioeconómica (Arcos y otros, 2015), su aplicación en ámbitos rurales y/o marginalizados es problemática, justamente por este carácter potencialmente conflictivo de su enfoque "radical". Esta literatura señala la ausencia de ciudadanos activos, calificados y el capital social (Bock, 2016) y la distribución de la "clase creativa" (Mongelli y Rullani, 2017) como condiciones que limitan la IS, y se cuestionan que las agendas de cambio no sean apropiadas localmente (Sampedro y Díaz-Pérez, 2016). Entonces, si bien "un proyecto puede ser

exitoso aunque sus beneficiarios no tengan participación activa en su concepción" (Rodríguez y Alvarado, 2008), existe la posibilidad de cuestionar estas desigualdades para participar en el CPP (Neumeier, 2017).

1.9. La capacidad para generar cambios sociales

La capacidad para cumplir con este nuevo rol de innovar (Shocley, 2011; Rey de Marulanda y Tancredi, 2010) está determinada por variables estructurales (capital social, cultura), institucionales (Hernández y Sánchez, 2014; Arenilla, 2017), políticas (Mead, 2013), y las de carácter sistémico-tecnocrático (Andrews y otros, 2013). En Latinoamérica, esta proposición ha tenido tintes más programáticos que empíricos, pero se aboga igualmente por una aproximación sistémica, involucrando diversos actores, más que centrada en el Estado como innovador (Domanski, Howaldt y Shroder, 2017). A partir de esta integración conceptual, se observa con mayor claridad que la baja capacidad y los resultados insatisfactorios requieren de mayor visibilidad y aceptación institucional en pos de la mejora de los procesos de políticas públicas.

6. Conclusiones

La literatura sobre IS va en aumento y las revisiones bibliográficas de distinto tipo comienzan a ser una fuente de soporte cada vez más necesario para introducirnos en este amplio y, por momentos, confuso tema. Es importante tener en cuenta este emergente debate en un contexto donde el concepto de IS toma más centralidad tanto en la academia como en el sector público, a fin de tomar sus principales aportes o por lo menos reconocerlos en nuestras propias investigaciones sobre IS.

Por otra parte, la corriente crítica descrita no solo necesita mayor visibilidad sino discusión y salir del ámbito meramente conceptual y metodológico, para enriquecer los vínculos teóricos entre IS y disciplinas cercanas, como las de las ciencias sociales. Es probable que un debate sobre IS desde las ciencias sociales pueda reabrir viejas agendas (o empezar nuevas) sobre la revisión de nuestros horizontes y marcos de referencia normativos, los aspectos subjetivos del desarrollo, los estudios multinivel y la necesaria interdisciplinariedad para comprender fenómenos complejos. En ese sentido, desde una mirada de ciencia política y gestión pública, esta investigación supone un aporte para ordenar, ampliar y afinar nuestra mirada en torno a este concepto.

Del análisis preliminar propuesto, se infiere que los aportes de una integración conceptual van

en ambas direcciones. Por un lado, la ciencia política ofrece conceptos que permiten ordenar el campo teórico alrededor de la innovación y expandirlo mucho más. Por otro lado, la innovación social ofrece una crítica pertinente a los supuestos asumidos por consenso dentro del campo de estudio de las políticas públicas.

7. Bibliografía

- Adams, D., y Hess, M. (2010). Social innovation and why it has policy significance. *Economic and Labour Relations Review*. <https://doi.org/10.1177/103530461002100209>
- Andion, C., Ronconi, L., Moraes, R. L., Gonsalves, A. K. R., y Serafim, L. B. D. (2017). Civil society and social innovation in the public sphere: A pragmatic perspective. *Revista de Administração Pública*. <https://doi.org/10.1590/0034-7612143195>
- Andrews, M., Pritchett, L., y Woolcock, M. (2013). Escaping Capability Traps Through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.05.011>
- Arcos, C., Suárez, M., y Zambrano, S. M. (2015). Procesos de innovación social (IS) como fuente de transformación social de comunidades rurales. *Academia y Virtualidad*. <https://doi.org/10.18359/ravi.1425>
- Arenilla, M. (2017). Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica. *Revista del CLAD "Reforma y Democracia"*, No. 67, Feb. 2017, pp. 33-68, ISSN 1315-2378. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/067-febrero-2017/Arenilla.pdf>
- Arundel, A., Bloch, C., y Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Ayob, N., Teasdale, S., y Fagan, K. (2016). How social innovation “Came to Be”: Tracing the evolution of a contested concept. *Journal of Social Policy*, 45(4), 635–653. <https://doi.org/10.1017/S004727941600009X>
- Bekkers, V., y Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209–213. <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>
- Bock, B. B. (2016). Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation. A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56(4), 552–573. <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Carranza, N. E. (2019). Heurísticos burocráticos y sesgo territorial en el proceso de innovación

- social: El caso del programa de mHealth "Mama" en la región La Libertad (2016-2018). [Tesis de maestría] <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/15269>
- Caroli, M. G., Fracassi, E., Maiolini, R., y Carnini, S. (2018). Exploring Social Innovation Components and Attributes: A Taxonomy Proposal. *Journal of Social Entrepreneurship*, 9:2, 94-109. <https://doi.org/10.1080/19420676.2018.1448296>
- Castro-Arce, K., Parra, C., y Vanclay, F. (2019). Social innovation, sustainability and the governance of protected areas: revealing theory as it plays out in practice in Costa Rica. *Journal of Environmental Planning and Management*. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1537976>
- Caulier-Grice, J., Mulgan, G., y Murray, R. (2010). The open book of social innovations. Social innovator series: ways to design, develop and grow social innovations. The Young Foundation. <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovationg.pdf>
- Conejero, E., y Redondo, J. C. (2016). La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 0(15). <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10310>
- Conejero, E. (2016). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. <https://doi.org/10.5354/reggp.v0i27.47255>
- Berzin, S. C., Pitt-Catsoupes, M., y Peterson, C. (2014). Role of State-Level Governments in Fostering Social Innovation. *Journal of Policy Practice*. <https://doi.org/10.1080/15588742.2014.901205>
- Crosby, B. C., 't Hart, P., y Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19:5, 655-669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- De Vries, H., Bekkers, V., y Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Dolowitz, D. P. (2017). Transfer and learning: One coin two elements. *Novos Estudos CEBRAP*, 36(1), 35-56. <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201700010002>
- Domanski, D., Howaldt, J., y Schröder, A. (2017). Social Innovation in Latin America. *Journal of Human Development and Capabilities*, 18(2), 307-312. <https://doi.org/10.1080/19452829.2017.1299698>
- Dorado, S. y Fernández, P. D. (2019). An institutional framework to the scaling up of inclusive social innovations: the case of La Salada. En: G. George, T. Baker, P. Tracey, y H.

- Joshi (Eds.). *Handbook of Inclusive Innovation*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786436016>
- Echeverría, J. (2017). *El arte de innovar: naturalezas, lenguajes, sociedades*. Plaza y Valdés Editores.
- El-Haddadeh, R., Irani, Z., Millard, J., y Schröder, A. (2014). Toward a coherent methodological framework for examining social innovation in the public sector. *Information systems management*, 31(3), 250-258.
- Fauconnier, G. (2001). Conceptual blending and analogy. In Boicho, D. G. K. J. H., & Kokinov, N. (Eds.), *The analogical mind: Perspectives from cognitive science* (pp. 255 - 286). MIT press.
- Fulgencio, H., y Le Fever, H. (2016). What is the social innovation system? A state-of-the-art review. *International Journal of Business Innovation and Research*, 2(10), 434-452. <https://doi.org/10.1504/IJBIR.2016.074837>
- Godin, B. y Vinck, D. (Eds.). (2017). *Critical Studies of Innovation: Alternative Approaches to the Pro-Innovation Bias*. Edward Elgar Publishing.
- Hernández-Ascanio, J., Tirado-Valencia, P., y Ariza-Montes, A. (2017). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (88), 164-199. <https://doi.org/10.7203/ciriec-e.88.8849>
- Hernández, I. D., y Sánchez, O. (2014). Innovación social abierta en el diseño de una política y estrategia de formalización sostenible: un caso colombiano de gobierno colaborativo. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 22(2), 47-61. <https://doi.org/10.18359/rfce.625>
- Howlett, M., y Cashore, B. (2014). Conceptualizing Public Policy. *Comparative Policy Studies*, 17-33. doi:10.1057/9781137314154_2
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 273-289. doi:10.1080/13876988.2015.1082261
- Jelinčić, D. A., Farkaš, A., & Tišma, S. (2016). Innovazioni sociali: Segno dei tempi? *Annales-Anali Za Istrske in Mediteranske Studije - Series Historia et Sociologia*, 26(2), 271-284. <https://doi.org/10.19233/ASHS.2016.21>
- Kaya Özbağ, G., Esen, M. y Esen, D. (2019). Bibliometric Analysis of Studies on Social Innovation. *International Journal of Contemporary Economics and Administrative Sciences*. 9(1), 25-45. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3262221>

- Klievink, B., y Janssen, M. (2014). Developing Multi-Layer Information Infrastructures: Advancing Social Innovation through Public-Private Governance. *Information Systems Management*, 31:3, 240-249. <https://doi.org/10.1080/10580530.2014.923268>
- Kurian, G. T., y Boryczka, J. M. (2010). *Encyclopedia of political science*. CQ Press.
- Lévesque, B. (2013). Social Innovation in Governance and Public Management Systems: Toward a New Paradigm? En F. Moulaert (Ed). *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Edward Elgar Publishing.
- Massey, A., y Johnston-Miller, K. (2016). Governance: Public governance to social innovation? *Policy and Politics*, 44(4), 663-675. <https://doi.org/10.1332/030557314X14042230109592>
- Mead, L. M. (2013). Teaching Public Policy: Linking Policy and Politics. *Journal of Public Affairs Education*, 19(3), 389-403. <https://doi.org/10.1002/jwmg.117>
- Misuraca, G., Pasi, G., y Viscusi, G. (2018). Social innovation and resilience: Exploring the dynamics and impacts on the digital transformation of governance & society. In ACM International Conference Proceeding Series. <https://doi.org/10.1145/3209415.3209488>
- Mongelli, L., & Rullani, F. (2017). Inequality and marginalisation: social innovation, social entrepreneurship and business model innovation: The common thread of the DRUID Summer Conference 2015. *Industry and Innovation*, 24(5), 446-467.
- Montgomery, T. (2016). Are Social Innovation Paradigms Incommensurable? *Voluntas*, 27(4), 1979-2000. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9688-1>
- Möring, S. (2012). Game innovation through conceptual blending. En A. Kultima y M. Peltoniemi (Eds.) *Games and Innovation Research Seminar 2011 Working Papers* (p. 60). Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/250105788.pdf#page=67>
- Neumeier, S. (2017). Social innovation in rural development: identifying the key factors of success. *The geographical journal*, 183(1), 34-46.
- Peters, M. A., y Heraud, R. (2015). Toward a political theory of social innovation: collective intelligence and the co-creation of social goods. *Journal of Self-Governance and Management Economics*, 3(3), 7-23.
- Phillips, W., Lee, H., Ghobadian, A., O'Regan, N., y James, P. (2015). Social Innovation and Social Entrepreneurship: A Systematic Review. *Group & Organization Management*, 40(3), 428-461. <https://doi.org/10.1177/1059601114560063>
- Pol, E., y Ville, S. (2009). Social innovation: Buzz word or enduring term? *Journal of Socio-*

- Economics, 38(6), 878–885. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2009.02.011>
- Rana, N. P., Weerakkody, V., Dwivedi, Y. K., y Piercy, N. C. (2014). Profiling Existing Research on Social Innovation in the Public Sector. *Information Systems Management*, 31(3), 259–273. <https://doi.org/10.1080/10580530.2014.923271>
- Rey de Marulanda, N., y Tancredi, F. B. (2010). De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latina y el Caribe. CEPAL, Colección Documentos de Proyectos.
- Rodríguez, A. y Alvarado, H. (2008). Claves de la Innovación Social en América Latina y el Caribe. CEPAL. [http://ulegid.unileon.es/admin/UploadFolder/63_\(2004\).pdf%5Cn](http://ulegid.unileon.es/admin/UploadFolder/63_(2004).pdf%5Cn)
- Sampedro, J. y Díaz-Pérez, C. (2016). Innovación para el desarrollo inclusivo: Una propuesta para su análisis. *Economía Informa*, 396. <https://doi.org/10.1016/j.ecin.2016.01.002>
- Şandor, S.D. (2018). Measuring public sector innovation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.24193/tras.54E.8>
- Shockley, G. E., y Frank, P. M. (2011). The functions of government in social entrepreneurship: theory and preliminary evidence. *Regional Science Policy & Practice*, Vol.3(3), 181-198. <https://doi.org/10.1111/j.1757-7802.2011.01036.x>
- Tosun, J., y Schnepf, J. (2020). Measuring change in comparative policy analysis: concepts and empirical approaches. In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing.
- United Nations (2006). *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. Department of Economic and Social Affairs.
- van Wijk, J., Zietsma, C., Dorado, S., de Bakker, F. G. A., y Martí, I. (2019). Social Innovation: Integrating Micro, Meso, and Macro Level Insights from Institutional Theory. *Business and Society*, 58(5), 887-918. <https://doi.org/10.1177/0007650318789104>
- Vickers, I., Lyon, F., Sepulveda, L. y McMullin, C. (2017). Public service innovation and multiple institutional logics: The case of hybrid social enterprise providers of health and wellbeing. *Research Policy*, Elsevier, 46(10), 1755-1768.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., y Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17:9, 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Voorberg, W., Bekkers, V., Flemig, S., Timeus, K., Tönurist, P., y Tummers, L. (2017). Does co-creation impact public service delivery? The importance of state and governance traditions. *Public Money and Management*, 37:5, 365-372. <https://doi.org/10.1080/0>

[9540962.2017.1328798](#)

Westley, F., Antadze, N., Riddell, D. J., Robinson, K., y Geobey, S. (2014). Five Configurations for Scaling Up Social Innovation: Case Examples of Nonprofit Organizations from Canada. *Journal of Applied Behavioral Science*, 50(3), 234–260. <https://doi.org/10.1177/0021886314532945>

Anexo 1

Tabla: Corrientes en los estudios sobre innovación social

	<i>Corriente normativo-radical</i>	<i>Corriente utilitarista</i>	<i>Corriente tecnológica</i>
<i>Definición de innovación social</i>	<p>“Innovaciones que son sociales tanto en sus fines como en sus medios [...] nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen simultáneamente las necesidades sociales y crean nuevas relaciones o colaboraciones sociales. En otras palabras, son innovaciones que son buenas para la sociedad y mejoran la capacidad de la sociedad para actuar” (Caulier-Grice, Mulgan y Murray, 2010, p. 3)</p>	<p>“[U]na innovación se denomina innovación social si la nueva idea implícita tiene el potencial de mejorar la calidad o la cantidad de vida” (Pol y Ville 2009, p. 881)</p>	<p>Innovación social es el impacto social de una innovación tecnológica, entendido como reestructuración de relaciones de poder. También se define como nuevas formas de relaciones sociales que impulsan las innovaciones tecnológicas y son necesarias para su éxito (predominante entre 1999–2003).</p>
<i>Características principales</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque predominante desde el 2009. - Surge de la fusión de dos definiciones de innovación social: <ul style="list-style-type: none"> (i) Una implica la reestructuración de las relaciones sociales tanto en la etapa ideacional como durante la entrega de la innovación. (ii) La otra implica que la innovación tenga impacto social. - Se convierte en un discurso normativo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque propuesto entre 2004–2008. - Tiene una perspectiva de Business Management. - La innovación implica cambios de tipo organizacional que generan valor social agregado que compensa los límites del Estado. - Se le critica su razonamiento neoliberal (innovación y ciclos económicos, papel del emprendedor). - Tiene connotaciones normativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presente en la década de los 90. - Uso ambiguo del término “innovación social”. - Con la primera definición se estudió el impacto en las relaciones de género de ciertas tecnologías. - La segunda definición implicaba que, para que las soluciones tecnológicas tengan éxito, las relaciones sociales también debían transformarse.

Fuente: Carranza (2019), en base a Ayob, Teasdale y Fagan (2016).

Introducción al estudio de las políticas públicas

David Sánchez Velásquez*

Resumen

En el presente trabajo tenemos el propósito de revisar el concepto y las etapas del proceso de elaboración de las políticas públicas. Para tal efecto, sobre la base de diversas investigaciones previas realizadas por académicos y especialistas en la materia, recogemos las principales posturas, definiciones y miradas sobre el marco conceptual de las políticas públicas. De ese modo, pretendemos acercar y familiarizar a la ciudadanía y, en especial, a los servidores públicos, con este campo de estudio y promover, en consecuencia, una participación más activa, reflexiva y vigilante durante el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Palabras claves: Políticas públicas, definición de políticas, gestación de políticas, diseño de políticas, implementación de políticas, evaluación de políticas

Abstract

In this paper our purpose is to review the concept and the phases of the process of elaboration of public policies. For this purpose, on the basis of various previous works developed by academics and specialists in the field, we have collected the main positions, definitions and views on the conceptual framework of public policies. In this way, we intend to familiarize citizens, and especially public servants, with this field of study and, consequently, to promote a more active, reflexive and vigilant participation during the design and implementation of public policies.

* Máster en Políticas Públicas y Sociales por la Barcelona School of Management de la Universidad Pompeu Fabra, España. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, se desempeña como Analista de Políticas Educativas en el Instituto Internacional para la Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO).

Key words: Public policy, policy definition, agenda setting, policy design, policy implementation, policy evaluation

1. Introducción

Es de suma importancia que la ciudadanía muestre interés en los asuntos públicos, pues, de alguna u otra manera, estos afectan, para bien o para mal, las distintas esferas de la vida de las personas. Por ende, es necesaria la producción de un mayor número de estudios que repasen el marco conceptual de las políticas públicas para, de ese modo, familiarizar a la ciudadanía y, sobre todo, a los servidores públicos con este campo de la ciencia política y, por consiguiente, promover una participación más activa, reflexiva y vigilante en las actuaciones públicas.

Por fines didácticos, hemos dividido el artículo en apenas dos acápites. En el primero de ellos, revisaremos las dificultades halladas para conceptualizar las políticas públicas. No obstante, superaremos dicho escollo proponiendo una definición amplia y novedosa. En el segundo acápite, estudiaremos las etapas de elaboración de las políticas públicas, a saber, la gestación, el diseño, la implementación y la evaluación, describiendo, con especial énfasis, las principales características de cada una.

2. Definición de política pública

En lengua española, algunas palabras engloban una variedad de significados que dan realce a la abundancia polisémica de los vocablos de nuestro idioma. En una rápida búsqueda por el Diccionario de la Real Academia Española, encontraremos hasta doce acepciones relacionadas con el término 'política'.¹ No nos proponemos ahondar en la riqueza idiomática del español, pues, sin duda alguna, los lingüistas están mejor capacitados para brindar mayores luces sobre ello. Sin embargo, los hispanohablantes debemos ser conscientes de que cada lengua hablada en el mundo actual presenta sus propias singularidades, aunque las labores de traducción de ciertas expresiones foráneas, al no hallar su símil en el español, opacan la apreciación y valoración de la heterogeneidad lingüística de los demás idiomas. Los anglófonos podrían jactarse su vocabulario pletórico, pues cuentan con tres palabras distintas (*polity*, *politics*, *policy*), cada una de ellas con singulares acepciones, para referirse a diferentes ámbitos del fenómeno político. Esos tres vocablos, cuando son traducidos al español, pierden sus particularidades léxicas y terminan confluyendo en una sola y simple expresión: 'política'.

1 Véase la versión digital del Diccionario de la Real Academia Española: <https://dle.rae.es>

La palabra *polity*, por ejemplo, nos remite tanto a los modelos organizativos del Estado (unitario o federal) como a los sistemas gubernamentales del mismo (parlamentario, presidencial, monárquico), plasmados en los textos constitucionales adoptados por la población de un determinado territorio para normar la vida en común. Por su parte, el término *politics* hace referencia a las actividades (interacción, competencia, conflicto y consenso) desarrolladas entre distintos actores (partidos políticos, movimientos sociales, grupos de interés, etc.) para alcanzar y conservar el poder (Roth, 2009:25-26; Subirats *et al.* 2012:37; Ordóñez-Matamoros, 2013:27; Pastor Albadalejo, 2014:18; Fernández, 2015:709). Finalmente, el vocablo *policy* se asocia con el “programa o curso de acción gubernamental” (Pastor Albadalejo, 2014:18), donde se imprimen “las actividades gubernamentales más concretas [...] en campos específicos como serían la sanidad, la defensa o la educación universitaria (Fernández, 2015:709).

Aunque se tratan de tres términos distintos, es preciso mencionar que existe una estrecha relación entre ellos. Las políticas públicas (*policies*) coadyuvan al Estado (*polity*), una entelequia etérea, a materializar su presencia y visibilidad, a través de las acciones realizadas por los funcionarios para resolver los problemas públicos que afectan la vida de los ciudadanos. Asimismo, “en los procesos de elaboración de cualquier política pública [*policy*] se producen una serie de negociaciones y de transacciones entre actores diversos” (*politics*), cada cual defendiendo sus intereses, para no verse afectados o perjudicados por las decisiones gubernamentales (Pastor Albadalejo, 2014:19).

Ahora bien, los académicos y gobernantes de habla hispana, al solo disponer de una palabra para designar diversos aspectos de la actividad política, tienen serias dificultades para comunicar y transmitir las ideas asociadas a los tres términos ingleses antes mencionados (Ordóñez-Matamoros, 2013:28), lo que da pie a un galimatías terminológico y semántico. En ese orden de ideas, la palabra *policy* —aquella que nos interesa especialmente para efectos de este trabajo— es “tradicionalmente traducid[a] como política, [...] [y] suele ser interpretad[a] como *politics* [...] confund[iendo] el arte de la puja por el poder [*politics*] con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber qué se hace con el poder una vez este es adquirido” (Ordóñez-Matamoros, 2013:27).

En consecuencia, dado que la locución política pública es una traducción literal de la expresión inglesa *public policy* (Subirats *et al.*, 2012:37), resulta necesario establecer un concepto clarificado de lo que debemos entender por dicha expresión, buscando subsanar, de ese modo, la errónea asociación que se produce entre ella con el significado tradicional de política (*politics*). No

obstante, esta es una tarea titánica, debido principalmente a la enormidad de definiciones académicas que se han elaborado sobre el concepto de política pública. Al respecto, Pérez Sánchez señala que “[s]e han llegado a categorizar hasta diez acepciones diferentes” (2005:52); Pastor Albadalejo resume catorce intentos de los más destacados politólogos y científicos sociales por conceptualizar a las políticas públicas (2014:20); Velásquez Gavilanes fue capaz de contabilizar veintinueve definiciones de políticas públicas en distintos textos especializados (2009:151) y, por último, Subirats y sus coautores dan cuenta de que Thoenig logró distinguir “en la década de 1980 [...] por lo menos cuarenta de ellas” (2012:37). Es, pues, tal la amplitud de acepciones que Wildawsky ha llegado a afirmar “que es más importante practicar el análisis de las políticas públicas que emplear el tiempo en intentar su definición” (Fernández, 2015:709).

Chaqués Bonafont (2004:1), Dente y Subirats (2014:38) y Fernández (2014:709) coinciden en señalar que una de las definiciones más extendidas y citadas en el ámbito académico es la propuesta por T.R. Dye en su libro *Understanding Public Policy*, a saber: política pública es aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Ciertamente, el esfuerzo de Dye por perfilar la noción de política pública destaca por sobre los demás, puesto que

underscores the notions that policies are conscious choices and not accidents or accidental occurrences; that they result from government decisions and not those of other actors in society such as private companies or other non-governmental organizations; and that so-called ‘negative decisions’—that is, decisions to consciously avoid changing the status quo—are just as much public policies as the more commonly understood ‘positive decisions’ which do in fact alter some aspect of current circumstances.

[subraya las nociones de que las políticas son elecciones conscientes y no accidentes o sucesos accidentales; que son el resultado de decisiones gubernamentales y no de otros actores de la sociedad como las empresas privadas u otras organizaciones no gubernamentales; y que las denominadas 'decisiones negativas' —es decir, decisiones para evitar conscientemente cambiar el *statu quo*— son políticas públicas al igual que las comúnmente entendidas “decisiones positivas” que de hecho alteran algún aspecto de las circunstancias actuales] (Howlett, 2011:15).

Ahora bien, esta definición adolece de algunos problemas. Howlett indica que “not reveal anything about the *processes* through which policies are made, nor the *substantive content* of government decisions and the different elements which go into making them up” [no revela nada sobre los procesos a través de los cuales se hacen las políticas, ni el contenido sustantivo de las decisiones gubernamentales y los diferentes elementos que las componen] (2011:15).

De igual forma, Velásquez Gavilanes encuentra que la definición de Dye “no solo deja [...] por fuera elementos importantes de la definición, como la finalidad de la política y los instrumentos para cumplir los objetivos, sino que [consider[a] como política pública decisiones o actividades

que no lo son" (2009:152).²

Hemos hecho hincapié en la variedad de definiciones sobre políticas públicas que el mundo académico nos ha heredado; sin embargo, se observa que todas ellas, incluso la de Dye, tienen una nota característica en común: están incompletas. En líneas generales, las definiciones “tenden a acentuar algún factor, sean los actores investidos de poderes públicos [como la proporcionada por Dye,] [...] sean los problemas públicos a resolver [...], sean las soluciones estatales adoptadas” (Subirats *et al.*, 2012:38) y, por ende, al “solo hace[r] hincapié en [un] elemento [...], ninguno de los significados barajados incluye todos los elementos constitutivos de una política pública” (Pastor Albadalejo, 2014:19). Entonces, teniendo en cuenta que “no existe un instrumento *per se* que defina lo que es una política pública” (Bregaglio *et al.*, 2014:15) ni “existe una definición [académica] de política pública [...] que recoja un consenso general” (Pérez Sánchez, 2005:52), lo recomendable sería descubrir las ideas inherentes a la expresión ‘política pública’ y para ello debemos recurrir a la identificación de sus elementos constitutivos.

Empero, un nuevo escollo nos impide vislumbrar una respuesta satisfactoria a la tarea emprendida. Consideramos digna de mención la siguiente atingencia del profesor Fernández:

una política pública no es un fenómeno objetivo de perfiles claros y definidos [...], la identificación de sus elementos constitutivos [...] dependerá en buena parte que tal o cual acto, símbolo, decisión o 'no decisión' sean aceptadas por el investigador como constitutivas de una política pública (2015:710).

La advertencia antes citada nos permite entender la diferencia de número, de denominación y de conceptualización de los elementos constitutivos de las políticas públicas que diversos autores plasman en sus respectivas investigaciones. A modo de ejemplo, Subirats y sus coautores detallan ocho elementos constitutivos.³ Por su parte, tanto Pastor Albadalejo como Meny y Thoenig distinguen cinco elementos constitutivos de las políticas públicas, aunque prefiere nombrarlos de distintas maneras.⁴ Finalmente, Velásquez Gavilanes argumenta que son cuatro los elementos

2 Véase el anexo 1 de su artículo (2009:171-181) donde presenta la relación completa de fallas que encuentra en la definición de Dye.

3 Subirats *et al.*: i) solución de un problema público, ii) existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, iii) una coherencia al menos intencional, iv) existencia de diversas decisiones y actividades, v) programa de intervenciones, vi) papel clave de los actores públicos, vii) existencia de actos formales y viii) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades (2012: 40-42).

4 Pastor Albadalejo: i) la existencia de actores institucionales que generan y legitiman la política pública, ii) la adopción de decisiones dotadas de cierta racionalidad, acompañadas de las medidas necesarias para su ejecución, iii) la intención de solventar un problema que ha despertado el interés de las autoridades político-administrativas y que ha sido introducido en la agenda gubernamental, iv) el propósito de cambiar u orientar las conductas o los comportamientos de grupos específicos y v) la producción de impactos en el sistema social y político (2014:21-22). Meny y Thoenig: i) un contenido, ii) un programa, iii) una orientación normativa, iv) un factor de coerción y v) una competencia (entendida como afectación) social (1992: 90-91).

constitutivos de toda política pública.⁵ Por consiguiente, para evitar caer en una nueva vorágine de apreciaciones académicas sobre los elementos constitutivos, seguiremos el innovador planteamiento de Ordóñez-Matamoros, quien, utilizando la terminología de "criterios", logra identificar y agrupar los rasgos comunes que toda política pública ha de evidenciar: i) criterio procedimental, ii) criterio orgánico y iii) criterio material (2013). Sobre esta base, pues, nos aventuramos a proponer una definición de política pública.

Desde nuestra perspectiva, debemos entender a la política pública como un proceso, cuyo inicio se encuentra en el permanente flujo de información (Lahesa, 2004:8) (criterio procedimental) entre autoridades públicas y, eventualmente, los particulares, entendiendo por tales a las organizaciones sociales, civiles, políticas y/o grupos de presión (Bregaglio et al., 2014: 15) (criterio orgánico). Esto permite la adopción de un conjunto de decisiones, acciones, inacciones y acuerdos gubernamentales (Velásquez Gavilanes, 2009:160), que se materializan en una serie de dispositivos institucionales (normas jurídicas, planes estratégicos, adjudicación y movilización de recursos humanos y económicos, etc.) (criterio material) para resolver una situación identificada como problemática. De ese modo, se satisface las necesidades sociales y se construye la confianza entre los ciudadanos y el Estado que las sociedades requieren para su progreso y prosperidad (Bregaglio et al., 2014:15-16).

Toda definición suele ser, por antonomasia, limitada e incompleta, pues acota la riqueza conceptual de los fenómenos que nos circundan. Ello queda claramente demostrado en la definición de política pública arriba esbozada. Asimismo, tratándose de un objeto de investigación reciente, conforme se profundicen los estudios, se irán reconociendo nuevos elementos que lo enriquezcan. En relación a lo dicho sobre el novedoso interés del mundo académico por las políticas públicas, recordemos que la publicación de *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods* (1951), de los profesores Harold D. Lasswell y Daniel Lerner, probablemente haya significado el punto de partida de los estudios sobre las políticas públicas (Grau Creus, 2002:35; Pérez Sánchez, 2005:38; Fernández, 2017:708).

Precisamente, en otra de sus obras, *The Decision Process; Seven Categories of Functional Analysis*, el profesor Lasswell esquematiza el análisis y el estudio de las políticas públicas en un proceso

5 Velásquez Gavilanes: i) proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, ii) proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, iii) proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática y iv) la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (2009:159).

compuesto por siete aspectos: i) inteligencia, ii) recomendación, iii) prescripción, iv) invocación, v) aplicación, vi) terminación y vii) evaluación (Grau Creus, 2002:36; Chaqués Bonafont, 2004:2; Howlett, 2011:18; Pastor Albadalejo, 2014:27). En palabras de Howlett, “Lasswell’s original formulation provided the basis for many other later models of the policy process (...). Each contained slightly different interpretations of the names, number, and order of stages in the cycle but used the same logic to describe them” [La formulación original de Lasswell sirvió de base para muchos otros modelos posteriores del proceso de elaboración de las políticas públicas (...). Cada uno contenía interpretaciones ligeramente diferentes en los nombres, el número y el orden de las etapas del ciclo, pero utilizaban la misma lógica para describirlas] (2011:18).

Años más tarde, sobre la base de lo propuesto por Lasswell, Jones configura una suerte de “ciclo vital” o proceso de elaboración de políticas públicas, dividido en cinco fases: i) identificación del problema e inclusión en la agenda gubernamental; ii) formulación de una solución o búsqueda de soluciones para definir el problema, los objetivos a alcanzar y las estrategias posibles a seguir para la consecución de estos; iii) toma de decisión o elección del curso de acción a seguir entre las disponibles; iv) aplicación de la acción o gestión del problema por parte de una administración pública o privada; y v) evaluación de los resultados (Chaqués Bonafont, 2004:2). Una vez más, los trabajos académicos sobre la materia proliferan y enriquecen el número o la denominación de los eslabones que comprenderían el circuito creativo y formativo de las políticas públicas. Sin ánimos de pormenorizar, tenemos los siguientes ejemplos:

Garry D. Brewer (...) propuso un nuevo listado de fases, enunciando seis: la iniciación, la estimación, la selección, la implementación, la evaluación y la terminación. En 1975, James Anderson editó un libro titulado *Public Policymaking* en el que destacó que el modelo secuencial estaba compuesto por cinco etapas: la agenda (...), la formulación (...), la adopción de la política (...), la implementación (...) y la evaluación (Pastor Albadalejo, 2014:28).

En el siguiente acápite, expondremos con mayor detalle nuestro propio esquema sobre el proceso cíclico en la creación de las políticas públicas.

3. Las etapas de la política pública

Para efectos de nuestro trabajo, procuraremos ordenar el proceso de elaboración de las políticas públicas en cuatro estadios: i) gestación, ii) diseño, iii) implementación y iv) evaluación. Debemos precisar que esta sucesión lógica de pasos no representa la secuencia real en la elaboración de una política pública. No obstante, la división en fases hace más comprensible un proceso caracterizado por etapas caóticas, desordenadas y superpuestas (Navarro, 2008:237).

1.1. Gestación de las políticas públicas

Según Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, la gestación de las políticas públicas "no [...] es [una] fase más del ciclo de análisis sino [es *la* fase] que determina la solución/decisión a tomar por el directivo público" (2005:112), por lo que debe considerársele como la etapa más importante de todo el proceso. La gestación de las políticas públicas está conformada por dos momentos manifiestamente diferenciables: i) la identificación del problema público y ii) la adopción del problema público dentro de la agenda política. Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que "[n]o podemos delimitar dónde comienza la definición de problemas y dónde el diseño de la agenda; estos dos momentos son interdependientes, aunque con fines didácticos y pedagógicos los hemos separado" (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2005:119).

Cuando pensamos en la noción de problema solemos asociarla a "un conjunto de condiciones no deseables" o a "la discrepancia entre *lo que es* y *lo que debería ser*" (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2015:115). Estas ideas llevan implícitas un grave problema: el de la falsa objetividad. Es menester preguntarse "quién está legitimado para definir ciertas condiciones como [indeseables o quién] [...] conoce la situación [ideal] que debería darse" (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2015:115). Las personas consideran ciertos aspectos o situaciones de la vida cotidiana como evidentemente problemáticas. Sin embargo, "ninguna situación [...] constituye *per se* un problema" (Subirats *et al.*, 2012:128). En otros términos, "los problemas no existen, sino que son contruidos [...] subjetiva e interesadamente por los actores implicados" (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2015:112).

Desde esa óptica, si una situación de hecho es calificada como problema público, dicho proceso es, indefectiblemente, "una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación" (Subirats *et al.*, 2012:128). Por ese motivo, no todas las circunstancias problemáticas devienen en problemas públicos ni despiertan el interés de la administración pública para su inclusión en la agenda gubernamental (Fernández, 2015:717). El objetivo es, entonces, identificar los factores que inciden en ello.

Subirats y sus coautores han elaborado un listado de las cuatro condiciones determinantes en la transformación de una situación de hecho en problema público: i) la intensidad del problema, ii) el perímetro del problema, iii) la novedad del problema y iv) la urgencia del problema. En ese sentido, los autores plantean que según su importancia, los diferentes grupos sociales afectados, así como cuán nuevas y patentes se tornan para una determinada sociedad, las circunstancias

problemáticas pasan a la categoría de problemas públicos (2012:134-136). Pero ¿qué es un problema público? En pocas palabras, es "una demanda social que surge de grupos sociales determinados [y que es objeto de] un debate público [...] entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas" (Subirats *et al.*, 2012:131). Luego de expuestas las variables que explican el tránsito de un hecho problemático a problema público, debemos detenernos a observar cómo un problema público reclama atención, se introduce en la agenda gubernamental, pasa a ser objeto de análisis por la administración y conduce, finalmente, al diseño de una política pública que le dé solución.

Reparemos, en primer lugar, que "la entrada y permanencia de un problema público en la agenda [gubernamental depende de] [...] un juego de intereses cruzados de actores y grupos" (Fernández, 2015:718). ¿Cuáles son esos actores? Con propósitos didácticos, aglutinaremos a los múltiples actores en dos conjuntos: i) actores públicos y ii) actores privados (Subirats *et al.*, 2012:59-65). Sin pretender ser exhaustivos, identificamos como actores públicos al gobierno (en sus tres niveles comunes de división territorial del poder: nacional, regional y municipal o local), al congreso o parlamento y a la burocracia (asesores, tecnócratas). En cuanto a los actores privados, señalamos como tales a los grupos de interés (asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.), los partidos políticos y los grupos de expertos de la sociedad civil (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2005:124-125; Dente y Subirats, 2014:109-118; Fontaine, 2015:47). Como bien anota Chaqués Bonafont:

[el] grado de implicación [de los actores] varía a lo largo del [...] [ciclo vital de las políticas públicas], ocupando un papel predominante en alguna de las fases o etapas que lo componen. En la fase de introducción del problema en la agenda [, fase que nos encontramos analizando,] los medios de comunicación tienen un poder de influencia importante, dominando buena parte del escenario político. En la fase de desarrollo e implementación es el Gobierno y la Administración Pública quienes ocupan un papel central, dejando en un segundo plano al resto de actores (2004:3).

La inclusión de un problema público en la agenda gubernamental depende de los intereses y beneficios que los actores públicos y privados obtendrán con la solución o no del problema en cuestión. En el proceso de negociaciones, enfrentamientos y consensos por construir la agenda, una serie de factores influirá en la pasividad o intensidad con que los actores defiendan sus posiciones. Entre esas variables tenemos la emotividad causada por el problema público en la sensibilidad de la ciudadanía, la continua exhibición del problema en los medios de comunicación, la necesidad de ampliar la base electoral discutiendo un tema en boga, la falta de atención del problema augura un futuro escenario crítico y demás (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2005:126-127; Subirats *et al.*, 2012:141-146; Fernández, 2015:717). Sin embargo, no debemos soslayar

de nuestro análisis que la inclusión o exclusión de determinados problemas en la agenda del gobierno no solo es producto de los manifiestos intereses de los actores intervinientes, sino también depende de aspectos más sutiles vinculados con los fenómenos estructurales del poder, como la influencia del sistema económico sobre el gobierno o la desigual e insidiosa distribución del poder (Chaqués Bonafont, 2004:16-17).

Alcanzado el acuerdo para enfocar la atención de la administración pública en un determinado problema público, debemos recalcar en el diseño de las políticas públicas que buscará, en el mejor de los casos, darle una solución viable.

1.2. Diseño de las políticas públicas

En el acápite anterior, hemos analizado el proceso de reconocimiento de la legitimidad de un problema público en la agenda gubernamental. Corresponde, en las próximas líneas, estudiar el proceso de adopción del acuerdo sobre la solución al problema público y la manifestación de voluntad política por solucionarlo (Fontaine, 2015:47).

Antes de seleccionar una opción como posible solución del problema, el/los decisor/es debe/n tener frente a sí mismo/s un abanico de alternativas, y calcular las posibles consecuencias y costes de la aplicación de cada solución. Si en la fase precedente, los medios de comunicación jugaban un rol central, en esta, el papel de los asesores gubernamentales despunta por encima de los demás actores. Ellos serán los encargados de proyectar, predecir y conjeturar las consecuencias futuras de las alternativas de solución barajadas (Fernández, 2015:719).

En palabras de Arias de la Mora (2019), resulta conveniente subrayar que "la inclusión de un asunto en la agenda institucional o de Gobierno constituye una condición necesaria mas no suficiente para que el asunto sea finalmente motivo de una política pública". En muchas ocasiones, los problemas insertos en la agenda desaparecen de ella poco tiempo después (proceso de disipación) o reciben la atención debida luego de un largo período de adormecimiento en la agenda (proceso de incubación), fenómenos cuyas probables causas estén vinculadas a la dificultad para decidir por una de las alternativas de acción para solucionar el problema público en ciernes (Arias de la Mora, 2019:146-147).

Decidir es, de ahora en adelante, la palabra clave en esta sección. Decidir equivale a la manifestación de voluntad e implica elegir una de las diversas alternativas que tenemos a nuestra disposición

para alcanzar un objetivo con el potencial de transformar el mundo (Dente y Subirats, 2014:36-37). Dos son las teorías bases que explican el proceso de adopción de una decisión en materia de políticas públicas: i) la racional y ii) la incrementalista (Fernández, 2015:720). En líneas generales, la teoría racional sostiene que el/los decisor/es, luego de una búsqueda exhaustiva de alternativas y de una evaluación y un conocimiento sesudo de los efectos de cada una, debe/n adoptar la mejor opción (Mondragón, 2005:135; Dente y Subirats, 2014: 53-54; Fernández, 2015:720). A simple vista, esta teoría raya con la "irrealidad e impracticabilidad" (Fernández, 2015:720), dado que el modelo presupone "que el decisor [es] uno (o que actú[a] con una lógica unitaria)" (Dente y Subirats, 2014:56), olvidando que las decisiones en materia de políticas públicas son discutidas por una pluralidad de actores. Además, la teoría racional parece obviar las limitadas capacidades cognitivas del ser humano, en tanto no es factible para el/los decisor/es conocer a la perfección todas "las variables que rodean a una alternativa" (Mondragón, 2005:135). Por ello, Herbert Simon desarrolló un modelo tributario del paradigma racional, el de la "racionalidad limitada", que reconoce los límites cognitivos en la búsqueda de alternativas y, por ende, el/los decisor/es solo debe/n escoger aquella lo suficientemente satisfactoria, no la más óptima. En este modelo, las decisiones acostumbran a estar sustentadas en estudios y análisis previos, pero por lo general están incompletos e incluso son erróneos (Dente y Subirats, 2014:56-57; Fernández, 2015:720-721).

En contrapartida al modelo racional, Charles Lindblom postuló la teoría incremental. Para este autor, el proceso de toma de decisiones no es un acto aislado de un sujeto en particular, sino, más bien, fruto de una interacción social, en la cual el/los decisor/es "ha[/n] tenido en cuenta las preferencias y los recursos de otros actores en la selección de alternativas, y lo hará[/n], al menos, para evitar que esos actores ejerzan poderes de veto o de obstrucción" (Dente y Subirats, 2014:61). En ese sentido, el/los decisor/es centrará/n su atención en aquellas alternativas que difieran incrementalmente del *status quo* –por lo general, ajustes, añadiduras o correctivos marginales de políticas públicas ya existentes– y optarán, finalmente, por la alternativa de solución sobre la que sea posible alcanzar un acuerdo consensuado (Mondragón, 2005:137; Roth, 2009:92-93; Dente y Subirats, 2014:60).

Ahora bien, además de las clásicas teorías antes reseñadas, existe un tercer modelo, teorizado por James March y Johann Olsen en 1976, llamado el *garbage-can model* o modelo del cubo de basura. El curioso nombre de la teoría surge de la siguiente metáfora:

Pongamos que consideramos un proceso decisional en forma de cubo de basura, en el que los participantes van arrojando varios problemas y soluciones. La mezcla de basura (...) depende (...) del tipo de residuo que está previsto que recoja, pero depende también del tipo de desechos que son producidos en ese momento (...) y de la frecuencia con la que se recogen los desechos (March y Olsen, 1976:26, citados por Dente y Subirats, 2014:64).

De la cita anterior se desprende que la casualidad es el elemento clave o el factor determinante en el planteamiento de esta teoría (Mondragón, 2005:140; Dente y Subirats, 2014:66; Fernández, 2015:722). Expliquémonos mejor: las instituciones públicas, contrario a lo que ordinariamente se cree, son organizaciones anárquicas y caóticas. Probablemente, pueda extrañar tan drástica aseveración; no obstante, la siguiente descripción de Roth es tan verídica que echa por tierra cualquier viso de duda: "las actividades, los procedimientos, la participación y las competencias de [los] miembros [de la administración pública] son cambiantes [...], erráticos e imprevisibles [...], [por lo que] los actores suelen [variar] sus percepciones de los problemas [constantemente]"(2009:95). En virtud de lo dicho y siguiendo los postulados de March y Olsen, optar por una alternativa como probable solución de un problema público depende del encuentro fortuito, en un momento dado, entre el problema planteado, la solución expuesta y los actores participantes. Ello explica por qué "los borradores que elaboran los expertos, los asesores, los ingenieros y que se archivan o se desechan simple y llanamente [...] [suelen ser examinados esporádicamente] para ver si serían más oportun[o]s en el momento presente, pues pueden haber cambiado las condiciones y los actores" (Fontaine, 2015:48). De ahí la importancia de sacudir, de tiempo en tiempo, el cubo de basura para cambiar la disposición de los elementos (problemas, soluciones, actores) y descubrir otras oportunidades de satisfacción de las necesidades sociales (Roth, 2009:95).

Ahora bien, la fase del diseño de las políticas públicas no finaliza hasta la elaboración de un producto o documento al que podemos denominar "programa de actuación político-administrativo (PPA)" (Subirats *et al.*, 2012:151). En este instrumento queda impresa la manifestación de voluntad política de los actores intervinientes de darle una solución factible al problema público. El documento debe contener, en esencia, los siguientes cinco elementos:

- Los objetivos: son las metas que se pretenden alcanzar mediante la realización de la solución adoptada.
- Los elementos evaluativos: son los métodos, por lo general, estadístico-económicos, que permiten evaluar el nivel de realización de los objetivos de la política pública diseñada.
- Los elementos operativos: son las modalidades de intervención (prestaciones directas,

desgravaciones fiscales, prohibiciones o autorizaciones) para lograr los objetivos de la política pública.

- Los recursos: implica la elaboración del presupuesto y las formas de financiamiento de la política pública (recursos financieros), así como la distribución de funciones, de acuerdo a sus competencias, entre los actores intervinientes (recursos humanos) para la puesta en marcha de la política pública.
- Los elementos procedimentales: son los procedimientos administrativos que regulan la interacción entre los diversos actores intervinientes (Subirats *et al.*, 2012:154-163).

Luego de elaborado el documento para dar solución al problema público en ciernes, este debe ponerse en marcha para la consecución de sus objetivos. Esta nueva etapa se denomina la implementación o ejecución de las políticas públicas.

1.3. Implementación de las políticas públicas

La implementación es "el conjunto de procesos que (...) tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública" (Subirats *et al.*, 2012:183). En otros términos, esta es la etapa en donde el PPA es ejecutado o puesto en práctica por las instituciones de la administración pública. Por tales consideraciones, la administración pública asume el rol del actor protagonista en esta fase (Grau y Mateos, 2002:43; Blásquez Vilaplana y Morata García de la Puerta, 2005:153; Subirats *et al.*, 2012: 184; Fernández, 2015:722).

Ciertos autores tienden a ensalzar a una u otra etapa como la más importante dentro del "ciclo vital" de las políticas públicas. Fernández (2015:722) y Roth (2009:107) argumentan que la ejecución o implementación de las políticas públicas merece mayor atención a la recibida, pues en ella se pasa de las buenas intenciones a la acción, de los discursos a los hechos concretos, de las palabras a la realidad palpable. En buena medida, según los referidos autores, esta etapa determina el prestigio/desprestigio de los gobiernos y la confianza/desconfianza en la burocracia ante los ojos de la ciudadanía.

No cabe duda alguna de que la dificultad para superar el déficit en la implementación de las políticas públicas –es decir, la brecha o distancia entre lo previsto y el resultado final (*implementation gap*)– ha despertado el interés de los investigadores por esta etapa en particular.

En aras de perfeccionar el proceso de implementación de las políticas públicas, se han

desarrollado dos enfoques teóricos. El primero es el enfoque *top-down* y el segundo, el *bottom-up* (Roth, 2009:107-110; Fernández, 2015:722-725; Fontaine, 2015:43-46; Arias de la Mora, 2019:147-148). En resumidas cuentas, el modelo *top down* "concibe [a] la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniformemente las reglas y los objetivos" (Roth, 2009:110). Por consiguiente, para optimizar el proceso de implementación de las políticas públicas, el modelo *top-down* propone que "mientras los políticos toman las decisiones, los burócratas tienen como misión ejecutar[las]" (Blásquez Vilaplana y Morata García de la Puerta, 2005:155). Asimismo, los objetivos y las tareas deben estar claramente especificados, y entablar una perfecta comunicación entre los decisores y los implementadores para que estos últimos ofrezcan una perfecta obediencia (Fernández, 2015:723). Pues bien, este modelo, donde "[l]a administración cumple y hace cumplir las órdenes y no busca la participación o el diálogo con los destinatarios de la política", quedó desfasado con la aparición de la estrategia, promovida por el Banco Mundial, del "buen gobierno", que busca instaurar una administración pública que rinda cuentas a la ciudadanía (Roth, 2009:110-112).

Reconocida la insuficiencia del modelo *top-down* para mejorar el proceso de implementación de las políticas públicas, surge el modelo *bottom-up*. Los teóricos de este modelo sostienen que los ejecutores de las políticas públicas (funcionarios de ventanilla, policías, maestros) son los llamados a realizar los ajustes necesarios "para adaptar las decisiones primigenias a las necesidades, características y contextos locales" (Blásquez Vilaplana y Morata García de la Puerta, 2005:161). El modelo parte de la idea de que "cuanto más próximos estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capacidad de [mejorarla]" (Elmore, citado por Roth, 2009:126-127) y, por lo tanto, proyecta la imagen de una administración pública que toma en consideración la opinión de la ciudadanía, destinataria final de toda política pública. Sin embargo, tampoco ha estado exento de críticas. De acuerdo con Arias de la Mora, la flexibilidad y el énfasis en la autonomía de los funcionarios puede ocasionar desviaciones del cauce establecido de la política inicial (2019:149).

Una vez implementada o ejecutada una política pública, corresponde la subsecuente medición de los efectos y resultados de la intervención pública, esto es, evaluarla.

1.4. Evaluación de las políticas públicas

Hemos llegado, finalmente, a la última etapa o fase del "ciclo vital" de las políticas públicas. En sí, la evaluación consiste en emitir un juicio de valor sobre la política pública puesta en marcha. Por lo general, los evaluadores están clasificados en tres tipos: i) externos, expertos ajenos a la

política pública; ii) internos, los servidores públicos encargados de la política pública; y iii) mixtos, es decir, tanto expertos externos como servidores públicos involucrados en la política pública. No obstante, la evaluación suele ser una tarea externa, llevada a cabo por científicos sociales y politólogos, quienes, mediante metodologías propias de su campo de estudio, determinan el grado de cumplimiento de los objetivos trazados por la política pública (Grau Creus, 2002:45; Fernández, 2015:726).

En esa misma línea, Roth afirma que se distinguen tres ocasiones propicias para realizar la evaluación: i) *ex ante*, ii) concomitante y iii) *ex post*. La evaluación *ex ante* es aquella que pronostica cuáles serán los impactos futuros causados por una política pública. Por ende, consideramos que no encaja como una actividad de evaluación propiamente dicha, sino, más bien, como una actividad de elucubración. La evaluación concomitante es la que se realiza durante la puesta en marcha de la política pública, realizando un monitoreo de las actividades de implementación de la política pública. Finalmente, la evaluación *ex post* es la de más frecuente ocurrencia y se materializa luego de implementada la política pública (2009:142-150).

De otro lado, Martínez del Olmo identifica tres objetivos o finalidades de la labor de evaluación de las políticas públicas: i) mejorar o perfeccionar la política pública, ii) recapitular o rendir cuentas de la política pública y iii) ejemplificar o generar conocimientos para futuras políticas públicas (2005:178-179). En el primer caso, la información que arroje la evaluación servirá para introducir las modificaciones necesarias para el ajuste de la eficiencia y la eficacia de la política pública. En el segundo caso, la información permitirá decidir si se continúa o no la ejecución de la política pública, luego de oír la opinión de la ciudadanía. Por último, en el tercer caso, la información coadyuvará a mejorar los siguientes procesos de intervención y solución de los problemas públicos (Martínez del Olmo, 2005:179-183).

Para ir culminando, expondremos los criterios para valorar los efectos de una política pública, según Subirats y sus coautores: i) la efectividad, ii) la eficacia y iii) la eficiencia. Desde nuestra perspectiva, la efectividad y la eficacia son sinónimos, por lo que solo desarrollaremos en las siguientes líneas los conceptos de eficacia y eficiencia. La eficacia está referida a la relación entre los objetivos que se persiguen con la política pública y los que efectivamente se dan en la realidad social. En cambio, la eficiencia está vinculada "a la relación entre recursos invertidos en una política pública y los efectos obtenidos" (Subirats *et al.*, 2012: 218-224). Por consiguiente, la evaluación debe analizar específicamente la eficacia y eficiencia de la política pública, es decir,

permitirnos determinar si esta "res[uelve] –o, al menos, soluciona [...] parcialmente– el problema público en cuestión y [...] [si] la asignación de recursos [humanos y económicos] [...] ha sido la óptima" (Subirats *et al.*, 2012:225).

4. A modo de conclusión

Como hemos podido apreciar, desde la definición hasta el número y la denominación de las etapas de su proceso de elaboración, el estudio de las políticas públicas presenta una variedad de posturas y discrepancias en el ámbito académico. Tratándose de un campo de suma importancia para la vida de las personas, es indispensable la familiarización y el involucramiento de la ciudadanía, en general, y de los servidores públicos, en particular. Por ende, el repaso y la difusión de los conceptos y las fases del ciclo de las políticas públicas deben extenderse y buscar, en la medida de lo posible, ser de fácil acceso y entendimiento para todos.

En ese sentido, a lo largo de este breve trabajo, con propósitos didácticos, hemos convenido en aglutinar los elementos constitutivos de la definición de las políticas públicas en tres grupos: i) criterio procedimental, ii) criterio orgánico y iii) criterio material.

De igual forma, el proceso de elaboración de las políticas públicas ha quedado resumido en cuatro fases: i) gestación, ii) diseño, iii) implementación y iv) evaluación. La primera de ellas está centrada en la identificación y la adopción del problema público dentro de la agenda política. Por su parte, la fase de diseño de las políticas públicas está abocada al proceso de adopción del acuerdo sobre la solución al problema público y la manifestación de voluntad política por solucionarlo, la misma que se plasmará en un programa de actuación político-administrativo. De otro lado, la fase de implementación podrá mejorar dependiendo del enfoque teórico al que se recurra: el *top-down* o el *bottom-up*. Este último es el que más se ajusta a los actuales cánones internacionales que han de regir en la relación entre la administración pública y la ciudadanía. Finalmente, la fase de evaluación determinará la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas diseñadas e implementadas.

5. Bibliografía

Arias de la Mora, R. (2019, junio). El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas. *Opera*, Universidad Externado de Colombia, número 25, 137-157.

Blásquez, B. y Morata, B (2005). "La implementación de las políticas públicas: Modelos analíticos

- y el papel de la administración pública". En Pérez, M. (ed.). *Análisis de políticas públicas* (pp.153-173). Universidad de Granada.
- Bregaglio, R., Constantino, R. y Chávez, C. (2014). *Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo Veintiuno de España.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Fernández, A. (2015). Políticas públicas. Caminal Badia, Miquel (editor) y Xavier Torres (coeditor), *Manual de Ciencia Política* (pp.705-730) cuarta edición, Tecnos .
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teoría y métodos*. Anthropos, FLACSO Ecuador.
- Grau, M. (2002). El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis. En M. Grau y M. Araceli (Eds.). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos* (pp. 29-58). Tirant lo Blanch
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies. Principles and instruments*. Routledge.
- Lahesa, E. (2004). *Política y políticas públicas*. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez del Olmo, M. (2005). La evaluación de políticas y programas públicos. En Pérez, M. (ed.). *Análisis de políticas públicas* (pp.175-195). Universidad de Granada.
- Meny, I. y Thoenig, J.C (1992). *Las políticas públicas*, Ariel.
- Mondragón, J. (2005). El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos. En Pérez, M. (ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp.133-152). Universidad de Granada.
- Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, número 17, 231-255.
- Ordóñez-Matamoros, G. (dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad de Externado de Colombia.
- Ortega, N. y Ruiz, S. (2005). Definición de problemas y diseño de la agenda, en Pérez Sánchez, Margarita (editora), *Análisis de políticas públicas* (pp. 111-131). Universidad de Granada.

- Pastor, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En Pastor, G. (ed.): *Teoría y práctica de las políticas públicas* (pp. 17-45). Tirant lo Blanch.
- Pérez, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas. En Pérez, M. (ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 31-50). Universidad de Granada.
- Pérez, M. (2005). El estudio de las políticas públicas. En Pérez, M. (ed.). *Análisis de políticas públicas* (pp.51-75). Editorial de la Universidad de Granada.
- Roth, André-Noël (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, volumen 20, enero-junio, 149-187.

La subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano: análisis crítico y propuestas para no frustrar los objetivos de la regulación

José Alonzo Jiménez Alemán*

Resumen

El presente artículo tiene por objeto advertir una inconsistencia en la aplicación del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General que enfrenta, de una parte, a los supuestos de subsanación voluntaria y reconocimiento de responsabilidad, como causas eximente y atenuante de responsabilidad, respectivamente; y, de otra, a los principios de razonabilidad y proporcionalidad (parámetros indispensables en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración). Además de las críticas a las causas eximente y atenuante de responsabilidad,

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en el programa de Derecho de los Sectores Regulados de la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente se desempeña como Especialista Legal Senior del Banco Central. El presente trabajo ha recibido los aportes de Adriana Romo, Jorge Espinoza y Gonzalo Valdez. Las opiniones y reflexiones del autor no representan la posición institucional de la entidad en la que presta servicios.

se advierte que su aplicación a casos concretos en ordenamientos sectoriales contravendría el principio de razonabilidad y proporcionalidad, pues incentivaría comportamientos oportunistas, como sería beneficiarse del beneficio ilícito producto del incumplimiento. Para graficar esta situación desarrollamos el régimen del encaje bancario a cargo del Banco Central de Reserva del Perú. En este contexto, resaltamos la existencia de una antinomia jurídica de tipo irresoluble, pues estamos frente a la colisión de normas de un mismo cuerpo legal, que vaciaría los incentivos para el cumplimiento de la normativa sectorial y, por ende, podría frustrar los objetivos trazados por el Banco Central con el uso de esta herramienta de política monetaria. Para solucionar esta situación, se desarrollan métodos interpretativos trabajados por la doctrina y el propio Tribunal Constitucional; el más apropiado para resolver este caso en concreto es la interpretación abrogante. Para dicho efecto, se utiliza la asignación de jerarquías axiológicas a las normas bajo conflicto a la luz de los principios involucrados. El resultado de este ejercicio interpretativo es la inaplicación de las causas eximente y atenuante de responsabilidad, en tanto se considera que el principio de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados en el TUO de la LPAG ostentan una jerarquía axiológica superior. Este resultado no involucra que en otros ordenamientos sectoriales sea perfectamente aplicable la eximente o atenuante de responsabilidad.

Palabras clave: Eximente de responsabilidad, atenuante de responsabilidad, antinomia, interpretación abrogante, principio de razonabilidad, principio de proporcionalidad.

Abstract

This article aims to make a warn of an inconsistency in the application of the Administrative Procedure Act that faces, on the one hand, the assumptions of voluntary correction and recognition of responsibility, as exonerating and mitigating causes of responsibility, respectively; and, on the other, the principles of reasonableness and proportionality (essential parameters in the exercise of administration's sanctioning power). In addition to the criticisms against this institution, it is noted that their application in specific cases would collide with the principle of reasonableness, since it would encourage opportunistic behavior, such as benefiting from the illicit benefit resulting from non-compliance with the rule until it is detected, or before it. To illustrate this situation, we will develop the legal reserve regime in charge of the Central Reserve Bank of Peru. In this context, we highlight the existence of an unsolvable legal antinomy, since we are faced with the collision of articles of the same legal body. To solve this situation, interpretive methods are developed, worked by the doctrine and the Tribunal Constitucional

itself, the abrogating interpretation being the most appropriate to solve the case, using for this purpose the assignment of axiological hierarchies to the rules under conflict in light of the principles involved. The result of this interpretive exercise is the inapplication of the excusing and mitigating causes of responsibility, as it is considered that the principle of reasonableness and proportionality developed in the TUO of the LPAG have a higher axiological hierarchy. This result does not impede the application of this reward institutions in other specific regulations.

Key words: Liability waiver, liability mitigating, antinomy, abrogating interpretation, principle of reasonableness, principle of proportionality.

1. Introducción

El procedimiento administrativo común es uno de los ejes de una buena administración, pues aporta eficiencia y predictibilidad a las actuaciones de la administración pública. Hoy en día, nos sigue pareciendo adecuado el objetivo unificador del actual Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), pues se ha puesto un freno específico a la arbitrariedad con que actuaba la administración pública.

No obstante, hemos advertido que los cambios realizados en la LPAG, mediante el Decreto Legislativo 1272, además de ratificar su función "unificadora", han incrementado algunos derechos, garantías y beneficios a favor del administrado, tales como el régimen de eximentes y de atenuantes de responsabilidad. Nos referimos en particular a la subsanación voluntaria (eximente de responsabilidad), y al reconocimiento de responsabilidad (atenuante de responsabilidad) que son objeto del presente artículo.

Particularmente esta entrega tiene por objeto evidenciar una situación muy particular en la aplicación en las causas eximentes y atenuantes de responsabilidad indicadas. Se trata de una situación en la que la aplicación de la normativa especial, y determinados principios del TUO de la LPAG colisionan con dos supuestos de eximente y atenuante de responsabilidad. Esto plantea una problemática interpretativa en la que abordaremos instituciones jurídicas (principios, antinomias y herramientas, como la interpretación abrogante) para su solución. No es nuestra intención realizar una crítica al régimen común del procedimiento administrativo, y menos aún al alcance que se le ha dado en Perú, sino más bien "salvar" algunas inconsistencias que podrían generarse.

2. El rol rector del TUO de la LPAG y la incorporación de la subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad

No queremos explayarnos sobre el rol rector del TUO de la LPAG, pues se ha escrito bastante sobre el particular (Ochoa, 2011). Como se sabe, en su texto original, la LPAG establecía que la ley ostenta un carácter rector en materia de derechos y garantías a favor del administrado en el marco de los procedimientos sancionadores. Con el actual TUO de la LPAG se traslada este rol a la totalidad de la ley, pues se exige que los procedimientos especiales establezcan un tratamiento no menos favorable que el previsto en el TUO de la LPAG.

Sin perjuicio de ello, se han advertido procedimientos sancionadores especiales que vienen alejándose del rol rector y unificador del TUO de la LPAG, especialmente aquellos que son dirigidos por organismos como OSIPTEL, OEFA, OSINERGMIN (Huapaya, Shimabukuro y Alejos, 2019). A pesar de estar de acuerdo con la esencia de las críticas, hemos advertido que en muchos casos la aplicación de las reglas comunes pueda desnaturalizar el ejercicio de la potestad punitiva de las entidades.

Ahora bien, lo que nos interesa analizar son los artículos 257.1.f y el 257.2.a, cuyo antecedente fue el artículo 236-A de la LPAG (incorporado por el Decreto Legislativo 1029). Este artículo solo reconocía dos supuestos de atenuación de responsabilidad, sin asignarles una consecuencia determinada:

1. La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de imputación de cargos (cuya redacción es idéntica al actual artículo 257.1 literal f).
2. El error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa e ilegal.

El Decreto Legislativo 1272 crea las causas eximentes de responsabilidad, lo cual nos parece un acierto, vista la estructura y naturaleza de la responsabilidad sancionadora. No obstante, incorpora algunos discutibles supuestos y consecuencias. Nos referimos especialmente a la subsanación voluntaria —como causa eximente de responsabilidad— y a asignarle al reconocimiento de responsabilidad una atenuación del 50% del valor de la multa.

2.1. Críticas a la subsanación voluntaria como causa eximente de responsabilidad

A nuestro juicio, la primera crítica es el carácter antitécnico de la causa eximente de responsabilidad, lo que genera grandes vacíos a su aplicación. Como se ha dicho (Morón, 2017, pp. 503-518), este supuesto no está vinculado a la antijuricidad de la conducta o culpabilidad del sujeto infractor, sino más bien a un aspecto de política represiva, a fin de “premiar” el incumplimiento.¹ De hecho, la fórmula inicial del Decreto Legislativo 1029 nos pareció correcta, pues representaba una medida proporcional a la actuación del administrado, que solo merecía un desarrollo en cada procedimiento especial.

Esta fue la lógica con que, en el ámbito del procedimiento tributario, por ejemplo, se regula desde hace años la subsanación voluntaria como causa de atenuación, lo que se gradúa en función del tipo de infracción (usualmente las menores graves, vinculadas a obligaciones de información o declaración). Es decir, en caso el administrado corrija su conducta y se ponga a derecho antes de ser detectado, corresponde el otorgamiento de un premio: reducción de hasta el 90% de la sanción. Es una práctica institucionalizada en el ámbito tributario que merece ser analizada en el entorno de procedimientos administrativos comunes.

En segundo lugar, advertimos que el enfoque con que la doctrina mayoritaria viene apoyando esta causa eximente de responsabilidad es el de la regulación responsiva, es decir, en el sentido de fomentar o preferir los mecanismos que favorezcan el cumplimiento de la norma. No obstante, debemos alejarnos de esta posición, pues el enfoque propuesto (a nuestro juicio) es propio de una actividad de fiscalización, cuyo objetivo —efectivamente— es promover el cumplimiento de la norma, antes del inicio de procedimientos sancionadores. Se trata de sensibilizar antes de reprimir. Sobre el particular, Tirado (2011) ha descrito la actividad de fiscalización como la potestad administrativa destinada a garantizar la adecuación permanente de las actividades

1 Una interesante reflexión sobre el particular es que, en la concepción moderna del delito, este se define como una acción típica, antijurídica, culpable y punible. Precisamente el último elemento llama la atención para el caso bajo análisis, pues puede plantearse que la subsanación voluntaria o el reconocimiento de responsabilidad constituyen condiciones que limitarían la intervención administrativo sancionadora como una condición de punibilidad. Esto es, con el objeto de alcanzar objetivos de política represiva, el legislador puede añadir ciertas condiciones que deben concurrir para que un hecho pueda castigarse. En el derecho penal las condiciones de punibilidad se han clasificado en dos: (i) excusas absolutorias, usualmente vinculadas a situaciones subjetivas (como es el caso del hurto entre cónyuges); y (ii) condiciones objetivas de punibilidad que afectan la relevancia de la afectación al interés jurídico protegido (el hurto de un bien cuyo valor no sobrepasa la remuneración mínima vital). Es un enfoque que puede aportar al fundamento de la normativa vigente, aunque lamentablemente ya se hayan calificado como eximentes y atenuantes de responsabilidad.

sujetas a control a lo dispuesto por la ley (pp. 253-255).

El propio TUO de la LPAG organiza la actividad de fiscalización en función de tres finalidades: (i) asegurar el cumplimiento de las normas u obligaciones, para prevenir incumplimientos, bajo un enfoque de riesgo; (ii) revertir el incumplimiento de las mismas; y (iii) cautelar bienes jurídicos y asegurar derechos de las personas. Como señala Maraví (2020), no es el objetivo de la fiscalización sancionar, sino la adecuación de la actuación de los administrados al ordenamiento jurídico. Se trata de comunicar y advertir antes de sancionar.²

Otro es el escenario con la potestad sancionadora, pues se trata de una atribución que —por naturaleza— no está vinculada a promover el cumplimiento normativo al caso en concreto, sino más bien a disuadir a los particulares a su cumplimiento por medio del uso de medidas sancionadoras. La potestad sancionadora es el último eslabón de estímulos para el cumplimiento normativo, esto es, después de la aprobación de las normas, sensibilización e incluso en el marco de una fiscalización que ofrece oportunidades para reconducir nuestra actuación conforme a derecho.

La tercera crítica es que el carácter subsanable de la conducta se extiende hasta antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, es decir, aún después de que el órgano fiscalizador e instructor hayan tomado conocimiento de la conducta infractora. Lo más razonable, como en el ámbito tributario, hubiese sido que la oportunidad se restrinja hasta antes de que el incumplimiento sea detectado por el órgano encargado de la fiscalización (y a partir de ello, generarse una gradualidad progresiva, como plantea el Código Tributario).

En cuarto lugar, se dice que el objetivo de la subsanación voluntaria es promover el cumplimiento de la norma, pues se estaría prefiriendo que el administrado reconduzca su conducta antes de imponerle una sanción después de haberse puesto a derecho. Sobre el particular, debemos señalar que esta visión estaría reduciendo a cero la utilidad social de la sanción (propia de las teorías relativas a la pena desarrolladas en el Derecho Penal), pues se estaría anulando el efecto disuasivo de la sanción, consagrado así por su finalidad preventiva (que en Derecho Penal se denomina "prevención general" y "prevención especial" [Villavicencio, 2017, pp. 24-27] y es de recibo por la jurisprudencia comparada³ y doctrina especializada [García-Gómez, 2007] [Baca,

2 Casación 4165-2017-LIMA publicada el 2 de julio de 2019 en el diario oficial *El Peruano*.

3 La Corte Suprema chilena ha señalado que "() la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora, con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir

2009]). Es decir, la norma en sí misma no estaría motivando al administrado a actuar conforme a derecho, pues se le permitiría infringirla con la condición de corregir esta actuación antes de que se inicie el procedimiento sancionador.

Una vez cometida la infracción, la finalidad preventivo-disuasiva de la sanción se ha frustrado, pues el sujeto no se motivó por las consecuencias legalmente previstas por el incumplimiento de la norma. En este escenario es que aparece la finalidad represiva, que también es leída como una forma de reforzar el contenido de la prohibición legalmente establecida. Se relativiza el impacto de la norma en la conducta de los sujetos. Lejos de estimular el cumplimiento de la norma, lo que genera son comportamientos oportunistas a fin de aprovechar las ventajas inmediatas de incumplirla (que explicaremos con más detalle).

Finalmente, hemos advertido que no todas las infracciones pueden ser subsanadas —en el sentido de reparar o remediar el incumplimiento del administrado—, lo cual ha sido bien descrito en el sector ambiental (Zúñiga, 2020). Esto se debe a que muchos incumplimientos no pueden ser subsanados por la propia naturaleza de las infracciones, pues en muchos casos estamos frente a infracciones que se consuman en un momento específico (infracciones instantáneas), cuyos efectos suelen ser irreversibles.

Para finalizar este acápite, queremos dejar sentada nuestra posición de promover un cambio del TUO de la LPAG, en el sentido de reconsiderar el supuesto explicado como una situación atenuante, y exigir que cada entidad realice una ponderación de dicha conducta. En caso contrario, se aplicaría una gradualidad supletoria.

2.2. Críticas a la asignación de una gradualidad del 50% de la multa por reconocimiento de responsabilidad

Sobre este supuesto de atenuación debemos señalar que nuestra crítica únicamente se circunscribe a la gradualidad asignada. Morón (2017) señala que la finalidad de este atenuante es evitar el complejo tránsito del procedimiento administrativo sancionador y los costos hora-hombre que conlleva determinar la existencia de la responsabilidad administrativa del presunto infractor que se encuentra presto a admitir su responsabilidad, (pp. 514-518). De hecho, la justificación

la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor”. Fallo del 15 de septiembre de 2010. Rol 4.922-2010, considerando 6. En el mismo sentido, se pueden ver las sentencias de 29 de octubre de 2010, causa Rol 9.0782009, considerando 9 y, de la misma fecha, la causa Rol 2.090-2010, considerando 9.

propuesta es válida siempre que el reconocimiento de responsabilidad suponga el ahorro de costos para la administración; sin embargo, no parece adecuado asignarle el 50% como reducción de la sanción pecuniaria, pues generaría el mismo efecto que en el caso de la subsanación voluntaria. Nos explicamos a continuación.

La reducción del 50% de la multa es la oportunidad perfecta para vaciar de contenido el régimen jurídico aplicable al administrado, pues en muchos casos resultaría más beneficioso cometer la infracción antes que actuar conforme a derecho. Imaginemos que abrir un local comercial sin licencia supone una infracción equivalente a 10 y las ganancias diarias ascienden a 50. Con este mecanismo, se soportaría una sanción de 5 si se reconoce la responsabilidad.

Por otro lado, la norma no establece hasta qué fase del procedimiento sancionador el administrado puede acogerse a la causa de atenuación,⁴ por lo cual debe realizarse una interpretación finalística de la norma. Recuérdese que el objetivo era evitar los altos costos en la tramitación de los procedimientos sancionadores. En ese orden de ideas, sería un despropósito brindar esa oportunidad hasta antes de la notificación de la resolución final de primera instancia. En ese sentido, para evitar los costos del procedimiento, lo que correspondía era otorgar un plazo perentorio después de notificado el inicio del procedimiento sancionador (en principio, no debería exceder de diez días hábiles) (Cano, 2016). Otorgar un plazo mayor o dilatar este plazo sería promover conductas oportunistas que buscarían maximizar el beneficio ilícito que vienen obteniendo.

En esa misma línea, atenuar la responsabilidad considerando únicamente los costos que evitaría la administración por la tramitación del procedimiento sancionador es un criterio que solo sería aplicable a regímenes donde las multas no son muy altas (infracciones de tránsito, tributarias en algunos casos) (Buades, 2019; Cano, 2016). Así pues, en sectores donde las multas son importantes y los sujetos infractores gozan de un patrimonio considerable, siempre resultaría óptimo continuar con el procedimiento e imponer una sanción y, por ende, pierde peso el argumento de atenuar responsabilidad para evitar los costes de tramitación.

4 Para cubrir este vacío, una entidad pública como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ha establecido escalas para la aplicación del reconocimiento en su Resolución de Consejo Directivo 17-2017: 50% de reducción si se presenta desde el inicio hasta los descargos y 30% de reducción si se presentan los descargos hasta la resolución final.

2.3. Consecuencia común del reconocimiento de ambos supuestos: comportamientos oportunistas

En este caso, el comportamiento oportunista está asociado a una característica o supuesto no observado por el legislador al momento de reconocer alguno de los dos supuestos (subsanción voluntaria y reconocimiento de comisión de infracción), que (incluso) puede ser considerado como “no querido”, pues faculta al administrado a incumplir la norma y ponderar los beneficios que generaría utilizando la eximente o atenuante de responsabilidad. En ambos casos la finalidad preventivo-disuasiva de la sanción se frustra, pues se reduce el estímulo a actuar conforme a derecho en tanto se valida la conducta al momento de premiar de esa forma el arrepentimiento.

Los particulares somos conscientes de que estas prerrogativas ingresan a nuestro elenco de herramientas procedimentales que pueden ser alegadas en el marco de cualquier procedimiento administrativo sancionador. En este escenario, estamos facultados a realizar una especie de arbitraje regulatorio en tanto podemos optar por: (i) cumplir la norma, (ii) incumplirla, pero subsanarla antes de que se inicie el procedimiento sancionador, o (iii) incumplirla y reconocer la responsabilidad en el momento que más le convenga. Todos estos comportamientos permitidos por el ordenamiento jurídico vigente generan actuaciones oportunistas no deseadas por el sistema jurídico.

Bajo un análisis económico simplificado, cada empresa o persona natural estaría en la condición de determinar los beneficios ilícitos en cada oportunidad:

1. En el primer escenario puede ser detectado, pero subsana su actuación antes de que se inicie el procedimiento administrativo sancionador, acogiéndose así a una causa eximente de responsabilidad.⁵
2. En el segundo escenario, es detectado y, como consecuencia de ello, se le inicia el procedimiento administrativo sancionador, pero se acoge al atenuante de responsabilidad y obtiene la reducción del 50% de la sanción pecuniaria, lo que debe restar del beneficio ilícito obtenido hasta ese momento.

En este punto podemos adelantar que esta actuación contravendría directamente la *ratio legis* de los principios que regulan la actuación administrativa, pues se estaría permitiendo que la

5 Una variable que afecta este supuesto es si la infracción cometida es subsanable o no. Como mencionamos en el presente artículo, existen infracciones que por su propia naturaleza no pueden ser subsanables como aquellas que agotan sus efectos en un determinado momento.

comisión de la infracción sea más ventajosa para el infractor que cumplir el marco jurídico. Nos referimos al principio de razonabilidad del Título Preliminar del TUO de la LPAG, al principio de razonabilidad en materia sancionadora⁶ y, en términos generales, al principio de proporcionalidad.⁷ En ese sentido, podemos adelantar una potencial colisión en la aplicación del artículo 257, en los extremos comentados, y los principios enumerados, que más adelante abordaremos.

3. Regulación sectorial donde la aplicación del artículo 257 obstruye el cumplimiento de su finalidad: régimen legal del encaje

Los requerimientos de encaje se definen como las reservas de activos líquidos que los intermediarios financieros están obligados a mantener bajo la forma de efectivo en sus bóvedas o como depósitos en el Banco Central. Dichos fondos no pueden ser utilizados por los agentes financieros en el giro de préstamos o en algún tipo de inversión que genere rentabilidad. El encaje es aplicado principalmente a las entidades financieras y se calcula como un porcentaje de sus obligaciones (depósitos o pasivos) (Carrera y Córdor, 2011). Es preciso indicar que los fondos “encajados” son debidamente remunerados por el Banco Central.

El rol del encaje ha cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo y su aplicación varía entre países. Inicialmente, dicho requerimiento asumía un papel prudencial o de seguro, aunque esta posición ha sido largamente superada (León y Quispe, 2010). Actualmente, el encaje es utilizado como una herramienta complementaria para la implementación de la política monetaria, incluso bajo un enfoque macroprudencial, a fin de controlar altos influjos de capitales (León y Quispe, 2010).

El régimen jurídico del encaje se sustenta en una habilitación de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú⁸ y la Ley de Bancos,⁹ y se desarrolla a través de circulares emitidas por el propio Banco Central. Actualmente se encuentra vigente la Circular 010-2020-BCRP del 30 de marzo de 2020. La norma establece la composición de los fondos de encaje, el periodo, el encaje mínimo legal y encaje adicional, las obligaciones sujetas a encaje. Asimismo, se establece

6 Numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

7 Extensamente trabajado por la jurisprudencia constitucional, cuyo fundamento legal expreso es el último párrafo del artículo 200 de la Constitución Política del Perú.

8 Artículos 53 al 57 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

9 Artículos 161 a 166 de la Ley Nº 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

un régimen especial para situaciones particulares, y se aclaran las obligaciones no sujetas a encaje. Las principales obligaciones que establece este régimen son (i) mantener los requerimientos de encaje exigidos y (ii) la entrega de información.

El tema que nos interesa comentar en el presente artículo son las infracciones y sanciones, cuya aplicación (en algunos casos) no es consistente con la aplicación de la subsanación voluntaria (como causa eximente de responsabilidad) ni con el reconocimiento de responsabilidad (como causa de atenuación de responsabilidad y reducción del 50% de la multa). Nos explicamos a continuación.

Como podrá advertir el lector, las sanciones por déficit de encaje se calculan precisamente por el monto dejado de encajar, es decir, el faltante del monto mínimo que debió encontrarse inmovilizado en la caja de la entidad financiera o depositado en una cuenta en el Banco Central, pero que fue destinado a otros usos. Como puede suponerse, este dinero no puede ser colocado o destinado a actividades de intermediación financiera. Específicamente el artículo 17 establece:

Artículo 17. Sanciones por déficit de encaje

Sobre el monto del déficit que se registre se aplicará una tasa básica de multa equivalente a 1.5 veces la tasa de interés activa de mercado en moneda nacional- (TAMN) promedio del período de encaje.

La tasa básica de multa será adicionada en un punto porcentual por cada período de encaje en que persista el déficit.

Para determinar la tasa progresiva acumulada por los déficits en moneda nacional se computará adicionalmente los déficits sucesivos en moneda extranjera.

Superado el déficit de encaje, la tasa que se hubiese acumulado en virtud de lo señalado en los dos párrafos anteriores se utilizará para penar el siguiente déficit en el que se incurra, a menos que hubieran transcurrido tres períodos sucesivos no deficitarios de encaje, caso en el cual registrará nuevamente la tasa básica.

Sin perjuicio de la complejidad que supone para un abogado realizar los cálculos específicos, resulta clave entender la determinación de la sanción prevista en el citado artículo 17 y el beneficio ilícito derivado de incurrir en déficit de encaje. Para ello, se debe considerar el mayor ingreso financiero que puede obtener el infractor respecto del que obtendría si, cumpliendo con las normas, no tuviera déficit de encaje.

A fin de esclarecer la forma en que se calcula el monto de la sanción, relacionada directamente con el beneficio ilícito que se deriva del incumplimiento del encaje, podemos apreciar que el déficit de encaje es uno de los parámetros para el cálculo del beneficio ilícito, pues constituye la suma de dinero no encajada (reservada) o indebidamente utilizada. Por su parte, la tasa del rendimiento alternativo al encaje (el promedio de una colocación en el mercado) está vinculada a una (casi) segura utilización de los fondos en la intermediación financiera, lo que constituye

otro componente principal de la fórmula.

En ese sentido, por ejemplo, en caso de que una entidad bancaria haya incurrido en un déficit de encaje por un millón de soles por el periodo actual (enero 2020¹⁰), lo que correspondería es realizar el siguiente cálculo:

- Déficit de encaje: S/ 1'000,000.00
- TAMN aplicable: 14.30% anual efectivo
- Tasa de interés multa aplicable: 21.45% anual efectivo (factor 31 días 0.16875)
- Multa aplicable: S/ 16,875

El cálculo realizado representa el potencial beneficio ilícito obtenido, que estima un parámetro razonable de ganancia como la TAMN en el encaje de moneda nacional y la TAMEX en caso se trata de encaje en moneda extranjera. En este escenario, tanto la subsanación voluntaria como el reconocimiento de responsabilidad desvirtuarían el régimen sancionador aplicable en materia de encaje, pues eliminarían el impacto que se desea en la conducta de los administrados, es decir, desincentivar este tipo de inconductas a partir de la eliminación de cualquier ventaja (beneficio ilícito) que pueda obtener por ello.

Por otro lado, si bien la entidad bancaria puede ponerse a derecho en el siguiente período de encaje, la infracción ya se habría consumado y causado los efectos que se pretenden evitar en la política monetaria. Es decir, no cabría la subsanación pues los efectos de la conducta se agotaron en el periodo de encaje en que se imputa el incumplimiento, en tanto ya se habría beneficiado de su actuación (por ejemplo, colocando esos fondos en inversiones mucho más rentables) y — sobre todo— frustrando los objetivos de política monetaria del Banco Central.

Como indicamos líneas arriba, con el régimen vigente de eximentes y atenuantes, estaríamos frente a una conducta permitida por el ordenamiento jurídico que generaría un comportamiento no deseado por la regulación sectorial, pues se estaría consintiendo la obtención del beneficio ilícito y obviando el perjuicio a los objetivos que persigue el Banco Central. Esto significa frustrar los objetivos trazados por el instituto emisor mediante el uso del encaje bancario y, por ende, obstruir la implementación de la política monetaria. Imagínese periodos en que se tiene por objetivo incentivar el crédito en moneda nacional y se eleve el encaje bancario para la colocación

10 Se realice la consulta al 31 de enero de 2020 en el portal de la SBS, lo cual consta en el siguiente enlace: <https://www.sbs.gob.pe/app/pp/EstadisticasSAEEPportal/Paginas/TIActivaMercado.aspx?tip=B>

de préstamos hipotecarios en dólares, y esto no sea acatado por las entidades sujetas a encaje.

Claramente, estaríamos frente a una contradicción directa del principio de razonabilidad y proporcionalidad, pues se permitiría que la comisión de la conducta sancionable sea mucho más ventajosa para el infractor que cumplir la regulación vigente, sumada a la frustración de la finalidad perseguida con esa intervención.

4. Análisis de la antinomia detectada y propuesta de solución (interpretación abrogante)

Como indicaba Castán Cobeñas (1946), en su interesante texto sobre la "actividad modificativa o correctora en la interpretación e investigación del derecho", por muy sabias y equitativas que queramos suponer a las leyes, estas adolecen de imperfecciones. El juzgador (o intérprete) tiene la misión y el deber de cerciorarse de la existencia y validez de la norma que ha de ser base de la decisión, así como de su sentido y alcance (mediante la interpretación) y de su aplicabilidad al caso controvertido. No puede desentenderse del examen y crítica de aquellas deficiencias, ni renunciar al ejercicio de una cierta y limitada acción correctora y perfeccionadora de la ley.

El autor explica que existen casos en que una norma entra en contradicción con otra de vigencia simultánea (antinomia), y es cuando la función correctora del derecho debe encenderse para establecer un sano equilibrio entre dos intereses antagónicos: por un lado, la seguridad jurídica y, por otro, la movilidad y adaptabilidad del derecho a las circunstancias de cada momento y cada caso (Castán, 1946).

2.1. Breve referencia sobre el concepto de antinomias

De acuerdo a Bobbio (1989, p. 189) una antinomia jurídica puede ser definida como una "situación en que dos normas incompatibles entre sí, que pertenecen a un mismo ordenamiento, tienen un mismo ámbito de validez". Por su parte, Guastini (2014, p. 253) la define como una situación en que dos normas establecen consecuencias jurídicas incompatibles para el mismo supuesto de hecho. En la doctrina nacional, Lara Márquez (2009, pp. 7-9) la define como aquella situación de incompatibilidad por la cual dos normas se excluyen mutuamente, al reclamar cada una en exclusividad para sí el ámbito objeto de regulación de manera tal que la aplicación de una de las normas conflictivas niega la aplicación de la otra y viceversa, no pudiendo aplicarse simultáneamente.

El Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en el expediente 047-2004-AI/TC, mantiene la definición propuesta por Lara Márquez, denominándola "síndrome de incompatibilidad". El último intérprete de la Constitución establece tres supuestos de antinomia:

1. Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad pertenezcan a un mismo ordenamiento o que se encuentren adscritas a órdenes distintos, pero sujetas a relaciones de coordinación o subordinación (como el caso de una norma nacional y un precepto emanado del derecho internacional público).
2. Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad tengan el mismo ámbito de validez (temporal,¹¹ espacial,¹² personal¹³ o material¹⁴).
3. Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad pertenezcan, en principio, a la misma categoría normativa, es decir, tengan homóloga equivalencia jerárquica.

Los problemas de incompatibilidad o descoordinación normativa se pueden dar en tres grados:

1. Incompatibilidad absoluta (o total-total). Se da cuando ninguna de las dos normas puede ser aplicada a ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra.
2. Incompatibilidad unilateral (o total-parcial). Se da cuando una de las dos normas no puede ser aplicada a ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra, mientras que la norma restante puede, en alguna circunstancia, ser aplicada sin entrar en conflicto con la primera.
3. Incompatibilidad eventual (o parcial-parcial). Se da cuando cada una de las dos normas está en conflicto con la otra en algún caso de aplicación y no lo está en algún otro; se da, por tanto, en este caso, superposición solo parcial del campo de aplicación de las dos normas. (Tarello, 2013, pp. 146-153)

El Tribunal Constitucional peruano ha incorporado una clasificación similar a través de tres categorías de conflictos: (i) bilaterales-unilaterales, (ii) totales-parciales y (iii) necesarios y posibles, lo cual genera una serie de combinaciones y exclusiones que no son objeto del presente trabajo.¹⁵

11 El ámbito temporal se refiere al lapso dentro del cual se encuentran vigentes las normas.

12 El ámbito espacial se refiere al territorio dentro del cual rigen las normas (local, regional, nacional o supranacional).

13 El ámbito personal se refiere a los estatus, roles y situaciones jurídicas que las normas asignan a los individuos. Tales los casos de nacionales o extranjeros, ciudadanos y pobladores del Estado, civiles y militares, funcionarios, servidores, usuarios, consumidores, vecinos, etc.

14 El ámbito material se refiere a la conducta descrita como exigible al destinatario de la norma.

15 De acuerdo a la clasificación planteada por el Tribunal Constitucional, se pueden plantear las siguientes combinaciones: (i) conflictos bilaterales, necesarios y totales; (ii) conflictos bilaterales, necesarios y parciales;

3.1. Criterios para superar las antinomias

Dada la tendencia de todo ordenamiento jurídico a constituirse en sistema, la presencia de antinomias es un defecto que el intérprete debe corregir, para lo cual se deberá inaplicar una de las dos normas. Para este fin, la doctrina y la jurisprudencia han elaborado criterios para superar estas situaciones, que son principalmente aplicable a las de tipo soluble (también denominadas "aparentes"), dejando un criterio más discrecional para las de tipo insolubles (denominadas "reales") (Lara, 2009). Tres son las reglas básicas:

1. Criterio cronológico: no requiere mayor precisión, pues constituye un presupuesto básico de nuestro ordenamiento que la ley posterior deroga la ley anterior.
2. Criterio jerárquico: por este criterio prevalece la norma jerárquicamente superior, lo cual está vinculado a la fuerza de ley activa y pasiva que cada norma ostenta de acuerdo a su naturaleza.
3. Criterio de la especialidad: en caso se trate de un conflicto entre una norma general y una especial, debe preferirse esta última. Se ha dicho que el paso de la regla general a la especial corresponde a un proceso natural de diferenciación de las categorías; que la ley especial debe prevalecer porque aquella representa un momento que no se puede eliminar en el desarrollo de un ordenamiento. Bloquear la ley especial ante la ley general sería detener este desarrollo (Bobbio, 1999, pp. 195-196).

Por su parte, Castán Cobeñas (1946, pp. 693-694) plantea otros criterios, como el principio de conciliación histórica y el de interpretación abrogante. Con el primero se trata de privilegiar aquella que tenga el mayor grado de evolución jurídica, tomando en cuenta que no es de suponer que el legislador se proponga un retroceso. El segundo criterio plantea que cuando una contradicción es irreductible, por ser principales y de igual importancia las disposiciones antagónicas, el intérprete ha de tener por no escrita aquella que representa una desviación de los principios generales.

Puede darse el caso, advierte Bobbio (1999, pp. 196-201), de una antinomia entre dos normas contemporáneas del mismo nivel, ambas generales. Se comprende que en este caso los criterios principales no podrían ayudar, pues se estaría frente a una antinomia del tipo irresoluble (como

(iii) conflictos bilaterales, parciales y necesarios respecto a una de las normas en conflicto y posibles respecto a la otra; (iv) conflictos bilaterales, parciales y solo posibles respecto a las dos normas en conflicto; (v) conflictos unilaterales, parciales y posibles. Se indica que expresamente en la sentencia que no caben los conflictos bilaterales, totales y posibles, ni tampoco los conflictos unilaterales, parciales y necesarios.

ocurre en el caso que planteamos en el presente artículo). Estaríamos frente a las denominadas antinomias reales, cuya solución no tiene criterios exactamente definidos por la doctrina o jurisprudencia, lo que merecerá un desarrollo en el siguiente acápite.

Es importante concluir esta parte indicando que el problema derivado de las antinomias se produce en el ámbito de la aplicación de las normas, eligiendo una e inaplicando la otra. Por lo tanto, su solución estará a cargo del operador jurídico, es decir, una persona que carece de facultades legislativas, por lo que no se puede hablar propiamente de derogación de la norma antinómica. Este ejercicio no supone la derogación de la norma derrotada, al punto que otro organismo o entidad resolutoria, en otro caso, puede elegir la norma antes derrotada y posponer o inaplicar la que inicialmente fuera vencedora. Por lo tanto, cada solución en una antinomia vale solo para una controversia particular, de modo que nadie puede prever la solución del mismo conflicto en otra controversia futura (Lara, 2009, pp. 14-18).

3.1. Las antinomias reales o irresolubles y la interpretación abrogante

Enneccerus (1946, pp. 228-229) advierte que ha de permitirse la limitación de la ley (restricción) cuando esta quiere abarcar y abarca un círculo total de casos, pero surge uno que, si bien cae dentro de la regla, tiene características tales que hacen que esta resulte completamente inadecuada y acaso hasta irrazonable para el caso. De este modo, si el legislador hubiera conocido este caso y pensado en las consecuencias, seguramente no lo habría incluido en el ámbito de la regla.

En el caso de concurrencia de normas, la operación correctora es denominada "interpretación abrogante", y tiene por objeto conciliar fuentes legales (igualmente legítimas), aunque contradictorias. Para ello, se plantean formas de conciliación como la sistemática o histórica. Si la antinomia fuera del todo irresoluble, lo que corresponde es adoptar el texto que más armonía tenga con los principios generales de la legislación (Guastini, 1999, p. 170).

Para Bobbio (1999, pp. 196-201) no existe un criterio válido para resolver este tipo de antinomias, por lo cual en caso de un conflicto en que no se pueda aplicar ninguno de los tres criterios clásicos, su solución debe confiarse a la libertad del intérprete. En este punto se puede decir que estamos frente a un verdadero y propio poder discrecional del intérprete. En este escenario, el operador jurídico tiene tres posibilidades: inaplicar una de las normas, inaplicar las dos o conservar las dos.

La doctrina mayoritaria opta por la primera alternativa, en virtud de la cual la operación que

cumple el juez o el jurista es la interpretación abrogante (Lara, 2009, pp. 23-31). Como indicamos, estamos frente a una abrogación en sentido impropio, porque si quien interpreta es el jurista, este no tiene poder normativo y, por consiguiente, no tiene ningún poder abrogativo (el jurista sugiere soluciones a los jueces y eventualmente también al legislador). Diferente es el caso del juez, quien tiene el poder de no aplicar la norma que considera incompatible en el caso concreto.

En este caso, al no ser aplicables los tres criterios básicos de la solución de antinomias, Lara Márquez (2009, pp. 23-31) recoge tres propuestas, que transcribimos a continuación:

1. Haciendo prevalecer la norma favorable antes que la odiosa. Este criterio fue recogido por el Tribunal Constitucional para el ámbito sancionador.
2. Haciendo prevalecer la norma imperativa antes que la permisiva.
3. Librando la elección a la discrecionalidad del juzgador. No se trata de elegir la norma de forma arbitraria, sino por medio de una motivación adecuada, sobre la base de una valoración comparativa a la luz de los principios generales del ordenamiento y de los intereses, que tutelan las normas en conflicto, lo que incluso puede importar una conciliación a través de una modificación parcial.

Guastini (2014, pp. 208-209) desarrolla un criterio de mucha utilidad: la creación de jerarquías axiológicas, vinculadas a un orden en función de la relevancia de los valores en cada ordenamiento. A partir de este criterio, el intérprete atribuye a una de ellas un valor superior al valor de otra. Se trata de realizar un juicio de valor comparativo entre las normas en conflicto. Tal juicio de valor puede ser tácito o expreso; un modo típico de instaurar una jerarquía axiológica entre dos normas es atribuir a una de ellas el valor de principio. En ese sentido, los principios fundamentales de una determinada materia están axiológicamente supraordenados a las relativas normas de detalle.

A nuestro criterio, se trata de analizar la situación en concreto antes de elegir una regla o método determinado; por ende, no es recomendable preferir (de plano) un criterio como el de la norma más favorable o la norma imperativa antes que la permisiva. En ese orden de ideas, concordamos con Bobbio (1999) en el sentido de que una antinomia irresoluble debe ser gestionada por medio de la elección de forma discrecional de una de las normas, a partir de fundamentos que tomen en consideración las circunstancias en concreto y giren en torno de principios generales del derecho, luego de una ponderación de los mismos. Esto es, debe establecer una jerarquía axiológica o prelación valorativa entre los principios involucrados para de esa forma elegir uno de ellos.

3.1. Aplicación al caso en concreto

La antinomia detectada en el presente caso se refiere a dos disposiciones del TUO de la LPAG: de un lado, el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) y el artículo 248.3 (principio de razonabilidad en materia sancionadora); y, por otro, los artículos 257.1.f y 257.2.a, ya analizados. De acuerdo a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, la antinomia analizada sería del tipo conflicto bilateral- posible, pues el cumplimiento de cualquiera de la norma puede implicar irreversiblemente la violación de la otra.

Antes de abordar la solución de la antinomia, es preciso hacer una referencia al contenido de los principios antes indicados. En términos generales, los principios del TUO de la LPAG deben ser leídos como pilares y rectores para la creación e interpretación de las normas. Respecto del principio de razonabilidad recogido en el título preliminar se ha dicho que se trata de una pauta fundamental para producir actos de gravamen contra los administrados de manera justa y proporcional para el cumplimiento de una finalidad pública (Morón, 2017, pp. 87-88), lo que incluye la producción normativa de la administración pública. Por su parte, el principio de razonabilidad en materia sancionadora se ha leído como una directriz para el ejercicio de la potestad sancionadora que busca evitar los dos extremos agraviantes: infrapunición y exceso de punición. Respecto de la infrapunición, Morón (2017) ha indicado que se trata de una punición diminuta que implica afectar de manera ridícula al infractor, de modo que la sanción no llegue a ser disuasiva, sino más bien un costo que se pueda asumir en aras de obtener el beneficio ilegítimo que la conducta ilegal le pueda reparar. Los principios antes descritos no son otra cosa que la plasmación del principio de proporcionalidad¹⁶ en el ámbito del derecho administrativo sancionador, el cual opera claramente en dos planos diferenciados: normativo y aplicativo (Nieto, 2005, p. 351).

Como advertirá el lector, al caso en concreto no son aplicables los criterios básicos para la solución de antinomias, pues estamos frente al clásico caso donde la interpretación de dos disposiciones de un mismo cuerpo legal puede llegar a conclusiones contradictorias. Ambas disposiciones fueron incorporadas o reformuladas a partir del Decreto Legislativo 1272 (misma cronología), forman parte del régimen común del procedimiento administrativo (misma jerarquía) y ambas son consideradas especiales por la naturaleza rectora del TUO de la LPAG (misma especialidad).

16 Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente 2192-2004-AA/TC.

Para optar por una solución debe analizarse las particularidades del caso en concreto, y conocer si la *ratio legis* de las normas en conflicto permitirían una interpretación tal que el criterio de la norma más favorable para el administrado sea preferida (obviando las consecuencias), o más bien una interpretación que corrija la distorsión generada (beneficio ilícito) y aplique el principio de razonabilidad. A nuestro juicio, la interpretación conjunta de ambas normas debe llevarnos a la aplicación del principio de razonabilidad (o proporcionalidad a nivel constitucional), pues de lo contrario se contravendrían principios básicos y estructurales del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública.

Nuestra propuesta al caso en concreto es solucionar la antinomia sin aplicar el artículo 257 del TUO de la LPAG (tanto para el caso de la subsanación voluntaria como para el reconocimiento de responsabilidad). Algunas de las razones que soportan esta decisión fueron adelantadas en las críticas al régimen de subsanación voluntaria y reconocimiento de responsabilidad, sin perjuicio de lo cual a continuación realizaremos un análisis más detallado de cada uno de los argumentos que soportarían esta interpretación:

1. En el caso bajo análisis, preferir la aplicación de la subsanación voluntaria o el reconocimiento de responsabilidad implica vaciar de contenido la finalidad preventivo-disuasoria de las sanciones, pues lo que se genera es un incentivo perverso a incumplir la norma por los beneficios ilícitos que se podrían generar a partir de un comportamiento oportunista. Como se ha indicado, desde el momento en que se permite infringir la norma, se frustra la finalidad preventivo-disuasoria de la sanción. Aunque hoy en día existen posiciones que cuestionan la legitimidad de esta finalidad, nadie puede discutir que la norma en sí misma, en el ámbito administrativo sancionador, constituye una motivación para actuar conforme a derecho,¹⁷ y cuando es aplicada constituye una motivación aún más consistente pues se conoce las consecuencias reales de una actuación ilegal, máxime en escenarios donde las multas son realmente importantes y los particulares presentan una madurez en términos de respeto a la ley.
2. El principio de razonabilidad y proporcionalidad en materia sancionadora establece como idea central generar un reproche proporcional a la infracción generada, es decir, exhorta a la administración pública a establecer la gravedad del desvalor, a fin de que la consecuencia sea equivalente. Atendiendo a ello, se establece una regla básica que consiste en que la

17 Es importante considerar que la finalidad preventivo-disuasoria de la sanción en un escenario como el de la regulación de encaje es totalmente pertinente, pues estamos frente a particulares que incluyen dentro de sus objetivos el cumplimiento normativo. En ese escenario, la norma en sí misma marca un estímulo.

comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción y de esa forma mantener la debida proporción entre los medios a emplear los fines públicos que debe tutelar. Para cumplir esta directriz, la propia norma establece como uno de los criterios para la graduación de la sanción que se considere el beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, lo cual se puede determinar incluso al momento en que el administrado pretenda acogerse a los supuestos analizados del artículo 257.

3. Es claro que el principio de razonabilidad y proporcionalidad son directrices estructurales del procedimiento administrativo sancionador, así como una regla específica para la graduación de la sanción. En este contexto, las reglas sobre eximentes y atenuantes de responsabilidad analizadas, si bien es cierto son incorporadas sobre la base de justificaciones legítimas (impulsar el cumplimiento normativo y ahorrar costos a la administración), no constituyen pilares básicos en el ejercicio de la potestad punitiva de la administración pública. En ese orden de ideas, establecemos en el presente caso una jerarquía axiológica (Guastini, 2014, pp. 211-212), atribuyéndole al principio de razonabilidad y proporcionalidad un valor superior a los beneficios establecidos en el artículo 257 del TUO de la LPAG, en tanto principio fundamental en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública.
4. En este contexto no puede afirmarse que el carácter común o rector del TUO de la LPAG queda sin contenido, pues la propuesta no consiste en no aplicar esta norma, sino más bien preferir la aplicación de principios estructurales, expresamente previstos en la norma, que entran en colisión con beneficios (eximente y atenuante) que no se encuentran en el mismo nivel valorativo.
5. La regulación de encaje tiene como objetivo la efectividad de la política monetaria, por ende, el régimen sancionador está pensado en crear los incentivos para su cumplimiento. En este sentido, un régimen que valide el incumplimiento de la regulación (mediante exenciones y atenuaciones de responsabilidad) frustra la eficacia real de las intervenciones del instituto emisor.
6. Si bien es cierto que la interpretación propuesta también vulnera el numeral 247.2 del TUO de la LPAG —pues se estaría aplicando un régimen jurídico menos favorable para el administrado—, consideramos que la justificable uniformidad garantista pretendida por el procedimiento administrativo común debe ceder frente a principios básicos como el de razonabilidad y proporcionalidad al caso en concreto. En esa línea, establecemos una jerarquía axiológica, en la que asignamos al principio de razonabilidad y proporcionalidad

un valor superior respecto de la uniformidad garantista del TUO de la LPAG.

7. El funcionario público que decida realizar una interpretación abrogante, debe tener claro que esta se materializará en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador, que (seguramente) estará sujeto a un control mediante un recurso impugnativo o una nulidad de oficio, por ende, lo más importante es motivar la decisión. En esa línea, el artículo 259 de TUO de la LPAG tipifica el conjunto de faltas administrativas en que pueden incurrir los funcionarios públicos en la tramitación de procedimientos administrativos a su cargo. Las más relevantes para el presente trabajo son las siguientes: resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia e incurrir en ilegalidad manifiesta.
8. En este ámbito, el funcionario público no incurrirá en responsabilidad administrativa si realiza una debida motivación de su decisión, esto es, sobre la base de parámetros técnico-jurídicos como es la presencia de una antinomia al caso en concreto (institución desarrollada por el propio Tribunal Constitucional y extensamente por la teoría general del derecho, como hemos explicado), o la asignación de jerarquías axiológicas (una vez determinado que se trata de una antinomia de tipo irresoluble). Lógicamente si la decisión presenta una motivación aparente, inconsistente o defectuosa esta podrá ser revocada¹⁸ o declarada nula por el superior jerárquico, quien deberá determinar la presencia de una natural distinta interpretación del derecho, diferencia de opiniones¹⁹ o una ilegalidad manifiesta que justifique el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario.²⁰

18 Tomamos prestado el término del ámbito procesal para hacer referencia a la situación en que el superior jerárquico toma un criterio distinto al órgano de primera instancia y decide modificar el fondo del asunto resuelto. Aunque esto forma parte de otra discusión, por la práctica administrativa y la lógica detrás de la institución procesal, consideramos que no en todos los casos debe proceder la nulidad de la resolución emitida en primera instancia, pues pueden existir casos de diferencia de opiniones o diferencia de interpretaciones que pueden llevar a resultados distintos, lo que no significa, por ejemplo, la existencia de un vicio de motivación.

19 En el ámbito de las auditorías de cumplimiento a cargo de la Contraloría General de la República se ha establecido este criterio al momento de establecer en qué medida las autoridades sujetas a la supervisión de este organismo han observado la normativa aplicable. Específicamente, el Manual de Auditoría de Cumplimiento, aprobado por Resolución de Contraloría 473-2014-CG (23 de octubre de 2014) establece como criterio para determinar la existencia de observaciones la denominada “diferencia de opinión”, que se produce en el ejercicio de una facultad discrecional, y consiste en un desencuentro entre la decisión de la autoridad y el criterio de la comisión auditora. En estos casos, el Manual establece que la comisión no debe cuestionar si tales decisiones fueron tomadas sobre la base de una consideración adecuada de los hechos en el momento oportuno. Asimismo, no debe observar las decisiones tomadas por los funcionarios por el solo hecho de tener una opinión distinta acerca de su naturaleza y circunstancias en que debieron ser adoptadas. Agrega que, al elaborar las desviaciones de cumplimiento, la comisión auditora no debe sustituir el juicio de los funcionarios de la entidad examinada por el suyo.

20 En la elaboración de esta reflexión agradezco el tiempo invertido por mi hermano, Marlon Jiménez, quien supo instruirme desde una perspectiva teórica y práctica sobre los riesgos a los que está sometido un funcionario público en este tipo de situaciones.

5. Conclusiones

Aunque discutibles, la subsanación voluntaria como causa eximente de responsabilidad y la reducción del 50% de la sanción pecuniaria por reconocimiento de responsabilidad forman parte de nuestro ordenamiento administrativo sancionador, y deben ser interpretados no solo como una directriz para la regulación sectorial, sino también como derechos del administrado, pues así lo ordena el régimen común del procedimiento administrativo. En el presente trabajo se han realizado algunas críticas a estos supuestos, principalmente vinculados a que contravendrían la estructura y finalidad de la potestad sancionadora de la administración pública.

Respecto de la subsanación voluntaria, la principal crítica es la generación de comportamientos oportunistas, debido al beneficio ilícito que podría obtenerse a partir de una simple ponderación de las variables. Asimismo, se advierte que en algunos ordenamientos sectoriales el argumento que sostiene su incorporación en el TUO de la LPAG (los costos de tramitación del procedimiento administrativo) no es consistente, pues la gravedad de los incumplimientos y la cuantía de las multas sí justificarían continuar su tramitación.

Por otro lado, se observó que la aplicación de ambos supuestos (en determinados casos) puede generar una flagrante contradicción con principios del TUO de la LPAG (razonabilidad) e incluso principios con rango constitucional (proporcionalidad). Se observó esta descoordinación en la aplicación del régimen sancionador del encaje bancario, precisamente en la infracción por déficit de encaje. En este caso se constató que el régimen de eximentes y atenuantes de responsabilidad estaría permitiendo que el administrado obtenga, total o parcialmente, los beneficios ilícitos producto de no encajar el monto exigido por la normativa vigente.

Ante la antinomia detectada, se realizaron algunas precisiones conceptuales, a fin de determinar con claridad las características del conflicto normativo, y de esa forma elegir el método interpretativo más adecuado para el caso en concreto. En este desarrollo, se ha podido advertir que se trata de un caso difícil²¹, pues estamos frente a una antinomia del tipo irresoluble, en tanto los métodos clásicos de solución de antinomias no son aplicables. (Dworkin, 1989, pp. 146 y ss.)

21 Desde una óptica positivista, un caso es difícil si existe incerteza, sea porque existen varias normas que determinan sentencias distintas (porque las normas son contradictorias) o porque no existe norma exactamente aplicable. En este tipo de casos se apela a la "discreción" para decidir el caso en uno u otro sentido. Para ver más recomendamos revisar (Dworkin, 1989, pp. 146 y ss.) y (Atienza, 2005, pp. 112-116). Los derechos en serio. Barcelona: Editorial Ariel, 1989, pp. 146 y ss; Atienza, Manuel. Las razones del derecho: Teorías de la argumentación jurídica. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 112-116.

y (Atienza, 2005, pp. 112-116)

Por este motivo, se deben ponderar todas las circunstancias del caso en concreto y aplicar los principios generales del derecho, a fin de brindar una solución que aporte a la coherente del ordenamiento jurídico.

En este escenario se opta por una interpretación abrogante, en el sentido de inaplicar el artículo 257 del TUO de la LPAG, y aplicar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, a partir de los siguientes fundamentos:

1. La subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad favorecen conductas oportunistas, pues permiten al administrado el quiebre de la norma y la obtención de beneficios ilícitos que la norma sectorial no consiente.
2. Se frustra la finalidad preventivo-disuasoria de la sanción, pues se faculta la contravención de la normativa, y se matizan las consecuencias del incumplimiento.
3. Se asigna una categoría axiológica superior a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, respecto de los artículos 257 y 247 del TUO de la LPAG.
4. Se compromete la efectividad de la regulación en materia de política monetaria.
5. La responsabilidad del funcionario público que decida realizar una interpretación abrogante dependerá del nivel de motivación. El régimen disciplinario del TUO de la LPAG no tipifica la interpretación abrogante como una inconducta, sino más bien situaciones vinculadas a la falta de motivación, lo que debe ser diferenciado de la diferencia de criterios, interpretación u opiniones dentro de la entidad.

Consideramos que los argumentos expuestos merecen ser merituados por los operadores jurídicos, más aún cuando la interpretación se trata de desentrañar el sentido de las normas a cada caso en concreto.

6. Bibliografía

- Atienza, M. (2005). *Las razones del derecho: Teorías de la argumentación jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Baca, V. (2009). El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. DOI 10.18601/21452946.n21.13

- Buades, J. (2019). Acerca del régimen de los supuestos beneficios por reconocimiento de responsabilidad y por pago anticipado voluntario de multas pecuniarias en la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común. *Diario La Ley*, Nº 9509, Sección Tribuna.
- Bobbio, N. (1999). *Teoría General del Derecho*. Temis.
- Cano, T. (2016). El autismo del legislador: la nueva regulación de la potestad sancionadora de la administración. *Revista de Administración Pública*, 201, 25-68. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.201.02>
- Carrera, C. y Córdor, R. (2011). Los encajes bancarios: reseña internacional. *Revista de la Moneda* Nº 148-7.
- Castán, J. (1946). La actividad modificativa o correctora en la interpretación e investigación del derecho. En: los "Anales de la Universidad de Murcia", edición separada. Publicaciones del Seminario de Derecho Privado.
- Dworkin, R. (1989). *Los derechos en serio*. Ariel.
- Enneccerus, L. (1943). *Tratado de Derecho Civil*. Bosch.
- García-Gómez de Mercado, F. (2007). Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable. Comares.
- Guastini, R. (2014). *La sintaxis del Derecho*. Marcial Pons.
- Guastini, R. (1999). *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*. Gedisa.
- Huapaya, R.; Shimabukuro, N; Alejos, O. (2019). "Cinco afrentas al régimen sancionador común de la Ley del Procedimiento Administrativo General". *Actualidad Jurídica* Nº 311.
- Lara Márquez, J. (2009). Las antinomias en el derecho: el caso de las leyes 29214 y 29215. *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario* Nº 48.
- León, D. y Quispe, Z. (2010). El encaje como instrumento no convencional de política monetaria. En *Revista de la Moneda* Nº 143.
- Lumia, G. (1982). *Principios de teoría e ideología del derecho*. Debate.
- Maraví, M. (2020). La actividad de fiscalización en el TUO de la LPAG: revisión del marco legal de OSITRAN. *Forseti Revista de Derecho*. Año 8, número 11.
- Morón, J.C. (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444. *Gaceta Jurídica*.
- Nieto, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos.

- Ochoa, C. (2011). La aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo: rectoría y supletoriedad. En D. Zegarra Valdivia y V. Baca (Coord.). *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después*. Palestra editores.
- Tarello, G. (2013). *La interpretación de la Ley*. Palestra editores.
- Tirado, J.A. (2011). Reflexiones en torno a la potestad de inspección o fiscalización de la administración pública. En *Revista Derecho & Sociedad N° 37*, Lima.
- Villavicencio, F. (2017). *Derecho Penal Básico*. Fondo Editorial PUCP.
- Zúñiga, N. (2019). *No basta con pedir perdón: la interpretación de OEFA respecto a la causal de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria*. Agnitio. <http://agnitio.pe/articulo/la-interpretacion-de-oeфа-respecto-a-la-causal-de-eximente-de-responsabilidad-por-subsanacion-voluntaria/>

Una perspectiva más política de la gerencia pública: de la teoría a la práctica

Orlando Sunción Espinoza*

Resumen

Gestión y políticas públicas son consustanciales; sin embargo, para algunos directores en la administración pública, es ciertamente confuso relacionar las decisiones de política en favor de la ciudadanía con la gestión del día a día en sus instituciones, o anticiparse al impacto político que sus acciones podrían tener en la implementación de esas políticas. El propósito del artículo es mostrar como identificar esa vinculación y despertar el interés del gestor público, en la toma de decisiones de gestión basadas en evidencia y teoría, desde una perspectiva de política pública.

Palabras clave: Servicio civil, administración pública, gerentes públicos, políticas públicas.

Abstract

Management and public policies are inherent; however, for some directors in the public administration, it is certainly confusing to relate policy decisions in favor of citizens with the day-to-day management of their institutions, or to anticipate the political impact that their actions, could have on the implementation of those policies. The purpose of the article is to show

* Administrador, Magister en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública y Diploma en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Posgrado en Gestión Estratégica de la Contrataciones y Adquisiciones Públicas por la Universidad de Lima. Actualmente, se desempeña como Director Ejecutivo de Administración del Instituto Nacional de Salud del Niño, San Borja. Docente de Posgrado de la Universidad Continental y del Programa de Posgrado en Gestión Pública de la Universidad Nacional de Ingeniería.

how to identify this link, and awaken the interest of the public manager, in making management decisions based on evidence and theory, from a public policy perspective.

Keywords: Civil service, public administration, public manager, public policy, implementation.

Introducción

Aunque lo escuchamos continuamente, en las escuelas de gestión pública o en la universidad, lo cierto es que no siempre es fácil integrar gerencia pública y esfera política en nuestra práctica diaria como servidores públicos. El argumento de este artículo es que para hacerlo se requiere actuar conscientemente con reglas de políticas públicas, gestionar sobre una base teórica de políticas públicas, plantear una hipótesis de trabajo con enfoque de políticas públicas y, en general, usar herramientas basadas en conceptos de políticas públicas; de allí en adelante, usar nuestra experiencia para validar esa hipótesis y lograr los resultados proyectados en el ejercicio mismo de la gestión.

Para este fin, en principio, será necesario saber a qué nos referimos cuando hablamos de política y en qué momento tomamos contacto con ella en nuestra gestión. Identificar cuál es el ciclo de las políticas públicas y conocer con certeza la naturaleza de los marcos teóricos que explican, o tratan de explicar, la implementación de las políticas públicas: ese sería un buen comienzo. En este artículo, proponemos presentar una panorámica de estos aspectos.

Empezaremos con algunos conceptos que en principio debemos conocer: las definiciones de la palabra ‘política’, el ciclo de las políticas públicas, la implementación y la agenda. A continuación, recorreremos brevemente los enfoques o generaciones que explican la implementación de las políticas públicas y, en ese apartado, revisaremos un marco teórico particular por cada generación.

Comenzaremos por el marco de la acción conjunta de Pressman y Wildavsky, que trata la implementación iniciada en los niveles de la decisión política. Seguirán las definiciones de *level-street bureaucrats* de Lipsky que, a diferencia del anterior, nos muestra cómo la implementación también puede gestarse en los servidores de nivel operativo y, finalmente, trataremos el modelo del régimen de implementación de Stoker, que es integrador de los dos primeros enfoques.

Se ha puesto énfasis en que las explicaciones se relacionen con algunas experiencias locales de gestión pública y, para finalizar, brindaremos algunas conclusiones sobre los temas abordados.

Si al concluir esta lectura, el lector halla una mejor perspectiva de que su gestión en el servicio civil puede mejorar más de lo que suponía, puede encontrar su vinculación con una dimensión política y, para ello, tener a su alcance mejores herramientas teóricas, el artículo habrá logrado —al menos en parte— su objetivo.

Definiciones de política

—*Minino de Cheshire, ¿podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?*
—*Esto depende mucho de adónde quieras llegar —dijo el Gato.*
—*No me importa mucho dónde —dijo Alicia.*
—*Si no sabes a dónde quieres ir, entonces no importa qué camino sigas... —dijo el Gato.*
Lewis Carroll

El fragmento es bastante conocido. Alicia, la del País de las Maravillas del famoso cuento de Lewis Carroll, en algún momento de la historia, pregunta al gato de Cheshire qué camino debía tomar para retornar a casa.

Lo mismo pasa con el término ‘política’. Cuando nos referimos a ella, en realidad estamos entrando en una zona algo difusa y si pretendemos gestionar políticas sin saber a cabalidad de qué se trata, podríamos terminar como Alicia, tratando de encontrar el camino a casa y quizá tomemos un camino equivocado si no sabemos a dónde queremos llegar.

Ocurre que la palabra ‘política’ se emplea indistintamente en español para definir lo que, en la lengua de Shakespeare, se define con tres palabras diferentes: *polity*, *politics* y *policy*, cuyos significados están ciertamente relacionados, pero son diferentes. A continuación, las definiciones para estas tres palabras, tomadas del *Oxford Advanced Learner's Dictionary* (Hornby et al., 2015):

- *Polity*: "Aquellas instituciones que tienen especial significancia en una democracia política". Algunos ejemplos aquí son el sistema democrático, la alternancia del poder, los mecanismos de elección de representantes democráticos, la organización legislativa, la división de poderes en el Estado, etc. Se trata de la dimensión formal e institucional de la política. Si pudiéramos resumir el término *polity* en una sola palabra, esa sería ‘instituciones’.
- *Politics*: "Las actividades involucradas en obtener y/o usar el poder político en la vida pública, y poder influir en las decisiones que afectan a un país o una sociedad". Aquí hablamos del ejercicio del poder político y el procesamiento de los conflictos generados por dicho ejercicio como, por ejemplo, las coaliciones, los consensos, las alianzas políticas, etc. Aquí la palabra clave es ‘poder’.

- *Policy*: "Un plan de acción acordado o elegido por un partido político, una empresa, etc.". En nuestro caso, se trata de la respuesta del Estado a una situación socialmente problemática a través de las políticas públicas. Por ejemplo, la de acceso universal a los servicios en salud, la de seguridad social, la de gestión del riesgo de desastres, etc. En este artículo, no solo aplicaremos esta definición a las políticas públicas, sino además a los planes y programas de gobierno y sus elementos afines. Sin duda, cuando hablamos de *policy* queremos decir 'acción'.

Convengamos para nuestros fines que cuando hablemos de política en este artículo nos estaremos refiriendo a la definición de *policy*, lo cual no excluye tener siempre presente el impacto que nuestra gestión pudiera tener en los actores que ejercen el poder político (*politics*) y viceversa.

Conocidas estas tres dimensiones de la palabra 'política',¹ se debe establecer el hilo conductor entre nuestra gestión y esas dimensiones. Algunas veces, es posible que no haya tal ligazón, pero en la mayoría de los casos sí que la hay. También puede ocurrir que esta vinculación se presente bajo cierto contexto o en determinadas circunstancias y no siempre sea evidente. Es necesario estar atentos y que la oportunidad no nos tome desprevenidos.

Tomemos el ejemplo del desastre de Villa El Salvador a inicios de este año². De un lado, teníamos a los damnificados de esa deflagración llevados a diversos hospitales de Lima y del otro, al alcalde del distrito tomando conocimiento del lamentable suceso. En ambos casos, las decisiones adoptadas tendrían una indudable connotación política, aunque con diferentes resultados.

El alcalde distrital que demoró más de lo debido en presentarse en el lugar de la tragedia. Posiblemente no ponderó el alcance (negativo) de esa acción en función del poder político (*politics*) que él mismo representaba y, como consecuencia de ello, fue severamente cuestionado por la opinión pública (Campuzano, 2020): un inadecuado procesamiento del conflicto.

En otro lado de la ciudad, el Banco de Sangre del Instituto Nacional de Salud del Niño de San Borja (INSN-SB) se vio desbordado por el inusual número de voluntarios donantes, sensibilizados por la tragedia, quienes colapsaron el espacio físico donde este funcionaba (Yrigoyen, 2020).

1 Si se desea investigar más sobre el tema, Sager, F. (2007) presenta en el artículo "Making Transport Policy Work: Polity, Policy, Politics, and Systematic Review" un estudio sistemático de las tres dimensiones de la política, aplicado al transporte urbano en Suiza. (Enlace en la sección de referencias).

2 <https://gestion.pe/peru/villa-el-salvador-camion-cisterna-choca-y-genera-incendio-en-tres-inmuebles-ndc-noticia/>

Aquí, la crisis se superó trasladando la atención al auditorio central y el hecho se aprovechó para promover la importancia de donar sangre a través de los medios de comunicación y las redes sociales, lo que favoreció la imagen del instituto, cuya acción desplegada para atender a los afectados recibió en general buenos comentarios. En este caso, un adecuado procesamiento del conflicto y una acertada decisión de gestión, convirtieron la crisis en una oportunidad (*policy*).

Diferentes escenarios, respuestas y resultados, en un mismo contexto: el de la acción urgente del Estado en favor del ciudadano. Nunca se sabe cuándo la línea que conecta una gestión con su director general rápidamente puede llegar a escalar y tener una repercusión política. Es cuestión de estar atentos, ya que “La política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones...” (Aguilar Villanueva, 1992a, p.17).

El ciclo de las políticas públicas

Es importante conocer los procesos que modelan la hechura de las políticas para comprender por qué una buena planificación no siempre garantiza resultados inmediatos.

Lasswell (1956) concibió que el proceso de las políticas públicas involucraba una continua toma de decisiones y estaba compuesto por siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (p. 23). Por su parte, Brewer y DeLeon (1983, citados en Aguilar Villanueva, 1992a) plantearon las fases de iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Entre tanto, May y Wildavsky (1978, citados en Aguilar Villanueva, 1992a) enfatizaron la calidad de ensayo y error constante que, en su opinión, es característico del ciclo de las políticas públicas, e introdujeron la noción de “marco de análisis”, que identifica las fases de fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación, que es actualmente el modelo de estudio más conocido.

Sin perjuicio de las diferentes posturas respecto al ciclo de las políticas públicas, el gerente no perderá de vista que “El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere” (Anderson, 1984, citado en Aguilar Villanueva, 1992b), y en ello, el reto de su gestión es establecer el equilibrio entre eficacia y las formalidades, que debe ser observado para alcanzarlo.

Otro aspecto a considerar es que “En la práctica, las ‘etapas’ pueden superponerse unas a las

otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, retrasarse (e incluso) repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es un artificio y no se debe interpretar que lo recomendable es proceder etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente, a menos que se haya completado la precedente. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, o una secuencia temporal”, (Aguilar Villanueva, 1992a, p.15), lo que es de mucha utilidad para retroalimentar nuestro análisis si las cosas no están resultando como las habíamos proyectado.

La reforma del servicio civil, como la conocemos, es un ejemplo interesante del tiempo de maduración y de los vaivenes que puede preceder a una toma de decisiones de alcance político antes de ver la luz. A inicios de los noventa, en el primer gobierno del presidente Alberto Fujimori (1991-1995), se intentó la primera reforma integral del empleo público, que concluyó con la disolución del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). La segunda reforma, en ese mismo gobierno, se intentó entre 1995 y 1997, pero los proyectos de ley, refiere Cortázar (2013), fueron remitidos al Congreso y nunca llegaron a ser discutidos.

A su turno, el presidente transitorio Valentín Paniagua también se interesó en el tema y elaboró en el 2001 un informe que recomendaba la profesionalización del servidor público y la creación de su ente rector, el cual, según Sparch (2012), sentó las bases para la reforma que emprendió el presidente Alejandro Toledo (2005-2006) hacia finales de su mandato, sin tiempo suficiente para concluirla. De todas formas, en su gestión hubo avances al aprobarse la Ley Marco del Empleo Público en el 2004.

Finalmente, en el 2008, durante el gobierno del presidente Alan García, la reforma del servicio civil peruano estuvo nuevamente en la agenda política, pero esta vez se alinearon actores políticos conocedores de la problemática, delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo para legislar en temas vinculados a la reforma y el muy necesario apoyo político del entonces presidente de la república, lo que abrió una ventana de oportunidad que permitió dar inicio, esta vez sí, a la tan esperada reforma en curso hasta la fecha.

Uno se preguntaría ¿por qué la reforma tardó tanto en concretarse si transitó por la agenda de gobierno en numerosas ocasiones? Esa interrogante nos lleva directamente al siguiente tema.

La agenda

La agenda es ese espacio donde los temas de impacto social o problemas públicos (*issues*) se hacen visibles, en principio para el mismo ciudadano (la agenda pública) y posteriormente para el Estado (la agenda de gobierno). Sin embargo, hay que anotar que “No todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, (o) ‘agenda’ de gobierno” (Aguilar Villanueva, 1992a, p. 24). El gerente público ha de estar atento a los factores o escenarios que podrían impulsar un problema a la agenda, para anticiparse y tomar decisiones en el momento oportuno.

Cobb y Elder (1972, citados en Aguilar Villanueva, 1992a) han estudiado ampliamente el proceso de formación de la agenda, han tratado de explicar cómo algunos temas logran alcance, intensidad y visibilidad para convertirse en asuntos públicos y lograr la acción del Estado. Han identificado hasta tres requisitos para que un problema pase a la agenda: 1) que sea objeto de amplia atención del público, 2) que el público estime que el asunto requiere alguna intervención y 3) que a vista del público esa acción sea competencia gubernamental. Sostienen además que:

(...) las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de la población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse a un gran público y de involucrarlo. Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Obviamente si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política (p.35).

Concluiríamos, según este concepto, que si un problema es relativamente nuevo, la población lo hace suyo, tiene fuerte impacto positivo o negativo en ella y si, además, capta la atención de los medios, tendrá mayores probabilidades de integrarse a la agenda pública. A estos requisitos podemos agregar el de la urgencia que pueda requerir la atención del problema, lo que los economistas llaman “elasticidad”. Algunos problemas son lo suficientemente elásticos como para postergarse su atención, otros sencillamente requerirán acción inmediata, ya que son altamente inelásticos.

En nuestro ejemplo de la reforma de la Ley del Servicio Civil, podemos apreciar que el problema transitó por la agenda de gobierno en diversas oportunidades, y aun así, pasaron muchos años para que se abriera una ventana de oportunidad en la que coincidieron actores y escenarios para iniciar una reforma que se mantuviera en el tiempo, como es la actual.

Por el contrario, puede haber circunstancias que aceleren el proceso y un problema pase de ser ajeno a nuestra realidad a ser uno de interés público y luego de interés del Estado en tiempos sensiblemente más cortos. Ese es el caso de la pandemia del COVID-19. El brote se hizo público en la ciudad china de Wuhan el 31 de diciembre del 2019. Llegó al Perú el 6 de marzo del 2020, y para la noche del 15 de marzo, el Gobierno nacional ya había declarado el estado de emergencia (Aragón y Cruz, 2020).

Hagamos el ejercicio de identificar en este episodio los elementos que aceleraron su ingreso a la agenda:

- a) Concepto sencillo para la ciudadanía (virus, epidemia).
- b) Aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de la población (enfermedad desconocida, altamente transmisible).
- c) Carga emocional profunda (la amenaza a todo el país).
- d) Repercusión en los medios (cobertura amplia, incluso desde el Gobierno).
- e) Urgencia (aspecto que no merece mayor comentario). (Cobby Elder)

¿Podríamos haber previsto este escenario y relacionarlo con nuestra gestión? Veamos otro ejemplo. Entre diciembre del 2019 y el primer bimestre del 2020 todavía era posible encontrar mascarillas N95 a precios promedio de mercado. Sin embargo, para marzo 2020, sus precios alcanzaron cotas históricas. Para esas fechas, incluso en compras masivas como las que tuvo a su cargo el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud, se obtuvieron precios que multiplicaban su valor habitual. La disyuntiva fue tener que seleccionar entre ofertas extremadamente sobrevaloradas por la alta demanda del producto, como se aprecia en el Informe de Orientación de Oficio 025-2020-OCI/5991-SOO de su Órgano de Control Institucional Contraloría General de la República (2020).

Inclusive en un ámbito de alcance político tan amplio como el del COVID-19, podrían presentarse ventanas de oportunidad que hagan posible impulsar la implementación de las políticas públicas desde nuestra posición o cargo. De haberse hecho una lectura más anticipada de los efectos que traería consigo el COVID-19, se habrían dispuesto esas compras con meses de anticipación, y se hubiera evitado este episodio.

Saber hacer esa lectura y anticiparse a los cambios que pueden impulsar la acción del Estado es ciertamente una ventaja cuando de gestionar se trata.

Implementación

El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas “correctas”, sino el de la capacidad de implementar políticas en general.
Lahera

Basu (1997) define la implementación como el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados a una política pública, y Lahera (2006) sostiene que un déficit de implementación es la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados. La implementación es, sin duda, el campo de acción de los gerentes públicos y el espacio donde, mediante su gestión, impulsan cambios en beneficio del ciudadano. Pero si esa implementación no se logra, poco vale el diseño de una buena política y poco el esfuerzo para concretarla, por muy buena que haya sido, si finalmente no repercute en una respuesta eficaz a los problemas públicos.

No obstante su importancia, la noción de implementación fue prácticamente inexistente hasta antes de los setenta, por cuanto el proceso clásico de las políticas públicas tenía como sus elementos centrales a la autoridad política (qué se va a hacer) y a los legisladores (cómo se va a hacer). En tanto, la implementación (hacer) no calificaba siquiera como una etapa del proceso. Se aceptaba entonces que el diseño de la política y el mandato de ejecutarla eran garantía de buenos resultados y, como consecuencia de ello, existía una dicotomía entre política y administración pública.

Aguilar Villanueva (1992c) explica muy claramente cómo era esa dicotomía:

(...) los políticos decidían y los administradores y empleados públicos ejecutaban o, en el mejor de los casos, decidían cómo ejecutar las decisiones. En esta perspectiva, la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. Y si perfecta, no procedía legal y administrativamente más que ejecutarla tal cual. Cumplirla, en el sentido de obedecerla al pie de la letra (p.15).

Paradójicamente, pronto se hizo evidente que esa “perfección” en el diseño de las políticas públicas iba de la mano con un notorio déficit de implementación que llamó la atención de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998). Ellos han buscado las razones de esa brecha, y emprendieron un exhaustivo estudio al Programa de Administración del Desarrollo Económico (ADE) del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Esta iniciativa de finales de 1968 del Gobierno norteamericano buscaba resolver los problemas de desempleo en los sectores de bajos ingresos de Oakland (California) y, transcurridos algunos años, no mostró los resultados esperados, pese a contar con los recursos económicos, personal competente e incluso apoyo político para ser exitosa.

Los resultados del estudio quedaron plasmados en su clásico: *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (1973, 1979, 1984, 1998),³ y pusieron en evidencia todas las complejidades que involucra llevar a cabo la implementación de las políticas, así como la importancia de quienes tienen a su cargo dicha tarea. Con la publicación de su libro hace más de medio siglo, la implementación no solo se hizo visible. Pasó, además, a ocupar un lugar central en la literatura académica sobre administración, gestión y, sobre todo, políticas públicas, y dio inicio a una primera generación de estudios que describían esa dinámica en la cual las decisiones respecto a qué hacer y cómo hacerlo fluyen de los niveles superiores de la autoridad política a los niveles ejecutivos. Este enfoque recibió el nombre genérico de *top-down*.

Casi paralelamente, una segunda generación de estudios se interesó en investigar cómo el proceso de implementación también podía ser impulsado desde los niveles operacionales, es decir, por los servidores de atención directa al ciudadano. Este enfoque fue conocido en su sentido más amplio como *bottom-up*. Finalmente, la tercera generación de estudios sobre implementación abarca una perspectiva más integradora, que no se aparta, sino que resalta la importancia de los dos primeros enfoques trabajando en conjunto.

Con esta breve introducción, desarrollaremos a continuación, con una perspectiva práctica, una aproximación a los tres modelos de implementación de políticas públicas, representativos de cada uno de estos enfoques.

Top-down: La complejidad de la acción conjunta

Hemos aprobado en el Consejo de Ministros y de manera unánime un decreto supremo que declara el estado de emergencia nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del coronavirus.
Vizcarra (2020a)

Por definición, el modelo *top-down* se refiere a procesos de implementación en los cuales el diseño de las políticas contiene todas las indicaciones para la acción y, por tanto, no deja muchos espacios para apartarse de lo normado. El artículo del Decreto Supremo 044-2020-PCM que a mediados de marzo 2020 declaró el estado de emergencia nacional es muy ilustrativo acerca de este tipo de procesos. Una norma específica y dos disposiciones claras: estado de emergencia nacional y aislamiento social obligatorio, a consecuencia del brote del COVID-19.

3 Con una versión en español de la tercera edición en inglés.

Podría pensarse que, con la debida planificación, personas calificadas y los recursos necesarios, se facilita una implementación de este tipo, pero la evidencia indica que no siempre es así. Aunque hay más de una forma de explicar este dilema, en esta sección revisaremos el marco teórico que nos presentan Pressman y Wildavsky (1998), al que denominaron “la complejidad de la acción conjunta”. En este marco teórico, que desarrollan en su estudio clásico, proponen una definición formalizada de la política, y la presentan como una teoría o hipótesis causal, “una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si ‘x’ entonces ‘y’” (Aguilar Villanueva, 1992c, p.44).

Lo que Pressman y Wildavsky observaron fue que el proceso de implementación era similar a una cadena de condiciones iniciales (causa) e implementación(efecto) y que este proceso se repetía continuamente a lo largo de la cadena, de modo que no se podía avanzar a lo largo de esta si no era satisfecha la condición de dependencia que la implementación tenía de las condiciones iniciales en cada eslabón.

En apoyo de Pressman y Wildavsky, Aguilar Villanueva (1993c), señala: “La política comienza a abandonar el cielo de los proyectos y deseos y a tocar el mundo real sólo cuando ocurren las ‘condiciones iniciales’, y por consiguiente desatan el proceso de causación” (p.45).

Estos conceptos no parecen estar muy alejados de lo que los gerentes públicos perciben en su experiencia de gestión. Como se recordará, en agosto del 2019, los medios de comunicación⁴ reportaron la falta incubadoras en el Hospital Regional de Lambayeque como causa de la muerte de 30 bebés prematuros. El entonces ministro de Economía, Carlos Oliva, manifestó que el problema no era falta de presupuesto o de facultades, sino falta de capacidad de gestión del personal del Estado, por lo que destacó la importancia de capacitarlos (Flores, 2019). En toda la línea del enfoque *top-down*, la responsabilidad por la falta de implementación recaería en los servidores de los niveles de apoyo.

Habiendo participado, personalmente en las mesas de trabajo conformadas por la entonces ministra de Salud, el presidente regional y los directores de los cuatro hospitales de la región (cada uno con sus equipos de trabajo) y habiendo permanecido casi una semana al lado de las personas encargadas de la compra de estos equipos, se podría afirmar que en sus dos primeros

4 <https://rpp.pe/peru/lambayeque/lambayeque-30-bebes-han-muerto-en-lo-que-va-del-ano-por-falta-de-incubadoras-en-hospital-regional-noticia-1216887>

supuestos el extitular de Economía y Finanzas estaba en lo correcto: no era falta de recursos ni de facultades. Sin embargo, respecto a su tercer supuesto —la falta de capacidades de gestión— encontré personal suficientemente capacitado, con mucha experiencia en el Estado y por ahí tampoco parecía estar la respuesta.

Con esta información, retornemos a Pressman y Wildavsky (1998) e intentemos ensayar una respuesta que examine “la complejidad de la acción conjunta”, es decir, la cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias de las que hablábamos hace un momento. La implementación no funcionará si no se logra impulsar la relación de causa y efecto (si “x”, entonces “y”) en cada uno de sus eslabones hasta lograr el objetivo. Examinemos brevemente la complejidad de la “acción conjunta” en ese episodio.

Debido a lo urgente de la situación, el Ministerio de Salud decidió adquirir esos equipos, pero su primer obstáculo fue que la competencia era del gobierno regional. El gobierno regional, a su vez, era competente para autorizar la compra y asignar los recursos, pero no para llevar a cabo la contratación. Esa era responsabilidad del Hospital Regional de Lambayeque. En el otro extremo de la cadena, este hospital generaba el requerimiento, pero dependía de la autorización del gobierno regional para ejecutar la compra. Entonces, dejando de lado al MINSA, que no tenía competencia en la contratación, teníamos no una sino cuatro cadenas causales (consideremos los cuatro hospitales en Lambayeque) que debían funcionar independientemente, pero en coordinación constante para lograr resultados.

Si esto parece complicado, veamos entonces la complejidad de la acción conjunta en solo un eslabón de esa cadena: El expediente de contrataciones.

El expediente de contrataciones requiere de un valor estimado aprobado. Este proviene de una indagación de mercado, que depende del trabajo del analista de contrataciones, quien lo obtiene de las cotizaciones que le brindan los proveedores. Estos, a su vez, necesitan la información actualizada de las especificaciones técnicas aprobadas, las cuales son elaboradas por el área de ingeniería clínica, que las desarrolla en función de las necesidades del usuario y deben estar contenidas en un plan anual de equipamiento, que debe haber sido aprobado el año anterior. Además, en cada punto se debe contar con la coordinación o el acuerdo de al menos dos personas. En conclusión, el ejemplo muestra claramente, que aun trabajando por un objetivo común, la acción conjunta hace compleja la coordinación entre los responsables de su conducción.

Si en nuestra gestión como gerentes públicos buscamos una solución a la complejidad de la acción conjunta, hemos de entender que esa respuesta es compleja y multifactorial, así que para facilitar esa tarea tomemos en consideración las recomendaciones de Pressman y Wildavsky (1998): primero, asegúrate de que haya consenso respecto al objeto de la política y segundo, presta atención a los recursos e instrumentos por utilizar. Es decir, que a lo largo de la cadena se sepa cuál es el objetivo por lograr y en cada eslabón se tenga claro qué insumo (aprobación, información, documento, bien o servicio, etc.) se necesita recibir y entregar para impulsar la relación causal (si “x”, entonces “y”). Solo cuando hayas logrado el producto o finalidad en ese punto, pasa al siguiente eslabón.

Una buena idea es documentar el proceso en cada instancia a fin de caracterizarlo y diseñar buenos instrumentos de gestión que faciliten la tarea en lo sucesivo, particularmente cuando se trata de tareas repetitivas.

El segundo factor que sin duda afecta la implementación y que debe ser considerado es el número de instancias en las que se requiere un acuerdo para continuar. Muchos participantes, puntos de decisión y aprobaciones requeridas provocan dos efectos negativos: la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión y la aparición de decisiones inesperadas (Aguilar Villanueva, 1992d, p.15). Lo recomendable aquí es verificar si todos los puntos que requieren acuerdo son realmente necesarios, y una vez hecho esto, verificar si las personas involucradas realmente tienen alguna significancia en el acuerdo.

No lo olvides: evalúa las relaciones de causa-efecto a lo largo del proceso, verifica que el proceso se implemente en cada punto y que se impulse al siguiente eslabón. Asegúrate de que en cada uno de esos puntos se tenga claro qué es lo que se necesita y qué recursos son requeridos para obtenerlo. Optimiza tus procedimientos. Mientras más eslabones tenga la cadena de causalidades (si “x”, entonces “y”), posiblemente también haya más instancias que exijan un acuerdo. Hecho esto, evalúa si en las instancias resultantes participan actores realmente relevantes para el proceso. Haz seguimiento continuo y documenta, de ser posible, los avances para la mejora de los procesos y sus instrumentos de gestión.

Bottom-up: Una implementación que parte de los servidores de atención al ciudadano

—*¡Necesitan que llegue la policía! ¡Que llegue el Estado a esos lugares!, y decirles: “¡No están solos! ¡Estamos trabajando para ustedes!”*
Zubieta, R. (2020)

El fragmento, pertenece a un video que circula en las redes y muestra las palabras emocionadas de un oficial de la Policía Nacional que motivan a un grupo de agentes, de madrugada, antes de visitar una zona del distrito de Mi Perú durante el período de cuarentena. Este oficial expresa, quizá sin saberlo, los fundamentos del enfoque que veremos a continuación, el de la implementación de las políticas, que se gesta en el trato mismo entre servidores y ciudadanos.

El modelo *bottom-up* fue la respuesta a los primeros estudios sobre la implementación de corte jerárquico o *top-down*, y puso en evidencia la importancia de los servidores del nivel operativo o *level-street bureaucrats* en la implementación de los programas de gobierno.

Más que un modelo teórico, el enfoque *bottom-up* es la caracterización de la dinámica de estas relaciones. Aun así, es de particular interés para nuestra gestión conocer los alcances de esta perspectiva por cuanto —como veremos más adelante— los servidores públicos de nivel operativo conforman con mucha frecuencia el grupo más numeroso en las instituciones públicas. Son ellos quienes, por sus funciones, interactúan más directamente con el ciudadano en nuestras entidades, en tanto que el gerente público es su enlace con el nivel ejecutivo, lo que le brinda una inmejorable posición para facilitar los procesos de implementación.

Aunque otros investigadores como Berman (1978) y Elmore (1979) han abordado este tipo de implementación, es Lipsky, en su estudio “Burocracia a nivel de la calle: los dilemas del individuo en el servicio público” (1983),⁵ quien establece las bases teóricas del enfoque *bottom-up*. Dicha investigación es un agudo estudio de cómo los trabajadores de nivel operativo, en la práctica actúan como tomadores de decisiones políticas al ejercer considerable discreción en la implementación diaria de los programas públicos.

Lipsky (1983) define a los *level-street bureaucrats* como “trabajadores de servicio público que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de sus labores y que tienen sustancial

5 “Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public”, en su idioma original.

discrecionalidad en la ejecución de este trabajo” (p. 81). En esta categoría, podemos ubicar a médicos, enfermeros, policías, profesores y otros que, en la práctica y a los ojos del público, son los verdaderos *policymakers* y rostro del Estado frente al ciudadano.

Paradójicamente, la ubicación de los servidores de nivel operativo los hace muy vulnerables a la opinión del público y a menudo son el foco de las controversias políticas que se originan en la manera como ellos hacen cumplir las decisiones de las autoridades. Por eso es importante evaluar permanentemente este punto de tensión. Esta interacción servidor-ciudadano la encontramos, por ejemplo, en la labor que los efectivos policiales y los miembros de las fuerzas armadas y policiales despliegan para hacer cumplir las disposiciones establecidas en el marco del estado de emergencia nacional declarado por efecto del brote del COVID-19.

En lo que nos concierne, se debe tener muy en cuenta que los servidores públicos de atención directa al ciudadano ejecutan las decisiones de política sobre la base de dos aspectos que son consustanciales con su función: un alto grado de discrecionalidad y relativa autonomía de la autoridad organizacional.

No resulta alejada de la realidad la postura de Lipsky (1983) de que los servidores públicos de atención directa al ciudadano —tomar nota aquí— cuentan con un nivel de discrecionalidad incluso mayor al que pueden ostentar sus superiores, lo que podría explicarse por cuanto estos últimos están más sujetos a supervisiones y reglamentaciones en razón de sus puestos de nivel directivo o intermedio dentro de la organización. En cambio, los primeros gozan de una considerable discrecionalidad para determinar la naturaleza, el monto y la calidad de los beneficios o sanciones que provee la institución.

Diríamos que, en este escenario, esa discrecionalidad emerge de sus propias particularidades y escapa al alcance supervisiones y reglamentos. Por ejemplo, el área de seguros de un hospital puede establecer los requisitos para acceder a determinada tarifa de servicios de salud (tratándose de pacientes particulares), pero finalmente será el profesional de servicio social quien conducirá la entrevista personal y hará una valoración particular del conjunto de factores económicos o sociales que afectan a esa persona para establecer la tarifa que debe cobrar bajo criterios propios. A pesar de ello, esa discrecionalidad no es irrestricta, pues los lineamientos generales de política están determinados por la autoridad que, en principio, establece los límites para la acción.

En este ejemplo, el lineamiento de política dispone que el paciente particular deberá pagar por la atención que reciba previa evaluación socioeconómica. El área de discrecionalidad se encarga de esa estimación valorativa que el servidor responsable hace al beneficiario del servicio. Aquí, el desafío del gerente público es conocer los procedimientos relacionados a dicha evaluación socioeconómica, por ser el mecanismo que eventualmente fijará la tarifa para acotar los niveles de discrecionalidad, en tanto no se afecte la calidad del servicio.

Otro aspecto interesante que resalta Lipsky (1983, citado en Subirats y Brugué, 1996) es que, en los niveles profesionales, los servidores de atención directa al ciudadano ejercen su discrecionalidad a partir de la experticia o nivel de especialización que tienen y que los protege del escrutinio de sus superiores o del público. En el otro extremo, en aquellas áreas que no tienen este status, la discrecionalidad estaría impulsada precisamente, por la cantidad de normas que se establecen para mejorar el control de la función, lo que terminará debilitando la adhesión a esas reglas por parte del servidor, quien finalmente actuará basado en su experiencia y observando discrecionalmente el cumplimiento de los lineamientos más generales

Cabría preguntarse, si es conveniente orientar los esfuerzos de la gestión a *eliminar* esa discrecionalidad, pero la realidad es que sería una tarea imposible porque en su interacción diaria con el público, estos servidores cubren brechas que las normas o reglamentos no pueden sino de modo muy general, actuando en espacios de la dimensión humana que escapan a una lógica normativa. Es en esa interacción, que se promueve la autoestima de los trabajadores y se refuerza en el público, la idea de que esos servidores en representación del Estado, son la clave del bienestar del ciudadano de a pie y punto de contacto de éste con sus autoridades.

En cuanto a la autonomía, como segunda característica de los servidores de nivel operativo, Elmore (1979), la atribuye a que en tanto más complejo el nivel del programa o de los servicios que se brinda, se requiere de tareas más especializadas en los niveles operativos lo cual, además de discrecionalidad, otorga a estos servidores autonomía, en tanto que la capacidad para ejercer la autoridad en esas áreas decrece paulatinamente hasta el punto de dejar prácticamente de existir.

El problema de la autonomía, desde la perspectiva del gerente público, requerirá conforme propone Lipsky (1983, citado en Subirats y Brugué, 1996), “... *de un análisis que debe empezar, primero, por la comprensión de las condiciones de trabajo y las prioridades de los empleados de base y,*

después, por la comprensión de los límites que se pueden poner a estos puestos de trabajo mediante una nueva combinación de desincentivos e incentivos convencionales” (p.9). Algunos ejemplos aquí, son el ciclo presupuestal, el planeamiento estratégico, los planes de acción y otros instrumentos normativos que de alguna forma procuran estructurar esa autonomía.

Para el enfoque “*bottom-up*”, el problema central de la gestión sería entonces determinar donde reside y cómo ejercen esa discrecionalidad y autonomía los servidores de atención directa al público, a efectos de modelar las rutinas vigentes, y que en esa tarea no se afecte, sino que se maximice el cumplimiento de los propósitos de la política.

Un enfoque integrador: La cooperación como implementación

*Hablar de salud significa estar todos los peruanos comprometidos y unidos para combatir el coronavirus, es una tarea que nos corresponde a nosotros en el Gobierno, dar las medidas y las indicaciones; sin embargo, el trabajo de combatirlo es de todos.
Vizcarra (2020b)*

“Aplanar la curva” del número de contagiados, ha sido sin duda el gran desafío en el complejo episodio generado por la pandemia del COVID-19 no sólo en el Perú, sino también en el mundo. En nuestro país, se generó un amplio marco normativo para alcanzar ese objetivo y sin embargo, las continuas prórrogas de la finalización de la cuarentena, evidenciaron que además de un diseño cuidadoso de la política, es necesario, inducir la cooperación entre los responsables del proceso. La tercera generación de estudios enfatiza, entre otros aspectos, la importancia de promover esa cooperación como el camino más óptimo para lograr la implementación de las políticas públicas, aunque esa tarea no es tan sencilla.

Una dificultad, para inducir la cooperación, es que en los procesos de implementación los actores suelen tener intereses particulares. En el objetivo de “aplanar la curva”, para el Ministerio de Economía y Finanzas, ese interés será sostener económicamente la contingencia y el plan de recuperación. Para el Ministerio de Salud, disminuir la velocidad de contagio. Para el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud, proveer oportunamente los medicamentos que se requieran para ese fin. Para los médicos, contar con los elementos que requieren para atender a los pacientes. Para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, lograr mantener el orden. Para la Contraloría General de la República, que en esas acciones no haya desviaciones de cumplimiento. Un objetivo, diferentes actores y diversos intereses. El nivel de desagregación podría seguir.

Este escenario es coherente con Olson (1971, citado en Stoker, 1991), quien sostiene que “...*la provisión de bienes públicos es una tarea problemática, aún en los casos en los que exista interés mutuo*” (p.54), por lo tanto, a la luz de esa afirmación, cabría reexaminar la idea que, el sólo interés mutuo de “aplanar la curva”, debió ser suficiente para inducir la coordinación política. Los hechos han demostrado que más allá de un objetivo común, se requiere también un esfuerzo constante para alcanzar la finalidad, pues con frecuencia el ejercicio de la autoridad política (*top-down*) se debilita a medida que sus decisiones se alejan de ésta, y se acercan a los encargados de su implementación (*bottom-up*). La débil adhesión de los ciudadanos a las medidas de aislamiento dispuestas por el Ejecutivo, han sido un buen ejemplo al respecto. Es una lección valiosa que el gerente público debe tener en cuenta en su gestión.

Hay, por cierto, quienes prefieren un liderazgo centralizado (*top-down*), alegando que su visión global del problema, repercutiría en una mejor coordinación entre actores. En el otro extremo, hay quienes prefieren la dispersión de la autoridad (*bottom-up*), pues consideran que ésta permite una mejor adaptación de las iniciativas nacionales a las particularidades locales o regionales que pueda encontrarse en su implementación cercana al ciudadano. La implementación de tercera generación, enfatiza la importancia de ambas perspectivas.

La municipalidad provincial de Chincha, dio un ejemplo de implementación cooperativa en medio de la lucha contra el coronavirus, cuando complementó las medidas dispuestas desde el Ejecutivo para que el ciudadano permanezca en sus hogares (transferencias recursos para la entrega de canastas de víveres, cuarentenas focalizadas y toques de queda), con medidas locales que reforzaron esa decisión, como prohibir el acceso a su mercado de abastos, y acercar a su vez al productor con el ciudadano, a través de su iniciativa “de la chacra a la olla”, con lo cual contribuyó a sostener el aislamiento social en esa localidad (Morenas, 2020).

De otro lado, no siempre se alcanza una implementación no problemática, y en ése sentido, se debe estar atento respecto al conflicto que se puede generar cuando los actores en el proceso, tratan de salvaguardar sus intereses o autoridad, lo cual puede llegar a ser muy perjudicial para la implementación, ya que ésta “...*deja de ser considerada como un medio para lograr los objetivos de quienes formulan las políticas; convirtiéndose, en una arena política y en una fuente legítima de poder político para quienes participan en el proceso*” (Stoker citado en Aguilar Villanueva, 1993c).

Cuando estamos frente a este escenario, la tarea del gerente público es reducir o eliminar ese

conflicto, sin embargo, ello no siempre es posible, por lo que Stoker (1991) propone un régimen de implementación, es decir, el establecimiento de un contexto en el cual los participantes estén dispuestos a colaborar en favor de los objetivos de política nacional. El marco del régimen de implementación, por tanto, no pone el foco en los objetivos, como sí, en establecer las condiciones ideales para alcanzarlos. Esas condiciones contextuales son de tipo estratégico (el conflicto que pueda haber entre los participantes), e institucional (que mecanismos o arreglos fomentan la cooperación en el proceso).

Por ejemplo, cuando la Contraloría General de la República (2014), propone establecer en nuestras entidades un “ambiente de control”, estamos frente a este tipo de implementación, pues lo que se busca no es tanto acentuar las acciones de control, sino crear un contexto idóneo para desincentivar las faltas o incentivar el cumplimiento y al igual que en un régimen de implementación, el énfasis estará puesto en establecer el contexto ideal para lograr la cooperación y la adaptación mutua entre los participantes, quienes pueden tener motivaciones mixtas respecto a la iniciativa: Algunos de ellos se comprometerán con el establecimiento del ambiente de control, otros no estarán muy entusiasmados y habrá participantes que de alguna manera se opondrán a cooperar en su implementación.

Según el marco del régimen de implementación propuesto por Stoker (1991), los tres escenarios o contextos estratégicos, que se presentan cuando hay actores en conflicto son:

- “*Contexto de motivaciones mixtas*”. Se produce cuando hay incentivos tanto para cooperar como para no hacerlo. Aquí, la forma de resolver el conflicto es a través de una adaptación mutua en la que se identifican las áreas donde los participantes pueden brindar su cooperación y establecer acuerdos. Los aspectos donde no hay acuerdo quedarán pendientes de atención, evitando así el estancamiento de la implementación. En este contexto, la habilidad de gestión del gerente público se pone a prueba pues Stoker, es muy directo al manifestar que “...en un contexto de motivaciones mixtas, el fracaso de la implementación equivaldría a la pérdida de una oportunidad, que es atribuible a la incapacidad de los participantes para negociar con eficacia. Esto implica que el intercambio habría podido beneficiar, efectivamente, a ambas partes, pero los participantes fueron incapaces de comprender que existían intereses mutuos” (p.40).
- “Contexto de parálisis”. Se presenta cuando alguno de los participantes percibe que su costo - beneficio de no cooperar es muy bajo, optando por el estancamiento de la política y no por la adaptación mutua, al no lograrse identificar beneficios mutuos que puedan

derivarse de la cooperación. Stoker plantea que *"En este contexto, el intercambio no hubiera sido factible, porque los costos que implicaba la cooperación rebasaban con mucho los beneficios previstos. Entonces, la causa directa del fracaso sería el diseño mismo de la política y no su implementación"* (p.40).

- "Contexto de armonía". Es el escenario más deseable y que resulta en el avance del proceso de implementación. *Ocurrirá siempre que los participantes en la implementación prefieran la cooperación a la defección; en este caso, la cooperación, que no tiene más incentivo que el de alcanzar la satisfacción del interés propio, no resulta problemática"* (p.40).

El gerente público, ha de ser agudo para identificar en cuál de estos escenarios estratégicos tiene lugar su gestión, y cómo disminuir el conflicto para impulsar la implementación promoviendo un contexto en el cual sea posible la cooperación entre los participantes, al punto que ésta sea más deseable que las motivaciones que pudieran tener por separado, para no hacerlo.

Debemos reconocer que, no es fácil lograr esa forma de interacción, de modo que cuando no sea posible promoverla, nuestro análisis debe orientarse a establecer mecanismos que puedan hacerla posible. El marco de análisis del régimen, propone algunas herramientas que pueden ser de mucha utilidad para este fin:

- Disminuye, de ser posible la cantidad de participantes, pero sé cuidadoso: no infieras que esta disminución garantizará una mejor calidad de los resultados esperados.
- Identifica, qué participantes ya han tenido interacción previa en razón de sus funciones, responsabilidades etc. Ello puede facilitar el establecimiento de una agenda de cooperación entre ellos.
- Identifica, que participantes podrían tener una futura interacción, lo cual es valioso en proyectos o iniciativas que requieran establecer nexos de cooperación anticipadamente.
- No desestimes los incentivos (o desincentivos). Los bonos de productividad pueden promover el trabajo cooperativo sobre la base de objetivos a alcanzar.
- En el marco de esos incentivos, introduce vínculos de causa y efecto cruzados. Es decir, relaciona la cooperación del participante en un punto determinado, con sus intereses en otro punto del proceso.
- Segmenta el proceso para lograr avances parciales o más reducidos, desincentivando así la falta de cooperación, que puedan mostrar opositores a toda la implementación en su conjunto.
- Establece normas de conducta y actas de principios basados en los beneficios de la cooperación.

Ninguno de los modelos de implementación (*top-down o bottom-up*), es mejor que el otro, pero en la mayoría de los casos la implementación requerirá una visión integradora que concilie ambas posiciones. La implementación que involucra tanto a la autoridad política como a los niveles organizativos, es compleja, pero es la que más se aproxima a la realidad y si se logra es la más sostenible en el tiempo.

No hay una receta única para manejar esta forma de implementación. El marco teórico del régimen de implementación que se propone, es una de esas propuestas y se basa en la cooperación que pueda haber entre los participantes del proceso. El rol del gerente público, es encontrar la manera de fomentar esa cooperación eficazmente, en un contexto en que la autoridad de quienes formulan las políticas, se hace cada vez más difusa a medida que las disposiciones acerca de lo que hay que hacer, se traslada hacia los niveles operativos.

Conclusiones

La labor de los gerentes públicos en el Servicio Civil, está fuertemente ligada a las políticas públicas. Saber encontrar esa vinculación, permite una mejor lectura de los problemas u oportunidades que se encuentran en la implementación de esas políticas y la posibilidad de tomar mejores decisiones de gestión.

Pensar en términos de política, exige conocer las dimensiones contenidas en el término: la del ejercicio del poder político, la de la institucionalidad y la de la acción del Estado frente a los problemas públicos. En esta última dimensión, se desarrolla con frecuencia la acción del gerente público, pero si las políticas no se implementan, no habrá tal respuesta. Gestionar para ese fin, con base en evidencia y teoría puede brindarle ventaja al gerente público.

La implementación de las políticas públicas, es un proceso complejo que puede ser impulsado desde los niveles más altos de la autoridad política, pero también desde los niveles de atención directa al ciudadano, sin embargo, ambas posturas presentan ventajas y desventajas. Un tercer enfoque, rescata la importancia de ambos tipos de implementación

Un liderazgo centralizado, tendrá visión global del problema que repercutirá en una mejor coordinación entre actores, pero a su vez, esa autoridad se debilita a medida que se traslada hacia los niveles de apoyo que es donde se ejecutan las decisiones de la autoridad política. Aquí la labor del gerente público es identificar las relaciones de causalidad en cada instancia de ese proceso y

tomar las decisiones que den fluidez al traslado de los productos que deba recibir y otorgar cada parte interviniente en el proceso, a fin de conducir de la manera más eficaz la lógica de la acción conjunta entre actores.

De otro lado, la dispersión de la autoridad permite una mejor adaptación de las iniciativas nacionales a las particularidades locales o regionales, lo cual se hace más evidente cuando la implementación se gesta en los niveles de apoyo o de soporte; pero en esa discrecionalidad, se perjudica la perspectiva del objetivo central de la implementación. En ese escenario, el gerente público debe gestionar tratando de mantener el equilibrio entre la autonomía que ostentan los servidores más cercanos al ciudadano y la calidad de los servicios que brindan en representación del Estado.

La realidad demuestra que ambas posiciones conviven en los procesos de implementación y que en la solución del conflicto que genera esa interacción, se crean los espacios para alcanzar sus objetivos. En ese escenario, se deben establecer las condiciones que promuevan la cooperación de los actores responsables de la implementación, más allá de las diferencias o intereses que puedan tener y ese es el gran desafío del gerente público, en este tipo de implementación.

El objetivo central de este artículo, no es desarrollar algunas definiciones y ciertos modelos de implementación con la finalidad de que el gerente público adopte el que mejor se adapte a su gestión. No existe tal cosa. Lo que sí existe, es el cambio continuo y por eso la importancia de conocer al menos en principio estos enfoques, porque se presentan continuamente en la experiencia diaria del Servicio Civil.

La implementación de las políticas no es un proceso lineal sino dinámico. Puede tomar años o días para madurar, avanzar, detenerse e incluso retroceder. Mantenerse inalterable o de pronto modificarse. No hay una receta para el éxito, pero si conocemos los fundamentos teóricos que tratan de explicar ese proceso y la evidencia que las sostiene, podemos tomar mejores decisiones en nuestra gestión diaria en el Servicio Civil para impulsar los objetivos de esas políticas.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (1992a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

- Aguilar, L. (1992b). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar, L. (1992c). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar, L. (1992d). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aragón, J. y Cruz, M. (2020). *Datos y tendencias del Avance del COVID-19 en Perú después de 50 días del primer caso reportado y de 40 días de cuarentena*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas <https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/investigacion/reportes-tematicos-2/datos-y-tendencias-del-avance-del-covid-19-en-peru/>
- Basu, K. (1997). On Misunderstanding Government: An Analysis of the Art of Policy Advice. *Economics & Politics*, 9(3), 231-250. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-0343.00032>
- Berman, P. (1978). The study of macro and micro implementation of social policy. Rand Corporation. <https://www.rand.org/pubs/papers/P6071.html>
- Campuzano, O. (2020, enero 23). Alcalde de Villa El Salvador tuvo que retirarse de zona del siniestro por el reclamo de los afectados. El Comercio <https://elcomercio.pe/lima/alcalde-de-villa-el-salvador-tuvo-que-retirarse-de-zona-del-siniestro-por-el-reclamo-de-los-afectados-deflagracion-incendio-tragedia-noticia/>
- Carroll, L. (2000). *Alice's adventures in Wonderland*. Oxford University Press. (Original publicado en 1865). https://www.adobe.com/be_en/active-use/pdf/Alice_in_Wonderland.pdf
- Contraloría General de la República. (2014). *Marco conceptual del control interno*. <https://cutt.ly/1fCCu3e>
- Contraloría General de la República. (2020). *Informe de orientación de oficio No.025-2020-OCI/5991-SOO - Adquisición de "Mascarilla descartable tipo N95" para protección personal ante probabilidad de brote del COVID-1.9* <https://cutt.ly/phiiFjV>
- Cortázar, J. (2013). *Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional: El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008)* [Ebook]. Universidad Continental. <http://jccortazar.com/wp-content/uploads/2014/01/Impulsando-reformas-institucionales.pdf>
- Decreto Supremo No.044-2020-PCM. (2020, 15 de marzo). Presidencia del Consejo de Ministros de Perú. Diario Oficial "El Peruano" 10
- Elmore, R. (1979). Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Flores, C. (2019, setiembre 3). MEF: Poca capacidad de gasto generan problemas en regiones. *Diario Correo*. <https://diariocorreo.pe/economia/mef-capacidad-de-gasto-generan->

[problemas-en-regiones-908443/](#)

- Hornby, A., Deuter, M., Bradbery, J., Turnbull, J., Hey, L., & Holloway, S. et al. (2015). *Oxford advanced learner's dictionary*. Oxford University Press.
- Lahera, E. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (035), 1-11. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0052643>
- Morenas, A. (2020). Las autoridades locales frente al coronavirus: algunas lecciones e ideas para el futuro. *Instituto Francés de Estudios Andinos - IFEA*. <https://bit.ly/3htSKZL>
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Sager, F. (2007). Making transport policy work: polity, policy, politics and systematic review. *Policy & Politics*, 35(2), 1. https://www.researchgate.net/profile/Fritz_Sager/publication/233710552_Making_Transport_Policy_Work_Polity_Policy_Politics_and_Systematic_Review/links/59d5ea08458515140ee77f98/Making-Transport-Policy-Work-Polity-Policy-Politics-and-Systematic-Review.pdf
- Sparch, N. (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. - Avances de Investigación*. GRADE. <http://www.grade.org.pe/publicaciones/1076-ventanas-de-oportunidad-el-caso-de-la-reforma-del-servicio-civil/>
- Stoker, R. (1991). *Reluctant partners*. Univ. of Pittsburgh Press.
- Subirats, J. y Brugué, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. https://www.academia.edu/40492963/lecturas_de_gestion_publica
- Vizcarra, M. (2000a, 15 de marzo). *Vizcarra anuncia estado de emergencia nacional* [vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=cAevIPqajak>
- Vizcarra, M. (2000b, 15 de marzo). *Los peruanos debemos estar comprometidos y unidos para combatir el coronavirus* [vídeo]. <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/martin-vizcarra-los-peruanos-debemos-estar-comprometidos-y-unidos-para-combatir-el-coronavirus>
- Yrigoyen, M. (2020, enero 25). Villa El Salvador: el dolor de los médicos que atienden a los menores quemados tras la deflagración de gas. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/tragedia-en-villa-el-salvador-el-dolor-de-los-medicos-al-atender-a-los-menores-heridos-tras-la-deflagracion-de-gas-noticia/>
- Zubiate, R. (2020, 04 de abril). *¿Este señor Oficial de la Policía Nacional del Perú debería ser ministro!* [post]. Facebook. https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3056495121067582&id=100001213724373

El legado de Raúl Porras Barrenechea como servidor público

Dante Martín Paiva Goyburu*

Resumen

Con ocasión de conmemorarse en este 2020 seis décadas de la partida del maestro Raúl Porras Barrenechea, desarrollamos este artículo a manera de homenaje a la figura invaluable del peruanista, cuya obra completó varios espacios pendientes en la historia y las humanidades de nuestra patria, pero incidiendo en una faceta especial: la de servidor público.

Desenvolverse con éxito en la investigación académica y el ejercicio profesional, así como en puestos de notable relevancia política, evidencian una vocación de servicio invaluable por parte de Raúl Porras, que es la materia principal de estudio en este artículo. Por ello, se hace un repaso de su desempeño en distintas entidades, resaltaremos las particularidades y características de su forma de trabajo al servicio del Estado peruano, y nos centraremos en los atributos de Porras como servidor público y el ejemplo que marcó.

En el marco de la modernización del Estado peruano y la reforma en materia del servicio civil, iniciado hace unos pocos años, es pertinente acercarnos a esta faceta del reconocido maestro sanmarquino, y evaluar el modo en que su vena académica fue integrada con la función pública, lo que sirve de ejemplo y referente a quienes ponen sus talentos al servicio de la patria.

Palabras clave: Servicio civil, Raúl Porras, servidores públicos, análisis biográfico, carreras especiales.

* Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente Universitario. Investigador CONCYTEC Código RENACYT N° P0044549 (Grupo Carlos Monge Medrano).

Abstract

This 2020 we are commemorating six decades of the departure of the master Raúl Porras Barrenechea, an invaluable figure of Peruvian thought, whose work covered several pending spaces in the history and humanities of our country. We will be reviewing a special side of Porras: his work as a public servant.

Successfully developing in academic research and professional practice, as well as in positions of notable political relevance, shows an invaluable vocation of service on the part of Raúl Porras, which is the main subject of this article. Thus, a review is made on his performance in different entities, highlighting the particularities and characteristics of his works at the service of the Peruvian State, focusing on the attributes of Raúl Porras as a public servant and the example he set.

Within the framework of the modernization of the Peruvian State and the reform in the field of civil service initiated a few years ago, it is pertinent to approach this facet of the renowned San Marcos teacher by evaluating how his academic vein was integrated within the public service, which set an example and reference to those who put their talents at the service of the country.

Keywords: Civil service, Raúl Porras, public servants, biographical analysis, special careers.

1. Introducción

Los méritos de Raúl Porras Barrenechea (1897-1960) así como sus notables contribuciones en el campo de la Historia, Lengua, Literatura y Diplomacia, entre otros ámbitos de las Humanidades, son ampliamente conocidos y celebrados. Prácticamente redescubrió la peruanidad con sus investigaciones, rescatando del olvido a personajes y autores, a quienes procuró darles la difusión y vigencia que les correspondía.

Es también sabido que Raúl Porras se incorporó en el campo laboral desde muy joven, luego de concluir la educación básica. Porras estuvo motivado por las necesidades que se presentaban en el hogar, en el cual su padre, don Guillermo Porras Osore, estuvo ausente por su muerte acaecida en 1899, lo que dejó al pequeño hijo en la orfandad con apenas 2 años de edad.

La mayor parte de sus labores profesionales las desempeñó en el sector público, como diplomático, docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y senador de la República, sin dejar

de mencionar sus inicios en la Corte Suprema. De todo esto, podemos decir que brindó sus talentos y esfuerzos para el Estado peruano.

Bajo esta perspectiva, resulta ejemplar la dedicación de Porras Barrenechea al servicio del Estado a lo largo de su vida, donde contribuyó desde diversos sectores: Relaciones Exteriores, Parlamento y universidad. Su labor siempre fue pulcra, comprometida y con vocación.

Precisando en el tiempo y funciones desempeñadas, a manera de marco cronológico, las diversas fuentes muestran las labores de Raúl Porras: amanuense en la Corte Suprema de Justicia en 1912; en Relaciones Exteriores, su labor se inició en 1919, donde ocupó diversos puestos, entre ellos el de embajador y ministro de Relaciones Exteriores hasta pocos días previos a su sentido deceso; por otro lado, en 1928 inició su labor como catedrático universitario en su alma máter, función que desempeñó también durante casi toda su vida. Finalmente, en el periodo de 1956 a 1960, asumió la labor de senador de la República.

A partir de ello, corresponde hacer un repaso de los cargos desempeñados por Raúl Porras Barrenechea al servicio del Estado, y efectuar un balance de sus aportes y contribuciones en dichas funciones. De esta forma, puede valorarse en Raúl Porras una posición principista en el servicio civil, al cual contribuyó con excelencia, responsabilidad, vocación de servicio y otros valores que resultan propios de exponerse y difundirse.

Un testimonio propicio sobre las principales ocupaciones de Porras lo refiere Carlos García Bedoya con las siguientes palabras:

Como algunos otros, tuve la suerte de estar cerca de Porras en las dos actividades principales en que centró su vida: la universidad y la política internacional. De la primera, aparte de los conocimientos de historia que él puso a nuestro alcance, le debemos algo más: una cierta idea del Perú y de su melancólica grandeza. El sentimiento de una lucha entre la frustración y el triunfalismo; y el convencimiento que esa contradicción la resolvería el país por su vocación a la convergencia y a la síntesis, por su capacidad de temperamento y por sus posibilidades creadoras (1984, pp. 164-165).

2. La actividad profesional de Raúl Porras Barrenechea

1.1. Ideas generales

Los peruanos tenemos una deuda inmensa e impagable con Raúl Porras Barrenechea. Gracias a su tenacidad, vocación, paciencia y compromiso con la Historia y las Humanidades, logró sistematizar una serie de conceptos, rescatar del olvido a figuras notables en el desarrollo del país, sustentar y defender con solvencia los límites fronterizos del territorio nacional y

contribuir decisivamente a las ciencias sociales peruanas desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días.

Testimonios de lo que afirmamos son sus clásicos estudios y obras: *Los cronistas del Perú; Historia de los límites del Perú; El nombre del Perú; San Marcos y la cultura peruana mito, tradición e historia del Perú; Estudios garcilasistas; El legado quechua indagaciones peruanas; Fuentes históricas peruanas; Los ideólogos de la emancipación*, entre otros títulos innumerables. Así también, algunos títulos póstumos se caracterizaron por su amplia erudición, seriedad en las fuentes y, sobre todo, ser investigaciones sin precedentes y originales que enriquecieron la cultura nacional, y promovieron el orgullo de la peruanidad y la versión cierta y correcta de los episodios y personajes de nuestra historia.

Otras facetas relevantes han podido percibirse también en sus jóvenes discípulos, con quienes mostró un excepcional compromiso en la Universidad de San Marcos, la Universidad Católica y la diplomacia, como Jorge Puccinelli, Pablo Macera, Luis Jaime Cisneros, María Rostworowski, Ella Dunbar Temple y, por supuesto, nuestro premio Nobel, Mario Vargas Llosa.

Si bien tenemos a un maestro como Raúl Porras, que ha pasado a la inmortalidad por su brillante legado académico, no debemos olvidar que también fue un trabajador que destinaba parte de sus ingresos a financiar sus propias investigaciones, adquirir bibliografía (su biblioteca fue su mayor tesoro), y a apoyar a sus discípulos, de lo cual dan amplio testimonio quienes estuvieron cerca de él.

Conocida ampliamente también es la formación profesional de Raúl Porras como abogado, y su grado de doctor en Letras. Al respecto, el mismo Porras llegó a señalar, conforme dio a conocer Jorge Puccinelli, lo siguiente:

La comprobación de esta libertad vital de pensamiento y de acción, de mi respeto a todas las ideologías, está la personalidad de los amigos que hoy me agasajan (...), del viejo Colegio de la Recoleta donde aprendidos a amar a Francia; (...) del viejo hogar de mapas y libros del Ministerio de Relaciones Exteriores; de mis alumnos de la Universidad San Marcos y de la Católica, que son para mí una sola universidad peruana, entrañable y siempre nueva; y, por último, de mis compañeros de representación en la Cámara de Diputados y en el Senado (...).

Tengo siempre en la memoria las aulas estrechas y destartaladas, pero vibrantes de alegría, del Colegio Anglo Peruano, en el que me inicié como profesor y enseñé por veinte años; o las amplias y luminosas del Colegio Italiano (...) (1999, p. 18).

Del testimonio autobiográfico de Raúl Porras, advertimos que su labor profesional correspondió

fundamentalmente al desempeño como profesor de colegio, de universidad, como diplomático de carrera y parlamentario.

Sin embargo, lo trascendental en cada una de estas labores lo podemos encontrar en el testimonio de Pablo Macera, quien se refirió, en la presentación del libro *Raúl Porras Barrenechea, parlamentario*, a los roles que ocupó el inmortal maestro sanmarquino:

Lo que hizo Porras entonces fue dar una lección. Todo el tiempo daba lecciones. Más que periodista, historiador, político, diplomático, ejercía funciones de maestro, de enseñar, de mostrar la verdad, de hacer que viéramos a los hechos reales tal como son para que a través de la palabra se apoderen de las conciencias y así poner claridad en muchas de nuestras penumbras históricas (1999, p. 13).

1.2. La experiencia profesional de Raúl Porras

Como expresamos anteriormente, el objetivo de la presente investigación es revisar con más detalle su desempeño y las cualidades que distinguieron cada una de sus actividades, las cuales constituyen un valioso referente para el servicio civil. Precisamente, para recapitular el campo de acción profesional de Porras, Belevan-McBride sostiene:

los albaceas intelectuales de Porras (que no tendrían necesariamente que ser los legatarios o herederos testamentarios), la Universidad de San Marcos, el Congreso de la República y la Cancillería, [...] constituyen los cuatro pilares vinculantes de la vida y obra del maestro (2014, p. 11).

1.2.1. Profesor de colegio

La educación básica, durante el siglo XX, vivió diversos momentos. Para la historia constitucional ese siglo representa la consolidación del derecho fundamental a la educación básica, gratuita y obligatoria, pero también es una época donde confluyen diversas teorías en torno a la pedagogía, a la luz de los nuevos hallazgos en disciplinas como la psicología, sociología, entre otras ciencias.

La labor de Raúl Porras en el profesorado de segunda enseñanza, como se conocía en aquel entonces, se desarrolló en el Colegio Anglo Peruano,¹ entre 1923 y 1934, mientras que en el Colegio Antonio Raimondi² su labor fue de 1932 a 1934.

Un testimonio crucial de su dictado en el Colegio Anglo Peruano lo constituye la publicación del libro *Historia de los Límites del Perú. Texto a los alumnos del Colegio Anglo-Peruano de Lima, conforme al programa oficial* (1926). En el inicio de dicho texto, el doctor Porras refiere:

1 Fundado en 1917 por el Dr. John A. Mackay. Hoy en día es conocido como el Colegio San Andrés. Un repaso sobre su historia se encuentra disponible en <http://www.sanandres.edu.pe/historia.html>

2 Inaugurado en 1929, pero con antecedentes desde el siglo XIX. Al respecto, notas sobre su historia se encuentran disponibles en <http://www.raimondi.edu.pe/es/contenido/9/historia>

Una advertencia parece indispensable que tengan en cuenta los profesores de Historia de Límites. Este curso, creado para iniciar a los niños en el conocimiento de los más graves asuntos nacionales, no debe ser enseñado con espíritu estrecho y localista (1926, p. IV).

De lo antes expuesto, advertimos que para Raúl Porras había un propósito al momento de impartir las lecciones de historia a las nuevas generaciones, y era que estas pudieran conocer la evolución del Perú en lo que respecta a su conformación bajo una enseñanza que resalte la integración y apertura que debía tener el país ante la comunidad internacional, materia fundamental para mejorar la posición del país ante el Derecho Internacional.

Raúl Porras laboró en el sector privado escolar cuando se encontraba en sus primeros estudios en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Centró su enseñanza en el ámbito de la historia limítrofe de nuestro país por poco más de una década.

1.2.2. Profesor de universidad

Conforme rememora Raúl Porras, su ingreso a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos como docente se dio en 1928. Allí impartió los cursos de Literatura Castellana, Historia de la Conquista y la Colonia, Fuentes Históricas Peruanas, e Instituciones Coloniales del Perú. Asimismo, en el plano de las responsabilidades al interior de la universidad, podemos mencionar que fue director del Colegio Universitario y director del Instituto de Historia de la Facultad de Letras. Su desempeño como docente en esta casa de estudios duró hasta poco tiempo antes de su fallecimiento, incluso en paralelo a su labor como senador.

En 1933, Raúl Porras se incorporó como docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú, entonces la única universidad privada del país, fundada en 1917. El curso a su cargo fue el de Fuentes Históricas Peruanas, que impartió hasta 1958.

La calidad de las clases de Porras Barrenechea ha sido materia de una perpetua admiración, llegando incluso a niveles de leyenda. Sus estudiantes, y más aún los discípulos que seguían las lecciones en su casa en Miraflores, recuerdan con mucha emoción la entrega que daba en el aula. En este punto, cabe resaltar el sentido testimonio que dio uno de sus ilustres discípulos, Enrique Bernales Ballesteros, precisando lo siguiente:

Tuve la suerte de que, a pesar de sus funciones senatoriales y como ministro de Relaciones Exteriores, el gran historiador Raúl Porras Barrenechea nos enseñase el primer curso de Historia del Perú. Más que clases, lo que Porras nos daba eran conferencias magistrales, expuestas con una oratoria magnífica, un dominio pleno de la gesticulación teatral y un conocimiento tan profundo de las materias que aplicaba, que una clase prevista para una duración de dos horas podía extenderse hasta el doble, pero nadie se

movía. Era como si una fascinación mágica se apoderase del auditorio; el embeleso era el estado que dominaba a los oyentes del gran maestro (2018, p. 96).

Particularmente, consideramos que Raúl Porras asumió la enseñanza universitaria con sumo compromiso y amplia responsabilidad, situación que resaltamos porque en aquel entonces no se tenía una visión de la docencia superior como una carrera especial (lo cual llegaría décadas después, mediante las leyes universitarias de 1983 y 2014). En este sentido, un docente pone su conocimiento y experiencia al servicio de sus estudiantes, siendo Raúl Porras especialmente dedicado al momento de preparar e impartir sus clases. Este ejemplo hasta el día de hoy inspira a quienes nos desenvolvemos en la docencia universitaria y que debe tenerse presente si se anhela una educación superior de excelencia y compromiso, lo que implica contar con docentes con auténtica vocación, que honren la labor que les toca desempeñar, tal como lo hizo Porras Barrenechea.

Los muchos testimonios que se tienen sobre el magisterio universitario de Raúl Porras nos permiten advertir el gran profesionalismo hacia el desarrollo de sus clases, que conllevaron una esmerada preparación para su dictado, que lo hacían incluso realizar investigaciones con el único fin de obtener nuevas fuentes y temas para el desarrollo académico. Mención especial — aunque corresponde a un tema que requiere un estudio aparte— merece también la convicción que tuvo como mentor, esto es, impulsando con exigencia y virtud a jóvenes universitarios en quienes veía cualidades indispensables para escribir la historia y las humanidades del Perú, y que efectivamente lo consiguieron, como fueron los casos de Mario Vargas Llosa, José Antonio Silva Vallejo, Waldemar Espinoza, Pablo Macera, Hugo Neyra, Luis Jaime Cisneros, Félix Álvarez Brun y el recordado Jorge Puccinelli, entre otros peruanistas de distintas especialidades.

1.2.3. Diplomático de carrera

A partir de la información remitida por la Jefatura de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Oficio RE (TAI) 0-2-B/225, del 16 de mayo de 2017, hemos tenido acceso a las principales funciones cumplidas por Raúl Porras en la Cancillería del país.

Su ingreso a dicho ministerio se dispuso mediante la Resolución Suprema 519, del 5 de julio de 1919: se incorporó como secretario del ministro de Relaciones Exteriores en reemplazo de Carlos Roldán, quien había renunciado. La labor de Porras en el Ministerio de Relaciones Exteriores fue prolífica, lo que se advierte en la totalidad de cargos que desempeñó, y que se

precisan a continuación:

- Auxiliar interino del Archivo de Límites (Resolución Suprema 1000 - 1/6/1920).
- Auxiliar del Archivo de Límites (Resolución Suprema 2432 - 9/12/1921).
- Bibliotecario interino (Resolución Suprema 783 - 11/5/1922).
- Bibliotecario del Ministerio (Resolución Suprema 1998 - 24/8/1922).
- Jefe interino del Servicio Diplomático (Resolución Suprema 506 - 6/5/1924).
- Asesor en el Plebiscito de Tacna y Arica (Resolución Suprema 974 - 3/8/1925).
- Jefe del Archivo Especial de Límites (Resolución Suprema 75 - 2/1/1926).
- Consejero de la Delegación a Conferencia de Río de Janeiro (Resolución Suprema 384 - 8/9/1933).
- Consejero de la Legación en España (Resolución Suprema 388 - 1/8/1935).
- Delegado Suplente del Consejo de la Liga de las Naciones (Resolución Suprema 63 - 13/1/1938).
- Delegado a la Conferencia Peruano-Ecuatoriana en Washington (Resolución Suprema 501 - 4/7/1938).
- Ministro Plenipotenciario, Asesor de Relaciones Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Resolución Suprema 948 - 1/9/1942).
- Embajador (Resolución Suprema 1749 - 9/12/1944).
- Embajador del Perú en España (Resolución Suprema 493 - 2/8/1948).
- Miembro del Consejo Superior de la Academia Diplomática del Perú (Resolución Suprema 451 - 15/5/1957).
- Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores (4/4/1958).

Como puede advertirse, la labor de Raúl Porras en el seno de Torre Tagle tuvo un desarrollo progresivo dentro de las escalas y responsabilidades previstas para los miembros del servicio diplomático peruano, encargado de funciones de distinta índole. Todas ellas le permitieron vivir el trayecto que sigue un servidor de carrera, es decir, las fases previas hasta llegar a la máxima función dentro de la entidad. Finalmente, Raúl Porras coronó su progresión en la carrera al asumir, en reconocimiento a sus amplios méritos y en relevo de otro grande del pensamiento peruano, Víctor Andrés Belaunde, el puesto de Ministro de Relaciones Exteriores, entre 1958 y 1960.

1.2.4. Senador (parlamentario)

Raúl Porras fue un ciudadano que vivió para la política. Desde muy joven estuvo atento al quehacer nacional. En una de sus primeras y más recordadas acciones en este ámbito participó decididamente en el movimiento de la Reforma Universitaria de 1919, que permitió la mejora del sistema universitario nacional al asegurar la apertura, pluralismo y democracia que sería el sello para el siglo XX y hasta nuestros días.

Su accionar juvenil y sus virtudes académicas confluyeron con otros valiosos jóvenes de aquel entonces, lo que dio lugar a la tan celebrada "Generación del Centenario",³ un grupo de peruanos que serían los protagonistas de la primera mitad del siglo XX, y cuyos trabajos, obras y legado los harían ocupar un espacio importante en nuestra historia.

Precisamente, en la década de 1930, y con el fin del régimen de Leguía, Raúl Porras también integró una propuesta democrática partidaria, la Acción Republicana, frente a lo que se había vivido, para establecer una nueva vía para el Perú, siguiendo la iniciativa del reconocido maestro Manuel Vicente Villarán. Sobre ello, Planas Silva dirá lo siguiente:

Jóvenes prestigiosos de dos generaciones consecutivas, se congregaron en la Acción Republicana para formar opinión en favor de su candidatura. Ahí estaba el joven Basadre, junto a José León Barandiarán, Raúl Porras, Martín Adán, José Gálvez y Abelardo Solís, junto a José Sabogal, César Antonio Ugarte, Manuel G. Abastos, Guillermo Salinas Cossío y Diómedes Arias Schreiber, junto a Alberto Ureta, Ernesto de la Jara, Alberto Arca Parró, Oscar Arrúz y Alberto Ulloa Sotomayor, entre otros muchos más (1994, p. 15).

Como el mismo Raúl Porras refirió, en 1950 fue separado *manu militari* del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, continuó sus funciones docentes y de investigación, gracias a las cuales entre 1950 y 1955 publicó unas 15 obras, lo que demuestra la inagotable dedicación del maestro y los pendientes que aún tenía con la cultura peruana.

Si bien el régimen de Odría consolidó su legalidad con la elección de 1950, luego de la "bajada al llano", el sentimiento opositor a su régimen populista, a pesar de la persecución, se fortaleció con el tiempo. No era posible para el gobierno controlar toda insurrección ni reprimir a diestra y siniestra lo que ellos consideraban como un peligro para la seguridad. Además, las acusaciones de corrupción restaban el apoyo que pudo haberse generado.

3 Integrada por Jorge Basadre, Manuel Abastos, Ricardo Vegas García, Raúl Porras Barrenechea, Luis Alberto Sánchez, Guillermo Luna Cartland, Carlos Moreyra y Paz Soldán, Jorge Guillermo Leguía, entre otros connotados académicos.

Como consecuencia de la agudización de los problemas, Manuel Odría convocó a elecciones generales para 1956. En esta serían electos senadores, diputados y el presidente de la República. El cargo de los senadores, conforme a la Constitución de 1933, duraba seis años, el mismo periodo que el del presidente, a partir de la reforma de la Constitución mediante la Ley 11874 en 1952.

En los comicios del 17 de junio de 1956, fue electo como presidente de la República Manuel Prado Ugarteche, y Raúl Porras como senador por Lima por el Frente Democrático Nacional. Al año siguiente, Porras Barrenechea fue electo presidente del Senado.

El periodo de Porras en el Senado fue breve, debido a que en abril de 1958, estando a unos meses de cumplir dos años en el Congreso, asumió el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores a tiempo completo y dedicación exclusiva. Su labor fue intensa y comprometida, conforme da cuenta Carlota Casalino en un libro clave para entender el legado de Porras como senador: *Raúl Porras Barrenechea, Parlamentario* (1999), publicado por el Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Con relación a la función parlamentaria de Raúl Porras, debemos señalar que la misma correspondía a una labor especial. No era una función de servidor público, técnicamente hablando, toda vez que el mandato del parlamentario era más la de un representante de la nación. No obstante, es propicio resaltar que Raúl Porras llegó a ocupar el cargo más importante del Senado, manteniendo su convicción y posición liberal, así como democrática, sustentando magistralmente sus propuestas en las múltiples intervenciones que tuvo.

1.3. Características de las labores que ejerció Raúl Porras Barrenechea

Desde nuestra perspectiva, las tareas centrales que ocuparon al doctor Porras a lo largo de su vida tienen las siguientes características:

1.3.1. Vinculación con el sector estatal

Sobre el particular, y prescindiendo de su desempeño en los colegios privados Anglo-Peruano y Antonio Raimondi, así como en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Raúl Porras fue por décadas un trabajador al servicio del Estado.

Al respecto, conviene precisar que el Estado es considerado como un empleador, lo cual es indispensable pues requiere de personal a su servicio. En este sentido, encontramos como empleadores a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, universidad pública fundada en 1551; al Ministerio de Relaciones Exteriores, creado en 1821 y dependiente del Poder Ejecutivo; y al Congreso de la República del Perú, sede del Poder Legislativo, instituido en 1822.

Si bien hemos enumerado tres entidades distintas, todas ellas tienen en común que son parte del sector público, sobre lo cual debemos tener en consideración que el Estado es un único empleador, sin perjuicio de las entidades específicas en las cuales se desempeñen labores. Al respecto, es pertinente remitirnos a lo expuesto en reiteradas oportunidades por el Tribunal Constitucional, que ha referido sobre el tema lo siguiente: “Con relación a los trabajadores sujetos al régimen laboral público, se debe considerar que el Estado es el único empleador en las diversas entidades de la Administración Pública (...) (Tribunal Constitucional, p. 8).⁴

De esta forma, apreciamos que el doctor Porras se desempeñó para el Estado peruano en distintas entidades, y como tal estuvo sujeto a diversos regímenes laborales especiales (diplomático, docente universitario y senador), pero en esencia bajo un único y mismo empleador.

Este aspecto es necesario de resaltar que, a diferencia del sector privado, donde se priorizan los resultados favorables para los intereses de las empresas, en el sector público, el principio esencial que ha regido para los servidores es su compromiso con el país y la vocación para servir a los peruanos, así como mejorar los niveles de calidad y eficiencia. Esto último fue lo que mostró Raúl Porras, como los miles de servidores que se han desempeñado para los intereses de la nación.

1.3.2. Desempeño en el ámbito de servicios públicos

La perspectiva respecto al rol del Estado frente a la sociedad ha ido variando progresivamente. En el siglo XIX se tenía la visión de un Estado liberal que debería intervenir lo menos posible en la actividad económica, pero sí dotarla de seguridad a nivel interno y externo, así como el fomento de obras públicas. Mención aparte merece el desarrollo de las relaciones internacionales.

Para el siglo XX, el enfoque sufrió un cambio con el surgimiento del Estado social del derecho,

⁴ Fundamento jurídico 21 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 00206-2005-AA.

que exigía una intervención más amplia del Estado en distintos niveles: educación, salud, conflictos laborales, protección de las comunidades nativas, entre otros. Frente a ello, se requerían más funcionarios y servidores, quienes eran empleados en el sector público con el propósito de atender las demandas y necesidades que surgían en estos nuevos campos. Es así que crece el servicio público peruano, que se desempeña bajo el Gobierno como un gran empleador.

Frente a ello, un concepto que tomó mayor presencia es el de servicios públicos, donde el interés general exigía el mayor cumplimiento y cobertura de estos por la necesidad de estas actividades indispensables para una adecuada subsistencia de la sociedad.

A partir de ello, el concepto de servicio público continúa siendo materia de análisis y precisión, frente a lo cual consideramos pertinente invocar lo que ha expuesto el INDECOPI sobre el mismo: "Existen servicios básicos que son regulados por el Estado, con el fin de asegurar tu accesibilidad y cobertura. Estos servicios son denominados públicos, ya que se encuentran priorizados por estar referidos a servicios básicos".⁵

Para referencias sobre este punto, los servicios públicos vigentes se encuentran precisados en el artículo 83 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo 010-2003-TR, entre los que se tienen, por mencionar algunos, a los sanitarios y de salubridad, limpieza y saneamiento, electricidad, comunicaciones y telecomunicaciones. Asimismo, mediante lo dispuesto en la Ley 28988, del 20 de marzo de 2007, se declaró a la Educación Básica Regular como un servicio público esencial. Por su parte, la Ley Universitaria, Ley 30220, del 8 de julio de 2014, precisa en su artículo 3 que se "Adopta el concepto de educación como derecho fundamental y servicio público esencial".

La aclaración realizada es importante, toda vez que debe quedar clara la idea que un servicio público puede ser prestado por el Estado mediante sus entidades, o por particulares, por medio de empresas privadas. Sin embargo, al margen del proveedor, la calidad de un servicio público es que, por ser una actividad esencial para la sociedad, debe ser regulado con el mayor celo, y respetar estándares de calidad que permitan satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta que Porras ejerció labores docentes, fue diplomático, así como senador, todas estas actividades resultan esenciales para el país, por corresponderse con la educación,

5 <https://www.consumidor.gob.pe/servicios-publicos>

para la formación de las nuevas generaciones; las relaciones exteriores del Perú, para asegurar oportunidades de desarrollo y la protección de los peruanos migrantes; y la actividad legislativa, mediante la cual se generan las normas generales que regulan a la sociedad.

De esta forma, la labor de Porras Barrenechea se asoció con actividades de vital importancia, y como tales, requerían de ejecutarse con la mayor calidad y entrega posible, asegurando que contribuyesen a mejorar la calidad de vida del país. Esto lo consiguió mediante un correcto y responsable desempeño del dictado de clases, en la escuela y la universidad; la enorme dedicación en los distintos puestos que ejerció en el Ministerio de Relaciones Exteriores y, por supuesto, con la prudencia y sabiduría que distinguió a su labor de senador.

1.3.3. Labor creadora

Si bien hemos señalado que Raúl Porras encontró su actividad laboral principalmente al servicio del Estado en el ámbito de los servicios públicos de carácter esencial, es preciso resaltar que estas labores no lo ataron a rutinas repetitivas, o acaso a ser un burócrata sometido a labores mecánicas.

Es natural que en el desempeño de las diversas profesiones y oficios existan tareas, de carácter intelectual o manual, que impliquen labores continuas hacia resultados exactos, produciendo bienes o servicios que satisfagan las distintas y recurrentes necesidades.

Sin embargo, para fortuna de los talentos que desarrolló Porras Barrenechea, las actividades profesionales a las que se dedicó le permitieron realizar innovaciones, generar nuevos conocimientos y relaciones, así como atender situaciones inéditas y lograr oportunidades con nuevos rumbos para los campos en los que se ocupó.

Al respecto, debemos resaltar que en Porras hubo una vocación natural para las humanidades, lo cual se advertía desde su época de escolar. Tanto sus primeras pasiones académicas como el quehacer universitario y la literatura le permitieron desarrollar las habilidades y aptitudes con las cuales pudo acceder a las labores de secretario y de docente. Ya en el ejercicio de dichos puestos, su experiencia y sabiduría se fueron incrementando y consolidando.

Asimismo, conociendo de primera mano las necesidades de sistematizar las lecciones de clase, de temas en muchos casos inéditos, es que se entregó a la tarea de publicar infatigablemente,

garantizando así que sus hallazgos perdurasen y que sus propuestas se difundieran, las cuales sirvieron para inspirar a sus discípulos y pares académicos.

De igual forma, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y los diversos encargos que asumió, podemos considerar que Raúl Porras centró su especialidad en la diplomacia cultural, fomentando las relaciones internacionales del Perú en torno al legado de nuestros ancestros al mundo, así como de la posición democrática y solidaria de los más recordados cancilleres de la patria.

1.3.4. Contacto permanente con las fuentes históricas, sobre todo las documentales y las tendencias del exterior

Considerando las vivencias reseñadas, se advierte que Raúl Porras pudo acceder a un acervo documentario privilegiado. Su continua búsqueda de la verdad, revisando el testimonio directo contenido en los documentos que sobrevivieron a sus épocas, le brindó su mayor fortuna en su desempeño como docente universitario y diplomático. Como profesor podía revisar la biblioteca y los fondos reservados de la universidad más antigua de América, mientras que como diplomático los archivos del Ministerio y su biblioteca se encontraban a su alcance.

El rol diplomático le proporcionaba una enorme ventaja, que confluía propiciamente en su labor de historiador: podía viajar al exterior en una época en que la sociedad y el mundo aún no se integraba como hoy lo conocemos. Esta oportunidad le permitió acceder a espacios invaluable para un historiador de su talante y genio en ciudades como Río de Janeiro, París, Madrid, Salamanca, o Viena. No olvidemos que su paso por el Archivo de Indias sería trascendental para su obra y, por supuesto, para nuestra propia historia.

1.3.5. Sincero y consecuente en todo nivel

Como un liberal consecuente, Raúl Porras no podía aceptar intromisiones o imposiciones de ningún poder totalitario o de quien pretendiese avasallar sus principios y criterios. La sinceridad de práctica muchas veces le generó desencuentros con el poder de turno en algunos recintos donde se desempeñó.

Al respecto, sumariamente podemos mencionar su separación de la Cancillería luego del reconocimiento y rescate que hiciera sobre la figura de Toribio Pacheco. De igual forma, en el

contexto del fin del Oncenio, fue separado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Afortunadamente, al poco tiempo volvería a sendas instituciones a dedicarse comprometidamente a las labores que lo convocaban, las cuales se unían por su gran amor: el Perú.

Su amor y fe por el país fueron ejemplares, aunque también conocía de las ingratitudes que se viven en ciertas circunstancias, pero frente a las cuales recurría a otro de los grandes personajes que estudió, el Inca Garcilaso de la Vega. Una frase suya, a pesar de los siglos, lamentablemente aún seguía vigente sobre este vicio del país: "madrstra de sus hijos y apasionada madre de los ajenos".

Como se mencionó anteriormente, en el Ochenio fue apartado del Ministerio de Relaciones Exteriores, y aun cuando era un acto de injusticia, siempre asumió lo dispuesto, recordándonos a Sócrates. Pero no traicionó sus ideas, y tampoco dejó de producir y aportar: esa era su respuesta frente a quienes cobardemente se aprovechaban de un cargo influyente para mortificarlo. Su vocación académica y compromiso por el país, no con los políticos ni con los oportunistas, le dieron siempre la paz y fuerza para enfrentar el oprobio.

3. El servicio civil en el Perú

1.4. Concepto

Nuestro país, en sus casi 200 años de proclamada la independencia, ha tenido una evolución progresiva en los servicios que ha prestado a la ciudadanía. De los tres poderes clásicos que refería Montesquieu, aunados a la seguridad interna y defensa exterior, propias del Estado liberal de derecho y de la iniciación de la república, los deberes y las funciones de la autoridad estatal se fueron ampliando. El Estado social de derecho generó un incremento de la acción pública en las actividades de salud, educación, y una mayor política asistencialista, que desarrolló la figura del "Estado empresario". Con las reformas neoliberales de fines del siglo XX, el aparato empresarial del Estado se redujo, pero eso no cerró la actividad pública en otros ámbitos.

Mediante leyes orgánicas, reglamentos de organización y funciones, se estableció el marco de acción de las entidades públicas, que fueron aumentando con los años, en paralelo con el crecimiento poblacional y las nuevas funciones a cumplir. Naturalmente, era necesario contar con un personal que se desempeñara dentro del sector público para garantizar que las actividades y los servicios prestados por el Estado funcionaran debidamente.

Respecto de la situación del servicio civil peruano, SERVIR ha elaborado una serie de materiales⁶ muy didácticos que ilustran las características del servicio civil, sus antecedentes entre otras categorías importantes.⁷

Ahora bien, un concepto propicio a tener en cuenta sobre el servicio civil es el que nos proporciona el literal h) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento de la Ley 30057 – Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM. Según la norma, es el "conjunto de personas que están al servicio del Estado, llamados servidores civiles. Servicio civil también son las medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado".

En este sentido, la figura del servicio civil se refiere al elemento humano, que día a día realiza las labores en las distintas entidades públicas, y asegura que los servicios estatales sean brindados oportunamente.

Actualmente, conforme a lo dispuesto en la Ley 30057, el ente rector de los recursos humanos del Estado es SERVIR, que tiene a su cargo formular la política nacional del Servicio Civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias.

1.5. El servidor civil y la reforma del servicio civil

En el literal i) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento de la Ley 30057, se define a los servidores civiles como aquellos “servidores del régimen de la Ley organizados en los siguientes grupos: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias. Comprende, también, a los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan por los Decretos Legislativos Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público Nº 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de carreras especiales de acuerdo con la Ley, a los contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057, así como bajo la modalidad de contratación directa".

6 Al respecto, revisar http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF

7 Disponible en <http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano.PDF>

Mediante la Ley 30057-Ley del Servicio Civil, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de julio de 2013, el Estado peruano inició un ambicioso objetivo: unificar y ordenar los diversos regímenes que se presentan para los trabajadores al servicio del Estado, uno de los grandes temas postergados por parte de la administración pública.

1.6. Características del servicio civil peruano en la actualidad

El Reglamento de la Ley 30057 precisa en su artículo 6 las cualidades que sustentan al servicio civil peruano, que es lo que se aspira a consolidar en el siglo XXI:

- a) El mérito busca que los puestos del servicio civil sean ocupados por las personas idóneas, en virtud de sus habilidades, aptitudes y capacidades. En consecuencia, el mérito es el fundamento en los procesos de selección, progresión en la carrera y evaluación de desempeño, así como en la gestión de la capacitación, gestión del rendimiento y la permanencia en el servicio civil. El mérito en evaluación se demuestra en función de los aportes del servidor a los objetivos de la entidad.
- b) La igualdad de oportunidades en el servicio civil es esencial para la incorporación y progresión de los servidores, implica que, en mérito de ello, cualquier persona interesada en un puesto en una entidad pública en el caso de la incorporación y cualquier servidor civil de carrera, en el caso de la progresión, puede postular en igualdad de condiciones en los procesos de selección, siempre que cumpla con las condiciones generales para la postulación y los requisitos del perfil del puesto vacante.
- c) El servicio civil se orienta, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos de cada entidad, a la obtención de los resultados y metas programados que redunden en la mejora de la calidad de las actividades, acciones y servicios del Estado que corresponden a la ciudadanía (2014, p. 8).

4. A manera de colofón: Raúl Porras como paradigma del servicio público peruano y ejemplo de servidor

Como señalamos al inicio, hemos procurado destacar la figura de Raúl Porras como servidor público, esto es, ejerciendo labores dentro de diversas entidades públicas, sujeto a las reglas y exigencias funcionales correspondientes.

Sin embargo, resulta admirable el compromiso y vocación de Raúl Porras con una vida ejemplar, pues trabajó desde muy joven, en paralelo con sus estudios, lo cual resulta muchas veces complicado y hasta limitativo.

Es importante mencionar también que en las funciones que desempeñó, en gran medida hacia el sector público, como docente universitario, diplomático y parlamentario, puso en práctica en las virtudes cardinales de prudencia, justicia, fortaleza y templanza.

En el marco del prototipo de servidor público que se concibe para el siglo XXI, vemos que Raúl

Porras ya desarrollaba esas cualidades un siglo atrás: el mérito, el fomento de oportunidades en igualdad y la excelencia en el desempeño.

De esta forma, para completar la importante reforma del servicio civil que se ha iniciado, resulta necesario reivindicar a los más importantes servidores que ha tenido la patria, uno de ellos, con plena justicia, Raúl Porrás Barrenechea. El testimonio de su vida permitirá que los servidores sean conscientes de los logros maravillosos que pueden realizar con su trabajo, no solo cumplir su labor y ganar un salario dignamente, sino que también, desde su campo, investigar y realizar aportes para mejorar el servicio y, en general, la cultura de la patria.

Es necesario rescatar la figura de Raúl Porrás como servidor, la cual ocupará un gran lugar en la historia del servicio público peruano. El objetivo de esta propuesta es que los hombres y mujeres, que así como Porrás ponen día a día sus esfuerzos en favor del servicio público, sepan que tienen una tradición que pueden honrar, pero esta tradición también es una inspiración para que ellos puedan concretar sus deseos de superación, de búsqueda de oportunidades y dejar un legado para los peruanos de hoy y mañana por medio de su trabajo.

Afortunadamente, tenemos instituciones que evocan y tienen presente el legado del maestro Porrás, como SERVIR, que mediante un video de reciente publicación,⁸ lo catalogó como uno de los "servidores que hacen historia". Del mismo modo, merece una especial mención el Instituto Raúl Porrás Barrenechea de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que, gracias al trabajo de su director, el Emb. Harry Belevan-McBride, así como de su coordinadora, Rocío Hilario, abre sus puertas a todos aquellos interesados en los estudios sobre el Perú, inspirados en la inagotable luz que es Raúl Porrás. El instituto ha realizado coloquios, seminarios y otros eventos sobre nuevas investigaciones en torno a la obra de Porrás, así como la difusión de investigaciones sobre la materia.

De esta forma, se asegura que la vocación de servicio y la excelencia que caracterizó la praxis de Porrás Barrenechea no se olvide y sea más bien continuada por todos aquellos que sienten el llamado a sumar sus fuerzas y talentos por el Perú, ¡nuestra patria y su gente!

8 #ServidoresQueHacenHistoria - Raúl Porrás Barrenechea. Video publicado en el canal SERVIRTV Perú Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=giEtC_9jHpU

5. Bibliografía

Doctrina

Barrenechea, R. *Los Cronistas del Perú I*, 4ª ed., Biblioteca Abraham Valdelomar.

Belevan-McBride, H. (2014). *A modo de reconocimiento*. Estudio contenido en Porras

Bernales Ballesteros, E. (2018). *60 años en la PUCP: Una vida universitaria*, Fondo Editorial de la PUCP.

García Bedoya, C. (1984). *El Mensaje de Raúl Porras*. Homenaje a Raúl Porras, Dirección Universitaria de Biblioteca y Publicaciones de la UNMSM.

Macera, P. (1999). Presentación al libro *Raúl Porras Barrenechea, parlamentario*, Congreso del Perú.

Planas Silva, P. (1994). Estudio preliminar al libro *Posición constitucional de los Ministros en el Perú*, de Manuel Vicente Villarán, Cultural Cuzco.

Porras Barrenechea, R. (1926). *Historia de los Límites del Perú*. Librería Francesa Científica.

Puccinelli, J. (1999). *Antología de Raúl Porras*, Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional. Sentencia. Expediente 00206-2005-PA/TC; 28 de noviembre de 2005.

Normas

Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

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

Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo 010-2003-TR.

Páginas web

Colegio San Andrés. (12 de octubre de 2020). *Historia*. <http://www.sanandres.edu.pe/historia.html>

Colegio Raimondi. (12 de octubre de 2020). *Historia*. <http://www.raimondi.edu.pe/es/contenido/9/historia>

Autoridad Nacional de Protección al Consumidor. (12 de octubre de 2020). *Servicios Públicos*. <https://www.consumidor.gob.pe/servicios-publicos>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). *Características del Servicio Civil Peruano. Informe*. http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos de la reforma*. <http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano.PDF>

ServirTV Perú. (26 de julio de 2020). Raúl Porras Barrenechea #ServidoresQueHacenHistoria [Video]. You Tube. https://www.youtube.com/watch?v=giEtC_9jHpU

El gobierno abierto en el Perú: compromisos y una buena práctica de integridad electoral

Elio Luciano Huamán Huamani*

Resumen

El Perú ha emprendido el camino de modernizar su administración pública y dentro de esta política estatal se ha propuesto convertirse en un Estado moderno al servicio de las personas, es decir que no solo sea eficiente, sino que esté orientado al ciudadano, que sea inclusivo y abierto.

El objetivo de este trabajo es analizar los compromisos asumidos por el Perú en los tres primeros planes de acción presentados sobre gobierno abierto, y compartir una buena práctica de integridad electoral. Esto permitirá conocer el desempeño y los temas que el Estado peruano está priorizando en su objetivo de modernización, así como divulgar una práctica ejemplar de prevención de los actos de corrupción en la administración pública.

El presente trabajo muestra el número de categorías en las que actúan los compromisos y cómo han cambiado esos porcentajes en los tres periodos analizados. Asimismo, resalta la evolución de las categorías que cuentan con un significativo porcentaje de compromisos. Sobre las hojas de vida del Jurado Nacional de Elecciones, se explica su origen como compromiso moral asumido en el Pacto Ético Electoral, los avances en la normatividad para su perfeccionamiento y la relevancia que adquiere como instrumento de transparencia.

* Máster en Gestión de la Información por la Universidad Politécnica de Valencia. Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Palabras clave: gobierno abierto, compromisos, elecciones, declaración jurada de hoja de vida, transparencia.

Abstract

Peru has embarked on the path of modernizing its public administration, and within this state policy has set out to become a modern state at the service of the people, that is to say that it is not only efficient but also citizen-oriented, inclusive and open.

The objectives of this work are to analyze Peru's commitments in the first three action plans presented on open government, and to share a good practice of electoral integrity. This will allow us to understand the performance and issues that the Peruvian State is prioritizing in its objective of modernization, as well as to disseminate an exemplary practice of preventing acts of corruption in the public administration.

This work shows the number of categories in which the commitments operate and how these percentages have changed over the three periods analyzed. It also highlights the evolution of categories with a significant percentage of commitments. Regarding the resumes of the National Elections Jury, its origin is explained as a moral commitment assumed in the Electoral Ethical Pact, advances in regulations for its improvement, and the relevance it acquires as an instrument of transparency.

Keywords: open government, commitments, elections, affidavit of resume, transparency.

1. Introducción

La modernización de la administración pública en el Perú como política de Estado tiene sus inicios en 2002 con la promulgación de la Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado (Ley 27658). En 2013 se dictó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM, dentro del cual se establecen como ejes transversales al gobierno abierto, gobierno electrónico y la articulación interinstitucional.

Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de

forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010). Del mismo modo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) precisa que el gobierno abierto se caracteriza por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades (Oszlak, 2014).

La búsqueda de un Estado moderno al servicio de las personas por parte del Gobierno del Perú, que de manera transparente y aproveche las tecnologías de información y comunicaciones, lo llevó a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership-OGP), firmar la Declaración de Gobierno Abierto y asumir voluntariamente compromisos en diferentes sectores que finalmente se están traduciendo en buenas prácticas de la administración pública.

Este trabajo está basado tanto en la experiencia académica —pues relaciona una investigación anterior cuyo objetivo fue comparar las iniciativas y avances en temas de gobierno abierto con el fin de identificar oportunidades para una mejora continua (Huamán, 2015)— como en la experiencia profesional, puesto que mi experiencia en el sector público me permitió contribuir con uno de los primeros compromisos asumidos por el Perú.

Si bien el Estado peruano ha tenido iniciativas que buscan una administración pública eficiente y efectiva, es importante conocer la evolución de aquellas acciones que además promuevan transparencia, rendición de cuentas, participación y uso de las tecnologías, características del gobierno abierto, así como resaltar una buena práctica que sirva como ejemplo y motive a otras instituciones del Estado en su camino hacia la modernización.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los compromisos del Perú sobre gobierno abierto y su evolución en los últimos años, con la finalidad de conocer el desempeño del Estado peruano y los sectores que están priorizando para lograr una administración pública más eficiente. Además de compartir una buena práctica y experiencia sobre integridad electoral que fomenta una cultura de gobierno abierto en el país.

La fuente utilizada para identificar y seleccionar las iniciativas del Estado peruano es una base de datos¹ liberada en enero de 2020 por el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP,

1 https://drive.google.com/drive/folders/19Ziix7MjBKvIj1udUF5u_hLMmpZ8qfdp

que contiene información de las iniciativas o compromisos asumidos por el Gobierno del Perú y abarca tres periodos (2012, 2015 y 2017).

2. Evolución de compromisos sobre gobierno abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto, una organización de reformadores dentro y fuera del gobierno que trabaja para transformar el modo en que el gobierno sirve a sus ciudadanos, persigue compromisos gubernamentales concretos para promover reformas e innovación a nivel país. Estos compromisos deben buscar la transparencia, inclusión, rendición de cuentas y/o participación ciudadana que reflejen los esfuerzos del gobierno para conectarse y responder a las necesidades de los ciudadanos, así como la lucha contra los intereses particulares y la corrupción.

El Perú ha presentado tres planes de acción que contienen los compromisos o medidas sobre gobierno abierto. De acuerdo a la última base de datos del Mecanismo de Revisión Independiente del OGP, el primer plan de acción presentado en 2012 contiene 48 compromisos, el segundo plan de acción presentado en 2015 contiene 17 compromisos, y el tercer plan de acción presentado en 2017 contiene 18 compromisos (ver tabla 1). Todas las medidas fueron clasificadas en 35 categorías o temas de influencia.

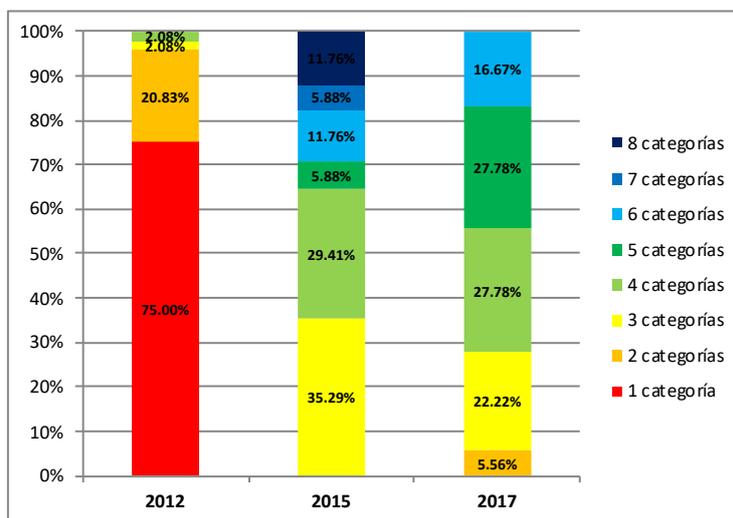
Aun cuando en el párrafo anterior se ha indicado el número de medidas por plan de acción y año, se debe considerar que un solo compromiso puede estar clasificado en más de una categoría, es decir, su influencia no es exclusivamente sobre un tema, por lo que al realizar el análisis de los compromisos y su evolución clasificándolos por categorías se tiene que la cantidad de compromisos en 2012, 2015 y 2017 son 63, 78 y 77, respectivamente (ver tablas 2 y 3).

En el grafico 1, se muestra la evolución de la clasificación por categorías de los compromisos. En 2012, el 75% de los compromisos solo están clasificados en una categoría; mientras que en 2015, el 64.7% están agrupados en tres y cuatro categorías; finalmente en 2017, el 77.78% están clasificados en tres, cuatro y cinco categorías. Se puede observar que la voluntad del gobierno es que los compromisos no estén enfocados en un solo tema sino que su nivel de influencia sea mayor y esto permita alcanzar los objetivos del gobierno abierto.

Del análisis de los compromisos de las 35 categorías, se ha considerado resaltar aquellas categorías en las cuales los compromisos superen el 5% del total en al menos uno de los años (ver tablas 4 y 5). En el grafico 2, se muestra la evolución de las 12 categorías seleccionadas. Los

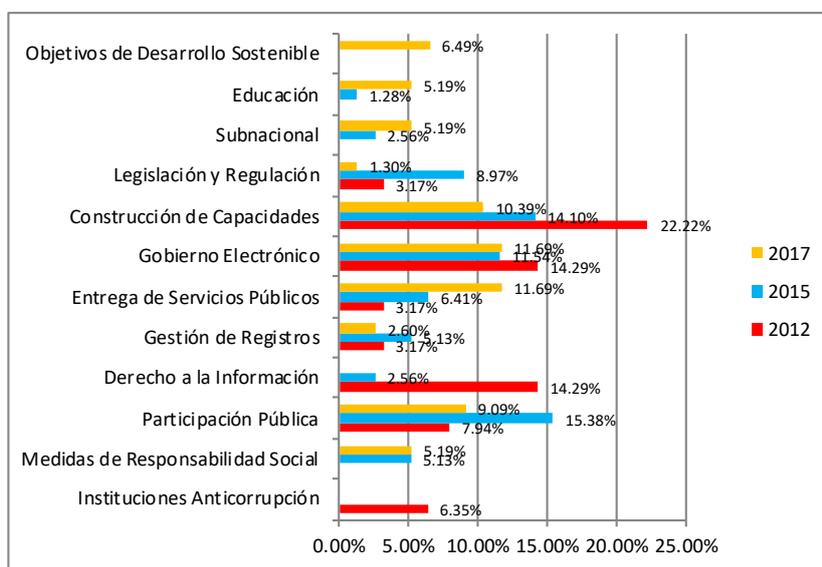
temas que presentan formulación de compromisos constantes en los tres años son legislación y regulación, construcción de capacidades, gobierno electrónico, entrega de servicios públicos, gestión de registros y participación pública.

Gráfico 1: Porcentaje de compromisos por número de categorías



Fuente: Elaboración propia (2020)

Gráfico 2. Porcentaje de compromisos por categorías y años



Fuente: Elaboración propia (2020)

La construcción de capacidades, tanto en los funcionarios públicos como en los ciudadanos, es un tema importante para el Gobierno peruano, puesto que presenta porcentajes altos de compromisos en todos los años. Sin embargo, se observa un descenso gradual desde 2012,

cuando representaba el 22.22% del total de compromisos, pasando por un 14.1% en 2015 y finalmente un 10.39% en 2017.

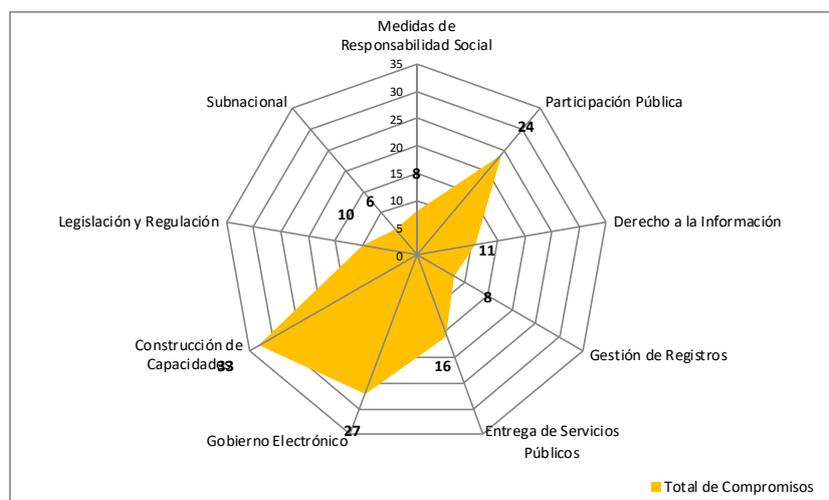
El gobierno electrónico, que permite la inclusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, es también importante, pues es la única categoría que ha mantenido porcentajes altos y constantes de compromisos en los tres planes de acción. En 2012, 2015 y 2017 representan el 14.29%, 11.54% y 11.69% del total de compromisos, respectivamente.

La entrega de servicios públicos es una categoría a resaltar no solo por el crecimiento de sus porcentajes en los tres periodos, sino por su importancia en la búsqueda de una mejor atención al ciudadano. En 2012, esta categoría solo representaba el 3.17% del total de compromisos, mientras que en 2015 pasó al 6.41% y finalmente en 2017, al 11.69%.

Respecto de las 23 categorías restantes, no mostradas en el gráfico por representar menos del 5% del total de compromisos en cada año, se debe mencionar algunos temas importantes para los ciudadanos, como la publicación de información presupuestaria, la transparencia en las contrataciones, los datos abiertos, el sector privado, el sistema judicial, el sistema de salud, bienestar y seguridad social, las industrias extractivas, medio ambiente y clima, y las comunidades marginadas (ver tabla 6).

Finalmente, el gráfico 3 presenta las categorías con la mayor cantidad de compromisos acumulados. Se observa de forma panorámica que los tres temas que presentan la mayor cantidad de compromisos son, en primer lugar, la construcción de capacidades, seguido de la participación pública y el gobierno electrónico. Estos temas buscarían mejorar la gestión estatal, es decir, la eficiencia de los procesos internos del Estado, siempre con un enfoque orientado al ciudadano (ver tabla 7).

Dentro de la categoría legislación y regulación se incluye al único compromiso formulado hasta el momento sobre el sistema electoral peruano, en específico lo referido al tema de elecciones de autoridades nacionales, regionales y locales. El gobierno abierto —entendido como una doctrina política— está dentro de las políticas públicas, pues es una cuestión de poder y depende de la voluntad de las autoridades elegidas alcanzar sus objetivos. De ahí la importancia del proceso de elección de los mismos (López, 2013).

Gráfico 3. Cantidad de compromisos acumulados por categoría

Fuente: Elaboración propia (2020)

3. Buena práctica de integridad electoral: hojas de vida del Jurado Nacional de Elecciones

En el primer plan de acción de gobierno abierto de 2012, se presentó una iniciativa para promover la revisión del instrumento hojas de vida del Jurado Nacional de Elecciones y sancionar a los partidos políticos y candidatos que la vulneren. Desde su formulación, este compromiso demostró no solo una clara relevancia en relación a los valores de la Alianza para el Gobierno Abierto, sino también un impacto de potencial moderado, pues hacía viable un cambio normativo y cultural en el país.

La integridad electoral es un componente esencial del sistema democrático de gobierno, pues implica un código ético de conducta de todos los actores que participan del proceso electoral y un sistema legal e institucional que garantice elecciones libres y justas. La confianza ciudadana en las instituciones públicas y electorales es esencial para la integridad electoral. Por este motivo es necesario que las instituciones electorales escuchen constantemente las demandas y expectativas de la ciudadanía (Kofi Annan Foundation, 2017).

1.1. Jurado Nacional de Elecciones

El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el

mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.²

El sistema electoral peruano está conformado por tres organismos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

El Jurado Nacional de Elecciones —creado el 26 de mayo de 1931 mediante Decreto Ley 7177— es un organismo constitucionalmente autónomo con competencias a nivel nacional, cuya misión es administrar la justicia electoral, fiscalizar los procesos electorales, impartir la educación electoral y mantener el registro de las organizaciones políticas. Está orientado a garantizar el respeto de la voluntad ciudadana, consolidar el sistema de partidos políticos y fortalecer la institucionalidad democrática del Perú de forma transparente, eficiente y moderna.

La fiscalización electoral es un elemento clave para el fortalecimiento del sistema democrático del país, pues constituye un mecanismo de vigilancia y control, y de esta manera se garantiza la legalidad del sufragio y la voluntad popular de los ciudadanos. Esta función fiscalizadora del JNE es desarrollada por su órgano de línea, la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales.

Dentro de la función descrita en el párrafo anterior, el JNE fiscaliza la información contenida en las declaraciones juradas de las hojas de vida de los candidatos con la finalidad de transparentar la trayectoria profesional, política y personal declarada por los candidatos ante la ciudadanía, así como incentivar la participación activa de los electores en la revisión de la información contenida en las hojas de vida.

1.2. Hojas de vida

El JNE define la Declaración Jurada de Hoja de Vida como un documento en el que se detallan, entre otros aspectos, los datos personales, académicos, laborales, políticos, patrimoniales, así como las sentencias condenatorias de los candidatos que se presenten en las elecciones generales, regionales o municipales. Asimismo, la hoja de vida pública permite que los ciudadanos conozcan mejor a los candidatos presentados por los partidos políticos y formen su intención de voto.

2 Artículo 176 de la Constitución Política del Perú.

1.2.1. Antecedentes

La hoja de vida de candidatos nació como uno de los compromisos asumidos por las organizaciones políticas que suscribieron el primer Pacto Ético Electoral (PEE), el cual además tuvo el respaldo de organizaciones líderes de la sociedad civil, en el marco de las Elecciones Generales de 2006. La suscripción del PEE es una buena práctica de las organizaciones políticas promovida por el Jurado Nacional de Elecciones, que busca establecer principios y compromisos básicos que guíen el comportamiento entre los actores políticos durante las campañas electorales, así como la promoción del voto informado entre los ciudadanos (Lerner, 2016).

El PEE es fundamentalmente un compromiso de honor y transparencia. Además, contribuye a lograr que propuestas elementales de transparencia puedan formar parte de la legislación. La hoja de vida es un excelente ejemplo de propuestas electorales y políticas que migraron del pacto a la norma, pues se inició como un acuerdo voluntario de las 21 organizaciones políticas firmantes del primer Pacto Ético Electoral en 2005 y luego pasó a convertirse en una disposición legal mediante la Ley 28624, aprobada por el Congreso ese mismo año.

Desempeñando la función de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones primero aprobó el Formato de Declaración Jurada de la hoja de vida para Elecciones Generales, mediante Resolución 417-2005-JNE, y después aprobó el Formato para las Elecciones Regionales y Municipales, mediante Resolución 1287-2006-JNE, con el propósito de que exista un criterio uniforme de la información contenida en la hoja de vida para uso de los partidos políticos y de los organismos electorales.

Estos dos primeros formatos de hoja de vida utilizados para las Elecciones Generales y Elecciones Regionales y Municipales del 2006 contemplaron los siguientes seis rubros para consignar información de los candidatos: datos personales, formación académica, experiencia laboral, cargos políticos, otra experiencia y antecedentes judiciales y/o penales. La fiscalización de las hojas de vida fue realizada por el JNE, que verificó la certeza de la información y recomendó la corrección de información falsa o errónea, así como la incorporación de las sentencias condenatorias por delito doloso omitidas por el candidato.

1.2.2. Avances

Desde 2009, se empiezan a realizar modificaciones relacionadas a la Declaración Jurada de Hoja de Vida con la finalidad de contribuir a mejorar el principio de transparencia, base principal de este instrumento. Ese año, el Congreso de la República aprobó la Ley 29490 que incorpora el rubro de mención de las renunciadas efectuadas a otros partidos, movimientos u organizaciones políticas. Asimismo, indica que la omisión de sentencias por delitos dolosos que hubieran quedado firmes o la incorporación de información falsa en la declaración jurada dan lugar al retiro del candidato, sin perjuicio de efectuar las denuncias que correspondan.

En cada uno de los procesos electorales posteriores, a través de los reglamentos de inscripción de candidatos, se aprobaron los respectivos formatos de declaración jurada de hoja de vida. Un aspecto a resaltar en estos formatos es que se añadió, para su llenado opcional, el rubro de información adicional o complementaria, que constaba de las secciones otra experiencia y declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas. Asimismo, se dispuso que las omisiones o falsedades detectadas en fecha posterior a la señalada en el reglamento solo dieran lugar a la denuncia correspondiente y a las anotaciones marginales en la declaración jurada.

Mediante la Ley 30326, aprobada en 2015, se establecen requisitos adicionales en la Declaración Jurada de Hoja de Vida de candidatos a cargos de elección popular. Uno de los aspectos a resaltar es que hace obligatoria la declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos. De esta forma, los rubros a ser llenados de forma obligatoria en la hoja de vida es la información señalada en el artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas Ley 28094:

23.3 La Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato se efectúa en el formato que para tal efecto determina el Jurado nacional de Elecciones, y que debe contener:

1. Lugar y fecha de nacimiento.
2. Experiencia de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
3. Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.
4. Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
5. Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio.
6. Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares o alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar, que hubieran quedado firmes.
7. Mención de las renunciadas efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, de ser el caso.
8. Declaración de bienes y rentas, de acuerdo a las disposiciones previstas para los funcionarios públicos.

23.4 En caso de que el candidato sea inscrito como tal por su partido o alianza, movimiento u organización política local, según corresponda, la Declaración Jurada de Hoja de Vida se incorpora en la página web del Jurado Nacional de Elecciones.

Además, con la Ley 30673, aprobada en 2017, se indica como causales de exclusión de los candidatos a cargos de elección popular aquellos que omitan o declaren información falsa en la hoja de vida respecto de sentencias penales, civiles o bienes y rentas. De esta manera, el artículo 23.5 de la Ley de Organizaciones Políticas quedó modificado de la siguiente forma:

23.5 La omisión de la información prevista en los numerales 5, 6 y 8 del párrafo 23.3 o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro de dicho candidato por el Jurado Nacional de Elecciones, hasta treinta (30) días calendario antes del día de la elección. El reemplazo del candidato excluido solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos.

Como se mencionó en los antecedentes, desde sus inicios se utilizó dos formatos para la declaración jurada de hoja de vida, una para las elecciones generales y otra para las elecciones regionales y municipales. Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones concluyó que los rubros contenidos en la hoja de vida debían ser los mismos para todos los candidatos en cualquiera de las elecciones mencionadas. Por ese motivo elaboró un proyecto de Formato Único de Declaración Jurada de Hoja de Vida de Candidato, el cual fue prepublicado durante cinco días para recibir aportes y sugerencias de la ciudadanía.

El JNE, mediante Resolución 0084-2018-JNE, aprueba el Formato Único de Declaración Jurada de Hoja de Vida de Candidato (FUDJHV), con el objetivo de facilitar el registro de información de los candidatos en cualquier proceso electoral. El FUDJHV consta de los siguientes nueve rubros: (1) Datos personales; (2) Experiencia de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones; (3) Formación académica; (4) Trayectoria partidaria y/o política de dirigente; (5) Mención de las renunciaciones efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital de ser el caso; (6) Relación de sentencias; (7) Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar, que hubieran quedado firmes; (8) Declaración jurada de ingresos de bienes y rentas; e (9) Información adicional (opcional).

La última norma relacionada a la declaración jurada de hoja de vida es la Ley 30998, aprobada por el en el 2019, sobre la democracia interna en las organizaciones políticas y en la cual se establece que el JNE fiscaliza las hojas de vida de candidatos en elecciones primarias y de candidatos designados. Además, modifica el artículo 23 de la Ley 28094 y establece lo siguiente:

23.1 Están sujetas a elecciones primarias las candidaturas a los siguientes cargos:

- a) Presidente de la República
- b) Representantes al Congreso de la República
- c) Gobernadores regionales
- d) Alcaldes provinciales y distritales

23.2 Los candidatos que postulen a los cargos referidos en el párrafo 23.1, habiendo o no participado en elección interna, están obligados a entregar al partido, alianza, movimiento u organización política local, al momento de presentar su candidatura a elección interna o de aceptar por escrito la invitación a postular a los cargos referidos, una Declaración Jurada de Hoja de Vida que es publicada en la página web del respectivo partido, alianza, movimiento u organización política local.

Finalmente, se debe mencionar que en la actualidad existe un proyecto de Código Electoral 2020, presentado por el Jurado Nacional de Elecciones ante el Congreso de la República. En este proyecto no solo se establecen modificaciones en la hoja de vida —como la inclusión de los procesos penales en trámite y la relación de sanciones de suspensión temporal o inhabilitación para el ejercicio de la función pública a cargo de la Contraloría General de la República que haya sido consentida o confirmada en instancia final del Poder Judicial—, sino que refleja la importancia de la declaración jurada de hoja de vida para los procesos electorales, al dedicarle un capítulo dentro del Título III - Candidatos del mencionado proyecto.

1.2.3. Relevancia

La hoja de vida se convierte en un instrumento de transparencia y rendición de cuentas porque permite a los candidatos de los partidos políticos, a través de la publicación de su hoja de vida en la web de la misma organización política y del JNE, abrirse al escrutinio público; pueden proporcionar información oportuna, clara y completa ante la ciudadanía para que pueda decidir y emitir su voto de manera responsable e informada.

El Jurado Nacional de Elecciones cuenta además con dos plataformas importantes para la divulgación de las hojas de vida. La primera es Infogob (<https://infogob.jne.gob.pe/>), que entró en funcionamiento en 2008 y cuyo fin es incentivar la participación ciudadana, fomentar la transparencia y promover la investigación especializada en materia electoral. Hasta la actualidad, esta plataforma alberga más de 297,000 hojas de vida de los candidatos a los diferentes procesos electorales.

La segunda plataforma es Voto Informado (<https://votoinformado.jne.gob.pe/>), cuyo fin es ayudar a la ciudadanía a tomar una decisión responsable en los procesos electorales vigentes. Esta herramienta permite, además de conocer la hoja de vida de un candidato, hacer comparaciones de información entre dos candidatos, acceder a reportes electorales, analizar a los candidatos,

entre otras funcionalidades. A diferencia de la primera plataforma mencionada, esta no contiene información de procesos electorales pasados.

La hoja de vida se constituye, además, como un elemento de control social que previene la corrupción, un fenómeno social que se encuentra dentro y fuera del gobierno, que debe ser desterrada en todas sus formas para consolidar un entorno ético en la sociedad. Por este motivo, también forma parte de una de las acciones del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. Bajo esta premisa, los ciudadanos que al conocer las hojas de vida de los candidatos adviertan alguna omisión o falsedad en la declaración jurada deben presentar sus observaciones y/o denuncia correspondiente al JNE.

La fiscalización del contenido de las declaraciones juradas de hojas de vida por parte del Jurado Nacional de Elecciones es una labor que permite comprobar la veracidad de la información declarada. De existir infracciones graves, como son la omisión o falsedad de información referida a sentencias penales, civiles y declaración de bienes y rentas, se sanciona con el retiro del candidato dentro de los plazos establecidos en la norma. En el último proceso electoral (Elecciones Congresales Extraordinarias 2020), por ejemplo, el JNE excluyó a 359 candidatos cumpliendo lo establecido en el artículo 23.5 de la Ley 28094 (Editora Perú, 2020).

Por último, es importante mencionar el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, tanto para el registro de las declaraciones juradas de hojas de vida, mediante el uso del *software* Sistema Declara (JNE, 2018), como en la fiscalización de las DJHV mediante acceso privado a base de datos o registros de otras entidades públicas como el Poder Judicial y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, así como las consultas a páginas web de entidades que tienen habilitados registros de acceso público, como la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria.

Cuadro 1: Cronología de normatividad relacionada con la declaración jurada de hoja de vida (DJHV)

Norma	Fecha de publicación	Objeto / Alcance DJHV	Fuente
Ley 26486	6/21/1995	Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionlegal/Constitucion%20y%20Leyes1/LEY%20ORGANICA%20DEL%20JURADO%20NACIONAL%20DE%20ELECCIONES.pdf
Ley 28094	11/1/2003	Ley de Organizaciones Políticas, antes Ley de Partidos Políticos (título modificado por la Ley 30414)	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/fd6aadd2-0361-433b-8cab-ae2a0c568b7.pdf
Ley 28624	11/18/2005	Modifica el artículo 23 de la Ley 28094 - Ley de Organizaciones Políticas. Incorpora la Declaración Jurada de Vida como mecanismo de transparencia e información para los electores	http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28624.pdf
Resolución 417-2005-JNE	12/22/2005	Aprueba el Formato de Declaración Jurada de Vida según lo dispuesto en la Ley 28624 para las Elecciones Generales 2006	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Generales%202006/Res_417-05.pdf
Resolución 1287-2006-JNE	7/25/2006	Aprueba el Formato de la Declaración Jurada de Vida para las Elecciones Regionales y Municipales 2006	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Normativas%20y%20resoluciones/res_1287-06.pdf
Ley 29490	12/25/2009	Modifica el artículo 23 de la Ley 28094. Incorpora un numeral en el contenido de la DJ (mención de renunciaciones a organizaciones políticas), y precisa que la omisión de la relación de sentencias condenatorias o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro y reemplazo del candidato	http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29490.pdf
Resolución 247-2010-JNE	4/15/2010	Aprueba el Formato de Declaración Jurada de Vida aplicable a las Elecciones Regionales y Municipales 2010	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Nuevas%20Elecciones%20Municipales%202014/Resolucion-247-2010-JNE-Reglamento-de-inscripcion-de-listas-ERM2010.pdf
Resolución 5004-2010-JNE	12/27/2010	Aprueba el Formato de Declaración Jurada de Vida aplicable a las Elecciones Generales 2011	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Revocatorias%20Lima%202012/RES%205004-2010-JNE.pdf

Resolución 271-2014-JNE	4/1/2014	Aprueba el Formato de Declaración Jurada de Vida para las Elecciones Municipales 2014	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/4595d7ee-c04a-4dbf-ab14-da0e205bda89.pdf
Resolución 272-2014-JNE	4/1/2014	Aprueba el Formato de Declaración Jurada de Vida para las Elecciones Regionales 2014	http://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ed95f09a-c0a0-4f37-b173-f7a27ee98936.pdf
Ley 30326	5/19/2015	Modifica el art. 23 de la Ley 28094. Establece requisitos adicionales en la DJHV, y el retiro de candidatos hasta 10 días antes de elecciones por la omisión de información prevista en los numerales 5, 6 y 8 del párrafo 23.3 o la incorporación de información falsa.	http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30326.pdf
Resolución 0305-2015-JNE	10/21/2015	Aprueba el Formato de Declaración Jurada de Hoja de Vida para las Elecciones Generales y de Representantes ante el Parlamento Andino 2016.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-de-inscripcion-de-formulas-y-listas-de-c-resolucion-no-0305-2015-jne-1302665-1/
Resolución 1121-2016-JNE	9/15/2016	Aprueba el Formato de Declaración Jurada de Hoja de Vida para candidatos en Elecciones Municipales.	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/620c7a69-138d-4627-9f30-c4bfef81e608.pdf
Ley 30673	10/20/2017	Modifica el párrafo 23,5 del artículo 23 de la Ley 28094. El retiro del candidato por omisión o falsedad de información en la DJHV es hasta 30 días calendario antes del día de la elección.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-28094-ley-de-organizaciones-politico-ley-n-30673-1578366-1/
Resolución 0084-2018-JNE	2/7/2018	Aprueba el Formato Único de Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato (FUDJHV).	https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/d36f7a33-ce2d-4b2d-8488-df98e7a18407.pdf
Ley 30998	8/27/2019	Modifica artículos del Título V, “Democracia interna”, de la Ley 28094. El JNE fiscaliza las hojas de vida de candidatos en elecciones primarias y candidatos designados.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-por-la-que-se-modifica-la-ley-28094-ley-de-organizacion-ley-n-30998-1801519-4/
Ley 31038	8/22/2020	Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-establece-normas-transitorias-en-la-legislacion-elec-ley-n-31038-1879172-1/
Resolución 0310-2020-JNE	9/6/2020	Actualiza el FUDJHV, a fin de dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en la séptima disposición transitoria de la LOP, incorporada por la Ley 31038.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-formato-unico-de-declaracion-jurada-de-hoja-de-v-resolucion-n-0310-2020-jne-1883876-1/

Fuente: Elaboración propia (2020).

4. Conclusiones

Este trabajo alcanzó dos objetivos: el primero ha permitido conocer la evolución de las iniciativas asumidas por el Perú sobre gobierno abierto y determinar que las acciones están priorizadas, hasta el momento, en seis sectores (construcción de capacidades, gobierno electrónico, participación pública, entrega de servicios públicos, derecho a la información y legislación y regulación); el segundo, divulgar una herramienta de transparencia, la declaración jurada de hoja de vida, que ha adquirido gran importancia en los últimos procesos electorales del Perú.

Desde su ingreso al OGP, el Perú demuestra un esfuerzo constante en promover y alcanzar un gobierno abierto. Esto se ve reflejado en la entrega de los respectivos planes de acción, los primeros tres analizados en este trabajo, así como su participación activa como miembro de esta alianza. Respecto a la formulación de los compromisos se observa una mejora en el enfoque, pues la influencia de los compromisos en el número de temas o áreas de acción pasó de representar el 75% del total en una sola categoría en 2012 a representar el 78% del total en tres, cuatro y cinco categorías en 2017.

Si bien Perú presenta compromisos en una gran variedad de temas —35 categorías hasta la actualidad— y muestra un importante número de iniciativas en áreas fundamentales como la construcción de capacidades, el gobierno electrónico y la participación pública, existen áreas básicas que no muestran progreso al no superar el 3% del total de compromisos en cada uno de los planes de acción presentados, como los datos abiertos, bienestar y seguridad social, y las industrias extractivas.

La hoja de vida del Jurado Nacional de Elecciones, un instrumento que fomenta la transparencia y un voto informado en periodo de elecciones, desde su primera utilización en 2006 y en la última década, ha ido perfeccionando su normativa producto de la experiencia obtenida en los procesos electorales y el reconocimiento de su importancia por parte de los políticos y los legisladores nacionales, expresado en la promulgación de las respectivas leyes, así como su consideración en el Proyecto de Código Electoral 2020.

La publicación y promoción de la declaración jurada de hojas de vida es un aspecto crucial de esta iniciativa, motivo por el cual el JNE implementó plataformas adicionales a su página web oficial para que los ciudadanos se informen y emitan un voto responsable. De igual forma, el trabajo de fiscalización contribuye a generar confianza en los ciudadanos respecto de las

elecciones e instituciones públicas, al mostrar sanciones efectivas contra infracciones cometidas por los candidatos.

Sin duda, los puntos mencionados en el párrafo anterior se han convertido en aspectos trascendentales de los procesos electorales en el Perú, y que tendrán un rol importante en las próximas Elecciones Generales 2021, proceso que adquiere significancia especial al elegir nuevas autoridades nacionales el mismo año en que se conmemora el bicentenario de la Independencia del Perú.

5. Bibliografía

- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno abierto*. Alción Editores. <http://libros.metabiblioteca.org:8080/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>, 17-04-2020
- Editora Perú (4 de enero 2020). JNE excluye a 359 candidatos por sentencias y omisiones de rentas. *Diario Oficial El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia-jne-excluye-a-359-candidatos-sentencias-y-omisiones-rentas-88286.aspx>, 16-06-2020
- Gobierno del Perú (2013). Política nacional de modernización de la gestión pública. Presidencia de Consejo de Ministros. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>, 20-04-2020
- Gobierno del Perú (2018). Plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción 2018-2021. Presidencia de Consejo de Ministros. <https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/04/Decreto-Supremo-N%20b0-048-2018-que-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contr-la-Corrupci%30b3n-2018-2021.pdf>, 21-06-2020
- Gobierno del Perú (2020). *¿Qué es la Modernización de la Gestión Pública?* Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia de Consejos de Ministros. <https://sgp.pcm.gob.pe/que-es-la-modernizacion-de-la-gestion-publica/>, 20-04-2020
- Huamán, E. (2015). *El gobierno abierto en el Perú: perspectivas y análisis de los resultados obtenidos en OGP*. Universidad Politécnica de Valencia. <http://hdl.handle.net/10251/54176>, 16-04-2020
- Infogob (2020). *Nosotros*. Observatorio para la Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. <https://infogob.jne.gob.pe/Nosotros>, 16-06-2020
- Jurado Nacional de Elecciones (2005). *Pacto ético electoral*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/34CB1F220AF1EBC5052574BB005DBFB1/\\$FILE/](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/34CB1F220AF1EBC5052574BB005DBFB1/$FILE/)

[PACTO ETICO ELECTORAL.pdf](#), 17-04-2020

- Jurado Nacional de Elecciones (2018). SIJE acelera impartición de justicia electoral en comicios 2018. *Democracia & Elecciones*, 26 (6), 7-9. https://issuu.com/publicacionesjne/docs/democracia_elecciones_edici_n_26, 03-06-2020.
- Jurado Nacional de Elecciones (2020a). Quiénes somos. <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/176/page/Quienes-Somos>, 17-04-2020
- Jurado Nacional de Elecciones (2020b). Fiscalización de las declaraciones juradas de hoja de vida de los candidatos. <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/861/page/Fiscalizacion-de-las-declaraciones-juradas-de-hoja-de-vida-de-los-candidatos>, 17-04-2020
- Jurado Nacional de Elecciones (2020c). Anteproyecto de ley de Código Electoral 2020. http://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ad2355aa-f079-4f42-b7f3-d0eb4b0664ca.pdf, 21-06/2020
- Kofi Annan Foundation (2017). *Integridad electoral en América latina* [Conferencia]. Ciudad de México. https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/uploads/2018/05/180522_KAF_Electoral-IntegrityEII-Conference-in-Mexico_spanish_web.pdf, 04-06-2020
- Lerner, S. (2016). *La importancia del Pacto Ético Electoral*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/opinion/la-importancia-del-pacto-etico-electoral/>, 17-04-2020
- López, R. (29 de octubre-1 de noviembre 2013). *Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas* [Documento] VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Uruguay. <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7471/0075004.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 18-05-2020
- Open Government Partnership (2011). Declaración de gobierno abierto. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>, 21-03-2020
- Open Government Partnership (2014). *Peru Progress Report 2012-2013*. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Peru-Final-2012-Web_0_0.pdf, 21-03-2020
- Open Government Partnership (2020a). *Open Data*. <https://www.opengovpartnership.org/open-data/>, 18-03-2020
- Open Government Partnership (2020b). *Data Guide: IRM Data Release v3.0*. <https://docs.google.com/document/d/14kwqp5PIJpDNIs0yvR6dF0szdRQjdSWngkCsAHw-4Bw/edit#>, 18-03-2020.
- Oslak, O. y Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia

internacional. IDRC, RedGealc, OEA. <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>, 01-05-2020

Red de Conocimientos Electorales - ACE (2020). Integridad electoral. TCC, UNEAD, Elecciones Canadá, IFES, IDEA Internacional, INE, EISA y PNUD. <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/default>, 02-05-2020

Anexos

Tabla 1: Porcentajes de compromisos agrupados por número de categorías

Agrupación	2012		2015		2017	
	Compromisos	Porcentaje	Compromisos	Porcentaje	Compromisos	Porcentaje
1 categoría	36	75.00%	0	0.00%	0	0.00%
2 categorías	10	20.83%	0	0.00%	1	5.56%
3 categorías	1	2.08%	6	35.29%	4	22.22%
4 categorías	1	2.08%	5	29.41%	5	27.78%
5 categorías	0	0.00%	1	5.88%	5	27.78%
6 categorías	0	0.00%	2	11.76%	3	16.67%
7 categorías	0	0.00%	1	5.88%	0	0.00%
8 categorías	0	0.00%	2	11.76%	0	0.00%
Total	48	100.00%	17	100.00%	18	100.00%

Fuente: Elaboración propia (2020).

Tabla 2: Total de compromisos clasificados por número de categorías

Agrupación	2012		2015		2017	
	Compromisos	Total	Compromisos	Total	Compromisos	Total
		Clasificación		Clasificación		Clasificación
1 categoría	36	36	0	0	0	0
2 categorías	10	20	0	0	1	2
3 categorías	1	3	6	18	4	12
4 categorías	1	4	5	20	5	20
5 categorías	0	0	1	5	5	25
6 categorías	0	0	2	12	3	18
7 categorías	0	0	1	7	0	0
8 categorías	0	0	2	16	0	0
Total	48	63	17	78	18	77

Fuente: Elaboración propia (2020).

Tabla 3: Cantidad de compromisos por categoría

Categoría	Cantidad de Compromisos			Total
	2012	2015	2017	
Instituciones anticorrupción	4	0	0	4
Conflictos de interés	2	0	0	2
Auditorías y controles	0	2	0	2
Publicación de información presupuestaria	1	2	2	5
Supervisión de políticas fiscales	0	1	0	1
Medidas de responsabilidad social	0	4	4	8
Participación pública	5	12	7	24
Transparencia en contrataciones	2	2	0	4
Derecho a la información	9	2	0	11
Gestión de registros	2	4	2	8
Datos abiertos	2	2	1	5
Aplicación de la ley & justicia	0	1	0	1
Entrega de servicios públicos	2	5	9	16
Gobierno electrónico	9	9	9	27
Construcción de capacidades	14	11	8	33
Legislación y regulación	2	7	1	10
Sector privado	1	3	0	4
Legislatura	1	0	0	1
Subnacional	0	2	4	6
Sistema judicial	1	1	0	2
Educación	0	1	4	5
Sistema de salud	0	2	3	5
Bienestar y seguridad social	1	1	1	3
Agua y saneamiento	0	0	1	1
Infraestructura y transporte	0	0	3	3
Seguridad	0	0	3	3
Industrias extractivas	2	1	1	4
Medio ambiente y clima	1	0	3	4
Planificación territorial	0	0	1	1
Trabajo	2	0	0	2
Ciencia & tecnología	0	1	0	1
Objetivos de desarrollo sostenible	0	0	5	5
Derechos humanos	0	0	1	1
Comunidades marginadas	0	2	3	5
OGP	0	0	1	1
TOTAL	63	78	77	218

Fuente: Elaboración propia (2020).

Tabla 4: Porcentaje de compromisos por categoría

Categoría	2012		2015		2017	
	Cantidad Compromiso	Porcentaje	Cantidad Compromiso	Porcentaje	Cantidad Compromiso	Porcentaje
Instituciones anticorrupción	4	6.35%	0	0.00%	0	0.00%
Conflictos de interés	2	3.17%	0	0.00%	0	0.00%
Auditorías y controles	0	0.00%	2	2.56%	0	0.00%
Publicación de información presupuestaria	1	1.59%	2	2.56%	2	2.60%
Supervisión de políticas fiscales	0	0.00%	1	1.28%	0	0.00%
Medidas de responsabilidad social	0	0.00%	4	5.13%	4	5.19%
Participación pública	5	7.94%	12	15.38%	7	9.09%
Transparencia en contrataciones	2	3.17%	2	2.56%	0	0.00%
Derecho a la información	9	14.29%	2	2.56%	0	0.00%
Gestión de registros	2	3.17%	4	5.13%	2	2.60%
Datos abiertos	2	3.17%	2	2.56%	1	1.30%
Aplicación de la ley & justicia	0	0.00%	1	1.28%	0	0.00%
Entrega de servicios públicos	2	3.17%	5	6.41%	9	11.69%
Gobierno electrónico	9	14.29%	9	11.54%	9	11.69%
Construcción de capacidades	14	22.22%	11	14.10%	8	10.39%
Legislación y regulación	2	3.17%	7	8.97%	1	1.30%
Sector privado	1	1.59%	3	3.85%	0	0.00%
Legislatura	1	1.59%	0	0.00%	0	0.00%
Subnacional	0	0.00%	2	2.56%	4	5.19%
Sistema judicial	1	1.59%	1	1.28%	0	0.00%
Educación	0	0.00%	1	1.28%	4	5.19%
Sistema de salud	0	0.00%	2	2.56%	3	3.90%
Bienestar y seguridad social	1	1.59%	1	1.28%	1	1.30%
Agua y saneamiento	0	0.00%	0	0.00%	1	1.30%
Infraestructura y transporte	0	0.00%	0	0.00%	3	3.90%
Seguridad	0	0.00%	0	0.00%	3	3.90%
Industrias extractivas	2	3.17%	1	1.28%	1	1.30%
Medio ambiente y clima	1	1.59%	0	0.00%	3	3.90%
Planificación territorial	0	0.00%	0	0.00%	1	1.30%
Trabajo	2	3.17%	0	0.00%	0	0.00%
Ciencia & tecnología	0	0.00%	1	1.28%	0	0.00%
Objetivos de desarrollo sostenible	0	0.00%	0	0.00%	5	6.49%
Derechos humanos	0	0.00%	0	0.00%	1	1.30%
Comunidades marginadas	0	0.00%	2	2.56%	3	3.90%
OGP	0	0.00%	0	0.00%	1	1.30%
TOTAL	63	100.00%	78	100.00%	77	100.00%

Fuente: Elaboración propia (2020).

Tabla 5: Categorías con porcentajes de compromisos superiores al 5%

Categoría	2012		2015		2017	
	Cantidad Compromiso	Porcentaje	Cantidad Compromiso	Porcentaje	Cantidad Compromiso	Porcentaje
Instituciones anticorrupción	4	6.35%	0	0.00%	0	0.00%
Medidas de responsabilidad social	0	0.00%	4	5.13%	4	5.19%
Participación pública	5	7.94%	12	15.38%	7	9.09%
Derecho a la información	9	14.29%	2	2.56%	0	0.00%
Gestión de registros	2	3.17%	4	5.13%	2	2.60%
Entrega de servicio público	2	3.17%	5	6.41%	9	11.69%
Gobierno electrónico	9	14.29%	9	11.54%	9	11.69%
Construcción de capacidades	14	22.22%	11	14.10%	8	10.39%
Legislación y regulación	2	3.17%	7	8.97%	1	1.30%
Subnacional	0	0.00%	2	2.56%	4	5.19%
Educación	0	0.00%	1	1.28%	4	5.19%
Objetivos de desarrollo sostenible	0	0.00%	0	0.00%	5	6.49%

Fuente: Elaboración propia (2020).

Tabla 6: Categorías con porcentajes de compromisos inferiores al 5%

Categoría	2012		2015		2017	
	Cantidad Compromiso	Porcentaje	Cantidad Compromiso	Porcentaje	Cantidad Compromiso	Porcentaje
Conflictos de interés	2	3.17%	0	0.00%	0	0.00%
Auditorías y controles	0	0.00%	2	2.56%	0	0.00%
Publicación de información presupuestaria	1	1.59%	2	2.56%	2	2.60%
Supervisión de políticas fiscales	0	0.00%	1	1.28%	0	0.00%
Transparencia en contrataciones	2	3.17%	2	2.56%	0	0.00%
Datos abiertos	2	3.17%	2	2.56%	1	1.30%
Aplicación de la ley & justicia	0	0.00%	1	1.28%	0	0.00%
Sector privado	1	1.59%	3	3.85%	0	0.00%
Legislatura	1	1.59%	0	0.00%	0	0.00%
Sistema judicial	1	1.59%	1	1.28%	0	0.00%
Sistema de salud	0	0.00%	2	2.56%	3	3.90%
Bienestar y seguridad social	1	1.59%	1	1.28%	1	1.30%
Agua y saneamiento	0	0.00%	0	0.00%	1	1.30%
Infraestructura y transporte	0	0.00%	0	0.00%	3	3.90%
Seguridad	0	0.00%	0	0.00%	3	3.90%
Industrias extractivas	2	3.17%	1	1.28%	1	1.30%
Medio ambiente y clima	1	1.59%	0	0.00%	3	3.90%
Planificación territorial	0	0.00%	0	0.00%	1	1.30%
Trabajo	2	3.17%	0	0.00%	0	0.00%
Ciencia & tecnología	0	0.00%	1	1.28%	0	0.00%
Derechos humanos	0	0.00%	0	0.00%	1	1.30%
Comunidades marginadas	0	0.00%	2	2.56%	3	3.90%
OGP	0	0.00%	0	0.00%	1	1.30%

Fuente: Elaboración propia (2020).

Tabla 7: Categorías con mayor cantidad de compromisos acumulados

Categoría	Cantidad de Compromisos			Total
	2012	2015	2017	
Medidas de responsabilidad social	0	4	4	8
Participación pública	5	12	7	24
Derecho a la información	9	2	0	11
Gestión de registros	2	4	2	8
Entrega de servicios públicos	2	5	9	16
Gobierno electrónico	9	9	9	27
Construcción de capacidades	14	11	8	33
Legislación y regulación	2	7	1	10
Subnacional	0	2	4	6
TOTAL	43	56	44	143

Fuente: Elaboración propia (2020).

Un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre

Jorge Junior Espinoza Rivas*

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad –sobre la base de la propuesta efectuada por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) ante el Congreso de la República– brindar un panorama general sobre la viabilidad e importancia de la creación de un tribunal administrativo encargado de resolver las controversias relacionadas a la fiscalización y sanción en materia de transporte y tránsito terrestre.

Palabras claves: Tribunal administrativo, transporte terrestre, tránsito terrestre, fiscalización, sanción.

Abstract

The purpose of this paper—based on the proposal made by SUTRAN to the Congress of the Republic—is to provide a general overview on the viability and importance of the creation of an Administrative Court in charge of resolving disputes regarding the inspection and sanction in road transit and transportation.

Keywords: Administrative Court, terrestrial transport, terrestrial transit, inspection, sanction.

* Abogado por la Universidad Privada Antenor Orrego. Actualmente se desempeña como analista senior de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías-SUTRAN. El presente trabajo recibió el aporte de la abogada Francys Hayler Caballero Torres.

Las opiniones e interpretaciones elaboradas en el presente trabajo no representan la opinión institucional de la entidad en la que presta servicios.

1. Introducción

El 14 de octubre del 2020, con motivo de la sesión virtual de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías-SUTRAN, durante la exposición de su gestión ante dicha comisión, presentó dos propuestas normativas. La primera, y de la cual nos ocuparemos en el presente trabajo, fue la creación de un tribunal administrativo, y la segunda, la creación de intendencias a nivel nacional (Canal del Congreso Perú, 2020)

En dicha intervención, la superintendente de la SUTRAN, Patricia Elizabeth Cama Meza, señaló que el tribunal administrativo propuesto resulta necesario a efectos de generar jurisprudencia, y que este órgano constituye una máxima instancia administrativa. De esta manera, agregó, se busca mejorar la resolución de los temas sancionadores.

El tribunal administrativo propuesto por la SUTRAN se caracteriza, de acuerdo a su presentación, por (i) estar conformado por salas con tres vocales y un secretario, (ii) el ingreso de vocales por concurso público y designación con resolución suprema, (iii) la reglamentación mediante decreto supremo, (iv) la generación de precedentes vinculantes que logren seguridad jurídica y confianza de la ciudadanía y (v) no demandar mayores recursos.

A partir del planteamiento propuesto, el presente trabajo tiene por objetivo brindar un panorama general sobre la viabilidad e importancia de un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre que se encargue de resolver los temas sancionadores en última instancia administrativa. Para tales efectos, abordaremos algunos antecedentes normativos que dieron mérito a la creación de tribunales administrativos en el Perú, describiendo sus características. Asimismo, se delimitará tentativamente la competencia del tribunal administrativo encargado de conocer y resolver las controversias suscitadas en transporte y tránsito terrestre, así como definir su posible ubicación en la estructura orgánica de una entidad pública determinada.

2. Los tribunales administrativos en el Perú y las razones de su creación

Durante el presente siglo ha existido un incremento de los tribunales administrativos en el Perú en comparación del siglo pasado. Así lo señala Paiva Goyburu (2019) al indicar que "en el siglo XXI es donde los referidos tribunales [tomando como referencia al Tribunal Fiscal, Tribunal

de Indecopi, de Sunass y Osiptel] se modernizan y aparecen nuevos órganos colegiados con competencia de resolución de controversias en sede administrativa" (p. 31). Asimismo, agrega que los tribunales administrativos son una manifestación de la modernización de la gestión pública, habida cuenta de que estos ofrecen posibilidades de solucionar las controversias que se susciten antes de acudir al Poder Judicial.

En armonía con lo antes señalado, consideramos que la creación de los tribunales administrativos responde a uno de los objetivos del Estado, que de acuerdo con la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, es alcanzar un Estado al servicio de la ciudadanía y con servidores calificados.¹

Ahora bien, por medio de los tribunales administrativos, el Estado actúa y materializa diversos roles. Volviendo nuevamente a Paiva Goyburu (2019), los tribunales administrativos desarrollan roles como Estado recaudador, Estado regulador, Estado fiscalizador, Estado sancionador, Estado empleador, entre otros. Así, por poner algunos ejemplos, el Tribunal Fiscal materializa una faceta del Estado recaudador, mientras que el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual es una representación del Estado como protector de los consumidores y agentes económicos.

Para el maestro Morón Urbina (2019), los tribunales administrativos son una representación de la descentralización del poder, al sostener de forma expresa que:

Una nota característica de nuestro constitucionalismo es la descentración del poder, tanto en lo territorial como lo funcional, por lo que surgen las autonomías al interior de la Administración, conformados por los organismos constitucionalmente autónomos, los reguladores, los tribunales administrativos, entre otros (p. 154).

1 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado - Ley 27658

Artículo 4. Finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado

El proceso de modernización de la gestión tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado:

- a) Al servicio de la ciudadanía.
- b) Con canales efectivos de participación ciudadana.
- c) Descentralizado y desconcentrado.
- d) Transparente en su gestión.
- e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.
- f) Fiscalmente equilibrado.

En el Perú, han sido varios los argumentos por los cuales el legislador ha decidido recurrir a la creación de los tribunales administrativos. Estos argumentos se sustentan en lo siguiente: la inexistencia de un órgano encargado de resolver controversias administrativas; reducir la recurrencia al Poder Judicial; contar con un órgano que goce de autonomía y que cuente con miembros cualificados; independencia técnica y funcional; garantizar que las controversias se resuelvan con legalidad, oportunidad y uniformidad de criterios a nivel nacional; generar predictibilidad, entre otros, conforme lo veremos a continuación.

La exposición de motivos del Decreto Legislativo 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en relación con la creación del Tribunal Nacional del Servicio Civil, señala que la no existencia de un órgano de resolución de controversias en materia de recursos humanos en el sector público ha originado que los reclamos solo se tramiten internamente ante las propias instituciones públicas y se sature luego el Poder Judicial, por lo que el Tribunal del Servicio Civil se instituye como una vía de solución de controversias que debe reducir la recurrencia al Poder Judicial en relación con las causas que son sometidas a su decisión. Asimismo, dicho texto, en relación con las características del Tribunal del Servicio Civil, señala que este goza de autonomía, cuenta con miembros cualificados y constituye la última instancia administrativa, siendo sus resoluciones impugnables ante la Corte Superior del Poder Judicial.²

Distinto es el caso del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, pues del debate expuesto en la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República en relación a la Ley 29622,³ que modifica la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y por medio de la cual se crea el referido tribunal, solo se menciona las características con las que debe contar dicho órgano colegiado, esto es, independencia técnica y funcional, autonomía en sus decisiones, con miembros cualificados y constituye la última instancia administrativa en el procedimiento sancionador de su competencia.

Ahora bien, la exposición de motivos del Proyecto de Ley 538/2011-PE, que posteriormente se convertiría en la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización

2 Estas características que señala la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1023 se encuentran recogidas en los artículos 17 y 18 de dicho texto legal.

3 El debate de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República en relación a la Ley 29622 puede encontrarse en el Archivo Digital de la Legislación del Perú. Acceso directo al debate en comisión en el siguiente enlace <https://bit.ly/372huUT>

Laboral (SUNAFIL), señala, con relación al Tribunal de Fiscalización Laboral, lo siguiente:

Se propone la creación de un Tribunal de Fiscalización Laboral como última instancia administrativa que revise las apelaciones y quejas que presenten los administrados contra resoluciones, actos y decisiones de los órganos de línea y órganos desconcentrados de la Superintendencia (es el caso de las Direcciones Regionales de Trabajo) y de los relacionados con su competencia. Expide precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia. La implementación de un órgano colegiado especializado garantizará que se resuelva con legalidad, oportunidad y uniformidad de criterios a nivel nacional.⁴

Por su parte, la exposición de motivos del Decreto Supremo 385-2015-EF, Reglamento del Tribunal Administrativo Previsional, señala que la implementación del Tribunal Administrativo Previsional (creado mediante la Ley 30114) generará la trazabilidad de la gestión de los regímenes previsionales sobre los que se pronuncie, debido al carácter de precedente administrativo de observancia obligatoria que establezca, los cuales deberán cumplir las entidades que resuelvan solicitudes de derechos pensionarios.

En similar línea argumentativa, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1158, que dispone medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud, señala que la creación del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud se sustenta en el principio de especialidad y en favorecer el fortalecimiento en la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud, incluidos aquellos que se refieren a la defensa de los usuarios de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) e Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) en su relación de consumo, lo que garantiza la independencia y transparencia durante el procedimiento, y genera predictibilidad.

De igual forma, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1353, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala que la creación del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es una propuesta que busca establecer mecanismos administrativos de resolución bajo criterios de independencia. Asimismo, se señala que con la propuesta del mencionado tribunal administrativo se eliminan los problemas relacionados con la falta de autoridad que resuelva, bajo criterios unificados, las controversias en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Como podemos observar, y como se ha indicado, son distintos los argumentos que ha utilizado el legislador para crear tribunales administrativos. En nuestra opinión, estos argumentos resultan

4 Exposición de motivos del Proyecto de Ley 538/2011-PE, p. 10, <https://n9.cl/h8x6>.

comunes para decidir, a nivel normativo, el establecimiento de estos órganos colegiados, toda vez que dichos argumentos han sido replicados en más de una oportunidad.

A partir de lo expuesto hasta ahora, se puede concluir que la creación de un tribunal administrativo se presenta como una oportunidad de mejora para la administración pública ante problemas relacionados a la resolución de controversias administrativas, tales como inexistencia de un órgano autónomo e independiente encargado de resolver controversias administrativas, la excesiva carga procesal en el Poder Judicial, la nula estandarización de criterios para resolver causas similares, entre otros, respondiendo así a la exigencia de ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.

3. Sobre el transporte y tránsito terrestre

Antes de desarrollar los argumentos que posiblemente habilitarían la creación de un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre, resulta de utilidad explicar qué debe entenderse por transporte y tránsito, pues es común que en el lenguaje cotidiano se utilicen los términos 'transporte' y 'tránsito' de forma indistinta, aun cuando existen diferencias sustanciales entre ambos términos.

En principio, la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la LGTT), define al tránsito terrestre como el conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la LGTT y sus reglamentos que lo ordenan y lo orientan; mientras que el transporte terrestre es definido como el desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías.⁵ Asimismo, la mencionada ley agrega que el servicio de transporte terrestre de personas constituye un servicio público por medio del cual se satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios del transporte; en cambio, el servicio de transporte terrestre de mercancías es definido como una actividad económica por la cual se realiza el traslado de mercancías.

Por su parte, Salas Escobar (2013), comentando la legislación colombiana, señala que el transporte terrestre es definido como aquella actividad de tipo transportador que en su conjunto organizado de operaciones propende por la ejecución del traslado de personas o cosas, bien sea de forma separada o de forma conjunta de un lugar a otro bajo la regulación y autorización

5 De acuerdo a los incisos g) y h) del artículo 2 de la LGTT.

que fija el ordenamiento jurídico. Respecto al tránsito terrestre, señala que este es concebido como una actividad que regula la circulación de los agentes que componen la movilidad; por lo tanto, su objeto de normativización recae sobre peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, entre otros.

A partir de su distinción conceptual, el legislador ha optado por establecer su regulación por separado. En el caso del transporte terrestre, podemos encontrar su regulación en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC,⁶ mientras que la regulación del tránsito terrestre se encuentra contenida en el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC.⁷

Así las cosas, si bien existen diferencias entre el transporte y tránsito terrestre, lo común entre ambos es que contribuyen –cada uno desde su regulación– a satisfacer una de las necesidades básicas dentro de una sociedad, como lo es el transporte, pero también a ordenar la circulación, lo que favorece el equilibrio y armonía entre los usuarios de las vías terrestres, en el caso del tránsito.

Por último, en el marco del transporte y tránsito terrestre encontramos a los servicios complementarios. Según la LGTT, son actividades que coadyuvan a la realización de las actividades económicas relacionadas con el transporte y tránsito terrestre. Algunos de estos servicios se encuentran relacionados con el Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares.⁸

4. Los argumentos a favor de un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre

Antes de exponer los argumentos a favor que coadyuvarían a construir normativamente un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre, consideramos conveniente establecer una denominación para este órgano colegiado. Si bien el objeto del presente trabajo no es determinar el *nomen iuris* del tribunal administrativo que venimos comentando, señalaremos a

6 También encontramos la regulación del transporte terrestre en la Ley 28256, Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 021-2008-MTC, así como en la Ley 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 055-2010-MTC.

7 Actualmente, el Reglamento Nacional de Tránsito cuenta con un Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo 016-2009-MTC.

8 De acuerdo al inciso d) del artículo 2 de la LGTT.

este como el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito.⁹

En principio, debemos indicar que la no existencia de un órgano resolutor de controversias en un determinado sector, *per se*, no es un argumento completamente válido para justificar la creación de un tribunal administrativo, como se ha hecho en otras ocasiones. En cambio, lo esencial son las características del órgano que existe en la administración encargada de resolver las controversias.

Ames Candiotti (2017) sostiene que, con anterioridad a la década de los noventa, los órganos de segunda instancia administrativa –denominados indistintamente consejos directivos, juntas directorales, consejos superiores– se caracterizaban por tener un elemento en común: la falta de independencia funcional, ya que la injerencia política era inevitable y el desarrollo de la predictibilidad de las resoluciones era prácticamente nulo.

Así, uno de los postulados que sustentaría la creación de un tribunal administrativo radica en la necesidad de contar con un órgano imparcial e independiente encargado de resolver las controversias que sean de su competencia. Respecto a estas características, Gordillo (2015) señala lo siguiente:

No consideramos incluido dentro del concepto de "tribunal", sea judicial o administrativo, a aquel cuerpo que carezca de un mínimo elemental de imparcialidad e independencia. Imparcialidad en el sentido de no ser parte ni tener interés en el proceso, no haber tenido intervención activa en la producción de los actos que serán sometidos a su juzgamiento, no ser superior jerárquico de los autores de tales actos; es el sentido de tercero desinteresado del proceso (...).

Independiente, por no estar a su vez sometido a instrucciones u órdenes superiores de la administración activa (p. 125).

Por su parte, Castillo Viquez (2014) comenta que, si los tribunales administrativos son independientes e imparciales, pero además tutelan los derechos subjetivos de los justiciables, su existencia y funcionamiento se encuentran justificados. De igual forma, añade que los tribunales administrativos constituirían un importante instrumento para desjudicializar las causas sometidas a conocimiento de los tribunales judiciales en lo contencioso administrativo (p. 30). Esto último también constituye un argumento a favor de la creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito.

⁹ Esta denominación se circunscribe a la competencia que tendría el tribunal administrativo, en razón a la competencia de la SUTRAN, que fue la entidad que lo propuso. Esta denominación podría cambiar en atención a la decisión final o eventual que tome el Congreso al momento de determinar la competencia del referido tribunal, en caso de recoger y aprobar la propuesta normativa.

Ahora bien, otro argumento a favor de la creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito reside en la posibilidad de establecer precedentes de observancia obligatoria, los cuales, por un lado, constituyen fuente del procedimiento administrativo y, por otro, refuerzan la seguridad jurídica en la resolución de casos iguales o similares.

Los precedentes administrativos, de acuerdo con el artículo VI del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS, son actos administrativos que al resolver casos particulares interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación. Asimismo, estos actos constituyen fuente del procedimiento administrativo, siempre que hayan sido debidamente publicados, conforme al numeral 2.8 del artículo V de la ley antes mencionada.

A partir de las disposiciones antes comentadas, el maestro Morón Urbina (2019) sostiene que los precedentes administrativos vinculan a la misma entidad que emitió el precedente, así como a los órganos inferiores y operadores sujetos al ámbito de competencia del tribunal administrativo.

Por otro lado, la generación de precedentes administrativos por parte del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito reforzaría la seguridad jurídica, en relación al conocimiento de los casos que deben ser resueltos por este colegiado. Así lo advierte Morón Urbina (2019), al indicar que con los precedentes vinculantes se busca "reforzar la seguridad jurídica (previsibilidad), la igualdad entre los administrados para que los casos iguales o semejantes sean resueltos de la misma manera, reducir la discrecionalidad de autoridades administrativas y acelerar la toma de decisiones para casos iguales futuros" (p. 171).

Otro argumento adicional a los ya postulados, reside en la importancia de las materias que pudiera conocer el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito. En principio, aunque no fue esbozado por la SUTRAN al momento de presentar esta propuesta legislativa, la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito estaría vinculada al conocimiento de los actos resolutivos emitidos por los órganos de la SUTRAN, derivados de las actividades de fiscalización y de los procedimientos sancionadores. Es decir, la competencia material del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito sería el transporte terrestre (ámbito nacional e internacional), tránsito (vías nacionales, regionales o departamentales) y servicios complementarios.

Ahora bien, con la Ley 29380, Ley de creación de la SUTRAN, el legislador materializó, en

términos formales, la importancia del transporte y tránsito terrestre. Pero también la de los servicios complementarios, pues al crear un organismo encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias de los actores que participan en dichas materias y de sancionar su incumplimiento,¹⁰ busca proteger la vida y los derechos de los usuarios del transporte, así como reducir las externalidades negativas que pudieran existir.¹¹ Asimismo, la referida ley establece en su artículo 1 que el transporte terrestre de personas, carga y mercancías es una actividad económica básica de necesidad y utilidad pública y de preferente interés nacional.

Posteriormente, el legislador establece, a través de la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), nuevamente la importancia del transporte terrestre. Por un lado, crea la ATU, encargada de la gestión, fiscalización y sanción de los servicios de transporte terrestre de personas en la jurisdicción de la provincia de Lima y de la provincia constitucional del Callao;¹² y, por otro, declara al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público.¹³

10 Artículo 2.- Ámbito de competencia

La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) tiene competencia para normar, supervisar, fiscalizar y sancionar de acuerdo a sus competencias los servicios de transporte terrestre de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional, así como aquellos servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos o privados relacionados al sector.

Asimismo, es competente para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas relacionadas con el tránsito y las establecidas en el Reglamento Nacional de Vehículos.

La Superintendencia no tiene competencia sobre la gestión de la infraestructura de transporte de uso público concesionada, la que es supervisada exclusivamente por el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran); no obstante, emite opinión respecto de los asuntos de su competencia que pueden ser materia en los contratos de concesión.

11 Artículo 3.- Objetivos

La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran) orienta su actividad prioritariamente al cumplimiento de los siguientes objetivos:

Proteger la vida, tutelar los intereses públicos y defender el derecho de los usuarios en el ejercicio de la prestación del servicio de transporte terrestre sujeto a supervisión, fiscalización y control.

(...)

Reducir las externalidades negativas generadas por el transporte terrestre de los ámbitos nacional e internacional, así como las generadas por el tránsito terrestre en la red vial bajo su competencia.

(...)

12 Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) – Ley 30900

Artículo 5.- Ámbito de competencia

5.1 La ATU es el organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.

13 Ley 30900

Como puede observarse, el transporte y tránsito terrestre, así como los servicios complementarios, son actividades y servicios que, conforme se ha descrito, han resultado de importancia para el legislador peruano al crear organismos especializados para cumplir roles de gran envergadura. Es por ello que las materias mencionadas, dada su importancia, suponen la exigencia de contar con un órgano colegiado, técnico y especializado que brinde soluciones oportunas y eficaces a las controversias que se sometan a su conocimiento.

Un último argumento para la creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito puede estar constituido por los derechos o intereses que podrían verse afectados por las decisiones que emitan los órganos competentes en transporte y tránsito terrestre.

Por medio de las funciones de fiscalización y sanción, las autoridades competentes en transporte y tránsito terrestre pueden disponer la restricción o limitación al ejercicio de derechos fundamentales. Así, por ejemplo, la aplicación de una medida preventiva de retención de licencia de conducir constituye una restricción al ejercicio de la libertad de locomoción u otros atributos de esta (Tribunal Constitucional, 2005), lo mismo ocurre con la sanción de suspensión o cancelación de licencia de conducir.

Ahora bien, podemos citar otros ejemplos en los que también se evidencia la restricción o limitación al ejercicio de derechos fundamentales.¹⁴ Encontramos decisiones que pueden ser proporcionales y que se justifican para que sean adoptadas; sin embargo, resulta válido que estas decisiones, materializadas a través de medidas administrativas (preventivas, provisionales o correctivas) o sanciones, sean revisadas por un órgano autónomo e independiente, capaz de exigir a la propia administración pública estándares y rigurosidades mayores, que establezcan una decisión más justa para el particular.

En esa línea, Gordillo (2015) señala lo siguiente:

El tribunal administrativo tiene un margen más cómodo para intentar informalmente averiguar la verdad

Disposiciones complementarias finales

Primera. Declaración de servicio público

Declárese al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público.

- 14 El internamiento vehicular, como medida preventiva, supone la desposesión del vehículo, afectándose uno de los atributos de la propiedad; la cancelación de la autorización para operar como Escuela de Conductor, configura un impedimento para volver ingresar al mercado de servicios complementarios (literal a. inciso 4-A.1 artículo 4 de la Ley 27181).

material y no sólo formal de los hechos sometidos a su decisión, de informarse más adecuadamente de las políticas generales que el gobierno trata de seguir en la materia y de indagar cómo mejor se puede adecuar a tales políticas generales una decisión justa en el caso particular; de cómo se puede armonizar el interés de la administración con el derecho del particular (p. 132).

En resumen, además de los argumentos comunes que han justificado la creación de tribunales administrativos en el Perú, existen argumentos adicionales que pueden contribuir a la gesta de lo que hemos denominado Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito.

5. La competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito

Un tribunal administrativo, dentro de la estructura orgánica de una entidad pública, constituye un órgano resolutorio, el cual pertenece al primer nivel organizacional. Ello se desprende del literal a. inciso 9.1 del artículo 9 e inciso b. del artículo 15 del Decreto Supremo 054-2018-PCM, que aprueba los lineamientos de organización del Estado. Esta última disposición define al órgano resolutorio como "los encargados de resolver en última instancia cualquier reclamo o controversia en las materias bajo sus competencias definidas por ley. Gozan de autonomía, sus decisiones agotan la vía administrativa y se ubican dentro del primer nivel organizacional".

Como se ha expuesto en la parte inicial del presente trabajo, la propuesta de creación de un tribunal administrativo encargado de resolver las controversias relativas al transporte y tránsito terrestre ha sido formulada por la SUTRAN ante el Congreso de la República (Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos). Ello obedece a que la creación de este tribunal debe realizarse por medio de una ley, de conformidad con el artículo 15 del Decreto Supremo 054-2008-PCM, que señala que "[d]e acuerdo a sus funciones una entidad puede tener los siguientes órganos siempre que su Ley de creación lo faculte: (...) b. Órganos resolutorios".

A partir de ello, corresponde al Congreso de la República decidir si acoge o no la propuesta formulada por la SUTRAN. En caso de recoger la propuesta, el Congreso debe establecer dentro de qué entidad pública se encontrará el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito.

En nuestra opinión, la ubicación del tribunal dentro de la estructura orgánica de una entidad pública determinada estará supeditada al tipo de casos o controversias que el referido tribunal debe resolver, es decir, dependerá de la competencia que le otorgue el Congreso de la República a dicho órgano colegiado.

Una primera impresión en relación a la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito, atendiendo que esta propuesta fue formulada por la SUTRAN, supondría señalar que este tribunal debe conocer y resolver en última instancia las materias que son de competencia de la SUTRAN y, por tanto, formar parte de la estructura orgánica de dicha entidad.

De acuerdo a la Ley 29380, que creó la SUTRAN, esta entidad tiene competencia para fiscalizar y sancionar las siguientes actividades:

1. Transporte terrestre
 - Servicios y actividades de transporte terrestre de personas y mercancías en los ámbitos nacional e internacional
 - Pesos y medidas vehiculares
2. Tránsito terrestre
 - Tránsito en vías nacionales, regionales o departamentales
 - Avisos publicitarios
3. Servicios complementarios
 - Servicios a vehículos
 - Servicios a conductores

A partir de lo expuesto, el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito sería competente para resolver, en última instancia, las materias antes señaladas y que hayan sido resueltas en primera instancia por los órganos competentes de la SUTRAN, pues como se ha indicado, este tribunal formaría parte de la SUTRAN.

Podemos encontrar una regulación similar a la antes mencionada en relación con el Tribunal de Fiscalización Ambiental, que forma parte de la estructura orgánica del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA),¹⁵ competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos del OEFA.¹⁶

15 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Ley 29325.

10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo de ley.

16 Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental - Resolución de Consejo Directivo 020-2019-OEFA/CD

Artículo 3.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Una segunda alternativa con respecto a la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito se asemeja a la primera, pero se amplía en el conocimiento de casos y controversias en relación a materias resueltas por otras autoridades competentes. Explicamos a continuación.

La competencia para fiscalizar y sancionar el transporte y tránsito terrestre ha sido asignada a diversas autoridades. Ello, en nuestra opinión, obedece a la distribución de competencias en los distintos niveles de gobierno, en virtud al principio de descentralización contenido en la Constitución Política del Perú y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Así como se ha indicado, en materia de transporte terrestre, la SUTRAN es competente para fiscalizar y sancionar el transporte terrestre en los ámbitos nacional e internacional, mientras que los gobiernos regionales,¹⁷ provinciales¹⁸ y distritales¹⁹ son competentes para fiscalizar y sancionar el transporte terrestre en los ámbitos regional, provincial y distrital, respectivamente. Asimismo, la Policía Nacional del Perú es competente para fiscalizar el transporte terrestre de forma subsidiaria,²⁰ y la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) es competente para fiscalizar y sancionar el transporte terrestre de personas en la jurisdicción de Lima y Callao.²¹

En materia de tránsito terrestre, la competencia de fiscalización y sanción ha sido otorgada a la SUTRAN en vías nacionales, regionales o departamentales, y a las municipalidades provinciales en vías urbanas²² dentro de su jurisdicción. Asimismo, la normativa vigente establece que la Policía

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos competentes en materia de fiscalización Ambiental del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia

17 De acuerdo al artículo 16-A de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y artículo 56 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

18 De acuerdo al literal l) del inciso 17.1 del artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y numeral 1.9 del inciso 1 del artículo 81 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

19 De acuerdo al literal a) del inciso 18.1 del artículo 18 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre e inciso c) del artículo 4 del Decreto Supremo 055-2010-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Nacional de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Motorizados o No Motorizados.

20 Conforme al inciso 19.2 del artículo 19 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, la Policía Nacional del Perú interviene de manera subsidiaria en materia de Transporte Terrestre, respecto de la habilitación de los vehículos, conductores y modalidades del servicio, en aquellos lugares y circunstancias donde no estén presentes las autoridades competentes. De igual forma, el inciso 14 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, recoge la fiscalización subsidiaria en materia de transporte terrestre.

21 De acuerdo al inciso 5.1 del artículo 5 de la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

22 Literal l) del inciso 17.1 del artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Nacional del Perú y las municipalidades distritales cuentan con competencia de fiscalización en materia de tránsito terrestre: la primera en cualquier tipo de vía,²³ y la segunda en vías urbanas dentro de su jurisdicción.²⁴

Todas las autoridades antes mencionadas, en el marco de sus competencias, se encuentran habilitadas para realizar actuaciones, procedimientos, imponer cargas y resolver asuntos en materia de transporte y tránsito terrestre. A partir de ello, el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito podría asumir la competencia para conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, las actuaciones y resoluciones que emitan todos los órganos competentes en transporte y tránsito terrestre.

Esta posibilidad esbozada sobre la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito resulta adecuada, pues el conocimiento y resolución de casos continúa siendo en relación a las materias de transporte y tránsito terrestre, pero las actuaciones o resoluciones provienen de otros órganos competentes que se encuentran fuera de la estructura orgánica de la SUTRAN. Debemos señalar que esto no impide que el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito pueda gestarse al interior de la SUTRAN.

En nuestra opinión, esta opción de regulación respecto a la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito sería la más acertada. Con ello, los distintos actores del transporte y tránsito terrestre, con independencia del tipo de actividad o servicio, ámbito territorial, tipo de vía u órgano emisor del acto materia de impugnación, podrían alcanzar la denominada "justicia administrativa" en relación a las controversias que se susciten con la administración pública.

Una tercera opción –quizás un poco alejada, pero no de imposible realización– es que el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito sea competente para conocer no solo el transporte y tránsito terrestre, sino además el transporte aéreo, transporte ferroviario y transporte acuático, los que también incluyen la gestión de la infraestructura vial, plataformas logísticas, servicios conexos y actividades complementarias. Estas materias se encuentran a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones²⁵ y la fiscalización y sanción de estas actividades se encuentra a cargo de sus

23 Literal a) del inciso 19.1 del artículo 19 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre e inciso 14) del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

24 Literal b) del inciso 18.1 del artículo 18 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

25 Conforme al inciso 2) del artículo 8 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene como función específica de cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la

órganos de línea.

En el supuesto de que el Congreso de la República recoja la propuesta de creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito y opte por hacer extensiva la competencia de este tribunal a los diversos servicios de transporte, consideramos que dicho órgano colegiado debe formar parte de la estructura orgánica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

6. El reto del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito

La SUTRAN, a través de su propuesta, ha indicado que el tribunal administrativo se caracterizaría por generar "confianza en la ciudadanía". Respecto a ello, haciendo una comparación entre la aceptación de los tribunales judiciales y tribunales administrativos, Gordillo (2015) sostiene lo siguiente:

Para la opinión pública no informada, y hasta para la informada, el tribunal judicial es cuanto menos un 'adversario' de la administración, y puede hasta ser su 'enemigo' más a veces que el propio enemigo o adversario verdadero. El tribunal administrativo, en cambio, para esa misma opinión pública no informada, es un 'colaborador' de la administración, un arbitrador o componedor entre ella y el quejoso, raramente un adversario del gobierno y jamás un enemigo. No importa mucho que estos estereotipos sean ciertos o no; no importa que se puedan citar innúmeros casos de tribunales judiciales complacientes y hasta serviles al poder, y por contra tribunales administrativos valientes, severos y hasta demasiado exigentes con la administración (p. 132-133).

De acuerdo a lo expuesto por Gordillo, un tribunal administrativo podría ser concebido por la ciudadanía, *prima facie*, como un colaborador, incluso con independencia del tipo o calidad de las resoluciones que emita, es decir, por el simple hecho de su existencia.

En nuestra opinión, si bien se percibe por parte de la ciudadanía una desacreditación de las autoridades competentes de transporte y tránsito terrestre, que ha originado que dichas autoridades sean agredidas (Perú21, 2019; Morales, 2020) e incluso que la misma autoridad perciba y sea consciente de las críticas negativas a su labor (Mejía, 2015), el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito no sería ajeno a ser concebido como un órgano más dentro de la administración pública. Es por ello que esta autoridad debe ganarse la credibilidad de la ciudadanía.

Así, Castillo Viquez postula lo que podríamos denominar "el reto de un tribunal administrativo":

El principal reto de estos órganos de la AP [administración pública] es ganar la credibilidad ante los justiciables, en tanto se les visualicen como órganos independientes, imparciales, céleres y que resuelven conforme a Derecho. Ergo, se debe evitar, a toda costa, el ser mediatizados por las jerarquías de la AD [Administración], pues si ello llegase a suceder, la razón de ser, el motivo de su existencia, desaparecería

potestad sancionadora correspondiente.

y, por consiguiente, se convertiría en un órgano burocrático sin ningún significado real para los intereses públicos y los derechos de los justiciables (p. 30).

Un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre no tiene por objetivo disminuir la accidentabilidad en las vías terrestres o aminorar el acoso sexual en el transporte público, pues para ello es necesaria la construcción de medios eficaces que incidan en las causas que originan estos problemas. El tribunal que se ha propuesto tiene que forjar, por medio de la institucionalidad, un órgano capaz de escuchar a la ciudadanía y exigir una correcta actuación a la propia administración pública para lograr, desde su espacio, la adecuada aplicación del derecho, sosteniéndose la armonía entre el interés público y los derechos de los justiciables.

7. Conclusiones

La creación de los tribunales administrativos en el Perú se ha sustentado, conforme a los antecedentes normativos, en los siguientes argumentos: (i) la inexistencia de un órgano encargado de resolver controversias, (ii) reducir la recurrencia al Poder Judicial, (iii) contar con un órgano que goce de autonomía y que cuente con miembros cualificados, (iv) independencia técnica y funcional, (v) garantizar que las controversias se resuelvan con legalidad, oportunidad y uniformidad de criterios a nivel nacional, (vi) generar predictibilidad, entre otros.

En adición a los argumentos expuesto, la creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito puede sustentarse en la importancia de las materias que pudiera conocer –esto es, transporte terrestre, tránsito terrestre y servicios complementarios–, así como por los derechos o intereses que pueden verse afectados por las decisiones que emitan los órganos competentes en transporte y tránsito terrestre, pues a través de estas decisiones se puede restringir o limitar el ejercicio de derechos fundamentales. Por tanto, resulta necesaria la existencia de un órgano revisor autónomo e independiente, capaz de exigir a la propia administración estándares y rigurosidades mayores, y establecer así una decisión más justa para el particular.

Existen tres posibilidades respecto a la competencia que el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito podría asumir. La primera está dada por el conocimiento y resolución de causas que provengan de los órganos de la SUTRAN; la segunda, por el conocimiento y resolución de causas que provengan de todas las autoridades competentes en transporte y tránsito terrestre, en ejercicio de la facultad de fiscalización y sanción; y la tercera, por el conocimiento y resolución de causas que provengan de las autoridades competentes en transporte terrestre, transporte aéreo, transporte ferroviario y transporte acuático, los cuales también incluye la gestión de la

infraestructura vial, plataformas logísticas, servicios conexos y actividades complementarias.

El reto del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito, ante su eventual existencia, es ganar la credibilidad de los administrados, y convertirse en un órgano imparcial e independiente, cuyas resoluciones logren armonizar el interés de la administración con el derecho del particular.

8. Bibliografía

- Ames, O. E. (2017). Necesidad actual del Control Difuso en los Tribunales Administrativos: Análisis aplicado a la actuación que venía desempeñado el Tribunal Registral de la SUNARP [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9232>
- Canal del Congreso Perú (14 de octubre de 2020). Sesión virtual de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/live/?v=402571170906712>.
- Castillo, M. F. (2014). Apuntes sobre los tribunales administrativos. *Revista de Ciencias Jurídicas* (138), 13-31.
- Gordillo, A. (2015). Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo. (1ª ed., Vol. 11). Fundación de Derecho Administrativo.
- Mejía, M. (2015). El reto de ser Policía de Tránsito en una compleja ciudad como Lima. Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-el-reto-ser-policia-transito-una-compleja-ciudad-como-lima-572763.aspx>
- Morón, J. C. (2019). Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General: Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). (14ª ed. Vol.1). Gaceta Jurídica.
- Paiva, D. (2019). La justicia administrativa y la reforma del Estado. El papel de los tribunales administrativos y el caso del Tribunal del Servicio Civil. *Revista del Foro*, (106), 25-46.
- Redacción Perú21 (2019). Inspectores de la Sutran fueron agredidos en una operación contra el transporte informal. Perú21. <https://peru21.pe/peru/ica-inspectores-sutran-agredidos-operacion-transporte-informal-video-nndc-478615-noticia/?ref=p21r>
- Salas, C. J. (2013). El debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, en materia de transporte terrestre. *Revista Jurídica Piélagus*, (12), 101-113.

Morales, S. (2020). Transportistas agreden a inspectores de la Municipalidad de Arequipa. Diario Correo. <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/atacan-inspectores-de-transito-arequipa-agreden-inspectores-de-transporte-arequipa-municipalidad-provincial-de-arequipa-noticia/?ref=dcr>.

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia recaída en el expediente 03736-2004-AA/TC. Tito Freddy Ñaupari Zegarra contra el Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima. 2 de agosto. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03736-2004-AA.pdf>.

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 4 · Diciembre 2020

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