

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Caso de gestión pública
Contrataciones públicas
**¿Qué pasa cuando el Estado
no paga a tiempo?**

N° 8
Diciembre 2022



SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 8 · Diciembre 2022
Lima -Perú

Saber Servir es una publicación semestral y de acceso abierto de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú - ENAP, órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 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 de la Escuela Nacional de Administración Pública o de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Los artículos inéditos y artículos de tesis han sido sometidos a evaluación por pares. Los números anteriores de la Revista Saber Servir están disponibles en texto completo en el portal: <http://revista.enap.edu.pe/issue/archive>

© Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR
Editado por: Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10, Jesús María, Lima Perú.
Teléfono: (511) 206-3370
Correo electrónico: revistaenap@servir.gob.pe
Página Web: www.gob.pe/servir

ISSN: 2522-6738
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2021-07644
Derechos reservados

Comité Editorial

Directora: Rosario Cerdán Urtecho.

Equipo editorial: Magaly García Fernández, Karina Ascencios Balbín, Juan José Cuya Carrasco y Alejandro Ponce San Román.

Consejo consultivo: Janeyri Boyer Carrera, Alberto Ballvé, Mercedes Iacovello, Noemí Lidia Pulido, Mauro Emmanuel Solano, Peter Campos Quiroga, Eduardo Arbazúa Cruz, Ferdinando Goñi Ortíz, Manuel Arenilla Sáez, Francisco Longo Martínez, Carmen Plaza, Consuelo Sánchez Naranjo, Manuel Villoria Mendieta, Francisco Velázquez López.

Revisores: Margott De La Cruz, Diego Pajares Andonayre, Alejandro Ponce San Román, Milagros Romero Torres, Carolina Ruiz Torres, Zulma Salazar Orjeda, César Soto Ibañez, Víctor Torres Balcázar.

Diseño gráfico y diagramación: Marco Loo.

Corrección de estilo: Luis Miguel Espejo.

Agradecimientos: Evelyn Iparraguirre Saldívar, Carlos Quevedo Gallardo, Percy Ramos Torres.

Contenido

Presentación. 4

Caso de gestión pública

Contrataciones públicas. ¿Qué pasa cuando el Estado no paga a tiempo?. 6

Experiencias de gestión pública

Innovación en las administraciones públicas de América Latina: entrevista a Francisco Velázquez, Secretario General del CLAD 24

Artículos de gestión pública

Inducción de directivos para la generación de valor público: el acompañamiento como estrategia 33
Diego Luna Vera Tudela y Fabiola Casaretto Ibáñez

Integridad pública y el dilema ético de las manos sucias en la toma de decisiones en el Estado. 49
Carlo Mario Velarde Bazán

Criterios para la elección de representantes de jueces superiores, especializados y mixtos ante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial desde un enfoque de género: apuntes para una participación paritaria. 64
Milar Zenteno Mejía

Presentación

La Escuela Nacional de Administración Pública, órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), presenta la octava edición de la Revista *Saber Servir*, revista digital, semestral y de acceso abierto.

Como en cada edición, nuestra sección principal entrega un estudio de caso. En esta oportunidad se visibiliza la problemática del retraso en el trámite de pago a los proveedores públicos, etapa que ha sido poco atendida, a diferencia de las primeras etapas del proceso de contratación pública. Para que el caso tenga un mejor uso en aula se incluyen notas al docente y ayudas gráficas.

A continuación, Francisco Velázquez, secretario general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) nos brinda una entrevista en la que explica la importancia de la innovación en las administraciones públicas de América Latina, a propósito de su último libro, *El burócrata disruptivo*.

La naturaleza reflexiva de esta edición reúne autores de distintas carreras profesionales como derecho, ciencias políticas y filosofía. Si bien cada uno de ellos tiene una especialidad temática, coinciden en su amplio conocimiento del sector público y en la experiencia práctica sobre el tema que abordan en sus artículos.

Diego Luna y Fabiola Casaretto exploran las principales problemáticas de los procesos de inducción de los directivos públicos. A partir de ello, proponen una ruta metodológica que busca darle una reorientación conceptual a este proceso, a fin de responder a las necesidades y expectativas de los directivos públicos, quienes deben enfrentar numerosos desafíos desde que asumen funciones.

Carlo Mario Velarde se propone describir el valor de la integridad en el desarrollo de políticas preventivas de la corrupción y faltas éticas en el ejercicio de la función pública. En esa línea, plantea interrogantes sobre los alcances y límites del ejercicio práctico de la integridad en la toma de decisiones, y desarrolla algunas ideas para dar una respuesta oportuna a tales interrogantes.

Por otro lado, Milar Zenteno reflexiona sobre el proceso de conformación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en el que han predominado los jueces sobre las juezas durante el periodo 1995-2020. Con base en el análisis de la norma y de información estadística, el autor desarrolla una propuesta para que el proceso de elección garantice un mínimo de paridad en los representantes de los jueces/zas superiores, especializados/as y mixtos/as que integran el mencionado Consejo Ejecutivo.

Este breve resumen de nuestro octavo número muestra la variedad de temas que ponemos a disposición, con el deseo de que sean de especial interés para la comunidad académica y el servicio civil. De nuestra parte, continuaremos con el compromiso de fortalecer las capacidades de los servidores civiles y con la difusión de la investigación aplicada en gestión pública, con la mayor honestidad intelectual.

Rosario Cerdán Urtecho

Directora de la Escuela Nacional de Administración Pública

Contrataciones públicas. ¿Qué pasa cuando el Estado no paga a tiempo?*

Public contracts. What happens when the State does not comply?

Resumen

La problemática relacionada a la contratación pública ha centrado su interés en las primeras etapas del proceso, es decir, desde los actos preparatorios hasta la ejecución contractual. Sin embargo, es necesario comprender el ciclo completo. Por ese motivo, en el presente caso abordamos la problemática que ocurre en la última etapa de este proceso: el trámite de pago y el retraso que algunos proveedores públicos enfrentan. Es un intento de ponernos del otro lado del mostrador para visibilizar la afectación que esto ocasiona en las expectativas de los proveedores, en la imagen del Estado como contratante que demanda buenos proveedores de bienes y servicios, así como el riesgo de corrupción que se genera. En esa línea, se conocerá la propuesta de innovación ¡Yo sí cumpla! que fue presentada por un grupo de trabajo de servidores civiles del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) durante su participación en el *Programa de Innovación para la Transformación del Estado* dictado por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

Palabras clave: administración pública, contratación pública, proveedores de bienes y servicios, proceso de pago a proveedores, corrupción.

Abstract

The problems regarding public contracts have focused their interest on the early stages of the process—that is, from the preparatory acts to the contractual execution. However, it is necessary

* Elaborado por Karina Ascencios y Carlos Quevedo, revisado y editado por Alejandro Ponce, Juan José Cuya y Evelyn Iparraguirre para la Escuela Nacional de Administración Pública. Correo electrónico: casos-enap@servir.gob.pe. Los datos han sido modificados con la finalidad de proteger la confidencialidad de los protagonistas. Agradecemos la información proporcionada por Liz Álvarez Ramos, coordinadora de Innovación y Desarrollo del OSCE, mediante la entrevista realizada el 9 de noviembre de 2022.

to understand the full cycle. For this reason, in this case we address the problem that occurs in the last stage of this process, namely, the payment process and the delays affecting public providers. It is an attempt to put ourselves on the other side of the counter to display the affectation this situation causes in the expectations of the suppliers, in the image of the State as a contractor that demands able suppliers of goods and services, as well as the risk of corruption that is generated. In this line, the proposal for a solution to this public problem will be known through the application ¡Yo sí cumplo! (I do comply!), which was presented by a working group of civil servants from the State Procurement Supervisory Body (OSCE) during their participation in the Innovation Program for the Transformation of the State dictated by the National School of Public Administration (ENAP).

Keywords: public administration, public contracting, suppliers of goods and services, supplier payment process, corruption.

El Estado es visto como un gran aparato de protección del bien común. Entre sus diversas funciones figuran brindar los bienes y servicios que la ciudadanía necesita. A lo largo de la historia, la provisión de bienes y servicios públicos ha ido en incremento, tanto en variedad, como en complejidad y alcance, hasta alcanzar agendas de corte nacional y mundial, como por ejemplo los objetivos de desarrollo sostenible.

Sin embargo, hay un aspecto que permanece en la penumbra de la atención ciudadana y de la mayor parte de los servidores civiles, y es saber cómo se obtienen los bienes y servicios que el Estado está obligado a proporcionar. Se trata de un proceso complejo pero fundamental para el cumplimiento de las entidades públicas.

La mirada predominante sobre los procesos de contratación pública y, en general, la adquisición de bienes y servicios ha puesto al Estado como frecuente afectado, ya sea por responsabilidad de sus propios gestores o por incumplimiento de los proveedores.

Esta tendencia ha producido una serie de trabajos desde lo jurídico hasta lo empresarial que han contribuido al avance en el estudio de esta relación Estado-proveedor. Como sabemos, cada etapa del proceso de contratación pública tiene sus propias particularidades y oportunidades de mejora; pero ¿qué pasa cuando el Estado recibe el bien o servicio contratado y no cumple con el plazo de pago al proveedor? La mirada del Estado como deudor suele estar orientada a las

denominadas deudas sociales. Sin embargo, también hay un número considerable de deudas que el Estado tiene con los proveedores de bienes y servicios.

A partir de la entrevista realizada al equipo de directivos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) que participó del Programa de Innovación para la Transformación del Estado, conocimos los resultados de la encuesta que realizaron a más de 600 proveedores de los tres niveles de gobierno, como parte de un esfuerzo por construir una línea base que les permitirá contrarrestar los problemas que se generan en la etapa del trámite de pago de los procesos de contratación pública.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el Estado peruano invierte más de S/ 84 mil millones anuales en compras públicas, de los cuales el 78% involucra a PyMES y MYPES, quienes encuentran en el Estado una oportunidad de negocio, que les permite mantener su actividad y crecer; y para quienes el atraso o la falta de pago oportuno puede condicionar su subsistencia y la de sus proveedores en la cadena de producción asociada a los bienes y servicios involucrados. Esta vulnerabilidad no es un problema menor: del total de compras en todo el Perú, el 86% se paga fuera de plazo, anomalía comercial que afecta el equilibrio financiero y el capital de trabajo de los proveedores. En relación a los responsables, se ha identificado que un 66% de estos retrasos son responsabilidad de los gobiernos locales.

Los resultados de la encuesta permitieron identificar algunas de las principales causas del problema:

- La falta de conocimiento de los procesos de contrataciones públicas y los mecanismos que existen para llevarlo a cabo conforme a ley.
- La deficiente gestión frente a los cambios en la planificación presupuestal (recursos ordinarios) de los gobiernos locales y gobiernos regionales.
- La falta de seguimiento de los reclamos que limitan la transparencia del proceso.
- La brecha digital en las entidades que aún manejan mecanismos manuales y no tienen sistemas de información.

A su vez este problema genera las siguientes consecuencias:

- El surgimiento de ventanas de oportunidad de la corrupción por incumplimiento de los pagos.
- Renuencia a denunciar por desconfianza en las entidades o temor a no ser considerados en futuras contrataciones.

- La afectación financiera a los proveedores y los altos costos de reportar los hechos y darles solución (arbitraje).

A partir de esta información, se generan alarmas sobre la capacidad de gestión de las entidades públicas y la confianza de las empresas para contratar con el Estado. Esto trae numerosas consecuencias (Distorsiona el mercado de bienes y servicios, incrementa los costos de transacción y, en consecuencia, el precio que paga el Estado por bienes y servicios disponibles a menor precio en el mercado privado, se incrementa la sensación de vulnerabilidad del ciudadano frente al Estado, se incrementa el riesgo de sobornos para obtener privilegios comerciales o reducir los costos de transacción en perjuicio del ciudadano, etc.), una particularmente importante es reducir el universo de la oferta de bienes y servicios para una mejor selección de proveedores. Por ese motivo, es necesario abordar esta problemática para promover el interés en la mejora del proceso de pago a los proveedores y para brindar a los servidores civiles herramientas para una mejor gestión en esta etapa del proceso de contratación pública.

¡Yo sí cumpla!

Una propuesta innovadora para mejorar los procesos de pago en el Estado

En 2021 la ENAP inició el Programa de Innovación para la Transformación del Estado, que busca potenciar las competencias innovadoras y de liderazgo del directivo público. Para ello, convocó a los directivos, ejecutivos y coordinadores en ejercicio quienes se prepararon para identificar problemas públicos comunes y crear propuestas que contribuyan a solucionarlos.

En la edición de 2022, participaron servidores civiles del OSCE, entidad que a través de su Unidad Funcional de Innovación y Desarrollo realiza investigaciones sobre diversas aplicaciones y prácticas de contratación pública exitosas con el propósito de replicarlas. En esa línea, la entidad ha impulsado el desarrollo de una propuesta de solución al problema público de los largos y frecuentes retrasos que enfrentan los proveedores en sus pagos a través de la plataforma ¡Yo sí cumpla! cuyo objetivo es promover el pago oportuno a los proveedores y aumentar la eficiencia en esta gestión.

Como parte de su propuesta innovadora ¡Yo sí cumpla! incluye un canal ágil y gratuito para que los proveedores puedan gestionar sus reclamos, pues muchos de ellos manifestaron no conocer los mecanismos existentes, y los que conocen tienen costos muy elevados.

A través de ¡Yo sí cumpla! los proveedores podrán comunicar el problema relacionado a su pago utilizando el código registrador de la convocatoria en la que han participado. Esta información será canalizada en la plataforma y las entidades recibirán un llamado a la acción a través de coordinaciones para saber qué está ocurriendo y generar compromisos para resolver los casos reportados. Un aspecto muy importante es que esta data también permitirá transparentar el conocimiento sobre qué entidades públicas tienen mayor incidencia en el retraso de pagos a través de un ranking. En la figura 1 se puede ver cómo funciona la gestión de reclamos.

Figura 1
Pasos de la gestión de reclamos del pago a los proveedores



Fuente: Unidad Funcional de Innovación y Desarrollo del OSCE (comunicación personal, 15 de diciembre de 2022).

Cabe señalar, que ¡Yo sí *cumpla!*, además de tener un importante componente tecnológico, incluye estrategias comunicacionales y educativas.

A través del componente comunicacional, busca sensibilizar a las entidades públicas sobre la importancia y el valor de cumplir con las obligaciones de manera oportuna, pues son la cara visible de estos procesos frente a la ciudadanía y son quienes resuelven los expedientes de pago. Por otro lado, estas campañas también incluyen información dirigida a proveedores y público en general mediante las redes sociales.

El componente educativo servirá para que las entidades tengan a disposición información actualizada de la Ley de Contrataciones Públicas a través de diferentes piezas digitales. Para ello, se espera contar con un espacio exclusivo en el portal gubernamental *gob.pe*.

Estos componentes contribuyen a fortalecer la gestión de pago a través de la mejora del desempeño de los servidores civiles que participan de este proceso, pues contribuyen a garantizar que el vínculo proveedor-sector público fluya en beneficio del crecimiento económico de estas empresas y, por ende, de la población.

Esta propuesta conforma la primera etapa de ¡Yo sí cumplo!, que ha considerado la inclusión una política de pago oportuno a proveedores y mecanismos de incentivos para generar eficiencia en el proceso de pago en una siguiente etapa.

La experiencia de la Municipalidad Provincial de Vizcayán Alto

A continuación, presentamos el caso de la Municipalidad Provincial de Vizcayán Alto —un gobierno local ficticio—, para ejemplificar la situación que enfrentaron los servidores civiles de los diferentes niveles de gobierno y los proveedores del Estado durante la etapa inicial de la pandemia del Covid-19. Como se recuerda, fue una época crítica, en la que se identificó un incremento en el porcentaje de pagos atrasados.

El rol de los gobiernos subnacionales fue fundamental para la implementación de las medidas dispuestas por el Gobierno central, que buscaba contrarrestar los efectos del Covid-19. A pesar de los problemas estructurales que afectan al sistema de salud, el Gobierno tuvo que desplegar diversas estrategias. Entre ellas, la flexibilización de transferencias presupuestales para que los gobiernos locales y gobiernos regionales puedan atender la pandemia. Era una medida importante, porque las autoridades locales son quienes mejor conocen la realidad local y pueden contribuir para que la ciudadanía se involucre en un contexto de emergencia, haciendo efectivas las disposiciones del Gobierno.

Vizcayán Alto es la provincia más poblada de la región. Cuenta con 150 000 habitantes y está conformada por distritos urbanos y rurales. En condiciones ‘normales’, la municipalidad ya enfrentaba grandes retos para gestionar los servicios de salud, limpieza, gestión de residuos sólidos y seguridad, entre otros. Por otro lado, los vecinos de las zonas más alejadas vivían con una permanente escasez de agua potable. Por tal motivo, en 2019 trabajaron en mejorar su

gestión y priorizaron estos temas en el presupuesto 2020. Sin embargo, la llegada de la pandemia afectó su planificación, sobre todo en los recursos recaudados de manera directa, como el impuesto predial y arbitrios municipales, se hizo necesario replantear las finanzas municipales. En estas circunstancias, el alcalde y el gerente municipal de Vizcayán Alto se vieron obligados a reducir sus gastos corrientes, especialmente lo relacionado a recursos humanos, para priorizar los servicios públicos esenciales vinculados a las nuevas disposiciones.

Fernando Cahuana es el alcalde de Vizcayán Alto y junto al gerente municipal están organizándose para enfrentar el trabajo que exige el nuevo contexto. Lamentablemente, su gerente de Administración les ha comunicado su renuncia debido al delicado estado de salud de sus padres que residen en otra ciudad. Esta baja complica la situación, pues es un cargo fundamental para la gestión. En consecuencia, Willy Santos, el subjefe de Logística, es nombrado encargado de la Gerencia de Administración y llevan a cabo una reunión para ponerse al tanto de los pendientes más importantes:

—Alcalde, estamos tratando de organizarnos con el equipo, pero es necesario contratar personal con más experiencia. Por lo menos tres de los cinco sectoristas son nuevos y recién están en el proceso de identificarse y comprender las necesidades de la municipalidad.

—Willy, necesitamos sacar adelante las contrataciones con la mayor eficiencia posible. Debemos tener un registro de proveedores que tengan lo necesario para que la gestión fluya sin contratiempos.

—Alcalde, con respecto a los proveedores quiero recordarle que estamos arrastrando el pago del proveedor de uniformes del personal de mantenimiento desde el año pasado. Eso ha hecho que varios proveedores con buenos antecedentes no quieran responder nuestras invitaciones a cotizar o, por otro lado, incrementen demasiado los precios. Además, ese proveedor ha dicho que va a publicar su caso en las redes sociales.

—Claro, recuerdo al proveedor. Lamentablemente ese problema lo seguiremos arrastrando porque no hay plata.

Las complicaciones con el retraso del pago a ese proveedor se iniciaron a partir de la conformidad de la compra, pues si bien los bienes se recibieron según lo indicado en las especificaciones técnicas, la Oficina de Logística solicitaba no solo ese documento sino también otras condiciones establecidas en las bases del concurso y el contrato, dando pie a diferentes interpretaciones que alargaron el proceso de pago. Las autoridades desconocían los

mecanismos legales para resolver la situación y el equipo técnico tampoco tenía seguridad al momento de hacer llegar sus recomendaciones. Por ese motivo, los involucrados tenían temor de firmar cualquier documento relacionado al expediente para evitar estar involucrados en las intervenciones del órgano de control. Cabe precisar que la entidad no contaba con directivas internas que contribuyeran a esclarecer este tipo de casos o, en general, para tener una mejor gestión de las contrataciones. Esta situación prolongó su atención, hasta que finalmente se sumó la falta de presupuesto.

El señor Manuel, el proveedor afectado, no sabía qué más hacer para encontrar una solución al problema de su pago. Tenía una deuda de 90 mil soles con tres bancos, y varias familias y emprendedores trabajaron junto a él. Comprensiblemente, necesitaba con urgencia recibir el pago comprometido. Manuel se inició como proveedor público de útiles de oficina y material de limpieza. Con mayor experiencia, mucho trabajo y esfuerzo, logró ganar el proceso de compra de uniformes y equipos de seguridad convocado por la Municipalidad de Vizcayán Alto. Se trató de un monto significativo y estaba entusiasmado porque esto le iba a permitir mejorar su calificación para próximos procesos. Sin embargo, ahora veía peligrar la supervivencia de su empresa y, por ende, de su futuro y el de su familia.

Además del perjuicio que le había ocasionado la falta de gestión, el señor Manuel manifestó que personal de Logística le había pedido dinero y donaciones (camisetas, premios, refrigerio) para el campeonato por el aniversario de la municipalidad a cambio de ayudarlo para agilizar el trámite de su pago que se había quedado estancado. Él accedió a depositarles dinero porque en otras entidades le habían solicitado lo mismo para no demorar el pago; sin embargo, los de Vizcayán Alto dejaron de atender sus llamadas y después se enteró de que ya no laboraban en la municipalidad.

VER NOTA AL DOCENTE 2



Si bien el caso de Manuel, era una situación particular, otros proveedores también enfrentaban el retraso de sus pagos. Con la llegada de la pandemia y las medidas de confinamiento no sabían cómo obtener información sobre sus trámites de pago. La municipalidad estaba implementando sus canales de comunicación y digitalizando la información con las pocas herramientas que tenían disponibles, pues antes de la pandemia predominaba el mecanismo

manual y los servidores estaban aprendiendo a manejar las herramientas digitales para desempeñarse desde sus lugares de residencia.

VER NOTA AL DOCENTE 5



En este escenario, las autoridades de Vizcayán Alto no estaban en condiciones de atender las quejas de los proveedores de bienes y servicios que ya habían recibido. Lo que debían resolver era la situación originada por la pandemia con los recursos económicos y humanos limitados que tenían a disposición.

El alto nivel de contagio hacía necesario contar con personal de campo para que controle el aforo y distanciamiento de los vecinos que acudían a los mercados y ferias de alimentos. Como se ha mencionado, Vizcayán Alto es una de las regiones más pobladas y convoca a un gran número de familias y negocios en torno a la venta de alimentos. Por otro lado, era necesario abastecer de agua a los sectores que no contaban con ese servicio básico. El municipio tenía que alquilar cisternas, comprar agua y distribuirla para reducir los contagios y evitar agravar la salud con nuevas enfermedades asociadas al agua contaminada y mala higiene. Asimismo, el recojo de residuos sólidos y la fumigación de calles y mercados cobró gran importancia, pues durante los primeros meses de la pandemia todo representaba una amenaza para la salud.

Sin embargo, la municipalidad no estaba en condiciones de contratar todos los servicios que la población necesitaba, era necesario decidir cuáles de ellos debía contratarse, o de lo contrario arriesgarse a gestionar las contrataciones esperando que la recaudación alcance el monto proyectado en medio de la crisis sanitaria. Es así que tanto Vizcayán Alto como otros gobiernos locales y regionales vieron crecer la morosidad con los proveedores públicos durante la pandemia.

Es importante resaltar, que el desconocimiento de la Ley de Contrataciones por parte de las autoridades y de los equipos técnicos, así como la pasividad de coordinadores y especialistas de las áreas logísticas frente al retraso en el pago de los proveedores es un factor importante para la continuidad del problema. También lo es la brecha tecnológica que existe en las diferentes entidades públicas y el desconocimiento de los canales de atención y espacios a los que pueden acudir para recibir recomendaciones y soporte del órgano supervisor de las contrataciones.

Esto último afecta también a los proveedores, que no conocen los mecanismos que tienen a su disposición para realizar denuncias y ejercer su derecho al pago.

VER NOTA AL DOCENTE 3, 4 Y 5



En ese sentido, es importante conocer los esfuerzos que las entidades públicas realizan, para desarrollar propuestas innovadoras, con el propósito de aumentar la eficiencia en su gestión a favor de sus usuarios y la ciudadanía.

Bibliografía



- Flynn, S. y Pessoa, M. (2014). *Prevención y gestión de los atrasos en el pago de los gastos públicos* (Notas técnicas y manuales). Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-publications/external/spanish/pubs/ft/tnm/2014/tnm1403s.ashx>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2013). ¿Cuánto demoran las entidades en pagar?. Oficina de Estudios Económicos. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/898351/Estudio_Duraci%C3%B3n_del_Pago_2012_-_Exploratorio20200630-20479-2bf3hm.pdf
- Inostroza, M. T. y Centa, E. R. (2020). *Diagnóstico y estrategia para la gestión de riesgos en contratación pública*. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. <https://www.gob.pe/es/i/852130>

Notas al docente¹






Comentarios generales del caso

¡Yo sí cumplo! contribuye al perfeccionamiento del proceso de pago a proveedores públicos. A través del aplicativo los proveedores podrán registrar, dar seguimiento y agilizar sus pagos demorados.

Estas notas de ayuda docente están acotadas para:

 Directivos	1, 2, 3, 4 y 5
 Servidores civiles	1 y 2

Competencias generales que se esperan lograr:

 Integridad	1, 2 y 3
 Liderazgo	1, 2, 3 y 4
 Orientación por resultados	1, 2, 3 y 4
 Gestión del cambio e innovación	4 y 5
 Gestión Estratégica	4 y 5

Uso del caso

Grado de complejidad	Medio
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Experiencia de dos años en la gestión pública Haber ocupado cargos de coordinación o de especialista en la administración pública. Haber ocupado cargos de jefatura en la administración pública, con personal a cargo. Experiencia en la toma de decisiones en la gestión pública.

1 Elaboradas por Carlos Mario Velarde, 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 escríbanos a casos-enap@servir.gob.pe

Objetivos de aprendizaje	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reflexionar sobre el impacto de la ineficiencia del proceso de adquisiciones de bienes y servicios para la población. 2. Reflexionar sobre la importancia del liderazgo ético para generar valor público. 3. Incentivar la innovación para generar valor público y mejores prácticas que se puedan replicar en el Estado.
Sugerencias para el diseño de la sesión	<p>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: 20 minutos</p> <p>Paso 3: Identificar a los actores del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 4: Analizar cómo se soluciona el caso: 30 minutos</p>

Nota al docente 1. Integridad. Cómo cumplir con la palabra dada.

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integridad 2. Liderazgo 3. Orientación por resultados
Pregunta motivadora	¿Cumplir con el cronograma de pagos en la ejecución de una contratación pública, ya sea de bienes o servicios o ejecución de obra pública, incrementa el valor público y afianza una cultura de integridad pública? ¿Por qué?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sí, porque permite que el Estado cumpla con sus compromisos contractuales en el marco de los plazos establecidos en la norma, lo cual fomenta el enfoque de cumplimiento asociado a la integridad pública. Así mismo, fomenta que los proveedores cumplan con sus compromisos en los plazos establecidos. El cumplimiento genera condiciones para que los productos tengan calidad para los usuarios. 2. Sí, permite fomentar una cultura de integridad porque promueve el cumplimiento. Pero no garantiza el valor público, dado que se puede cumplir con los plazos de ejecución y pagos, aunque no con la calidad del servicio. 3. No, porque nada tiene que ver el proceso de pagos con la ejecución del contrato. Son dos aspectos que van por cuerdas separadas. 4. No. Los incumplimientos de pago son una medida disciplinaria para malos proveedores que no hacen bien su trabajo.
Información complementaria	<p>La integridad pública es definida por la Secretaría de Integridad como “la actuación coherente con valores, principios y normas que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y la generación de valor público”. El pago oportuno a los proveedores del Estado es una práctica de integridad que el Estado debe promover porque cumple con lo dispuesto por la SIP: implica una actuación coherente con valores, principios y normas, tales como los principios de celeridad y de eficacia de la Ley N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General, los cuales establecen criterios normativos para fomentar el cumplimiento de procesos administrativos, tales como los procesos de pago en las contrataciones públicas, que sean eficientes y respondan a las necesidades del servicio prestado.</p> <p>Por otro lado, el pago oportuno implica una práctica de integridad porque fomenta que el proveedor invierta su capital en el propio servicio que presta a la entidad. Si se corta o retrasa la cadena de pagos, el proveedor no tiene cómo ejecutar el servicio con la calidad esperada. De esta forma, el pago oportuno alienta el interés general: intereses de la ciudadanía de recibir buenos servicios que garanticen sus derechos y al mismo tiempo valor público, que persigue que el ciudadano y ciudadana goce efectivamente de los servicios generados, mejorando sus condiciones de vida.</p>

Texto de sugerencia	https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/38947794.pdf El texto analiza las mejores prácticas en materia de integridad en las contrataciones públicas y brinda orientaciones para poder incorporarlas en las instituciones que desarrollan procesos de contratación.
---------------------	--

Nota al docente 2. Corrupción sin innovación.

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integridad 2. Liderazgo 3. Orientación a resultados 4. Gestión del cambio e innovación
Pregunta motivadora	El proveedor que ejecuta contratos grandes que involucran cientos de miles de soles, se agencia de una buena cantidad de dinero, por lo tanto, solicitarle su apoyo para mejorar las condiciones de la entidad, que siempre tiene recursos limitados, a cambio de agilizar el trámite de su pago, es un intercambio justo. Marque la que considere que es la respuesta correcta.
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sí, porque en efecto, las entidades públicas y especialmente las municipalidades distritales, siempre cuentan con recursos escasos y no tienen para comprar tinta para las impresoras o papel para imprimir. Los locales tampoco se encuentran en buenas condiciones. Por lo cual, un proveedor que ejecuta una obra de infraestructura pública con un presupuesto elevado, debe dejar algo para mejorar la entidad que lo contrató. 2. Sí, porque además el proveedor se beneficia al obtener su pago de manera más inmediata a cambio de un costo marginal mínimo del total de su ganancia. Eso se llama costo de oportunidad: sacrificas una pequeña porción de tu margen de ganancia a cambio de tener tu dinero más pronto para invertirlo en lo que sea necesario. 3. Depende. Si se trata de un contrato grande, el proveedor ya debe haber presupuestado el monto del apoyo que le pedirán, por lo que está bien solicitarlo para agilizar el trámite. Pero si el monto del contrato es de menor cuantía, no hay que abusar de los pequeños proveedores que recién empiezan y no hay que pedirles nada a cambio de su pago. 4. No. Los pagos son parte del proceso de contratación y se deben cumplir en los plazos y de acuerdo a los criterios establecidos por las normas de contratación pública. Solicitar algo a cambio de ejecutar con mayor celeridad el pago correspondiente es un acto de corrupción tipificado como cohecho.
Información complementaria	La corrupción es definida como “el mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido, económico, no económico o ventaja, directa o indirecta, por agentes públicos, privados o ciudadanos, vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales” (Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción – PCM). De acuerdo a esta definición, si nos concentramos en el mal uso del poder público, llevado a cabo por un servidor o funcionario público, implica la intención de obtener una ventaja o beneficio indebido que termina por afectar los derechos fundamentales de las personas. De esta forma, el condicionamiento de la ejecución de un pago en un proceso de contratación pública llevado a cabo por servidores con el fin de obtener un beneficio indebido de parte de un proveedor, supone en cualquier modalidad y circunstancia un acto de corrupción que afecta el derecho del proveedor de recibir de manera oportuna sus honorarios por los servicios realizados de manera regular. Además de afectar a los proveedores, estos actos corruptos afectan la reputación de las entidades públicas y debilita el correcto ejercicio de la función pública y la provisión de servicios de calidad. Como podemos observar en el caso expuesto, las empresas serias con capacidad para ejecutar contratos públicos con estándares de eficiencia dejan de participar de licitaciones estatales porque temen verse expuestos en situaciones como el condicionamiento de sus pagos. Sin empresas serias y capaces, los servicios públicos quedan a merced de las empresas que tienen poca

	<p>capacidad para ejecutar adecuadamente un contrato público y, por lo tanto, el bien o servicio generado se ve expuesto a ser entregado con poca calidad para la ciudadanía. Por ello es importante que los servidores públicos asuman con responsabilidad su rol en el proceso de pagos y también las empresas privadas para denunciar situaciones ilícitas que les afecten, por temor a que no se vuelva a contar con ellas. La cadena de la corrupción la debemos romper todos: quienes ejercen función pública, quienes asumen el rol de proveedores del Estado denunciando las malas prácticas y también la sociedad civil, que debe vigilar la manera como se ejecutan los contratos públicos que afectarán la vida de la gente.</p>
Texto de sugerencia.	<p>Integridad Pública. Guía de conceptos y aplicaciones. PCM 2020. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2040498/Integridad%20pública%20gu%C3%ADa%20de%20conceptos%20y%20aplicaciones.pdf.pdf?v=1627344023 La presente guía desarrolla los principales conceptos asociados a la práctica de la integridad y la lucha contra la corrupción en el Estado peruano, así como un conjunto de normas y procedimientos diseñados para este fin.</p>

Nota al docente 3. Excesos de formas.

Destinatarios	Directivos públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integridad 2. Liderazgo 3. Orientación a resultados 4. Gestión del cambio e innovación 5. Gestión estratégica
Pregunta motivadora	<p>Willy Santos tiene claro que su cargo de jefe de Logística implica una gran responsabilidad. Sabe que por su despacho pasan todas las órdenes de servicio y es el primer filtro administrativo para ejecutar el pago de los proveedores. Para él, las conformidades deben cumplir estrictamente con todos los requisitos que establece la norma para visar las conformidades y pasar los expedientes de pago a Tesorería para que se ejecuten.</p> <p>Un día le llegó un expediente de un servicio que un proveedor había concluido para un área de la municipalidad de Vizcayán Alto, con la conformidad del área usuaria. Cuando revisó antes de firmar el expediente, vio que la carta de entrega del producto no tenía el formato que la entidad había alcanzado al proveedor. Si bien reunía todos los requisitos, tenía otro formato, por lo cual decidió no dar su visto bueno al expediente y devolverlo al área usuaria. Cuando el área usuaria le preguntó el porqué de su decisión, este respondió: “Contraloría ve todo, hasta los puntos y comas. No me voy a arriesgar porque el proveedor no cumple con los requisitos”. ¿Está de acuerdo con la decisión de Willy Santos? ¿Por qué?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sí, estoy de acuerdo porque los servidores de estas áreas no se pueden exponer a ninguna sanción por parte de la Contraloría por razones de fondo y forma. 2. No, porque la forma no invalida el proceso si se cumplen los requisitos de fondo establecidos en las normas de contratación. 3. Sí porque el gerente de Logística conoce perfectamente las normas y la lógica de la Contraloría por lo cual sabe que una carta que no tiene el formato de la entidad será sujeta a una acción de control y a un proceso administrativo. 4. El proveedor elige la forma en que entrega su producto. La entidad no debe tener ninguna injerencia en la manera como el proveedor entrega su producto.

Información complementaria	<p>La toma de decisiones en la administración pública debe estar regida por criterios objetivos de razonabilidad, integridad, oportunidad, eficiencia y pertinencia, así como por normas que establecen parámetros claros sobre los cuales se debe ejecutar o decidir cualquier aspecto que afecte el interés público. Cuando quien toma decisiones públicas no considera uno de estos criterios o normas, se convierte en sujeto pasible de un proceso administrativo o de control.</p> <p>Atender situaciones de forma en la presentación de productos en la ejecución de un contrato no constituye un motivo para sancionar al proveedor o exigirle que deba adecuar su presentación formal, a los formatos que la entidad le ha entregado, siempre y cuando el proveedor presente toda la información solicitada en los términos de referencia. Nuevamente podemos citar Ley N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General, en la cual el principio de celeridad establece lo siguiente: “Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento”</p> <p>La toma de decisiones en el servicio público, y especialmente cuando se tiene un cargo de responsabilidad en calidad de directivo público, debe tener presente que cada acto o decisión que se tome afectará el curso de acción que concluirá en un servicio que garantice un derecho. El caso nos muestra la situación compleja que atraviesan muchas veces los proveedores que por distintas circunstancias ven truncados sus procesos de pago. Esta situación afecta a los empresarios y sus familias que viven de los réditos del negocio, que, realizado con calidad y dentro de las normas establecidas, permitirá un servicio de calidad para la población o para la propia entidad para que cumpla cabalmente con su misión.</p>
Texto de sugerencia.	<p>Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General</p> <p>https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0005/13-texto-unico-ordenado-de-la-ley-27444-ley-de-procedimiento-administrativo-general-1.pdf</p>

Nota al docente 4. Capacitar para mejorar.

Destinatarios	Directivos públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Orientación a resultados 3. Gestión del cambio e innovación 4. Gestión estratégica
Pregunta motivadora	<p>¿Considera usted que invertir en capacitación para los servidores públicos le agrega valor a los servicios que brinda la entidad o representa una pérdida de dinero, puesto que ya deben estar plenamente capacitados cuando asumen un puesto en la administración pública, especialmente en las áreas de Logística y Abastecimiento, que son técnicas?</p> <p>Puede marcar todas las opciones con las que esté de acuerdo.</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Considero que todo funcionario público debe incorporarse a un puesto en la administración pública con las suficientes competencias para desempeñar sus funciones adecuadamente. 2. Considero que la capacitación debe ser una política institucional permanente y que todo servidor público debe recibir cursos que permitan hacer cada vez mejor su trabajo, sobre todo en áreas críticas como lo son abastecimiento y logística. 3. Considero que todos los trabajadores del Estado deben conocer con anterioridad al ejercicio de una función, las normas que regulan su puesto y que no es responsabilidad del Estado invertir más que en publicar las normas.

	4. Considero que el trabajador debe informarse de manera permanente sobre las normas que regulan su puesto, pero es necesario que las entidades públicas regulen de manera específica las funciones de los trabajadores de las áreas de logística y abastecimiento a través de lineamientos claros, que les permita resolver cualquier duda en el desarrollo de sus funciones.
Información complementaria	Como hemos visto en el caso presentado, muchas veces la falta de capacitación o la ausencia de lineamientos claros perjudica la eficacia en la ejecución de los procedimientos de la contratación pública y de manera específica durante el proceso de pago a los proveedores. A veces se considera que la publicación de las normas es suficiente para que los trabajadores del Estado adquieran las competencias necesarias para ejecutar adecuadamente sus funciones. Y en el ámbito de la contratación pública, donde la normativa es frondosa, esta lógica no siempre funciona. Se requiere invertir en procesos de capacitación permanente a los trabajadores que trabajan en el sistema de abastecimiento del Estado y contar con lineamientos claros que permitan resolver dudas o situaciones complejas. Invertir en estas acciones puede generarle grandes réditos de eficacia y eficiencia a las entidades públicas en la forma de llevar a cabo sus procedimientos administrativos. Especialmente en el ámbito de la contratación pública.
Texto de sugerencia.	Seminario ABC de las Contrataciones Públicas http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/image/Guia%20%20DEL%20PARTICIPANTE%20SEMINARIO%20_ABC.pdf

Nota al docente 5. Atención al usuario en el proceso de pagos e innovación

Destinatarios	Directivos públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Gestión estratégica 3. Orientación a resultados 4. Innovación y gestión del cambio
Pregunta motivadora	Los proveedores que prestan servicios en gobiernos locales expresan que tienen poca claridad respecto a sus trámites de pago y cómo hacer seguimiento de los mismos. En muchos casos, expresan que no tienen forma de hacer seguimiento de su expediente una vez que entregan sus productos y siempre tienen que llamar al área usuaria para la que prestaron el servicio, con poco éxito sobre la información solicitada. ¿Qué riesgos genera este tipo de situaciones y cómo se pueden superar para tener un proceso de pagos más efectivo y transparente?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Al no contar con información clara de su proceso de pago y tener que llamar constantemente al área usuaria para obtener información, se genera el riesgo de corrupción y falta de transparencia del proceso, así como el riesgo de dilación de su proceso de pago. La forma de superar estos riesgos es estableciendo un sistema informático que permita al proveedor subir su producto de manera digital y generando un número de expediente que le permita seguir la ruta de su proceso de pago. 2. No existe ningún riesgo porque el proveedor genera una relación de confianza con el área usuaria que debe velar porque su trámite de pago concluya de buena manera. 3. Se genera únicamente el riesgo de dilación de su trámite de pago, y se soluciona comunicándose directa y permanentemente con el área de logística para que le brinden la información certera de su proceso. 4. Se genera el riesgo de que no le paguen por lo cual deberá realizar un proceso de denuncia ante el OSCE para que se determine su pago cuando hayan condiciones.

Información complementaria	<p>La atención a los proveedores durante el proceso de pago es un aspecto importante visto desde el enfoque de orientación al ciudadano del servicio público. El proveedor, en este aspecto, es un ciudadano o ciudadana que se encuentra en un proceso administrativo con el Estado, esperando una atención de este en lo que corresponde a un derecho clave, como es el derecho a percibir los honorarios acordados de acuerdo al cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato público. Cuando el proveedor no cuenta con información oportuna sobre su proceso de pago se afecta su derecho a la información pública. Al mismo tiempo, si debe comunicarse constantemente con los servidores de la entidad, se genera el riesgo de corrupción bajo la forma de cohecho. Una forma de atenuar estos riesgos, tanto a la falta de transparencia como a ser víctima de un acto de corrupción y también de recibir un trato inadecuado de los servidores del Estado, es generando sistemas de información digitales, los cuales representan estrategias de innovación tecnológica en la administración pública, y que permiten automatizar el proceso de entrega de productos y de seguimiento del expediente hasta que concluya en el pago correspondiente.</p>
----------------------------	--

Contrataciones públicas

¿Qué pasa cuando el Estado no paga a tiempo?

A partir de la entrevista realizada al equipo de directivos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) que participó del Programa de Innovación para la Transformación del Estado, se conocen los resultados de la encuesta realizada a más de 600 proveedores de los tres niveles de gobierno, como parte de un esfuerzo por construir una línea base que permitirá contrarrestar los problemas que se generan en la etapa del trámite de pago de los procesos de contratación pública

S/ 84
mil millones
 invierte el Estado
 anualmente en
 compras públicasas

86%
 del total de las
 compras se paga
 fuera de plazo lo que
 afecta el equilibrio
 financiero

78%
 involucra a PyMES
 y MYPES, quienes
 encuentran en el
 Estado una oportuni-
 dad de negocio

66%
 de los retrasos en
 pagos son
 responsabilidad
 de los gobiernos
 locales

Entre las consecuencias están:



Surgimiento
 de ventanas de
**oportunidad
 de la
 corrupción** por
 incumplimiento de
 los pagos.



**Afectación
 financiera a
 proveedores**
 y altos costos de
 reportar los
 hechos y darles
 solución



**Incrementa
 los costos**
 de transacción
 y el precio que
 paga el Estado
 por bienes y
 servicios



Durante el **Programa de Innovación para la Transformación del Estado** de la ENAP, se expuso sobre la propuesta de solución al problema público de los largos y frecuentes retrasos que enfrentan los proveedores en sus pagos, a través de la plataforma **¡Yo sí cumpro!** el objetivo es promover el pago oportuno y aumentar la eficiencia en esta gestión



Innovación en las administraciones públicas de América Latina: entrevista a Francisco Velázquez, Secretario General del CLAD*

Es licenciado en Ciencias Políticas y Económicas (sección de Políticas) por la Universidad Complutense de Madrid y con cursos de doctorado (1974). Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y al Programa de Alta Dirección del Instituto Nacional de Administración Pública (1996).

Actualmente es el Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

En España, ha sido director general en seis departamentos y viceministro en dos oportunidades. Fue secretario general para la Administración Pública. Ha sido consultor y profesor sobre materias de la Administración Pública en la Universidad Carlos III de Madrid, países de Europa, América Latina y África. Ha sido profesor de cursos y máster sobre comunicación, habilidades directivas, liderazgo, administración pública, seguridad y protección civil. Ha sido director de Seminarios en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (1986, 2005, 2007,

* Entrevista realizada el 8 de septiembre de 2022, para la Escuela Nacional de Administración Pública-ENAP, órgano de línea de SERVIR. Créditos de las fotos: Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional de SERVIR.

2008, 2009 y 2010). Es articulista del diario *El Nacional* (Caracas, Venezuela) sobre temas de administración pública (2019, 2020, 2021 y 2022).

Entre sus últimas publicaciones se encuentran las siguientes: Gestión estratégica en las organizaciones públicas: algunas experiencias (Primer Premio de Ensayo de AEINAPE, Madrid, Administración Digital, 2013); Habilidades directivas y gestión pública (Madrid, INAP, 2015); Cooperación en la formación entre instituciones (coord.) (Madrid, INAP, 2015); “La prestación excelente de los servicios públicos, condición de la democracia” en Argumentos Socialistas (Madrid, 2016); “Tarea pendiente el personal directivo de las administraciones públicas” en Temas para el Debate (Madrid, agosto-septiembre de 2016); “¿Es posible la innovación en la administración pública?” en Gestión Pública, N° 18 (Panamá, diciembre de 2019); “Innovación pública después de la COVID-19” en Cuadernos del INAP, Año 1 N° 31 (Buenos Aires, julio de 2020); así como “El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas” en *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 34 (Buenos Aires, octubre de 2020) y el *Burócrata disruptivo* (CLAD, Caracas, 2021).

Por Juan José Cuya Carrasco

¿Qué es lo que más destaca de sus funciones en la Secretaría del CLAD y las limitaciones y oportunidades con las que se ha encontrado durante este periodo de pandemia?

Lo que más destaque es el buen nombre de la institución, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo-CLAD, el trabajo de todas las personas que contribuyen en la Secretaría General a llevar adelante este gran número de actividades que realizamos y también la acogida positiva que los países hacen de cualquiera de las iniciativas que tenemos. Por nuestra parte siempre intentamos llevar adelante proyectos de cualquiera de los 24 países, pero además entiendo que todos y cada uno de ellos son absolutamente receptivos a cualquiera de las propuestas que nosotros realizamos. La época de la pandemia lamentablemente han sido dos años en los que las actividades se han reducido y, en ese sentido, nos gustaría volver a vivir la época anterior, que fuese más normal y que pudiéramos celebrar presencialmente nuestras actividades. Sin embargo, de ahí hemos sacado enseñanzas positivas, entre otras, que estamos a partir de ahora realizando todas nuestras actividades en formato híbrido, de manera que hay personas que nos siguen presencialmente y hay cientos o miles de personas que nos siguen en nuestras actividades de forma virtual; por tanto, eso ha sido algo importante.



A propósito de la presentación de su libro *El burócrata disruptivo*, usted menciona que la academia debe buscar formas más interesantes de comunicar y hacer llegar su mensaje a los funcionarios públicos y políticos encargados de dirigir políticas públicas. En ese sentido, ¿cómo se podría vincular a ambos grupos (academia y servicio civil) para generar sinergias que finalmente impacten en una mejor toma de decisiones?

Hay muchos académicos que participan de foros de debate y de contribuciones en los periódicos y las revistas de acceso prácticamente universal. Escriben y consiguen aportes importantes en los aspectos más relevantes de la vida social. En mi caso concreto, en este libro que recoge los artículos publicados en el diario *El Nacional* de Caracas, mi voluntad es esencialmente ir poco a poco desgranando los aspectos más relevantes que tiene la relación entre el Estado y los ciudadanos, las administraciones públicas, la función pública, su profesionalización. Así, los ciudadanos van comprendiendo en palabras sencillas algunas características de las administraciones y tienen alguna referencia de cuáles son, de cuál es la situación y los problemas a los que se enfrentan.

¿Conoce alguna experiencia en concreto sobre esta forma de comunicar y de vincularse la academia, los políticos u otros?

Sí, hay muchas experiencias. Por ejemplo, muchos medios de comunicación reúnen casi diariamente a personas de la academia para explicar lo que es un tema tan complejo como el cambio climático. Obviamente se necesita ser un especialista y así sucesivamente. Es decir,

muchos de los académicos existentes en los países escriben en los medios de comunicación o van a los medios de comunicación como la televisión, radio u otros a explicar asuntos que son especialmente complejos. En consecuencia, lo que pretende la Secretaría General del CLAD con estos artículos es contribuir a ese desarrollo del conocimiento por parte de los ciudadanos.

Sobre la transformación digital en la administración pública, el CLAD ha incentivado al diálogo en estos temas. ¿Cuál ha sido el avance y qué experiencias podrían rescatarse en América Latina para fortalecer la administración pública pospandemia?

Creo que todos los países han hecho un esfuerzo considerable para avanzar (que, por cierto, la pandemia ha incentivado), en la medida que los funcionarios tenían que cumplir sus funciones y no era posible tenerlos recogidos en las oficinas habituales. Obviamente, los gobiernos tuvieron que implementar sistemas de conexión virtual entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, y en muchos lugares se ha conseguido. Estoy en este momento pensando en Argentina, México, Colombia o Chile. También fuera del continente, en España o en Portugal. En muchos países han tenido experiencias de esta naturaleza, que incluso mediante la transformación digital han conseguido cambiar la forma de hacer las cosas.

En algunos casos, incluso se ha podido prestar servicios fuera de los horarios habituales en una forma más rápida. Todavía tenemos dificultades y obstáculos de acceso de determinadas personas al mundo virtual, pero yo creo que esta transformación virtual no va a acabar. En otras palabras, incluso cuando recuperemos totalmente la normalidad presencial, desde luego que habrá muchas actividades que se prestarán de forma virtual y además el ciudadano podrá estar contento con los resultados.

¿Esta transformación digital lleva consigo alguna transformación cultural?

Claro que sí, qué duda cabe. En la medida que la transformación cultural va por una parte para los propios funcionarios, los servidores públicos tienen que re-aprender determinadas cuestiones y obtener resultados. Además, deben tener en cuenta que se les puede medir por esos resultados y es ahora mucho más fácil porque el ordenador o la laptop no mienten; en consecuencia, se podrán establecer los sistemas y la medición del trabajo realizado.

Por otro lado, los ciudadanos podrán tener rendimientos importantes en la medida que una petición, una subvención o cualquier tipo de trámite que tengan que hacer con la administración, a veces podrá ser resuelto de forma prácticamente automática. Sin embargo, debemos llamar la atención por la existencia de núcleos de población muy alejados con dificultades de conexión virtual, de internet y también por el desconocimiento técnico de muchas personas.

En este sentido, nosotros abogamos siempre en el CLAD por la posibilidad de que la conexión virtual se establezca, pero también se tenga en cuenta que hay personas que tienen una cierta resistencia por su edad, por su discapacidad o desconocimiento, por su lejanía, dificultad o grado de pobreza que les impide tener los aparatos



correspondientes. Por tanto, no se debe abandonar la actividad presencial, sino todo lo contrario: esforzarse por que llegue a todas aquellas personas que tienen dificultades.

Las *fake news*, así como la producción científica, han aumentado significativamente durante la pandemia. Desde el Estado, ¿cómo se puede contribuir para que la opinión pública recurra a fuentes especializadas en lugar de la inmediatez de las redes u otros medios que comparten información errónea o no comprobada?

Hoy día es un tema de difícil control por parte de los Estados. Como sabemos perfectamente, la introducción de filtros en estas grandes corporaciones de redes sociales como Facebook o Twitter es sumamente compleja porque además no radican en el territorio nacional sino fuera de él. Yo creo que es bueno que, de alguna manera, todos podamos contribuir con la adopción de reglas en estas empresas y con otros medios, como está haciendo la Unión Europea, que está en proceso de intentar controlar que no se divulguen noticias que sean falsas. Obviamente aún hay agujeros que permiten que se introduzcan *fake news* y otro tipo de informaciones que son negativas. Las redes sociales contraen obligaciones positivas para los ciudadanos, pero son un

vehículo de actuaciones absurdas o forjan una idea de la realidad que no es exacta, y los que más intervienen son los contrarios a cualquier cuestión, mientras que los que son partidarios solamente de “higos a brevas” señalan su opinión.



Durante la pandemia se implementaron en todos los países políticas públicas sanitarias y diversos esfuerzos de gestión para la administración de las vacunas del COVID-19. Sin embargo, usted menciona dos problemas transversales en América Latina que son la deformidad en la selección de los servidores civiles y el cortoplacismo de sus acciones condicionados a los cambios políticos en el poder. ¿Se puede visualizar ya un cambio dentro de la administración pública de esta dinámica pospandemia? ¿Se aprecia ya un cambio entre la relación del ciudadano y el Estado?

Podría decir que la pandemia ha demostrado que cuando hay servidores públicos formados, retribuidos razonablemente y con vocación de servicio público, la prestación del servicio sanitario ha sido mucho mejor que cuando no ha existido, y eso es una conclusión a la que han llegado todos los analistas. Ahora resulta que todos somos partidarios de más Estado... Durante muchos años el pensamiento dominante estaba constituido por partidarios de cuanto menos Estado mejor, y ahora todos reconocemos que, en situaciones de peligro, de pandemia, de dificultades, tener un Estado fuerte, funcionarios públicos bien preparados, instituciones bien servidas, puede suponer en muchos casos que podemos mejorar la calidad de nuestra vida y, en este caso, nuestra seguridad en materia de salud o cualquier otra cuestión.

Sobre la profesionalización del servicio civil, el reconocimiento a las buenas prácticas del sector público incentiva al servidor a mejorar su desempeño, así como la formación y capacitación. En el contexto de pandemia se hizo de forma virtual, como en el caso de la ENAP. ¿Cuál ha sido la experiencia del CLAD? ¿Cómo se puede medir el impacto de la capacitación en el desempeño laboral bajo esta modalidad y seguir motivando a los servidores a capacitarse?

En el caso del CLAD, se mide fácilmente porque nosotros tenemos un conjunto de cursos que son todos de carácter virtual. Este año vamos a hacer uno de carácter presencial precisamente por el cumplimiento de los 50 años del CLAD en noviembre en Caracas. Pero en general son de carácter virtual y tenemos métodos para saber cuántas son las conexiones, cuánto tiempo están las personas, y obviamente en el ámbito de nuestras actividades de carácter docente o formativas, o capacitadoras, hemos notado un fuerte incremento. De hecho, hay *webinars* que no son solo conferencias de personas relevantes con carácter virtual. Hay *webinars* que han sido seguidos por varios miles de personas. Si uno hace una conferencia presencial, como mucho tiene 200 personas, mientras que aquí es normal que cada uno de los *webinars* supere las mil personas que los ven en ese momento o en los días inmediatamente sucesivos.

¿Hay alguna experiencia en el CLAD o conoce usted alguna escuela sobre cómo se mide el impacto de esta capacitación en el desempeño laboral propiamente?

La medición del impacto es un tema complicado, pero hay experiencias, y acabamos de tener el VIII Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública en Buenos Aires hace poco. Todos los directores y directoras de escuelas e institutos están preocupados por ese tema. Es un asunto que salió con frecuencia. Según el planteamiento en ciertas experiencias, como en la propia escuela del CLAD, les exigimos a nuestros alumnos que transcurridos unos pocos meses bien realicen ellos una actividad formativa con sus propios colaboradores o bien nos den cuenta a través de una encuesta en qué medida lo aprendido ha servido de manera significativa para mejorar su estructura organizativa, su forma de trabajar o la resolución de los problemas. En estos momentos el impacto de la formación no se puede medir de forma directa, pero sí se mide de forma indirecta cuando vamos extendiendo ideas,

formas de trabajar, capacidades de relación y cuando se demuestran —como en esta reunión de escuelas e institutos— metodologías de aprendizaje innovadoras que llevan a que poco a poco vayamos transformando la mentalidad de muchos funcionarios públicos.

Sobre el VIII Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública en Buenos Aires, ¿nos puede comentar algunas conclusiones o aprendizajes que arribaron en ese encuentro?

Acabo de escribir un artículo que se publicará muy pronto y donde la principal conclusión es: que en todos los países, todas las escuelas e institutos están desarrollando de forma veloz actuaciones relacionadas con sistemas innovadores, métodos de aprendizajes dirigidos no solo a directivos públicos sino también a todas las personas existentes dentro de las estructuras. Además, todos se muestran partidarios de la enseñanza híbrida. La presencial tiene sus ventajas y la virtual las suyas, pero con mucha frecuencia debemos combinar ambas, por ejemplo, para el envío de los materiales a cada uno de los alumnos para que sean estudiados con anterioridad y no tengamos que perder el tiempo dentro de las horas lectivas correspondientes o incluso que resuman estos materiales, o que hagan un análisis crítico o de posición. En este campo, en la etapa de pandemia, se han conseguido avances relevantes.

El CLAD, a través de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, habla de cinco pilares, entre ellos la gestión del conocimiento. ¿Cómo innovar en la administración pública donde existe resistencia al cambio? ¿Cómo contribuye la gestión del conocimiento a estos procesos de innovación?

El planteamiento que hacemos es muy claro: la administración es la depositaria de buena parte del conocimiento existente en la sociedad, contiene todos los datos. Lo que tenemos que hacer es explotar estos datos adecuadamente. ¿Cómo? Por una parte, con el personal que nosotros tenemos y por otra parte con la ayuda de las universidades, incluso empresas privadas que podemos contratar para que nos ayuden, de manera tal que esta inmensa cantidad de datos tenga algún tipo de resultados positivos para los ciudadanos. En relación a lo que hacéis vosotros, por ejemplo, habéis sido pioneros en ese tipo de materias. Yo creo que tanto SERVIR como la ENAP, así como las instituciones anexas, constituyen unas fórmulas de trabajo muy positivas que ayudan a mejorar el conocimiento de la sociedad, de la administración y, por tanto, a la búsqueda de elementos innovadores que puedan transformar aquello que no funciona bien.

Por último, ¿qué lo motiva a ser un directivo público y qué características y/o qué herramientas considera necesarias en los servidores públicos para desempeñarse como tales en nuestro país?

Como secretario general del CLAD me motiva trabajar para los 24 países y desarrollar nuevas formas de actuar, diseñar nuevos métodos, intercambiar buenas experiencias de unos países respecto a otros y, en definitiva, para lograr que la confianza ciudadana se restituya en muchos de los países. La función pública y los servidores públicos deben ser capaces de resolver los temas que interesan a los ciudadanos, de manera que la confianza que los ciudadanos deban tener en las administraciones públicas se incremente.

Lo fundamental que tienen los servidores públicos es vocación de servicio, porque generalmente son personas con experiencias profesionales y a ser posible permanentes. Lo que nos interesa es que realmente deseen participar en la administración pública y que les llene de satisfacción la solución de problemas que hagan más feliz la vida de los ciudadanos: este es el elemento. Si se está buscando especialmente retribución económica o sistema de ascenso social, pues probablemente no se consigue, pero sí se logra de alguna manera la satisfacción de realizar actuaciones que generan mayor bienestar por parte de los ciudadanos. Eso es la vocación de servicio público.

Muchas gracias

Inducción de directivos para la generación de valor público: el acompañamiento como estrategia

Induction of senior civil servants for generating public value: support as a strategy

Diego Luna Vera Tudela*

Fabiola Casaretto Ibáñez**

Resumen

Los primeros meses de un directivo público son cruciales para asegurar la continuidad en la implementación de las políticas públicas. En nuestro país, pese a la relevancia estratégica de la inducción en el ciclo de vida de los directivos públicos, esta se suele limitar a un evento puntual de carácter informativo, cuando, en realidad, lo que la evidencia parece recomendar es que deberían emplearse estrategias complementarias de formación y acompañamiento para reforzar en los directivos públicos un sentido de propósito e identificación con los valores de la función pública.

El objetivo del presente ensayo es explorar las principales problemáticas relacionadas con los procesos de inducción del segmento directivo. Para ello, se revisan variables asociadas a los limitados procesos de inducción para el acompañamiento efectivo del directivo público en su rol, así como los niveles de integridad pública en cargos directivos, brechas de competencias

* Magíster en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido jefe de la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Actualmente se desempeña como ejecutivo de Monitoreo y Evaluación de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Correo electrónico dluna@servir.gob.pe

** Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Se ha desempeñado como profesional de la Secretaría de Gestión Pública, a cargo del documento integrado de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Actualmente es miembro del equipo responsable del Programa de Inducción a Directivos Públicos de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Correo electrónico casaretto.fabiola@gmail.com

y conocimientos, y problemas de productividad asociados a una desnaturalización del rol de la dirección pública. A partir de la revisión de dichas problemáticas, se propone una ruta metodológica que busca darle una reorientación conceptual al proceso de inducción a directivos públicos, a fin de que este proceso responda a sus necesidades y expectativas.

Palabras clave: directivos públicos, inducción, acompañamiento, propósito, desempeño.

Abstract

The first few months of a senior civil servant are crucial to ensure continuity in the implementation of public policies. In our country, despite the strategic importance of induction in the life cycle of senior civil servants, it is usually limited to a one-off event of an informative nature, when in fact the evidence shows that complementary strategies of training and support should be employed to strengthen civil senior servants' sense of purpose and ownership of the values of the public service.

The aim of this essay is to explore the main problems associated with senior civil servants and, specifically, with the induction processes. To this end, variables associated with the limited induction processes for the effective support of public managers in their role are reviewed, as well as the levels of public integrity in managerial positions, gaps in skills and knowledge, and productivity problems associated with a denaturalization of the role of public managers. Based on a review of these problems, a methodological approach is proposed that seeks to reorient the process of inducing civil senior servants so that this process meets their needs and expectations.

Keywords: senior civil servants, induction, support, purpose, performance.

Introducción

El esfuerzo de profesionalización del servicio civil es una tarea compleja, pues su concreción depende de una serie de factores de distinta naturaleza, entre los cuales resaltan la organización gubernamental, las prioridades de política, los recursos a disposición por parte de las entidades públicas, la capacidad de gestión y negociación de los actores, la información disponible respecto a las personas que laboran en el Estado, así como la apuesta estratégica que se impulse, entre otros. Por ello, dada su complejidad, los esfuerzos para fortalecer al servicio civil deben responder a un propósito claro, orientado hacia la mejora de los bienes y servicios que se brindan a la ciudadanía.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) reconoce la necesidad de orientar el servicio civil hacia la creación de valor público; es decir, generar resultados efectivos que respondan a las necesidades y expectativas de las personas (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022). Ello implica diseñar estándares, instrumentos y herramientas con foco en las aspiraciones, necesidades y expectativas de las personas; acompañar a los servidores civiles, directivos públicos y entidades a lo largo de su vida institucional y regular considerando la heterogeneidad organizacional existente en la administración pública, así como los principios de la calidad regulatoria.

Los directivos públicos, como parte de su trayectoria, deben enfrentar cuantiosos desafíos desde el momento en que asumen nuevas funciones en una entidad pública. Durante sus primeros meses de gestión deben familiarizarse rápidamente con el marco normativo institucional y velar por su cumplimiento, desenvolverse en un complejo conjunto de relaciones de coordinación con distintos actores, asumir la responsabilidad de conducir y gestionar a sus equipos de trabajo de manera exitosa y navegar de forma eficiente a través de los distintos procesos de gestión interna y de provisión de bienes y servicios. Pese a la relevancia de esta etapa, los procesos de inducción a directivos públicos en el Perú presentan diversas limitaciones, las cuales ejercen considerable incidencia en el desempeño del directivo público durante sus primeros meses de gestión.

El objetivo del presente ensayo es explorar las principales problemáticas asociadas a los procesos de inducción de segmento directivo. Para ello, se revisan cuatro variables asociadas a los limitados procesos de inducción para el acompañamiento efectivo del directivo público en su rol, así como los niveles de integridad pública en cargos directivos, brechas de competencias y conocimientos, y problemas de productividad asociados a una desnaturalización del rol de la dirección pública. A partir de la revisión de dichas problemáticas, se propone una ruta metodológica que busca darle una reorientación conceptual al proceso de inducción a directivos públicos, a fin de que este proceso responda a sus necesidades y expectativas y, sobre todo, les permita reforzar su sentido de propósito.

Una mirada a la experiencia de los directivos públicos

En los últimos años se han presentado múltiples cambios en el contexto y en la forma en la que opera la administración pública tales como una sociedad con mayores expectativas respecto al funcionamiento del Estado, innovaciones tecnológicas, una transición hacia entornos digitales y

recurrentes crisis políticas, económicas y sanitarias. Pese a que muchos de estos cambios impactan directamente en la relación Estado-personas, desde las entidades públicas se siguen presentando retos para brindar de manera oportuna bienes y servicios de calidad. Uno de los más grandes desafíos se vincula con la actuación de los servidores y directivos públicos, cuyo desempeño ejerce un elevado impacto, no solo en la calidad de la toma de decisiones en el Estado, sino también en la valoración de estas respecto al rol del Estado en su conjunto y, por tanto, en los niveles de confianza de las personas en las entidades públicas (PCM, 2022, pp.9-10).

La Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2019 reveló que una de las principales razones por las cuales las personas se encuentran insatisfechas al acercarse a la administración pública a realizar un trámite tiene que ver con la atención del personal. Prueba de ello es que en los resultados de la Encuesta Nacional de Satisfacción del 2019, realizada por DATUM internacional por encargo de la PCM, se señala que, por ejemplo, en el caso de los Ministerios, los principales motivos de insatisfacción de las personas se asocian a: demora en la atención/colas/pocas ventanillas (25%), mala atención (19%), demora en la gestión (35%), no brindan buena orientación sobre consultas (19%), entre otros (2019, p. 30). Todos los factores precitados impactan en la calidad y oportunidad de los bienes y servicios, lo que da como resultado los bajos niveles de satisfacción y confianza de las personas respecto a la actuación de las entidades públicas¹.

Diversos estudios dan cuenta de las limitaciones asociadas al desempeño del servicio civil (Cortázar, 2014; OECD, 2016; SERVIR, 2018); sin embargo, uno de los factores más relevantes, por su posición estratégica, se asocia a la actuación del segmento directivo peruano, grupo de servidores civiles que tiene a su cargo funciones clave para el diseño e implementación de las políticas públicas en el territorio, y que finalmente traducen las prioridades políticas en intervenciones concretas orientadas a la satisfacción de las necesidades y expectativas de las personas.

Es así que, pese a su relevancia estratégica para la mejora del desempeño de la administración pública en su conjunto, estos presentan diversas limitaciones que restringen el potencial impacto que podrían generar, desde el inicio de la función directiva.

1 La Política de Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 nos presenta dos ejemplos de ello: “De acuerdo a un estudio del BID (2018), en el Perú a un ciudadano le toma 8 horas realizar un trámite, mientras que a un ciudadano en Chile le toma solo 2 horas” (PCM, 2022, p.10). “para el año 2018, el Perú se encuentra entre los países que tienen menor confianza en el gobierno, con un 13%, solo por encima de Brasil (7%) y el Salvador (10%) (Latinobarómetro, 2018)” (PCM, 2022, p.9).

Dificultades en el ejercicio de su rol durante sus primeros meses de gestión

Los directivos públicos enfrentan un conjunto de dificultades durante sus primeros meses de gestión; sin embargo, no necesariamente cuentan con un acompañamiento que les permita afrontar estas problemáticas.

Por ejemplo, de la revisión de los diagnósticos situacionales de treinta y ocho (38) Gerentes Públicos², se identifica que, durante los primeros 45 días de su gestión, los gerentes públicos enfrentan problemas vinculados a la operación de sistemas administrativos (p.e. gestión de recursos humanos, gestión presupuestal, abastecimiento, etc.), la coordinación y articulación interna y externa a la entidad, la resistencia al cambio, conflictividad social en el territorio y un limitado entorno habilitante para la gestión asociado a la escasa voluntad política, entre otros. Asimismo, en los resultados del diagnóstico realizado en el marco del diseño preliminar del Programa de Inducción a Directivos Públicos de los niveles de gobierno nacional y regional se evidencia que muchos directivos públicos inician su labor con diversas inquietudes vinculadas a los estilos de gestión de sus jefes inmediatos, el relacionamiento con los sindicatos, la gestión y manejo de equipos, la disponibilidad de recursos presupuestales y humanos para su gestión, así como la cultura organizacional (p.e. elevada rotación, conflictos organizacionales, etc.) (SERVIR, 2022).

Pese a la multiplicidad de retos, los directivos públicos no necesariamente cuentan con un acompañamiento apropiado durante sus primeros meses de gestión. Según sus propias experiencias, desde las entidades públicas no se considera muy relevante realizar procesos de inducción al segmento directivo, hay un evidente desconocimiento respecto a las normas que guían el proceso de inducción en la administración pública peruana, se identifica poca claridad en los estándares vinculados a la inducción a directivos públicos y, asimismo, se cuenta con un número limitado de profesionales para realizarle seguimiento a los procesos de inducción específica de los servidores públicos (en general).

Inducción entendida como un evento puntual de carácter informativo

Ahora bien, a nivel normativo, el Perú cuenta con una Guía para la gestión del proceso de inducción³, la cual establece los tipos de inducción (general/específica), las fases de los procesos de inducción y los temas que deben contener las inducciones generales y específicas. Asimismo,

2 De acuerdo al siguiente detalle: gobierno nacional (7), gobierno regional (18), gobierno local (13).

3 Aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 265-2017-SERVIR-PE.

contiene una propuesta para el periodo de ejecución de la inducción, el cual debe iniciarse el primer día laboral y culminar antes de finalizado el periodo de prueba, y brinda los formatos para facilitar la ejecución y evaluación de los procesos de inducción. De acuerdo a la Guía, la inducción se entiende como:

el conjunto de actividades relacionadas entre sí, que comprenden la función de socialización y orientación de los/las servidores/as civiles que se incorporan o se reincorporan a un puesto en la entidad. Este proceso forma parte del grupo “Gestión de la Incorporación” del subsistema “Gestión del Empleo” del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SERVIR, 2017, p.5).

Ahora bien, al analizar los objetivos del proceso de inducción en el Perú con relación al de otros países destacamos notables diferencias (ver tabla 1):

Tabla 1

Objetivos de inducción para servidores y directivos públicos, por país

Nota: Análisis realizado a los objetivos de inducción para servidores y directivos públicos, por país: Perú (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2017), Chile (Servicio Civil, 2014; 2016; 2017), Reino Unido (Cabinet Office and

Objetivos de inducción para directivos públicos, según el país	Perú	Chile	Reino Unido	Canadá	Francia	Sudáfrica	Colombia
1 Facilitar la integración y adaptación a la cultura organizacional	x	x	x	x	x	x	x
2 Orientar para el ejercicio de la función pública (en general)	x	x	x	x	x	x	x
3 Fortalecer las capacidades y mejorar la curva de aprendizaje		x	x	x	x	x	x
4 Orientar la articulación con el entorno (networking, autoridades políticas).			x	x			
5 Brindar apoyo para la proyección de la trayectoria de liderazgo.			x				
6 Promover los valores del servicio público y reforzar el orgullo por trabajar en la administración pública			x				

Government Skills and Curriculum Unit, 2017; Government Communication Service, 2020; Government Skills and Curriculum Unit, 2021), Canadá (Canada School of Public Service, 2022), Francia (Ministère de la transformation et de la fonction publiques, 2022), Sudáfrica (National School of Government, 2017) y Colombia (Decreto Ley N° 1567, 1998).

Actualmente, en el Perú se considera que la inducción solo debe cubrir los dos primeros objetivos (integración y orientación). Sin embargo, diversos países han venido impulsando prácticas de inducción que se orientan también a otros objetivos como fortalecer su aprendizaje, ayudarlo a relacionarse con el entorno, apoyarles a proyectar su propia trayectoria de liderazgo, entre otros. Como se observa, los países analizados coinciden en que la inducción, desde sus distintos objetivos, no es solo un proceso operativo, sino más bien un proceso esencial en el ciclo de vida del servidor y directivo público. En ese sentido, lo que se evidencia del enfoque actual de inducción, en concordancia con la propia percepción y experiencia de los directivos públicos, es que la inducción como la venimos entendiendo no es obligatoria, no cuenta con estándares claros, constituye un evento puntual e inicial, brinda una familiarización general y tiene un foco prioritario en la transferencia de información.

En este punto cabe precisar que los directivos públicos no solo enfrentan limitaciones durante sus primeros meses de gestión, sino también un conjunto de dificultades que inciden en su desempeño en el puesto y en la entidad, tales como brechas de competencias y conocimientos, limitados niveles de integridad pública y problemas de productividad asociados a la desnaturalización de su rol.

Limitada integridad pública para el ejercicio de sus funciones

Una de las principales problemáticas que afectan el desempeño del servicio civil y del segmento directivo es la elevada incidencia y ocurrencia de actos de corrupción, producto de una toma de decisiones que privilegia el interés particular por encima del interés público. “Durante el 2019, los casos de corrupción e inconducta funcional le generaron al Estado un perjuicio económico de S/ 23.297 millones por inversiones, obras y servicios realizados fuera del marco legal” (Salazar, 2021). Las principales entidades vulneradas fueron el Congreso de la República, el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Salud. El panorama es similar para 2020, año en que se identifica que el perjuicio económico generado en el Gobierno nacional por sector institucional asciende a S/ 11 570 millones: los sectores de Transportes y Comunicaciones, Educación, Agricultura y Salud fueron los más afectados (Shack et al., 2021).

Recomendaciones de organismos multilaterales remarcan que la falta de integridad socava la capacidad institucional del Gobierno para que preste servicios públicos eficazmente y obstaculiza el diseño y aplicación de políticas públicas (OCDE, 2018). En este punto debe enfatizarse que “el compromiso político y de los directivos de alto nivel para mejorar la integridad pública y reducir la corrupción” garantizaría “que el sistema de integridad pública” vaya de la mano con marco de gobernanza y la administración pública (OCDE, 2017).

Brechas de competencias y conocimientos que limitan desempeño del segmento directivo

Además de la remanencia de una limitada cultura de integridad pública en las entidades, se identifica que los directivos públicos presentan un conjunto de brechas que limitan el ejercicio efectivo de su rol. Durante el periodo 2009-2019, se han evaluado por competencias a más de 3200 postulantes en el marco de las convocatorias para integrar el Cuerpo de Gerentes Públicos y el grupo de Directivos Públicos. Un análisis global realizado por SERVIR evidencia que hay una tendencia a disminuir el porcentaje de aprobados en la evaluación de competencias (p.e. como promedio, solo el 50% de los postulantes evaluados aprueba). En específico, los resultados de la evaluación de competencias comunes en los diccionarios de competencias evidencian que una de las más críticas es el liderazgo, que es clave para el ejercicio de la función directiva (SERVIR, 2020). En complemento con ello, el Diagnóstico de Conocimientos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SERVIR, 2019) evidencia que el nivel de jefe presenta un porcentaje general de evaluación de 55.1%, lo cual representa 6.6 puntos porcentuales por debajo de la media global (61.7%), requiriendo capacitación de manera prioritaria en la función (p. 46).

En consecuencia, persisten un conjunto de problemáticas que afectan la actuación del segmento directivo en su conjunto, lo cual limita la calidad de la toma de decisiones en la administración pública, toda vez que son estos los responsables de implementar, a través de un conjunto de decisiones y acciones de gestión, las prioridades de política pública establecidas por las autoridades políticas.

Foco en el proceso, mas no en el resultado

Navegar al interior de la administración pública no es sencillo para los directivos públicos. Dentro del Estado peruano coexisten una diversidad de entidades públicas y, al interior de estas, unidades de organización, cuya naturaleza y orientación difieren entre sí: algunas son pequeñas o grandes en cuanto a número de personal, cuentan con un presupuesto extenso o uno reducido, o desempeñan tareas asociadas a la prestación de servicios, regulación o formulación de políticas.

Diversos estudios realizados en torno a la implementación de reformas administrativas en nuestro país revelan que, muchas veces, cuando se diseñan las reformas (o acciones de modernización) se suele uniformizar los criterios de exigibilidad en la regulación sin una adecuación al entorno y situación organizacional, lo cual podría constituir un riesgo para la gestión (Ugarte et al., 2021).

Así, por ejemplo, la excesiva formalidad en la aplicación de las normas del control gubernamental puede generar un efecto contrario al esperado y provocar, en muchos casos, que el directivo público esté más preocupado por cumplir con la formalidad de los procedimientos que por crear valor público.

Como se observa de los factores precitados, son distintos los retos que enfrenta el segmento directivo, en términos de las competencias y conocimientos requeridos para el ejercicio de la función directiva, la deficiente operación de los sistemas administrativos, el limitado entendimiento respecto a cómo ejercer el control administrativo desde las distintas rectorías y, finalmente, procesos de acompañamiento limitados al directivo público durante sus primeros meses de gestión. Los factores precitados limitan la calidad de la toma de decisiones en la administración pública, sobre todo considerando que los directivos públicos son los responsables de implementar, a través de un conjunto de decisiones y acciones de gestión, las prioridades de política pública establecidas.

Frente a las problemáticas identificadas, a las cuales debe responderse con un conjunto de intervenciones de carácter sistémico, se ha identificado la necesidad de impulsar un proceso de acompañamiento al directivo público desde sus primeros meses de gestión. La calidad de su desempeño durante este período constituye un importante predictor del comportamiento futuro del directivo público (Servicio Civil, 2016; SERVIR, 2022).

En dicho marco, a partir de la evidencia, se considera necesario un modelo conceptual en materia de inducción a directivos públicos que transite de ser un evento puntual a ser entendido como una experiencia que le facilite al directivo público su integración al segmento directivo, a la institución y al puesto, con una clara orientación a la generación de un sentido de propósito.

La inducción, por tanto, debe convertirse en una experiencia de acompañamiento al directivo desde sus primeros meses de gestión. Esta es la propuesta.

Lograr una rectoría estratégica con foco en las personas

Las dificultades que enfrentan los directivos públicos durante sus primeros meses de gestión revelan la necesidad de diseñar intervenciones holísticas que respondan a lo que necesitan y esperan. Ello constituye una oportunidad clave para ejercer una rectoría estratégica y brindar un acompañamiento efectivo a los directivos públicos desde el inicio de su “ciclo de vida” en la administración pública.

Asimismo, la experiencia de los propios directivos públicos revela que el diseño y conceptualización de la inducción no puede limitarse a la dación de normas o documentos orientadores, sino que precisa un abordaje más integral. Se requiere, entonces, realizar un adecuado diagnóstico de la problemática, un análisis de prácticas nacionales e internacionales en la materia, el establecimiento de estándares razonables que respondan a la problemática identificada. Esto debe hacerse considerando la diversidad organizacional, el diseño de herramientas que acompañen la implementación de los estándares por parte de las entidades públicas y un rol más activo desde la rectoría del Sistema de Recursos Humanos en el seguimiento y evaluación de las prácticas de inducción de las entidades públicas.

Inducción con enfoque sistémico

En ese sentido, considerando la relevancia estratégica del segmento directivo, resulta fundamental diseñar un programa de inducción a directivos públicos en clave de política pública⁴. Esto implica incorporar evidencias de manera transversal para un mayor entendimiento y dimensionamiento del problema, la identificación de las variables asociadas a este, y la proyección y evaluación cualitativa de alternativas de solución que permitan responder al problema identificado. Con claridad sobre ello y considerando como punto de partida las problemáticas asociadas a los primeros meses de gestión de los directivos públicos, así como la literatura y experiencia comparada, se considera necesario desarrollar un programa de inducción a directivos públicos que facilite la integración del directivo público a la entidad donde se encuentra laborando, así como a las funciones vinculadas al puesto a ejercer para asegurar la idoneidad en el desempeño de la función pública.

4 “Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que, a través del tiempo, va eligiendo una sociedad”; así también, “reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “el qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020)” (PCM, 2022, p.13). Un enfoque que se ha venido empleando desde la academia es el smart policy design & implementation (SPDI), que se sustenta en los siguientes elementos: (i) diagnóstico, en donde se realiza la identificación de la problemática, sus causas subyacentes y su dimensionamiento (p.e. en términos de a quiénes afecta y cómo), (ii) diseño y formulación, orientado al establecimiento de objetivos claros, precisos, medibles y alcanzables para resolver el problema, así como el establecimiento del tipo de intervención (medidas y acciones) que se realizarán para resolver el problema; (iii) con claridad sobre la teoría del cambio que sustenta la intervención, se inicia la implementación donde se despliegan aquellas condiciones que, a nivel operativo, permitirán alcanzar los objetivos de política pública establecidos (p.e. coordinar a nivel horizontal y vertical, gestionar alianzas con actores estratégicos a nivel intra- e interinstitucional, asegurar la operación efectiva de los sistemas de administración interna, etc.); y (iv) partiendo de la premisa de que solo se puede mejorar aquello que se puede medir, se realiza la evaluación de diseño y de resultados, a efectos de conocer la pertinencia de la intervención, así como el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos para mejorar sobre la base de lecciones aprendidas.

En ese sentido, debería plantearse un cambio de enfoque respecto al entendimiento actual de inducción en diversas dimensiones: el establecimiento de una inducción diferenciada para directivos públicos de carácter obligatorio, la identificación y alcance de las estrategias que emplea, la atención a brechas existentes en el segmento directivo y, sobre todo, la oportunidad de articulación con procesos vinculados a otros subsistemas del Sistema Administrativo de Recursos Humanos. A continuación, se desarrolla brevemente cada uno de los aspectos precitados.

1. Establecimiento de una inducción diferenciada para directivos públicos de carácter obligatorio

Actualmente, la norma vigente establece que la inducción se brinda de manera indistinta a todos los grupos de servidores civiles, independientemente de su rol en las entidades públicas. Del mismo modo, si bien las normas establecen que la inducción se debe realizar durante el proceso de incorporación de los servidores civiles, no necesariamente establece el carácter obligatorio de su realización. Lo que se observa de la experiencia comparada y de la realidad práctica es que entre los grupos de servidores civiles se presentan necesidades distintas, las cuales varían según la etapa en la cual se encuentren como parte de su trayectoria. Dicho ello, desde el programa se debería remarcar que la inducción —en el caso de los directivos públicos, por su posición estratégica— no solo debe ser obligatoria, sino que debe reforzar aspectos como su adecuada articulación con el entorno organizacional y político, el fortalecimiento de sus capacidades y mejorar su curva de aprendizaje, así como brindarles apoyo para proyectar su trayectoria de liderazgo al interior de la administración pública, entre otros.

2. Estrategias complementarias para un acompañamiento efectivo

En cuanto a las estrategias, la revisión del marco normativo vigente, así como las propias narrativas de los directivos públicos, evidencia que, actualmente, la inducción se asocia a un evento puntual que consiste en ofrecer cursos orientadores de carácter general. Al respecto, la evidencia remarca que la inducción constituye el punto de inicio de la trayectoria del directivo público y, por tanto, se le debería abordar de manera sistémica como una experiencia de acompañamiento. Dicha experiencia no podría ser reducida a un curso de carácter orientativo, donde el directivo público es un agente pasivo de su aprendizaje; al contrario, la inducción debería promover espacios de intercambio y aprendizaje mutuo entre pares, que permita al directivo público comprender las implicancias prácticas de lo que significa ser directivo público (Potgieter & Greyling, 2015, Servicio Civil, 2016, Garringer et al., 2015, Canada Border Services Agency, 2019).

En concordancia con ello, se recomienda plantear diversas estrategias, tales como (i) el dictado de un curso de carácter teórico-práctico que les ayude a los directivos públicos a contar con herramientas para una gestión pública orientada a resultados, (ii) el establecimiento de espacios conformados por directivos públicos que les permita desarrollar aprendizajes basados en la reflexión colectiva sobre sus experiencias de liderazgo en el sector público, así como (iii) el desarrollo de talleres de intercambio de experiencias donde los directivos puedan conocer de primera mano las experiencias de directivos públicos de mayor trayectoria, acceder a temas de interés en materia de gestión pública y, en dicho marco, participar en sesiones grupales de mentoría donde compartan las inquietudes que han identificado durante sus primeros meses de gestión.

3. Atención de brechas de conocimientos y competencias del segmento directivo

Se ha identificado, además, que los directivos públicos enfrentan distintas dificultades que limitan el ejercicio de su rol, por lo que requieren contar con herramientas y conocimientos prácticos respecto a cómo pueden desempeñarse mejor, considerando la posición estratégica que ocupan en el diseño e implementación de políticas públicas. En ese sentido, se recomienda dotarlos de una caja de herramientas para una gestión orientada a resultados, que les permita adquirir conocimientos técnicos en materias como seguimiento y monitoreo de la gestión, uso de evidencias para la toma de decisiones, organización del Estado, pero también habilidades directivas, tales como manejo de equipos, habilidades de comunicación, retroalimentación y conversaciones difíciles, entre otras materias de utilidad para una mejor toma de decisiones.

4. El paso de un enfoque informativo a uno formativo

Si bien es cierto que desde la inducción no se podrán resolver todos los problemas asociados al segmento directivo (pues deben ser objeto de intervenciones sistémicas que lo acompañen durante su gestión en la administración pública), la inducción como proceso crítico en la trayectoria de los directivos públicos podría generar evidencias importantes para fortalecer los procesos formativos del directivo público. Una inducción como proceso crítico podría dotar de “alertas” respecto a aquellos conocimientos que debieran ser reforzados para asegurar que los directivos públicos cuenten con un desempeño adecuado que responda a los desafíos y exigencias de su rol. Asimismo, podría reforzar la importancia de que los directivos públicos tengan claridad respecto de aquellos principios que deben proteger desde su rol (p.e. mérito, idoneidad e integridad pública, entre otros), independientemente de la entidad pública en la cual se desempeñen.

En conclusión, considerando la importancia estratégica que tienen los procesos de inducción como parte del ciclo de vida de los directivos públicos, se considera clave fortalecer sus conocimientos y habilidades para el buen ejercicio de la función pública. Así planteada, la inducción representa una oportunidad estratégica para brindarle al directivo público un acompañamiento y orientación efectiva durante su integración a la organización y al puesto, así como generarle un sentido de pertenencia respecto de lo que significa ser directivo público en el Perú.

Reflexiones finales

Los directivos públicos enfrentan desafíos múltiples durante sus primeros meses de gestión, sin necesariamente contar con una adecuada orientación y acompañamiento que les facilite la toma de decisiones desde el inicio de su ciclo de vida en la administración pública. En efecto, pese a que la inducción se reconoce como un proceso crítico en la trayectoria de vida del directivo público, la experiencia de los propios directivos públicos pone de relieve que aún es posible identificar oportunidades de mejora.

La experiencia comparada indica que la inducción no es un evento aislado, sino que está asociada más bien a procesos de formación y gestión del desempeño de los directivos públicos, por lo que adquiere una importancia estratégica dentro de la trayectoria del directivo público en el Estado. Así, los países coinciden en lo siguiente respecto a la inducción: (i) constituye un proceso crítico en el ciclo de vida laboral de las personas en cualquier organización; (ii) es necesaria y efectiva para la adecuación del directivo público al puesto, generación de un sentido de pertenencia y preparación para la progresión en la carrera; y, (iii) considerando las particularidades del segmento directivo y los arreglos institucionales vigentes, debería estar vinculada a objetivos de política pública y procesos de gestión que permitan acompañar de manera integral la experiencia de los directivos públicos en el cargo.

En ese sentido, en atención a las necesidades identificadas y las lecciones aprendidas, tanto de la experiencia nacional como internacional, se recomienda diseñar un programa de inducción para directivos públicos que trascienda el carácter informativo del proceso de inducción para situarse como una experiencia de acompañamiento que permita reforzar el sentido de propósito y pertenencia de los directivos públicos, así como facilitar su integración a la entidad donde se encuentra laborando, al segmento directivo, así como a las funciones vinculadas al puesto para asegurar la idoneidad en el desempeño de la función pública.

Contar con procesos de inducción que respondan a las necesidades de los directivos públicos constituye un aporte fundamental para su profesionalización, lo cual coadyuvará al fortalecimiento de la capacidad del Estado para implementar políticas públicas y dotar de continuidad operacional a los bienes y servicios.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). *Guía para la Gestión del Proceso de Inducción: herramientas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos* [aprobada con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 265-2017-SERVIR-PE]. <https://www.gob.pe/es/1/1240807>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2018). *Profesionalizando el Servicio Civil: Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina*. <https://storage.servir.gob.pe/publicaciones-gp/Libro-Profesionalizando-El-Servicio-Civil-julio-2018.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2019). *Informe sobre el análisis del censo y evaluación del diagnóstico de conocimientos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos*. Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). *Resultados de la Etapa de Evaluación por Competencias de las Convocatorias del Cuerpo de Gerentes Públicos y Directivos Públicos de la Ley N° 30057*. Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). *Informe técnico que contiene los resultados del diagnóstico realizado en el marco del diseño preliminar del Programa de Inducción a Directivos Públicos*. Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.
- Cabinet Office and Government Skills and Curriculum Unit (27 september 2017). *Guidance: Civil Service Inductions for Senior Civil Servants*. GOV.UK. Actualizado el 8 de marzo de 2022, de <https://www.gov.uk/guidance/civil-service-orientation>
- Canada Border Services Agency. (2019). *Evaluation of the Officer Induction Model / Internal Audit and Program Evaluation Directorate*. Government of Canada <https://publications.gc.ca/site/eng/9.873189/publication.html>
- Canada School of Public Service. (2022). *Public Service Orientation*. Government of Canada. <https://www.cspc-efpc.gc.ca/pso-eng.aspx>
- Cortázar, J. C. (20 de noviembre de 2014). *6 pasos clave para una reforma del Servicio Civil exitosa*. Gobernarte. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/reformando-el-servicio-civil-la-importancia-del-como-y-solo-del-que/>

- DATUM internacional (noviembre de 2019). *Índice de satisfacción de la calidad de la atención* (PE 147-0519) <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3165672/Encuesta%20Nacional%20de%20Satisfaccio%CC%81n%20Ciudadana%202019.pdf.pdf?v=1666800402>
- Decreto Ley N° 1567. (5 de agosto de 1998). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1246>
- Servicio Civil. (2014). *Manual de Inducción para Directivos Públicos*. Ministerio de Hacienda. <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/778>
- Servicio Civil. (2016). *Orientaciones para la elaboración de procedimientos de inducción en los servicios públicos*. Ministerio de Hacienda. <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/788>
- Servicio Civil. (2017). *Instructivo para la implementación de la Inducción de Altos Directivos Públicos*. Ministerio de Hacienda. <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/802>
- Garringer, M., Kupersmidt, J., Rhodes, J., Stelter, R., & Tai, T. (2015). *Elements of effective practice for mentoring [TM]: Research-informed and practitioner-approved best practices for creating and sustaining impactful mentoring relationships and strong program services (4th ed.)*. MENTOR. <https://www.mentoring.org/wp-content/uploads/2019/11/Final-Elements-Publication-Fourth.pdf>
- Government Communication Service. (12 february 2020). *GCS Mentoring Programme*. Actualizado el 13 de diciembre de 2021, de <https://gcs.civilservice.gov.uk/academy/mentoring/>
- Government Skills and Curriculum Unit (21 september 2021). *Collection The Government Campus Curriculum*. GOV.UK. Actualizado el 25 de julio de 2022, de <https://www.gov.uk/government/collections/the-government-campus-curriculum>
- Ministère de la transformation et de la fonction publique. (2022). *Boîte à outils pour améliorer l'accueil, l'intégration et l'accompagnement personnalisé des nouveaux arrivants*. Le portail de la Fonction publique. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/boite-a-outils-pour-ameliorer-laccueil-lintegration-et-laccompagnement-personnalise-des-nouveaux>
- National School of Government. (2017). *Annual Report 2016/17*. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201712/nsg-annual-report-2016-17.pdf
- OECD. (2016). *Engaging public employees for a high-performing civil service* (OECD Public Governance Reviews). <https://doi.org/10.1787/9789264267190-en>
- OCDE. (2017). *Manual de Integridad Pública de la OCDE*. <https://www.oecd.org/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica-8a2fac21-es.htm>

- OCDE. (2018). *Integridad en las regiones peruanas: Implementar el sistema de integridad*. <https://www.oecd.org/gov/integridad-en-las-regiones-peruanas-6e2434be-es.htm>
- Potgieter, T., & Greyling, F. (2015). Defining, designing and delivering induction training in the South African public service. *Journal of Public Administration*, 50(3), 600-619. <https://hdl.handle.net/10520/EJC185662>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. Secretaría de Gestión Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3531092/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20AL%202030%281%29.pdf.pdf>
- Salazar, E. (9 de agosto de 2021). *Solo en Lima hay 57 casos emblemáticos por corrupción pendientes de resolverse*. OJO PÚBLICO. <https://ojo-publico.com/2935/los-57-casos-emblematicos-por-corrupcion-que-estan-por-resolverse>
- Shack, N., Pérez, J. y Portugal, L., (2021). *Incidencia de la Corrupción y la Inconducta Funcional en el Perú 2020* (Documento de Política en Control Gubernamental). Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/INCIDENCIA_DE_LA_CORRUPCION_Y_LA_INCONDUCTA_FUNCIONAL_2020.pdf
- Ugarte, M., Rivero, J.C. y Bautista, D. (2021). *¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?* (Reforma del Estado y gestión pública; 1.2). https://gobierno.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2021/12/dp_reformas-administrativas.pdf

Integridad pública y el dilema ético de las manos sucias en la toma de decisiones en el Estado

Public integrity and the ethical dilemma of dirty hands in decision-making in the State

Carlo Mario Velarde Bazán*

Resumen

El presente ensayo tiene como objetivo discutir los alcances de la integridad pública en el servicio público en nuestro país, especialmente en el campo de la toma de decisiones. La metodología utilizada es fundamentalmente descriptiva, para lo cual se hace un examen teórico de su conceptualización y su contenido. Nuestro propósito es mostrar el aporte de la integridad en la toma de decisiones del servicio civil, así como sus desafíos. Esta discusión es necesaria para comprender mejor el concepto de integridad y las situaciones a las que se ven expuestos los servidores y funcionarios de nuestro Estado.

Palabras clave: integridad pública, toma de decisiones, ética pública, dilemas éticos, corrupción

Abstract

This article aims to discuss the scope of public integrity in the public service in our country, especially in the field of decision-making. The methodology used is mainly descriptive, for which a theoretical examination of the conceptualization and the content that it supposes is

* Filósofo por la Pontificia Universidad Católica del Perú, candidato a magíster en ciencia política y candidato a magíster en filosofía con mención en ética y política. Es docente de la Escuela Nacional de Administración Pública, Escuela Nacional de Salud y Escuela Nacional de Control. Actualmente, es líder del componente de Sociedad Civil y experto de integridad pública del Proyecto Inversión Pública Transparente de USAID. Correo electrónico cmvelarde@pucp.edu.pe

made, with the purpose of showing the contribution that this important value has in decision-making in the civil service, as well as its challenges, seeking a discussion between the concepts of apparatus and the possible situations to which they can be exposed to the servers and functional of our State.

Keywords: Public integrity, decision making, public ethics, ethical dilemmas, corruption

1. Introducción

Desde hace aproximadamente ocho años se ha introducido el concepto de integridad pública en el marco de las políticas institucionales y nacionales para combatir la corrupción y promover una cultura organizacional basada en el desarrollo de un clima ético al interior de las instituciones del Estado.¹ Con el correr del tiempo, la integridad se convirtió en un valor público prioritario para promover políticas nacionales y un corpus normativo para dar respuesta al problema de la corrupción en nuestro país.² No obstante, se pueden rastrear iniciativas que anteceden a estas políticas, desde 2008, con la creación del Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción de Defensoría del Pueblo, en la que se establece una definición de corrupción que incorpora los elementos que más tarde asumirá la Política Nacional de Integridad: el mal uso del poder público con la intención de obtener ventajas y beneficios indebidos, y la afectación de los derechos fundamentales de las personas como consecuencia de su comisión (Defensoría del pueblo, 2010, p.3). Es importante esta mención, porque en este momento se ofreció, a nivel del Estado peruano, una comprensión distinta de la corrupción, trascendiendo el mal uso de los recursos públicos para enfocarla en el ejercicio indebido del poder, esto es, en las decisiones que buscaban abiertamente obtener beneficios indebidos cuya consecuencia inmediata implicaba la afectación de los derechos ciudadanos.

Es importante destacar el carácter preventivo de la actual Política Nacional de Integridad. Precisamente dados los antecedentes que acabamos de describir de manera sucinta, estos enfoques de integridad institucional y de corrupción desde la óptica de la afectación de los derechos fundamentales se concretan en una política inminentemente preventiva. De los tres ejes que

-
- 1 En 2014, con apoyo del Proyecto Pro-Integridad de USAID, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos implementó por primera vez un Modelo de Integridad Institucional que se mantuvo vigente hasta 2021. Dicho Modelo se desarrolló en seis componentes, cuyo objetivo fue el de promover la eficiencia en el cumplimiento de la misión institucional, involucrando a los miembros de la institución y articulando sus diversos procesos organizacionales, para dicho fin.
 - 2 El marco normativo en el Perú es la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM.

contiene, dos buscan generar las condiciones institucionales para que la práctica de la corrupción no tenga cabida y uno busca fortalecer la capacidad de sanción del Estado. Es significativo resaltar el eje 2, relacionado con la gestión de los riesgos de corrupción, porque representa una innovación destacable en el desarrollo de políticas anticorrupción en nuestro país. La gestión de riesgos de corrupción implica desarrollar una perspectiva de identificación de estos riesgos en las entidades públicas, establecer sus causas y consecuencias para cada riesgo, y finalmente proponer un plan de trabajo basado en medidas de control y mitigación de los riesgos identificados. Lo descrito hasta ahora busca mostrar el paso de una perspectiva fundamentalmente persecutoria y sancionadora de la práctica de la corrupción hacia una mirada preventiva basada en la creación de condiciones institucionales que permitan anticipar cualquier riesgo de corrupción y, al mismo tiempo, fomentar una cultura organizacional basada en el ejercicio ético de las funciones públicas (Mujica y Zevallos, 2016).

Estos hitos históricos son importantes para entender el papel que juega hoy en día la integridad pública como valor y como política en el Estado peruano y también para comprender su dimensión práctica para combatir el que es considerado uno de los principales problemas de nuestro Estado, la corrupción, tal como se viene representando en las distintas encuestas de percepción de corrupción que se han venido publicando en los últimos años en nuestro país. Dicha percepción puede entenderse por el incremento en el acceso a fuentes de información que brindan cada vez más datos de los casos más emblemáticos de corrupción a nivel nacional y subnacional en nuestro país (Ipsos, 2022).

De esta forma, proponemos describir brevemente el valor de la integridad en el desarrollo de políticas preventivas de la corrupción y faltas éticas en el ejercicio de la función pública. Asimismo, queremos interrogarnos sobre los alcances y límites del ejercicio práctico de la integridad. Nuestra perspectiva es que la integridad pública como política nacional ha brindado aportes significativos en la promoción de buenas prácticas y una nueva forma de comprender el servicio público. Por ello nos interesaba desarrollar de manera muy sucinta, los antecedentes históricos que condujeron al desarrollo de dicha política y la definición de la integridad. Sin embargo, poco se ha discutido sobre los límites y problemas que enfrenta la práctica de la integridad en la toma de decisiones. Si bien no podremos desarrollar plenamente estas interrogantes, quisiéramos poder plantearlas y al mismo tiempo proponer algunas ideas para una respuesta oportuna ante tales interrogantes. El presente artículo se divide en cinco partes, incluyendo la introducción. La segunda pretende describir el problema público al que busca dar respuesta la integridad,

la tercera parte describe las definiciones de integridad que se usan en las políticas públicas de nuestro país. La cuarta parte describe el interés general como finalidad de una ética en la función pública, buscando profundizar en la definición establecida y asumida sobre integridad pública y finalmente en la quinta parte, se discute brevemente los límites e interrogantes que podrían plantearse en la toma de decisiones, cuando se quiere aplicar el valor de la integridad como criterio ético orientador.

2. La corrupción como problema público

La corrupción es un problema público porque afecta tres dimensiones fundamentales de la vida pública de nuestro país.

En primer lugar, la corrupción afecta el correcto ejercicio de la función pública y con ello la buena administración pública y el interés general. Según la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2003, p. 5).

De esta forma, la corrupción transgrede las normas y los arreglos institucionales, así como el conjunto de prácticas establecidas para garantizar, desde la acción del Estado, el interés general. Esto quiere decir que la corrupción no solo vicia el procedimiento gubernamental que debiera estar regido por las normas establecidas, sino que, a su vez, vicia su finalidad, de defender y subordinarse al interés general como garantía de los derechos fundamentales de las personas y su bienestar.

En segundo lugar, la corrupción es un problema público porque afecta los derechos fundamentales de las personas. En tal sentido, cuando ocurre un acto de corrupción se quiebra el principio de igualdad y no discriminación que garantiza el goce pleno de los derechos fundamentales de las personas.

En el caso de los derechos sociales, el derecho a la salud, reconocido en el artículo 12° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se puede ver afectado por casos de corrupción cuando el desvío de fondos del presupuesto o sobrecostos derivados de la corrupción afectan a los servicios públicos de salud por menor abastecimiento de medicinas, falta de construcción de postas médicas u hospitales (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 22).

Por último, la corrupción genera cuantiosas pérdidas económicas para el Estado. Si bien resulta difícil establecer con precisión las pérdidas económicas que genera esta práctica, las estimaciones realizadas dan cuenta del impacto negativo en la economía del país. Se perdieron por actos de corrupción 23 297 036 682 soles en 2019 de acuerdo a la Contraloría General de la República (Shack et al., 2020). Según el estudio desarrollado por esta institución, esta desviación de fondos públicos pudo ser utilizado para cerrar muchas brechas económicas y sociales en nuestro país.

Estas razones nos permiten comprender el impacto negativo de la corrupción para el país y para la vida de las personas. Por ello, se afirma con razón que la corrupción implica un problema público. Esto, sin considerar el perjuicio que esta genera en la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en la democracia como sistema político.

3. La integridad pública como respuesta al problema de la corrupción

Con la aprobación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en 2017, se abre un nuevo camino en la ardua tarea que tiene el Estado peruano para enfrentar la corrupción. Aunque la Política no ofrece una definición explícita sobre integridad pública, asume implícitamente la definición de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la cual define la integridad como el “posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados” (2017, p. 7). En explícita concordancia con la OCDE, la Secretaría de Integridad Pública define la integridad como:

la actuación coherente con valores, principios y normas que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y la generación de valor público (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2021, p. 32).

Como podemos observar, en ambas definiciones se pone el acento en la adhesión y práctica de los principios éticos que definen la moral pública. Si pensamos en términos amplios la moral pública, podríamos decir que esta se refiere a las relaciones que se entablan entre las instituciones del Estado, la sociedad civil y las empresas en salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas (Cortina, 1998). En este ámbito, la integridad pública estará orientada a la generación de una cultura en la que los derechos ciudadanos sean plenamente reconocidos y respetados en las distintas formas de relacionarnos en el espacio público y en la forma como se relacionan las instituciones que conforman el tejido social de nuestro país.

Si nos aproximamos al ámbito de la función pública y el servicio civil, la integridad representa el ejercicio práctico de los principios y deberes, así como el conjunto de valores, definidos en el servicio público. Esto implica que los servidores públicos deben asumir, durante en sus funciones y en el proceso de toma de decisiones, una postura alineada a lo que se establece en la Ley del Código de Ética de la Función Pública y las normas y directivas contenidas en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

El segundo énfasis de ambas definiciones es que la actuación ética de los servidores públicos supone un compromiso con la defensa del interés general o bien común, tal como lo definía el filósofo griego Aristóteles en su *Ética a Nicómaco*.

4. La defensa del interés general como una ética de la función pública

El interés general al que se orienta la función pública coloca al ciudadano en el centro de los actos de los servidores públicos, lo cual representa cabalmente la finalidad de la función pública, tal como lo expresa la Ley del Código de Ética de la Función Pública:

Los fines de la función pública son el Servicio a la Nación, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, y la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos (art. 3, 2002).

De esta forma, debemos reconocer que lo constitutivo del ejercicio de una función en nombre del Estado es el servicio a la ciudadanía y al interés general. De esta forma, podemos enfatizar diciendo que:

el bien interno de la administración pública, su meta, consiste en el servicio a todos los ciudadanos. Matizando un poco más, podemos decir, que la esencia de la función

pública es el servicio a los ciudadanos a través de la prestación de servicios con calidad y de la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos (Lozano, 2004, p 113).

De esta forma, la integridad pública —cuyo propósito es la defensa del interés general— supone que los servidores públicos incorporen la práctica de la ética en la función pública como un elemento fundamental. Esto implica, como hemos visto, tener una orientación explícita al servicio a la ciudadanía con un enfoque de calidad y generación de valor público. Un servicio público realizado de manera oportuna y con eficiencia genera beneficios para la población. Los servicios públicos incrementan las posibilidades de desarrollo de los ciudadanos en todos los aspectos de sus vidas: traen seguridad y confianza en el Estado, les permite ejercer adecuadamente sus derechos y promueve el desarrollo económico a escala local y a nivel nacional. El valor público resulta ser el efecto esperado de buenos servicios con un enfoque de integridad y ética desarrollados por los servidores y servidoras.

“El valor público es aquello que el público valora”. Específicamente, se refiere al valor que los ciudadanos obtienen de las actividades de los organismos públicos. Un servicio público tiene un fin y “un valor que son autorizados, acordados y apropiados por el público”. Los servicios públicos deben ser proveídos de manera eficiente, confiable y, principalmente, deben responder a lo que el público necesita (Centro para el Desarrollo Democrático, 2012, p. 9).

5. La integridad pública en cuestión: las manos sucias

Si la práctica ética de la función pública representa el contenido de la integridad y esta, a su vez, implica la defensa del interés general, ¿cómo debe proceder el servidor público cuando el interés general se ve en riesgo debido a una decisión en la que debería primar el respeto a una norma o procedimiento regulado en términos de un deber o un principio o una prohibición contenida en la Ley del Código de Ética de la Función Pública?

El filósofo Walzer, en “El dilema de las manos sucias” (2018), propone una discusión respecto a si lo que se espera de un político (podríamos incorporar a los servidores públicos en esta categoría utilizada por Walzer) es que actúe con pleno apego a sus juicios y principios morales o si, en cambio, se debería esperar que este pueda tomar decisiones cuando contradigan algunos de los principios, deberes y prohibiciones de la ética en la función pública para lograr beneficios mayores que satisfagan el interés general. En ese sentido, Walzer plantea la necesidad de reflexionar si la

actuación moral en la política y en el ejercicio de la función pública está exenta de mancharse las manos llevando a cabo actos incorrectos (prácticas que transgreden los principios, deberes o incurran en alguna prohibición establecida en la ética de la función pública) a fin de lograr las expectativas más urgentes que satisfaga las necesidades inmediatas de los ciudadanos.

Este terreno plantea un dilema entre lo que el político o funcionario, con una orientación moral apegada a los valores públicos, debe hacer y lo que en realidad es capaz de realizar cuando surge la necesidad de actuar con el propósito de garantizar la satisfacción de las necesidades y expectativas ciudadanas omitiendo alguno de esos valores o principios morales.

La teoría de las manos sucias consiste en considerar que para lograr determinados objetivos que satisfagan las necesidades de los y las ciudadanas, se deba manchar las manos apelando a decisiones que contravengan a las regulaciones establecidas en las normas. La evaluación de caso por caso en el ejercicio de la función pública podría darnos algunos indicios de que esta perspectiva moral podría ocurrir de manera más frecuente de lo que estamos dispuestos a reconocer. Sin embargo, ¿es válido asumir que para lograr ciertos propósitos de servicio a necesidades urgentes de ciudadanos y ciudadanas se deba validar la necesidad de mancharse las manos haciendo lo incorrecto, es decir, actuando sin seguir las normas establecidas o alguna de ellas?

En una línea complaciente, Huntington (1968) afirmaba que las sociedades en proceso de transformación valoraban de manera positiva la práctica de la corrupción como una forma de destrabe de burocracias que se resistían al cambio. En estos contextos, Huntington decía que la corrupción podía tener una cara positiva porque permitía agilizar el funcionamiento de la administración pública que se encontraba anclada en lógicas patrimonialistas. Sin embargo, sabemos ahora más que antes que la corrupción no implica únicamente el mal uso de los bienes públicos o transacciones económicas ilícitas. La corrupción implica el quiebre del principio de igualdad y no discriminación, por lo cual aceptar su práctica como un aporte positivo al destrabe de burocracias ineficientes implica afectar el derecho de ciudadanos y ciudadanas a ser tratados como iguales ante la ley. Y esto, desde una perspectiva de derechos y de integridad, no resulta admisible en ninguna circunstancia. En tal sentido, la teoría de las manos sucias nos coloca ante una reflexión que consideramos necesaria para afirmar el valor de la integridad en la toma de decisiones, no para menoscabarla.

6. Integridad pública: entre la diversidad de bienes morales y la unidad de la decisión ética

Los contextos de actuación en que se desenvuelven los servidores públicos son diversos y cada uno de ellos demanda respuestas específicas para atender el interés general. Taylor (2005) plantea la discusión de la inconmensurabilidad de los bienes morales como una reflexión sobre los contextos y demandas específicas a las que se ven expuestas las personas en la toma de decisiones, aunque con mayor incidencia en el ámbito de la función pública. Al respecto, manifiesta que existen situaciones lo suficientemente valiosas en sí mismas y al mismo tiempo contrapuestas entre sí en el campo de las acciones humanas. “Bienes que son lo bastante distintos entre sí mismos para que nos cueste ponderarlos en una misma deliberación” (Taylor, 2005, p. 282). Dichas situaciones podrían escapar de aplicación normativa y podrían implicar otras dimensiones humanas. Por ejemplo, en uno de los microcasos trabajados por la ENAP se describe la siguiente situación dilemática:

El profesor Willy Santos tiene 24 años. Egresó hace dos años de la universidad y es el único postulante para la plaza de docente en una institución educativa rural de Vizcayán Alto. Hace varios meses que los alumnos esperan el nombramiento de un profesor, pero la lejanía y escasos servicios disponibles en el pueblo desalientan a los postulantes o provocan la renuncia de los docentes asignados. Santos, por el contrario, está ilusionado. Aunque su hoja de vida no alcanza el puntaje mínimo en años de experiencia, confía en su suerte. El comité evaluador discute el caso (Villoria y Cruz-Rubio, 2021, p. 29).

La necesidad de actuar con imparcialidad en procesos de contratación pública y con estricto cumplimiento de las normas que regulan este importante proceso puede encontrarse con situaciones como las que describe el caso: un mercado insuficiente frente a una demanda de alta necesidad y sensibilidad, como lo es asegurar el derecho fundamental a la educación de niños y niñas en zonas rurales de nuestro país. Situaciones como las que tiene que discutir el comité evaluador no siempre resultan fáciles de medir ni ponderar como esperaríamos en la vida práctica de la toma de decisiones públicas. Esto es lo que normalmente se denomina ‘dilema ético’, el cual no se resuelve únicamente apelando al marco normativo existente, sino a un grado de reflexión y deliberación que permita ponderar y establecer el bien mayor objetivo de la decisión.

En esta misma perspectiva, Taylor continúa con su reflexión: “por ejemplo, en un caso imaginado por Bernard Williams, el acto con las mejores consecuencias puede, en algunas situaciones,

estar en conflicto con las exigencias de mi integridad” (Taylor, 2005). ¿Es posible afirmar que la integridad es un valor unitario e inconmensurable, que no les permite a los decisores públicos realizar evaluaciones y ponderaciones que conduzcan a una actuación fuera de los márgenes de la norma en pos de buscar el bien mayor? Por supuesto: identificando el bien como el interés general al que se dirigen las decisiones públicas.

La reflexión que nos plantea Taylor va en la línea de reconocer los criterios de decisión de los que disponemos cuando nos enfrentamos a situaciones dilemáticas en el ejercicio de la función pública. Él nos propone dos criterios que resultan pertinentes de considerar. Por un lado, la diversidad de bienes morales en juego cuando asumimos una función pública: el servidor público no deja de ser persona con intereses, con expectativas sobre su vida, con valores inculcados en casa, con un sentido de la benevolencia y la solidaridad, con una perspectiva individualista, entre otras muchas formas que toman los distintos bienes morales que configuran la vida de las personas. Es importante tenerlos presentes, hacerlos explícitos y no renunciar a ellos porque forman parte de la vida de cada persona-servidor que trabaja en el Estado. Por otro lado, tenemos el criterio de la unidad: nos demandamos y se nos demanda que mantengamos una línea de actuación clara, un sentido de coherencia entre lo que pensamos, decimos y actuamos, un criterio ético que articule satisfactoriamente nuestras decisiones (Kant, 2006; MacIntyre, 2013).

La diversidad de los bienes nos permite ubicar un sentido de la vida buena a la que cada persona aspira legítimamente, mientras que el sentido de la unidad nos permite decidir con mayor predictibilidad ante situaciones que atañen una postura clara, moralmente hablando, en circunstancias problemáticas. La diversidad de bienes enriquece la vida y nos da la oportunidad de desarrollar una vida buena (Aristóteles, 2008), mientras que el criterio de unidad nos proporciona un anclaje moral para decidir sobre la base de lo que es correcto, tomando en consideración los fines y las reglas que nos permiten adecuarnos a dichos fines.

Todas las personas queremos gozar de una buena reputación y desarrollar una buena carrera profesional. Al mismo tiempo aspiramos a ganar dinero y tener satisfechas nuestras necesidades y gozar de algunas ventajas que nos brinda el acceso a mayores recursos económicos. Estos son bienes diversos que enriquecen la vida. Pero en el campo de la función pública, recibir dinero indebidamente a través de un soborno o aspirar a un mejor puesto profesional deslegitimando a otros colegas, ¿representan opciones válidas para lograr acceder a aquellos bienes diversos de la vida? Desde la perspectiva de la unidad moral, evidentemente no es correcto aceptar coimas

para satisfacer la pluralidad de bienes a los que aspiramos. Pero ello no implica que dejemos de aspirar a dichos bienes en nuestra vida. El desafío moral siempre estará puesto en la manera como equilibramos nuestras aspiraciones con el cumplimiento de las normas para garantizar que todos tengamos las mismas oportunidades de acceder a esos bienes. Por ello, el criterio de unidad fundado en la moral kantiana está íntimamente relacionado a la toma de decisiones con un sentido de justicia.

Desde nuestro punto de vista, la integridad es un valor articulador. Implica aceptar que tenemos una pluralidad de bienes a los que aspiramos y con los que nos comprometemos en nuestra vida personal, asumiendo que al mismo tiempo tenemos obligaciones que debemos asumir en el ejercicio de los deberes de ciudadanía y en nuestras profesiones, poniendo el énfasis en las funciones públicas. En ambos ámbitos, la integridad implica cumplir con la palabra dada (Ricoeur, 1996) ante nosotros mismos para lograr nuestros propósitos y ante las personas a las que se dirige nuestro trabajo, como servidores públicos o en el campo profesional donde nos desarrollemos.

Sin embargo, hay situaciones en las que estas fronteras se tornan borrosas o complejas de decidir. Un caso que la ENAP propuso hace unos pocos años podría ayudarnos a dilucidar mejor las ideas que tratamos de exponer. El caso nos relata a un obstetra que decidió conducir a una mujer gestante que estaba a punto de dar a luz en una comunidad amazónica a un centro de salud que se encontraba a unas horas navegando por el río, cuando no había más alternativa que navegar por la noche para llegar al destino. Durante el traslado, el obstetra tuvo que realizar, además, transfusiones de sangre a la mujer, cuando esto está prohibido por protocolos médicos de salud pública. Esta decisión permitió salvar la vida de la madre y del recién nacido. Sin embargo, esta decisión trajo un procedimiento administrativo sancionador para el servidor, porque incumplió con una serie de prohibiciones: viajar durante la noche por el río y realizar transfusiones de sangre al aire libre, a pesar que se demostró que si el obstetra hubiera esperado a que amanezca o no hubiera practicado dicha transfusión, la mujer no habría podido sobrevivir ni tampoco el recién nacido (Del Castillo et al., 2019).

Cumplir con nuestros deberes en el ejercicio de nuestras funciones es un rasgo sustancial de la integridad pública. Dichos deberes se encuentran establecidos en un conjunto de normas y protocolos reguladores de la función pública. El obstetra decidió hacer caso omiso a dichos protocolos y deberes establecidos para el ejercicio de su función. ¿Es plausible pensar que el

obstetra actuó sin integridad? Evidentemente, el valor de la vida humana representa un bien inconmensurable y valioso en sí mismo, así como el derecho fundamental más importante. Defender el interés general, en este contexto, suponía tomar el riesgo y decidir como lo hizo el obstetra. Sin embargo, es necesario reconocer que la toma de esta decisión debió haber supuesto algún tipo de evaluación sustantiva por parte del obstetra. No es difícil suponer que él estaba al tanto y plenamente consciente de las consecuencias a la que se exponía con dicha decisión. Desde los procedimientos administrativos sancionadores que le esperarían (como de hecho ocurrió) y luego, aunque ello no ocurrió con satisfacción para todos, la posibilidad de que en el transcurso la paciente no soporte y pierda la vida o su hijo recién nacido. Un escenario de ese tipo habría implicado no solo un procedimiento administrativo, sino con mucha probabilidad un proceso penal con todas las de perder. El legado personal de un servidor público es un bien importante. La reputación profesional también lo es. El reconocimiento social de una buena labor también representa un importante bien para las personas. Todos estos bienes se pusieron en juego para decidir por un bien superior que no estaba en el terreno del beneficio personal, sino en la posibilidad de salvarle la vida a otra persona, con el riesgo de afectar todos esos otros bienes personales que son tan importantes para una vida buena. Este razonamiento no implica deslegitimar o restarle valor a dichos bienes. Por el contrario, siempre diremos que la pluralidad de bienes es lo que le otorga riqueza a la vida humana. Pero en situaciones críticas y dilemáticas, la integridad exige una reflexión o discernimiento moral que pondere el interés general por encima de los intereses particulares, especialmente en el ámbito del ejercicio de la función pública.

De esta forma, en circunstancias como las que acabamos de describir, se puede observar que la actuación del obstetra no implicó que se manche las manos.³ Por el contrario, sus manos se mantuvieron limpias y fue exonerado de los procesos administrativos que se le abrieron inicialmente. Además, se le reconoció públicamente su valor y compromiso con el ejercicio del servicio público y hoy muchas personas recuerdan esta acción como una lección de coraje e integridad. En ese sentido, la integridad, tal como nos dice Taylor, puede ser un valor que impacte positivamente en términos políticos a quienes la ejercen en el terreno de las decisiones públicas, entendiendo lo político de manera amplia: como el reconocimiento social por el aporte brindado a la comunidad.

3 Aunque existen posiciones divergentes, las cuales se respetan. En muchas clases donde he abordado este caso, hubo siempre un grupo de servidores y servidoras que afirmó que el obstetra incurrió en una serie de faltas y que fue justo que se le sancione. Aunque esto finalmente no ocurrió, porque el obstetra fue eximido de sus procesos abiertos y finalmente fue reconocido públicamente por la autoridad de su sector, por su valor e integridad.

7. Ideas finales

La integridad, como hemos tratado de demostrar, no solo representa un valor que nos otorga un criterio decisorio en pos de la corrección de nuestras decisiones en el desempeño cotidiano de las acciones públicas. También nos orienta en procesos en los que se requiere aplicar una evaluación moral fuerte o densa, tal como la describe Taylor, en la que no se busca decidir sobre opciones morales problemáticas, sino decidir en contextos dilemáticos y altamente complejos con el propósito de satisfacer el interés general.

Las personas poseemos diversos bienes morales. Diversas manifestaciones de lo que cada uno considera una vida buena o una vida plena. Y es muy importante reconocer dicha pluralidad y hacerlo explícita en nuestras funciones como servidores públicos. El reto que nos plantea la integridad es no renunciar a ellos y, al mismo tiempo, cumplir con nuestras funciones con un sentido de corrección, asumiendo la responsabilidad que nos toca en el cumplimiento de las normas que regulan la función pública. En momentos en los que no se puedan articular dichos ámbitos de la vida, el criterio moral basado en la integridad nos permitirá elegir por el bien mayor, que siempre está asociado al servicio de los demás cuando ejercemos función pública.

La defensa del interés general demanda criterios éticos sólidos y una conducta íntegra en todo momento. Pero siempre habrá espacio para el cuestionamiento. Cuestionarnos, interrogarnos con el propósito de saber si lo que hacemos está en el camino del interés público y la protección de los derechos fundamentales o no, es una actitud que fortalecerá nuestro juicio moral para la mejor toma de decisiones.

Asimismo, podemos utilizar una idea valiosa de Kant (2013) cuando se refería al papel que juegan las ideas regulativas en las experiencias humanas fundantes. En ese sentido, podemos decir que la integridad pública puede ser concebida también como una idea regulativa. Esto quiere decir, como una orientación moral inspiradora que articula las acciones de los servidores públicos hacia el interés general y una mayor satisfacción de sus derechos a través de los servicios que brinda el Estado. Sin embargo, debemos asumir que en el terreno práctico no siempre podremos realizarla plenamente. Esto no invalida que los servidores públicos pongan su mejor disposición moral para actuar con integridad, teniendo pleno conocimiento de que la contradicción nos acecha; únicamente asumiendo la contradicción es que podremos estar más entrenados para decidir adecuadamente cuando esta se presente en la toma de decisiones.

Referencias

- Aristóteles. (2008). *Ética a Nicómaco*. Gredos.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Centro para el Desarrollo Democrático. (2012). *Valor público: una reflexión institucional: documento de trabajo*. Instituto Federal Electoral. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CDD/CDD-estructura/DOCS/estudiovalorpublicoenelIFE.pdf>
- Cortina, A. (1998). *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Taurus.
- Defensoría del Pueblo. (2009). *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción* (Informe Defensorial N° 147). https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_147.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2010). *Defensoría del Pueblo, Ética Pública y Prevención de la Corrupción* (Documento N° 12). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/documento-12-corrupcion.pdf>
- Del Castillo, M., Ponce, A., & García, M. (2019). El Obstetra de la Selva. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (2), 3-26. <http://revista.enap.edu.pe/article/view/3471>
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Ipsos. (2022). *XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022*. Proética. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf>
- Kant, I. (2006). *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*. Tecnos.
- Kant I. (2013). *Crítica de la Razón Pura*. Taurus.
- Ley N° 27815, Ley del código de ética de la función pública. (22 de julio de 2002). <https://www.gob.pe/es/l/828190>
- Lozano, J. (2004). *Códigos éticos para el mundo empresarial*. Trotta.
- MacIntyre, A. (2013). *Tras la Virtud. Austral*. (A. Valcárcel, Trad.). Crítica. <https://etica.uazuay.edu.ec/sites/etica.uazuay.edu.ec/files/public/2021-06/MacIntyre%20-%20Tras%20la%20Virtud.pdf>

- Mujica, J. y Zevallos, N. (2016). *Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. Elementos conceptuales y marco lógico para el diseño de una intervención*. (Cuadernos de trabajo, n. 1). Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- OCDE. (2017). *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- Ricoeur, P. (1996). *Si Mismo Como Otro*. Siglo XXI editores.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2003079/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n.pdf.pdf?v=1625690387>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Integridad Pública: guía de Aplicaciones y Conceptos*. Secretaría de Integridad Pública. <https://www.gob.pe/es/i/2039534>
- Shack, N., Pérez, J. & Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria* (Documento de Política en Control Gubernamental). Contraloría General de la República del Perú. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf
- Taylor, C. (2005). *La Libertad de los Modernos*. Amorrurtu.
- Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. (2021). *Guía práctica para tratar con problemas y dilemas éticos: Fortaleciendo la integridad en la gestión pública peruana*. Autoridad Nacional del Servicio Civil. <https://www.gob.pe/es/i/2193673>
- Walzer, M. (2018). *Pensar Políticamente*. Paidós Ibérica.

Criterios para la elección de representantes de jueces superiores, especializados y mixtos ante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial desde un enfoque de género: apuntes para una participación paritaria

Criteria for the election of representatives of superior, specialized and mixed judges before the Executive Council of the Judicial Branch from a gender-based approach: notes for the equal participation

Milar Zenteno Mejía*

Resumen

Actualmente no existen criterios desde un enfoque de género en la elección de representantes de jueces y juezas superiores, especializados y mixtos titulares ante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, lo que evidencia —a través de un análisis legal y empírico estadístico— la existencia de una amplia brecha histórica de participación de las mujeres entre 1995 y 2020,

* Abogado especialista en gestión pública. Egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María. Estudios culminados en la Maestría en Biocomercio y Desarrollo sostenible en la Pontificia Universidad Católica del Perú; y, Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid-España a través de la Beca Reto Excelencia SERVIR. Ha sido asesor del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial del Perú y actualmente es miembro del Instituto de Investigación para el Desarrollo del Perú en la Universidad Nacional de Moquegua. Correo electrónico milarzenteno@gmail.com

por lo que se ha examinado una alternativa consistente en acciones afirmativas¹ al proceso de elección que garanticen la efectiva participación de las mujeres en este máximo órgano de gobierno del Poder Judicial.

Palabras clave: Género, acción afirmativa, elección, judicatura, representatividad.

Abstract

Currently there are no criteria from a gender-based approach in the election of representatives of senior, specialized and mixed judges before the Executive Council of the Judiciary, revealing—through a legal and empirical statistical analysis—the existence of a wide historical gap of participation of women in this highest government body between 1995 and 2020, for which an alternative consisting of affirmative actions to the election process that guarantee the effective participation of women in this highest government body of the Judicial Branch has been examined.

Keywords: Gender, affirmative action, election, judiciary, representativeness

Introducción

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial es el órgano de gobierno de este poder del Estado. Su composición plural debido a que está integrado por magistradas/os de los niveles de la judicatura superior y especializada y mixta, así como de un representante de la sociedad civil, cuyas elecciones se realizan a través del Colegio de Abogados de Lima. La incorporación de los representantes se rige por un proceso electoral interno previsto en el artículo 81² del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

1 Acción afirmativa o acciones positivas, son aquellas medidas orientadas a favorecer y posicionar a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de género, sociocultural o económico que los afectan, pero también asimilando al conjunto de acciones legislativas y administrativas de carácter temporal, coherentes con el propósito de remediar situaciones de desventaja o exclusión y discriminación de un grupo humano, en algún aspecto de su vida (Greenwalt, 1983). Murillo, Pastor. “Las medidas de acción afirmativa o medidas especiales: para reparar las injusticias históricas y la discriminación”. Actualidad de las luchas y debates de los afrodescendientes a una década de Durban, pp. 108-138. (<https://www.centroafrobogota.com/attachments/article/4/Las%20medidas%20de%20acci%C3%B3n%20afirmativa%20o%20medidas%20especiales%20para%20reparar%20las.pdf>)

2 Artículo 81°. Integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

- El presidente del Poder Judicial, quien lo preside y tiene voto dirimente.
- Dos jueces supremos titulares elegidos por la Sala Plena.
- Un juez superior titular en ejercicio elegido por los presidentes de las cortes superiores de justicia de la República.

A este marco normativo se le aplica la política de enfoque de género en el Poder Judicial, aprobada mediante Acuerdo de Sala Plena N° 141-2016 el 21 de julio de 2016. Esta política considera que la Ley N° 30364 “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar” impone al Poder Judicial el deber de aplicar sus principios rectores (artículo 2), en particular el Principio de Igualdad y no discriminación³, el cual se aplica en el ejercicio de la función jurisdiccional (actividad desarrollada por los jueces), y en la gestión y gobierno de este poder del Estado, incluyendo a todos los niveles y estructuras organizacionales, tales como el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y sus dependencias de apoyo y administración.

Cabe mencionar que el origen de esta política institucional de género del Poder Judicial ya venía construyéndose sobre actividades y programas sociales, como la aprobación del programa de proyección social “Justicia en tu Comunidad” a través de la Resolución Administrativa N° 037-2011-CE-PJ (2011), que buscaba brindar capacitación sobre el servicio de justicia en armonía con la función pública inherente al Poder Judicial. Para 2015, este órgano de gobierno constituía el “Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas Vulnerables”, según Resolución Administrativa N° 316-2015-CE-PJ (2015), “para la ejecución y monitoreo de la eficacia de las 100 Reglas de Brasilia y de la Carta de los Derechos de las Personas”, finalmente para mejorar la eficiencia de los dos programas fueron fusionados en el “Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad”.

-
- Un juez titular especializado o mixto.
 - Un representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

Para la designación del juez superior titular, cada Sala Plena de las Cortes Superiores elige un candidato y los presidentes de las cortes superiores, mediante sufragio directo, eligen al integrante del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Para la designación del miembro señalado en el numeral 4, los jueces especializados o mixtos titulares eligen a un representante por cada distrito judicial, los que se reúnen para elegir entre ellos el juez que integrará el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

El mandato de los integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dura dos años.

En tanto se encuentren en el ejercicio de sus cargos, los miembros del Consejo Ejecutivo a que se refieren los numerales 3, 4 y 5, tienen las mismas prerrogativas, categorías y consideraciones que los jueces supremos.

Los jueces integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial ejercen su función a dedicación exclusiva. (Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 1993).

- 3 Principio de igualdad y no discriminación. se garantiza la igualdad entre mujeres y hombres. Prohíbese toda forma de discriminación. Se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por finalidad o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas (Ley N° 30364, art. 2).

En 2016, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial garantizó la sostenibilidad de dichos programas a través del “Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad - Poder Judicial del Perú 2016-2021” con Resolución Administrativa N° 090-2016-CE-PJ, posteriormente aprobó la política institucional de enfoque de género mediante Acuerdo de Sala Plena N° 141-2016.

Actualmente, la presencia de jueces hombres en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial entre 1995 y 2020 ha sido mayoritaria, situación que permite reflexionar sobre su proceso de conformación, el cual es por elección de acuerdo al marco normativo antes citado, y que conlleva a explorar la posible adopción de acciones afirmativas dentro de sus políticas institucionales con enfoque de género para aumentar la participación y elección de mujeres dentro de este órgano de gobierno.

En ese sentido, se planteará un análisis empírico estadístico que permita conocer con precisión la existencia de la brecha de participación a través del tiempo, partiendo de la creación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en 1995 hasta el penúltimo periodo de 2020. Además, se realizará un análisis de interpretación literal y sistemática del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que regula el proceso de elección de miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Con ello se pretende revelar con exactitud cuál sería la interpretación de la ley que garantice los derechos consagrados en normas internacionales y la Constitución relacionados a la igualdad.

En ese marco, esta investigación abordará tres ítems relevantes para analizar la situación problemática, verificar sus resultados y eventualmente desarrollar una propuesta de acción afirmativa con enfoque de género en el proceso de elección de miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Los ítems para tratar son los siguientes: i) planteamiento de la existencia de la brecha histórica de la participación de mujeres en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, ii) modelo de proceso de elección de miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial e interpretación literal del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial y iii) propuesta de acción afirmativa y metodología en el proceso de elección del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

1. Brecha histórica de participación de mujeres en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Un primer alcance relevante para el planteamiento es la identificación de las brechas que, en plano general, indistintamente del género, afectan la representatividad de acuerdo con la función, nivel y jurisdicción entre jueces y juezas superiores, especializados y mixtos (titulares)⁴ entre distritos judiciales.

Tal como se observa en los datos del distrito judicial de Lima, la población de jueces es 139, comparada con las de Cañete y Tumbes, que son apenas 10, o Selva Central con 11 y Arequipa con 63. Como se puede advertir, existen distancias de representatividad a nivel nacional, derivadas de la cantidad de órganos jurisdiccionales en cada distrito judicial.

Como se puede advertir en la tabla 1, se evidencia la magnitud de la brecha de género de Distritos Judiciales a razón de jurisdicción y distancia entre el número de jueces y juezas titulares.

Esta brecha registra su mayor distancia en Lima, específicamente en el nivel de jueces/zas especializados/as y mixtos/as, dado que el distrito judicial de Lima registra 139 magistrados/as (70 jueces y 69 juezas), lo que representa un 13.7% de un total de 1008 jueces especializados/as de todos los distritos judiciales a nivel nacional.

Corroboran esta evidencia casos como el de Pasco, que registra apenas siete jueces especializados/as y mixtas (cinco jueces y dos juezas) que significa el 0.69% frente al total de la población mencionada en el párrafo anterior. Otro caso es Arequipa, que registra un 7.54% respecto del total de población de jueces especializados/as y mixtas, la más cercana al porcentaje que representa Lima.

Por tanto, se puede verificar que existen barreras de representatividad de acuerdo a los distritos judiciales que mayor población de jueces y juezas aglomeran, por lo que eventualmente, las brechas de género en distritos judiciales de menor población resultan más agudas. Como ejemplo de esto se puede citar a la Corte Superior de Justicia de Ucayali, donde todos los jueces superiores son hombres y ninguna mujer; lo mismo ocurre en la Corte Superior de Justicia de Selva Central, Cañete, Huaura, Loreto, Madre de Dios, entre otras que se pueden identificar en la tabla 1.

4 Solo los jueces y juezas titulares participan en el proceso de elección de miembros representantes en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Tabla 1.
Número de jueces/zas superiores, especializados/as y mixtos/as (titulares) por distrito judicial del Poder Judicial - 2018

NUMERO DE JUECES POR DISTRITO JUDICIAL, NIVEL, CONDICION Y SEXO AÑO 2018																							
CORTES/DEPENDENCIAS	JUEZ SUPREMO				JUEZ SUPERIOR						JUEZ ESPECIALIZADO						JUEZ DE PAZ LETRADO					TOTAL JUECES	
	TITULAR		PROVIS.		TITULAR		PROVIS.		SUPLENTE		TITULAR		PROVIS.		SUPLENTE		TITULAR		PROVIS.	SUPLENTE		F	M
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	M	F	M		
AMAZONAS					2	4	1	4	2	1	3	13	1		1	9	4	4		3	1	17	36
ANCASH					1		6	7		3	3	13	2	2	14	10	5	7		1	7	32	49
APURIMAC					1	5		4	1	1	5	17		5	3	8	6	5	1	1	3	17	49
AREQUIPA					7	19	1	7	1	4	20	43	2	9	12	10	6	3		12	11	61	106
AYACUCHO					2	10	2	6			8	21	4	2	3	12	4	8		5	6	28	65
CAJAMARCA					2	7	1	7			10	23	3	4	3	9	2	5		8	7	29	62
CALLAO					6	8	2	7			10	11		2	13	4	3	2		1	1	35	35
CAÑETE						4		4			4	6		2	2	5		4		2	2	8	27
CONSEJO EJECUTIVO	1	1	1	1																		2	2
CUSCO					8	9	3	2		2	21	28	10	5	7	12	6	11		11	11	66	80
HUANCAVELICA					1	4		1	1	4	3	8	3		3	4	2			5	3	18	24
HUANUCO					3	7	2			2	8	22	2	3	3	6	6	4		4	3	28	47
HUAURA						6	1	5			5	19		4	7	6	3	3		2	3	18	46
ICA					5	16	1	5			10	28	2	3	4	9	6	7		5	3	33	71
JUNIN						13	2	9			12	26	4	6	6	9	4	3		9	4	37	70
LA LIBERTAD					12	16	6	4			23	39	9	7	10	9	2	3		12	12	74	90
LAMBAYEQUE					2	13	5	10			20	34	11	5	10	16	3	3		17	6	68	87
LIMA					44	45	22	17			70	69	16	10	45	17	10	19		17	10	224	187
LIMA ESTE					5	7	6	10			19	15	6	5	25	8	13	8		12	4	86	57
LIMA NORTE					6	13	5	7			20	13	2	4	34	13	11	7		6	5	84	62
LIMA SUR					3	4	2	4	4	3	6	15	6	2	7	9	6	5		8	3	42	45
LORETO						5	1	1	2	2	3	6	2	1	5	8	6	6		4	3	23	32
MADRE DE DIOS						2	1	2	2	1	3	7	3	2		7	1			3	3	13	24
MOQUEGUA						8	1	2		1	2	11	2	2		2		2		3	3	8	31
OCMA	1				5	6					4	1										10	7
PASCO						2	2	1			2	5	1	1	1	1	2	1		1	2	9	13
PIURA					3	11	6	4			15	14	7	1	13	6	4	1		12	3	60	40
PUNO					1	9	1	10			4	22	3	5	4	8	5	11		6	4	24	69
SAN MARTIN					3	7		7			9	25	3	1	4	7	7	4		6	4	32	55
SANTA					2	11	2	4			10	22	2	1	5	6	3	4		6	3	30	51
SELVA CENTRAL						3	1	5	1	3	4	7		4	2	1	1	2		3	6	12	31
SULLANA					1	4	3	3			7	7	1	1	7	5	2	4		2	1	23	25
SUPREMA	2	13	10	21	8	15					7	11										27	60
TACNA					1	5	3	5			9	10	3	3	1	7				2	4	19	34
TUMBES					1	4	2	4			1	9		3	6	5	1	1		4	2	15	28
UCAYALI						5	2	3		4	4	7	1	5	2	5	3	2		4	5	16	36
VENTANILLA					3	7	3		3	1	8	9	1		7	6	1	2		3		29	25
TOTAL	4	14	11	22	138	314	96	171	17	32	372	636	112	110	269	259	138	151	1	200	148	1357	1858

Fuente: De Reporte de Jueces a Nivel Nacional: Planilla de haberes 2018, (p.8), por Poder Judicial, Comisión de Justicia de Género, 2018.

De otro lado, tomando en cuenta los datos de la tabla 1, se advierte que la población de jueces/zas superiores/as, especializados/as y mixtos/as para 2018 es de 1460.

De dicha población, 950 son jueces y 510 juezas, lo que arroja una brecha de equidad total de -440. Además, desagregando estos números poblacionales podemos verificar que para el caso de jueces/zas especializados/as y mixtos/as hay un total de 1008, a razón de 636 jueces y 372 juezas, lo que arroja una brecha de -264.

Situación similar ocurre para el caso de las juezas superiores: 314 son jueces y 138 son juezas, lo que arroja una brecha de -176.

Si se analizan los datos que ofrece la tabla 1 por distrito judicial, la brecha se intensifica en tanto se verifica una menor presencia de las mujeres.

Tal es el caso del distrito judicial de Tumbes, que solo incluye una jueza especializada de nueve jueces, es decir un 90% de brecha de género.

También pueden verse casos de desigualdad muy críticos de participación de juezas superiores, como en Puno, con una sola magistrada, y Ucayali, donde no hay.

En ese aspecto, ante la brecha general de representatividad en los distritos judiciales a nivel nacional que muestra la cantidad de mujeres en los órganos jurisdiccionales por nivel y jerarquía en el Poder Judicial, se suman de manera específica los datos históricos de participación de la mujer. En la siguiente tabla se detalla la participación de la mujer en los diferentes periodos de gobierno del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial desde su creación.

Como se observa, las juezas conformaron este órgano de gobierno solo en cinco ocasiones desde 1995 hasta 2020. Fueron en total seis juezas, de las cuales solo una logró ser jueza suprema, comparado con la participación de 102 magistrados que tuvieron la oportunidad de integrar el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (ver figura 1).

Tabla 2.
Conformación de miembros de Consejo Ejecutivo por períodos y género desde 1995 hasta 2020

Periodo	Año	Fechas	Género	
			M	F
	1995	de nov a dic 1995		0
	1996	de ene a dic 1996		0
	1997	de ene a dic 1997		0
	1998	de ene a may 1998		0
	1998	de may a jun 1998	4	0
	1998	de jun a dic 1998		0
	1999	de ene a nov 1999		0
	1999	de nov a dic 1999		0
	2000	de ene a nov 2000		0
Transición	2001	del 6 dic al 6 mar	6	0
	2001	del 7 mar al 26 mar		0
	2001	del 29 may al 9 may	5	0
	2001	del 11 may a 15 may		0
	2001	del 15 may al 20 jul		0
2001-2003	2001	del 23 jul al 26 jul	4	0
	2002	del 31 jul al 7 ene 2002	6	0
	2002	del 11 ene al 26 dic	5	0
	2003	del 3 ene al 31 jul		0
	2004	del 11 ago al 29 dic	6	0
2004-2005	2005	del 7 ene al 21 ene	5	0
	2005	del 21 ene al 9 ago	6	0
	2006	del 11 ago al 29 dic	6	0
2006-2007	2007	del 4 ene al 27 jul		0
	2008	del 13 ago al 24 jun		0
2007-2009	2008	del 1 jul al 31 dic	5	1
	2009	del 3 ene al 10 ago		0
	2009	del 14 ago al 3 dic		0
2009-2011	2010	del 11 dic al 24 feb	6	0
	2011	del 4 ene al 28 mar		0
	2011	del 15 ago al 25 oct		0
2011-2013	2012	del 11 nov al 28 dic	6	0
	2013	del 4 ene al 14 ago		0
	2013	del 20 ago al dic		0
2013-2015	2014		6	0
	2015	del 7 ene al 19 ago		0

2015-2017	2015	del 21 ago al 19 oct 2015	5	1
	2016	del 20 oct al 15 nov		
	2016	del 16 nov al 30 dic		
	2017	del 4 ene al 21 ago		
2017-2019	2017	del 24 ago al 24 ago 2019	4	1
	2018	del 24 ago al 19 jul		
	2018	del 19 jul al 25 jul 2018		
	2018	del 25 jul al 31 ago	3	2
	2018	del 1 oct al 31 dic		
	2019	del 1 ene al 22 ago		
2019-2021	2019	del 23 ago al 31 dic 2020	5	1
	2019			
TOTAL*			102	6

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del *Oficio remitido en respuesta al Oficio S/N 2020-MPC-RJEM-CE-PJ*, por Poder Judicial, Consejo Ejecutivo, Secretaria General, 2020.

Las juezas que integraron el Consejo Ejecutivo fueron las siguientes:

- Dra. Sonia Torre Muñoz (2007-2009)
- Dra. Rosa Amelia Vera Meléndez (2015-2017)
- Dra. Janet Ofelia Lourdes Tello Gilardi y Dra. Rosa Amelia Vera Meléndez (2017-2019)
- Dra. Judith Maritza Jesús Alegre Valdivia y Dra. María Angélica Deur Morán (2018-2019)
- Dra. Mercedes Pareja Centeno (2019-2021)

Para profundizar el tema, en la tabla 3 se observan los datos brindados por la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial hasta 2017, que revelan una ostensible diferencia entre el número de juezas superiores respecto a los jueces del mismo nivel, donde de un total de 704 solo el 31.99% fueron juezas y un 68.61% fueron jueces, lo que arrojó una brecha del 37.22%. Similar situación se verifica en el caso de los jueces especializados/as y mixtos/as, si se tiene en cuenta que de 1523 magistrados titulares solo un 37.75% son juezas y un 62.25% jueces, lo que arroja una brecha del 24.5%.

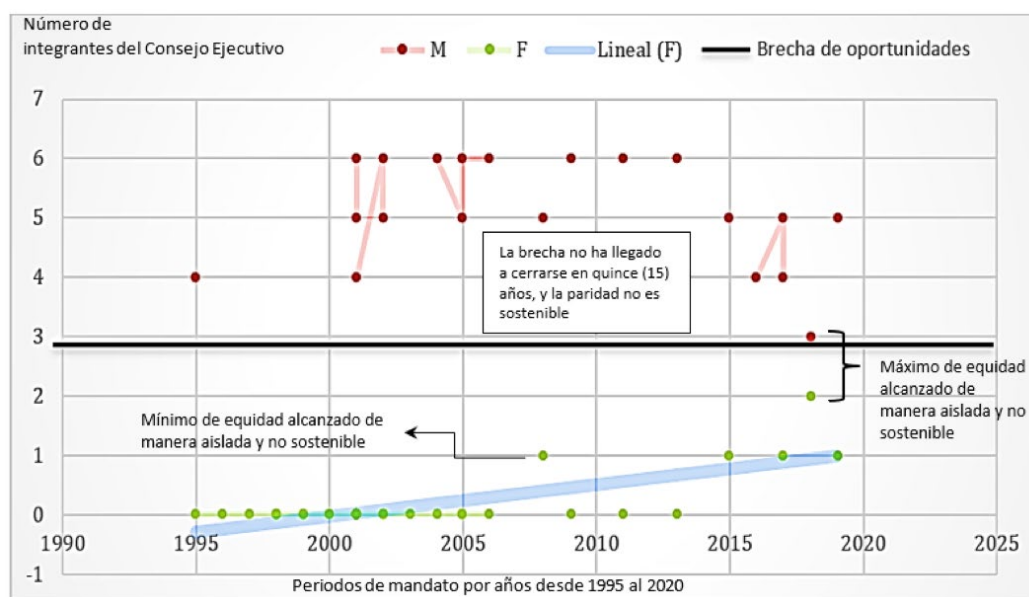
Tabla 3.
Cantidades de jueces/as supremos/as, superiores y especializados/as y mixtos/as en órganos jurisdiccionales del Poder Judicial hasta 2017

NIVEL JERARQUICO	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	
Supremo/as	4	22.22%	14	77.78%	18
Superiores/as	221	31.39%	483	68.61%	704
Especializados/as y Mixtos/as	575	37.75%	948	62.25%	1523
Paz Letrados/as	336	53.00%	298	47.00%	634

Fuente: De *Reporte de Jueces a Nivel Nacional: Planilla de Haberes 2018*, (p.2), por Poder Judicial, Comisión de Justicia de Género, 2018.

Por tanto, queda comprobado que existe una brecha histórica de la participación de mujeres en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial que refleja carencia de condiciones o acciones afirmativas que generen igualdad en el proceso eleccionario y las deficiencias de representatividad de las juezas para integrar este órgano de gobierno en los últimos quince años, que equivale al 94%. Dicho porcentaje supera el 50%, y solo podría equilibrarse adoptando medidas que promuevan la participación e incorporación de las juezas en el Consejo Ejecutivo en igualdad de oportunidades.

Figura 1.
Tendencia y brecha de participación de jueces/as superiores, especializados/as y mixtos/as para integrar el Consejo Ejecutivo (1995-2020)



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del *Oficio remitido en respuesta al Oficio S/N 2020-MPC-RJEM-CE-PJ*, por Poder Judicial, Consejo Ejecutivo, Secretaria General, 2020.

Se verifica en la figura 1 que las juezas han tenido la ocasión de integrar como mínimo una vez y con una sola integrante en el Consejo Ejecutivo entre 1995 y 2020, y de manera aislada en una oportunidad con dos integrantes entre 2015 y 2020.

Para ello, los puntos rojos representan el número de miembros y oportunidades que han tenido los jueces de conformar el Consejo Ejecutivo y, como vemos en la figura 1, en el periodo de quince años la mayor parte de oportunidades se ha aglomerado en los jueces con un número promedio de cinco a seis integrantes como máximo, y como mínimo tres, a diferencia de las juezas, cuyo máximo ha sido dos integrantes en tan solo una ocasión y en su extremo mínimo siempre ha sido cero y recientemente una.

De esta manera se aprecian los grupos y diferencias que generan la desigualdad, y el resultado es la línea negra que cruza el histograma, es decir, la brecha de oportunidades para la equidad e igualdad entre juezas y jueces del Consejo Ejecutivo que, como se advierte, a la actualidad no ha sido alcanzada.

Por ello se justifica que se apliquen acciones afirmativas para alcanzar la paridad en el proceso de elecciones de jueces/as superiores, especializados/as y mixtos/as, para que mínimamente se logre un 33.3%, aunque con esta acción no se llegue al 50% de paridad.

Nótese que en quince años no ha existido avances en equidad ni se ha contado con regulación que la garantice, por lo que se debe adoptar una alternativa para disminuir la brecha de oportunidades y brindar sostenibilidad a una mayor presencia de las juezas en el Consejo Ejecutivo de manera inmediata a partir de su vigencia.

Por ello, para cerrar progresivamente esa brecha deben generarse las condiciones para que exista un 50% de participación de juezas como mínimo, y como óptimo el 100%, hasta garantizar la sostenibilidad de equidad en el número de participaciones de las juezas en este órgano de gobierno, como unidad de medida de igualdad y considerando a todos los miembros del Consejo Ejecutivo.

Por lo tanto, los resultados mencionados confirman la evidencia de que no hay una auténtica representatividad de todas las juezas superiores, especializadas y mixtas, lo que colisiona con los criterios de igualdad, equidad y acceso a los cargos públicos y de representación, por lo que se puede inferir válidamente que el derecho de igualdad y el derecho político de elegir y ser

elegido/a encuentra su sentido en el desarrollo de una elección y voto directo teniendo criterios consistentes en una acción afirmativa con enfoque de género.

2. Modelo de proceso de elección de miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial e interpretación literal del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial

El actual modelo de elección de miembros integrantes del Consejo Ejecutivo se encuentra regulado en el artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se establecen pautas sobre cómo se debe realizar el proceso de elección de jueces/as superiores, especializados/as y mixtos/as. Entre ellas:

3. Un juez superior titular en ejercicio elegido por los presidentes de las cortes superiores de justicia de la República.

4. Un juez titular especializado o mixto.

(...)

Para la designación del juez superior titular, cada Sala Plena de las Cortes Superiores elige un candidato y los presidentes de las cortes superiores, mediante sufragio directo, eligen al integrante del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Para la designación del miembro señalado en el numeral 4, los jueces especializados o mixtos titulares eligen a un representante por cada distrito judicial, los que se reúnen para elegir entre ellos el juez que integrará el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Para el caso de elección de la participación y derecho al voto directo de los jueces superiores, está lo prescrito en la Resolución Administrativa N° 159-2015-CE-PJ del 6 de mayo de 2015, donde se estableció que las juezas y jueces superiores titulares designados en sala plena de su respectiva corte superior tienen derecho a ser elegidos como integrantes del Consejo Ejecutivo. Además, la resolución precisó que en el caso de los/as presidentes/as de las cortes superiores de justicia tienen, mediante sufragio directo, derecho a elegir como integrante del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial únicamente entre juezas y jueces superiores propuestos por las salas plenas de sus respectivas cortes superiores. Del mismo modo, se estableció que los/as presidentes/as de cortes superiores no pueden ser elegidos como integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Posteriormente, por Resolución Administrativa N° 263-2016-CE-PJ del 12 de octubre de 2016, el Consejo Ejecutivo modificó la Resolución Administrativa N° 159-2015-CE-PJ y aplicó una interpretación literal del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, retomando

el criterio anterior: mantener el voto directo para elegir al integrante del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de ese nivel, solo para los/as presidentes/as de las cortes superiores, no así para todos/as los/as jueces/zas superiores, determinando que la elección de candidatos/as solo podrá ocurrir a través de la sala plena de cada distrito judicial.

Como se observa en las normas jurídicas antes citadas, desde la promulgación del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la instalación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial desde 1995, se establece que el derecho a un voto directo y universal únicamente les asiste a jueces superiores, quedando proscrita esta posibilidad de voto para jueces/zas especializados/as y mixtos/as bajo una interpretación literal de la norma.

En este sentido, si se coteja lo antes señalado sobre la brecha histórica de participación de la mujer en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y órganos de gobierno desde 1995 hasta 2020, podemos inferir válidamente que la aplicación de la interpretación literal del citado artículo 81° del TUO no garantiza un proceso de elecciones que permita la participación de las mujeres; por el contrario, acentúa y da continuidad a la brecha y marginación de las mujeres en órganos de gobierno de toma de decisiones, contraviniendo los derechos consagrados en normas internacionales, tales como el artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que precisa que la igualdad debe darse en el derecho político de participar en la dirección de los asuntos públicos en condiciones generales de igualdad, así como “de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto” (1969), además de lo señalado en el artículo 2° de la Constitución peruana.⁵

Como se puede observar, el proceso de elección de miembros del Poder Judicial viene desarrollándose acorde a una interpretación literal del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo cual no es coherente ni guarda armonía con el ordenamiento interno y supranacional que regulan el derecho de igualdad en todas sus manifestaciones, y en lo pertinente en cuanto se refiere al ejercicio del derecho de elegir y ser elegido.

Por ello, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial tiene la competencia y responsabilidad de hacer realidad la igualdad de oportunidades en el Poder Judicial dentro de sus órganos de gobierno. En esa tarea debe brindar operatividad al principio de igualdad y equidad, para lo cual es necesario efectuar

5 Artículo 2°: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (Const. 1993).

una interpretación sistemática de la norma a fin de lograr la equidad e igualdad de oportunidades para que jueces/as superiores que postulen en sus respectivas jurisdicciones en condiciones de igualdad, puedan participar como candidatos y ser elegidos/as a través de voto directo.

Similar análisis corresponde efectuar para las juezas y jueces especializados y mixtos a los que les resulta aplicable el artículo 81°: se eligen a través de delegados, verificando las tablas 2 y de la figura 1 que la brecha de representatividad no se acortará si no hay una acción afirmativa con criterios que establezcan mínimos y máximos de cuotas de equidad y que consideren la población electoral de juezas y jueces de cada distrito judicial, y presenten candidatos que compitan en igualdad de condiciones sin un intermediario o delegado para su elección, lo cual garantizaría el voto directo.

Es necesario mencionar como referente que en el último proceso de elección para presidente del Poder Judicial se aplicó el voto secreto, directo y universal conforme a la Resolución Administrativa N° 013-2020-SP-CS-PJ del 3 de diciembre de 2020. Por tanto, en coherencia con la concepción constitucional del ejercicio del derecho al voto, se debe aplicar a los demás procesos electorales internos del Poder Judicial, que corresponden a los niveles de los/as jueces/zas superiores, especializados/as y mixtos/as.

Además, por Acuerdo de Sala Plena N° 141-2016, emitido por la Corte Suprema de Justicia de la República el 21 de julio de 2016, el Poder Judicial instituyó la política de enfoque de género para que se ejecute en todos sus niveles y estructuras organizacionales (naturalmente se incluye a los órganos de gobierno), en concordancia con la Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada por el Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, que determina que “la discriminación estructural, en el marco de la igualdad de género, es el conjunto de prácticas reproducidas por patrones socioculturales instalados en las personas, las instituciones y la sociedad en general” (2019, p. 10). Asimismo, precisa que la distribución desigual del poder entre hombres y mujeres origina patrones socioculturales discriminatorios, arraigados y tolerados socialmente. “Estos están compuestos por un conjunto de costumbres, creencias, prejuicios y dogmas religiosos, en relación a lo que una mujer y un hombre deben ser y hacer (Hernández y Garcés, 2015).” (citado en Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, 2019, p. 10).

En ese sentido, tal como se ha presentado y analizado en la información de la figura 1 y las tablas 1 y 2, la distribución del poder en órganos de gobierno del Poder Judicial en los últimos quince

años pone en evidencia las brechas de oportunidades de participación de las juezas para aportar en la mejora continua de la administración de justicia, así como el reconocimiento paritario de las mismas capacidades para administrar y gestionar.

Es importante indicar que la Política Nacional y la Política Institucional de Igualdad de Género del Poder Judicial se desenvuelve en concordancia con las normas internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Asimismo, ha incluido las 100 Reglas de Brasilia, aprobadas recientemente por Resolución Administrativa N° 000198-2020-CE-PJ, cuya aplicación añade celeridad y eficiencia en la provisión del servicio de la administración de justicia, y permite identificar que el trato diferente por razones de género a través del tiempo propicia situaciones de vulnerabilidad.

La inequidad en la participación de la mujer en órganos de gobierno y toma de decisiones es una forma de discriminación que afecta la igualdad de género, y ubica a la mujer como grupo poblacional vulnerable, predispuesto a sufrir de violencia de género⁶, tal como se infiere del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.

En atención a los artículos 138° y 143° de la Constitución Política, concordante con el artículo 2° del mismo cuerpo normativo indican lo siguiente:

Artículo 138°. Administración de Justicia. Control difuso. La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes (...)

Artículo 143°. Órganos Jurisdiccionales. El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración. Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica (Const., 1993).

6 Violencia de género: cualquier acción o conducta, basada en el género y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades (raza, clase, edad, pertenencia étnica, entre otras), que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una persona, tanto en el ámbito público como en el privado. Se trata de aquella violencia que ocurre en un contexto de desigualdad sistemática que remite a una situación estructural y a un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades de todas las sociedades y que se apoya en concepciones referentes a la inferioridad y subordinación basadas en la discriminación por sexo-género (Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP).

Por lo tanto, es obligación del Poder Judicial garantizar la igualdad y el acceso a la justicia de todas las personas sin discriminación alguna. Ello incluye también a quienes participan de sus procesos internos (procesos electorales) de sus órganos de gobierno, entre ellos el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Para efecto de la propuesta, el criterio de enfoque de género guarda concordancia con la Política Nacional de Género, que define a las mujeres en su diversidad⁷ y que exige que se adopten las medidas positivas (acciones afirmativas) necesarias para cerrar las brechas de oportunidades y brindar sostenibilidad a la tendencia de participación de las juezas.⁸

La existencia de barreras que impiden el ejercicio pleno del derecho de igualdad de las mujeres es una forma de violencia. Al respecto, la Convención de Belém do Pará, a la cual se ha adherido el Perú, señala que:

Artículo 4° Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: (...) j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 6°: El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación (1994).

Es así que, el trato desigual a la mujer en cualquiera de sus formas es considerado un acto que vulnera la libertad de la mujer.

El análisis de los datos mencionados (ver figura 1 y tablas 1 y 2) a la luz de las normas internacionales —recogidas también en el artículo 2° de la Constitución relacionadas a la igualdad— evidencia que la interpretación literal del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial impide una auténtica participación de las juezas superiores, especializadas y mixtas en el proceso de elección de los integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, pues se les niega el acceso en equidad e igualdad de oportunidades para ocupar dichos cargos. De no ser atendidas

7 Mujeres en su diversidad: incluye a las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, nativas, originarias, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, mujeres lesbianas, bisexuales, trans e intersex; mujeres con discapacidad física o mental; mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas internas; mujeres viviendo con VIH; mujeres privadas de libertad; mujeres que trabajan en la prostitución; entre otras (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP).

8 Ver figura 1 y tablas 1 y 2.

adecuadamente, dicha interpretación se normalizará, manteniendo y acentuando aún más la brecha histórica de participación de las mujeres en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Entonces resulta válido explorar y plantear una solución legal y técnica al problema, a través de una interpretación del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Debemos partir de que este artículo forma parte de un sistema de normas (desde la Constitución y normas internacionales) en armonía con el derecho a la igualdad de todos/as los/as magistrados/as, aplicando criterios como el de paridad y alternancia de género, y constituyendo acciones afirmativas que a corto, mediano y largo plazo reviertan la actual brecha de participación de las mujeres en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

3. Propuesta de acción afirmativa y metodología al proceso de elección del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Considerando las situaciones problemáticas de índole técnica y normativa antes planteadas, resulta relevante explorar algunas alternativas de solución.

Teniendo en cuenta el marco normativo internacional que ampara y define la igualdad para efecto de los procesos electorales y la práctica de los derechos políticos, así como el marco constitucional que lo regula, en el contexto de la reglamentación del proceso electoral para conformar el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, surgen dos situaciones que analizar para justificar la acción afirmativa con enfoque de género a adoptar. La primera, de índole legal, es la dimensión político-institucional para la conformación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial por elección directa. La segunda, de índole técnica, es la metodología que operativizará el enfoque de género y sus criterios aplicables al proceso de elección.

3.1. Dimensión político-institucional para la conformación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial por elección directa

El artículo 143° de la Constitución Política del Perú (1993), establece diferencias entre la administración de justicia (jurisdiccional) y la gestión del servicio público de administración de justicia (gestión pública).

La primera diferencia consiste en entender que la administración de justicia tiene un sustrato estrictamente jurisdiccional; se rige por el principio de independencia en asuntos propios

de la función, mientras que el órgano de gobierno desempeña labores de gestión pública y administrativa que recaen en el Consejo Ejecutivo.

En efecto, el Consejo Ejecutivo además de tener funciones establecidas en el artículo 82° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, está sujeto a principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos propios de los sistemas administrativos⁹; y que le son exigibles de cumplimiento¹⁰.

Además de estar sujeto a funciones administrativas, su conformación se determina por elección democrática por juezas y jueces de diferentes niveles, tal como lo señala el artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por tanto, conforme a los principios y tratados internacionales relacionados a los derechos humanos y políticos que se encuentran en los artículos 2° y 143° de la Constitución, y en armonía con lo establecido en el artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, resulta fundamental analizar las normas que regulan la conformación del Consejo Ejecutivo, a fin de efectuar una interpretación sistemática y no literal. De esta manera, el artículo 81° antes mencionado estaría acorde con el resto de normas entorno a la igualdad, específicamente la igualdad en el ejercicio del derecho al voto conforme a la Constitución.

Aplicación de la interpretación sistemática del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial como alternativa para una acción afirmativa con criterios de paridad y alternancia de género

De acuerdo con el artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para la designación del juez superior titular, cada sala plena de las cortes superiores de justicia elige un candidato, y los presidentes —mediante sufragio directo— hacen lo propio para conformar al integrante del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. La interpretación aislada y literal de la norma ha generado que se establezca un modelo de elecciones que vulnera los derechos a la igualdad, atentatorio de un sistema democrático auténtico.

9 Sistemas: son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos constitucionales y los niveles de gobierno (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tít. v, art. 43, 2007).

10 “A cargo de un Ente Rector que se constituye en autoridad técnico-normativa a nivel nacional” (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tít. V, art. 44, 2007).

En ese sentido, deben analizarse los preceptos relacionados a la forma de elección y sufragio del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con las funciones encomendadas al Consejo Ejecutivo, establecidas en los numerales 26 y 27 del artículo 82° del mismo cuerpo legal, observando lo establecido en el artículo 2° de la Constitución y los tratados internacionales¹¹ respecto a la igualdad y los derechos políticos.

Sobre las funciones descritas en los numerales 26 y 27 del artículo 82° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, encomendadas al Consejo Ejecutivo, y en relación con el numeral 4 del artículo 81° del mismo cuerpo legal, el Consejo Ejecutivo debe reglamentar y realizar los procesos electorales dentro del Poder Judicial. Ello implica que no basta con solo generar las reglas y criterios que implican la operatividad en el proceso electoral, sino que se debe garantizar que se respete la cláusula constitucional del Estado democrático: es importante que no contravenga los derechos fundamentales y cumpla con los criterios de “celeridad y eficiencia” (1993).

Aplicando el criterio teleológico¹² para la interpretación sistemática por ubicación de lo dispuesto en el artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, preliminarmente coincidimos con la siguiente opinión de. Rubio:

su interpretación debe hacerse teniendo en cuenta el conjunto, subconjunto, grupo normativo, etcétera, en el cual se halla incorporada, a fin de que su “qué quiere decir” sea esclarecido por los elementos conceptuales propios de tal estructura normativa (...) la razón de ser del método sistemático por ubicación de la norma está en darle significado a la norma a partir del “medio ambiente” de su conjunto, subconjunto o grupo normativo. En otras palabras, del total de principios, elementos, conceptos y contenidos que forman y explican la estructura normativa en la que está situada la norma a interpretar (2012, pp. 245-246).

En ese sentido, el numeral 4 del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial tiene concordancia con el numeral 3 del mismo artículo, que regula la elección de juezas y jueces

11 Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969, art. 1°, literal a, b y c); y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976, art. 2° núm. 1, 3 y art. 25° literales a, b, y c).

12 Según el criterio teleológico, el intérprete asume que la interpretación debe ser realizada de manera tal que, en la medida de lo posible, se obtenga una finalidad predeterminada de la aplicación de la norma jurídica. Este criterio supone, naturalmente, que el propio intérprete ha establecido previamente los objetivos a lograr mediante el Derecho, o que en todo caso dicha predeterminación haya sido realizada por la persona o autoridad que se la impone. Los fines que puede imponerse al intérprete son de los más variados y aplicables en distintos campos del Derecho. Así, puede ocurrir que lo que se busque sea desincentivar cierto tipo de conducta, favorecer determinadas líneas de actividad, recaudar mayores ingresos para el fisco, ahorrar gasto público, etcétera (Rubio, 2012, p. 235).

que postulen a ser miembro integrante del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en los niveles superior y especializado o mixto, respectivamente.

Los/as jueces/zas especializados/as o mixtos/as titulares eligen a un representante de manera directa a través de delegados. Esto no genera un voto directo que previamente observe las condiciones de una elección en igualdad de oportunidades de participación, considerando que la población electoral en este nivel es mayoritariamente masculina, pues tiene una mayor proporción de jueces respecto a las juezas y jueces superiores y supremos, que también realizan un proceso electoral para integrar el Consejo Ejecutivo.

De otra parte, el artículo 81° del cuerpo legal citado muestra un avance sobre el tipo de sufragio, referido a la de elección directa, pero solo para los presidentes de cortes superiores, quienes eligen entre los candidatos previamente elegidos por los miembros de la sala plena de cada distrito judicial, generando condiciones de desigualdad para aquellos postulantes que deseen participar y ser elegidos por sus pares por voto directo.

Para la designación de los representantes de los/as jueces/zas supremos/as titulares a este órgano de gobierno, no se requiere delegado/as o intermediarios; pueden elegir y ser elegidos/as ejerciendo plenamente el voto directo, a diferencia de la forma establecida del voto de los jueces/zas superiores, especializados/as y mixtos/as explicado anteriormente.

El método de interpretación sistemática privilegia el carácter estructural del derecho, le da coherencia, responde a su carácter unitario y resulta ser apropiado para dar operatividad al derecho de elegir y ser elegido/a juez/a superior, especializado/a y mixto/a ante el Consejo Ejecutivo en igualdad, guardando relación con el fin que pretende alcanzar el artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al reconocer el derecho a la elección directa.

Con la interpretación sistemática por ubicación de la norma del artículo 81° del cuerpo legal antes citado, con el derecho al voto directo, previsto en el mismo texto del artículo, se revierte la generación de una mayor brecha de representatividad.

En efecto, este criterio genera igualdad y equidad, a diferencia del criterio de elección por delegados, el cual mantiene el mismo nivel de desigualdad, ya que no solo debe observarse el número de votos, sino también debe haber proporcionalidad y equidad en la cantidad de

opciones (candidaturas) para integrar el Consejo Ejecutivo, lo cual condice con la igualdad de oportunidades.

Finalmente, por lo antes expuesto, la interpretación sistemática por ubicación de la norma (el artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial) satisface de manera técnica y normativa, y consigue los siguientes resultados:

1. Reducir la brecha de representatividad de los distritos judiciales, considerando el fin que la norma persigue; esto es: conformar el Consejo Ejecutivo plural, con legitimidad, legalidad e igualdad.
2. Acortar la distancia en la brecha histórica de participación de juezas y jueces superiores, especializados y mixtos en igualdad para integrar el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

3.2. Propuesta metodológica para la aplicación de la acción afirmativa con criterios de enfoque de género al proceso de elección

El Tribunal Constitucional, sobre la materialización de las metodologías para implementar las políticas públicas de género, señala lo siguiente:

[L]a perspectiva de igualdad de género, entendido, como una nueva mirada a la desigualdad y a la situación de vulnerabilidad de las mujeres, se presenta como una herramienta metodológica que necesariamente debe ser empleada en el ámbito institucional (y también en el ámbito privado) ya que ayuda a la materialización de las medidas públicas adoptadas para lograr una real igualdad en derechos entre hombres y mujeres, y porque también constituye instrumento ético que dota de legitimidad a las decisiones institucionales que se tornen en aras de alcanzar una sociedad más justa e igualitaria ([STC]. Exp. N° 01479-2018-PA/TC, 2019)

La alternativa a la problemática debe ir en busca de un equilibrio que se justifica en el análisis vertido de las brechas identificadas en las tablas 1 y 2 y la figura 1 respecto del género, y la fórmula consiste en hallar un mínimo de 50% de participación de juezas y un 50% de jueces de representación de juezas superiores, especializadas o mixtas de los dos a integrantes del Consejo Ejecutivo, indistintamente del nivel superior y/o especializado o mixto. El óptimo de equidad se da en el caso de ser electas dos juezas, sea que se trate de una jueza superior y especializada o mixta, teniendo en cuenta la composición mayoritariamente masculina del colegiado.

Una vez obtenidos los resultados de la elección, se aplicará el criterio de paridad con equidad,

identificando al postulante electo/a que haya obtenido la mayoría de los votos válidos, indistintamente de su nivel para integrar el Consejo Ejecutivo. De obtenerse un resultado óptimo de equidad no se aplicará cambio alguno a las candidaturas electas.

De no identificarse el mínimo de paridad —esto es que por lo menos sea elegida una jueza como integrante— e independientemente del nivel en el que se observe dicho resultado (jueces superiores o especializados) se aplicará el siguiente criterio: prevalecerá como postulante electo para integrar el Consejo Ejecutivo el juez con mayor votación en proporción al total de la población electoral de su respectivo nivel.

A efecto de completar la elección del total de integrantes del colegiado, se tomará en consideración al siguiente postulante más votado en proporción al total de la población de electores de su nivel, en cuyo caso se aplicará el criterio de alternancia de género.

Para ello, deben seguirse los siguientes pasos de la acción afirmativa que se consideran dentro de la metodología del criterio con enfoque de género que se sugiere:

Metodología propuesta para el criterio con enfoque de género en el proceso elección de representantes de jueces/zas superiores, especializados/as y mixtos/as al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Regla de la acción afirmativa

En el caso de no identificar la paridad, se aplica el criterio con enfoque de género consistente en la acción afirmativa cuya metodología de aplicación es la siguiente:

Pasos a seguir

Paso 1: La Plataforma de Elecciones o quien haga las veces de Comité Electoral realizará el ejercicio de proporcionalidad de votación sobre la base de la población electoral total del nivel de cada juez (superior y especializado).

Para ello, identificará a los candidatos más votados, señalando su proporción porcentual de votos obtenidos respecto del total de la población electoral de su respectivo nivel.

Paso 2: La Plataforma de Elecciones o quien haga las veces de Comité Electoral hará prevalecer a aquel candidato que ha logrado mayor proporción porcentual de votación frente al otro nivel. Una vez identificado al candidato se le aplicará la prevalencia, y su nivel (superior o especializado) ya tendrá un representante, porque queda pendiente definir al representante del nivel que no alcanzó una proporción mayor.

Paso 3: Para identificar al representante del nivel que no alcanzó una proporción mayor se aplicará la alternancia sobre la siguiente en proporción a su votación obtenida, a fin de que sea una jueza quien represente y así alcanzar el mínimo de paridad en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

A continuación, se realizará un ejemplo simulando un proceso eleccionario y utilizando datos de la tabla 1, que registra de la población de jueces/zas titulares superiores, especializados/as, y mixtos/as de 2018.

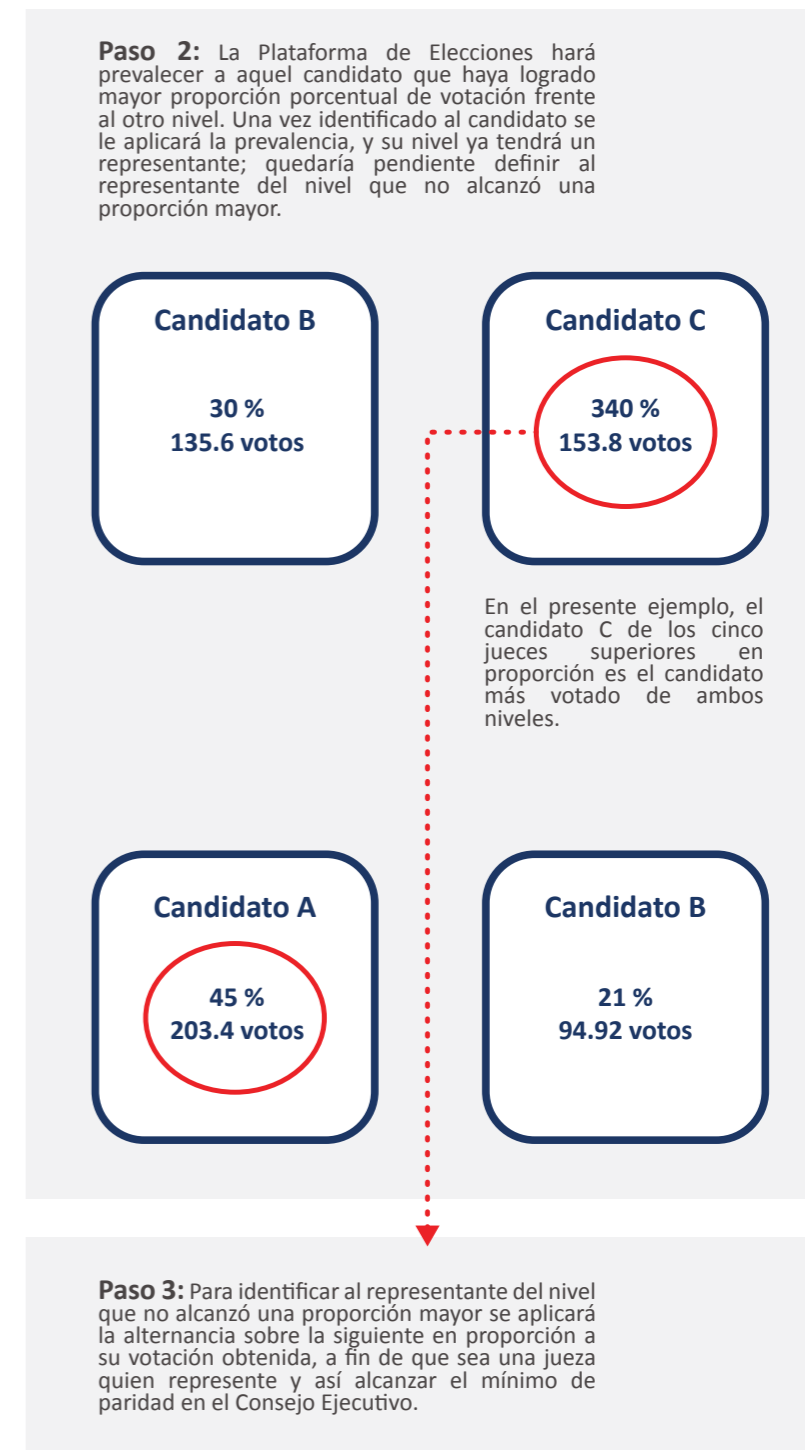
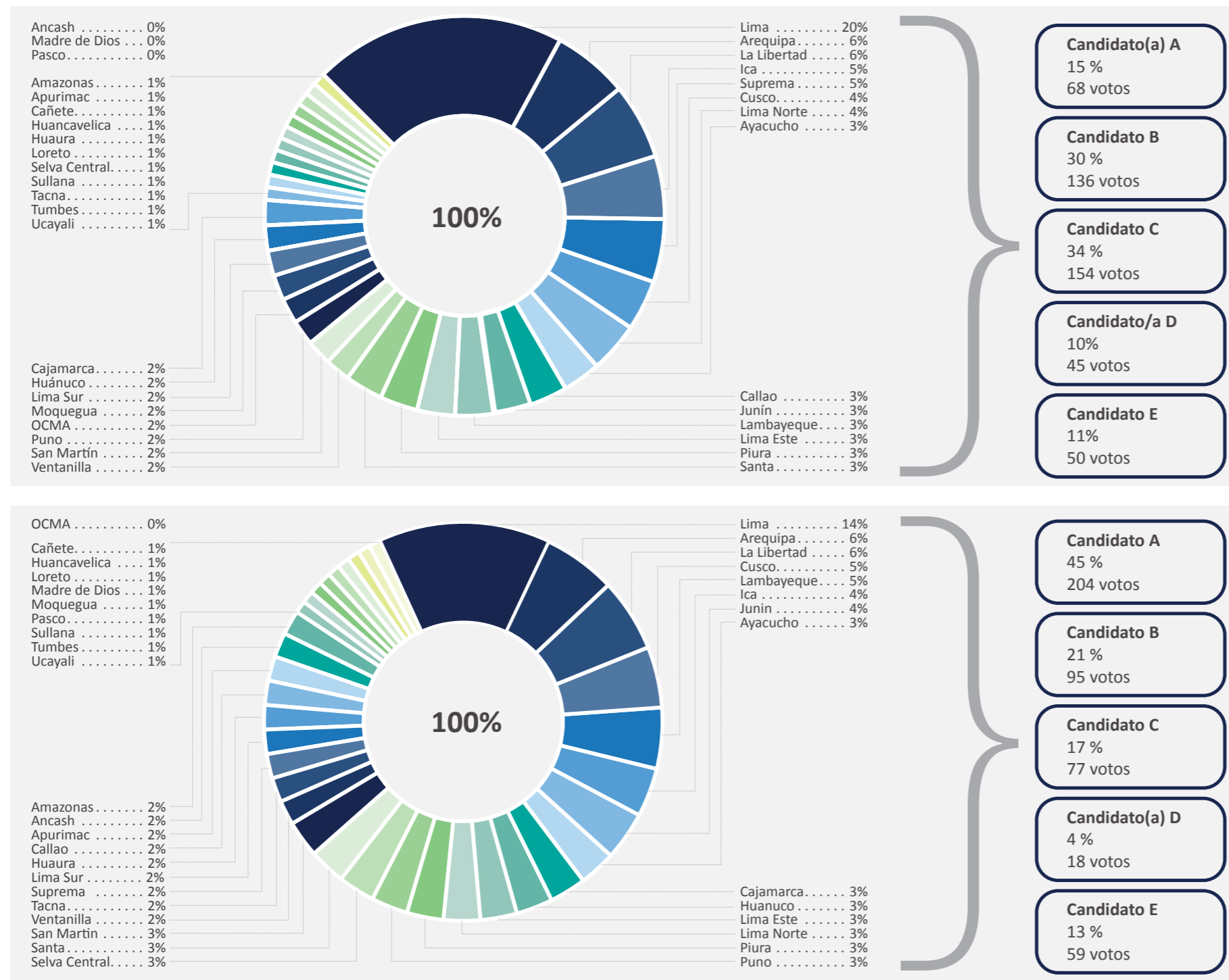
Figura 2.

Ejemplo y pasos a seguir para la aplicación de los criterios de cierre de brecha de oportunidades de género en los procesos de elección para integrantes al Consejo Ejecutivo

En el caso de no identificar la paridad, se aplica el criterio con enfoque de género. Para tal efecto, se presenta el siguiente ejemplo de aplicación.

Paso 1: La Plataforma de Elecciones realizará la proporcionalidad de votación sobre la base de la población electoral total del nivel de cada juez.

Para ello, identificará a los candidatos más votados, señalando su proporción porcentual de votos obtenidos respecto del total de la población electoral de su respectivo nivel.



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos y redondeados del Reporte de Jueces a Nivel Nacional: Planilla de haberes 2018, (p.8), por Poder Judicial, Comisión de Justicia de Género, 2018.

Como se observa con esta propuesta de metodología, se operativiza el criterio de paridad y alternancia, el cual garantiza un mínimo de paridad en los representantes de los/as jueces y juezas superiores, especializados/as y mixtos/as para integrar el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

A manera de conclusión, se ha verificado el hallazgo de una brecha histórica de participación de la mujer en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de 1995 a 2020, mientras ha estado vigente la aplicación de la interpretación literal del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual denota deficiencias que no generan un clima propicio para la igualdad y participación de la mujer en el citado órgano de gobierno.

Queda comprobado que para revertir esta situación se requiere de la adopción de una acción afirmativa que se aplique al proceso de elección y que garantice la participación efectiva de la mujer en órganos de gobierno, por lo que una interpretación sistemática del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial con el artículo 2° de la Constitución permite una mejor adaptación del proceso de elección con los criterios de enfoque de género.

Finalmente, a través de la propuesta que se detalla en el ítem 3.2 del presente artículo se explora una metodología que condice con el voto universal y secreto en igualdad de condiciones, acorde a la interpretación sistemática del artículo 81° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial con el artículo 2° de la Constitución, lo que garantiza un real punto de equilibrio de participación de las juezas de manera efectiva e inmediata que puede revertir la actual brecha de participación. Por tanto, esta alternativa propuesta de criterios normativos (compuesto por la interpretación sistemática) y técnicos (acordes a la propuesta metodológica) se justifica y resulta factible para la aplicación y operatividad del enfoque de género en el proceso de elección de juezas y jueces para integrar el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Referencias

- Acuerdo N° 141-2016 (21 de julio de 2016). Corte Suprema de Justicia de la República (Perú). https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/3c36e580441fad139f64df01a4a5d4c4/Acuerdo%20BN%20B0141-2016_21-07-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3c36e580441fad139f64df01a4a5d4c4
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 7 al 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), 9 de junio de 1994. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>
- Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, que aprueba el “Plan Nacional Contra la Violencia de Género” 2016 - 2021. (26 de julio de 2016). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-contr-la-viol-decreto-supremo-n-008-2016-mimp-1408988-1>
- Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género. (4 de abril de 2019). <https://www.gob.pe/es/l/271118>
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Reporte La Corrupción en el Perú N°3*: Procesos y procedimientos seguidos contra fiscales y jueces a nivel nacional. <https://www.gob.pe/es/i/1973433>
- Greenawalt, K. (1983). *Discrimination and Reverse Discrimination*. Knopf.
- Murillo, P. E. (2010). Las medidas de acción afirmativa o medidas especiales: para reparar las injusticias históricas y la discriminación. *El Otro Derecho, Actualidad de la luchas y debates de los afrodescendientes a una década de Durban: Experiencias en América Latina y el Caribe*, (41), 107-138.
- Ley N°30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, (23 de noviembre de 2015). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contr-ley-n-30364-1314999-1>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de marzo de 1976. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Poder Judicial. (2016). Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad: Poder Judicial del Perú 2016-2021 [Aprobada con Resolución Administrativa N° 090-2016-CE-PJ]. (7 de abril de 2016). https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/05401f80461a5daa881afa04d51e568e/R_A_090_2016_CE_PJ%2B-PLAN+NACIONAL.OD=AJPERES&CACHEID=05401f80461a5daa881afa04d51e568e#:~:text=EI%20Programa%20Nacional%20de%20Justicia,de%20base%20del%20presente%20planeamiento
- Poder Judicial. (2018). *Reporte de Jueces a Nivel Nacional. Planilla de haberes 2018*. Comisión de Justicia de Género.

- Poder Judicial. (16 de octubre de 2020). Oficio remitido en respuesta al Oficio S/N 2020-MPC-RJEM-CE-PJ. Consejo Ejecutivo. Secretaria general.
- Rubio, M. (2012). *El Sistema Jurídico: Introducción al Derecho* (10a ed. aumentada). Fondo Editorial de la PUCP.
- Resolución Administrativa N°037-2011-CE-PJ. Institucionalizan el programa de proyección social "Justicia en tu comunidad" (26 de enero de 2011).
- Resolución Administrativa N°159-2015-CE-PJ (2 de julio de 2015). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-que-los-jueces-superiores-designados-en-sala-plen-resolucion-administrativa-no-159-2015-ce-pj-1257449-1/>
- Resolución Administrativa N°316-2015-CE-PJ. (12 de noviembre de 2015). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/constituyen-el-programa-nacional-de-acceso-a-la-justicia-de-resolucion-administrativa-no-316-2015-ce-pj-1311095-2>
- Resolución Administrativa N° 263-2016-CE-PJ (25 de noviembre de 2016). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/modifican-la-res-adm-n-159-2015-ce-pj-respecto-a-que-los-resolucion-administrativa-no-263-2016-ce-pj-1457396-2>
- Resolución Administrativa de Sala Plena N° 013-2020-SP-CS-PJ (3 de diciembre de 2020). <https://www.gob.pe/es/l/2075339>
- Sanchís, L. (2008). "El juicio de ponderación constitucional". En M. Carbonell (Ed.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Exp. N° 01479-2018-PA/TC. (5 de marzo de 2019). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01479-2018-AA.pdf>
- Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (20 de julio de 1993). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/12401364ED47E583052586DB00186DE2/\\$FILE/TUO-LOPJ.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/12401364ED47E583052586DB00186DE2/$FILE/TUO-LOPJ.pdf)

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 8 · Diciembre 2022

© **Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR**

Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

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

Teléfono: (511) 206-3370

www.gob.pe/servir



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



Gobierno del Perú



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024