

Caso de Gestión Pública

DIFERENDO LIMÍTROFE ENTRE PERÚ Y CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículos de Gestión Pública:

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES Y LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES - Juan José Martínez Ortiz

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO: DEL CRIMEN Y CASTIGO HACIA UNA POLÍTICA DE INTEGRIDAD - Janeyri Boyer Carrera

DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE LOS COLABORADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO - Cristian Collins León Vilela y Giovanna Carmona Chávez

40 Voces en Gestión Pública:

- “Políticas de Competencia en el Perú” - Ivo Gagliuffi Piercechi

Conferencia:

- “De tecnócratas a tecnopolíticos: el reto de la Gestión Pública” - Gregorio Montero

Reseñas de Publicaciones:

- *Este modelo te queda bien: el modelo educativo de la Escuela Nacional de Administración Pública.*
- *Acortando brechas de género en el servicio civil peruano.*
- *Hoja de ruta para un sistema directivo profesionalizado.*
- *Un Estado íntegro para incluir y crecer.*
- *Análisis de indicadores OCDE en la región.*



Revista de la Escuela Nacional de
Administración Pública del Perú

Saber Servir

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 1

16 de junio de 2017

Lima – Perú

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

© Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

Francisco de Zela 150, piso 10, Jesús María

Teléfono: (051) 206-3370

Correo electrónico: info@servir.gob.pe

Dirección URL: www.servir.gob.pe

Edición

Escuela Nacional de Administración Pública

Av Cuba 699 – Lima 10

Correo electrónico: escuela@servir.gob.pe

Dirección URL: www.enap.edu.pe

Derechos reservados

Comité Editorial

Director de la Revista: Dante Mendoza Antonioli.

Coordinadora de edición: Silvia Flor Guevara Pérez.

Redactor del caso: Mariano Humberto Del Castillo Basurto

Diagramación y elaboración de infografías: W. David Cornejo Alva.

Redactores de reseñas: Alejandro Ponce San Román (APSM), Renato Rondinelli Mendoza (RRM),

Eva Katuska Bolívar Lobatón (EKBL), Magaly García Fernández (MGF) y Olga Alicia

Kisi Lara Díaz (OLD)

Transcripción: Nely Yana Yanqui



PRESENTACIÓN

En mi condición de Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú, órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, es un honor para mí presentar el primer número de nuestra revista Saber Servir.

La Revista tiene como eje central un caso de gestión pública para uso académico y actualización continua de los gestores públicos. Para nuestro primero número, el caso tiene como título: “Diferendo limítrofe entre Perú y Chile desde la perspectiva de la Administración Pública”. Este tiene como objetivo reconocer la existencia de un servicio civil eficaz en la gestión a nivel nacional e internacional realizado por los profesionales que participaron en el proceso de solución del diferendo limítrofe entre nuestro país y Chile ante la Corte Internacional de Justicia.

Asimismo, forman parte de la Revista diversos artículos sobre gestión pública redactados por profesionales expertos en la materia. En el presente número, en “*Algunas reflexiones sobre la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales y la autonomía de los gobiernos subnacionales*”, de Juan José Martínez Ortiz, nos precisa que la cuestión de la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales adquiere particular relevancia en el contexto de la descentralización y de las autonomías otorgadas a los gobiernos regionales y locales, de ahí que dicha función rectora sea uno de los factores que contribuyen con el cumplimiento del principio de unidad del Estado establecido en nuestra Constitución.

Por su parte, el artículo “*El Procedimiento Administrativo Disciplinario: Del crimen y castigo hacia una política de integridad*”, de Janeyri Boyer Carrera, tiene como propósito aportar algunas reflexiones sobre el procedimiento administrativo disciplinario como manifestación del poder de auto – organización del Estado y como parte importante de una política nacional de integridad.

En el artículo “*Desarrollo de las capacidades de los colaboradores del Sistema Educativo Peruano*”, Cristian Collins León Díaz y Giovanna Carmona Chávez nos muestran el desarrollo del Diagnóstico de Conocimientos [DC] del Sistema Educativo peruano realizado por la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil [GRDRSC] de la Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] en alianza con la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades [DIFOCA] del Ministerio de Educación, en el año 2016, con el fin de promover el desarrollo de capacitación estratégica a partir de las necesidades reales basadas en evidencia, buscando que cada actor asuma el rol que le corresponde.

La Revista también cuenta con una sección denominada “40 Voces en la Gestión Pública”, donde se encontrarán las transcripciones de los eventos que llevan el mismo nombre y cuya realización se vendrá dando de manera continua durante el año, con el objetivo de propiciar el debate entre expertos sobre distintos temas relacionados a la gestión pública. En este número presentamos el correspondiente tema de: “*Políticas de competencia en el Perú*”, el cual tuvo como experto invitado a Ivo Gagliuffi Piercechi, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

En la sección Conferencias se incluye la transcripción de los eventos realizados en la Escuela, donde expertos invitados comparten conocimientos y/o experiencias de un determinado tema. En este primer número compartimos la transcripción de la conferencia “*De tecnócratas a tecnopolíticos: el reto de la Gestión Pública*”, de Gregorio Montero Montero, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD.

Finalmente, la sección “Reseñas de Publicaciones” es un espacio para la presentación de análisis y comentarios de corta extensión sobre diversas publicaciones actuales relacionadas a la gestión pública. En este número, se presentan reseñas de las publicaciones: “*Modelo educativo de la Escuela Nacional de Administración Pública*” y “*La mujer en el servicio civil peruano 2017*”, cuyo autor es la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR; “*Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?: opciones para una gerencia pública “a la carta”*”, una Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuyos autores son Weber, A.; Lafuente, M. y Cortázar, J.C; “*Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: Éditions OCDE*” y “*Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*”, cuyo autor en ambos casos es la OCDE.

DANTE MENDOZA ANTONIOLI

Director de la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

CASO DE GESTIÓN PÚBLICA: DIFERENDO LIMÍTROFE ENTRE PERÚ Y CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. INTRODUCCIÓN

Jean Monnet decía que las fronteras son las cicatrices de la historia. En el caso de Perú ésta no estuvo plenamente delimitada por más de cien años, hasta que el fallo de La Haya del 27 de enero de 2014 cerró la última que tenía pendiente. El proceso que llevó a nuestro país a presentar una demanda ante la Corte Internacional de Justicia sobre el diferendo limítrofe que tenía pendiente con Chile es una fuente admirable de lecciones sobre la acción pública, tanto por sus perspectivas administrativas, políticas, diplomáticas, geopolíticas y sociológicas del Perú; como por su vinculación con el devenir histórico y con la actualidad de nuestro país.

Probablemente la primera conclusión que merece este fallo es reconocer al Perú como un país que destaca por un cuerpo diplomático sólido y profesional, con capacidad de mantener su institucionalidad democrática en el tiempo y respetuoso del derecho internacional. En consecuencia, justifica reconocer la existencia de un servicio civil eficaz en su gestión a nivel nacional e internacional, gestionando con eficacia en un entorno complejo frente a un contendor, Chile, que ha cumplido históricamente un rol de rival tradicional.

II. ANTECEDENTES: LOS APORTES DE FAURA Y BÁKULA

La resolución del Diferendo Limítrofe entre Perú y Chile ha tenido precursores sin los cuales nuestro país no habría podido iniciar sus reclamaciones internacionales. Los estudiosos sobre el tema destacan a dos de ellos, Guillermo Faura Gaig y a Miguel Bákula Patiño.

Guillermo Faura publicó en 1977 su obra más influyente: *El Mar peruano y sus límites*. En ella demostró documentalmente que no existían límites marinos entre Perú y Chile. También sostuvo que la Declaración sobre Zona Marítima de 1952; y el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954 no constituían pactos, convenios o tratados de límites marítimos. Una desusrecomendación más importantes era recurrir a la Corte Internacional de La Haya. Esta tesis fue importante para la fundamentación de la demanda y constituyó un pilar de la política internacional que Perú sostuvo desde entonces¹.

Juan Miguel Bákula es otro precursor de la reclamación marítima que Perú entabló a Chile. En mayo de 1986 Lima planteó formalmente por primera vez la negociación de un tratado de límites marítimos a su vecino

¹Páez, A. (24 de enero de 2014). Los pioneros de la demanda: Guillermo Faura y Juan Miguel Bákula. *La República*. Recuperado de <http://bit.ly/2rgV8g2>

país del sur mediante el conocido *Memorándum Bákula*. Este documento fue entregado en una visita oficial al canciller chileno Del Valle, y en él proponía la “delimitación y no la negociación de un acuerdo preexistente”. Con el tiempo, se ha reconocido su importancia como prueba de la consistencia en el tiempo de las reclamaciones limítrofes peruanas².

III. EL OBJETIVO PERUANO RESPECTO A LA DELIMITACIÓN MARÍTIMA CON CHILE

Desde la derrota que Perú sufriera ante Chile en la Guerra del Pacífico (1878-1883), el tema de la delimitación territorial ha tenido un fuerte componente emocional en la opinión pública. Esta situación se vio agravada después de la firma del Tratado de Lima de 1929 que otorgó definitivamente la soberanía terrestre de Arica a Chile. Como nunca había sido negociada la frontera marítima, Chile se negaba a considerar la posibilidad misma de una negociación. Si Perú quería cerrar esta frontera de manera definitiva, entonces debía desarrollar un plan estratégico adecuado.

Aunque algunos peruanos y chilenos aún no lo comprenden, dos países que nacieron hermanos, que serán vecinos para siempre y comparten población, recursos e intereses, no pueden restringir su historia a los conflictos, por dolorosos que éstos sean. Ambos países deben aprender a convivir, cooperar, confiar mutuamente entre sí y hacer realidad sus respectivos destinos.

En esta lógica, el excanciller peruano Manuel Rodríguez Cuadros en su obra *La Soberanía marítima del Perú* sostiene que para delimitar esta frontera con Chile debíamos tener como objetivo: “*obtener un curso de*

acción para solucionar la controversia a través de los medios de solución pacífica que dispone el derecho internacional. Por esta vía se trataba de defender y promover los intereses marítimos y, al mismo tiempo, dotar a la relación bilateral, a partir de la solución del problema, de la necesaria estabilidad histórica que requiere para potenciar la dinámica de la cooperación”³.

IV. EL PROBLEMA A ENFRENTAR

El servicio diplomático peruano tenía la misión de abordar exitosamente una delimitación marítima con su vecino país del sur. Para ello era necesario tener en consideración la complejidad del problema que se tenía que enfrentar y llevar adelante una cuidadosa gestión pública en un entorno de incertidumbre: En el plano internacional la situación presentaba varias aristas, ya que implicaba relaciones diplomáticas con varios sujetos del derecho internacional. En el ámbito interno la situación tampoco era sencilla, ya que la inestabilidad ha sido una constante histórica de nuestro sistema político.

En el contexto internacional la solución al conflicto limítrofe entre el Perú y Chile mostraba dos posibles soluciones: la primera era la negociación diplomática directa. La segunda, acudir a las instancias jurisdiccionales internacionales. En el Perú, y presumiblemente en Chile, el pensamiento generalizado entre los diversos medios académicos era que ambas alternativas eran inviables⁴.

La solución por medio de la negociación diplomática había sido una aspiración largamente acariciada por el Perú que los gobiernos chilenos rechazarían por razones históricas. Chile partía de la siguiente premisa:

²Páez, A. (24 de enero de 2014). Los pioneros de la demanda: Guillermo Faura y Juan Miguel Bákula. *La República*. Recuperado de <http://bit.ly/2rgV8g2>

³Rodríguez Cuadros, M. (2010). *La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile*. Lima: Derrama Magisterial. p. 105.

⁴Rodríguez Cuadros, M. (2010). *La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile*. Lima: Derrama Magisterial. p. 112.

tenía presencia en la zona en litigio y consideraban que la frontera con Perú estaba establecida en el paralelo 28°18'03", de conformidad con los tratados pesqueros de 1952 y 1954. Por lo tanto, no había nada que discutir sobre el asunto⁵.

A esto se agrega que Bolivia y Ecuador, cada uno por razones distintas, podrían interpretar cualquier modificación del *status quo* como una amenaza a sus respectivas soberanías.

La opción judicial también parecía descartada, porque para litigar ante la Corte Internacional de Justicia, era requisito indispensable haber aceptado previamente su competencia y ni Perú ni Chile lo habían hecho. Además, aún en el hipotético caso de que ambos países admitieran la autoridad del Tribunal de La Haya, Chile parecía tener a su disposición argumentos para plantear excepciones con el objetivo de dilatar o interrumpir el proceso sin que se discuta el asunto de fondo⁶.

En esta lógica, hay que considerar que Perú no podría demandar a Chile si no podía cumplir con el requisito de demostrar la preexistencia de una *controversia jurídica*. La corte ha definido esta figura legal como un desacuerdo sobre un punto de hecho o de derecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses.

Finalmente, un sector de la diplomacia peruana sostenía que la instancia adecuada para interponer una demanda contra Chile era el *Tribunal Internacional del Derecho del Mar*. El problema era que si el Perú decidía someterse a esta Corte sería necesario firmar previamente la *Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar*, y para ello renunciar previamente a su soberanía sobre las

200 millas marinas reconocidas en la *Constitución Política del Perú*⁷. Una decisión como esa generaría oposición de varios sectores.

En conclusión, el Perú enfrentaba una situación impredecible en el plano internacional.

Por otro lado, también se debían tener en consideración las condiciones políticas internas, entre las que destacaba el contexto mediático. La cuestión de los límites internacionales atraería inevitablemente la atención de los medios de comunicación, sobre todo de sectores de la prensa comprometidos con una agenda política de confrontación contra el gobierno o con sectores interesados en explotar comercialmente la incertidumbre inherente al problema. No es ingenuo suponer que los temores y anhelos de la opinión pública podían ser manipulados con fines de lucro o para conquistas políticas coyunturales.

No menos importante era el problema de la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Una demanda ante tribunales internacionales requería previamente de la aprobación de varias leyes referidas al desarrollo de la cartografía nacional y reformas sobre tratados internacionales a los que Perú estaba suscrito. Por lo que era necesario construir un consenso político sobre tema tan delicado.

Tampoco se debía desestimar que un litigio ante la Corte Internacional de Justicia implicaba un proceso judicial que podría durar varios años. En términos políticos, podía significar dos o tres períodos presidenciales. Esto sería una fuente de incertidumbre porque una iniciativa tan importante necesitaría coherencia de políticas alineadas con objetivos nacionales permanentes, más allá de las

⁵Del Castillo Basurto, M.H. y García Fernández, M. (27 de febrero de 2017). *Entrevista a Juan José Ruda*. Lima: Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP [Archivo de video].

⁶Rodríguez Cuadros, M. (2010). *La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile*. Lima: Derrama Magisterial. p. 112.

⁷Palacios Dongo, A. (2004). *¿Por qué el Perú se debe adherir a la CONVEMAR? Planteamientos*. Recuperado de <http://bit.ly/2qPsnpb>

diferentes tendencias representadas en las autoridades que ocuparían la Casa de Pizarro⁸.

El último obstáculo que se debía superar era el presupuestario. Se necesitaría de una partida presupuestaria especial y considerable. Lamentablemente, sucesivos escándalos de corrupción en nuestro país durante el último decenio hacían de este un tema sensible y podría representar uno de los puntos más débiles del proyecto⁹.

Ver Notas para el Docente 1



V. EL INICIO DE TODO: EL MEMORÁNDUM BÁKULA

La historia diplomática de la reclamación marítima que el Perú entabló a Chile se inició el año 1985, cuando el recién electo presidente Alan García envió al embajador Hugo Otero al vecino país del sur con la misión de plantear a su jefe de Estado una serie de temas, entre los cuales el más importante era el de la frontera marítima. Otero se entrevistó con el general Pinochet, entonces presidente de la República de Chile, quien mostró receptividad al tema y derivó su tratamiento con su ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Del Valle¹⁰.

Al año siguiente, el Perú envió al embajador Juan Miguel Bákula con el objetivo de trabajar formalmente en el tema limítrofe. El emisario peruano estaba retirado del servicio diplomático por edad, pero aun así

asumió el reto. En Santiago, la conversación con el canciller fue cordial, duró aproximadamente cuarenta minutos y, al finalizar, Del Valle solicitó a Bákula un memorándum con los temas abordados.

Ver Notas para el Docente 2



El representante peruano se retiró a la embajada y redactó el documento, al que le puso el sello de la Cancillería Peruana. El memorándum plantea formalmente a Chile un reclamo de negociación de tratado de límites marítimos¹¹.

La embajada de Chile aceptó el memorándum unos días después, emitió un informe de prensa informando de la visita del embajador peruano y reconociendo que habían tratado una serie de temas de importancia bilateral, entre los cuales se incluía el de la frontera marítima. Finalmente agregaron que el pedido peruano sería objeto de estudios¹².

VI. SURGIMIENTO DE LA CONTROVERSIDELIMITACIÓN MARÍTIMA ENTRE PERÚ Y CHILE

Según el ex canciller Manuel Rodríguez Cuadros, el surgimiento de la controversia entre estos dos países inició el 21 de setiembre de 2000, cuando Chile depositó ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas un conjunto de cartas

⁸Perú. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009). Delimitación marítima entre el Perú y Chile. Recuperado de <http://bit.ly/2qc6jX8>

⁹Del Castillo Basurto, M.H. y García Fernández, M. (27 de febrero de 2017). *Entrevista a Juan José Ruda*. Lima: Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP [Archivo de video].

¹⁰Otero Lanzarotti, H.J. (05 de febrero de 2014). *El Perú debe perdonar y Chile pedir perdón*. Entrevista por J. de Althaus. La Hora

N con Jaime de Althaus. Lima: Canal N. [Archivo de video]. Recuperado de <http://bit.ly/2qgDZPi>

¹¹Rodríguez Elizondo, J. (22 de enero de 2014). *La Haya: Historia del memorándum Bákula*. Entrevista por N. Aburto. Bio-Bio. La Radio. BioBio Chile. [Archivo de video]. Recuperado de <http://bit.ly/2qcnN5Z>

¹²Otero Lanzarotti, H.J. (05 de febrero de 2014). *El Perú debe perdonar y Chile pedir perdón*. Entrevista por J. de Althaus. La Hora N con Jaime de Althaus. Lima: Canal N. [Archivo de video]. Recuperado de <http://bit.ly/2qgDZPi>

marítimas en las que establecía los límites de su zona marítima hasta las 200 millas. Una de ellas, la N° 6 *Rada de Arica a Caleta Matanza*, indicaba la existencia de una frontera marítima con el Perú siguiendo la línea del paralelo 28°18'03". El 20 de octubre del mismo año la Cancillería peruana presentó una nota diplomática expresando formalmente su desacuerdo y haciendo explícita la existencia de una controversia en la delimitación marítima entre Perú y Chile¹³.

VII. PRIMERA ETAPA (2003 - 2005)

Después del prolongado silencio chileno posterior al Memorándum Bákula, la cancillería peruana durante la gestión de Manuel Rodríguez Cuadros concluyó que las pretensiones reivindicatorias del Perú frente a Chile, además de legítimas, tenían viabilidad jurídica y consideró que las dificultades que enfrentaban eran superables mediante una estrategia adecuada y paciente enmarcada en una política responsable y coherente en el tiempo.

La política exterior del Perú estaba construyendo de forma indirecta un escenario propicio a esta estrategia. El 7 de julio de 2003, se reconoció la competencia de la Corte Internacional de Justicia, como una medida de previsión ante la eventualidad de que Japón negara la extradición del expresidente Alberto Fujimori¹⁴.

En esta etapa del proceso de delimitación marítima había que adoptar una decisión política, esta se produjo el 19 de mayo de 2004 cuando el Canciller peruano dirigió una muy sintética nota diplomática a Chile requiriendo: el inicio de negociaciones bilaterales para dar solución a la controversia limítrofe; dejar

constancia de la inexistencia de un acuerdo al respecto; plantear un plazo de sesenta días para iniciar las negociaciones bilaterales; y sugerir que las reuniones se realizaran, de común acuerdo, en Santiago o en Lima¹⁵.

La diplomacia peruana había previsto que Chile rechace este pedido, pero precisamente una respuesta formal negativa, e incluso el silencio de Santiago, abriría la posibilidad al Perú de recurrir a los tribunales internacionales. La Cancillería chilena demoró casi dos meses en responder la nota y en ella decía que: rechazaba la pretensión peruana porque ya existía un tratado de límites marítimos entre ambos países y finalmente objetó el plazo de sesenta días otorgado.

Apenas una hora después de recibir la respuesta de Chile, la Cancillería peruana emitió un pronunciamiento señalando que el Perú había agotado todos los medios posibles para solucionar el diferendo por la negociación bilateral y se veía obligado a recurrir a las instancias idóneas para resolver la controversia. Según un especial publicado por el diario limeño *La República* en enero de 2014, con esta conducta Chile extendió la alfombra roja al Perú para recurrir a la Corte Internacional de Justicia.¹⁶

Para lograr vincular judicialmente al Perú y Chile frente a la Corte Internacional de Justicia, Torre Tagle recurrió al *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1948* que estaba plenamente vigente y había sido ratificado por ambos países. Conforme al Art. XXXI del mismo, Lima estaba en condiciones de demostrar judicialmente que poseía el derecho o, en términos jurídicos, que contaba con el *título* para recurrir a la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, al momento de suscribir el tratado, en 1948, Perú

¹³Rodríguez Cuadros, M. (2010). La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile. Lima: Derrama Magisterial. p. 98.

¹⁴Rodríguez Cuadros, M. (2010). La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile. Lima: Derrama Magisterial. p. 112.

¹⁵Rodríguez Cuadros, M. (2010). La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile. Lima: Derrama Magisterial. p. 121.

¹⁶La República. (20 de enero de 2014). *La historia de cómo el diferendo marítimo llegó a la Corte de la Haya (Parte IV)*. Recuperado de <http://bit.ly/2qX2Rgo>

había formulado una serie de reservas que era necesario levantar.

Un par de semanas después de la respuesta peruana, la ministra de Relaciones Exteriores chilena, Soledad Alvear, renunció a su cargo para postular a la presidencia de su país. La responsabilidad de la política exterior recayó en el embajador Ignacio Walker.

El 4 de noviembre de ese mismo año, durante la reunión de jefes de Estado del Grupo de Río, el canciller peruano sostuvo una reunión de trabajo con el recién nombrado canciller chileno. La relación bilateral se encontraba bajo tensión porque días antes Chile y Ecuador habían firmado un Comunicado Conjunto en el que reafirmaban los principios de la *Declaración de Santiago de 1952* y el *Convenio de 1954*. Esta acción buscaba presentar al Perú ante la comunidad internacional como un país que no honraba sus acuerdos limítrofes¹⁷.

Ver Notas para el Docente 3



La conversación fue cordial. Ambos hablaron de diferentes temas, incluyendo la situación política existente y la mediterraneidad de Bolivia. Finalmente, el canciller peruano mostró su extrañeza ante la actitud del gobierno chileno de buscar convertir en multilateral una controversia limítrofe de naturaleza estrictamente bilateral y manifestó que, si esa era la decisión de Chile, entonces el Perú recurriría a la OEA, la ONU y demás foros internacionales; además de iniciar una ofensiva diplomática en ese mismo

sentido. El canciller chileno negó que esa fuera la intención de su país y reconoció que una política semejante sería contraproducente. En conclusión, ambos acordaron mantener el carácter bilateral del caso y reconocer la naturaleza jurídica de la controversia.

Al término de la conversación el representante peruano sugirió la conveniencia de suscribir un comunicado conjunto que diese cuenta de la reunión y de lo positivo de las coincidencias. El documento se hizo público al día siguiente con una sencilla ceremonia en un conocido hotel de Río de Janeiro.

En la declaración conjunta se puede leer lo siguiente: “Los cancilleres hemos reafirmado que el tema de la delimitación marítima entre ambos países, respecto del cual tenemos posiciones distintas, es una cuestión de naturaleza jurídica y que constituye estrictamente un asunto bilateral que no debe interferir en el desarrollo positivo de la relación entre Perú y Chile”.¹⁸

Para comprender el significado estratégico de este documento es necesario reconocer la gran responsabilidad política y legal de los jefes de gobierno y cancilleres. Ambos son los únicos funcionarios cuyos actos comprometen y obligan, frente al derecho internacional, a sus respectivos Estados por medio de la suscripción de tratados, pero también a través de declaraciones escritas y verbales.¹⁹

La suscripción de la Declaración Conjunta entre los cancilleres de Perú y Chile demuestra de forma fehaciente la preexistencia de una *controversia jurídica* entre estos dos países.

¹⁷Rodríguez Cuadros, M. (2010). La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile. Lima: Derrama Magisterial. p. 116.

¹⁸Páez, A. (25 de enero de 2014). Silencio de Chile por 18 años abrió a Perú la puerta de La Haya. *La República*. Recuperado de <http://bit.ly/2rhGZiI>

¹⁹Rodríguez Cuadros, M. (2010). La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile. Lima: Derrama Magisterial. p.138.

VIII. SEGUNDA ETAPA (2005 - 2006)

Poco después de suscribir la Declaración Conjunta entre Perú y Chile, el embajador peruano renunció a la Cancillería para asumir la representación ante la ONU. El 11 de agosto, el presidente peruano nombró como jefe de la diplomacia peruana a Fernando Olivera.²⁰

Notas para el Docente 4



Esta decisión provocó una de las crisis políticas más fuertes en el gobierno del expresidente Toledo. A menos de diez minutos de juramentar el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, el premier Carlos Ferrero renunció de manera irrevocable a su cargo. Esta decisión obligó a renunciar a todos los demás ministros, incluso al flamante canciller. Todo esto generó una profunda inestabilidad política en el país²¹.

Notas para el Docente 5



El 15 de agosto de 2005, el hasta entonces ministro de Economía y Finanzas Pedro Pablo Kuczynski juramentó como nuevo jefe del Gabinete. Con la voluntad explícita de retornar a una conducción profesional de la diplomacia peruana, se encomendó la Cancillería al embajador Óscar Maúrtua de Romaña. De esta forma se superó la crisis

política ministerial y se redujo el riesgo de la intervención partidaria en la política exterior²².

Entre tanto, la estrategia relacionada con los límites marítimos continuaba silenciosamente. El 23 de octubre el canciller sustentó ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República el *Proyecto de Ley de Líneas de Base de Dominio Marítimo*. Luego de un esfuerzo de consensuar los intereses nacionales en el Poder Legislativo, la iniciativa fue aprobada por el grupo de trabajo parlamentario acelerando su presentación ante el pleno

El 3 de noviembre del 2005 el Pleno del Congreso de la República Peruana aprobó el Proyecto de Ley con 98 votos a favor y ninguno en contra. Con el objetivo de enviar una señal de unidad política en materia de política exterior, esa misma tarde el presidente Alejandro Toledo promulgó la Ley.²³

La Ley 28621, *Ley de Líneas de Base de Dominio Marítimo*, fue elaborada teniendo en cuenta las recomendaciones de la Convención del Mar de 1982 y las reglas consuetudinarias del derecho internacional. A partir de este momento, el Perú formalizó el reconocimiento de la bisectriz y no el paralelo como criterio para la delimitación de las fronteras marítimas con otros países.

Chile no podía ver con agrado estos avances del Estado peruano y, antes de que la ley se oficializara, envió una nota de protesta a Torre Tagle. El canciller peruano respondió que este proyecto de ley constituía un acto

²⁰La República. (20 de enero de 2014). *La historia de cómo el diferendo marítimo llegó a la Corte de la Haya (Parte IV)*. Recuperado de <http://bit.ly/2qX2Rgo>

²¹La República. (20 de enero de 2014). *La historia de cómo el diferendo marítimo llegó a la Corte de la Haya (Parte IV)*. Recuperado de <http://bit.ly/2qX2Rgo>

²²La República. (20 de enero de 2014). *La historia de cómo el diferendo marítimo llegó a la Corte de la Haya (Parte IV)*. Recuperado de <http://bit.ly/2qX2Rgo>

²³La República. (20 de enero de 2014). *La historia de cómo el diferendo marítimo llegó a la Corte de la Haya (Parte IV)*. Recuperado de <http://bit.ly/2qX2Rgo>

soberano del Perú y que no admitiría injerencia alguna por parte de Estados extranjeros²⁴.

El 27 de febrero de 2006, por gestión de la Cancillería, el Congreso aprobó el retiro de reservas al *Pacto de Bogotá*²⁵. De esta manera la nota diplomática enviada por la Cancillería chilena en el año 2004 en respuesta al pedido peruano de iniciar negociaciones bilaterales para dar solución a la controversia limítrofe se convirtió en el instrumento para allanar el problema más difícil: vincular jurídicamente a Chile ante la Corte Internacional de Justicia.

Como era previsible, la reacción de Chile fue confrontacional. Durante la *IV Cumbre de las Américas* el presidente chileno Ricardo Lagos ordenó cancelar todas las reuniones programadas con funcionarios peruanos, argumentando razones de política interna. Sostuvo un encuentro con el presidente de los Estados Unidos de América e inició una ofensiva diplomática visitando diferentes países de América Latina denunciando la supuesta voluntad agresiva y violatoria al derecho internacional por parte del Perú. Finalmente, se reunió con el presidente ecuatoriano Alfredo Palacio, con quien ratificó los acuerdos de 1952 y 1954 y manifestó su intención de impedir que Perú buscara modificar los límites marítimos con su vecino país del norte.

Este retroceso en la política exterior chilena buscó incrementar la complejidad del problema y postergar su resolución. La reacción peruana debía ser cuidadosa: era necesario neutralizar la campaña, mantener la controversia en los cauces jurídicos, evitar una

escalada que pudiera generar incidentes armados, controlar los riesgos políticos y jurídicos asociados al proceso, canalizar la respuesta por la vía diplomática y someter al Estado chileno a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia²⁶.

Ver Notas para el Docente 6



La reacción peruana fue metódica y paciente. En un gesto de unidad, los candidatos presidenciales y los representantes de las fuerzas políticas más importantes decidieron respaldar a la Cancillería peruana en todas las acciones pertinentes a la defensa de los intereses nacionales. De esta manera, Torre Tagle logró la adhesión de la clase política peruana a sus objetivos frente a Chile y neutralizó el riesgo político del cambio de gobierno que se produciría en pocos meses²⁷

En abril de 2006, el Perú había logrado cumplir con todos los requisitos necesarios para presentar la demanda ante la Corte Internacional de Justicia, el Congreso estaba debidamente informado y contaba con el respaldo de la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el Perú estaba *ad portas* de un proceso electoral caracterizado por la polarización política, una alta incertidumbre y respaldo ciudadano volátil. Ante esta situación, la Cancillería logró nuevamente que todas las fuerzas políticas se comprometieran, más allá de cualquier resultado electoral, a respaldar las decisiones que se tomara respecto de un posible litigio internacional con Chile. Por consideraciones

²⁴La República. (20 de enero de 2014). *La historia de cómo el diferendo marítimo llegó a la Corte de la Haya (Parte IV)*. Recuperado de <http://bit.ly/2qX2Rgo>

²⁵OEA. Departamento de Derecho Internacional. (2013). *Tratados multilaterales. A-42: Tratado americano de soluciones pacíficas "Pacto de Bogotá"*. Recuperado de <http://bit.ly/2rhO42V>

²⁶Rodríguez Cuadros, M. (2010). *La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile*. Lima: Derrama Magisterial. p. 125.

²⁷La República. (20 de enero de 2014). *La historia de cómo el diferendo marítimo llegó a la Corte de la Haya (Parte IV)*. Recuperado de <http://bit.ly/2qX2Rgo>

estratégicas el presidente Toledo cedió a su sucesor la responsabilidad de presentar la demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya²⁸.

IX. TERCERA ETAPA (2006 – 2011)

Finalmente, el ganador del proceso electoral peruano de 2006 fue la principal figura de oposición al gobierno de Toledo, el expresidente Alan García. El cargo de ministro de Relaciones Exteriores recayó en el diplomático de carrera José Antonio García Belaunde, quien se mantuvo al frente de la Cancillería los cinco años que duraría el gobierno²⁹.

Las relaciones entre Alan García y la presidenta chilena Michelle Bachelet eran cordiales e incluso de una cierta afinidad ideológica. En la ceremonia de asunción de mando en la Casa de Pizarro estuvo presente como invitada de honor, también fue aplaudida efusivamente por el Congreso y en la parada militar se sentó al lado del presidente de la República.

Las excelentes relaciones peruano - chilenas en ese momento facilitó, entre otras cosas lo siguiente: el 2006 se firmó un *Tratado de Libre Comercio*; Santiago devolvió 3 mil 788 libros debidamente catalogados y restaurados que tenía en su poder desde la Guerra con Chile; a eso se sumaba la propuesta de creación del *Arco del Pacífico*, ente otros³⁰.

En este contexto, un proceso judicial internacional para delimitar la frontera marítima entre nuestros países hubiera sido inoportuno y hubiera hecho impracticable estas iniciativas de integración. Por ello el

presidente peruano retomó la idea de una solución mediante la negociación diplomática directa. En esta lógica el canciller peruano propuso reiteradamente a su par chileno reuniones bilaterales destinadas a negociar un acuerdo pesquero que definiera un nuevo status para la zona de controversia; la propuesta no fue bien recibida por el canciller chileno Foxley.

Mientras tanto, el silencioso trabajo del servicio civil peruano continuaba el proceso de implementación de la *Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo*. El 11 de agosto de 2006 se aprobó la Cartografía Nacional mediante Decreto Supremo 047-2007-RE. En ella, identificaba el área de superposición de las zonas marítimas de soberanía de Perú y Chile como área en controversia. Aunque esta norma no suponía un cambio significativo en la política peruana, era previsible una reacción del gobierno chileno.

La aparente tranquilidad en las relaciones bilaterales se interrumpió abruptamente cuando el Senado chileno aprobó la *Ley de Creación de la Región Arica Parinacota*. Esta norma fijaba como límite con el Perú el paralelo del *Hito N° 1* y no el *Punto Concordia* establecido en el *Tratado de Lima*. La reacción peruana fue inmediata, el 5 de enero de 2007 el canciller peruano llamó por teléfono a su homólogo chileno, comunicándole que viajaría el siguiente lunes a Santiago por un tema de suma importancia. Sorprendido, Foxley llamó enseguida al embajador peruano Hugo Otero quién le confirmó la molestia que habían causado en Lima los criterios utilizados para la creación de la nueva región norteña de Chile.³¹

²⁸Rodríguez Cuadros, M. (2010). La soberanía marítima del Perú: la controversia entre el Perú y Chile. Lima: Derrama Magisterial. p. 144.

²⁹Duran, P. (2014). *La hora de los halcones*. Buenos Aires: Planeta. p. 42.

³⁰ Duran, P. (2014). *La hora de los halcones*. Buenos Aires: Planeta. p. 55.

³¹La República. (21 de enero de 2014). *La historia de cómo el diferendo marítimo llegó a la Corte de la Haya (Parte V)*. Recuperado de <http://bit.ly/2qgFmO2>

La Cancillería chilena parecía no estar al tanto de que el Senado de su país había modificado una norma que hacía referencia a los límites con el Perú. Foxley se reunió en la Casa de la Moneda con Bachelet para buscar una solución al conflicto diplomático. Lima solicitaba que la presidenta de Chile vetara la ley, mientras que Santiago proponía dejar las cosas en manos del Tribunal Constitucional, cuyas competencias incluían la facultad de revisar y modificar las normas antes de su promulgación. Después de un debate interno, Chile decidió no utilizar el derecho de veto porque un acto de esta naturaleza podría generar un antecedente favorable para Perú en caso de una futura demanda internacional³².

La decisión chilena causó malestar en la Casa de Pizarro. Por esta razón el canciller peruano envió una nueva nota diplomática explicando los argumentos peruanos sobre los límites terrestres y reiterando sus fundamentos sobre el diferendo de límites marítimos. En este documento también solicitaba que, si Santiago recurriría al control constitucional, la nota diplomática sea de conocimiento de los magistrados de la Corte.

A fines de enero de 2007 el Tribunal Constitucional Chileno falló de manera unánime declarando inconstitucional el Art. 1 de la *Ley de Creación de la Región Arica Parinacota*. Finalmente, García Belaunde se comunicó telefónicamente con Foxley para asegurarle que la sentencia eliminaba una fuente de discordia entre ambos países³³.

Sin embargo, la situación política en Lima se estaba complicando. La creación de la Región Arica Parinacota había reactivado a los sectores nacionalistas más duros. Ollanta Humala, el líder del Partido Nacionalista, perdedor en las elecciones previas, cuestionó la

actitud del gobierno a la que calificó como “blanda”. En abril, convocó desde Tacna una marcha hasta la frontera chilena con el objeto de reivindicar el territorio terrestre en conflicto. El gobierno peruano consideró irresponsable esta iniciativa y se vio forzado a coordinar estrechamente con Santiago un operativo de seguridad. Se debía tener en cuenta que las consecuencias de un posible enfrentamiento entre los manifestantes y la policía fronteriza chilena podría derivar en un escenario de impredecibles consecuencias.

Finalmente, la marcha fue bloqueada por la policía peruana y no se produjeron incidentes graves. Sin embargo, esta situación llevó al mandatario peruano a reconsiderar la opción de iniciar una demanda ante la Corte Internacional de Justicia. García Pérez convocó a su Canciller y le dijo: “*Puedo controlar una, dos marchas, pero a la larga esto va a ser un problema permanente. Esto nos está jorobando mucho. No podemos estar eternamente con el tema de Chile. Esto no da para más. Vamos a La Haya...*”³⁴

Ver Notas para el Docente 7



X. CONFORMACIÓN DEL EQUIPO JURÍDICO INTERNACIONAL Y LA ELECCIÓN DEL MEJOR MOMENTO PARA DEMANDAR

Es práctica habitual entre los Estados que en un litigio internacional se contrate a un gran estudio jurídico internacional capaz de asumir la asesoría y defensa de la posición nacional antes y durante el proceso judicial. Sin

³²Duran, P. (2014). *La hora de los halcones*. Buenos Aires: Planeta. p.46.

³³Duran, P. (2014). *La hora de los halcones*. Buenos Aires: Planeta. p. 53.

³⁴Duran, P. (2014). *La hora de los halcones*. Buenos Aires: Planeta. p .55.

embargo, el Perú trazó una estrategia diferente: seleccionó a varios prestigiosos juristas internacionales, los considerados más idóneos para cada uno de los puntos que había que defender, y con ellos conformó al que calificó como “*el mejor equipo técnico-jurídico posible*” para el caso. Participaron juristas notables: El primero de ellos fue Alain Pellet, quien también asumió la responsabilidad de coordinar el equipo jurídico internacional: experto internacional y asesor de más de cuarenta países en casos ante la Corte Internacional de Justicia, es reconocido por su participación en la controversia sobre delimitación marítima en el mar Negro entre Rumania y Ucrania en el año 2004; la de Nicaragua y Honduras en el 2000; y la de Colombia y Nicaragua en el 2001.

Otro jurista incorporado al equipo fue el norteamericano Rodman Bundy de la Universidad de Boston. Ha sido consejero y abogado en diversos casos: la controversia sobre plataforma continental entre Túnez y Libia en 1982; y el caso de delimitación marítima entre Nicaragua y Colombia de 2001.

Un tercer miembro fue el británico VaughanLowe, que había tenido experiencia en las controversias entre Colombia y Nicaragua; y entre Ucrania y Rumania. Completaban el equipo peruano el también británico Michael Wood y el italiano TullioTreves, ambos con experiencia en la controversia entre Bangladesh y Myanmar.³⁵

Respecto al equipo nacional, fue liderado por Allan Wagner Tizón, un respetado diplomático, dos veces ministro de Relaciones Exteriores, ministro de Defensa y secretario general de la Comunidad Andina. Se nombró en calidad de coagentes a José Antonio García Belaunde y a Jorge Chávez Soto. Los juristas

peruanos que integraron este equipo incluían al exministro de Relaciones Exteriores Eduardo Ferrero Costa, asesor jurídico del Perú en la Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar entre los años 1978 y 1982. Roberto MacLean Ugarteche, jurista y miembro de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya ente los años 1977 y 1996 Juan Vicente Ugarte del Pino, expresidente de la Corte Suprema de Justicia y Manuel Rodríguez Cuadros, exministro de Relaciones Exteriores y uno de los iniciadores del proyecto. El equipo peruano contó también con dos cartógrafos: El capitán de Corbeta peruano Jaime Valdez y el americano Scott Edmonds³⁶. El equipo fue completado por técnicos de la marina, diplomáticos, juristas, cartógrafos e historiadores, etc.

Ver Notas para el Docente 8



Para asegurar la disponibilidad de recursos, que incluía contratar este selecto grupo de juristas nacionales y extranjeros, la Cancillería obtuvo del Congreso Peruano una ley especial con asignación presupuestaria adecuada para sufragar todos los gastos que este proyecto pudiera generar.

Otro aspecto importante en la estrategia peruana fue elegir el momento adecuado para presentar la demanda. En ese momento la Corte Internacional de Justicia estaba juzgando dos casos: el primero referido a la definición de límites marítimo y terrestre entre Nicaragua y Honduras; y el segundo, en fase de excepciones, los límites marítimos y terrestres entre Nicaragua y Colombia. La resolución de ambos casos era relevante para Perú por que existían semejanzas con la causa peruana. Finalmente, las sentencias fueron emitidas a

³⁵RPP. (23 de enero de 2014). *Conoce al equipo peruano que nos representa en la Haya*. Recuperado de <http://bit.ly/2rUUAZw>

³⁶RPP. (23 de enero de 2014). *Conoce al equipo peruano que nos representa en la Haya*. Recuperado de <http://bit.ly/2rUUAZw>

finales de 2007 y, en ambos casos, parecían dar la razón a la posición peruana. Luego de un detallado estudio fueron incluidas como fundamentos en la demanda.

La redacción de la demanda invirtió un esfuerzo especial en prevenir el riesgo de que Chile planteara excepciones preliminares. Como ya se ha mencionado en el contexto de los procesos ante la Corte Internacional de Justicia, el Estado demandado tiene derecho de plantear excepciones con la intención de dilatar o interrumpir el proceso sin llegar a discutir el asunto de fondo.

El 16 de enero de 2008 el gobierno peruano presentó su demanda ante la Corte Internacional de Justicia, dando inicio formalmente al caso. El proceso se prolongó por seis años y concitó un enorme interés en la ciudadanía, los medios de comunicación y los académicos especializados de ambos países. Finalmente, el 27 de enero de 2014 se dictó la sentencia, que otorgó al Perú 50,000 kilómetros cuadrados de mar territorial. El área equivale a la superficie de Costa Rica o Eslovaquia y representa casi el 70% de la pretensión demandada. Desde cualquier punto de vista, se debe reconocer que fue un hito importante en la historia republicana del Perú.

Un año después de la sentencia, gracias a un intenso y colaborativo trabajo conjunto, se había dado un gran avance en el cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Internacional de Justicia. En ese sentido, el canciller chileno Heraldo Muñoz declaró que *“Los caminos entre Chile y Perú están llenos de futuro”*. A la fecha lo único que falta es la presentación de la cartografía final a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas.

Finalmente, hay que resaltar que durante todo el tiempo que duró el proceso judicial, la Cancillería tuvo un especial cuidado con el manejo de la información que trasladaba a los medios de comunicación. Las reglas del proceso en la Corte Internacional de Justicia son muy estrictas y exigen una máxima reserva mientras no concluya la fase escrita.

Lo señalado anteriormente provocó un conflicto entre la prensa nacional que necesitaba mantener informada a la ciudadanía sobre un tema que es de gran interés público y la obligación del Ministerio de Relaciones Exteriores de guardar reserva procesal. La solución que se trabajó desde la Cancillería, durante la gestión del embajador Rafael Roncagliolo, fue la aproximación a líderes de opinión pública, instituciones representativas de la sociedad civil y medios de comunicación. Este trabajo que se realizó bajo el marco del respeto a la libertad de información y manteniendo la reserva que debe tener el Estado en esta clase de contextos. Durante los seis años que duró el proceso, los medios y los actores políticos involucrados se alinearon con los objetivos nacionales.

Notas para el Docente:

Comentarios generales:

El Caso de Gestión Pública *Diferendo Limítrofe entre Perú y Chile desde la Perspectiva de la Administración Pública* ha sido diseñado para contribuir a la formación de competencias de servidores públicos de nivel de Gobierno Nacional. Estas Notas para el Docente están acotadas para:

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

Las competencias específicas que pueden ser trabajadas en aula son:

	Gestión de Conflictos	<p>Notas para el Docente 1</p> <p>Notas para el Docente 3</p>
	Pensamiento Estratégico	<p>Notas para el Docente 1</p> <p>Notas para el Docente 2</p> <p>Notas para el Docente 3</p> <p>Notas para el Docente 6</p>
	Sentido de Urgencia	<p>Notas para el Docente 2</p> <p>Notas para el Docente 7</p>
	Gestión Política	<p>Notas para el Docente 4</p> <p>Notas para el Docente 8</p>
	Gestión de Opinión Pública	<p>Notas para el Docente 4</p> <p>Notas para el Docente 5</p>
	Gestión de Recursos Humanos	<p>Notas para el Docente 7</p>
	Gestión Presupuestal	<p>Notas para el Docente 8</p>

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

Asimismo, en algunos casos, se ha estimado indispensable incluir un texto mínimo para contextualizar el debate.

El caso puede tener diversos usos:

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

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

El equipo de casos de la Escuela Nacional de Administración Pública agradecerá toda comunicación que permita retroalimentar, enriquecer y corregir el caso. Puede comunicarse a casos_enap@servir.gob.pe

Si usted es docente y desea utilizar este caso en un proceso educativo formal de la educación superior, le cedemos libre y gratuitamente los derechos de uso mediante este documento. Además, si se comunica con nosotros, le daremos a conocer nuestra propuesta para mejorar su experiencia educativa. Comuníquese con nosotros.

Nota para el docente 1:

Pregunta motivadora:	¿Por qué el Perú no optó por una solución militar frente a la intransigencia de Chile?
Destinatarios	Diplomáticos 
Temas	Gestión de Conflictos; Pensamiento Estratégico 

Alternativas de discusión:	<ul style="list-style-type: none"> a. Porque la ventaja militar la tenía Chile, luego de una longeva política armamentista guiada bajo el principio de superar un conflicto con todos sus vecinos simultáneamente. b. Porque la política internacional del Perú siempre ha estado marcada por una posición pacífica y respetuosa del derecho internacional. c. Porque la incertidumbre política hizo impredecible prever qué grupo político se vería beneficiado y perjudicado en caso de conflicto. Esto desalentó el necesario consenso político. d. Porque el respeto por la vida de los peruanos desalentó alternativas bélicas que provocaría de forma inevitable un alto costo humano.
----------------------------	--

Nota para el docente 2:

Pregunta motivadora:	¿Qué debió hacer Bákula?
Destinatarios	Diplomáticos 
Temas	Pensamiento Estratégico; Sentido de Urgencia 
Alternativas de discusión:	<ul style="list-style-type: none"> a. Volver al Perú y elaborar con el respaldo de Cancillería un documento exhaustivo sobre la posición peruana que convenza al gobierno de Chile de la causa peruana. b. Convocar a la prensa e informar de los argumentos jurídicos de la posición peruana. (algo similar al Embajador peruano en Ecuador durante el periodo de conflicto Perú-Ecuador). c. Preparar una ayuda memoria de carácter personal y enviarla al Canciller de Chile por medios no oficiales, como muestra de buena voluntad. d. Elaborar tan pronto como sea posible una comunicación formal y entregarla en el lapso más breve de tiempo.

Nota para el docente 3:

Pregunta motivadora:	¿Cuál debe ser la estrategia del canciller peruano ante la oportunidad de un diálogo directo con el canciller de Chile?
Destinatarios	Diplomáticos 
Temas	Gestión de Conflictos; Pensamiento Estratégico 

Alternativas de discusión:	<ol style="list-style-type: none"> Cancelar la reunión y evitar todo contacto hasta neutralizar la agresión diplomática representada por la declaración conjunta de Chile y Ecuador. Limitar la reunión a una fría formalidad para manifestar con claridad el rechazo al comunicado conjunta de Chile y Perú. Aprovechar la Cumbre de Río para denunciar la política exterior de Chile en materia de fronteras y generar una corriente internacional de opinión favorable, con declaraciones de apoyo de terceros países. Sostener una reunión cerrada con el canciller de Walker para sincerar las posiciones y revertir la multilateralización del caso promovida por Chile.
----------------------------	--

Nota para el docente 4

Pregunta motivadora:	¿Cuál línea de acción recomendaría al Presidente?
Destinatarios	Funcionarios 
Temas	Gestión Política; Gestión de Opinión Pública 
Antecedentes	<p>La debilidad política del Presidente lo obliga a depender de Fernando Olivera, un actual aliado y antiguo enemigo político que permite al gobierno contar con mayoría en el Congreso. Luego de haber sido Ministro de Justicia y Embajador en España, Olivera necesita volver al Perú y jugar un rol protagónico en el gobierno para colocarse en una posición expectante frente a las futuras elecciones.</p> <p>Desafortunadamente, su pasado político no ha sido ajeno a los escándalos y en más de una oportunidad fue calificado de estridente, imprudente, vehemente e irresponsable. El Premier Ferrero ha manifestado su absoluto desacuerdo con su nombramiento como ministro de Relaciones Exteriores.</p>
Alternativas de discusión:	<ol style="list-style-type: none"> Rechazar la presencia en el gobierno de Olivera, arriesgando la mayoría en el Congreso y la gobernabilidad durante el último año de gobierno. Nombrar a Olivera Ministro de Justicia por segunda vez, arriesgando la politización del juicio contra el ex Presidente Alberto Fujimori. Esto podría conducir a su futura liberación por vicios procesales y a eventuales indemnizaciones. Nombrar a Olivera Ministro de Relaciones Exteriores, rompiendo una década de profesionalismo en la dirección de la cancillería y arriesgando una crisis política. Nombrar a Olivera Primer Ministro, desatando una guerra política con los principales partidos de oposición que podría conducir a la destitución del presidente Toledo.

Nota para el docente 5

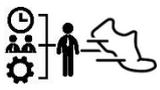
Pregunta motivadora:	¿Cuál línea de acción recomendaría al Presidente?
Destinatarios	Funcionarios 
Temas	Gestión Política; Gestión de Opinión Pública 
Antecedentes	La crisis política ha estallado luego del nombramiento de Olivera como Canciller. El Primer Ministro ha renunciado y ha obligado a renunciar a todos los miembros del Consejo de Ministros. El gobierno está gravemente debilitado, su principal aliado ha sido maltratado y la oposición política amenaza la gobernabilidad del país.
Alternativas de discusión:	<ul style="list-style-type: none"> a. Nombrar a Olivera premier y forzar una escalada política en la que la mayoría parlamentaria, aunque frágil y desmotivada, puede detener los intentos de destitución presidencial. b. Nombrar a un dirigente del partido de gobierno, con la seguridad que será un operador confiable del gobierno. Asignarle la misión de tender puentes con la oposición y superar la crisis sacrificando la presencia de Olivera en el Consejo de Ministros. c. Nombrar a un independiente como Premier con la intención de superar la crisis, sacrificando presencia en el Gabinete de Ministros durante el periodo electoral y la transferencia al nuevo gobierno. d. Nombrar a un opositor como Premier, para enfrentar a los partidos de oposición entre ellos y construyendo una nueva mayoría en el Congreso.

Nota para el docente 6

Pregunta motivadora:	Si tuviera que recomendar una acción al gobierno peruano con motivo de la campaña diplomática chilena ¿cuál de las siguientes alternativas seleccionaría?
Destinatarios	Diplomáticos 
Temas	Gestión de Conflictos; Pensamiento Estratégico 
Alternativas de discusión:	<ul style="list-style-type: none"> a. Duplicar las visitas realizadas por la diplomacia chilena negando las acusaciones recibidas. b. Consolidar el frente interno, comprometiendo a los actores políticos peruanos en campaña electoral con la política exterior peruana. c. Concluir los requisitos para presentar la demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

	<p>d. Iniciar una campaña contra las inversiones chilenas en el Perú, cerrar las fronteras con Chile y expulsar a los ciudadanos de ese país que se encuentren ilegalmente en el Perú.</p> <p>e. Movilizar las Fuerzas Armadas al Sur para dar una clara señal de la voluntad peruana por proteger la política nacional por todos los medios.</p>
--	---

Nota para el docente 7

Pregunta motivadora:	¿Cuál debería ser la estrategia de conformación del equipo jurídico para afrontar el juicio en la Corte Internacional de Justicia de La Haya?
Destinatarios	Diplomáticos; Funcionarios 
Temas	Gestión de Recursos Humanos; Sentido de Urgencia 
Antecedentes	Perú y Chile se preparan para conformar sus respectivos equipos legales para afrontar el juicio en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El compromiso de cada experto no solo lo compromete a él, sino a su entorno profesional inmediato.
Alternativas de discusión:	<p>a. Contratar un bufete experto en llevar casos ante la CIJ, con experiencia comprobada en atender todas las posibles incidencias del proceso, con equipos de abogados y asesores integrados y habituados a la sinergia de su trabajo conjunto, con respaldo institucional fuertemente motivado por alcanzar los <i>honorarios de éxito</i> previstos en el contrato y con recursos materiales disponibles <i>in situ</i>.</p> <p>b. Contratar varios estudios de abogados, cada uno encargado de uno de los problemas relevantes del juicio y con un contrato que solo les permite alcanzar <i>honorarios de éxito</i> si el tribunal da la razón a Perú en su espacio de asesoría.</p> <p>c. Conformar un equipo seleccionando individualmente a expertos con experiencia en procesos en la CIJ para cada problema relevante del proceso judicial. Aunque no necesariamente hayan trabajado en equipo anteriormente, son profesionales habituados a cooperar en procesos judiciales con sus pares y la sinergia será gestionada por diplomáticos peruanos.</p>

Nota para el docente 8

Pregunta motivadora:	¿Cuál debería ser la estrategia para afrontar los problemas presupuestales que demandará el proceso judicial?
Destinatarios	Funcionarios 

Temas	<p>Gestión Política; Gestión presupuestal</p> 
Antecedentes	<p>Perú debe afrontar en el corto plazo un proceso judicial en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Es indispensable contar con recursos considerables. Los expertos internacionales y su equipo inmediato tienen altos honorarios (es un mercado muy limitado, conocen que el proceso tiene un costo de oportunidad muy alto y sus servicios son demandados también por Chile). Además, será necesario afrontar cualquier imprevisto en el juicio.</p> <p>Sin embargo, es necesario también tomar en cuenta que el respaldo político al proceso será revertido con consecuencias imprevisibles para los miembros peruanos del equipo jurídico, si el juicio no concluye satisfactoriamente. Las consecuencias en este escenario serían: acciones de control con ánimo punitivo, cuestionamientos en la opinión pública de uso ineficiente de recursos públicos, filtración a los medios de los pagos a los expertos con la finalidad de promover comparaciones demagógicas con los remuneraciones de profesores universitarios en derecho, entre otras.</p> <p>¿Cuál debería ser la estrategia para afrontar los problemas presupuestales que demandará el proceso judicial?</p>
Alternativas de discusión:	<ol style="list-style-type: none"> a. Seguir los procedimientos contractuales previstos por la normatividad del Sistema Administrativo de Abastecimiento, asumiendo las consecuencias en oportunidad de contrataciones, tiempo y calidad; y demostrando que el éxito en la gestión pública se puede alcanzar con las mismas condiciones en las que se gestiona el resto del Estado. b. Declarar en emergencia el sector de Relaciones Exteriores, permitiendo el uso de los beneficios que la Ley autoriza en caso excepcional al proceso judicial de La Haya. De esta forma, el equipo técnico no podrá aducir que las limitaciones normativas le impidieron cumplir su encargo con éxito y un resultado contrario a los intereses nacionales será de su exclusiva responsabilidad. c. Promover una reforma del Sistema Administrativo de Contrataciones con el objetivo de simplificar los procedimientos. De esta forma, la ventana de oportunidad que genera el respaldo político de la ciudadanía y los grupos políticos, permitiría profundizar la reforma del Estado y asegurar que toda la gestión pública se beneficie de procedimientos menos engorrosos. La campaña mediática utilizaría el Lema “Si es bueno para La Haya, es bueno para nosotros.” d. Promover una ley especial que proporcione una asignación presupuestaria suficiente destinada exclusivamente al proceso judicial de La Haya. El respaldo político, asegurado luego de una coordinación permanente con el Congreso, se espera que permita velocidad y precisión en la habilitación de fondos públicos.

LÍNEA DE TIEMPO:
DIFERENDO LIMÍTROFE ENTRE PERÚ Y CHILE
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

 <p>1879 Guerra del Pacífico</p> <p>Enfrentó a Chile contra Bolivia y Perú entre 1879 y 1883. Hitó dramático en la historia de América del Sur, particularmente para Bolivia y Perú que fueron las potencias perdedoras.</p>	<p>1883 Firma del Tratado de Ancón</p> <p>○ Tratado de Paz y Amistad que firmaron Perú y Chile. Puso fin al conflicto bélico. Además, restableció la paz y las relaciones diplomáticas</p>	<p>1884 Pacto de Tregua entre Chile y Bolivia</p> <p>Pone fin a las beligerancias entre estos Estados. El último pierde de manera definitiva su litoral marítimo.</p> <p>1904 Firma del Tratado de Lima</p> <p>Resuelve la controversia de soberanía por las provincias de Tacna y Arica. Tacna es devuelta al Perú y Arica queda definitivamente en poder de Chile.</p>	 <p>1947 Chile y Perú declaran soberanía sobre sus 200 millas</p> <p>Chile y Perú son los primeros países del orbe que declaran su soberanía sobre las 200 millas náuticas frente a sus costas. Anteriormente, Estados Unidos había declarado soberanía pero no señalaba extensión.</p>
<p>1952: Firma de la Declaración de Zona Marítima</p> <p>○ Declaración de Santiago, que reconoce las 200 millas náuticas como parte de su soberanía y jurisdicción. Es un hito importante en el proceso formativo del Derecho del Mar.</p> <p>1954: Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima</p> <p>Firmado entre Chile, Ecuador y Perú. Se reafirman los puntos tratados en la Declaración de Santiago.</p>	<p>1986: Perú entrega el Memorándum Bákula</p>  <p>El embajador peruano en Chile, Juan Miguel Bákula, entrega el "Memorándum Bákula", una nota diplomática al canciller chileno, Jaime del Valle, con la posición peruana sobre la inexistencia de un tratado de delimitación marítima entre ambos países y la necesidad de suscribir uno. Chile responde que harán los estudios correspondientes. No se pronunciaron nunca más sobre el tema.</p>	<p>2000 Chile entrega cartas náuticas a Naciones Unidas con frontera marítima</p> <p>Chile entrega a las Naciones Unidas sus cartas náuticas que indican al paralelo 18°21'00" como frontera marítima con Perú. Este acto unilateral de Chile genera la protesta peruana.</p>	<p>2004 Perú solicita iniciar negociaciones para delimitación</p> <p>La cancillería peruana a cargo de Manuel Rodríguez Cuadros envía una nota diplomática dirigida a su par chilena Soledad Alvear. En esta nota Perú solicita a Chile iniciar negociaciones destinadas a delimitar la frontera marítima y le otorga un plazo de sesenta días. Chile responde que no resulta procedente referirse a negociaciones y rechaza el plazo propuesto.</p>
<p>2004 Perú y Chile reconocen controversia</p> <p>El Canciller peruano Manuel Rodríguez Cuadros durante la reunión de jefes de Estado del Grupo de Río emite un comunicado conjuntamente con el canciller Chileno Ignacio Walker. En este comunicado conjunto ambos países reconocen la existencia de una controversia jurídica en torno al tema.</p>	 <p>2005 Perú promulga Ley de Bases del Dominio Marítimo</p> <p>El Presidente de la República del Perú, Alejandro Toledo, promulga la Ley de Bases del Dominio Marítimo. Señala que al superponerse el dominio marítimo chileno y el peruano en la frontera, se debe usar la bisectriz. Chile rechaza las pretensiones peruanas alegando que eran maniobras del presidente peruano para aumentar su popularidad. Perú afirma que las declaraciones de molestia del gobierno chileno son expresiones inaceptables.</p>	<p>2006 Chile crea la Región Arica Parinacota.</p> <p>Ante el hecho, Perú presentó una Nota de protesta a la cancillería chilena sosteniendo que esta ley de creación incumple el Tratado de Lima de 1929. Perú presentó una segunda Nota de Protesta. El Tribunal Constitucional Chileno declara inconstitucional esta norma.</p>	
<p>2007 Perú aprueba nueva cartografía sobre su dominio marítimo.</p> <p>La normativa establece las líneas de bases y la proyección de límite exterior del mar territorial hasta las 200 millas marinas. Destaca el Área en Controversia con Chile y el triángulo exterior como parte de su dominio marítimo.</p>	<p>2007 Perú notifica a Chile que acudirá a la Corte Internacional</p> <p>Durante la Asamblea de la OEA en Panamá, el canciller peruano José García Belaunde notifica a su par chileno Alejandro Foxley que Perú acudirá a la Corte Internacional de Justicia de la Haya con la finalidad de zanjar el tema de la delimitación marítima pendiente entre ambos países.</p>	<p>2008 Perú presenta demanda ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya</p> <p>El Caso presentado es el concerniente a la delimitación marítima entre la República del Perú y la República de Chile.</p> <p>Aquí concluye el proceso administrativo del diferendo. Posteriormente, tras el juicio, la corte falló a favor de Perú el 27 de enero de 2014.</p>	<p>Fuentes de las Imágenes:</p> <p>Guerra del Pacífico: https://es.wikipedia.org/wiki/Combate_naval_de_Angamos#/media/File:Combate_Naval_de_Angamos.jpg</p> <p>Juan Miguel Bákula: http://elcomercio.pe/blog/huellasdigitales/2010/11/a-la-memoria-de-juan-miguel-ba</p> <p>Ley de Bases del Dominio Marítimo: http://cdn8.larepublica.pe/sites/default/files/styles/img_620/public/imagen/2014/07/11/imagen-lineas-base.jpg</p>

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES Y LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Juan José Martínez Ortiz

RESUMEN

La cuestión de la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales adquiere particular relevancia, en el contexto de la descentralización y de las autonomías otorgadas a los gobiernos regionales y locales. Esta función rectora de las políticas nacionales y sectoriales es uno de los factores que contribuyen con el cumplimiento del principio de unidad del Estado establecido en la Constitución Política. Dicha función adquiere particular relevancia, en el contexto de la descentralización y de las autonomías otorgadas a los gobiernos regionales y locales. La función rectora es uno de los factores que contribuyen con el cumplimiento del principio de unidad del Estado previsto en la Constitución Política.

PALABRAS CLAVES

Rectoría; autonomía; gobierno subnacional; políticas nacionales; políticas sectoriales; principio de unidad.

SUMARIO

1. LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES. 2. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LOPE). 3. ALCANCES DE LA RECTORÍA DEL GOBIERNO NACIONAL DE LAS POLÍTICAS NACIONALES SECTORIALES. 4. LÍMITES DE LA RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES. 5. PROPUESTA PARA REGLAMENTAR LA

RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES. 6. CONCLUSIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. GOBIERNOS SUBNACIONALES

La descentralización implica el surgimiento de nuevos órganos del Estado con un ámbito de actuación territorial limitado (regiones, departamentos, provincias, distritos). Estas entidades subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales) se constituyen en centros de poder, diferentes del gobierno nacional y de las entidades originalmente definidas en el Estado.

No se trata de entidades territoriales con meros poderes administrativos (desconcentrados o derivados), sino; entidades con verdadera sustancia política (que se

deriva del voto ciudadano). Por lo tanto, estamos ante la creación de entidades distintas y autónomas, establecidas desde la Constitución; integrantes del mismo Estado.

Sobre el concepto de autonomía, el Tribunal Constitucional ha precisado el carácter restringido del mismo, estableciendo que: “(...) la autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste” (Expediente N° 0012-1996-I/TC). En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía no es ilimitada y debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal (Expediente N° 0010-2003-AI/TC).

La “autonomía” como categoría constitucional no puede ser interpretada aisladamente ni exacerbados sus alcances utilizando este mecanismo. Esta categoría debe ser interpretada como parte un todo (como parte de la Constitución), en donde cada una de sus partes (de sus categorías y sus conceptos) deben ser entendidas armónicamente y en conjunto (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0038-2004-AI/TC y Expediente N° 01921-2009-PA/TC).

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha precisado que “(...) no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido (...)” (Expediente N° 0010-2003-AI/TC y Expediente N° 01921-2009-PA/TC).

En relación al contexto específico de la descentralización, el Tribunal Constitucional ha establecido que la regionalización es incompatible con la autarquía y que la organización de los gobiernos nacional, regional y local, dentro de sus determinadas circunscripciones, debe realizarse conforme a la Constitución y la Ley, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0020-2005-PI/TC y Expediente N° 0021-2005-PI/TC).

Precisando los conceptos, el Tribunal Constitucional ha establecido que la autonomía de los órganos previstos en la Constitución no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que dichas entidades deben tomar en cuenta en su ejercicio. Uno de esos límites es el principio de unidad del Estado y los mecanismos establecidos en leyes orgánicas y en las leyes ordinarias (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0054-2004-PI/TC).

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional señala que la autonomía de la que gozan determinadas entidades del Estado está limitada a las competencias que le han sido asignadas y que puede tener diversos niveles de intensidad, de modo que es lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0007-2002-AI/TC).

Así también, el Tribunal Constitucional señala que el control de constitucionalidad de las ordenanzas regionales debe realizarse conforme a la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y las demás normas dictadas por el Gobierno Nacional (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0020-2005-PI/TC y Expediente N° 0021-2005-PI/TC).

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que las competencias de los gobiernos regionales deben ejercerse conforme a la Constitución y la ley (entendiendo esto último como la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y las demás normas dictadas por el Gobierno Nacional) y, en armonía con las políticas y planes nacionales de desarrollo (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0020-2005-PI/TC y Expediente N° 0021-2005-PI/TC).

En esa misma línea tenemos al artículo 49° de la Ley de Bases de Descentralización que establece que: “el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades”

2. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LOPE)

La Constitución establece la unidad del Estado como principio básico que determina la organización y funcionamiento del Estado Peruano. El artículo 43° establece el principio de Estado unitario al determinar que “el Estado

¹ En el derecho constitucional se ha desarrollado el concepto de bloque de constitucionalidad. Se trata de normas que no son materialmente constitucionales, sino normas interpuestas. Son normas a las que la Constitución les atribuye la virtualidad de condicionar la creación de otras que, sin embargo, son de su mismo rango.

El Tribunal Constitucional ha señalado que: “Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los

es uno e indivisible [subrayado añadido]” y su gobierno, “unitario, representativo y descentralizado [cursivas y subrayado añadidos]”.

Complementariamente, el artículo 183° señala que “*El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación* [cursivas y subrayado añadidos]”.

Este principio establece la unidad en la organización diversa del Estado y en las autonomías previstas a sus organismos constitucionales y entidades descentralizadas. Así, tenemos que al mismo tiempo que el Estado se organiza según Poderes, organismos constitucionales y niveles de gobierno para cumplir con sus roles y funciones; también necesita reconducir toda esa estructura a la unidad, al Estado Unitario. En esto consiste el mandato de los artículos 43° y 183° de la Constitución.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), norma que forma parte del bloque de constitucionalidad¹ del Estado, ha establecido una serie de mecanismos, a cargo del Poder

órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos” (STC 0046-2004-AI, fundamento 4).

El concepto de bloque de constitucionalidad es importante, porque para evaluar la constitucionalidad de una norma, ésta no se contrasta únicamente con las normas constitucionales sino con aquellas que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Ejecutivo; que sirven en esta labor de reconducción a la unidad:

- a) los sistemas administrativos,
- b) los sistemas funcionales, y
- c) las políticas sectoriales nacionales.

Estos mecanismos pretenden hacer efectivo el principio de Estado unitario.

3. ALCANCES DE LA RECTORÍA DEL GOBIERNO NACIONAL DE LAS POLÍTICAS NACIONALES SECTORIALES

En su artículo 4°, la LOPE precisa lo que debe entenderse por políticas nacionales y las establece como aquellos vectores que:

“(…) definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas”.

En ese contexto, es oportuno precisar que las políticas públicas se diseñan, planifican, desarrollan y ejecutan, de acuerdo a lo establecido en las políticas nacionales y sectoriales. Esto, de acuerdo a lo establecido en los artículos 192° y 195° de la Constitución².

La LOPE establece la rectoría del Poder Ejecutivo sobre políticas nacionales y

² El artículo 192° de la Constitución señala que: “Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, **en armonía con las políticas y planes nacionales** y locales de desarrollo”.

sectoriales como una facultad exclusiva de dicho nivel de gobierno. En el artículo 4° de la LOPE se establece que **una de las competencias exclusivas** del Poder Ejecutivo es: “diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”.

Dicho artículo está en concordancia con lo establecido en el Artículo 26° de la Ley de Bases de la Descentralización y el Artículo 45° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Estas normas establecen la clasificación de competencias exclusivas y competencias compartidas en los tres niveles de gobierno. La rectoría de las políticas nacionales y sectoriales es –indiscutidamente– una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo (Gobierno Nacional). Sobre ese punto, la Ley de Bases de la Descentralización señala que no son objeto de transferencia ni delegación, las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo.

Concordante con ello, el artículo 45° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que: “Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley”.

Adicionalmente, el artículo 6° de dicha Ley Orgánica señala que el Poder Ejecutivo

El artículo 195° señala que: “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, **en armonía con las políticas y planes nacionales** y regionales de desarrollo”.

ejerce las funciones de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado.

Asimismo, los artículos 22° y 23° establecen que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. De acuerdo lo señalado en las normas citadas, que la denominada rectoría implica dos ámbitos:

- a) La definición, planificación, diseño, establecimiento, normatividad, evaluación, supervisión de las políticas nacionales y sectoriales.
- b) La ejecución de políticas nacionales/sectoriales.

En función a esta competencia exclusiva, el Gobierno Nacional puede definir, regular, modular y encauzar específicamente las competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales. La rectoría afecta directamente las actividades de las entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno, regulándolas.

En este punto debemos recordar que esta función rectora es uno de los factores que contribuyen con el cumplimiento del principio de unidad del Estado. Esta función rectora se sustenta también en la responsabilidad en la gestión de los servicios públicos que la Constitución le asigna al Poder Ejecutivo (artículo 119° de la Constitución).

Con la rectoría sobre las políticas nacionales y sectoriales se busca promover el correcto desempeño de las entidades públicas y un mínimo nivel de eficiencia y eficacia en

la acción del Estado (de todas sus entidades), en todo el territorio de la república; para todos los ciudadanos³.

Las políticas nacionales y sectoriales son directrices que sirven para engarzar, articular lo nacional con lo subnacional, de modo que dichas “partes” (regional y local) manifiesten la unidad del Estado (aún en el ámbito de sus competencias). Por tanto, el ejercicio de los roles y funciones de los gobiernos regionales y locales debe llevarse respetando las políticas establecidas por el Gobierno Nacional.

El Tribunal Constitucional sigue esta línea. Ha señalado que el ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales deberá de realizarse en los términos establecidos en la Constitución y las leyes orgánicas, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación.

También ha señalado que la autonomía de la que gozan determinadas entidades del Estado está limitada a las competencias que le han sido asignadas y que puede tener diversos niveles de intensidad, de modo que es lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue. Finalmente, recuerda que los gobiernos regionales deben actuar en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, conforme al artículo 192° de la Constitución.

En ese contexto, del marco jurídico citado se deriva la competencia del Poder Ejecutivo para diseñar, establecer, evaluar y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, así como asegurar las medidas necesarias en caso de incumplimiento. La LOPE (Artículo 23°) es consistente con línea, cuando establece que los Ministerios son competentes para:

³ La rectoría del Gobierno Nacional sobre los sistemas administrativos, sistemas funcionales y políticas

nacionales y sectoriales parece ser un atributo propio del modelo peruano de organización del Estado.

- a) Aprobar las disposiciones normativas que les correspondan.
- b) Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.
- c) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes.

Adicionalmente, el artículo 23° de la LOPE, establece que para el ejercicio de las competencias compartidas, corresponde a los Ministerios:

- a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
- b) Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.
- c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

4. LÍMITES DE LA RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES

La rectoría del Poder Ejecutivo sobre los sistemas administrativos, sistemas funcionales y políticas nacionales y sectoriales parece ser un atributo propio del modelo peruano de descentralización.

Sin embargo, existen malentendidos sobre el alcance de la rectoría y las autonomías de los gobiernos sub nacionales. Hay quienes consideran que solamente debe existir consulta y coordinación⁴ entre el gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales y que en ello consistiría la rectoría. Esa es una visión equivocada, puesto como ya se ha visto, en nuestro modelo constitucional de descentralización, la rectoría implica potestades de conducción y de primacía de parte del Poder Ejecutivo. Es un mecanismo para dar unidad al Estado y para darle mayor valor a la unidad (más allá que la suma de partes, que serían los gobiernos sub nacionales).

Además del malentendido mencionado, hay que ser honestos en señalar que el Poder Ejecutivo tampoco se ha esforzado mucho en configurar y ejercer la rectoría sobre políticas nacionales y sectoriales. Podemos afirmar, de manera general, que el Poder Ejecutivo ha ejercido parcialmente la rectoría; limitándose en muchos casos a fijar objetivos generales sectoriales (algo así como una lista de deseos que se quisieran alcanzar).

El Poder Ejecutivo no ha tomado en cuenta que la rectoría implica adicionalmente el establecimiento de un conjunto diverso de otros instrumentos o mecanismos para el desarrollo o cumplimiento de tales políticas. Tampoco ha tomado en cuenta que la rectoría requiere de supervisión (determinación de niveles de cumplimiento y aplicación de medidas correctivas) y de evaluación (medición de resultados e impactos) en cuanto a la ejecución o cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales establecidas.

5. PROPUESTA PARA REGLAMENTAR LA RECTORÍA

extrapolaciones directas entre lo que sucede en dicho país y el Perú.

⁴ Seguramente basados en el modelo español de descentralización. Sin embargo nuestro modelo constitucional es diferente y no se pueden hacer

DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES

Sea por malentendidos, desconocimiento o por falta de voluntad para el ejercicio de la rectoría, consideramos que deberían precisarse sus alcances, para que no queden dudas sobre el contenido de la rectoría ni sobre las obligaciones que debe desarrollar el ente rector.

Esta precisión podría hacerse reglamentando los artículos 4°, 22° y 23° de la LOPE. Un reglamento sobre esta materia debería establecer lo siguiente:

- a) Definición de políticas nacionales y sectoriales, sus alcances y contenido.
- b) Contenido y alcances de la “rectoría” de las políticas nacionales y sectoriales.
- c) Mecanismos e instrumentos para el ejercicio de dicha rectoría. En este aspecto se deben establecer sistema de información, instancias de articulación, coordinación y seguimiento de las políticas, establecimiento de guías y estándares nacionales, incentivos presupuestarios, etc.
- d) Responsabilidades por el incumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales. En esta sección debería precisarse si la responsabilidad es de las entidades o de sus funcionarios y directivos o, si coexistirán ambas responsabilidades.

6. CONCLUSIONES

El objeto de la rectoría sobre las políticas nacionales y sectoriales es que la acción del Poder Ejecutivo guíe, ordene, unifique y conduzca el desarrollo de las políticas públicas que se ejecutan e implementan a nivel nacional, de manera tal que se garantice el correcto desempeño de las entidades públicas

y se logre asegurar un mínimo nivel de eficiencia y eficacia en la acción del Estado, en todo el territorio de la república; para todos los ciudadanos.

La situación actual, donde existen cuestionamientos al alcance de la rectoría y deficiencias en su ejercicio, dificultan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales. Esto afecta el desarrollo de una adecuada gestión descentralizada del Estado. El efecto ulterior de ello es que la ejecución de las políticas públicas a nivel territorial se desarrolla de diversas maneras, con diversos estándares, diferentes niveles presupuestarios y capacidades distintas. Esto afecta la cantidad y la calidad de la regulación, servicios y prestaciones que los ciudadanos reciben en todo el país.

Reglamentar la rectoría contribuiría a clarificar los alcances de la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales y, a promover su ejercicio efectivo, por parte del Poder Ejecutivo.

7. BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la Republica. (1993). Constitución Política del Perú de 1993. Lima Recuperado de <http://bit.ly/1mIs75V>

Expediente N° 0012-1996-I/TC (Lima). (1996). Tribunal Constitucional.

Perú. Tribunal Constitucional. (15 de diciembre de 2004). Setencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0010-2003-AI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda, y García Toma.] . Recuperado de <http://bit.ly/2sZg60y>

Perú. Tribunal Constitucional. (8 de marzo de 2005). Setencia del Pleno del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0038-2004-

AI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli, y Landa Arroyo]. Recuperado de <http://bit.ly/2rYrN9l>

Perú. Tribunal Constitucional. (15 de febrero de 2005). Setencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0046-2004-PI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo]. Recuperado de <http://bit.ly/2syuHT6>

Perú. Tribunal Constitucional. (6 de diciembre de 2010). Setencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 01921-2009-PA/TC. Lima. [MP. Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz]. Recuperado de <http://bit.ly/2sy6tZo>

Perú. Tribunal Constitucional. (27 de setiembre de 2005). Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0020-2005-PI/TC y expediente N° 0021-2005-PI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli Y Landa Arroyo]. Recuperado de <http://bit.ly/2roR4L4>

Perú. Tribunal Constitucional. (13 de abril de 2005). Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0054-2004-PI/TC Lima. [MP. Alva Orlandini, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo]. Recuperado de <http://bit.ly/2s8snja>

Perú. Tribunal Constitucional. (27 de agosto de 2003). Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0007-2002-AI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Rey Terry, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma]. Recuperado de <http://bit.ly/1GyPRmy>

Ley N° 27783. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 17 de julio de 2002.

Ley N° 29158. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 19 de diciembre de 2007.

Ley N° 27867. Diario Oficial El Peruano, Lima, Santiago, Lima, Santiago, 16 de noviembre de 2002.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO: DEL CRIMEN Y CASTIGO HACIA UNA POLÍTICA DE INTEGRIDAD

Janeyri Boyer Carrera¹

RESUMEN

¿De qué hablamos cuando hablamos de un procedimiento administrativo disciplinario?: ¿De Crimen y Castigo, desde el punto de vista del poder de policía estatal entendido como aquel que busca castigar a quien infringe la literalidad normativa?; o más bien, ¿De una política pública que en su aplicación tendría que apostar por fomentar la confianza ciudadana en sus autoridades y en la erradicación de la impunidad en la Administración Pública? Este trabajo tiene por propósito aportar algunas reflexiones sobre el procedimiento administrativo disciplinario – PAD como manifestación del poder de auto – organización del Estado y como parte importante de una política nacional de integridad.

PALABRAS CLAVES

Procedimiento administrativo disciplinario; integridad; servidores civiles; responsabilidad funcional; responsabilidad disciplinaria; funcionarios; faltas administrativas.

SUMARIO

1. CONTEXTUALIZANDO: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO? 2. NECESIDAD DE ESCLARECER EL ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y DE LA RESPONSABILIDAD FUNCIONAL. 2.1. PRIMER PROBLEMA: ¿QUÉ

ENTENDEMOS POR FUNCIONARIOS, PARA EFECTOS DE DEFINIR A LA AUTORIDAD COMPETENTE EN EL PAD? 2.2. SEGUNDO PROBLEMA: LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS TITULARES DE LAS ENTIDADES TIPO B. 2.3. TERCER PROBLEMA: LA NOCIÓN DE EX SERVIDORES CIVILES. 3. UNIFICAR EL CATÁLOGO DE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y DELIMITAR LAS COMPETENCIAS DE LAS VÍAS ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS DE SERVIDORES PÚBLICOS. 4. ORGANIZAR LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS Y COMUNICARLAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA QUE ESTÉN ADECUADAMENTE INFORMADOS. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

¹. Las opiniones vertidas en el presente trabajo no constituyen, en modo alguno, la opinión de SERVIR.

1. CONTEXTUALIZANDO: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO?

Cuando hablamos del poder disciplinario hablamos de cómo el Estado, y siendo más específicos, las entidades públicas, protegen el adecuado funcionamiento de sus organizaciones. A diferencia de los procedimientos administrativos sancionadores de sujeción general o en los que los sujetos pasivos son terceros administrados (por ejemplo, en un procedimiento sancionador pesquero, en el que sujeto pasivo podría ser el titular del permiso de pesca o el armador pesquero), en cuyos casos la autoridad administrativa tutela, más bien, la legalidad.

Hablamos del disciplinario y, para el propósito de estas líneas, de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, como un mecanismo disuasivo de la comisión de conductas que afecten los intereses generales previstos en el ejercicio de las funciones públicas. Su aplicación trasciende a la vinculación formal entre los servidores públicos y el Estado.

Esto significa que no sería estrictamente necesaria la presencia de un “vínculo laboral” - entendiéndolo que los servidores civiles pueden vincularse a través de un acto que lo inviste de poder, de un contrato o un acto de designación -; que podrían prestar servicios en un horario fijo y con una remuneración, ser dietarios (un consejo directivo) o *ad honorem* (un comité consultivo); y, en todos los casos, su vinculación al ordenamiento jurídico tendría que ser un valor superior al principio de jerarquía, o a las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos (por ejemplo, en caso el jefe ordene al servidor que lleve a cabo un acto de corrupción). Precisamente, porque sus

funciones son públicas, éstas les son reconocidas debido a los intereses generales que tutelan a través del ejercicio de dichas funciones públicas.

Entonces, en principio, el Estado procesa y castiga al servidor público cuando, a través de sus actuaciones, infringe las normas que determinan qué conductas se encontrarían prohibidas, por ser incompatibles con la organización administrativa. No cualquier infracción a las normas, sino aquellas que se encuentran reconocidas como faltas. Así no será lo mismo, repartir volantes de un candidato a la alcaldía haciendo proselitismo, si dicha conducta la efectúo en mi casa o en la calle, pero sí lo será, si la llevo a cabo en las instalaciones de la entidad pública mientras traslado documentos oficiales. Esta infringiría el artículo 85.1) de la Ley del Servicio Civil que establece como falta administrativa “realizar actividades de proselitismo político durante la jornada de trabajo, o a través del uso de sus funciones o de recursos de la entidad pública”. Solo entonces, se podría iniciar un procedimiento disciplinario.

Entenderemos, jurídicamente y siguiendo las nociones de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, como procedimiento administrativo disciplinario, al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los servidores públicos. Este acto impondrá una sanción administrativa, o archivará el procedimiento iniciado.

Ahora bien, desde el punto de vista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2017), el procedimiento administrativo disciplinario es

un elemento indispensable para una política nacional de integridad, porque el castigo oportuno y razonable de una conducta contraria a la ética o a los intereses generales, genera confianza en la población respecto de sus autoridades, y en que el gobierno está aplicando el Estado de Derecho a todos y que los servidores públicos no pueden actuar con impunidad. En el *Estudio sobre Integridad en el Perú*, la OCDE señala:

“Los marcos normativos de integridad del sector público efectivos y abarcadores incluyen no sólo pilares para definir, apoyar y monitorear la integridad, sino también para el cumplimiento de normas y estándares de integridad. Las medidas de imposición legal, a saber, los sistemas disciplinarios y, cuando es aplicable, los mecanismos para la recuperación de pérdidas y daños económicos, constituyen los "dientes" necesarios del sistema de integridad de cualquier país y constituyen un recurso central por el cual los gobiernos pueden disuadir las malas conductas. Si se aplican de manera transparente, oportuna y justa, también pueden legitimar la existencia de normas y marcos de integridad de los gobiernos a lo largo del tiempo, sirviendo para fortalecerlos y ayudar a inducir valores de integridad en individuos y organizaciones como parte de las normas culturales” (p. 199).

El disciplinario no debería ser un instrumento para la venganza política o personal al interior de la entidad pública. Tampoco, para fomentar la paralización o ralentización de la gestión pública. Si bien hay servidores que deberían ser expulsados del Estado o debidamente sancionados por sus conductas infractoras, también hay y muchos, servidores públicos comprometidos con la finalidad pública de la entidad, con una gestión

por resultados y con la mejora en la calidad de vida de ciudadanos y ciudadanas.

Constituyen distorsiones del disciplinario, en mi opinión, una lectura asistemática y estrictamente literal del incumplimiento normativo por parte de las autoridades del disciplinario o de la secretaría técnica de los procesos disciplinarios; o suponer que los directivos y directivas públicos son súper hombres o súper mujeres que con escasos recursos tienen que ser gestores, supervisores, líderes, técnicamente impecables (en el ejercicio de sus funciones), tener olfato político, conocer el Estado, lidiar con conflictos sociales externos e internos, asistir a cien reuniones, firmar mil papeles; conocer absolutamente todo el ordenamiento jurídico (así no sean abogados de profesión) para no infringirlo; y nunca, pero nunca, equivocarse.

Si miramos la foto desde otra perspectiva, un disciplinario que responde a una finalidad distinta a una real tutela de la organización administrativa, se asemeja a un círculo que dibuja un perro al morderse la cola insistentemente, cuya fuerza centrífuga expelle a buenos servidores que huyen del Estado ingrato, que lo castiga por nimiedades y difícilmente reconoce sus logros; o servidores paralizados tanto como ralentizados ante el temor constante de ser castigados. Con unos consecuentes servicios prestados por la gente que queda en el Estado, el resultado final siempre va a pérdida.

¿Cómo controlar el espíritu sancionador en un contexto de continua sospecha sobre la probidad de los servidores públicos para que dejen de pagar justos por pecadores? A continuación, algunas reflexiones en torno a la gestión del disciplinario y el *Estudio sobre la Integridad en el Perú*, de la OCDE.

2. NECESIDAD DE ESCLARECER EL ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y DE LA RESPONSABILIDAD FUNCIONARIAL

El régimen disciplinario de los servidores públicos vigente fue creado con la Ley del Servicio Civil – LSC (Ley 30057) en julio de 2013, y entró en vigencia el 14 de setiembre de 2014. Es aplicable a todos los servidores civiles, es decir a los servidores de los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728, 1057 (CAS), y 30057; a los gerentes públicos (régimen del Decreto Legislativo 1024), e incluso a aquellos servidores vinculados a través de los contratos FAG (Contrato del Fondo de Apoyo Gerencial de Naciones Unidas), o PAC (Ley 29806, que regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público). Ello, a pesar de ser locadores de servicios (contar con un contrato civil), pero contratados específicamente para desempeñar funciones públicas conforme se desprende de las características legales de los contratos. Supletoriamente aplicable a los servidores de las carreras especiales. En el caso de las entidades que inicialmente fueron excluidas del régimen de la LSC (Contraloría General de la República, SBS, Congreso de la República, SUNAT, y BCR), el disciplinario de la LSC se les aplica a partir del 5 de mayo de 2016².

Ahora bien, ¿cuáles serían los problemas encontrados en relación a este ámbito de aplicación del disciplinario? Su aplicación a

algunos grupos del servicio civil, puede no ser tan clara.

La LSC, sobre la base de la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175, organizó a los servidores civiles en cuatro grandes grupos: (i) los funcionarios; (ii) los directivos; (iii) los servidores de carrera; (iv) los servidores de actividades complementarias. Los servidores de confianza no pertenecen a grupo alguno, porque podrían encontrarse en cualquiera de los cuatro antes mencionados.

2.1. Primer problema: ¿qué entendemos por funcionarios, para efectos de definir a la autoridad competente en el PAD?

Recordemos que las autoridades en el PAD son unipersonales, solo cuando el imputado es un funcionario, se conforma una comisión especial compuesta por otros dos funcionarios y el titular de la oficina de recursos humanos del sector. Cuando nos referimos a los funcionarios, estamos ante los titulares de las entidades públicas, aquellos que desarrollan funciones de gobierno y que cuentan con un periodo para el ejercicio de sus funciones que viene determinado normativamente.

Los funcionarios se clasifican, a su vez, en función a la modalidad a través de la cual acceden al cargo, pero especialmente, en función a cómo se desvinculan de la Administración Pública. Así tenemos a los que ocupan cargos públicos representativos (los que acceden por sufragio universal, directo, secreto y obligatorio, como los congresistas), los de libre designación y remoción (como los

² El 4 de mayo de 2016 se publicó en El Peruano la Sentencia del TC recaída en los expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC que, entre otros aspectos, declaró inconstitucional la Primera Disposición

Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, en el extremo que excluía a estas cinco entidades públicas del ámbito de aplicación de la Ley; y en consecuencia, las incorporó dentro de su ámbito de aplicación.

ministros), y los funcionarios de designación o remoción regulada (aquellos que acceden por concurso o designación libre, pero sólo se van por causales expresamente establecidas en su norma de creación, como el presidente de un órgano regulador).

Aquellos funcionarios que ocupan cargos públicos representativos se encuentran fuera del ámbito de aplicación del disciplinario, así como aquellos titulares de organismos constitucionalmente autónomos. Las normas para su acceso y remoción se encuentran en la propia Constitución y en sus leyes orgánicas. A los demás funcionarios se les exige responsabilidad administrativa disciplinaria bajo las reglas de la LSC.

Ahora bien, en el régimen 276, existen niveles de carrera denominados “funcionarios” (F1, F2, F3, F4, F5), a los que un profesional o un técnico pueden llegar a través de la progresión. Sin embargo, las funciones de dichos niveles de carrera no son políticas o de gobierno, sino técnicas o incluso de jefatura o hasta de carácter directivo, pero no de un funcionario. Y como son los instrumentos de gestión, como el CAP o el MOF los que proporcionan información sobre los servidores públicos (y estos dirán que algunos servidores 276 son funcionarios), entonces se produce confusión. En este punto, corresponde adoptar como única referencia las definiciones que sobre los funcionarios adoptan tanto la Ley Marco del Empleo Público como la LSC. Esta

fue una regla adoptada por la Directiva del Disciplinario, Directiva 002-2015-SERVIR/GPGSC, aprobada en su versión unificada por la Resolución 092-2016-SERVIR/PE

2.2. *Segundo problema: la responsabilidad disciplinaria de los titulares de las entidades tipo B*

Para efectos de una mejor organización administrativa, el reglamento de la LSC dividió el mundo de las entidades públicas en 2: las entidades tipo A y las tipo B. Entre las primeras se encuentran aquellas que jurídicamente son entidades como entidades públicas. Es decir, aquellas que han sido creadas por la Constitución o una Ley y que cuentan con personería jurídica de derecho público (un ministerio, un organismo público, un gobierno regional, etc.).

Entre las segundas se encuentran modalidades organizacionales menores a una entidad pública, reconocidas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, como son los programas, proyectos, unidades ejecutoras, que serán reconocidas como entidades para el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, si es que la entidad pública a la que se encuentran adscritos así lo dispone; y si se encontraran preparadas para gestionar sus recursos humanos, conforme a lo previsto por el Reglamento³. Por ejemplo, un

³ Literal a) del art. IV del Título preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM: “**a) Entidad Pública:** Para el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se entiende como entidad pública Tipo A a aquella organización que cuenta con personería jurídica de derecho público, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se encuentran sujetas a las normas comunes de derecho público.

Asimismo, y solo para efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se considera como entidad pública Tipo B a aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley No 28411 de una entidad pública Tipo A que, conforme a su manual de operaciones o documento equivalente, cumplan los siguientes criterios: a) Tener competencia para contratar, sancionar y despedir.

hospital adscrito al Ministerio de Salud que es reconocido como entidad tipo B.

El problema surge en relación a cómo se termina exigiendo responsabilidad administrativa a los titulares de estas entidades. La razón es que los jefes o directores de estas entidades no son funcionarios en términos de la LSC (la norma establece un listado de quiénes son). Ellos forman parte del grupo directivo, y ello, a su vez, implicaría que corresponda que sean procesados por servidores, siguiendo con el ejemplo, del propio hospital. Esta regla mengua la imparcialidad que las autoridades del PAD deberían ostentar. Sería plausible que se produzca un ajuste normativo en este extremo.

2.3. Tercer problema: la noción de ex servidores civiles

El segundo problema se relaciona con la noción de ex – servidores. El artículo 86 de la LSC señala: “los ex servidores civiles de una entidad se acogen a las restricciones establecidas en el artículo 241 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”. Sin embargo, omitió señalar lo que entendería por ex – servidor. La directiva sobre

b) Contar con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como la máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces.

c) Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como Entidad Tipo B. Cuando en el presente Reglamento se haga mención expresa a entidades, se entenderá indistintamente a las entidades públicas Tipo A o Tipo B, salvo que se haga mención expresa a alguna de ellas.

Esta definición se aplica exclusivamente para el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y no tiene implicancias para aspectos de estructura y organización del Estado ni para otros sistemas administrativos o funcionales.

⁴ **Artículo 260.- Restricciones a ex autoridades de las entidades**

el disciplinario cubrió este vacío, aunque es posible que sigue produciéndose confusiones.

Solo puede cometerse una infracción como ex servidor, y en consecuencia, ser procesado como tal, si es que comete una de las conductas infractoras previstas en el anterior artículo 241 de la Ley 27444, y nuevo artículo 260 del TUO de la Ley 27444⁴. Es decir, aquellas que se cometen como *ex autoridad*. Las faltas previstas en dicha precepto tendrían como común denominador al conflicto de intereses entre los intereses públicos y los privados.

No aplicará cuando la falta se cometió siendo servidor público y a la fecha del inicio del PAD, la persona imputada haya dejado de ser servidor público o haya dejado de estar vinculado a la entidad que lo procesa. Tal es el caso de un jefe de logística al que se le ha iniciado un PAD en una entidad A por infracciones que cometió como jefe de logística en dicha entidad, a pesar que ya no se encuentre en el mismo puesto en dicha entidad, ya fuera porque migró al sector privado o porque ganó un concurso público en una entidad B. Sin embargo, sí sería procesado como ex servidor, el vocal de un tribunal

260.1 Ninguna ex autoridad de las entidades podrá realizar durante el año siguiente a su cese alguna de las siguientes acciones con respecto a la entidad a la cual perteneció:

260.1.1 Representar o asistir a un administrado en algún procedimiento respecto del cual tuvo algún grado de participación durante su actividad en la entidad. 260.1.2 Asesorar a cualquier administrado en algún asunto que estaba pendiente de decisión durante su relación con la entidad. 260.1.3 Realizar cualquier contrato, de modo directo o indirecto, con algún administrado apersonado a un procedimiento resuelto con su participación. 260.2 La transgresión a estas restricciones será objeto de procedimiento investigatorio y, de comprobarse, el responsable será sancionado con la prohibición de ingresar a cualquier entidad por cinco años, e inscrita en el Registro respectivo.

administrativo que a pesar de haber emitido una decisión sobre una empresa minera, un mes después renuncia y se convierte en personal de dicha minera.

En todo caso, sería importante que se enuncie como una regla de aplicación del procedimiento administrativo disciplinario, que la condición de servidor público o de ex – servidor público se relaciona con el momento de la comisión de la falta administrativa, si es que en dicho momento el imputado ejercía o no funciones públicas; y cuál era el puesto en el que se encontraba el servidor público en el momento de la comisión de la falta. Este esclarecimiento permitiría que los secretarios técnicos y las autoridades administrativas tengan mayor claridad sobre cómo aplicar las reglas del disciplinario y evitar nulidades administrativas.

3. UNIFICAR EL CATÁLOGO DE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y DELIMITAR LAS COMPETENCIAS DE LAS VÍAS ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS DE SERVIDORES PÚBLICOS

Quizá uno de los componentes de la responsabilidad administrativa disciplinaria que necesite una revisión en cuanto a diseño y como política pública, sea la definición de las faltas, las sanciones y las competencias

asignadas a las vías administrativas existentes: el procedimiento administrativo disciplinario (PAD), a cargo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (las entidades públicas y SERVIR) de acuerdo a la LSC, Ley 30057; y el procedimiento administrativo sancionador, a cargo del Sistema Nacional de Control - la Contraloría General de la República (en adelante PAS), conforme a la Ley 29622, el Decreto Supremo 023-2011-PCM, y Directiva 008-2011-CG/GDES por hechos sucedidos a partir del 6 de abril de 2011.

De una mirada a sus normativas de desarrollo, en mi opinión, es posible inferir que el catálogo de infracciones y sanciones es muy similar (por ejemplo, el art. 6 del Reglamento de infracciones del PAS que castiga la doble percepción de remuneraciones, al igual que el art. 85.p) de la LSC), que los sujetos pasivos son los mismos (servidores públicos), y que existiría identidad en el fundamento de ambas vías administrativas (la responsabilidad administrativa funcionarial). Ello, a pesar de que a través del Acuerdo Plenario 01-2013-CG/TSRA, del 25 de noviembre de 2013, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría sostenga lo contrario⁵.

No ingresaré a efectuar un análisis de la posibilidad que el Estado haya creado dos vías

⁵ Según el cual “(...) en los casos de concurrencia de responsabilidad administrativa disciplinaria y de responsabilidad administrativa funcional con identidad en los sujetos y en los hechos, no opera el principio Non Bis in ídem porque no se presenta la identidad de fundamento, requisito esencial para su constitución, por lo cual la existencia de un proceso administrativo disciplinario en trámite o sobre el cual ya se hubiese emitido una resolución de sanción o de archivamiento, no se encuentra encuadrada dentro del desarrollo del principio Non bis in ídem, como garantía que ninguna persona pueda ser sancionada ni procesada dos veces por

lo mismo, conforme a lo establecido en el apartado 5.3.11. de la Directiva N° 008-2011-CG/GDES, lo que no constituye impedimento para el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Órgano instructor y al órgano sancionador de la Contraloría General de la República dentro del procedimiento administrativo sancionador que les ha sido asignado por Ley, ni afecta la validez de las sanciones administrativas que como consecuencia de dicho procedimiento administrativo sancionador, se impongan a los funcionarios y servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa funcional”

administrativas para procesar a los servidores públicos por los mismos hechos y bajo el mismo fundamento, porque no es un objetivo del presente trabajo. Sí es uno de sus objetivos apuntar, en relación a las faltas, que una de las consecuencias de la presencia de estas dos vías ha sido que no haya claridad sobre cuándo es competente Contraloría; y cuándo es competente SERVIR, respecto a infracciones consideradas como graves o muy graves. Si bien Contraloría apunta que las infracciones leves son materia del PAD; y, las graves y muy graves del PAS, también es cierto que la LSC establece en su art. 85, un listado de faltas graves y muy graves, y como vimos, varias de ellas tienen un contenido similar o idéntico.

Una segunda reflexión es que en la medida que los tribunales administrativos de ambas vías (el Tribunal del Servicio Civil de SERVIR y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría) no habrían institucionalizado la coordinación de los criterios de interpretación, ante una misma falta, podríamos encontrar contenidos o interpretaciones distintas sobre las conductas infractoras o las sanciones correspondientes. Esto generaría un tratamiento diferenciado o una falta de coherencia en el tratamiento en la aplicación de faltas y sanciones a los servidores públicos, quienes podrían terminar decidiendo en cuál de las vías serían procesados en función a quien los castigaría menos.

Una tercera reflexión es que este posible conflicto de competencias podría resolverse en algunos casos con una suerte de principio de prelación en la competencia para evitar el *bis in idem*, que ha sido previsto por ambas normativas. El artículo 5 del D.S. No. 023-2011-PCM (Reglamento de Infracciones y Sanciones para la Responsabilidad Administrativa Funcional Derivada de los Informes Emitidos por los Órganos del

Sistema Nacional de Control) establece que una vez que la CGR haya iniciado un PAS sobre un caso, las entidades públicas no podrán iniciar un PAD. Es decir, el procesamiento de la CGR bajo el régimen funcional significaría automáticamente una prelación sobre el régimen administrativo.

Ahora bien, es posible encontrar casos en los que las Oficinas de Control Institucional, una vez culminada la acción de control, indican a la entidad que debe abstenerse de conocer ciertas faltas en atención a que por su gravedad, tendrían que ser procesadas por Contraloría. Una regla clara, pero que si fuera aplicada cuando el PAD está por finalizar, podríamos encontrarnos ante una situación abusiva para el servidor público, en la medida que tendría que ser sometido a un nuevo, prolongado y estresante procesamiento.

Una cuarta reflexión es que no queda muy claro lo que ocurriría si es que la entidad impuso una sanción para la fecha en que sea notificada con el inicio del PAS de Contraloría, ni si se habrían producido casos en los que Contraloría haya vuelto a procesar a pesar de que la entidad ya había sancionado, aplicando el Acuerdo Plenario antes citado.

Al respecto, en su Estudio de Integridad sobre el Perú, la OCDE (2017) ha recomendado que “a mediano y largo plazo, con el fin de reducir aún más la impunidad y proteger los derechos de los acusados, el Perú debería considerar avanzar hacia un régimen disciplinario administrativo con un único inventario de infracciones y sanciones correspondientes, y una delimitación más clara de jurisdicciones y responsabilidades institucionales”. A juicio de dicha Organización Internacional, “esto podría suponer específicamente la creación de un inventario único de infracciones y sanciones

que distinga entre faltas graves y menos graves. Además, esta reforma debería ir acompañada de una delimitación clara de las responsabilidades institucionales según el tipo de infracción. Por ejemplo, las organizaciones o entidades implicadas (bajo la supervisión de SERVIR) deberían mantener sus competencias en faltas menos graves, con apelaciones bajo la jurisdicción del Tribunal del Servicio Civil, mientras que las instancias de control, la CGR y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas podrían asumir la jurisdicción sobre las ofensas más graves” (p. 204).

Más allá de opinar a favor o en contra de las recomendaciones de la OCDE, es interesante que haya indicado que la coexistencia entre ambas vías administrativas es problemática y que podría vulnerar derechos fundamentales de los servidores públicos. En mi opinión, sería plausible que el gobierno peruano adoptara estas recomendaciones como punto de partida para la discusión sobre cómo tendría que ajustarse el modelo de responsabilidad funcional peruano para promover una tutela equilibrada de los derechos de los servidores públicos y de los intereses de la Administración Pública.

4. ORGANIZAR LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS Y COMUNICARLAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA QUE ESTÉN ADECUADAMENTE INFORMADOS

Los servidores públicos no tendrían por qué estar en condiciones de conocer todas y cada una de las faltas administrativas que se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico peruano. La dispersión normativa en materia de faltas administrativas y conflictos de interés determina que no sea posible que los servidores públicos conozcan por qué podrían ser castigados.

El principio de tipicidad señala que solo constituye falta aquellas conductas que se encuentran clara y expresamente definidas como infractoras del ordenamiento jurídico. Siendo más precisa, el numeral 4 del artículo 246 del TUO de la LPAG, señala lo siguiente:

“4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria”.

Ahora bien, si hacemos una lectura material del principio de tipicidad, podríamos llegar a la conclusión que los servidores públicos no necesariamente tienen claridad sobre aquellas cosas por las cuales podrían ser castigados, debido a la dispersión normativa. Podemos encontrar faltas administrativas, entre otras en: la Ley del Servicio Civil, el Código de Ética de la Función Pública, el Reglamento de la Ley del Servicio Civil, normas sobre nepotismo, la Ley que crea el Registro de Deudores alimentarios morosos, reglamentos internos del servicio civil de cada una de las entidades públicas, y un etcétera que se hace más largo, conforme se emiten leyes o normas con rango de ley que establecen mayores obligaciones a los servidores públicos.

De otro lado, cabe señalar que las faltas

administrativas disciplinarias pueden ser normas de remisión o normas que remiten a otras normas jurídicas, o configurarse como conceptos jurídicos indeterminados. Así, por ejemplo, tenemos la negligencia en el desempeño de las funciones, reconocida en el art. 85, literal d) de la Ley del Servicio Civil. Para que a un servidor civil se le impute esta falta, la autoridad instructora necesariamente tendrá que complementar la imputación identificando cuál de las funciones que fueron expresa y previamente encomendadas al servidor fue la que se ejerció de modo negligente. Para ello, deberá recurrir a los instrumentos de gestión de la entidad en los que se encuentra dicha información. Pero no solo se recurre a dicha fuente.

El legislador crea entidades públicas u otras modalidades de organización, establece nuevas obligaciones, competencias, etc., y todo ello viene acompañado de un debido y diligente ejercicio de las funciones públicas correspondientes. Por ejemplo, en el caso de la Ley de Contrataciones, su Reglamento y las numerosas directivas emitidas por el OSCE, determina que las áreas usuarias de bienes y servicios, así como las oficinas de logística y administración, cuenten con un mayor número de funciones y obligaciones que deben ser diligentemente desempeñadas. Y este es solo un ejemplo.

Si bien, la pluralidad de funciones públicas determinaría que el régimen de responsabilidad administrativa consecuente sea lo más adaptable posible a dicha pluralidad, la remisión normativa tendría que tener un límite. Caso contrario, no solo se desnaturaliza el principio de tipicidad, sino que el servidor público podría carecer de la más mínima sospecha sobre aquellas conductas por las que podría ser sancionado o procesado.

Ante esta situación, sería plausible que las entidades públicas informen a los servidores civiles sobre las conductas prohibidas, sobre qué conductas podrían configurar conflictos de interés; y, evitar la asignación de nuevas funciones a los servidores públicos a través de actos de trámite. Si bien ciertas situaciones de emergencia o de necesidad en la Administración Pública demandan toda la ayuda que sea posible (como lo ocurrido con los desastres naturales producto del fenómeno denominado “del niño costero”, ante los cuales, los servidores públicos de distintas entidades han colaborado con la situación de emergencia por órdenes de sus superiores, haciendo de lado sus funciones ordinarias), esta reasignación de funciones no puede ser la regla, sino la debidamente justificada excepción. Caso contrario, nos encontraríamos con servidores a los que se les asigna funciones incompatibles o distintas con los puestos que desempeñan, y respecto de las cuales, luego se les termine exigiendo responsabilidad administrativa.

5. CONCLUSIONES

La pregunta de fondo sobre el procedimiento administrativo disciplinario y sobre toda la responsabilidad administrativa funcional (esto incluye al PAS de Controlaría) es cuál es su finalidad, o cuál tendría que ser su finalidad. Si su finalidad se relaciona con la venganza personal o política interna la vía disciplinaria se convierte en una vía de hecho, en una vía ilegal y contraria a su finalidad: el adecuado funcionamiento de la Administración Pública y la tutela de los intereses generales. Es importante que sea usada conforme a Ley para erradicar la impunidad y generar confianza en los ciudadanos y ciudadanas respecto al gobierno y a sus autoridades.

Es importante hablar de una cultura de integridad cuando hablamos del combate contra la corrupción, más que solo de mecanismos punitivos. Sino estaremos viendo solo un árbol en lugar de ver el bosque.

Aspectos cruciales para instaurar una cultura de integridad además de mejorar algunos aspectos de la responsabilidad administrativa funcional es fortalecer los recursos humanos del Estado a través de su selección meritocrática; de una capacitación constante en el contenido de los dilemas éticos y sobre conflictos de interés (algo que ya viene desarrollando la Escuela Nacional de Administración Pública); e informando sobre las conductas prohibidas por la Administración Pública.

En suma, si como país queremos erradicar la corrupción, necesitaremos transitar de una política de Crimen y Castigo hacia una política nacional de integridad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Perú. Contraloría General de la Republica. (01 de diciembre de 2013). Precedente administrativo de observancia obligatoria en materia de responsabilidad administrativa funcional. [Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2saxob9>

Perú. Congreso de la República. (06 de diciembre de 1984). Ley de bases de la Carrera Administrativa. [Decreto legislativo N°276]. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2rhyG2B>

Perú. Congreso de la República. (12 de noviembre de 1991). Ley de Fomento del Empleo. [Decreto legislativo N°728]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2sotXj6>

Perú. Congreso de la República. (28 de junio de 2008). Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contrataciones administrativas de servicios. [Decreto legislativo N°1057]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2rvWxuE>

Perú. Congreso de la República. (21 de junio de 2008). Decreto Legislativo que crea y regula el cuerpo de Gerentes Públicos [Decreto legislativo N° 1024]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2tmNe1s>

Perú. Poder Ejecutivo. (20 de marzo de 2017). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General [Decreto Supremo N°006-2017-JUS]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2rrGoLZ>

Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. (18 de marzo de 2011). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29622, denominado “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control” [Decreto Supremo N° 023-2011-PCM]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2rwh8iE>

Perú. Tribunal Constitucional. (26 de abril de 2016). Sentencia del Tribunal Constitucional. Expedientes N° 0025-2013-PI/TC, N° 0003-2014-PI/TC, N° 0008-2014-PI/TC y N° 0017-2014-PI/TC L. [MP. Mirando Canales,

Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez, y Espinosa-Saldaña Barrera]. Recuperado de <http://bit.ly/2sAMv00>

Perú. Congreso de la República. (4 de julio de 2013). Ley del Servicio Civil. [Ley N°30057]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2oceoKG>

Perú. Congreso de la República. (24 de noviembre de 2011). Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público y dicta otras disposiciones. [Ley N°29806]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2rw6AA0>

Perú. Congreso de la República. (7 de diciembre de 2010). [Ley N° 296227]. Diario Oficial el Peruano.

Perú. Congreso de la República. (19 de febrero de 2004). Ley Marco del Empleo Público. [Ley N° 28175]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2t2L2gj>

Perú. Autoridad Nacional del Servicio Civil. (21 de junio de 2016). Formalizan la modificación y aprobación de la versión actualizada de la Directiva “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil” [Resolución de Presidencia Ejecutiva N°092-2016-SERVIR-PE]. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2tmNmyb>

Perú. Contraloría General de la República (22 de noviembre de 2011). “Procedimiento Administrativo Sancionador Por Responsabilidad Administrativa Funcional”. [Resolución de Contraloría N° 333-2011-CG].

Diario Oficial el Peruano. Recuperado de <http://bit.ly/2st2Zb7>

OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Paris: Éditions OCDE. Recuperado de <http://bit.ly/2my195G>

DESARROLLANDO CAPACIDADES PARA MEJORAR EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO

Cristian Collins León Vilela y Giovanna Carmona Chávez

RESUMEN

En el año 2016, la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil [GRDRSC] de la Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] en alianza con la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades [DIFOCA] desarrollaron el Diagnóstico de Conocimientos [DC] del Sistema Educativo peruano, a fin de promover el desarrollo de capacitación estratégica a partir de las necesidades reales basadas en evidencia, buscando que cada actor asuma el rol que le corresponde. La implementación del DC comprendió la realización de un Censo y una Evaluación de Conocimientos, gracias a los cuales se pudo establecer las características de los colaboradores de las Direcciones Regionales de Educación y de las UGEL, así como identificar las brechas de conocimientos para mejorar su desempeño.

PALABRAS CLAVES

Diagnóstico de conocimiento; capacidades; sistema educativo; servidores civiles; censo de los operadores; mapeo de puestos; evaluación de operadores.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. OBJETIVO DEL PROYECTO DE DESARROLLO DE CAPACIDADES DEL MINEDU. 3. HITOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO. 4. METODOLOGÍA DEL PROYECTO. 4.1. FASE1: CENSO DE LOS OPERADORES Y MAPEO DE PUESTOS. 4.2. FASE 2: EVALUACIÓN DE LOS OPERADORES. 5. IMPLEMENTACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE

CONOCIMIENTOS Y SUS DESAFÍOS. 6. CONCLUSIONES.

1. Introducción

La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, a través de la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil [GRDRSC] realiza estrategias para el desarrollo de capacidades de los Servidores Civiles del Estado peruano. Una de ellas, tiene como herramienta principal al Diagnóstico de Conocimientos [DC], quien corresponde al Subsistema de Desarrollo y Capacitación, dentro de los siete Sub sistemas que comprende el Sistema Administrativo de Recursos Humanos, y cuyo ámbito de aplicación comprende a las personas que laboran en las entidades públicas del estado peruano en los tres niveles de gobierno, en cada Sistema Administrativo y Funcional.

La implementación de un DC requiere una permanente y fluida coordinación entre la GDCRSC y el ente rector de cada Sistema involucrado. Entre las fases del Diagnóstico de Conocimientos destacan, el Censo y la Evaluación de Conocimientos, los cuales se desarrollan a través de una plataforma virtual que se adapta a las características y necesidades propias de cada sistema. La información generada en cada una de estas fases permite conocer el número y las características de los colaboradores de los Sistemas del Estado, así como identificar las brechas de conocimientos de los servidores que laboran en dichos sistemas.

La Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil

inició el desarrollo de los Diagnósticos de Conocimientos a los Sistemas del Estado peruano el año 2009. La primera experiencia se realizó al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y desde entonces se han implementado proyectos de Desarrollo de Capacidades con los sistemas administrativos y a otros sistemas del Estado.

Cabe señalar, que, si bien los servidores tienen la obligación de participar en el Censo, su participación en la Evaluación de Conocimientos es voluntaria. No obstante, ello, constituye un logro en sí mismo, el hecho de que tres de cada 4 participen de la evaluación, registrándose una tasa de participación promedio de 77%.

Tabla I
Diagnósticos De Conocimientos Realizados (2009 – 2016)

Nº	SISTEMAS DEL ESTADO	Nº CENSADOS
1	Inversión Pública (2009)	3,550
2	Abastecimiento (2010)	3,646
3	Gestión de Recursos Humanos (2013)	8,425
4	Inversión Pública (2013)	4,856
5	Presupuesto Público (2014)	3,985
6	Planeamiento Estratégico (2014)	3,168
7	Modernización de la Gestión Pública (2014)	1,919
8	Abastecimiento (2014)	6,158
9	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (2015)	5,118
10	Contabilidad (2015)	3,422
11	Ministerio de Educación (2016)	13,838
	Total servidores que participaron en DC a nivel nacional (2009 - 2016)	58,085

Fuente: Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil SERVIR

Adicionalmente a lo señalado, la información de los DC buscan promover el desarrollo de capacitación estratégica a partir de las necesidades reales basadas en evidencia, buscando que cada actor asuma el rol que le corresponde: i) SERVIR generando información para incrementar la eficiencia de la toma de decisión ii) las entidades públicas y privadas que brindan servicios de capacitación, que pueden acceder a información sobre cuáles son las reales de la demanda desagregada por departamento, entidad, temas, entre otros iii) los entes rectores, que asumen que su rol no se agota en el desarrollo de instrumentos normativos; sino que supone de manera imprescindible, acciones concretas para que la capacitación logre “desarrollar capacidades” iv) las entidades públicas, para que asignen con mayor eficiencia los recursos del Plan de Desarrollo de las Personas [PDP] acotando las acciones de capacitación a las necesidades reales de sus colaboradores v) los Servidores Civiles, que tienen información real respecto a las brecha de conocimientos necesarias para el desempeño de sus funciones, en base a lo definido por el mismo Ente Rector. Dicho de otro modo, la estrategia busca contribuir con la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la capacitación de los servidores públicos.

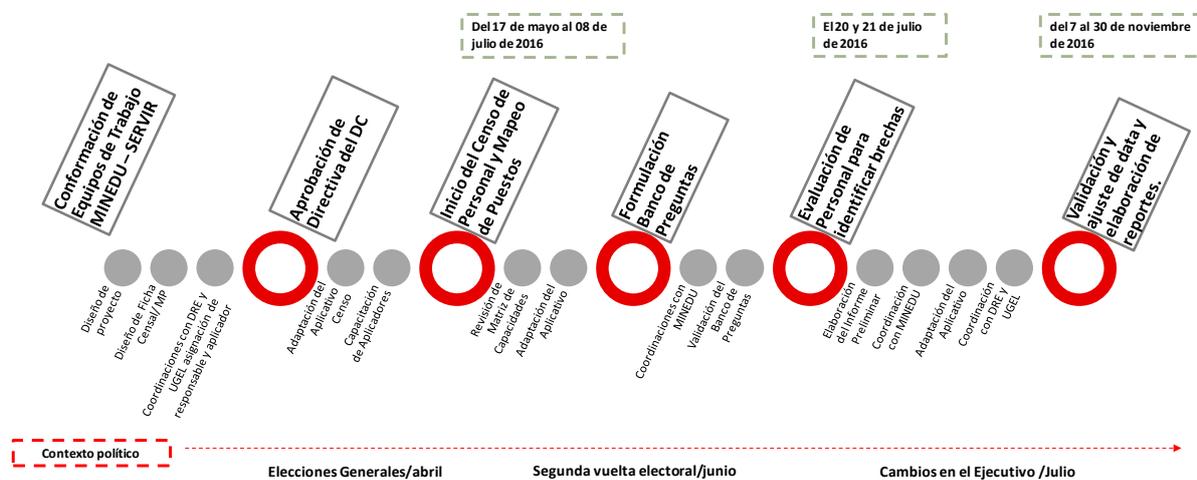
El presente documento tiene como finalidad relatar el proceso de realización del DC que la GDCRSC realizó en alianza con la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades [DIFOCA] del Ministerio de Educación, el cual logró comprender a las 26 Direcciones Regionales de Educación [DRE] y 220 Unidades de Gestión Educativa Local [UGEL] y la inédita participación de más de 13800 servidores a nivel nacional. Es importante señalar que, dado que el proyecto comprendió el Mapeo de Puestos a nivel nacional, un factor de éxito clave para dicha tarea al interior de SERVIR, fue la participación de la Gerencia de Desarrollo del Sistema del Servicio Civil.

3. Hitos de la Implementación del proyecto

2. Objetivo del Proyecto de Desarrollo de Capacidades del MINEDU

Contar con información relevante del personal de DRE/GRE y UGEL para elaborar propuestas que contribuyan a optimizar la gestión de los recursos humanos e identificar necesidades de capacitación en puestos claves para mejorar el desempeño de los servidores públicos.

Gráfico I
Línea de Tiempo del proyecto de Desarrollo de Capacidades con el MINEDU



Fuente: Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil SERVIR

4. Metodología del proyecto

El Diagnóstico de Conocimientos a los operadores de las DRE/GRE y UGEL del MINEDU abarcó el proceso de Censo del personal que además de recoger los datos personales y profesionales del personal reunió la información correspondiente al Mapeo de Puestos, y la Evaluación que comprendió al personal de diez puestos priorizados que corresponden a la gestión pedagógica, a la gestión institucional y de administración. Los puestos priorizados para la evaluación son considerados clave para la gestión en las DRE/GRE y UGEL en el marco de la Modernización de la Gestión Educativa, que es una línea de acción prioritaria del sector Educación.

La inclusión del Mapeo de Puestos del personal del MINEDU en el proyecto del Diagnóstico de Conocimientos tuvo como objetivo contribuir con el avance de las

instancias de las DRE y UGEL del MINEDU al proceso de Tránsito a la Ley del Servicio Civil haciendo uso del aplicativo informático que se usa para el Diagnóstico de Conocimientos. Esta ha sido la primera experiencia en la cual se hizo uso de una herramienta tecnológica para el mapeo de puestos, atendiendo a 226 entidades de niveles sub nacionales, de manera simultánea en todo el país.

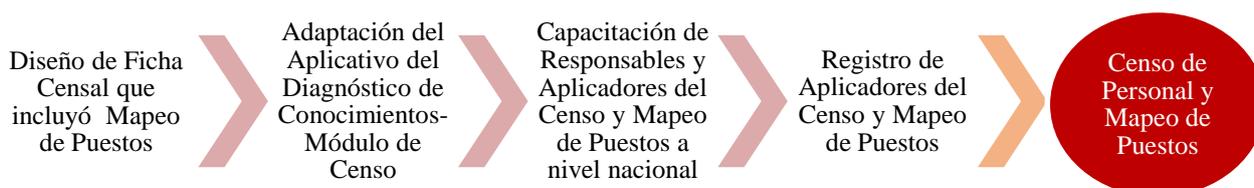
A continuación, se detallan las Fases del Diagnóstico de Conocimientos al Sistema Educativo Peruano:

4.1. Fase1: Censo de los Personal y Mapeo de Puestos

En esta fase se buscó que además de la caracterización del personal, se realice el mapeo de puestos en todas las DRE o GRE y UGEL, a nivel nacional.

Gráfico II

Proceso del Censo de Personal y Mapeo de Puestos



Fuente: Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil SERVIR

- Diseño de la Ficha Censal:** La Ficha sirve para recoger datos generales de los servidores y mapear los puestos existentes en cada entidad. Para la elaboración de la Ficha Censal se trabajó de manera coordinada con profesionales de MINEDU y la Gerencia de Desarrollo de Sistemas de Recursos Humanos GDSRH, quienes fueron los

responsables de asegurar que este instrumento, esté alineado a lo establecido en la normativa de SERVIR para el Mapeo de Puestos. Este instrumento fue validado en las instancias respectivas con personal que labora en las DRE y las UGEL.

- **Adaptación del Aplicativo:** Las Tecnologías de la Información y Comunicación son un elemento clave para la implementación del Diagnóstico, en aras de lograr un mayor alcance y de manera más eficiente. En la fase del Censo se requirió el uso del aplicativo del Diagnóstico de Conocimientos para el registro de Aplicadores del Censo y Mapeo de Puestos y el Censo del Personal y Mapeo de Puestos. El equipo realiza un análisis técnico para determinar cuáles son los ajustes que necesita la plataforma para el proyecto, establece cuáles son los plazos de trabajo requeridos y brinda información para proceder con la búsqueda de los proveedores de acuerdo a las necesidades identificadas.
- **Capacitación de los Responsables y Aplicadores del Censo y Mapeo de Puestos:** Se capacitó en el recojo de información y uso del aplicativo a más de 300 responsables y aplicadores del Censo, en el 100% de entidades de todos los departamentos del país; por medio presencial, virtual y telefónico, a cargo de profesionales de las gerencias de SERVIR y del equipo de la DIFOCA MINEDU principalmente. En las localidades sin conexión a internet el aplicador fue capacitado para aplicar la ficha censal de manera manual y luego registrar la información en el aplicativo. Se dotó a los aplicadores del censo de la información y los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva.
- **Registro de Aplicadores del Censo y Mapeo de Puestos:** Los responsables del Censo fueron los representantes de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades y tuvieron la tarea de indicar a los profesionales que asumirían el rol de Aplicador del Censo y Mapeo de Puestos. Cabe indicar que luego de ser capacitados, los Aplicadores fueron registrados en el Aplicativo del Diagnóstico de Conocimientos para proceder a registrar la información en el módulo del Censo.
- **Censo y Mapeo de Puestos:** Los aplicadores procedieron con el Censo y Mapeo de Puestos de manera simultánea en todas las DRE o GRE y UGEL, a través de la plataforma virtual. El Censo permitió identificar datos generales y profesionales de los colaboradores, que incluyen datos personales, formación profesional y de especialización, datos sobre experiencia laboral (general y específica). Además, incluye el registro de las funciones que los profesionales realizan en la entidad donde laboran. El recojo de toda esta información permite contar con variables relevantes para establecer y/o elaborar estrategias de capacitación. El mapeo de puestos permitió recoger la información que refleja el estado actual de las DRE o GRE y UGEL en materia de puestos, incluyó información sobre la jerarquía de los puestos y sobre los ingresos del personal según su régimen laboral. Con el mapeo de puestos se consiguió información del número de puestos que existen en cada DRE o GRE y UGEL, el número de personas que prestan sus servicios, la forma de distribución de las personas en las diversas unidades orgánicas y órganos, el número de regímenes laborales que existen, entre otros. Se podrá identificar también si hay puestos con funciones iguales y remuneraciones distintas, si hay puestos desocupados que son asumidos por otros puestos, entre otros aspectos relevantes.

4.2. Fase 2: Evaluación de los Operadores

puestos claves para la gestión del servicio educativo.

En esta fase se evaluó a los operadores en DRE y UGEL que se desempeñan en diez

Gráfico III
Proceso de Evaluación e Identificación de Brechas



Fuente: Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil SERVIR

- Diseño de la Matriz de Capacidades:**
 Esta es una actividad crítica dentro del proyecto. Permite definir los conocimientos y habilidades con las que debe contar un operador, para ejercer bien cada una de las funciones que se realizan, en las DRE o GRE y UGEL. Las Matrices de Capacidades desarrolladas por el MINEDU contienen las cuatro funciones principales (funciones críticas) de cada puesto, las

competencias generales y específicas que se requieren en cada puesto, y se detallan los criterios de desempeño que permiten medir las competencias de los servidores en el ejercicio de sus funciones.

Tabla II
Estructura de la Matriz de Competencias – MINEDU

Puesto 1	Competencia Especifica 1			Competencia Especifica 2		
	Competencia 1	Competencia 2	Competencia 3	Competencia 1	Competencia 2	Competencia 3
Función General que agrupa las 4 funciones principales del puesto	Criterio de desempeño		Criterio de desempeño	Criterio de desempeño		Criterio de desempeño
		Criterio de desempeño		Criterio de desempeño	Criterio de desempeño	
	Criterio de desempeño	Criterio de desempeño	Criterio de desempeño		Criterio de desempeño	Criterio de desempeño

Fuente: GDCRSC de SERVIR

Los criterios de desempeño responden la pregunta ¿Qué debe saber y

saber hacer el servidor del puesto 1 para realizar bien sus funciones? La respuesta a esta pregunta se constituye en un indicador o varios indicadores de desempeño que están asociados a las competencias requeridas en cada puesto. Los criterios de desempeño se usan para la construcción del banco de preguntas que se usa para evaluar cada puesto y para la futura formulación de logros de aprendizaje de los programas de formación laboral orientados al cierre de brechas y el desarrollo de las capacidades.

La GDCRSC plantea el uso de las matrices de competencias para la definición de los contenidos de los programas de formación laboral para el cierre de brechas. Así también, recomienda que la priorización en el desarrollo de los módulos se haga en función de los resultados del Diagnóstico y de los temas que el ente rector considere estratégicos.

▪ **Adaptación del Aplicativo para la Evaluación:**

Para la fase de la evaluación se requiere el uso de la plataforma virtual para:

- La Evaluación del personal
- El procesamiento y la generación de reportes del Censo y la Evaluación

La adaptación del módulo de Evaluación, del aplicativo del Diagnóstico de Conocimientos implica la definición de las instancias y puestos a evaluar, del algoritmo para la selección de las preguntas de cada evaluación, la duración de la evaluación para cada puesto, así como el diseño de los reportes de resultados, entre otros.

▪ **El Banco de Preguntas:** El banco de preguntas fue elaborado a partir de los criterios de desempeño establecidos en las matrices de capacidades para cada puesto. Es decir que por cada puesto se establecieron funciones principales y competencias, por cada competencia se definieron criterios de desempeño y por cada criterio de desempeño se formularon preguntas que permitieron medir el logro de las competencias asociadas al puesto. Las preguntas fueron de conocimientos técnicos normativos (generales y específicos) y de conocimientos aplicados a la resolución de casos; además, estuvieron diferenciadas por los niveles de i) DRE o GRE y ii) UGEL.

▪ **La Evaluación:** La evaluación tuvo como objetivo medir conocimientos y habilidades de los servidores en las DRE o GRE y UGEL, que se desempeñan en diez puestos claves para la gestión del servicio educativo. La evaluación se realizó de manera simultánea en todas las entidades, a través del Aplicativo del Diagnóstico. En esta etapa se evaluó el conocimiento, habilidades y aplicación de las políticas del Sistema Educativo Peruano a los siguientes puestos en las DRE y UGEL: i) Especialista de Planeamiento, ii) Especialista de Presupuesto, iii) Especialista de Abastecimiento, iv) Especialista de Recursos Humanos, v) Director de Administración, vi) Especialista de Racionalización, vii) Especialista en Educación Inicial, viii) Especialista en Educación Primaria, ix) Especialista en Educación Secundaria de Ciencias, y, x) Especialista en Educación Secundaria de Comunicación.

▪ **Implementación del Diagnóstico de Conocimientos y sus desafíos:**

- Las características generales del Censo fueron las siguientes:
 - Población censada: 13,838 servidores
 - Número de entidades que participaron: 26 DRE (100%) y 217 (98%) UGEL a nivel nacional
 - Periodo del Censo: del 17 de mayo al 8 de julio de 2016
 - Tipo de información que recogió la ficha censal: Información a nivel nacional, sobre caracterización del personal y de Mapeo de Puestos.
 - 300 responsables y aplicadores del Censo fueron capacitados por medio presencial, virtual y telefónico, a cargo de profesionales de las gerencias de **SERVIR** y del equipo de la **DIFOCA MINEDU**.
 - En las regiones con problemas de conectividad se hizo uso de cartillas censales físicas para recoger la información manualmente. Luego los aplicadores del Censo registraron la información en el aplicativo.

- El punto de partida del proyecto consistió en la definición de la Ficha Censal que incluyó variables del Mapeo de Puestos como la jerarquía de puestos, nivel de ingresos, distribución del personal, régimen laboral, información CAP, condición del personal

(destaque, reasignación o permuta), de acuerdo a lo establecido por SERVIR para el mapeo de puestos. La ficha censal exigió múltiples validaciones y obligó a realizar varios cambios en el Módulo del Censo del Aplicativo del Diagnóstico.

- Los equipos del MINEDU y SERVIR organizaron sesiones de capacitación para los aplicadores del Censo a nivel nacional. En esta tarea participaron profesionales designados tanto de MINEDU como de SERVIR, quienes viajaron a todos los puntos del país para brindar una capacitación, de cuatro horas, en el uso del aplicativo para el Censo y Mapeo de Puestos en las DRE y las UGEL de cada región.

- La GDCRSC en coordinación con el equipo de la DIFOCA estableció un Plan Comunicacional y organizó reuniones periódicas de monitoreo, que permitieron hacer ajustes en la estrategia de comunicación para garantizar la mayor participación posible de los servidores a nivel nacional. Por su parte, la DIFOCA asumió coordinaciones oficiales con las instancias del MINEDU involucradas en este proceso. La comunicación con los participantes del Censo y Mapeo de Puestos y de la Evaluación fue clave durante todo el proceso, y se utilizaron varios canales, entre ellos: mensajes de texto a los teléfonos celulares registrados en el sistema, información del DC MINEDU en la página web de Diagnóstico de Conocimientos, llamadas telefónicas, mensajes de

correo, entrega de dípticos informativos, entre otros.

- Con la información del Mapeo de Puestos el MINEDU tiene información actualizada para impulsar el proceso de Tránsito a la Ley del Servicio Civil. Así mismo, MINEDU podrá determinar propuestas de mejora en la gestión de personal en las DRE o GRE y UGEL.
- El equipo brindó asistencia técnica continua de manera virtual y telefónica a los aplicadores y responsables del Censo; las consultas sobre temas de acceso y uso de la plataforma estuvieron a cargo de SERVIR y las consultas relacionadas a la gestión educativa estuvieron a cargo de la DIFOCA. La GDCRSC gestionó el servicio de atención de consultas que atendió diariamente llamadas y correos electrónicos de consultas con respecto al uso del aplicativo del Diagnóstico de Conocimientos. El equipo de atención de consultas cumplió un rol muy importante para detectar las interrupciones en el proceso y para brindar soporte a los aplicadores del censo durante todo el proyecto.
- En el proyecto con MINEDU, el equipo de la DIFOCA ya contaba con diez Matrices de Capacidades, aprobadas y validadas, este fue un insumo clave para el proyecto especialmente para la formulación del banco de preguntas para la evaluación. Con las Matrices de Capacidades como insumo, se procedió a la contratación de consultores para la formulación del Banco de Preguntas. Las preguntas

fueron elaboradas por tres consultores, expertos del sector educación, con amplia experiencia en gestión pública, gestión institucional y gestión pedagógica.

- Como resultado del análisis de los puestos y de los insumos disponibles se estableció que el banco de preguntas debía cubrir todos los criterios de desempeño, contenidos en las Matrices de Capacidades de cada puesto y según la instancia educativa donde labora el personal (DRE o GRE y UGEL). El tiempo usado para la formulación del banco de preguntas fue de tres meses aproximadamente y luego se procedió con la validación del mismo, para lo cual convocó a expertos temáticos y especialistas de los puestos a evaluar, de diversas instancias del MINEDU.
- Las recomendaciones para la formulación del banco de preguntas comprendieron aspectos como la redacción directa, clara y simple de las preguntas y alternativas; y hacen referencia a situaciones reales. Por cada pregunta se propuso una alternativa correcta y cuatro alternativas incorrectas. La respuesta correcta debía ser única, cierta, clara, evidente e indubitable. El aplicativo tiene la capacidad de ordenar aleatoriamente las preguntas y las alternativas de respuesta, por cada cuestionario.
- Las características generales de la Evaluación fueron las siguientes:

- Población evaluada: 1,764 servidores
 - Nivel de complejidad de la evaluación: Media- Alta
 - Basada en las Matrices de Capacidades de cada puesto aprobadas por MINEDU
 - Número de preguntas por evaluación: En un rango de 63 a 114 preguntas
 - Tipos de Preguntas: Conocimiento técnico normativo 60%, Desarrollo de casos 40%
 - Cuestionarios diferenciados según el puesto (10 puestos) y por instancia (DRE o UGEL)
 - Evaluación simultánea a nivel nacional, en dos fechas, divididos por ámbito geográfico
 - Duración de la evaluación on-line: 3 horas
- Asimismo, del total de servidores que fueron censados, se procedió con la evaluación de aproximadamente 1,800 servidores, que representa el 79% del personal que labora en uno de los diez puestos que MINEDU considera claves para la gestión de las DRE y UGEL.
 - El informe de los resultados de la evaluación fue entregado de manera personalizada a los participantes, para que tengan conocimiento de las áreas de conocimiento que requieren fortalecer para mejorar su desempeño, y fueron entregados al

ente rector al cierre del proyecto para que sea usado como insumo para la planificación de la capacitación. El reporte individual señala en qué criterios de desempeño se requiere el desarrollo de capacidades. El reporte contiene toda la información censal de los evaluados, además de los resultados de la evaluación obtenidos por cada servidor, incluye también el número de preguntas resueltas correctamente, el número de respuestas erradas y el número de preguntas sin contestar.

- Los resultados del Diagnóstico permitieron identificar las brechas de conocimientos y habilidades que deberán ser atendidas por el MINEDU, a través de la definición de estrategias para el desarrollo de capacidades y de la implementación de un Plan de Capacitación, que incluye la coordinación con las Oficinas de Recursos Humanos de las DRE y UGEL donde laboran los operadores. En ese sentido, bajo ningún supuesto, equivalen a los resultados de la evaluación del desempeño que establece la Ley del Servicio Civil.

5. CONCLUSIONES

- El interés creciente de los entes rectores de los Sistemas del Estado para implementar Diagnósticos de Conocimientos con la metodología de SERVIR ha sido relevante en los últimos años, así como la participación mayoritaria de los operadores de dichos Sistemas en las actividades relacionadas tanto al Censo, como a la Evaluación para la identificación de brechas de conocimientos. Esto último es particularmente relevante si consideramos, la desconfianza y temores que sobre evaluación existente.
- Los resultados de los Diagnósticos de Conocimientos implementados por SERVIR permiten conocer las características sociodemográficas de los servidores civiles, identificar las brechas de conocimientos que éstos tienen y desarrollar capacitación estratégica a partir de necesidades reales de cada Sistema y de los colaboradores. En ese sentido, la información resultante del Diagnóstico de Conocimientos constituye un valioso insumo para la gestión del talento de los colaboradores del Sistema educativo del país, así como gestionar capacitación que desarrolle capacidades para un mejor desempeño.
- Los escenarios futuros que se plantean en este contexto son favorables, pero desafiantes. Por un lado, se percibe mayor participación de los servidores y las entidades del Estado en los proyectos de Diagnósticos de Conocimientos lográndose recoger información actualizada para la gestión de los recursos humanos. Sin embargo, la atención efectiva de las brechas identificadas en el diagnóstico a través de programas de cierre de brechas es un desafío pendiente, que requiere la intervención comprometida de los múltiples actores de la capacitación en el sector público.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alles, M. (2008). *Dirección Estratégica de Recursos Humanos, Gestión por Competencias*. Buenos Aires: Gránica.
- Corporación Andina de Fomento. (2015). *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Bogotá: Autor.
- León, C. (2016). *Gestionando la profesionalización del Servicio Civil a través de un sistema para el Desarrollo de Capacidades*. Presentado en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- León, C. (2015). *La Gestión del Rendimiento como herramienta de cambio en el marco del proceso de modernización peruano*. Presentado en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
- Longo, F. (2005). *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas. Presupuesto y Gasto Público*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Longo, F. (2009). *Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos*. Presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD, Salvador-Bahia, Brasil.
- Pina e Cunha, M. (2004). *Gestión de los recursos humanos*.
- Salgado, E. (2010). *Gerencia del Desempeño*.

40 Voces en Gestión Pública:

“POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN EL PERÚ”

Ivo Gagliuffi Piercechi¹

Buenas noches, antes que todo quiero agradecer por la invitación a la Escuela Nacional de Administración Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, la verdad es que es un honor para mí que me hayan citado para exponer este tema.

1. LA LIBRE COMPETENCIA

En líneas generales el concepto de libre competencia: Es la pugna entre empresas o agentes económicos para ganar mercado en base a factores, principalmente de precios, etc., siempre dentro de un ecosistema de libre oferta y demanda, donde los precios se formen de forma adecuada, libre. El bien jurídico que se persigue en estos casos es el correcto funcionamiento del mercado y por eso el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual en adelante INDECOPI, protege la competencia y tiene encargada esa función.

Las dos bases normativas existentes actualmente para temas libre competencia son Decreto Legislativo N° 1034 y la modificatoria Decreto Legislativo N° 1205 y también la Ley N° 26876 – Ley vehicular en el control de concentración del sector eléctrico.

2. CONSENSO INTERNACIONAL

En líneas generales, dos citas interesantes que se pueden dar a los participantes para que se entienda con mayor precisión:

“La libre competencia de libre mercado beneficia a los consumidores a través de menores precios, mejor calidad y mayor diversidad” (Departamento de Justicia de Estados Unidos – DOJ).

“En un mercado competitivo los precios tienen a bajar y eso no solo beneficia a los consumidores, cuando más personas son capaces de comprar productos esto impulsa a producir más, impulsa la economía en general” (Comisión Europea).

3. DISTORSIONES QUE REDUCEN LOS BENEFICIOS DE LA LIBRE COMPETENCIA

Dicho ello, que es la parte básica para todo el Público, lo cierto es que cuando entra a libre competencia, se identifican tres tipos de distorsiones características para el mercado,

¹ Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI

que son principalmente las que INDECOPI monitorea o enfrenta:

La primera son los cárteles o cárteles, es decir las colusiones que se producen entre competidores ya sea a nivel horizontal, competidores directos o carteles verticales, que se producen entre agentes económicos que están en diferentes niveles o eslabones de la cadena.

El segundo tipo de conductas que distorsiona el mercado, son los abusos de posesión de dominio, los agentes pueden tener posesión de dominio incluso pueden ser monopólicos, eso no está prohibido. El fondo es cuando uno abusa de esa posición dominante, y una posición dominante en líneas generales es cuando alguien tiene tal posicionamiento de mercado, tal cuota de mercado, por ejemplo, que puede prescindir de aquellos que hagan sus competidores, clientes o proveedores cuando hay abuso de posición de dominio el INDECOPI también interviene.

Finalmente, los casos de barreras a la entrada, barreras a la entrada artificiales principalmente establecidas por leyes o por estructuras contractuales, es aquella concesión que generan también distorsiones de competencia o limitación, es una competencia dinámica en el mercado, esos son los tres grandes géneros de distorsión que el INDECOPI identifica y sanciona o cómo van a ver no necesariamente puede sancionar.

4. LA DISTORSIÓN MÁS DAÑINA SON LOS CÁRTELES

Definitivamente, la distorsión más dañina son los cárteles, datos interesantes que pueden tener en consideración:

“16 casos son importantes entre el año 1996 y 2000 que afectaron a 55 mil millones de dólares al comercio a nivel mundial” (OCDE, 2002),

“En los años 1990 y 2005 los sobrepuestos por carteles alcanzaron hasta 500 mil millones de dólares a nivel mundial” (Connor & Helmers, 2006).

“En el año 1990 y 2007, debido a la actividad de los cárteles, los consumidores en Latinoamérica pagaron en exceso 35 mil millones de dólares” (Connor, 2009).

5. AUTORIDAD ENCARGADA DE VELAR POR LA LIBRE COMPETENCIA

La autoridad encargada de dar valor al tema de libre competencia en el Perú es principalmente el INDECOPI a través de la Secretaría Técnica y la Comisión de Defensa y la Libre Competencia en primera instancia, y la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal en segunda instancia, pero tiene dos características o perfiles el INDECOPI a nivel de competencia:

El primero, es un órgano sancionador, es decir, si identificamos una conducta competitiva, lo que hace la comisión luego de un procedimiento adecuado, es imponer una sanción, no solo impone una sanción, sino que también pueden dictar medidas correctivas y declarar una infracción, eso se verá más adelante, pero es un órgano con musculo y con diente para sancionar.

El segundo, es algo que está dentro de la nueva visión de las agencias de competencia a nivel mundial, es tener un rol promotor también, en la dinámica y competencia del mercado, no todo es sancionar, si no también es educar, promover e identificar mercados para dinamizarlos, eso es parte de lo que la ley sigue, siempre principalmente es un poco el gremio o el cartel como se dice de agencias de competencia a nivel mundial está proponiendo en las últimas reuniones.

6. HERRAMIENTAS DE DETECCIÓN

Las herramientas de detección con las que cuenta INDECOPI para identificar conductas anticompetitivas en general, es un tema bien interesante que no es operativo, la Comisión de Libre Competencia a nivel de la Secretaría Técnica, realiza un trabajo de monitoreo de precios constantes.

6.1. Monitoreo de precios

Definitivamente, el monitoreo de precios está enfocado en mercados con mayor sensibilidad, no puedo revelar cuales son exactamente en esos sectores, pero son sectores vinculados con canasta básica y sectores vinculados con sensibilidad productiva, se hace un monitoreo constante, incluso hay especialistas para esos determinados sectores; asimismo, se usan herramientas tecnológicas para hacer el seguimiento, tanto herramientas del propio INDECOPI como herramientas en coordinación con otros órganos reguladores.

A nivel de monitoreo de precios, por ejemplo, para aquellos que no están familiarizados con temas de competencia. En el monitoreo de precios, los equipos a cargo del tema tienen dos variables básicas, esto es mucho más complejo pero queremos llevarlo a un plano muy esencial: se analizan por un lado, la línea del Costo Insumo del Producto; y en segundo lugar, el Precio del Producto, por lo general la brecha entre ambas líneas es constante, cuando se produce por ejemplo un HIPO.

Como pueden ver, el precio del producto no genera evidentemente un caso anticompetitivo, pero si se genera un indicio; es decir, se genera una alerta en la práctica, y esa alerta puede motivar a la agencia de competencia a investigar con mayor detalle por qué se ha producido ese HIPO, muchas veces se puede hacer una coyuntura económica, un tema de demanda de escasos, etc., pero en otras

oportunidades, puede ser la piedra de inicio de un caso, por ello se debe tener mucho cuidado con los HIPOS.

Recientemente, el año pasado en octubre y noviembre, hubo un incremento en el precio de la leche y lo primero que acusaron a nivel político fue que era una clara prueba de la existencia de una colusión contra la ciudadanía respecto de un producto de la canasta básica. Cuando se analiza este tipo de situación, los análisis se hacen en coordinación con Banco Central de Reserva (BCR) o con data del Instituto Nacional Estadística e Informática (INEI) y otras fuentes. En este caso, se concluyó que, efectivamente, la leche importada se había reducido en Perú, pero eso sucedió debido a que el fenómeno del niño aparte de pasar por la costa Sudamericana, había llegado a Oceanía por la fuerza que había tenido el año precedente; al llegar a Oceanía impactó en todos los pastos en Nueva Zelanda, que a su vez es principal productor de leche sobre todo de leche en polvo que exporta a muchos países entre ellos el Perú; lo cual terminó por afectar la importación peruana, produciendo escases, que a la vez generó un alza en el precio de la leche. Entonces existe una explicación alternativa a ese HIPO de precios y eso evidentemente descarta la eventualidad de que INDECOPI inicie un caso o una investigación más profunda, por eso se debe tener cuidado y ser muy prudentes con ese tipo de investigaciones de monitoreos de precios.

6.2. Denuncias de parte

La segunda herramienta de detección, son las denuncias de parte, que contrariamente a lo que uno puede pensar, no son las que llevan un poco la batuta o la mayoría de los casos en el INDECOPI, pero definitivamente las denuncias de parte y sobre todo las denuncias informativas en los cuales el denunciante prefiere no liderar el caso son comunes en la Entidad.

A nivel de denuncias hay algunos datos interesantes, pues a pesar de lo que uno piensa, no hay tantas denuncias de parte, en el 2011 (2), 2012 (7) fue el pico, 2013 (1), 2014 (3), 2015 (2), 2016 (4); a nivel de casos abiertos de oficio 2011 (2), 2012 (4), 2013 (4), 2014 (3), 2015 (5) y en el 2016 (3), ojo parece poco, pero para los especialistas en materia de competencia saben que es bastante. Con esto, me refiero a que los casos de competencia son casos muy sofisticados, con mucha data económica y estadísticas, además con articulaciones legales complejas, por eso aparentemente que en el año 2016 hayan habido conjuntos siete casos, no es poco, es algo muy complejo sobre todo, cuando de una u otra manera debemos reconocer que tenemos una secretaria técnica muy profesional, activa y comprometida, pero de una u otra forma, cuando se le compara con sus pares tanto en Colombia como Chile, tienen recursos humanos todavía muy acotados, estamos trabajando todavía quizás en mejorarlo.

Otros datos estadísticos todavía considerables, es que Chile tiene un área de competencia para investigar casos de aproximadamente de 110 personas, Colombia tiene un equipo de noventa y pico personas, nuestra Secretaria Técnica de Libre Competencia tiene un equipo de veinticinco personas, incluyendo a los practicantes. Estamos trabajando en mejorar ello, no es una queja de los recursos pero sí debemos aterrizar en este tipo de data para que los stakeholders o los usuarios también sean conscientes de cuáles pueden ser las limitaciones para generar más casuística, y he allí la posición sobre control de funciones ya expresada en el Congreso, tiene vinculación con los recursos como los da el Dr. Távara.

6.3. Visitas inspectivas

La tercera herramienta de detección, son las visitas inspectivas, el INDECOPI desde

hace muchos años con el D.L. 807 ya tenía una serie de facultades que otras entidades no tenían, facultades muy sólidas, muy fuertes para investigar y sancionar, investigaciones que nos permiten, como se dicen: patear la puerta y entrar a las empresas, levantar información, levantar discos duros, llevarnos computadoras, fotocopiar documentos, etc. Eso le da mucha fuerza y mucho poder de acción al INDECOPI en la práctica.

A nivel de herramientas de detección, hablábamos de las visitas inspectivas sobre empresas visitadas, en los años 2011 (6), 2012 (6), 2013 (27) y 2014 se dispara casi un 50% o 60% más a 49 visitas; en el 2016 se mantienen casi el rango en menos de 10%, pero a 111 visitas inspectivas. Esto es bien interesante porque las visitas inspectivas muchas veces son de manera simultánea para evitar coordinaciones entre cártel, la fórmula es pateando la puerta y a veces es en coordinación incluso con policía, además se debe ir con una fotocopidora portátil, con un técnico informático, y con un grupo de abogados para pelear el tema del acta.

Entonces, las visitas inspectivas son operativos en la práctica, operativos muy sofisticados que insumen bastantes recursos y tiempo de la gente, hay casos generados, como consecuencia de las visitas o vinculadas con las visitas. Como pueden ver, de 111 visitas se generan ocho casos, lo cual no quiere decir de que, en este caso puntual 103 visitas hayan sido en vano, sino que hay conjunto de visitas que generan un caso en particular, ese es el dato que a mí más me interesa comentar.

6.4. Programas de clemencia

La cuarta herramienta son los programas de clemencia, eso va a tener un espacio aparte en la exposición. Los programas de clemencia de una u otra manera, son la nueva visión que tienen las agencias de competencia a nivel mundial, es decir la delación compensada, la posibilidad de

carteles ocultos por delación o por acusación de los participantes en el cartel; eso genera una serie de ahorros y de costos de detección muy importantes y al mismo tiempo potencia una serie de revelaciones y desactivaciones de carteles que afectan mercados.

En los programas de clemencia, la tendencia mundial es que las agencias de competencia apuesten por promover programas de clemencia, los especialistas lo saben perfectamente, los que no lo son como lo decíamos, los programas de clemencia son incentivos de delación, es decir lo que se propone es que quien esté involucrado en el cartel delate o acuse a los demás miembros del cartel; y a cambio de ello, tiene que existir un incentivo, una zanahoria.

El incentivo consiste en que eventualmente el primero que llega, pero con pruebas con valor agregado, puede tener una excepción absoluta, es decir que se le perdona absolutamente respecto de la multa, y puede haber una cola, es decir un segundo o tercero quien paga un rango de disminución de multa, pero no de excepción.

En el mundo, los primeros casos en clemencia siempre han generado una resistencia de la ciudadanía, puesto que se trata de hacer un paralelismo entre excepción e impunidad, eso es un error de concepto, puede ser válida la percepción ciudadana porque no todos son especialistas, pero a nivel de técnica legislativa, es un error de fondo; debido a que el estado en realidad con los escasos recursos que tiene prefiere que se revelen cárteles que son ocultos o los cuales quizás nunca hubieran podido llegar, esto a causa de que no había las pruebas o las herramientas necesarias. Entonces se promueve que los propios actores o los propios miembros del cartel, lo acusen, ahorra costos de detección y otorga pruebas a veces tan contundentes que al mismo tiempo hace que los demás miembros del cartel rindan la posición de defensa.

En la práctica van a ver que muchos de los casos de Clemencia han terminado de manera anticipada, porque todos los miembros del cartel ante las evidencias o pruebas contundentes se han allanado pidiendo también reducciones de sanción. Para el Estado es preferible de que inmediatamente se corrija el mercado, a recaudar multas. Esto es la compensación de los programas de Clemencia y por eso debemos verlos de manera positiva, además de que esta práctica se hace de forma positiva en las principales economías.

6.5. Laboratorio forense

Por último, esto creo que no se había comentado anteriormente, pero vamos a revelarlo públicamente como primicia para la Escuela Nacional de la Administración Pública en adelante – ENAP, el Laboratorio Forense. INDECOPI, poco colectivo lo sabe, no es que tenga una computadora que a su vez tenga un software para detectar algo, tiene un laboratorio, con una serie de softwares muy avanzados que solamente se venden a estados a los cuales los privados no acceden, en muchos casos, la idea de este laboratorio forense es tener, actualmente tres o cuatro especialistas que constantemente lo que hacen es que en base a la información que se levanta, procesarla, tienen software de alta tecnología forense y actualmente el INDECOPI está reforzándolos con una segunda generación de software, lo que nos va a permitir hacer un alcance, mucho mayor y más rápido a la información que se levante en visitas inspectivas; son las cinco herramientas de detección con las que contamos en INDECOPI, para identificar y sancionar conductas anticompetitivas.

Específicamente, con el laboratorio forense lo que se busca son dos potencialidades: recopilación y procesamiento, así como análisis de evidencias en corto

tiempo, esto significa que si antes tomaba de forma manual meses ahora puede tomar de manera virtual o digital semanas o días. Queremos ganar tiempo para resolver de manera adecuada los casos, aquí hay un tema bien atractivo por parte de la especialidad, este laboratorio forense ya actualmente permite la recuperación de documentación, sobre todo correos electrónicos e incluso WhatsApp que se hayan borrado, o que hayan ocultado en carpetas externas; entonces, esta herramienta permite acceder a la información y reconstruir los mensajes, así que, algunos empresarios o agentes que creen que borrarlos ¿se libran? No, el Laboratorio Forense les va ahogar la fiesta y es bueno saberlo.

7. HERRAMIENTAS DE PROMOCIÓN

7.1. Las abogacías de la competencia

Adicionalmente a los programas de Clemencia, las abogacías de la competencia son nuevamente una de las vedettes actualmente en el tema de competencia porque como mencioné tenemos dos potencialidades en INDECOPI: sancionar y promover competencia. Lo que ocurre en muchos casos en la práctica, es que las agencias activan una investigación y se dan de bruces a veces, porque ven de que la falta de competencia se sustenta en una Ley porque no pueden ir contra una disposición o se dan cuenta de que hay falta de competencia en un mercado determinado por la estructura misma de ese mercado, y lo que hace la agencia de competencia en gran ventaja es identificar el mercado; es decir, tiene la posibilidad de ver a qué mercado ataca, es preventivo, planeado, no es reactivo, puede dar recomendaciones a las entidades vinculadas con el tema y puede dinamizar la competencia.

Hay casos bien interesantes que el INDECOPI ya sacó adelante, específicamente

cinco abogacías de la competencia; actualmente INDECOPI está trabajando en dos abogacías por año, es importantísimo pero todavía somos conscientes que es poco. En una reunión llevada a cabo en diciembre en la OCDE, en París, donde estuvimos presentes con el Dr. Jesús Espinoza, uno de los temas principales que el Foro Global de Competencia apostaba era por promover en las agencias de competencia que participaban que se cuente con un departamento de abogacía de la competencia, compuesto principalmente por economistas.

Al respecto, lo que ha hecho INDECOPI a la fecha es algo bastante meritorio, cinco abogacías: la primera, mercado de servicio manejo de patentes de manejo práctico de la región Lima; la segunda, del mercado de servicios notariales en Perú; la tercera, la licitación de corredores viales, específicamente la Licitación 1-2012- MML; la cuarta, el mercado de seguro regular de salud en el sector privado; y la quinta, la más reciente, el mercado de transporte turístico de acceso a Machu Picchu, otra primicia para la Escuela Nacional de la Administración Pública (ENAP) pues acaba de salir la abogacía y no ha sido todavía difundida al 100%.

En ese sentido, quería compartir algo bien interesante, el impacto de las abogacías:

7.1.1. Sector notarios público

La propuesta principal, entre otras que contiene esta abogacía, es un Informe Técnico, que emitió el INDECOPI, donde se consideró incorporar no solo el criterio de densidad poblacional para ver cuántos notarios se designan en un territorio, sino también el tráfico comercial del territorio, daré un ejemplo puntual: en el distrito de San Isidro hay baja densidad poblacional en comparación con otros distritos, pero existe un alto tráfico comercial y definitivamente a los notarios se

les busca para desarrollar actividades comerciales vinculadas con temas de propiedad predios, etc.; entonces, debería de haber la sugerencia de tomar como factor adicional no solo cuánta gente vive en el distrito, sino cuántos negocios se generan en el distrito, aquí la entidad notificada para responder es el Ministerio de Justicia (MINJUS), y las notificadas para conocimiento son el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), queda claro la diferencia interesante de la entidad que está para pronunciarse y otras que simplemente se les pone en conocimiento.

De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1205, se estableció a recomendación de la OCDE, un tiempo máximo de respuesta de la entidad; es decir, que ahora cuando sacamos un Informe Técnico y decimos que falta competencia en ese sector, deberían derogar esta norma o deberían impulsar esta ley, antes lo que las autoridades hacían era, la encarpaban y en algún momento veían si era necesario hacer algo o no; en cambio, ahora lo que establece la norma es que tiene un plazo de 90 días si no me equivoco, como máximo, para pronunciarse ya sea rechazando las recomendaciones y motivando porque las rechaza o aceptándolas, en ese caso puntual esta abogacía de Notarios Públicos ha sido aceptada parcialmente por el MINJUS, así que ya tiene un efecto concreto y eso es importante.

7.1.2. Sector examen práctico de manejo en la región Lima

Como saben, una sola entidad ve el tema de examen de manejo y entrega de brevets en Lima, es El Touring Club, si no me equivoco. Por ello, se le propuso al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que promoviera competencia, que dinamizara la competencia en el mercado de entrega de brevets, incluso se identificó que habían otras

entidades como por ejemplo la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), que había pedido ingresar a ese mercado para brindar el servicio, pero no le fue otorgada la posibilidad de ingresar, esto era un tema que el MTC determinaba. Entonces, se emitió la abogacía y lo que se recomendó fue promover la competencia generando un concurso público para ese sector o un procedimiento de libre acceso, se le envió la notificación al MTC para respuesta obligatoria y se le notificó para conocimiento a la Municipalidad Metropolitana de Lima, Gobierno Regional de Lima, el MEF y la PCM; el resultado fue que ha sido aceptada parcialmente la abogacía.

7.1.3. Corredores viales

La propuesta principal fue no privilegiar injustificadamente las licitaciones, la participación de empresas que ya operan en rutas licitadas al utilizar como criterio de selección las sobre posición de recorridos y además no facilitar el intercambio de fracción entre postores, entidad notificada fue Municipalidad Provincial de Lima, las entidades notificadas para conocimiento fueron el MEF y la PCM; el resultado fue aceptado parcialmente, lo ideal sería que sea totalmente, pero eso es óptimo de pared para la competencia, no es muy común.

7.1.4. Sector seguro de salud en el sector privado

En el sector privado la propuesta que se hizo fue que implementen medidas que faciliten la comparación de planes de salud de las EPS a favor de los trabajadores; es decir, más data para generar más poder, para generar una mejor decisión de consumo, en quienes serán los potenciales clientes de EPSS, entidad notificada para que responda SUSALUD, las entidades notificadas para conocimiento fueron el MEF y la PCM; el resultado es que fue aceptado parcialmente.

7.1.5. Transporte terrestre en la ruta Aguas Calientes -Ciudadela Inca de Machu Picchu

La última abogacía de la competencia que ha emitido el INDECOPI hace pocos días está vinculada con el servicio a transporte terrestre, Aguas Calientes – Ciudadela Inca Machu Picchu. Habrán visto que cuando llegan a Aguas Calientes del tren, hay tres maneras de llegar a la ciudadela: una es por el Camino del Inca; la segunda, es subir de Aguas Calientes a la Ciudadela, es una caminata un poco larga, si no me equivoco y es teniendo un buen estado físico; y la tercera, es en bus, el bus en realidad es una concesionaria que está a cargo del transporte de Aguas Calientes a la Ciudadela de Machu Picchu y eso ha generado una abogacía de la competencia muy fuerte por parte del INDECOPI, donde se ha identificado que definitivamente se debe convocar a un nuevo proceso de selección que permita elegir además a un nuevo operador en la ruta. Por diferentes motivos vinculados con aspectos técnicos, pero también con aspectos legales y éticos que se han identificado en esta abogacía, la entidad notificada para respuesta es puntualmente la Municipalidad Provincial de Urubamba – Cusco, que es el territorio donde está ubicada la ruta; y las entidades notificadas para conocimiento son el MTC, PROINVERSION, MINCETUR, CULTURA, SERNAP, MEF y PCM. Esta abogacía está todavía dentro del plazo de 90 días de respuesta, vamos a estar a la espera de ella para comunicarlo a la ciudadanía, pero lo importante es que ustedes vean, que esta es una herramienta potente que genera resultados concretos y que además está en la vanguardia de los que hacen todas las agencias de competencia en el mundo; esperamos generar más.

8. LA AGENDA PENDIENTE

8.1. Sancionador

8.1.1. Consolidar plan de clemencia

Respecto a sancionadores, estos son compromisos que yo sé que, me van a pedir cuentas después, pero hay que asumirlos, es parte del reto que tiene un servidor público en la gestión y lo primero es consolidar el programa de clemencia; es decir, no solo consolidar, si no potenciarlo, seguir promoviendo la ciudadanía en el programa de clemencia, seguir generando y transmitiendo cuáles son los beneficios y ojalá que podamos recibir a un más clemencias que nos permitan levantar rápidamente cárteles ocultos,

8.1.2. Laboratorio Forense. Plan de inversión continúa:

La segunda agenda pendiente es el laboratorio forense, hay un plan de inversión continua, se están destinando recursos en el presupuesto de este año, a seguir contratando más personal y sobre todo más tecnología de softwares que permitan analizar mejor la data, así que hay un compromiso que ya está por escrito en el presupuesto público de INDECOPI de esta gestión.

8.1.3. Terminación anticipada de procedimientos

El tercer tema pendiente es la terminación anticipada de procedimientos, es decir así como las clemencias, también vamos a estar muy contentos, de propuestas de compromisos de cese, que eventualmente generan terminación anticipadas, pero también de allanamientos que como saben en el Decreto Legislativo N° 1205 se han generado incentivos vinculados con reducción de multas sobre temas de allanamiento o conclusiones anticipadas de procesos, la idea es que no se lleve eventualmente a generar todo el procedimiento, sino que en favor del mercado y también de los recursos del estado y de la

partes los casos se concluyan de manera anticipada si fuera posible.

8.1.4. Disminución de los tiempos de los procesos sancionadores

Por último, tenemos el tema pendiente de la disminución de los tiempos en procedimientos sancionadores, somos absolutamente conscientes de que la justicia cuando tarda absolutamente no es justicia, hemos tenido un caso reciente con un efecto mixto, donde la ciudadanía si bien ha considerado como un caso importante que había un mérito en declaración del INDECOPI, cuestionó principalmente el time de resolución, nosotros queremos trabajar muy fuerte para que en el tiempo realmente se genere ahora a más tardar dentro de los plazos legales que establece el Decreto Legislativo N° 1034, para que ello se pueda concretar se están necesitando recursos y todo el apoyo de la gestión administrativa.

Adicionalmente, nos han puesto en jaque con la Ley del Procedimiento Administrativo General en (LPAG), donde se establece un plazo de caducidad que si no lo cumplimos en el plazo especial vuelve a fojas cero y eso va a impactar directamente en caducidades en muchos de los procedimientos a cargo y eso no debe ocurrir, así que nuestro compromiso es disminuir los plazos y resolver todo dentro del plazo legal, además, da credibilidad y fortaleza al INDECOPI como una de la entidades más técnicas, que han existido y que existen en la gestión pública y por respeto y también a muchos de los que están presentes en este foro, que han sido parte de la familia del INDECOPI.

8.2. Autoregulación

8.2.1. Implementación de los programas de compliance

Una agenda pendiente es la implementación de los programas de compliance; es decir, cumplimiento normativo, en el último caso se ha dictado como medida correctiva a la implementación de programas de compliance, ojo cumplimiento normativo, no es simplemente llevar un curso, sino que, es generar un ADN en los empresarios, en los agentes competitivos que establezcan un conocimiento de 360° de la normativa de libre competencia desde el directorio, la plana gerencial hasta los colaboradores en general; sobre todo, las fuerzas de ventas, que son las que están más expuestas a causa de que son los soldados de trincheras a nivel de mercado. Adicionalmente, que tengan dentro de sus códigos éticos estos compliance y también eventualmente en estatutos y otros documentos que sean de obligatorio cumplimiento por parte del agente. INDECOPI va a impulsar ello, incluso estamos evaluando la posibilidad de dictar una directiva que establezca cual es la valla mínima o el estándar que queremos en caso de compliance para todos los agentes de mercado.

8.2.2. Abogacía de la competencia. Promover la remoción voluntaria de las barreras de acceso a mercado

Otro tema pendiente son las abogacías de la competencia, promover abogacías de la competencia por parte de los agentes como ya lo explicamos.

8.3. Lineamientos y guías

Por último, los lineamientos y guías son una agenda pendiente, y aquí revelamos que había una discusión, pues la nueva gestión lo que quiere es asumir los retos poner la cara, y bueno ustedes nos calificarán por ello, lo que tenemos que hacer es reconocer qué está pendiente: el Decreto Legislativo N° 1034 y Decreto Legislativo N° 1205 han establecido algunos reglamentos que se deben emitir, los

lineamientos del programa de clemencia están pendientes, estamos trabajando en eso y probablemente sean los primeros que salgan en la cola; así como también están pendientes **los lineamientos de medidas correctivas y lineamientos de compromisos de cese**, este último está para mejorarlos.

Adicionalmente a lo que establecen las normas como pendientes, nosotros queremos impulsar dos guías o libros blancos, una **guía de compras públicas**, y creo que es mucho más necesario por la coyuntura, que estamos viviendo, tener una guía de compras públicas para el Estado, y que se vea como se deben manejar los procesos de selección, qué aspectos o qué indicios deben llamar la atención a las entidades que convoquen; y por último una **guía de compliance** como explicaba, para que todos los agentes económicos, sepan exactamente cuál es el estándar mínimo a seguir, para continuar un programa de compliance, entre otros.

Hay otras iniciativas, pero no quiero que se me vaya de la mano, sin embargo existe mucho entusiasmo en la gestión, muchas ganas de mejorar, muchas ganas de seguir generando credibilidad y confianza en los actores, mejorar el tiempo de resolución, mantener la calidad resolutoria que tienen los órganos y dotar de más recursos y tecnología a los funcionarios del INDECOPI.

8.4. Internacional

Finalmente, a nivel internacional les soy muy sincero, una cosa es estar en el sector privado tantos años y otra cosa es cuando uno vas al sector público y ves cómo funciona estos escenarios, donde están las multilaterales y los otros países, y lo que uno aprecia es que hay una enorme competencia sana por cierto entre las agencias de competencia, una enorme

competencia a nivel de proponer pappers, a nivel de traer novedades, a nivel de implementar recomendaciones de la OCDE o implementar recomendaciones de ICN; es decir, cuando uno va a estos foros, claramente tenemos competidores muy duros con los cuales queremos siempre rivalizar con un procedimiento sano, y lo que quiere INDECOPI en esta gestión es continuar, mejorar y reforzar el posicionamiento del INDECOPI a nivel internacional, un dato interesante que es bueno compartir con el público, como hicimos ahora con Jesús Espinoza en la OCDE.

A nivel de Latinoamérica, la propia OCDE y los pares de Europa y de Norte América consideran que en la región hay cinco big brothers como lo llaman ellos, los cinco grandes hermanos a nivel de agencias y orgullosamente el Perú es uno de ellos, junto con Colombia, Brasil, México, y Chile. Estos son los cinco que uno ve claramente que compiten fuertemente por tener de una y otra manera protagonismo en los foros globales de competencia, en este foro global incluso tenemos el orgullo de liderar una de las mesas, donde convocaron a varios países y nosotros lideramos la mesa y la moderamos, eso va generando cada vez más reto, así que el último tema de agenda de competencia, es la posibilidad o el reto de que el Perú a través del INDECOPI se siga posicionando como una agencia líder en la región y por qué no, líder a nivel mundial en el corto plazo.

9. INTERVENCIONES Y COMENTARIOS DEL PÚBLICO

9.1. Intervención 1: Eduardo Quintana Sánchez²

Parece que veinte años después de que ha empezado toda la idea de aplicar normas de

² Abogado de Bullard Falla Ezcurra Abogados

competencia, siento que seguimos haciendo normas de competencia para Lima, no veo énfasis en descentralizar o en poner el ojo en llevar, hacer presente la labor de INDECOPI de manera contundente en el interior del país, lo veo bastante en Lima y Callao eventualmente, algunas ciudades grandes en el país, pero no una labor consistente de llevar la presencia de la autoridad allá.

Los casos por ejemplo de cárteles o el tema de patear la puerta como lo mencionaste, no sé, obviamente que ustedes no pueden hacer público esto pero quisiera pensar que gran parte de las actividades de patear puertas se puede estar haciendo, por ejemplo, dentro del país, no en empresas en Lima, si no dentro del país, y que sea efectivo, ¿Qué generen casos?, yo hace diez años hice un barrido largo de temas de investigaciones de casos resueltos sobre ciudades del interior del país y encontré que era bien pobre. En los últimos años, incluso había incrementado sin duda, había incrementado la actividad pero todavía era débil y además muy concentrada en sectores reiterativos transporte de pasajeros, panaderos, sectores que uno podría decir, bueno de repente hay sectores que tienen mucho más impacto en economías del interior del país, eso creo que es un tema que falta, obviamente no achaco este tema a esta gestión, pero creo que hay habría que poner énfasis y de echo no lo he visto planteado allí. Un caso interesante con implicancias en todo el país es el oxígeno medicinal sin duda, pero quisiera entender que eso sería un buen enfoque, tratar de hacer casos de ese tipo que sean no solo para Lima.

Con los casos de abuso y posición de dominio, me parece que no se está haciendo un gran enfoque en eso, y en principio estoy de acuerdo, mejor es preocuparte por cárteles, pero los abusos de posición de dominio de repente en pequeñas economías, en ciudades al interior del país, en departamentos dentro del país. Resolver un caso de posición de dominio de repente resuelve muchos temas y si se hace

de oficio bien identificada la situación, creo que también serviría mucho para posicionar al INDECOPI, con un ente fuerte en el interior del país, y lo último que plantearía son temas de abogacías pero las que he visto me parecen muy buenas, pero respecto de abogacías de ayudas estatales, es algo que no veo presente y me parece que sería muy importante es decir, que el Estado este generando que algún agente este en mejor posición que otro, a través de políticas a ver decisiones de actos administrativos, etc., me parece que esto sería mucho más útil y para eso yo ya haría una interacción entre barreras de acceso y libre competencia es algo que todavía falta, tal vez con las ultimas normas que se han dictado se pueda ir por ese camino pero creo que también debería estar en la agenda.

Respuesta y comentarios del expositor Dr. Ivo:

Son propuestas constructivas para la nueva gestión, en temas bien interesantes a nivel nacional. Data para compartir efectivamente, salvo Piura, no tenemos ninguna delegación de facultades en materia de libre competencia, a ninguna de las 24 regiones a nivel nacional, eso responde a un tema principalmente a un tema de recursos, porque se requiere gente con mucha especialidad, para poder llevar a cabo este tema adelante y nos ha llevado a centralizar todo lo que es investigaciones en Lima, eso es por el momento una debilidad que vamos a tratar de corregir, queremos hacer un trabajo muy profesional y de manera consistente agregar no solo a una, sino por lo menos a las regiones principales o con mayor cantidad de peso económico.

Segundo tema vinculado con INDECOPI a nivel internacional con competencia, la impresión que yo tengo es que sí se han generado casos en provincias los últimos dos o tres años, efectivamente el que fue completo a nivel nacional fue el tema

medicinal porque abarco norte, sur, centro sur en la investigación, sobre el tema de las conductas conocidas en licitaciones, pero adicionalmente a ello yo sí coincido contigo, porque había el caso de los panaderos. Los casos de los panaderos en provincias ha sido casos un poco orientadores, pedagógicos, pero de muy bajo impacto, quizás muy aleccionadores, debido a que iban a mayor cantidad de público, pero con muy poco impacto a nivel económico, lo que se ha comenzado a hacer es sobre transporte urbano, que tenía un poquito más de impacto y ahora se ha escalado a GLP, ojo que tiene mucho más impacto ahora.

Donde sí se comenzó a escalar a nivel de casos en provincias es en el GLP, actualmente hay investigaciones y procedimientos abiertos sobre todo en el norte del país, las plazas principales de investigación Chimbote y Chiclayo por lo menos ya se generan algunos casos que van a ir contagiando, esperamos nosotros a otras Oficinas Regionales del INDECOPI (ORIS), en la próximas semanas probablemente vean nuevos casos en provincias pero son temas al mando de las comisiones. Lo de provincias, la última abogacía de la competencia sí genera esa visión de que sí vamos a provincias a identificar casos para dinamizar, por eso a diferencia de las cuatro primeras abogacías, la quinta es Machupicchu, entonces vamos por esa línea, pero es muy válido y muy oportuna la observación, casos de abuso de posición de dominio, efectivamente, hay datos bien interesantes, todos los casos de abuso de posición de dominio han llegado por denuncia de parte, es decir el INDECOPI se ha enfocado principalmente a cárteles, porque partimos de la premisa de que los carteles son los más dañinos.

Definitivamente, si tuviéramos más alcance nos podríamos enfocar en la posición de dominio sobre todo en temas emblemáticos a nivel de provincias para dinamizar, pero por

el momento INDECOPI tiene una política más pasiva de recibir casos de abuso de posición, no descartamos comenzar a atacar eventualmente, pero como decíamos es criterio de Secretaria Técnica y de la Comisión hacerlo, pero levantamos esa propuesta.

Por último, la abogacía vinculada a los temas estatales, siempre hay un temor por parte de todas las administraciones llevar adelante casos de ayudas estatales porque eso no estaba en la práctica, aunque a nivel mundial, las buenas prácticas en competencia te llevan, sobre todo en tema de competencia desleal, a atacar ayudas; se ha atacado ayudas a nivel de dumping o está enfocado por el tema de dumping, no tanto por competencia; sin embargo, hay un dato interesante, con el Decreto Legislativo N° 1256, que es la ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas, hemos creado una figura que se llama **abogacía antibarrera**, que es orgullosamente a nivel mundial la única, es la primera, evidentemente se nutre de la abogacía de la competencia, que hemos buscado con eso Eduardo, generar algún tipo de ataque de ayuda estatal, efectivamente pueden haber casos en los cuales las barreras lo que genera en la práctica con previsión con tasas con condicionamientos, es privilegiar algunos actores, respecto de otros, con la norma antibarrera se busca poner el suelo plano, y con la abogacía antibarrera se busca ir más allá, porque nos va a permitir incluso en los casos donde la barrera está a nivel de una norma rango legal no vamos a poder eliminarlo porque no da la competencia pero si podemos emitir un informe técnico para levantar esa barrera, entre ellas podrían estar las estatales, pero si tomamos nota de las tres recomendaciones, y gracias.

9.2. Intervención 2: Robert Venero Peralta³

Dentro de las propuestas planteadas Ivo, respecto a salud las comparto, pero en particular quería detenerme en una, la guía de compras públicas y linkeo principalmente la problemática que puede haber para detectar los cárteles, como lo has dicho su probanza es bastante difícil, entonces pienso que el INDECOPI hace bien en asumir un rol preventivo en ese aspecto. El Estado es sin duda alguna el principal comprador en el país, y dentro de las personas que vemos estos temas sabemos que hay ciertas prácticas que pueden facilitar la existencia de cárteles y creo que allí hay mucho que atacar, porque el Estado por razones diferentes a una lógica de competencia, suele estandarizar productos hacerlos homogéneos, y si eso se da en un mercado donde hay muy pocos jugadores facilita la existencia de un cártel, entonces sería prudente que nos puedas contar un poco más por dónde va este programa de guías de compras públicas.

Respuesta y comentarios del expositor Ivo:

La directiva de guías de compras públicas lo que va a perseguir efectivamente es establecer lineamientos una guía orientativa a un libro en blanco a las entidades del Estado cuando convoquen a licitaciones públicas o cualquier tipo de concurso público, ¿a qué nos referimos?, a que se le van a establecer pautas básicas y alertas mínimas, para que las entidades puedan de una u otra manera, labrar las bases, por ejemplo, evitar incluir una serie de disposiciones que puedan promover algunos acuerdos tácitos, como primer tema.

Segundo tema, también se les va a dar pautas de identificación de cárteles, en base a la experiencia oxígeno medicinal, si

hubiéramos tenido una guía de compra pública, quizás ESSALUD hubiera identificado el tema mucho más rápido, ojo ESSALUD lo hizo pero le tomó más tiempo, porque habían dudas básicas de concepto de competencia, para que luego recién hayan contactado al INDECOPI, con esta guía lo que buscamos es que desde antes de manera preventiva las entidades tengan la posibilidad de detectar las conductas y plantearlas ante la entidad. Un dato adicional, no puedo profundizar mucho porque hay un tema también de reserva, pero lo que sí es interesante es que la guía de compras públicas, es un documento que se está haciendo, a partir de lineamientos construidos o normas modelo, tanto de la UNCTAD (Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) si no me equivoco y de la OCDE, que sí tienen guías o documentos o pappers de compras públicas, es decir no vamos a crear la pólvora, lo que vamos hacer es tomar la mejores prácticas, a construir un documento, vamos a llamarlo peruanizado por la experiencia nuestra para hacerla muy potente y muy útil para las entidades públicas.

9.3. Intervención 3: Armando Cáceres Valderrama⁴

Es importante algunas cosas dichas, siempre es importante algunas cosas de tratar de reducir tiempos y probablemente tampoco vale la pena contar mucho de lo laboratorio forense, porque tampoco deberían enterarse mucho, lo que me preocupa mucho es que es tema del INDECOPI y parte de libre competencia puede ser muy eficiente, pero a veces puede correr el riesgo de quedarse un poco solo, en el sentido de que está bien, se puede desarrollar una visión más institucional, tratar de que se crezca con eso, pero al final el tema de la competencia si no se comparte un poco entre el todo el resto del sector público,

³Socio de Diez Canseco Abogados

⁴ Superintendente Adjunto de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)

es un poco difícil, tal vez amerita incluir algún tipo de prueba de competencia, en lo que es análisis de impacto regulatorio o esas cosas que podría ser algo más extremo, pero en realidad si el tema de competencia es un tema que debería verse en todas partes, también lo de la abogacía es importante ¿cuántos sectores también ustedes pueden ver?, lo que cada autoridad pública o cada funcionario público podría ver estas cosas, lo que puede hacer la Escuela a través de esto puede ser importante y la verdad es que el tema de competencia fuera de INDECOPI o fuera de la masa crítica, en la mayoría del sector público no existe un poco esta idea, si hay un tema de competencia, será responsabilidad de INDECOPI, no es responsabilidad de nadie más, la gente que hace consultoría en temas económicos, tampoco es que tenga una idea clara del por qué estos se da, ¿cómo se podría llegar más a ese resto del sector público?, para tratar de que sean socios, un poco dentro de este esfuerzo de ir avanzando en la competencia,

Respuesta y comentarios del expositor Ivo:

Efectivamente, no hay mucho conocimiento del tema de competencia de entidades públicas, salvo el caso de OSIPTEL, que tiene muy claro el tema del INDECOPI, y sobre todo los órganos reguladores, sobre todo OSITRAN, OSINERGMIN, OSIPTEL, tienen conocimientos del tema de competencia, las demás entidades no se sienten muy tocadas o involucradas con esta materia. Aquí, lo que nos corresponde hacer son dos temas de evangelización, el primero, a través de estos lineamientos, sobre todo el de compras públicas, eso nos va a permitir generar por lo menos una sensibilidad transversal, en especial a las entidades, porque todas licitan, entonces, es una primera materia que nos va a permitir comenzar a escalar; el segundo tema, está vinculado con la Escuela Nacional que tiene el

INDECOPI, que de una u otra manera puede, también sacar adelante cursos, destinados a funcionarios públicos, un símil que hemos tenido, la semana pasada, por ejemplo se ha dictado el primer curso, dirigido en barreras burocráticas a funcionarios públicos, invitamos a todos los ministerios, a todas las municipalidades de lima metropolitana y a todos los gobiernos regionales a través de sucesión, y lo que vimos es con mucha satisfacción es que fueron muchos funcionarios y se ha comenzado a generar una visión diferente sobre esa materia, tomando en consideración es experiencia positiva, en materia de barreras, no descartamos la posibilidad de generar cursos a funcionarios públicos sobre temas de competencia, pero creemos que la piedra angular que va a generar la discusión es el tema de compras públicas es la guía que va a sensibilizar, pero tomamos nota de la sugerencia.

9.4. Intervención 4: José Ignacio Távara Martín⁵

El énfasis que le das a las políticas de competencia, espero que signifique un punto de quiebre, yo tengo una lectura siempre he sido un crítico de los que se ha hecho en este campo, considero que se ha hecho en este campo creo que se ha hecho muy poco, se han aplicado políticas de competencia de muy baja intensidad por diferentes razones, énfasis en barreras de acceso, eso ha sido la principal atención del INDECOPI, quizá eso tienen que ver con la cantidad de funciones ahora ya no tiene de metrología, ya paso al nuevo instituto, al INACAL, pero quizá esto permitirá concentrarse con más fuerza en estos temas de competencia, la política de competencia opera como todos sabemos, como parte de una constelación más amplia de políticas públicas, y cuando una política publica no funciona bien, meter competencia fuerte puede generar

⁵ Director Académico de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

tensiones de distinto tipo, si falla la regulación, de transporte meter competencia genera tensiones, si no hay buenas políticas de salud consistente en meter competencia en salud, te genera problemas, y al mismo tiempo son fundamentales, las políticas de competencia, sobre todo para aprovechar una fortaleza clave de las economías de mercado, operan como mecanismo de diseminación del poder económico y político, sobre todo en la fortaleza que ha sido destacada en la literatura, pero para que esa fortaleza se logre, hay que evitar la concentración del poder económico en el Estado, el poder económico de la empresas, evitar que se concentren, vigilar las fronteras entre el Estado y las empresas, algo que los reguladores viven cotidianamente.

Este problema de compliance que planteas, que es autorregulación interna pero parece fundamental que pongas el acento también en eso, en relación a los de cárteles coincido contigo que ese debe ser el énfasis, fundamental, el profesor Harrinton nos viene llamando la atención hace años, el riesgo de manejar una política activa contra los carteles sin tener una política de control de concentraciones, el ultimo caos mediático que conoces bien tú, es la sanción a las empresas en farmacias, yo he seguido la línea de tiempo, exactamente y lo comente ese día en el congreso, las empiezas a investigar, el 2011 y se empiezan a funcionar, antes habían 8 o 9 cadenas ahora hay dos cadenas grandes, tres cadenas grandes, porque no está prohibida la concentración, entonces si tu ajustas por acá, se te van por allá, entonces yo creo que es un debate que se debe asumir, con seriedad en energía, la buena parte de la energía que se transa, se transa vía licitaciones, los precios lo define las licitaciones, y hay competencia entre la generadora, por ofrecer a las distribuidoras, y no habría competencia si no hubieran varias empresas si se hubieran concentrado, esa ley

ha funcionado por ejemplo, la Ley de concentraciones, en el sector eléctrico, yo creo que también hay mercados, podemos discutir largo sobre los hipos, los cuales no ven la estructura pues; es decir, qué hipos hay en el precio de la cerveza, supongo que ya no habrá hipos en el precio de la cerveza, eso no significa que el precio se uno competitivo, pero en fin termino expresando mis esperanzas en que dejemos las políticas de competencia de baja intensidad, y las asumamos en serio como parte de una constelación amplia a políticas públicas.

9.5. Intervención 5: Tommy Ricker Deza Sandoval⁶

Los problemas a nivel del Estado con relación a libre competencia y el uso de recursos públicos está por ese lado, y parte de cómo están estructurados, sobre todo tomando un poco el comentario de Eduardo, cómo están estructurados los mercados en Provincia, y además de las capacidades y las brechas de conocimiento por parte de los funcionarios públicos. Tuve la oportunidad de llevar a Arequipa una convención macro regional sobre la anterior ley de contrataciones, y tocamos el tema de los principios, nos tocó hablar sobre el principio de libre competencia, y era increíble primero de que había mucho funcionario de municipalidades, incluso de municipalidades provinciales grandes que no sabían dónde acudir frente a esos casos, los tengo grabados en video, muchos funcionarios aceptaban que muchas empresas en su región, en su realidad, se coludían, pero que era una práctica usual y que la autoridad lo permitía y sobre todo la autoridad municipal, no había la presencia de INDECOPI en esos aspectos, esas materias, con relación a libre competencia para salvaguardar los recursos públicos, y otro gran problema con relación a ello es que no

⁶ Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia

existe, hay una suerte de divorcio, entre el OCSE y su herramienta que es el SEACE, pues tuve la oportunidad por encargo del MEF de hacer la coordinaciones porque nos preocupaba un mercado, y probablemente la herramienta más importante para obtener data sobre ese mercado era el SEACE, pero el SEACE esta totalmente mal llenado no había esta coordinación intensa, digamos con INDECOPI desde un primer momento para que la información estuviera ahí, de tal manera, de llenar para que después INDECOPI lo podría utilizar y en verdad el problema viene de diferentes lados.

Falta de cierre de brechas de competencias cognitivas, falta el tema de divorcio que existe con el SEACE, porque sí considero que una estrategia vital para que INDECOPI entre digamos a patear en materia de competencias, sobre todo en provincias, es a través primero de la lucha de cárteles en la materia de contrataciones, me gustaría saber ¿cuál va ser la estrategia de INDECOPI para establecer estos vínculos primero con el SEACE? ¿Cuál va ser la estrategia de INDECOPI para poder brindar y cerrar las brechas de competencias cognitivas con los funcionarios públicos, sobre todo en gobiernos locales y regionales, para poder digamos de acá unos años verdaderos casos importantes como señala Eduardo en regiones, para dejar de hablar solo de Lima?

Respuestas y comentarios del exponente Ivo:

Si uno vincula la intervención con Armando, como primera premisa efectivamente hay una brecha bien importante conocimiento sobre temas de materia de competencia en la administración pública; como segunda, donde hemos apuntar las balas es en la administración publica en temas de

libre competencia vinculados con administración de colusores, es donde está principalmente el mayor impacto; tercera, como lo deberíamos hacer lo más inmediato es generar quizás bien la Escuela Nacional cursos armados por el INDECOPI que pueden ser replicados no solamente en Lima si no en provincias, la dificultad va ser llegar sobre todo a la administración públicas en provincias que en la práctica son los gobiernos locales, son aproximadamente 1800. Uno de los organismos que los aglomera o que los consolida es el AMBE, podríamos quizás tratar de suscribir un convenio con ellos y comenzar a generar talleres de esa manera. Pero por lo otro que hemos identificado en la nueva gestión, es que vamos a comenzar a editar publicaciones electrónicas, es una primicia también que queremos compartir la primera publicación electrónica está vinculada con el libro blanco de barreras, porque nos hemos dado cuenta que la impresión de manuales, etc., por un lado es costosa, vale 75% más que la publicación electrónica, y por otro lado es limitada en cuanto a su difusión logística, queremos dictar talleres número uno vi la escuela y hemos identificado el STREAMING nos puede ser muy útil que ya hemos utilizado para otros cursos, pero adicionalmente vamos a generar procesos electrónicas que se puedan compartir de manera virtual con todos los funcionarios son como los ABC las materias, entonces podría ser una primer etapa en la evangelización del tema de libre competencia, pero me quiero arriesgar a decirles que vamos a ir a todas las provincias, porque eso hay que hacerlo planificadamente dependiendo del presupuesto pero si me queda muy claro que es una de la prioridades que tenemos que dar en materia de libre competencia en la gestión y tomo nota si me parece un insumo súper útil.

9.6. Intervención 6: Huáscar Ezcurra⁷

⁷Socio del Bullard Falla Ezcurra Abogados

Gracias por la invitación. Hablemos un poco, yo quisiera salirme del ámbito específico de la libre competencia del cual no me siento experto en absoluto, quisiera de repente hacer un comentario sobre algo más general y de repente lo pongo en estos términos ¿cuál es la herencia que te ha tocado?, yo comparo el INDECOPI de hoy con el INDECOPI de los 90s, cuando escucho tu presentación en buena parte el problema sigue siendo el mismo, tu nos hablas de una Comisión De Libre Competencia de veinticinco personas; sin embargo, es insuficiente para atender la demanda existente y en el INDECOPI de los 90s recuerdo que la comisión probablemente tenía 2 o 3 miembros y el diagnóstico exactamente el mismo, no nos abastecemos.

Creo que hay un problema de fondo y recuerdo también en los 90s se hablaba de que el INDECOPI tenía vocación de difundir la cultura mercado, lograr que esto cale y desaparecer. Hoy día queda claro que INDECOPI está aquí para quedarse y que el asunto es como crecer mejor como fortalecerlo para un ejercicio más efectivo de sus competencias y entonces yo lo que siento es que hay que trabajar de un modo muy efectivo en la competencia, en que INDECOPI se genere competencia interna para brindar un mejor servicio y siga trabajando también en generarse algunos mecanismos de competencia externa para brindar un mejor servicio. Siento que tienes como parte de tus retos también el mejorar el diseño de tal forma de garantizarnos que mañana más tarde cuando Ivo Gagliuffi no este acá, no obstante INDECOPI va a tener que atender una demanda mucho mayor que la actual ha sentado las bases para esta institución pueda brindar un servicio más eficiente.

Hoy día, lo que está pasando desde mi perspectiva de usuario es que el INDECOPI no se abastece y si no hacemos algo radical, INDECOPI cada vez más se parece al Poder Judicial, filas de procedimientos

administrativos, expedientes administrativos acumulados, usuarios esperando el día en que llega la resolución, doble instancia administrativa, triple instancia administrativa, la verdad que es muy parecido al Poder Judicial, con la ventaja de que el mal de la corrupción no ha afectado al INDECOPI, por lo menos así lo creo, entonces visto esto, en perspectiva, algo hay que hacer, porque definitivamente el asunto, se va a poner más complicado cuando tú, Ivo, ya no estés acá.

Recuerdo que INDECOPI tenía mecanismos internos de competencia entre sus órganos, por ejemplo se comparaba a la comisiones entre sí contra el nivel de confirmación de resoluciones del tribunal de cada una de ellas, ¿eso hoy en día se sigue haciendo? ¿Podemos pensar en mecanismos más creativos para generar competencia interna?, yo estoy seguro que sí, y eso impacta en mejor servicio, recuerdo que en los 90s se publicaban estadísticas que reflejaban cómo las oficinas descentralizadas atendían los expedientes, cuáles eran las más demoradas y cuáles eran las más rápidas, estamos generando competencia en interna entre comisiones, comparándolas y publicando estas comparaciones, para que se maten por darnos un mejor servicio a los usuarios, sé que se dejó de hacer, no sé si habrá vuelto hacer, creo que hay que hacer mas de eso, y estoy seguro que hay mecanismos más inteligentes de crear competencia interna, se hablaba en algunos momentos en los 90s en la posibilidad de crear arbitraje, para brindar ciertos servicio sede resolución, de disputas que hoy día están brindados solamente por INDECOPI, hablo de esto por el procedimiento concursal, incluso fue una propuesta del propio INDECOPI, que el Congreso finalmente no aprobó, sé que se está pensando en mecanismos de descentralización, en este sentido que vayan más allá de oficinas descentralizadas sino que incluso busquen aprovechar el arbitraje para incluso brindar un mejor servicio, crearle competencia al propio INDECOPI y de esa

forma sentar las bases para que en algún momento poder mirar al INDECOPI y decir ahora sí se brinda un mejor servicio al usuario, creo que en eso se debe ser muy creativo, siento que lo poco, desde afuera Ivo que lo que se está haciendo, no se conoce, si es que algo se está haciendo. Es ahí donde creo que tu gestión puede marcar una gran diferencia, si es que nos dejas un diseño capaz afrontar el reto no solo al presente, sino principalmente al futuro.

Respuestas y comentarios del expositor Ivo:

La pregunta es bien institucional, genera la obligación de responder, porque son temas que quiero aprovechar la oportunidad para comentarlos, efectivamente, la visión que tenemos en el nuevo Consejo Directivo, porque no solamente el Presidente del Consejo, sino los cinco miembros del Consejo Directivo es dejar una huella importante en el INDECOPI, no se deja huella dejando a fojas cero todo lo hecho, así no funcionan las cosas. La visión que hemos tenido, en primer lugar, institucionalidad, esto significa respetar todo lo que has hecho bien en los últimos 25 años, respecto de todos los que han estado en INDECOPI y mejorar lo que se puede mejorar, esa es la primera premisa; segunda premisa, somos conscientes que en el INDECOPI manejamos siete áreas, tenemos libre competencia, protección al consumidor, concursal, representante de la competencia de la publicidad, dumping, subsidios y barreras para arancelarias, eliminación de barreras burocráticas propiedad intelectual, signos, patentes y derechos de autor, y es difícil de una y otra manera encargarse de siete funciones que en otros países son manejados por siete instituciones diferentes; el reto es que esas siete áreas que nos han encomendado tengan una misma línea, que es el correcto funcionamiento del mercado, eso empodera mejor el INDECOPI.

¿Dónde están los puntos de quiebre?, coincido completamente contigo en el sentido que INDECOPI tiene que impulsar el cambio para que involucre resolver a tiempo, sino también tener un mayor impacto, como decía Eduardo, en otras palabras somos conscientes que el INIDECOPI tiene que mirar la matriz hacia todos los temas, preventivos de impacto general; es decir, ser INDECOPI con más monitoreo, fiscalización y planificación. Queremos invertir recursos, sobre todo en lo que es gerencia de supervisión que es el brazo investigador de campo del INDECOPI; tres, donde vamos a disminuir también de manera general con el INDECOPI digital es el programa que aprobó el Consejo Directivo, ya lo puedo hacer público, INDECOPI digital consiste en digitalizar todos los procedimientos y servicios que brinde, el programa es un programa a mediano plazo, esperamos tenerlo ya en matriz para el 2018, pero el reto va hacer ahí, es que todos los ciudadanos vean que el impacto que haga la gestión es que el INDECOPI puede ser ahora asequible de manera remota, de manera simple y resolver rápidamente, algunos temas que van a ver en la práctica con productos tangibles, es la notificación electrónica, que ya establece el nuevo paquete simplificador, nosotros ya estamos trabajando en el muy corto plazo, en que todo el procedimiento se notifiquen de manera electrónica, lo que queremos hacer es volvernos una entidad mucho más dinámica, ágil, célere y de alto impacto utilizando tecnologías, eso es un primer reto.

El segundo reto son los cambios normativos, estamos detrás de cambios normativos, en esta primera curva de seis meses, vinculados al consumidor, barreras burocráticas, competencia y a propiedad industrial los cambios normativos lo que han perseguido en todos los campos ha sido en simplificar y acelerar los procedimientos, no nos queremos convertir un Poder Judicial de Consumidor de Competencia, yo le tengo terror a esa idea, soy consciente que se debe

trabajar en que INDECOPI sea rápido, light, dinámico y con alta calidad resolutoria para eso me veo la tecnología en la nueva gestión.

Por último, que herramientas generalmente vamos a utilizar no solamente en competencia ojo, vamos a utilizar *compliance* de manera transversal, para consumidor, para competencia en el área de publicidad y para barreras, son cuatro programas de *compliance* que vamos a trabajar, porque el programa de *compliance*, como bien decía José y también Armando es generar prevención, desarrollando prevención disminuye casuística, esa debería ser la ecuación, pero a veces funciona y a veces no. Otro tema que vamos a impulsar a parte del *compliance* es autorregulación pura. Somos conscientes de que, sino identificamos mecanismos de autorregulación a quienes hagan las cosas bien, nos vamos a seguir llenando de casos, un ejemplo concreto bien interesante ha sido el Decreto Legislativo N° 1308, el mismo que modifica el Código del Consumo, y lo que ha perseguido principalmente es privilegiar lo que se denomina la autocomposición; es decir, que los casos no lleguen al INDECOPI, si no que generemos autoincentivos para que las partes autocompongan de manera privada y directa sus conflictos, la visión del estado moderno, desde nuestro punto de vista, debe ser número uno promover *compliance*; conocimiento de las materias para reducir y para generar conciencia, no solamente para que no te multen, sino para generar conciencia, que se debe hacer las cosas bien, es para una buena práctica corporativa, en segundo lugar impulsar autoregulación, con mecanismos directos de privados y que reducen costos al estado. Tercero el dinero del estado, los recursos del estado, invertirlos principalmente, no es cerrar el caso del peluquero con la clienta, sino el gran caso del monitoreo de sectores delicados de alto impacto general

donde la ciudadanía, parecía que el INDECOPI está haciendo mejor su trabajo, vamos a apuntar Huáscar a eso podemos fracasar en el intento, pero lo vamos a intentar de todas maneras y el Consejo Directivo respalda esa posición al 100%.

Sobre el tema del arbitraje, recuerdo que propusiste el arbitraje concursal una propuesta bien audaz, noté claramente cuando el doctor Juan Luis Avendaño como presidente de esa comisión contestó la propuesta porque fue lo que generó la mayor discusión del en el evento y era un tema bien importante el arbitraje, partimos de la premisa que soluciona cuestiones donde hay de una u otra manera interés privado en juego, hay una línea muy gris en los temas de libre competencia principalmente de que los arbitrajes puedan cerrar, casos entre privados cuando el impacto es a nivel público, el tema del arbitraje todavía vamos a darle muchas vueltas, al menos a nivel de libre competencia, y concursal también, donde ya se esté implementado el consumidor porque hay casos puntuales que se cierran directamente, pero igual siempre le vamos a dar vueltas a todas las propuestas, todo lo que permite innovar, todo lo que permite simplificar la vida de la gente y acercar el Estado al ciudadano vamos a estar atrás de eso.

9.7. Intervención 7: Joselyn Olaechea⁸

Seguro que soy la más vieja del tema que todos, seré un poco crítica. En el tema de abogacía de la competencia, saludo que se haga, obviamente que no se haga sería peor, veo que es más frustrante saber que parte de la autoridades, no sé qué partes han implementado y partes no, podría ser justamente la parte de la competencia, justamente la que han decidido no implementar, entonces creo que eso revela lo que ya parte ha comentado Armando y también

⁸ Abogada del Estudio Lazo, De Romaña &Gagliuffi

José Távara en relación a que el Estado y las instituciones públicas no están comprometidas con la política de la competencia, eso es como arar en el agua, tenemos más de 20 años aplicando esto y una cosa es que no entienda la gente que no ha recibido esa información de repente a provincias que le falta llegar al Estado, y otra es que no lo extiende el gobierno central, es decir, las instituciones que tu colocas en el listado son las que no se fajan por el tema, entonces lamentablemente ¿vale la pena continuar con las abogacías de la competencia cuando efectivamente no van a ser totalmente efectivas?, no lo sé, pensaría que no, se le debe reforzar, esto sí me preocupa.

Saludo que hayan iniciativas para que hayan lineamientos, cuando he estado en la comisión los lineamientos de confidencialidad, fue algo que nosotros trabajamos con mucho ímpetu por la creencia absoluta de que era importante dar información a los privados, sobre qué cosas debería o no considerar confidenciales de manera ex ante, pero faltan lineamientos, luego siempre recuerdo cuando yo inicie en estos temas intentaba tener lineamientos y que en paz descansa uno de los miembros de la comisión Rufino Cebrecos Rebrilla, cómo van a lineamientos en los dos primeros años de la política de competencia en este país, yo respondería cómo es posible que no tengamos lineamientos luego de 26 años de política de competencia, cómo no podemos generar predictibilidad sobre la base de nuestras propias decisiones, yo creo que dedicados esfuerzos en temas de abogacía sí, pero creo que multiplicaría más mis recursos en establecer formas claras de interpretación de las normas que le generan a los privados cierta certeza, sobre cómo van a resolver las comisiones, con la finalidad de generar predictibilidad, ese tipo de decisiones, cómo sacar lineamientos pueden ayudar incluso a un

trabajo de descentralización futura, planificada en el tiempo cuando se decida descentralizar la función de libre competencia, para otras autoridades a nivel regional, puedan tener como un primer input de información.

9.8. Intervención 8: María Teresa Quiñones⁹

Agradezco a la ENAP y a Ivo.

Tres temas en la línea en la que mencionaba Joselyn sobre lineamientos, y voy a la ley antimonopolio del sector eléctrico, hoy en día se habla de la posibilidad de extender el control de concentración a todas las actividades económicas, ¿existe solo en el sector eléctrico?, la norma data de bastantes años, y hay sin embargo un reglamento muy escueto y hay muchísimas dudas en cómo interpretar y aplicar esta ley, con frecuencia uno iba a tocarle la puerta la secretaria técnica y básicamente te contestan, mira la verdad todavía no se ha pronunciado la sala entonces no ya la posibilidad de conocer, que va a pasar, entonces sería vital lineamientos. Además este es el globo de ensayo porque ni siquiera funciona bien el sistema de control de concentraciones en el sector eléctrico, difícilmente va a funcionar en el resto de sectores, entonces yo creo que hay un primer reto que no estaba en la lista de agenda pendiente y mi sugerencia sería metan el tema del sector eléctrico y también capaciten internamente a su gente en temas de actividad eléctrica, porque con todo cariño digo que a veces han habido resoluciones en las cuales no necesariamente había un conocimiento pleno de algunos aspectos del sector eléctrico que pudieran afectar las decisiones.

El segundo tema es sobre las distorsiones a la libre competencia, uno de los

⁹ Socia del Estudio Rodrigo, Elias & Medrano

supuestos a la libre competencia que no estaba en la presentación pero en la que todos coincidimos es la actividad empresarial del Estado con infracción del artículo 60 de la Constitución, porque el Estado compete deslealmente con recursos y además, peor aún el Estado utiliza recursos en actividades que pueden ser atendidos por los privados y detrás de esos recursos en actividades en las cuales el Estado es insustituible como la salud, educación y servicios esenciales; en ese sentido, cuál es la abogacía por la competencia del INDECOPI. Acabas de hablar de la UNI, con el servicio y que le permitan competir con el Turfín en el tema de licencias de examen de licencias de manejo y me sorprendí mucho, ¿por qué tiene que ser la UNI si hay privados que pueden atender?, hay un pronunciamiento de INDECOPI justamente en el tema de las clínicas del ojo, de la universidad de Puno y Petro-Perú, queriendo realizar actividades de exploración y otras actividades, entonces ¿qué tiene que decir INDECOPI al respecto?

Finamente el programa de clemencia valdría la pena también, no queda claro si yo voy a INDECOPI a acogerme de este programa de clemencia de repente le muestro toda la información y de repente no es suficiente, si INDECOPI me dice no es suficiente valor agregado y yo ya le mostré todo a INDECOPI y tal vez me dejan a mi entregado a que me castiguen, entonces esa discrecionalidad nos ha llevado a muchos de nosotros como abogados a decirles a nuestros clientes, ojo te estas corriendo este riesgo si te quieres acoger al programa de clemencia y la respuesta lo que su cliente ha dicho, a no entonces mejor no lo hago, entonces ¿es un disuasivo?, ¿valdría la pena quitar ese elemento y más bien hacerlo al revés: oye tienes acceso al programa clemencia salvo que se acredite que la información que presentaste no era completa etc., etc.?

Respuestas y comentarios del expositor

Ivo:

Lineamientos, es un reto, vamos a trabajar en los que se han planteado. Tenemos que generar predictibilidad es cierto, falta mayor predictibilidad y detalle, pero hay dos elementos importantes para tener en consideración, distorsión en el tema de libre competencia, actividad empresarial del Estado, el tema de principio de subsidiariedad, eso no lo he puesto dentro de la representación de libre competencia, porque al menos en INDECOPI, lo enfocamos en el Decreto Legislativo N° 1044, representante de la competencia desleal, ya hay precedentes, incluso hay un precedente firme incluso que de una y otra manera explica la posición del INDECOPI sobre la materia de principio de subsidiariedad del estado, sobre todo en el caso de la pollería con la Universidad Altiplánica, hay un tema interesante, pero la posición que tenemos, es bueno compartirla con los expertos, es que no sé si están al tanto, hace menos de un mes se ha emitido la Política Nacional de Protección al Consumidor, ha pasado por un momento un poco desapercibida pero es un elemento muy importante porque marca el norte en materia del consumidor de manera programática hasta el 2020, marca cuatro ejes muy importantes y está por emitirse el plan, es más hoy se aprobó el plan, el Consejo Nacional de Protección al Consumidor y las próximas semanas tendrá que emitirse vía el decreto supremo, ¿por qué es importante comentarlo?, porque así como ya tenemos en el Perú una Política Nacional de Protección al Consumidor, deberíamos evaluar contar con una política de competencia en el Perú, una política de competencia que diga efectivamente a dónde vamos.

Hay muchos vaivenes en discusiones, nunca me voy a olvidar siempre existe en va y ven de control de precios o no control de precios, metemos el tema del precio abusivo en discusión o lo sacamos, actualmente el Decreto Legislativo N° 1034 tiene el candado, temas de abuso de posición de dominio a nivel usuario pero no explotativo, a veces pueden venir

cambios de administración, etc., que tienen enfoques diferentes. Es importante trabajar una política nacional de competencia, entonces una política nacional sí se va a enfocar evidentemente no solo en temas de libre competencia antitrust, sino que incluiríamos definitivamente los casos de subsidiariedad del Estado porque son de alto impacto y distorsionan claramente el mercado, así que si tomamos en cuenta la sugerencia Mayte dentro de esta gran plan que estamos comenzando a trabajar.

Una última idea, los temas de clemencia, la discusión de valor agregado en realidad nos hemos basado en la política en los temas vinculados con la normativa Europea, que son muy estrictos en temas a la calidad de prueba valor agregado; sin embargo, se están trabajando en temas de lineamientos de clemencia, vamos a revisarlos para ver si recogemos esta sugerencia y la evaluamos.

9.9. Intervención 9: Liliana Ruiz de Alonso¹⁰

Me agrado mucho escuchar sobre el INDECOPI digital, creo que es un ejemplo en nuestro medio, porque en realidad pienso que la administración pública está trazada en digitalizarse, o sea necesitamos avanzar mucho más rápido, existen las normas, la obligaciones, pero la práctica y también felicito a la ENAP porque he visto si están digitalizados, estamos haciendo uso de los medios virtuales, de tu presentación mantengo la inquietud que alguna vez tuve ya como miembro de la sala de defensa de la competencia en el tribunal de INDECOPI, que es la falta de información, tú dices que sí hay monitoreo de ciertos sectores, pero llego al tema de descentralizar a INDECOPI, y de ir a provincias y regiones donde es verdad hay que

educar y probablemente generar acciones preventivas además de educación necesitamos información, porque sin información no podemos investigar, no podemos definir el mercado relevante, aplicar el test monopolístico hipotético, recuerdo que en muchos casos en los noventa faltaba información y a veces había que tener intuición y con la intuición y las interpretaciones legales sacar adelante la resolución, son cosas que ya tienen que quedar en los 90s y ahora se debe tener una administración más eficiente en todo esto, generar levantamientos de información que se pueda dar a nivel regional, se debe incorporar a la universidades en este levantamiento de información, que seguramente no existe, a veces los caso son bien específicos, y no tiene sola información disponible, eso es algo muy importante y que recuerdo y que ojala vaya avanzando en INDECOPI en superar estos problemas.

El otro tema que quería lanzar ya para pensar en el futuro, es el tema de la economía colaborativa; es decir, INDECOPI es uno de los que está más preparado en temas de competencia de tomar posición respecto a esto que se nos viene, ya lo tenemos, hemos visto por ejemplo en el caso de UBER, que ya empiezan a reclamar los taxistas que han tenido registros y múltiples registros en Lima, Callao y reclaman que esto es competencia desleal, y de eso van a venir de a montones, van a venir denuncias de hoteles de gremios de servicios turísticos, vamos a tener mucho porque ahora, todos estamos interconectados, porque la economía colaborativa que es la comunicación entre ofertantes y demandantes uno a uno, va a pasar y seguir pasando. Entonces, creo que internacionalmente se discute y lo que creo es que INDECOPI debe ir tomando posicionamiento en el tema para que cuando ocurra ya estén listos y las respuestas sean rápidas, lo que pienso es que la

¹⁰ Presidenta de Alterna Perú

innovación tiene que ser bienvenida y claro tenemos que ver con calma, y con paños fríos, qué es lo más conveniente para los mercados que se están estudiando y dónde debe existir competencia.

Respuesta y comentarios del expositor Ivo:

Tenemos una primicia para compartir, en lo que es economías colaborativas, efectivamente ya se están presentado casos emblemáticos a nivel mundial y muchas discusiones con posiciones dispares con tribunales internacionales sobre los casos, UBER es un caso muy interesante, porque las posiciones han sido completamente diferentes, en la Corte Francesa por ejemplo y los jueces de Nueva York o en Uruguay se ha permitido, pero se prohíbe en Argentina. Dependiendo la fuerza que tienen los gremios de taxistas es un tema bien sensible políticamente, entonces impacta un poco en la claridad para resolver, previendo eso.

Es bueno que les contemos que el INDECOPI en este primer semestre va a emitir un Libro de Agenda Digital, una agenda digital a nivel transversal: libre competencia, competencia desleal, propiedad intelectual. En esas tres áreas vamos a emitir un libro blanco de agenda digital para comenzar ya a identificar cuáles son las discusiones del futuro, del presente en realidad, que va a servir de un lineamiento para que la áreas puedan comenzar a resolver. Todavía no hemos ingresado en un caso puntual, pero queremos estar preparados para ese momento, además que nos posicionaría muy bien a nivel regional tener una agenda digital, porque ninguna agencia la tiene, así que estamos trabajando en eso, calculamos que en tres meses estaría listo.

9.10. Intervención 10: Alejandro Falla Jara¹¹

Hay varios temas que han salido en la mesa, pero yo me voy a focalizar en un que creo que atraviesa o está detrás de algunos de ellos, que es el tema institucional, ya es hora de pensar un poquito si el diseño institucional de INDECOPI, del área de competencia en particular, tiene que ser ajustada, creo que seguimos montado en el desarrollo de un modelo que surgió en algún momento en los 90s, y que ha rendido sus frutos, que de pronto seguimos mirando hacia el 90, ya no debemos caminar hacia el 90, sino hay que mirar hacia adelante, y mirar hacia el noventa para ver las cosas que de pronto funcionaron bien y algunas otras que de pronto dado el cambio de circunstancia merecen un ajuste, voy al punto, creo que siendo honesto, me hubiera gustado en la agenda ver como uno de los puntos y de pronto arriba de los puntos el tema institucional de INDECOPI, que pasa por un tema de repensar también de todo lo que pasa en las otras áreas, porque el manejo de protección al consumidor al final va a impactar positiva o negativamente en lo que se hace en esta área, no solucionamos el cáncer que puede significar alguna de estas áreas, bueno al final va a afectar a lo que pase en esta área, hay que repensar el diseño mismo de tener una secretaria asociada a una comisión o un tribunal, formalmente independiente pero dependiente que pone límites o reglas a principios de debido proceso.

Al respecto, creo que ya debemos empezar a explorar modelos donde completamente se separen el que va a decidir y el que investiga, hay que pensar en lo que pasa luego de INDECOPI, lo que pasa en el Poder Judicial, no quiero hacer memoria de lo que significa la revisión de los casos en el Poder Judicial, pero bueno yo siento un poco de vergüenza cuando salgo fuera y me cuentan experiencias de otros países donde la revisión

¹¹ Socio del Bullard Falla Ezcurra Abogados

judicial de la Corte Suprema te demora un año, y la Corte Suprema le enmienda la plana en temas de fondo, económicos a la propia autoridad de la competencia, creo que hay que repensar esos aspectos como hay que repensar también en el esquema de designación de funcionarios que creo que es uno de los candados que hasta ahora nadie se ha animado a ponerle un cerrojo, creo que ya hay un ambiente, no sé si es el ambiente político para aprobar esa reforma, pero creo que por lo menos para empezar a discutir en mesas como estas, el diseño y la iniciativa de pronto si sale de la propia institución va a tener una mejor lectura y acogida.

Comentario del Director de la ENAP

Antes quiero decirte a Alejandro que la Ley del Servicio Civil, si seguimos empujando y hacemos que realmente se implemente, va a despejar muchos de tus fantasmas y muchos de los miedos que puedas tener respecto a la designación en general de funcionarios, no solo en el INDECOPI si no en toda la administración pública, así que apostemos por la Ley del Servicio Civil y por su implementación.

Respuesta y comentarios del expositor Ivo:

Los temas de revisión institucional siempre se están revisando, claro ejemplo que ya ha dado la nueva gestión son las barreras burocráticas, se ha repensado completamente el diseño del procedimiento tras la nueva ley y aquí si se ha considerado conveniente y adelanto también un poco lo que estamos revisando: estamos evaluando la posibilidad de crear una Sala Especializada en Barreras, porque la materia se ha vuelto con mucho peso muy compleja e incluso absorbe las dos terceras partes el trabajo de la actual Sala de Competencia, entonces allí se está rediseñando y eventualmente se crearía una instancia especializada, en propiedad intelectual. Por ejemplo, lo que se ha hecho con el Decreto

Legislativo N° 1309, es rediseñar el procedimiento y todos los casos no contenciosos de propiedad intelectual, ahora ya no los ve la sala los ve la comisión como segunda instancia, la primera es la designación de signos, la segunda es la comisión, eso reduce los tiempos de 180 a 30 días para resolver un caso de marcas no contencioso.

En tema de competencia sí debo ser muy prudente en el rediseño, pero si somos conscientes de que la OCDE da una serie de recomendaciones bien puntuales; primero, vamos desde el o más radical hasta lo más equilibrado. La OCDE lo que recomienda es que las agencias de competencia no dependan de ningún ministerio del poder ejecutivo, si no que sean OCAS, u organismos autónomos de preferencia. INDECOPI tiene autonomía funcional, económica muy sólida, con cero injerencias a otras entidades del Estado, pero la OCDE siempre recomienda a todas las entidades del Estado salir de la esfera, es interesante porque da para repensar en el tema. Segundo tema importante, es el del diseño de la secretaria, efectivamente, hay una serie de propuestas, que parten de un cuestionamiento al hecho de que el secretario técnico sea el fiscal y al mismo tiempo proyecte la resolución, es una observación que se está planteando, en experiencias de agencias pares está la de Chile, donde hay una fiscalía que acusa y un tribunal que resuelve, con una clara diferenciación de equipos humanos y hasta de sedes, es interesante revisarlo también, así que siempre lo tenemos en la mira. Por último, el tema del Poder Judicial es lo más complejo, estamos buscando un acercamiento con el nuevo Presidente del Poder Judicial, precisamente para revisar los temas vinculados con los procesos hay uno que ya hemos impactado, en lo que es por ejemplo barreras burocráticas, cuando eventualmente se lleva un caso de barreras al Poder Judicial, ya no va la primera instancia al juez de primera instancia el caso, si no que va como primera instancia a la Corte Superior, eso lo que nos trata de llevar,

es un órgano colegiado que lo revise más rápido, la Corte Superior lo revisa más rápido, que la primera instancia, curiosamente, y que la Corte Suprema sea eventualmente la segunda.

Por ejemplo, en libre competencia el promedio de resolución de los casos esta en ocho o diez años, en barreras estamos en 5 o 4, en consumidor estamos de 2 a 3, en libre competencia claramente el tema no funcionaria, de la manera ideal, así que si vamos por lo menos trata de revisar también a nivel judicial una instancia única como ocurre otras jurisdicciones, o algo mucho más rápido quizás a doble instancia, sin casatorio, pero tenemos que revisarlo con mucha prudencia y negociarlo con el Poder Judicial, pero créannos que todo lo que simplifique, todo lo que acelere y mantenga la calidad, lo estamos ya revisando y nos estamos guiando no solamente por experiencias internas sino, nos estamos basando mucho en los socios externos, sobre todo en dos a nivel de alianza del pacifico conversamos mucho con Chile y Colombia para ver experiencias, a nivel internacional estamos muy enfocados con óptica y estamos tratando de recoger estas experiencias para implementarlas eventualmente, va a ver novedades quizá de política en los próximos meses, pero tenga la seguridad de que se está viendo.

Muchas gracias.

Conferencia:

DE TECNÓCRATAS A TECNOPOLÍTICOS: EL RETO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Gregorio Montero¹

Saludos fraternos. ¡Muchas gracias! La verdad es que constituye un placer inmenso estar con ustedes estimado Dante Mendoza, todos los amigos de la Escuela Nacional de Administración Pública, y cada uno de los servidores, funcionarios públicos, empleados estatales, como quiera que se prefieran denominarse, que aquí se encuentran; yo prefiero quedarme con la terminología de servidor público. Esta denominación es la que mejor se nos debería acomodar en estos ya no tan albores del siglo XXI, el que nos obliga a producir cambios profundos en la forma de gestionar el Estado, en la forma de gestionar lo público, en la forma de hacer República, en fin, en la forma de hacer patria, pues siempre hemos estado con el discurso de la patria, de la República, pero al final entramos en contradicción todos los días con los principios y con los valores de ellas; ojalá entendamos que desde la gestión pública podemos afianzar dichos principios y valores y cambiar la situación, no sin mucho esfuerzo, pero podemos lograrlo.

En esta oportunidad me han solicitado conversar con ustedes sobre un tema en el que ya el título es bien sugerente, es sin duda un

tema que todavía está en discusión amplia en la región, es decir, hay países que se encuentran en este dilema –si es que es un dilema– pero sobre todo se encuentran reflexionando sobre **¿cómo resolver las situaciones difíciles que le generaron a la administración pública los políticos puros y los técnicos puros?**, pues parecería que ninguna de estas dos categorías son válidas en los procesos de gestión pública, de configuración, ejecución y evaluación de políticas públicas; y, sobre todo algo muy importante, en el proceso de relacionamiento del Estado y la administración pública con la sociedad. Creo que en este último aspecto es donde está la clave, porque es la propia sociedad que los ha cuestionado a ambos –al político puro y al técnico puro–, ya que, en un país más que en otros, han tenido la oportunidad de demostrarle a la sociedad que puedan hacerlo mejor, pero lamentablemente hasta ahora los resultados no han sido los más adecuados.

De tecnócratas a tecno políticos, que es el título de la ponencia, representa definitivamente un reto para la función pública de hoy, pero tenemos que contextualizar, es

¹ Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

probable que yo sea bien enfático con esta lámina en cada una de las actividades que estamos desarrollando, porque yo me atrevo afirmar que una de las causales de los males que los gestores públicos hemos hecho a las administraciones ha sido no partir de una contextualización pertinente; es preciso no perder de vista el contexto, porque si ocurre desviamos la razón de ser de lo que hacemos, perdemos el objetivo fundamental e incluso el de nuestra existencia, ¿por qué existe el Estado? ¿Por qué existe la administración pública? ¿Por qué existimos nosotros como servidores públicos? Todo esto tenemos que entenderlo muy bien, la teoría nos ayuda mucho, pero la práctica nos ayuda más.

I. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DEL SIGLO XXI

Anoche hablábamos de las cláusulas del Estado Moderno. Todo gestor público, todo funcionario público, todo trabajador del Estado, no importa en la franja, en el nivel en el que se encuentre desarrollando funciones, debe entender que estas cláusulas son las determinantes de todo lo que hacemos en la actualidad, y eso es el Estado en el siglo XXI, un Estado que procura desarrollarse y consolidarse sobre la base de las **cláusula social, democrática, de derecho y de justicia**, pero debemos entender y tener bien en cuenta qué significa cada una de ellas, porque decirlo es muy fácil, de hecho todas nuestras constituciones políticas en América Latina las contienen.

Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de la cláusula social? Precisamente, uno de los errores que cometimos algunos gestores fue olvidarnos del fin último del Estado; nunca podemos separar este fin, no importa en qué parte del mundo estemos, pero en el siglo XXI es imposible separar el fin último del Estado del bienestar de la gente. Ahora, ¿qué significa el bienestar de la gente? Hoy no tiene la misma significación que en el siglo XX y el siglo XIX,

mucho menos el XVIII, hoy el bienestar social, el bien común no solo se traduce en calidad, efectividad y oportunidad de los servicios públicos, además, la cláusula social nos obliga a procurar el desarrollo sostenible, porque en América Latina hay ejemplos de países que avanzaron significativamente con políticas públicas inclusivas, protectoras de los excluidos históricamente y lamentablemente han vuelto hacia atrás. No se trata pues de garantizar el bienestar solo por un año, sino de que se garantice para toda la vida. Esta cláusula está también muy relacionada con el desarrollo humano, con la eliminación de la pobreza y la desigualdad, también con la seguridad ciudadana y la reversión de los efectos del cambio climático, pues no habrá desarrollo sostenible si seguimos acumulando problemas sociales de este tipo.

La cláusula democrática, que desde el siglo XVIII estamos impulsando en nuestra región, debe ayudarnos a entender con claridad qué es la democracia en la actualidad, pues no es simplemente representativa, debe ser participativa y protagónica, porque si no, no es democracia, eso es lo que la ciudadanía está exigiendo en todos los rincones del mundo. Yo les pregunto a ustedes: ¿Un servidor público de hoy puede darse el lujo de ser antidemocrático? Pienso que no, es incompatible con la Administración Pública del siglo XXI. El ejercicio ético de la función pública exige el reconocimiento pleno de los principios y los valores de la democracia; la democracia se construye en los espacios sociales, la democracia no es impuesta desde el poder, pues se solidifica desde el seno mismo de la sociedad

En otro orden, el Estado de Derecho ya no solo implica el respeto, el apego estricto al ordenamiento jurídico establecido, además de eso, implica reconocer a la ciudadanía los derechos y garantías de primera, segunda, tercera, cuarta e incluso de lo que hoy se dice quinta generación, como el de un medio ambiente limpio, el de libre acceso a la

información pública, el de buena administración, entre otros, todos los cuales exigen a las autoridades públicas, a los servidores públicos mayor respeto por la ciudadanía. En consecuencia, debemos preguntarnos: ¿Puede la gestión pública del siglo XXI para ser exitosa darse el lujo de contar, de tener en su seno a servidores públicos, a funcionarios públicos opacos? No, la transparencia es transversal a todo lo que hace a la administración pública.

En lo que respecta al Estado de justicia, no se trata solo de justicia material, de justicia orgánica, de la adecuada organización de los tribunales, de la disposición de jueces capaces, honestos, independientes y comprometidos con la sociedad, no es de solo eso, se trata también de la justicia social. Por ello, en el siglo XXI, no podemos darnos el lujo de contar con jueces deshumanizados, jueces que pretenden administrar justicia al margen del sentimiento de la sociedad, jueces que viven en una especie de burbuja, sin ninguna conexión con la sociedad, sin ninguna conexión con el sufrimiento de la gente, ese no es el juez de la actualidad. Además, el Estado se obliga, por la combinación de esta cláusula con la social, a ejecutar políticas públicas inclusivas, dirigidas a los sectores sociales más vulnerables.

Todo esto nos lleva a nosotros a repensar la gestión pública, a replantear la administración pública, pero algo muy importante: a dotar de una nueva mentalidad a los funcionarios públicos; hoy no podemos analizar estos temas al margen de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, anoche también hacíamos un comentario al respecto, pues todos los países del mundo han decidido y se han comprometido en septiembre del año 2015, en el marco del periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a reducir la pobreza, eliminar la desigualdad, luchar y tener éxito contra los efectos del cambio climático, lograr instituciones públicas sólidas, estas son palabras mayores y solo estoy mencionando algunos de los

compromisos, son 17 objetivos con 169 metas. La pregunta es ¿con quiénes vamos a lograr estos objetivos?, ¿con el mismo tipo de funcionarios que hemos tenido en nuestros países? Yo me atrevería a afirmar que en América Latina no sería posible, nos ocurriría lo mismo que con los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015, que literalmente fracasamos en nuestra región, pues pocos países alcanzaron los niveles que plantearon dichos objetivos.

Ya hablamos de los nuevos derechos y garantías, ahora ¿de qué no nos podemos olvidar? De que el Estado del siglo XXI es **fundamentalmente administrativo**, no estamos diciendo con esto que desaparecen las otras funciones superiores del Estado, para nada, lo que estamos diciendo es que el mayor nivel de presión por parte de la sociedad, ocurrió en el siglo XX y está ocurriendo en el siglo XXI, lo tiene la administración pública, el Estado recibe presión en su conjunto, pero el estamento sobre el que se ejerce más presión es la administración pública, es la función pública, son ustedes, porque la mayoría de los aquí presentes trabaja en el ámbito del Ejecutivo. ¿Qué ocurre entonces? Que la administración pública tiene que prepararse para hacerle frente a estos desafíos que día a día crecen más, porque aumentan las demandas ciudadanas, pero ¿saben qué es lo peor?, que estamos en crisis, y el que no entienda que estamos en crisis, está perdido, pues no es lo mismo gestionar en tiempos de crisis que en tiempos de bonanza, vean los ejemplos de algunos países en la región. En tiempos de crisis tenemos que hacer más con menos y eso es un desafío grande, y parecería que, no quiero ser ave de mal agüero, pero por los análisis que estamos haciendo en la región, la crisis tiende a profundizarse, lamentablemente; parecería que en términos económicos nos vienen momentos más difíciles, y es mejor saberlo y asumirlo a tiempo para tomar los correctivos y las prevenciones necesarias que nos permitan enfrentar y enderezar situaciones.

Sin embargo, yo no sé si cuando digo que estamos en crisis, en plural, ustedes están entiendo bien y si están de acuerdo conmigo, la verdad es que en la región y en el mundo hay una crisis política seria, y dejo de hablar un segundito para que piensen..., también hay una crisis moral terrible y una crisis social peligrosísima, y más vale que seamos dramáticos, yo prefiero que pequemos de dramáticos y no de simplistas, porque cuando dramatizamos podemos entender incluso la realidad completa, pues a veces pretendemos abstraemos de esa realidad que viven nuestras sociedades y solo cuando nos toca a nosotros la sentimos y así no debe ser; también hay crisis económica, ya lo hemos dicho. Se trata pues de una crisis integral, por ello debemos ponernos a la altura de los acontecimientos y más vale que a la administración pública se le reconozca el rol que le corresponde jugar y que sea organizada y funcione en consonancia con los retos que estamos enfrentando.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

No solo el Estado tiene nuevas características en el siglo XXI, también la administración pública tiene características que la identifican en la actualidad: debe **centrarse en el ciudadano**, el mercado juega su rol, el partido juega su rol, pero definitivamente tiene que estar pensada en la ciudadanía, porque si no seguiremos cometiendo los errores que históricamente hemos en cometido muchos países; las **políticas públicas** tienen que ser **inclusivas**, pero no en el discurso, si no en la realidad, en los hechos concretos, tienen que tomar en cuenta a la mujer, a las personas con capacidades especiales, a los afro, a los indígenas, pero en serio, y no solo en la retórica, porque parece que en la región la gente se está cansando de promesas vacías.

Ojalá se entienda el rol determinante que juega la gestión pública en todo esto.

Esto determina que surjan nuevas exigencias para los servidores del Estado, ¿puede la mentalidad del servidor público del siglo XX, de ese siglo que todavía no nos damos cuenta de que ya pasó, mover de forma efectiva el Estado del siglo XXI? Yo tengo la convicción de que no. Nosotros necesitamos un empleado público no solamente capaz y honesto, sino que también responsable y comprometido socialmente, que entienda que él es simplemente un medio para llevar felicidad, para garantizarle el buen vivir y el vivir bien a la gente. Nosotros como servidores del Estado no somos fin, somos medio; en esto juegan un rol importante los modelos de carrera que veremos más adelante, algunos de los cuales hicieron ciertos daños en varios países.

Asimismo, debemos entender que ya no son solamente los principios tradicionales de la administración con los que se gobierna, los que operan, los que rigen el quehacer administrativo; ya es solo la eficiencia, la legalidad, la calidad en el servicio, sino que ahora, además de todos esos principios tradicionales, rigen otros: la **participación ciudadana**, la **transparencia** son principios transversales, la **rendición de cuentas** también lo, el **control social** es un principio fundamental; es decir, no se acomodarse los datos para decir que todo se ha hecho bien, se trata de que la ciudadanía tenga el reconocimiento (porque ya el derecho lo tiene), a través de mecanismos pertinentes, de que puede pedir cuenta a las autoridades públicas; no es rendición de cuentas acomodaticia ante el parlamento, es, además de eso, rendición de cuentas ante la sociedad.

Esta es la única forma de legitimar la actividad de la administración, si no es así no somos capaces de **crear valor público** con nuestra labor, que en la administración pública significa hacer más felices a todos los ciudadanos y ciudadanas, a los hombres y

mujeres a quienes les servimos; crear valor público no es hacerse usted rico en el ejercicio de un cargo público, el que llega a la administración pública con la idea de hacerse rico es un corrupto en potencia, pues no hay forma de hacerse rico en el Estado sin hacer lo mal hecho; así de simple, si usted quiere hacerse rico debe crearse su propia empresa, el sector público no es su lugar, porque a la administración pública se va a otra cosa: a tener un nivel de vida digno, sirviéndole bien a la gente, porque tampoco podemos tener en la administración pública a gente incapaz y deshonesto; todo esto es importante valorarlo en este contexto.

III. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿Qué ha pasado? Ocurre que **entre administración pública y política hay un nivel de tensión permanente** y algunos piensan que no hay forma de solucionarlo; esos niveles históricos de tensión se pueden expresar en distintos escenarios, uno de ellos es que **los tiempos de los políticos y los tiempos de los técnicos no son los mismos**, y eso hay que entenderlo bien. Por ejemplo, el técnico quería que el político se acogiera a sus plazos exclusivamente, y resulta que el tiempo del político es un periodo de tres, cuatro, cinco y a lo sumo de seis años, y el político tiene que dar resultados en ese tiempo; el técnico tiene que entender esto; por su parte, el político tiene que entender que el desarrollo integral no se logra ni en tres, ni en seis, ni en diez, ni en veinte, ni en treinta años, tiene también que asegurarse que su paso por la gestión, su paso por la administración pública deje instalados procesos que permitan desde una perspectiva estratégica el desarrollo sostenible, el desarrollo integral, así pues, cada quien tiene que entender la realidad y el rol del otro, eso no siempre ha sido así lamentablemente.

También, cometimos errores al determinar las **distintas franjas o niveles de la administración pública**, y ustedes saben que existen los cargos de libre nombramiento y remoción o cargos políticos, y existen los cargos técnicos con en base en los cuales se desarrollan los sistemas de carrera administrativa, y parecía que en el papel estas franjas quedaban claras, pero a la hora de la ejecución ni a uno ni a otro le interesó mucho entender la situación del otro o del uno, y ¿qué ocurrió? Que el político, que es el que hace de la actividad partidaria su forma de vida, asumió la **contienda electoral como una guerra**, y como era una guerra, el que ganaba esa guerra tenía el derecho a los despojos. En este orden, no se han entendido bien los roles y se han cometido errores terribles como, por ejemplo, la no consagración del sistema de mérito y el desarrollo de la carrera administrativa y la profesionalización del servicio civil.

Al respecto, el problema fue que el sistema del despojo no solo afectó el funcionamiento adecuado de la administración pública en todos los países de la región, incluso en los países donde más han avanzado, sino que se convirtió a la vez en un detonador de corrupción administrativa, pues no olviden que vino el nepotismo, esto de designar a allegados y familiares en cargos importantes, lo que permite las componendas y obstaculiza las formas para luchar de forma efectiva contra prácticas corruptas, porque produce una especie de contubernio.

Sin embargo, ese enfoque político puro de la administración pública no crean ustedes que fue traído de la nada, tiene raíces, incluso raíces conceptuales que no podemos nosotros obviar, lo relacionaron mucho con la categoría de la representación; por ejemplo, se pensaba que si la gente votó por mí también me daba derecho a nombrar quien yo quisiera en los cargos, esa era la interpretación, y como yo represento a la mayoría, porque la mayoría votó por mí, yo la represento a ella y tiene que

conformarse con las decisiones que yo tome. De allí venimos arrastrando errores, por eso hoy hablamos de democracia participativa, la democracia no es solo ir a las urnas y votar, ese es uno de los elementos, pero la democracia se construye todos los días, reiteramos, y una forma de construir democracia es dando participación de la gente en la gestión, al que votó por mí y al que no votó por mí; eso es importante también tomarlo muy en cuenta también.

Estamos desarrollando la visión del **político puro**, ¿cuál es la conclusión que hay que sacar de todo esto? Que hubo ineficiencia administrativa, este ha sido el sello de muchas administraciones públicas en América Latina, **la ineficiencia administrativa**. Es sencillo demostrar la ineficiencia, por ejemplo, todavía es una lucha, todavía es un deseo lograr que se gestionen, que se entreguen a la ciudadanía servicios públicos de calidad y oportunos, ¿Cuántos están conformes con el servicio de salud? ¿Cuántos con su sistema educativo? ¿Con su sistema de transporte público? El Estado no ha resuelto problemas esenciales y por eso la ineficiencia es tan sencillo de demostrar en muchos de nuestros países.

Otra cuestión que hay que tomar en cuenta, es asumir con seriedad **los principios de la administración científica**, lamentablemente todavía no podemos asegurar que todos los países de América Latina han reconocido la ciencia de la administración como herramienta fundamental para avanzar en la solución de los problemas públicos, porque todavía insisten en la improvisación, todavía insisten en los sistemas anti meritocráticos, todavía persisten en oponerse a la evaluación de la gestión, se oponen al desarrollo de indicadores; todo eso te habla de que aún no apostamos por la administración científica, y un desafío es asumir los principios de la ciencia de la administración en el ejercicio de la función pública, y todos los planes y procesos de reforma y de gestión deben estar permeados de

inicio a fin por cada uno de los postulados de la administración científica.

¿A qué se debe esto? Entre otras cosas, a que prácticamente la universidad fue excomulgada o pudo haberse dado una excomulgación mutua, porque yo creo que el Estado ya no quería saber de la universidad, pero tampoco la universidad quería saber del Estado, y bien que la universidad se acomodó porque empezó hacer negocio con la educación, también hay que reconocerlo, y ya no le importaba qué necesitaba el Estado para lograr éxitos en sus planes, para desarrollar su estrategia, y empezó a formar lo que el mercado le imponía, y esa es una verdad que también hay que decirlo; yo sé que entre ustedes hay muchos académicos. El reencuentro entre Estado y universidad es un imperativo, el Estado no puede darse el lujo de seguir pensando que puede lograr el desarrollo social, que puede lograr la consagración de la administración pública y el Estado del siglo XXI prescindiendo de la universidad; y la universidad debe reconocer que para que su acción tenga algún valor y sirva para algo, para que la cantidad de profesionales que están produciendo en muchos de nuestros países tenga sentido, necesita de coordinación con el Estado.

Precisamente, yo diría que para que en nuestros países las universidades contribuyan al desarrollo sostenible deben estar conectadas con los intereses del Estado y de la sociedad, no con los intereses particulares meramente; eso también es un desafío que tenemos, porque si algo caracterizó en los últimos años a los Estados latinoamericanos es que a pesar de grandes esfuerzos de reforma y modernización, **estos no venían acompañados de los enfoques conceptuales y teóricos necesarios**, y esto afectó bastante la continuidad del Estado en los procesos de reforma y transformación y de implementación de las políticas públicas; porque incluso ni siquiera se documentaron procesos internos en muchos de nuestros países, y no siempre las nuevas autoridades dejaron de hacer o

descontinuaron los proyectos y planes porque estaban en desacuerdo, sino porque no encontraron documentos y procesos instalados, se ha sido displicente incluso hasta para sistematizar procesos en la administración pública, por lo que tenemos que conformarnos con la memoria histórica personalizada, y por eso es que cuando muere un jefe tradicional de la administración pública se lo lleva todo porque nunca escribió nada. Esto hay que superarlo definitivamente.

Ante todo esto, **la reforma y la modernización adquieren cada vez más valor**, y miren que sí ha sido cuestionada la reforma, porque se confundió la reforma como concepto con acciones fracasadas de reforma, son dos cosas distintas; ¿que fracasaron muchas acciones de reformas en la región? claro que sí, pero eso no cuestionaba la validez de la reforma, a lo que nos mandaba era a replantear los procesos de reforma y modernización en nuestros países.

IV. TERORÍA Y PRAXIS DE LA BUROCRACIA

Sobre el último aspecto tratado surgieron respuestas que fueron mal interpretadas, respuestas que algunos la asumieron de forma más adecuada y hoy pueden exhibir mejores resultados que otros; todo lo relativo a la teoría y la práctica de la burocracia, Por ejemplo, fue planteado con el propósito de resolver problemas serios en la administración pública, pero de acuerdo a su momento histórico. Al respecto, cuando Max Weber pensó en esto, la cuestión del ciudadano no aparecía como foco central de lo que se hacía en la administración pública, por eso diseñó su teoría sobre la burocracia basado en los intereses de la propia administración, de su buen funcionamiento, pero para qué se administraba, eso poco importaba, lo que importaba era que la administración pública estuviera servida por hombres y mujeres capaces y rigurosos,

sometidos al orden jurídico de la administración, hombres y mujeres sometidos a los procesos administrativos internos, es decir, Weber lo que planteó en su teoría de la burocracia fue la organización rígida, formal, de la administración pública, que en ese momento era necesario, y cuando se desarrolla la tesis de la carrera administrativa, en sus orígenes no estaba pensada en el ciudadano tampoco, era auto referenciada, porque la tesis de la carrera administrativa surge únicamente con el propósito de limitar el poder amplio de los políticos en la administración pública, y hacer que la administración pública fuera eficaz, ¿para qué? Es lo que tenemos que agregar nosotros ahora y por eso hoy se habla del neoweberianismo, y creo que con razón, porque las tesis de Weber son factibles de adaptar al siglo XXI, no es que ahora vamos a rediseñar todos los planteamientos de Weber porque no sería correcto, se trata de montarnos en sus tesis y hacer nuevos enfoques conceptuales y nuevas teorías para la administración pública, como realmente se viene haciendo.

En ese sentido, **¿cuál fue la realidad latinoamericana?** Creo que anoche comentaba algo, nos creímos burócratas sin serlo, y nos acusaron de burócratas en América Latina y nunca lo fuimos, por lo menos ese es mi planteamiento; pero ha habido un prolongado descrédito de la burocracia, de una burocracia que nunca tuvimos ¿en verdad alguna vez fuimos burócratas? Sencillo, ¿alguna vez organizamos bien nuestras administraciones públicas? ¿Alguna vez respetamos las normas de nuestras instituciones? ¿Alguna vez cumplimos con todos los procedimientos? Si fue así, fuimos burócratas entonces, como yo pienso que nunca lo hicimos, con honrosas excepciones, en América Latina, lamentablemente, no pasamos por el modelo burocrático.

Ahora, ¿cuál es la verdad: Político puro o técnico puro? ¿Cuál es la verdad de América

Latina? Se impusieron antivalores en la administración pública y se generaron formas terribles de corrupción administrativa, esa es la verdad. Sea cuando los tecnócratas fueron los que más empujaron, o sea cuando los políticos, que ha sido la mayor parte de las veces, la verdad es que se **generaron diversas formas de corrupción en la administración pública**, ¿qué resulta? que empieza a darse forma a la tecnocracia producto de muchas situaciones, y producto del vaivén, cada país con su propia realidad, pero de alguna manera sin llamarlo por su nombre en muchos casos se fue configurando también la idea del técnico puro en la administración pública.

V. EL SURGIMIENTO DE LA TECNOCRACIA

Es un enfoque que ha surgido recientemente, no tenemos que ahondar mucho en el pasado, algunas tesis neoliberales nos plantearon precisamente eso, incluso en la teoría del minimalismo estatal estaba inserta la idea del **técnico puro**, recuerden aquello de “que hay que dejarle todo al gerente”, es decir, no hay que regular nada, al gerente déjalo que él es innovador, él se puede inventar todo ¿y el Estado de Derecho dónde quedaba? O, también, la tesis de que “el mercado se auto regula”, y desde esa auto regulación el mercado es capaz de trazarle pautas a lo que quede del Estado, a la entelequia del Estado.

Ustedes recuerdan muy bien la tesis de la huida del Estado, hay un autor español, Ludolfio Paramio, que la planteó con mucha claridad, pero también después planteó el regreso del Estado; también hay otro autor español, Alejandro Nieto, que de forma magistral, a mi juicio, en su libro *El desgobierno de lo público* estableció que parte de ese desgobierno en el sector público había sido promovido desde ciertos centros de poder con el propósito único de hacerlo desaparecer.

Se pretendió sustituir al político puro por el tecnócrata; es decir, la respuesta a este político que lo quiere decidir todo y que es omnipresente en la administración pública le ponemos el tecnócrata, pero para que lo sustituya, no para que lo complemente. **Se reprodujeron de nuevo antivalores**, es más, nosotros decimos que hasta se creó una nueva casta, y la carrera administrativa, fíjense ustedes, en algunos de nuestros países llegó a un extremo tal que no importaba lo corrupto que fuera, no importaba lo incapaz de producir valores en la administración pública, no importaba lo ineficiente que fuera, simplemente como era de carrera, y eso era *patente de corso*, no había forma de excluirlo de la administración pública, y **se inventaron como principio la inamovilidad**, y la inamovilidad es un adefesio, es un anacronismo incluso, la inamovilidad no existe ni puede existir porque siempre habrá una razón lógica y jurídica para sacar a un empleado público de su puesto siempre, por eso nosotros hablamos de la estabilidad condicionada; en los sistemas de mérito lo que debe operar es la estabilidad condicionada al buen desempeño, al comportamiento ético, a la gestión para resultados, y a una evaluación periódica que debe hacerse al empleado de carrera, porque si no sale bien en esto ¿por qué hay que mantenerlo en la administración pública? Por eso es que también hay que repensar los sistemas de carrera administrativa en nuestra región, porque aportaron de alguna manera a algunos de los problemas que se han generado. También está como elemento que **de nuevo aparece la ineficiencia administrativa**, no importa el modelo, la ineficiencia administrativa aparece como un común denominador.

VI. HACIA EL TECNO POLÍTICO O EL POLÍTICO GERENTE

A partir de lo expuesto, ¿cómo podemos ver esto del tránsito de la tecnocracia a la tecno política o hacia el político gerente? Hay que tener cuidado cómo usar el término, y estamos a tiempo porque de esto a penas se empieza a hablar en la región, y hay todavía quienes no han dedicado suficiente tiempo al análisis de la cuestión. Ahora, después no importa como usted lo llame, se llame tecno político o político gerente, hay más verdades que relucen y en una de ellas es que tiene que haber **sinergia entre los que ocupan los niveles políticos y los que ocupan los niveles técnicos de la administración**, no son excluyentes, todo lo contrario, son complementarios.

No hay forma de que un político sea exitoso sino escucha al gerente, sino escucha al técnico, y no hay forma de que un técnico en la administración pública vea materializadas sus investigaciones, sus estudios, sus proyectos sino se combina de forma adecuada con el político, recuerden que toda decisión de la administración pública es siempre una decisión política, porque la administración pública es política por esencia y técnica por complementación, porque las políticas públicas están enclavadas en el mundo de la política, pero sin el apoyo de la técnica no pueden ser materializadas, no pueden ser cristalizadas, ahí se necesita de sinergia.

Sin embargo, ocurre que el gerente puro, el tecnócrata, deshumanizó la gestión pública, obvió el elemento finalístico de la administración, que son los seres humanos, y empezaron a importarles al técnico y al gerente solo los numeritos fríos, recuerden al economista con sus enfoques macroeconómicos y el crecimiento económico sostenido, pero la pobreza aumentando y la desigualdad aumentando. **Hay que humanizar la gestión pública**, ¿para qué gestionamos? ¿Para qué trabajamos en el sector público? No olvidemos, para hacer más felices a nuestros ciudadanos y ciudadanas, no

para hacer cálculos fríos ni para ofrecer simples estadísticas, es necesario que las estadísticas hagan referencia a cuántos hombres y cuántas mujeres sacamos de la pobreza, cuántos niños y niñas ya no mueren como consecuencia de la mala atención médica. Esos son los datos que cuentan ¿cuántas personas ya no mueren como consecuencia de las crecientes de los ríos, de los deslaves y de los huracanes? ¿Cuántos dejaron de morir a manos del crimen y de la delincuencia? Esas son las estadísticas que importan para la gestión, pero nos olvidamos de ellas y hablamos de otras cosas, lamentablemente.

Otro aspecto muy importante y real, es que la **profesionalización de la función pública** es un imperativo, y esto de la profesionalización solo es posible si entendemos bien ambos niveles en la administración pública, y si se combinan las actuaciones de ellos, político y técnico. Claro que **la meritocracia tiene que ser un fin intermedio a lograr**, claro que todavía hay mucha resistencia a que el mérito sea un elemento determinante de la dotación de los cargos públicos, y claro que vamos a seguir encontrando desafectos al sistema de mérito, pues mucha gente está más acostumbrada a lo fácil, y lo fácil es tener un amigo que tiene un buen puesto en el Estado y me nombra a mí sin necesidad de que yo demuestre mis capacidades.

En consecuencia, resulta que el mérito es una cuestión de igualdad, porque el mérito impone el libre acceso a los cargos públicos de carrera y eso es un derecho fundamental, porque está en todas las constituciones políticas el derecho de la igualdad, lo que pasa es que en el mérito cuenta fundamentalmente el potencial aporte al proceso de desarrollo del Estado y de la sociedad, y al proceso de gestión de servicios para favorecer a la ciudadanía, todo esto tenemos que tomarlo muy en cuenta. Sin duda Max Weber tiene vigencia, por lo que que tenemos que seguir **propugnando el**

cumplimiento de normas y procedimientos en la administración pública

y claro que si no hay una combinación entre lo técnico y lo político tendremos dificultades porque muchos políticos siempre aspira a llevarse de encuentro las normas.

En América Latina eso ha sido una realidad, y eso hay que cambiarlo, por eso el político tiene que entender que hay unos elementos técnicos que no puede dejar de lado en el proceso de gestión, pero también la gestión para resultados, el diseño de indicadores, obligan a que el político entienda que no solo es el discurso, que no solo es decir que vamos bien, es que hayan resultados de impacto en la ciudadanía ¿qué pasó con el tecnócrata? El tecnócrata tampoco quería que le midieran los resultados ¿saben por qué? Porque no dio muchos resultados, cuando le convino también actuó como un político cualquiera, como un politiquero, y tampoco aceptó que le midieran resultados, y siempre encontró también a quién echarle la culpa por no alcanzar las metas y los objetivos planteados; es que le faltó el elemento humano a la planificación hecha por técnicos puros.

Es así que, el político aporta o debería aportar la parte humana, porque en definitiva ¿quién es que busca los votos: el técnico o el político? El político, ¿quién es el que tiene la legitimidad en el ejercicio del cargo público? Lo que pasa es que la pierde, pero en principio tiene la legitimidad; ¿por el tecnócrata quién votó? Nadie, al tecnócrata lo designaron, entonces el tecnócrata tiene que ganarse la legitimidad en otro contexto, con su capacidad técnica, ojo con eso, porque también nos equivocamos ahí, pues el tecnócrata empezó a parecerse tanto a un político que hasta llegó a ser demagogo y a prometer cosas que sabía no podía cumplir, lo mismo que hacía el político buscando los votos; a los tecnócratas también se les olvidó su rol y cayeron en los mismos errores que habían cometido los políticos en muchos de nuestros países.

Otra cuestión importante, es el **desarrollo sostenible y el bienestar de la gente**, estos son elementos determinantes para que entendamos que hay que hacer una vinculación, una articulación entre política y técnica en la administración pública, la evaluación de la gestión que también ya lo hemos dicho, pero también **la gestión de los individuos**; el empleado de carrera administrativa no puede seguir oponiéndose a que se le evalúe el desempeño, pues la mejora continua es un imperativo en la administración pública, hasta para hacer carrera de verdad, hay gente que quiere que los ascensos se les hagan de manera automática; no, debes demostrar que mereces el ascenso, porque hayas entrado por un concurso a ese cargo y demostrado habilidades, conocimiento, destrezas, capacidades, para ese cargo, pero si quieres ascender a una posición de mayor jerarquía, la evaluación es uno de los elementos a tomar en cuenta.

Pero no es solo que el supervisado no quiere que lo evalúen, es que el supervisor tampoco lo quiere evaluar porque ¿saben que temor tiene el supervisor? Que quien salga reprobado en la evaluación del desempeño de sus supervisado sea el mismo, prefieren dejar las cosas como están. La evaluación del desempeño es un instrumento fundamental, de eso vamos hablar mañana, para el éxito de la administración pública, para el desarrollo en la carrera administrativa; pretendo ser técnico para una cosa y para otra no, cuando se trata de evaluarme me creo un político, a mí nadie tiene que venir a evaluarme, yo me gané este puesto por carrera o por mérito.

En esa misma línea, yo creo importante también hablar del **neo weberianismo** y del **neo institucionalismo**; el **neo weberianismo** para rescatar esa formalidad que nunca tuvimos, esa formalidad administrativa, esa responsabilidad de conocimiento administrativo, la organización del trabajo, la

distribución social del trabajo en lo que cabe, porque también hay que tomar en cuenta hoy la polivalencia, la especialización del trabajo hoy no puede ser tan rígida, porque como el conocimiento es tan diverso y cambiante; por eso a los sistemas de carrera hay que incorporar desde una perspectiva técnica un elemento de flexibilidad, pero no la flexibilidad laboral, ojo con esto, sino la flexibilidad que permita que la administración pública le saque mejor provecho a su talento humano y que lo coloque en el lugar donde más lo necesita sin variarle sus condiciones laborales, pues el hecho de que un empleado haya ingresado a la administración pública en una tipología de cargo no significa que no pueda pasar a otra tipología en la que pueda dar un mejor servicio a la sociedad. A eso le llamamos flexibilización, a eso le llamamos el mérito con flexibilidad, pero no para reducir derechos, para conculcar derechos, ni para desmejorar las condiciones laborales a los trabajadores del Estado, porque eso es inaceptable en cualquier modelo que pretenda ser un modelo de derecho o de justicia.

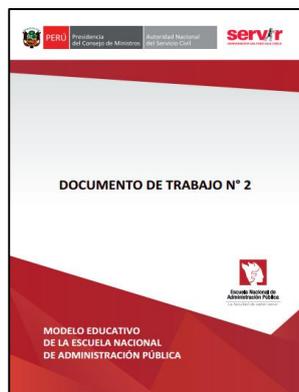
Por su parte, el neo institucionalismo nos permite hoy incorporar a la reflexión otros elementos del ámbito político y del ámbito técnico, el neo institucionalismo tiene que permitirnos entender la realidad cultural, la realidad jurídica y política de cada país, ¿qué pasa hoy? Que América Latina es diversa y eso tenemos que entenderlo incluso desde el punto de vista ideológico, es decir, tenemos formas u orientaciones ideológicas diferenciadas, y eso hay que aceptarlo, por eso las recetas nunca deberían existir en la administración pública, y hoy mucho menos.

Cada país tiene que construir sus propias soluciones a partir de sus propias realidades, por eso los procesos de reforma y de transformación tienen que ser contruidos a lo interno, tienen que ser autóctonos, no pueden imponerse desde los centros del poder foráneo. El neo institucionalismo puede ayudarnos a

entender la realidad de cada Estado, de cada país, de cada sociedad, de cada administración pública, de cada departamento, como de cada individuo; esto es importante, los intereses subjetivos cuentan también en el proceso administrativo, no los más, pero son importantes.

Justamente en este contexto, debemos reconocer el **rol que están llamados a jugar los centros de formación y capacitación de los funcionarios públicos** de los distintos niveles, hay que reconocer el rol de la ENAP de Perú en este proceso complejo que ustedes están encaminando, por el que están luchando tenazmente, la creación de capacidades técnicas en el Estado; la formación y capacitación de quienes sirven en el sector público contribuye a la institucionalidad, la cual no viene dada por una ley exclusivamente, ni solo por procesos, todo eso importante, pero más importante que es la voluntad humana, y si esa voluntad humana no es movida por la capacidad, la honestidad, el compromiso social y la responsabilidad no habrá nunca instituciones sólidas; aquí la academia juega una rol importantísimo, y ¿saben qué? La academia tiene que arriesgarse y preparar programas para los altos funcionarios, para los funcionarios del nivel político, porque ellos se han venido dando cuenta de que una mejor forma de responder a la sociedad, de responder a los votantes, es actuando con conocimiento sobre la administración.

¡Muchísimas gracias!



Reseña:

ESTE MODELO TE QUEDA BIEN: EL MODELO EDUCATIVO DE LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2016). *Modelo educativo de la Escuela Nacional de Administración Pública*. Lima: SERVIR.

Documento de trabajo n.2. Recuperado de:

http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_2_2016_servir.pdf

Este documento de trabajo ha sido publicado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil con el objetivo de promover el conocimiento y debate de la propuesta educativa que desarrolla la Escuela Nacional de Administración Pública, la escuela de gerencia pública responsable de formar a los trabajadores del Estado para mejorar el servicio al ciudadano en el Estado peruano.

La ENAP es una lejana heredera de la antigua Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que fuera cerrada como parte de la reforma del Estado en 1994. Veinte años no pasaron en vano en una sociedad tan pujante, activa, creativa y cambiante como la peruana. En ausencia de una alternativa de formación directiva en gestión pública por parte del Estado, el mercado de educación superior explotó, con desigual éxito, el atractivo nicho de mercado que ofrece un millón y medio de servidores civiles peruanos.

Esta situación se prolongó por demasiado tiempo y los costos han sido altos. La gestión pública es una actividad estratégica que sufrió las consecuencias del desprestigio, desconocimiento y sobrerregulación. Con frecuencia, perdió el enfoque del valor público y no supo reconocer la prioridad del servicio al ciudadano como resultado de una adaptación despreocupada de paradigmas del sector privado, la incomunicación con el Estado

realmente existente y reconocimiento de la estructura de incentivos existentes.

En el 2013, la reforma del sistema administrativo de recursos humanos liderada por SERVIR hizo necesario que el Estado retomara su responsabilidad en la formación de sus propios servidores, pero creando un modelo educativo consciente de los cambios: la demanda sea vuelto inabarcable para cualquier esfuerzo individual y, en consecuencia, la oferta debe ser preservada y fortalecida. Además, es indispensable incorporar nuevas propuestas conceptuales y metodológicas; identificar y sistematizar casos de éxito y buenas prácticas, incorporarlas a los procesos formativos, medir el impacto de la capacitación en el puesto y cultivar una comunidad de egresados.

El modelo educativo que presenta este documento de trabajo se organiza en ocho capítulos: en los que se analiza el marco institucional, las líneas de acción, el marco teórico y los principios educativos. A continuación, se presenta una breve descripción de los contenidos transversales, se brindan detalles del ciclo de desarrollo de los servicios educativos y se mencionan los servicios complementarios. Cierra el volumen una serie de infografías que describen el estado de implementación de la Escuela hacia el 2016 y una interesante bibliografía de apoyo.

A lo largo del volumen, pueden identificar evidencias de la incorporación de las mejores prácticas aplicadas a la formación y capacitación en gestión públicas. Entre ellas, la propuesta constructivista, el enfoque crítico social, la efectiva implementación de una visión andragógica; la propuesta curricular modular y la currícula por competencias.

Además, destaca en esta propuesta educativa el énfasis del valor público como fin último de la gestión pública, un sólido compromiso con la reforma del Estado y con la ética, no solo académica, también con la ética pública. Esto se traduce en la existencia de cinco ejes transversales a toda la experiencia educativa: La Perspectiva de Derechos Humanos, en particular interculturalidad y equidad de género, Ética y Servicio al Ciudadano. Además, justifica el esfuerzo por construir con su ejemplo un caso de gestión pública exitosa e innovadora, una *Institución que Aprende* y un laboratorio de creación permanente de productos y servicios, metodologías didácticas y procesos institucionales.

La acción educativa de la ENAP se resume en tres líneas que, vistas desde lejos, parecen corresponderse a grandes rasgos con las de otras instituciones de educación superior:

- La formación de directivos, que orienta a “lograr estándares de excelencia académica para colocar al Estado peruano en los niveles más altos de eficiencia en su desempeño”.
- La capacitación de servidores civiles, destinada a “fortalecer, perfeccionar y actualizar habilidades específicas del servidor civil en la gestión y administración pública”.
- Actividades de complementación académica, destinada a “agregar valor a la experiencia educativa”, difundir ideas, promover la reflexión, contextualizar

procesos y sensibilizar al servidor público.

Sin embargo, conforme la mirada se aproxima, se destaca una vocación institucional por alcanzar un impacto efectivo en la calidad del servicio civil. Muestras de ello son la estrategia de acompañamiento académico, que abarca desde la cuidadosa planificación educativa, hasta la asistencia académica personalizada tanto en el entorno virtual, como en las actividades presenciales. Los equipos académicos acompañan la experiencia educativa para fortalecer el vínculo del participante con la Escuela y asegurar las mejores condiciones para su logro educativo; y un sistema de monitoreo supervisa el cumplimiento de los objetivos educativos de todas las actividades educativas, provee alertas tempranas, identifica buenas prácticas, asegura la rendición de cuentas y se constituye en una plataforma institucional para la gestión académica basada en evidencias.

En conjunto, el modelo educativo de la ENAP integra elementos valorativos, teóricos y metodológicos de indudable pertinencia a la realidad del Estado peruano actual; así como una estructura de oferta de servicios y un reconocimiento de actores que muestra el profundo conocimiento de SERVIR acerca del sector público. Y es aquí donde encontramos lo más conmovedor de la propuesta.

No puede escapar al lector interesado que el desempeño del servicio público al que atiende la ENAP ha sido frecuentemente calificado de dolorosamente insatisfactorio. Sus beneficiarios deben cargar con el ofensivo estereotipo del *burócrata*, un ser imaginario caracterizado por su ineficiencia, desmotivación, insensibilidad e ineficacia. Son víctimas propiciatorias de la clase política, agredidos sistemáticamente por los medios de comunicación y, por parte de la ciudadanía, sufren un despreocupado y profundo desconocimiento sobre su marco de actuación,

la estructura de sus incentivos y su real impacto en el desarrollo nacional.

Frente a ello, sorprende que la ENAP haya definido como uno de sus principios de actuación la *revalorización de la persona al servicio del Estado*: “La Escuela mantiene siempre una actitud de respeto hacia los conocimientos y experiencia laboral de los servidores civiles, tomando esto como base para el desarrollo de sus cursos, favoreciendo en el proceso su autoestima y la revalorización de los mismos”.

¿Cómo se puede contribuir a poner en valor a un millón y medio de servidores civiles sin morir en el intento? Este modelo parece encontrar modalidades por todos sus poros: identificación, sistematización y difusión de

buenas prácticas; desarrollo de casos basados en la experiencia real del servicio civil, metodología educativa andragógica basada en las vivencias y conocimientos acumulados por los operadores del Estado, identificación de talentos en el marco de la investigación de campo y la docencia de expertos en gestión con vocación académica, entre otras.

Este modelo educativo es, por todo esto, digno. Digno de quienes se han trazado como meta construir un Estado que nos merezca orgullo. Digno del Estado que los peruanos merecemos.

APSR



Reseña:

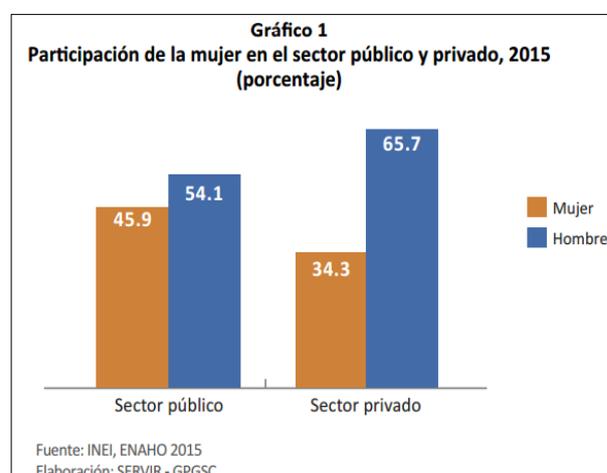
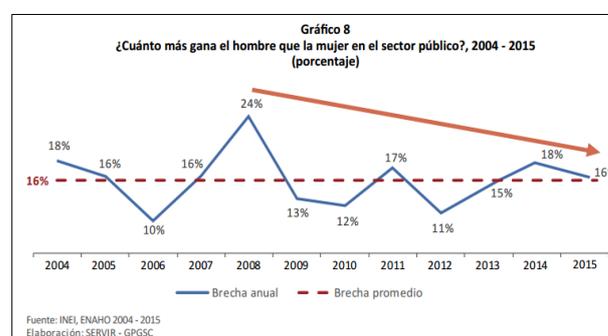
ACORTANDO BRECHAS DE GÉNERO EN EL SERVICIO CIVIL PERUANO

Perú. Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). *La mujer en el servicio civil peruano 2017*. Lima: SERVIR.

Recuperado de <http://bit.ly/2mFJTdv>

El equipo de investigación de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de SERVIR, liderado por su gerente Cynthia Su Lay, acaba de publicar por sexto año consecutivo el informe anual sobre la mujer en el servicio civil peruano 2017. Tradicionalmente esta publicación se realiza, en marzo, el mes de la mujer. El contexto en el cual se publica este documento es oportuno debido a que el Estado necesita promover la igualdad de género y ocasionar un impacto positivo en nuestra sociedad.

Este documento analiza la trayectoria de un conjunto de indicadores que reflejan el papel de la mujer en el servicio civil peruano durante el período 2004-2015. Uno de los principales hallazgos se refiere a la evolución de la brecha salarial general de las mujeres respecto de los hombres. En el gráfico 8 se muestra de manera muy clara la reducción de las diferencias salariales del 24% al 16%. Es importante mencionar que entre los años 2014 y 2015 la brecha remunerativa agregada por género también se habría reducido de 18% a 16%.



A pesar de que el hombre sigue teniendo una mayor participación de empleo en el sector público y privado, la presencia de la mujer es comparativamente mayor en el sector público. También se encontró una mayor presencia de mujeres jefas de hogar en el sector público.

Luego de resaltar los hallazgos más importantes de este informe, es inevitable preguntar ¿Cuál es el aporte, y en que nos

puede ayudar como sociedad entender estas cifras?

Mostrar la situación actual de la mujer en el servicio civil contribuye directamente a diseñar políticas para alcanzar niveles crecientes de igualdad oportunidades y nos facultad como sociedad a incentivar, reconocer y valorar el trabajo de las mujeres en el servicio civil. Michael Bachelet recuerda en el informe mundial 2010 “Brecha de género” del Foro Económico Mundial: *“Los países con mayor igualdad de género tienen las economías de crecimiento más rápido, y más competitivos”*.

El incremento de la participación de la mujer en el servicio civil, es una noticia que nos debe alentar a toda la sociedad, ya que contribuye directamente a derribar estereotipos discriminatorios y nos permite construir un sistema democrático más saludable y justo.

El informe permite una rápida lectura, los gráficos, la información resumida y el diseño de la presentación, en comparación con otros textos de su tipo, no abunda en tecnicismos, y permite una lectura fácil y amigable. Tratándose de un documento de difusión, su comprensibilidad es una virtud adicional.

Esta sexta entrega anual confirma una tendencia constante de mejora en los alcances y criterios de evaluación, SERVIR, lejos de limitarse a contrastar un juego de variables y medir su cambio, ha incorporado los resultados del debate generado cada año. En ese sentido, contribuiría más a la agenda de la equidad en la sociedad peruana si en futuras entregas profundiza en el estudio de la presencia de la mujer en los gobiernos regionales.

RRM



Reseña:

HOJA DE RUTA PARA UN SISTEMA DIRECTIVO PROFESIONALIZADO

Weber, A.; Lafuente, M. y Cortázar, J.C (2017). *¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?: opciones para una gerencia pública “a la carta”*. Nota técnica N° IDB-TN-1240. Washington D.C.: BID. 60 p.

Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo que propone una serie de interrogantes a los gobiernos decididos a desarrollar un estamento directivo público profesional.

Alejandro Weber, Mariano Lafuente y Juan Carlos Cortázar son tres destacados expertos latinoamericanos en materia de reforma del servicio civil, gestión de recursos humanos en el Estado e implementación de políticas públicas. En este trabajo, ofrecen una herramienta práctica para el análisis inicial y la toma de decisiones de autoridades gubernamentales interesadas en implementar un sistema de alta dirección pública. Para ello, utilizan el concepto de profesionalización y proponen una gestión diferenciada del resto del servicio civil en reclutamiento, selección, condiciones de empleo, gestión del desempeño, desarrollo profesional, remuneraciones y desvinculación.

No es posible dudar de la relevancia de una reforma de estas características, porque la profesionalización del segmento directivo cumple un rol estratégico en el Estado al articular la relación entre las autoridades políticas y la administración pública. Los autores no pretenden dar una solución definitiva, ni aspiran a que el libro se convierta en una guía secuencial de actividades capaz de garantizar el éxito de una reforma en la alta dirección pública. Por el contrario, buscan orientar un análisis riguroso, específico y

basado en evidencia para el diseño y la implementación progresiva de un sistema directivo estatal.

El estudio se basa en evidencias recolectadas en experiencias prácticas de gestión pública en Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Perú y Reino Unido, casos que servirán para la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Este trabajo comprende cuatro capítulos: viabilidad política y técnica de la reforma, diseño de un sistema de alta dirección pública, primeros pasos para la implementación del sistema y lecciones aprendidas. Acompañan al documento un número significativo de notas a pie de página que complementan, aclaran y brindan información adicional sobre el tema. A continuación, se explica brevemente las dimensiones a considerarse en el diseño del sistema y los ejes que involucra el inicio de su implementación. Este último aspecto fue elaborado a partir de la revisión de los casos de Chile, con el Sistema de Alta Dirección Pública, y de Perú, con el Cuerpo de Gerentes Públicos.

La gobernanza del sistema, los perfiles de los directivos, la gestión del empleo de los directivos públicos y el proceso de selección son algunas de las siete dimensiones fundamentales que se requiere para orientar el diseño de un segmento directivo profesional.

Respecto de los perfiles directivos se debe decidir sobre:

- Los perfiles considerados por el sistema: funciones ejecutivas (gerenciales) y/o de asesoría;
- La profundidad del sistema: posiciones jerárquicas incorporadas en la estructura del Estado;
- La cobertura: instituciones que deben ser adscritas.

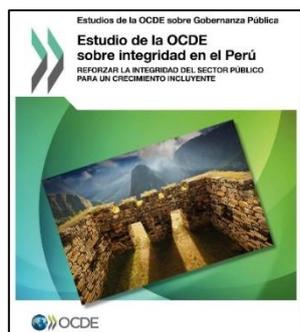
Por otro lado, para orientar el análisis y la reflexión sobre el proceso de implementación del sistema de alta dirección pública, se proponen cuatro ejes: constitución del ente rector y desarrollo de capacidades, planificación de los concursos, realización de los concursos; y, evaluación y difusión.

En resumen, debe contemplarse un presupuesto anual para el ente rector, capaz de financiar los concursos de selección de los altos directivos. Seguidamente, corresponde elaborar los perfiles de los gerentes y miembros del equipo que formarán las

estructuras básicas de la entidad líder de la reforma. Luego, se diseñarán los reglamentos, directrices y procedimientos para la implementación de los concursos y finalmente se debe definir una plataforma informática para registrar y administrar el sistema; así como, desarrollar las capacidades mínimas instaladas para la supervivencia del mismo.

No podemos concluir sin señalar que una fuente de inspiración para este trabajo ha sido el trabajo realizado desde hace ocho años por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). La reforma peruana de los recursos humanos del Estado hace realidad muchos de los principios difundidos por Weber, Lafuente y Cortázar, entre los que destacan la profesionalización, el principio de mérito y el ordenamiento normativo; y merece un monitoreo atento. Tiene potencial para ser reconocida como una buena práctica internacional y, como tal, hacer de la gestión pública nacional una fuente de orgullo para todos los peruanos.

EBL



Reseña:

UN ESTADO ÍNTEGRO PARA INCLUIR Y CRECER

OCDE (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: Éditions OCDE. 246 p.

<http://www.oecd.org/gov/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru-9789264271470-es.htm>

Como parte del Programa País de la OCDE para el Perú, este estudio realiza una evaluación profunda del sistema de integridad pública en el país, analizando sus estructuras, instrumentos y procesos. Destaca áreas prioritarias para poder implementar un sistema de integridad coherente y comprensivo, cultivar una cultura de integridad en el gobierno y permitir una rendición de cuentas efectiva de acuerdo a la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública 2017.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como misión promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. En la práctica, se ha convertido en un foro donde 35 estados miembros, que juntos representan el 70% de la economía mundial, trabajan conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes.

En 2014, en respuesta al interés de Perú, la OCDE nos invitó formalmente a incorporarnos en el *Programa País*. Éste se centra en cinco áreas prioritarias: crecimiento económico, gobernanza pública, transparencia y lucha contra la corrupción, capital humano y productividad y medio ambiente.

El Programa está compuesto por estudios de políticas públicas, programas de

implementación y de desarrollo de capacidades, participación en Comités de la Organización y adhesión a determinados instrumentos legales de la OCDE. A través del *Programa País*, Perú ha dado pasos importantes en su relación con la OCDE, mediante la adhesión a algunos de sus instrumentos legales, como el Convenio para combatir el Cohecho.

Cada capítulo del estudio recoge bibliografía específica, tanto de instituciones públicas del país, como experiencias de otros países miembros y recomendaciones de sus programas país respectivos. Proporciona estadísticas e indicadores realizados por el Banco Mundial y otros organismos multilaterales.

El estudio cuenta con 9 capítulos, cada uno de ellos analiza la situación del país respecto a un tema y da recomendaciones de mejora. Enriquecen el texto estadísticas específicas, indicadores, cuadros comparativos y ejemplos de la Región. Finalmente, se complementa con una bibliografía temática.

Una revisión en conjunto nos lleva a reflexionar que, para el Perú, es un reto acompañar el crecimiento económico sostenido en los últimos 15 años por un sistema de gobernabilidad sólido, con políticas inclusivas y servicios públicos eficaces, y disminuir así los riesgos de corrupción. Un

importante paso en esta dirección fue la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) en el 2010, que junto a las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA), han promovido la coordinación y coherencia de los Planes Nacionales de Lucha Contra la Corrupción y propuesto mejoras para el sistema de integridad y anticorrupción en todo el país.

A pesar de haber logrado reunir a varias instituciones del sector público, privado y de la sociedad civil, a la CAN aún le falta integrar actores claves, definir un liderazgo claro en políticas de ética pública y de conflicto de interés, así como formular claramente las sanciones por violaciones a la integridad.

Una de las principales recomendaciones del estudio es incorporar la CAN como órgano técnico especializado a la estructura organizacional de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Para ello, convendría incluir en su composición a la Secretaría de Gestión Pública (SGP), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Oficina Nacional de Procesos Electorales y la Autoridad Nacional de Transparencia y el Acceso a la Información (ANTAI).

Para promover una cultura de integridad, el Perú podría crear un marco normativo y político único para impulsar la ética pública y la gestión de situaciones de conflicto de interés, e imponer su uso efectivo en todo el sector público. En esta dirección, la CAN ha desarrollado el *Manual Nacional de Principios Éticos, Obligaciones y Prohibición en la Función Pública* cuyo uso obligatorio requiere la coordinación entre la SGP, SERVIR y las Oficinas de Recursos Humanos a niveles organizacionales. En este aspecto, la OCDE reconoce un papel de liderazgo claro a SERVIR, para asegurar orientación, asesoramiento y consultoría, mediante altos funcionarios responsables de la ética pública y de la gestión de conflictos de interés dentro de

cada organización. La ENAP, por su parte, debería promover y desarrollar capacitaciones en ética pública para los servidores civiles del país.

En el tema de rendición de cuentas, la recomendación sería emprender acciones en las áreas de control interno, financiamiento de la política, regulación del lobby y en los regímenes disciplinarios administrativos y de justicia penal. Las funciones de control interno y de gestión de riesgos deben integrarse en reformas más generales de la gestión pública.

Con respecto al lobby, la responsabilidad de la política y del registro podría trasladarse a la ANTAI, y la carga administrativa relacionada al registro y a la presentación de informes podría reducirse. La percepción negativa de la población sobre las actividades de lobby podría abordarse a través de campañas de capacitación y de concientización pública.

En cuanto al financiamiento político, el programa de financiamiento público de la Ley de Organizaciones Políticas debe ser efectivamente financiado y ejecutado, y las donaciones anónimas deberían ser prohibidas o disminuir el límite actual de dichos recursos. Además, sería importante fortalecer el poder de investigación y sanción de la ONPE y reevaluar los recursos humanos y técnicos requeridos.

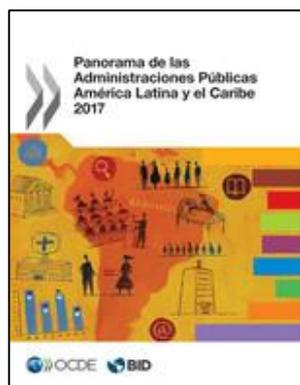
En el sistema de justicia penal, debe garantizarse una cooperación sistemática entre las agencias en casos de corrupción. La orientación y capacitación, así como el acceso a conocimientos especializados externos sobre cuestiones pertinentes, como la contabilidad y la contratación pública, deben ponerse a disposición del poder judicial y de los fiscales. Por último, la reducción del número de puestos vacantes de magistrados y fiscales es clave para eliminar el uso de jueces y fiscales provisionales y para aumentar la continuidad

del personal de investigación en casos de corrupción.

En conclusión, el estudio realiza un análisis bastante completo sobre la integridad del sector público peruano. Bien puede ser considerado como el estado del arte de la realidad actual, tanto a nivel central como niveles subnacionales de gobierno. Identifica los avances que ha realizado el Perú en los últimos años y las brechas existentes pendientes de consolidación en el sistema en relación con la obligación de difundir, capacitar y asegurar la rendición de cuentas mediante el control y cumplimiento de las normas.

El estudio además toma ejemplos de otros países para ofrecer un panorama de las buenas prácticas en integridad, lucha anticorrupción, ética y gestión de conflictos de intereses en la función pública, protección de denunciantes, control interno, financiamiento político, lobby, regímenes disciplinarios y administrativos para funcionarios públicos y sistema de justicia penal. Al evaluar la pertinencia de este trabajo, es difícil caer en la exageración. Basta, en ese sentido, mencionar la invocación a la unión y compromiso de los tres niveles de gobierno, a la sociedad civil y a las instituciones privadas; y el recuerdo de la necesidad de caminar en la misma dirección para combatir el problema común de la corrupción y consolidar un sistema de integridad eficiente en el país.

MGF



Reseña:

ANÁLISIS DE INDICADORES OCDE EN LA REGIÓN

OCDE. (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. París: Éditions OCDE, BID. 189 p.

Recuperado de <http://bit.ly/2h48cAC>

Desde hace 55 años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha desarrollado metodologías para identificar y difundir buenas prácticas en el diseño e implementación de políticas públicas entre sus países miembros. Por ello, es reconocida la contribución de la OCDE y el BID, que por segunda vez han extendido su marco de análisis a los países de América Latina y El Caribe para medir sus prácticas y desempeño mediante un estudio comparativo de los indicadores cuantitativos y cualitativos, los cuales monitorea regularmente a sus países miembros. Esta investigación nos brinda una mirada actual de cómo los estados de América Latina y El Caribe están funcionando y cuáles son sus nuevos desafíos dentro de la región luego de diez años de auge económico.

La comparación de 29 administraciones públicas de América Latina y El Caribe incluye diez países que no fueron considerados en la primera edición (2014). De esta forma, el libro ofrece la visión más completa disponible sobre la situación actual de los países de la región y permite identificar el alcance de la brecha que los diferencia de los países OCDE.

Esta publicación se estructura en nueve capítulos que responden al esquema original y están centrados en política fiscal y gasto público, finanzas públicas, empleo público, recursos humanos, presupuesto y contratación pública. Sin embargo, es el interés por ampliar

la reflexión hacia la problemática de la inclusión social lo que otorga un carácter de innovación a la obra, orientándola a una variedad de temas, como política y gobernanza regulatoria, gobierno digital y abierto, rol de un centro de gobierno, evaluación de costo-beneficio en proyectos de inversión pública, entre otros. Vale la pena agregar que muchos de estos temas están basados en nuevos indicadores, cuyos datos fueron extraídos y/o brindados por cada país concretamente para el estudio.

En conjunto, la evaluación del desempeño alcanzado por los gobiernos de América Latina y el Caribe nos presenta un panorama realista y esperanzador, que reconoce la distancia que nos separa de los países OCDE en la ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas en sectores como finanzas, educación y salud, entre otros. Sin embargo, la brecha se ha ido cerrando, no solo porque los estados latinoamericanos han progresado, sino porque los países de la OCDE han presentado un ligero estancamiento.

El principal valor de esta publicación radica en la calidad y variedad de sus indicadores. Con ellos, es posible identificar semejanzas y diferencias en la ejecución de políticas públicas. Por ejemplo, llama la atención el bajo nivel de ejecución del gasto público (31%), frente al promedio alcanzado por los países de la OCDE (41.5%).

La semejanza más visible de los gobiernos de América Latina que deja en el tintero este análisis es la desigualdad a todo nivel. Desde las políticas fiscales hasta el acceso a servicios públicos de calidad. Esta inequidad afecta el crecimiento social y económico, la redistribución en los países hace complejo, por ejemplo, reducir la brecha del 70% entre los ingresos directos e indirectos y su transferencia. Los efectos de distribución son insignificantes aún y la misma figura se traslada al ingreso y gasto público. Por ello, un punto fuerte de este libro es que nos permite observar el avance de los países de la región en la elaboración de políticas públicas, pero aún falta un mayor progreso en el seguimiento y control.

Uno de los análisis más importantes es el rol de la productividad, un factor clave para el crecimiento de los países de América Latina, que bajo la influencia de la desigualdad socioeconómica puede disminuir o incrementarse, colocando en relieve el papel de la informalidad, la importancia de políticas y niveles adecuados de equidad en los sistemas laborales. Una buena política pública propicia la formalización y mejores oportunidades para acelerar el motor productivo de los países.

Un avance significativo en la región, resaltado con buen criterio por este estudio, es la fortaleza progresiva del servicio civil, aunque se reconoce que los subsistemas de evaluación de desempeño y de gestión de compensaciones ameritan mayor atención.

En conclusión, se trata de un documento muy valioso y se espera que para futuras ediciones sean incluidos otros indicadores, tan importantes como los anteriores, como es el caso del factor ambiental, calificado como “progreso multidimensional” por el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Asimismo, confiamos que una nueva edición incluya a la totalidad de los países que integran América Latina y el Caribe, de manera que se pueda alcanzar una visión completa, real y con el menor sesgo posible. Nuestra región, por intermedio de sus gobernantes y altos directivos, requiere incrementar y ejecutar políticas públicas que mejoren la calidad del Estado y con ello alcanzar el mismo nivel o superar el logrado bajo las mejores experiencias internacionales.

Bibliografía:

Programa de las Naciones Unidas. (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://bit.ly/2nCze11>

OLD



Revista de la Escuela Nacional de
Administración Pública del Perú

Número 1 – Junio 2017

AUTORES

CRISTIAN COLLINS LEÓN VILELA

Abogado (UNMSM), con estudios de Maestría en Ciencias Políticas, mención Gestión Pública (PUCP); y especializaciones en recursos humanos y gestión de personas.

Su labor ha sido distinguida con la obtención del Public Service Award de la ONU (2011), con el Reconocimiento al Trabajo y al Emprendimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2011); y con los premios a la Creatividad Empresarial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y el de Buenas Prácticas Gubernamentales de Ciudadanos Al Día.

Actualmente se desempeña como Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR y ejerce la docencia en los cursos de Gestión de Personas y Desarrollo de Habilidades Directivas en la Escuela de Gobierno de la PUCP. Expositor permanente en materias relacionadas con la Modernización y Reforma del Estado.

GIOVANNA CARMONA CHÁVEZ

Licenciada en Gestión con mención en Gestión Social, egresada de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesional con experiencia laboral en la implementación de políticas públicas, en la mejora de procesos y en la ejecución de proyectos orientados al desarrollo de capacidades.

Se desempeñó como Analista de Gestión de la Capacitación en la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil- SERVIR. Actualmente se desempeña como Especialista en Procesos y Diseño Organizacional en el Programa Fortalece Perú, financiado por el BID y el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo.

JANEYRI BOYER CARRERA

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid, diplomada en Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú

Especialista en Derecho Administrativo Sancionador, Gobernanza Pública, Servicio Civil, Gestión Pública y Derecho electoral. Profesora universitaria en cursos de su especialidad en Pontificia Universidad Católica del Perú, ESAN, y Universidad del Pacífico. Profesora Invitada de la Universidad de Valladolid y de la Universidad Autónoma de Coahuila. Conferencista internacional, investigadora y miembro de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo.

Asesora y consultora del Sector Público y de la Cooperación Internacional en temas de su especialidad. Ha formado parte de los equipos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de la Producción, Oficina Nacional de Procesos Electorales, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, y de

la Academia Interamericana de Derechos Humanos de México. Ha sido miembro del Comité de Apelación de Sanciones Pesqueras y representante del Estado peruano ante la Red de Empleo Público de la OCDE. Actualmente se desempeña como consultora e investigadora independiente.

JUAN JOSE MARTINEZ ORTIZ

Abogado por la Pontificia Universidad Católica. Magister en Derecho por la New York University School of Law. Diplomado en Economía por la misma universidad. Egresado del Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Especialista en Derecho Administrativo Económico, Gestión Pública, Promoción de la Inversión Privada, Regulación de Servicios Públicos y Análisis Económico del Derecho. Profesor Universitario en cursos de su especialidad (Universidad del Pacífico, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad San Martín de Porres, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y Universidad ESAN).

Consultor del Sector Público, del Sector Privado y de la Cooperación Internacional en temas de su especialidad. Ha prestado servicios para la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Osinergmin, Ositran, Servir y Proinversión; así como para proyectos y actividades de desarrollo promovidos por USAID, GIZ, Fondo de Cooperación Hispano Peruano – FONCHIP y ACDI. Actualmente es Secretario General de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION.