

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Caso de gestión pública
PROCOMPITE, una herramienta
para la competitividad
de los pequeños productores
rurales en el Perú

Nº 7
Julio 2022



SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 7 · Julio 2022
Lima -Perú

Saber Servir es una publicación semestral y de acceso abierto de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú - ENAP, órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, que tiene como eje central el desarrollo de un caso de gestión pública para uso académico y actualización continua de los gestores públicos, e incluye también artículos inéditos, artículos de tesis, entrevistas y reseñas bibliográficas relacionadas a publicaciones recientes de gestión pública.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del Comité Editorial de la Escuela Nacional de Administración Pública o de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Los artículos inéditos y artículos de tesis han sido sometidos a evaluación por pares.

Los números anteriores de la Revista *Saber Servir* están disponibles en texto completo en el portal: <http://revista.enap.edu.pe/issue/archive>

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

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

ISSN: 2522-6738

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

Comité Editorial

Directora: Rosario Cerdán Urtecho.

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

Revisores: David Cornejo, Katia Melgarejo, Dante Paiva, Alejandro Ponce, Miguel Robles-Recavarren, Silvia Romero, Carolina Ruiz, Zulma Salazar, César Soto, Patricia Temoche, Catherine Trujillo, Guillermo Valdivieso.

Diseño gráfico y diagramación: Marco Loo.

Corrección de estilo: Luis Miguel Espejo.

Agradecimientos: Eloy Munive Pariona, Evelyn Iparraguirre Saldívar, Ángel Paullo Nina

Contenido

Presentación. 5

Caso de gestión pública

PROCOMPITE, una estrategia para la competitividad de los pequeños productores rurales en el Perú 7

Experiencias de gestión pública

Fortaleciendo la integridad en el sector público: entrevista a Eloy Munive, Secretario de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros 35

Artículos de gestión pública

El servicio civil como espacio de libertad ontológica 55
María Eugenia del Carmen Vilorio Ortín

Reflexiones para un mundo laboral sin violencia: la prevención contra el hostigamiento sexual en la administración pública. 72
Marleny Sara Gómez Quispe

Marco integrado: por una gestión pública que genere valor público desde el enfoque basado en los derechos humanos 104
Nilton Marcelo Quiñones Huayna

La importancia del enfoque basado en derechos humanos en los procesos de transformación de los conflictos sociales 122
Humberto Enrique Cordero Galdós

Carabayllo: Transformación digital en la apertura de expedientes de la Demuna, con énfasis en los casos de riesgo de desprotección 137
Luis E. Cayatopa-Rivera

Incorporación del enfoque intercultural al sistema de atención de salud 153
Clara Luisa del Carmen Henckell Sime

Del control a la confianza y del hecho a sus causas: una propuesta de mejora a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en el marco de un gobierno digital 172
Orlando Sunción Espinoza

Reseñas de publicaciones

Recomendaciones para implementar un sistema contra la corrupción en los gobiernos regionales, provinciales y distritales del Perú 202
Luis Fernando Ortiz Zevallos

Presentación

La Escuela Nacional de Administración Pública, órgano de línea de SERVIR, presenta la séptima edición de su Revista Saber Servir, revista digital, semestral y de acceso abierto.

Después de más de un año de confinamiento por la pandemia, las actividades se han ido retomando poco a poco. Dentro del sector público, se han adaptado modelos e iniciativas a esta nueva situación que aún mantenemos a nivel mundial, pero que también ha traído muchos aprendizajes.

En esa medida el caso de estudio que presentamos aborda el desafío de la competitividad en los pequeños productores rurales de nuestro país. Conoceremos la aplicación de la estrategia PROCOMPITE como iniciativa del Estado para hacer frente a la problemática del sector productivo. Para su uso en aula, incluye además notas al docente y ayudas gráficas de interés para la comunidad académica y los servidores civiles.

La integridad en el sector público es un tema transversal que atañe a todos los servidores civiles. Para ello, Eloy Munive, ex Secretario de Integridad Pública, en su entrevista nos responde diversos aspectos sobre el tema y los avances que se han tenido a pesar de la pandemia, así como sobre su experiencia como directivo público.

La revista presenta también siete artículos originales recibidos en respuesta a nuestra convocatoria pública dirigida a servidores civiles e investigadores en gestión pública.

El primer artículo sobre el servicio civil de la autora Vilorio vincula la libertad individual con la vida ciudadana y la gestión pública. La autora propone el ejercicio profesional dentro de las instituciones públicas como principal instrumento para el desarrollo ontológico.

Gómez reflexiona sobre la prevención del hostigamiento sexual laboral dentro del sector público, un tema importante, urgente y que atañe a todos los sectores.

En la línea de derechos humanos, Quiñones propone un marco integrado que promueva la implementación del enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) dentro de la gestión

pública peruana. Por su parte, Cordero aborda la importancia de este EBDH desde la transformación de los conflictos sociales y su vinculación con las políticas públicas.

Cayatopa-Rivera presenta una buena práctica de transformación digital en la Demuna de Carabaylo donde se implementó un registro de expedientes con énfasis en la atención de casos de riesgo de desprotección familiar. Este proyecto tuvo sus inicios a través del Programa Especial de Gerencia para la Mejora de Servicios Municipales con Enfoque de Derechos y Ciudadanía dirigido a gobiernos locales de Lima Norte desarrollado en el 2019 a través de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en alianza con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

Henckell reflexiona en su ensayo sobre el enfoque intercultural en la atención de la salud en el Perú y propone sugerencias respecto al tema.

Sunció en su artículo propone mejoras a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción a través de un mapeo de actores relevantes y de revisión de literatura.

Por último, en nuestra sección de reseñas de publicaciones recientes sobre gestión pública, tenemos el comentario de Ortiz sobre el libro Integridad en las regiones peruanas: implementar el sistema de integridad de la OCDE.

Con esta edición continuamos en la labor permanente de fortalecer las capacidades de los servidores civiles, así como en difundir la investigación en gestión pública aplicada con especial énfasis en temas de servicio civil.

Esperamos que este séptimo número sea de interés para la comunidad académica y los servidores civiles, y sirva también para compartir y replicar experiencias de gestión pública en nuestro país.

Es de especial reconocimiento también, informar que la Revista contará con un Consejo Consultivo conformado por destacados profesionales dentro de la administración pública que estamos seguros contribuirán a mejorar la calidad académica de la Revista al servicio de todos los interesados.

Rosario Cerdán Urtecho

Directora de la Escuela Nacional de Administración Pública

PROCOMPITE, una estrategia para la competitividad de los pequeños productores rurales en el Perú*

PROCOMPITE, a strategy for the competitiveness of small rural producers in Peru

Resumen

El fortalecimiento de las cadenas productivas es un gran desafío para los tres niveles de gobierno. Si bien el Estado ha dado diversas muestras de interés a través de estrategias e iniciativas para el cierre de brechas en el sector productivo, no han sido suficientes para alcanzar resultados significativos que mejoren la competitividad de los pequeños productores rurales y logren su consolidación en el mercado para la mejora de la calidad de vida de sus familias. El presente caso aborda la estrategia PROCOMPITE, un fondo concursable creado por el Estado para financiar proyectos productivos que busca promover el desarrollo económico local y regional con la particularidad de autorizar que los gobiernos subnacionales destinen un porcentaje de su presupuesto para cofinanciar los planes de negocio. Para comprender mejor la problemática que la estrategia espera contrarrestar, conoceremos a los productores de la hipotética región de Vizcayán Alto. Asimismo, presentamos algunos aspectos de su implementación a través de la gestión realizada en el Gobierno Regional Cusco entre 2019 y lo que va de 2022 con el propósito de compartir los resultados positivos, oportunidades de mejora y una propuesta de solución a partir de su experiencia con PROCOMPITE.

Palabras clave: PROCOMPITE, competitividad, cadenas productivas, productores rurales, agentes económicos organizados.

* Elaborado por Karina Ascencios, revisado y editado por Magaly García, Alejandro Ponce y Juan José Cuya para la Escuela Nacional de Administración Pública. Correo electrónico: casos-enap@servir.gob.pe. Los datos han sido modificados con la finalidad de proteger la confidencialidad de los protagonistas. Agradecemos la información proporcionada por el economista Angel Elías Paullo Nina, gerente de Desarrollo Económico del Gobierno Regional Cusco, mediante la entrevista realizada el 17 de mayo de 2022.

Abstract

The strengthening of productive chains is a great challenge for the three levels of government. Although the State has shown various signs of its interest through strategies and initiatives to close gaps in the productive sector, they have not been sufficient to achieve significant results that improve the competitiveness of small rural producers and achieve their consolidation in the market in order to improve the quality of life of their families. This case deals with the PROCOMPITE strategy, a competitive fund created by the State to finance productive projects that seeks to promote local and regional economic development with the particularity of authorizing subnational governments to allocate a percentage of their budget to co-finance business plans. To better understand the problem that the strategy hopes to counteract, we will meet the producers of the hypothetical region of Vizcayán Alto. Likewise, we present some aspects of its implementation through the management carried out in the Cusco Regional Government between 2019 and so far in 2022 with the purpose of sharing the positive results, opportunities for improvement and a solution proposal based on your experience with PROCOMPITE.

Keywords: PROCOMPITE, competitiveness, productive chains, rural producers, organized economic agents.

Crianza de cuyes en Vizcayán Alto

La provincia de Vizcayán Alto tiene un clima templado que favorece el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas durante todo el año. Actualmente, tiene una buena relación con las provincias aledañas con las que ha suscrito acuerdos que contribuyen a su desarrollo respetando la cultura y el medioambiente de todos. Su población ha crecido durante los últimos 20 años hasta llegar a los 100 mil habitantes.

La principal actividad económica de Vizcayán Alto es agropecuaria, en la que predomina la cadena productiva de lácteos. Sin embargo, existen muchas familias dedicadas a la crianza de animales menores como gallinas, ovejas y cuyes para consumo propio, y el excedente es destinado a la comercialización en el mercado de la comunidad.

Este es el caso de la familia de Fernando Cahuana, quien junto a su esposa Urpi y sus tres hijos se dedican a la crianza de cuyes. Dentro de su casa han acondicionado una habitación y una parte de la cocina para colocar a estos pequeños animales. Con ello, aseguran la fuente proteica

en la dieta de la familia y gracias a la venta de cuyes en el mercado local, cuentan con una modesta fuente de ingresos adicionales. Fernando se ‘recursea’ en trabajos eventuales en obras de construcción de las provincias vecinas para tener otros ingresos. De esa manera su esposa e hijos asumen el cuidado de los cuyes durante su ausencia. Sin embargo, ellos desean sacar adelante el negocio familiar para que Fernando no tenga que alejarse por tanto tiempo.

Las familias de la zona crían a sus cuyes en condiciones similares, algunos tienen galpones y otros están dentro de casa, como los Cahuana. Esta actividad es realizada gracias al conocimiento que ha sido replicado durante años en el núcleo familiar. En este proceso de crianza no se han incorporado criterios técnicos para la mejora de la productividad, como por ejemplo el uso de productos veterinarios, alimento balanceado o la separación de ejemplares por sexo, tamaño, edad, etc.

En estas circunstancias, las familias de Vizcayán Alto no han logrado un crecimiento productivo que les permita aprovechar al máximo sus tierras, sus animales, así como las nuevas vías de comunicación de la región, las cuales facilitarían la comercialización al acercarlos a otras ciudades. Por este motivo, Urpi y Fernando, junto a un grupo de veinte vecinos, han decidido organizarse para emprender sus pequeños negocios en condiciones adecuadas y así evitar que sigan ocurriendo desgracias como lo vivido por su vecino, quien poseía 100 cuyes y perdió 85 debido a una enfermedad mortal que no pudieron controlar.

Estas familias organizadas acudieron al municipio local y provincial para informarse sobre programas o iniciativas que los ayuden a mejorar la condición de sus pequeños negocios. A partir de ello, han asistido a ferias informativas y talleres impartidos tanto por el Estado como por algunas ONG, lo que les ha permitido conocer sobre aspectos empresariales generales y sobre los proyectos que se vienen trabajando para el cierre de brechas, pero que no se concretan por falta de presupuesto.

En uno de los talleres, agricultores de las comunidades vecinas les han comentado sobre un crédito agropecuario impulsado por el Ejecutivo. Sin embargo, en Vizcayán Alto no tienen mucha confianza en el sistema crediticio y piensan que es demasiado papeleo si eventualmente no cumplen con los requisitos. Además, tienen muchas dudas, sobre todo después de las restricciones y dificultades que ha significado la pandemia:

—Uy, vecino, seguro piden muchos papeles para ese crédito. En la radio no han informado nada. ¿Cómo funcionará? Fíjese que no es un bono: hay que devolverlo y todavía no nos recuperamos de la pandemia.

—Tienes razón, vecino. Yo me he quedado con mi pequeña cosecha de papas. No pude vender nada en la pandemia y ahora por la papa quieren pagar muy poco. Por eso estoy sembrando alfalfa y voy a criar mis cuyes.

Después de algunos meses, la Gerencia de Desarrollo Económico de la Municipalidad Provincial de Vizcayán Alto llegó al distrito de Fernando para brindar una capacitación exclusiva sobre la crianza de cuyes y para facilitarles algunos materiales que habían logrado gestionar con apoyo de la empresa privada y la universidad de la región. Esta visita fue muy importante para las familias porque los motivó a concretar su conformación como un agente económico organizado (AEO). Esto les permitiría participar de diferentes iniciativas impulsadas por el municipio y el gobierno regional en beneficio de sus pequeños negocios.

En ese sentido, luego de seis meses de esta visita se reflejaron las mejoras en las condiciones de crianza de los cuyes de estas familias:

Tabla 1
Mejoras en la crianza de cuyes después de la capacitación

Antes	Después
No usaban comederos, bebederos, jabas, etc.	Los veinte criadores tienen comederos y bebederos
Solo dos criadores utilizaban suplementos vitamínicos para los cuyes	Quince criadores usan suplementos vitamínicos para los cuyes
Doce criadores solo los alimentan con forraje verde y los demás con alimento mixto	Los veinte criadores suministran alimento mixto
No usan productos veterinarios	Los veinte criadores usan productos veterinarios
Cinco criadores usan galpones	Los veinte criadores usan galpones
La mitad de criadores no comercializaba sus cuyes; solo eran para consumo humano	Los veinte criadores comercializan sus cuyes

Nota: Elaboración propia

La experiencia de Fernando Cahuana y sus vecinos muestra resultados positivos con la mejora en las técnicas de crianza y en la calidad de la producción de cuyes. Sin embargo, necesitan seguir creciendo e incorporar elementos tecnológicos en este proceso para que su esfuerzo y trabajo se reflejen en la mejora de la calidad de vida de sus familias y les permita salir de la situación de pobreza.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 1



Por ese motivo, las autoridades de Vizcayán Alto decidieron priorizar el uso de la estrategia de Apoyo a la Competitividad Productiva – PROCOMPITE, lo que significó un gran desafío técnico y de coordinación para las oficinas de desarrollo económico, presupuesto, logística, asesoría legal y recursos humanos.

Para acceder a los beneficios de PROCOMPITE, los productores debían concursar presentando sus planes de negocio. Es así que Fernando Cahuana y sus vecinos concursaron en la cadena productiva de cuyes, y otros productores de su mismo sector concursaron en la cadena productiva de lácteos.

Después de superar todas las etapas del concurso se publicó la resolución que daba como ganador al plan de negocio de cuyes. Los socios estaban muy felices por el resultado pues había significado un esfuerzo de varios meses poder cumplir con las exigencias del concurso, familiarizarse con la web, llenar formularios y la elaboración del expediente completo del plan de negocio

La fase de ejecución es una de las más importantes de PROCOMPITE, pues se llevan a cabo las contrataciones de bienes y servicios. No solo los gestores de los planes de negocio de la Gerencia de Desarrollo Económico realizan coordinaciones sino los propios socios productores hacen seguimiento de los procesos de compra y velan porque todo se adquiriera a precio justo respetando las especificaciones técnicas establecidas en los planes de negocio. De esa forma cuidan el presupuesto otorgado, contribuyen con la transparencia del gasto y se obtienen los bienes y servicios adecuados para sus negocios:

—Buenos días, señorita Gisela, soy Fernando Cahuana del plan de negocio de cuyes. Quiero saber cómo va la compra de las balanzas electrónicas y de la peladora de cuyes.

—Señor Cahuana, buenos días, tiene que tener paciencia porque ha sido difícil conseguir proveedores formales para los bienes que ustedes necesitan. Es la primera vez que estamos comprando este tipo de bienes. Además, las especificaciones técnicas se han corregido varias veces.

—Pero, señorita, para nuestro plan de negocio se necesita comprar diez máquinas. A este paso, ¿cuándo vamos a terminar?

—Lo entiendo, señor Cahuana, pero ya le comenté a su gestora que con PROCOMPITE se ha triplicado mi trabajo y aquí en logística seguimos siendo la misma cantidad de personas. Tiene que esperar, por favor.

Durante esta fase surgieron algunas desavenencias entre el equipo de logística y el equipo de desarrollo económico. Sin embargo, lograron superar sus problemas de coordinación y sacar adelante los planes de negocio ganadores.

Lamentablemente, antes de poder concretar el lanzamiento de la segunda convocatoria, el gerente de desarrollo económico renunció a su cargo, lo que significó retrasos en la gestión. Para cubrir esa plaza, llegó un abogado y correligionario del alcalde. Después de unos días, el alcalde convocó una reunión con los directivos y al finalizar se quedó con el nuevo gerente para ver diversos temas de la Gerencia de Desarrollo Económico, entre ellos, PROCOMPITE.

—Necesito que evaluemos los resultados del primer PROCOMPITE y todo lo que implicó la gestión. Con esa información voy a decidir si seguimos con la segunda convocatoria o si es mejor reorientar esfuerzos.

Finalmente, el alcalde decide no convocar un segundo PROCOMPITE, pues si no logra impactar en un mayor número de ciudadanos su partido político tendrá menos posibilidades de ganar las próximas elecciones. En tanto, seguirán con ferias informativas y asistencia técnica para paliar las demandas de la población a pesar de la gran expectativa generada en los pequeños productores, quienes esperaban una siguiente convocatoria para concursar.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 2



Una estrategia de financiamiento para la competitividad: PROCOMPITE

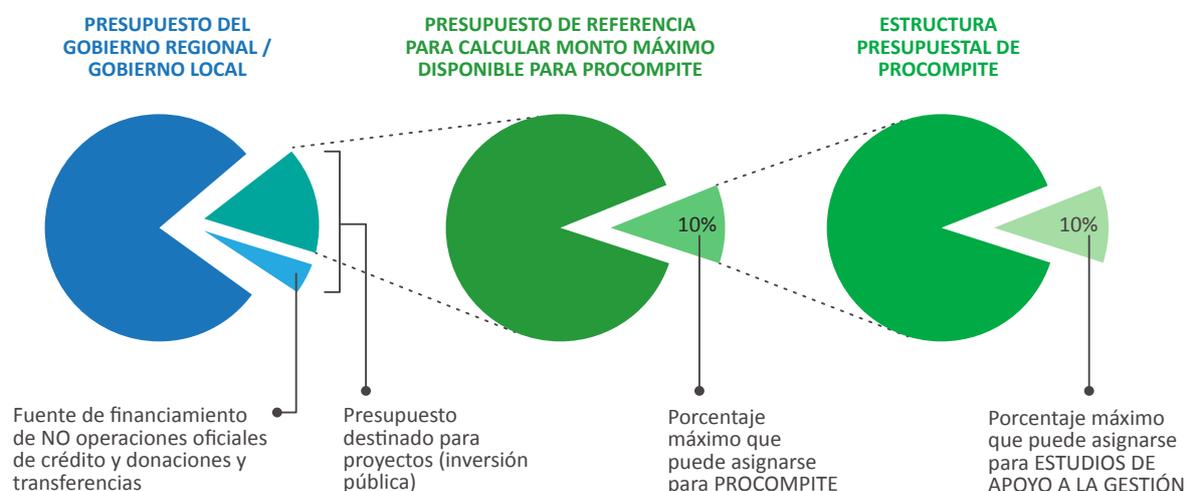
El caso de la región de Vizcayán Alto es el de muchos pequeños productores agropecuarios de nuestro país que enfrentan la problemática del bajo nivel de competitividad, falta de fuentes de financiamiento e insuficiente participación del Estado y la empresa privada. Son diversas las iniciativas y estrategias desarrolladas para la mejora de las condiciones de los pequeños productores rurales, sin embargo, no están orientadas a capitalizar las iniciativas de negocio. Por

ello, a continuación, conoceremos en qué consiste la estrategia de Apoyo a la Competitividad Productiva - PROCOMPITE y sus principales características.

En marzo de 2009 se publica la Ley 29337, que establece disposiciones para apoyar la competitividad productiva. De esta manera, el Estado busca promover el desarrollo económico regional y local a través del fortalecimiento de las cadenas productivas en aquellas zonas de mayor pobreza donde la inversión privada no tiene presencia o no ha sido significativa.

Sin embargo, esta iniciativa no es obligatoria; las autoridades de cada gobierno regional y gobierno local podrán decidir si utilizan hasta el 10 % del presupuesto que tienen destinado a proyectos para el cofinanciamiento de las iniciativas de negocio. En ese sentido, la disposición de estos recursos y todo lo que involucra su gestión es una decisión política que recae en los alcaldes y gobernadores regionales. En la figura 1, se detalla el uso de los recursos.

Figura 1
Recursos PROCOMPITE



Fuente: Tomado de Directiva General para la Gestión y Desarrollo de PROCOMPITE en gobiernos regionales y locales (Directiva General N° 001-2021-Produce-DVMYPE-I-DGE), por Ministerio de la Producción, 2021. (<https://bit.ly/3aT96x3>)

PROCOMPITE, como fondo concursable, promueve la asociatividad, en tanto sus beneficiarios son los agentes económicos organizados (AEO) que pueden pertenecer a los sectores agrario, pecuario, pesca, turismo, industria, servicios, etc. Un agente económico organizado puede ser

un grupo de personas naturales organizadas o personas jurídicas¹, quienes son los llamados a concursar y presentar sus iniciativas de negocio con las siguientes características:

- Estar ubicado en una zona priorizada y que corresponda a una cadena productiva priorizada con enfoque territorial.
- Demostrar que será una mejora para la capacidad productiva, competitiva y sostenible.
- Demostrar que será una mejora tecnológica y/o de innovación para el negocio.
- Demostrar que los AEO tendrán empleo e ingresos dignos.
- Estar ubicado en una zona donde la inversión privada es insuficiente.
- No debe existir otra iniciativa con los mismos objetivos y en la misma localización.
- Demostrar que es técnicamente viable, rentable y sostenible en el tiempo.
- No debe tener efectos ambientales negativos significativos.

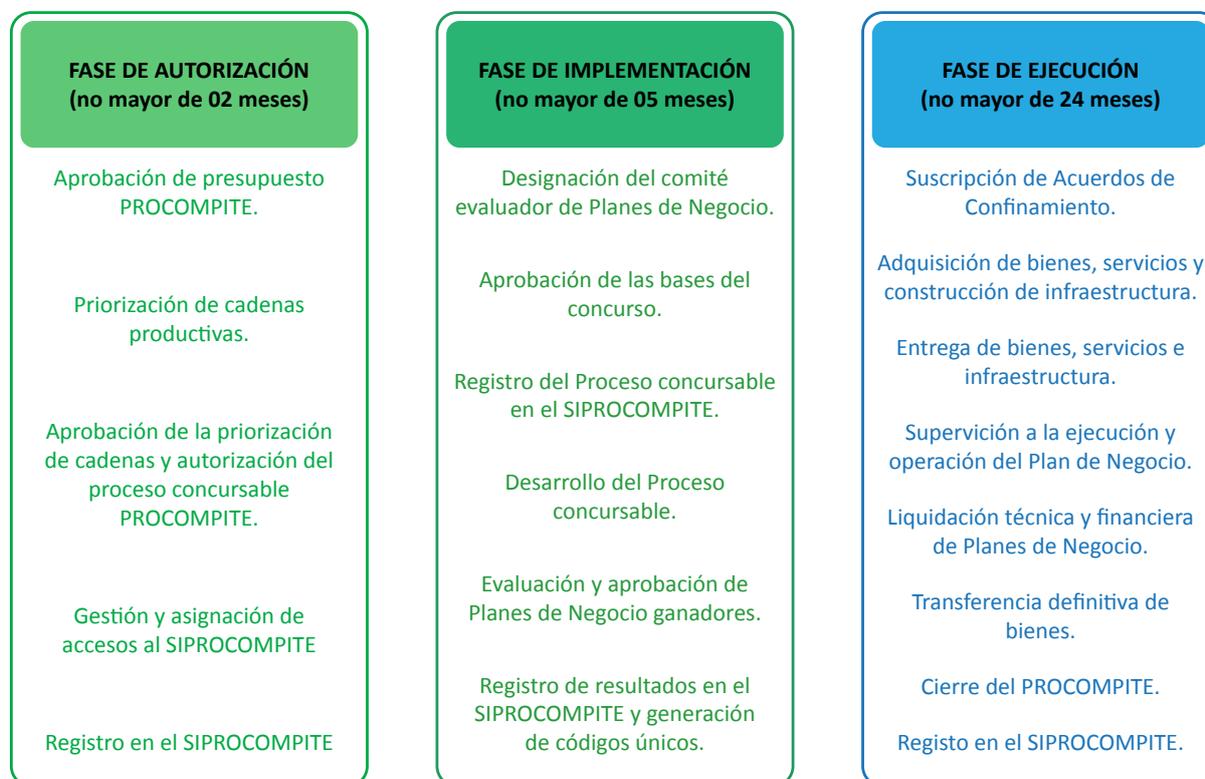
Dentro de cada gobierno subnacional, la Gerencia de Desarrollo Económico tiene un rol protagónico en el uso de PROCOMPITE. En primer lugar, se encarga de elaborar el estudio de sustento para que la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) autorice la gestión de PROCOMPITE. Después, gestiona y acompaña todo el proceso: debe elaborar y aprobar las bases del concurso, conformar el comité evaluador, gestionar la aprobación presupuestal y la aprobación de la resolución con las iniciativas de negocio ganadoras. Asimismo, gestiona la ejecución de las inversiones (contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios), acompaña y sigue su operatividad y el cumplimiento de obligaciones de los AEO para finalmente evaluar los resultados en el nivel de gobierno correspondiente. En tanto, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) se encarga de evaluar los resultados e impacto a nivel nacional.

Para comprender mejor debemos tener en cuenta que el proceso de gestión de PROCOMPITE está conformado por tres fases: i) fase de autorización, ii) fase de implementación y iii) fase de ejecución, cada una con sus propios procesos:

1 AEO personas naturales: están conformadas como mínimo por 25 socios y representadas por una Junta Directiva integrada como mínimo por un presidente, un secretario y un tesorero, los cuales serán acreditados mediante el acta de la asamblea general de constitución, certificada por un notario o, en su defecto, por el juez de paz de la jurisdicción correspondiente.

AEO personas jurídicas: en sus diferentes modalidades de organización, conforme a la Ley General de Sociedades o al Código Civil. Se recomienda priorizar organizaciones empresariales con fines de lucro (Rosales, O.R., s.f.).

Figura 2
Fases y procesos en la gestión y desarrollo de PROCOMPITE



Fuente: Tomado de Directiva General para la Gestión y Desarrollo de PROCOMPITE en gobiernos regionales y locales (Directiva General N° 001-2021-Produce-DVMYPE-I-DGE), por Ministerio de la Producción, 2021. (<https://bit.ly/3aT96x3>)

PROCOMPITE no entrega dinero de manera directa a los AEO ni permite gastos de operación o mantenimiento, sino que se realiza una transferencia de bienes y servicios para cubrir la inversión que ha sido solicitada en los planes de negocio. Los planes de negocio ganadores obtienen hasta el 80 % del financiamiento en la categoría A, 70 % en la categoría B, y hasta el 50 % en la categoría C². Es decir, si el plan de negocio ganador requiere S/ 100 000, el gobierno regional o local financiará S/ 80 000 y los S/ 20 000 restantes serán cubiertos entre los socios del AEO.

2 De acuerdo con la Directiva General N° 001-2021-PRODUCE-DVMYPE-I-DGDE tiene tres categorías:

Categoría A: dirigida a los AEO integrados por un mínimo de diez miembros que desarrollan negocios en cualquiera de las cadenas productivas priorizadas, los cuales pueden acceder a un cofinanciamiento no menor de S/ 80 000 y no mayor de S/ 160 000 por Plan de Negocio. Los AEO aportan una contrapartida total no menor del 20 % del monto total del Plan de Negocio, conformada por una contrapartida monetaria no menor del 5 %.

Categoría B: dirigida a los AEO en sus diferentes modalidades de organización, constituidos bajo la forma de personas jurídicas que acrediten, al menos, un año de existencia y que desarrollan negocios en cualquiera

De 2009 a 2020 se han ejecutado S/ 1006 millones a través de PROCOMPITE en 251 gobiernos regionales y locales, y se ha beneficiado a 5280 AEO, que comprenden a “171 887 beneficiarios finales que desarrollan actividades en los sectores agrícola (39 %), pecuario (27 %), agroindustria (20 %), turismo (6 %), pesca (5 %) y otros (3 %)” (Ministerio de la Producción, 2022).

La experiencia con PROCOMPITE en el Gobierno Regional de Cusco

A través del Primer Programa de Innovación para la Transformación del Estado³, dictado en la Escuela Nacional de Administración Pública–ENAP, se identificó la experiencia del Gobierno Regional de Cusco con el uso de PROCOMPITE.

El actual equipo de la Gerencia de Desarrollo Económico participó del programa formativo y como parte del trabajo final presentaron una propuesta de solución al problema público que identificaron en una de las fases de gestión de PROCOMPITE. Asimismo, a través de la exposición y de una entrevista realizada al grupo de trabajo fue posible conocer la estrategia de desarrollo económico territorial planteada por el Gobierno Regional de Cusco. Para contextualizar la experiencia, el gerente de desarrollo económico del Gobierno Regional de Cusco explica que en la región se dio inicio a una cultura en pro del desarrollo económico territorial entre 2000 y 2003. Señala que esto fue posible en el marco de la política de descentralización y gracias al trabajo realizado entre el gobierno regional, gobiernos locales y la cooperación internacional a través de diversas ONG, entre las que destaca el Centro Guamán Poma de Ayala. Este trabajo fue reforzado con la participación de gremios como la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú–REMURPE y la Asociación de Municipalidades del Perú–AMPE. Puede considerarse un reflejo de ello el número de municipalidades que cuentan con Gerencias de Desarrollo Económico en esta región, donde podemos identificar que de las 112 municipalidades por lo menos 100 cuentan con una oficina de desarrollo económico.

de las cadenas productivas priorizadas, a fin de acceder a un monto de cofinanciamiento no menor de S/ 80 000 y no mayor de S/ 350 000 por Plan de Negocio. Los AEO aportan una contrapartida total no menor del 30 % del monto total del Plan de Negocio, conformada por una contrapartida monetaria no menor del 10 %.

Categoría C: Dirigida a los AEO integrados por un mínimo de veinte miembros, que desarrollan negocios en cualquiera de las cadenas productivas priorizadas, que acrediten, al menos, un año de existencia y ventas anuales no menor de 5 UIT y no mayor de 1000 UIT, a fin de acceder a un monto de cofinanciamiento no menor de S/ 100 000 y no mayor de S/ 1 000 000 por Plan de Negocio. Los AEO aportan una contrapartida total, no menor del 50 % del monto total del Plan de Negocio, conformada por una contrapartida monetaria no menor del 20 % (Ministerio de la Producción, 2021).

- 3 El Primer Programa de Innovación para la Transformación del Estado se realizó en 2021 con el objetivo de potenciar competencias innovadoras y de liderazgo en los directivos públicos. La primera promoción del programa estuvo conformada por directivos, ejecutivos y coordinadores en servicio de las regiones La Libertad, Moquegua, Arequipa, Lima, Tacna, Junín, Apurímac, Ucayali, Cajamarca, Lima provincias y Cusco.

Asimismo, señala que hubo una oferta académica importante sobre especializaciones en temas de desarrollo económico territorial en la región, lo que ha podido influir en las competencias de los servidores civiles que tienen la oportunidad de trabajar sobre estos temas en las diferentes entidades públicas.

En ese contexto, los servidores civiles que han tenido experiencia profesional en una gerencia de desarrollo económico y luego asumen cargos directivos en un gobierno subnacional ingresan con conocimiento de la problemática de los pequeños productores y puede ser un factor importante para que prioricen el uso de PROCOMPITE.

Tal es el caso del Gobierno Regional de Cusco, que en 2019 inició dos líneas de trabajo importantes en esta materia. En primer lugar, implementaron la Agencia Regional de Desarrollo Económico, que busca generar espacios de acción colectiva entre el sector público, el sector empresarial, la academia y la sociedad civil, que participan de manera activa en el fortalecimiento del proceso de desarrollo económico territorial. Las decisiones que se toman en la agencia tienen un carácter vinculante para el Gobierno Regional de Cusco y para los demás integrantes.

En segundo lugar, ese mismo año pusieron en marcha la Estrategia de Promoción del Desarrollo Económico Territorial del Gobierno Regional de Cusco, que promueve el trabajo conjunto, asignación de recursos, articulación y complementariedad de acciones entre empresas (grandes, medianas, pequeñas y microempresas), asociaciones de productores, emprendedores, proveedores de bienes y servicios, instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, sociedad civil, sector académico, centros tecnológicos y de innovación, entre otros, con el propósito de lograr que las diversas cadenas productivas estratégicas y los sistemas económicos territoriales alcancen la ansiada competitividad.

En la tabla 2 se presentan los instrumentos utilizados para el despliegue de la estrategia, entre los cuales se encuentra PROCOMPITE.

En este contexto, el Gobierno Regional de Cusco inició PROCOMPITE en 2020 bajo el marco del Decreto Supremo N° 130-2012-EF. A partir de abril de 2021 se aprobó la Directiva General N° 001-2021-Produce-DVMYPE-I-DGE, vigente en la actualidad.

Tabla 2
Instrumentos de la Estrategia de Promoción del Desarrollo Económico Territorial del
Gobierno Regional de Cusco

Instrumentos gestionados de manera exclusiva por el Gobierno Regional de Cusco	Instrumentos gestionados con la Agencia Regional de Desarrollo Económico
<p>Invierte.pe Innovación y tecnología: mejoramiento y ampliación del servicio de fomento a la innovación para el sector productivo en la región Cusco</p> <hr/> <p>Proyectos sectoriales: Alpacas II, Vicuñas, inclusión productiva Maíz, Apícola, Cítricos Proyectos de turismo: Raqchi, San Pedro, Pallcoyo y otros.</p> <hr/> <p>Centro de Innovación y Servicios Empresariales “Emprende Cusco” – CISE Refuncionalización de infraestructuras productivas del gobierno regional (desarrollo de prototipos y transferencia de innovaciones)</p> <hr/> <p>Sistemas económicos territoriales: hilos de camélidos sudamericanos, cacao chuncho, quinua, lácteos, paltos, cuyes, Villa Industrial Cachimayo, Parque Agroindustrial Urubamba.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PROCOMPITE • Dinamización del Ecosistema Regional de Innovación y Emprendimiento - DERCUSCO • Desarrollo de zonas industriales – Ley PITES • Marca Cusco • FondeCusco • Grupos de trabajo: Ministerio de la Producción, municipios, universidades, empresa privada, ONGs y sociedad civil

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de la *Estrategia de Promoción del Desarrollo Económico territorial – COMPITES* por el Gobierno Regional de Cusco. Unidad de PROCOMPITE (comunicación personal, 6 de julio de 2022).

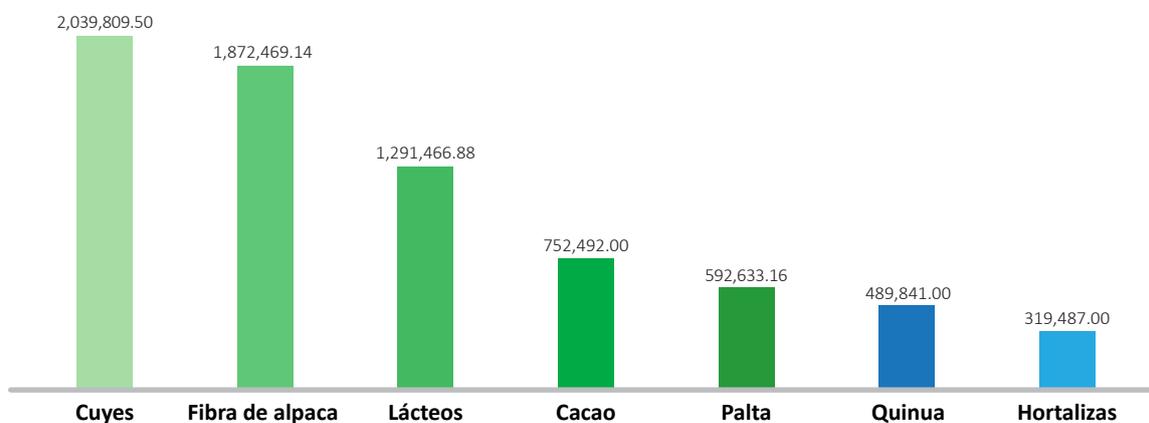
En el marco del trabajo realizado con la Agencia Regional de Desarrollo Económico se impulsó la selección de las cadenas productivas de cacao chuncho, hortalizas, paltas, fibra de alpaca y cuyes. Al concurso se presentaron 313 planes de negocio de los que resultaron ganadores 37.

El presupuesto que el Gobierno Regional de Cusco destinará para cofinanciar los 37 planes de negocio ganadores es de S/ 7 358 198.68, monto que beneficiará a los productores de las provincias de Acomayo, Quispicanchi, La Convención, Cusco, Calca, Anta, Urubamba, Espinar, Canas, Paucartambo, Chumbivilcas y Canchis. De esta manera se dinamiza la actividad económica con un total de S/ 12 151 004.04, considerando los S/ 4 791 805.36 que los agentes económicos organizados asumen en contraparte.

En los en las figuras 3 y 4 se detalla el presupuesto que el Gobierno Regional de Cusco ha asignado por cadena productiva y el número de empleos directos e indirectos generados.

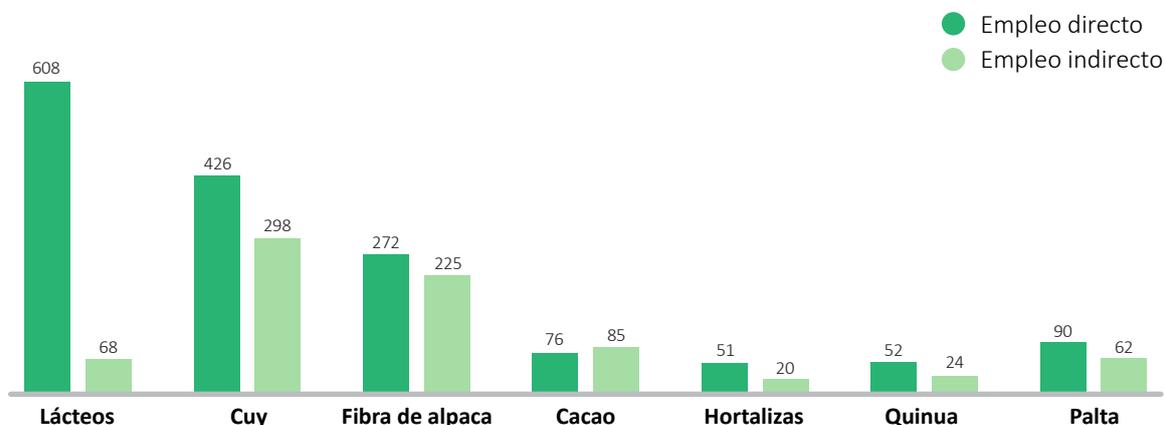
Los empleos directos son aquellos que los beneficiarios de los agentes económicos organizados realizan y los empleos indirectos son lo que cumplen los proveedores de materiales, equipos, productos sanitarios, vendedores intermediarios, etcétera.

Figura 3
Monto en soles del presupuesto otorgado por el Gobierno Regional de Cusco por cadena productiva



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de *Indicadores PROCOMPITE* por el Gobierno Regional de Cusco. Unidad de PROCOMPITE (comunicación personal, 3 de julio de 2022).

Figura 4
Número de empleos directos e indirectos generados por cadena productiva



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de *Indicadores PROCOMPITE* por el Gobierno Regional de Cusco. Unidad de PROCOMPITE (comunicación personal, 3 de julio de 2022).

El PROCOMPITE del Gobierno Regional de Cusco priorizó el eslabón de transformación dentro de la cadena productiva, con lo cual se espera dar un valor agregado a los productos. Es decir, no solo pensar en el eslabón del insumo y detenerse en la implementación de galpones para los cuyes, por ejemplo, sino que además de ello los productores puedan contar con herramientas y equipos que les permitan dar un valor agregado, como sucede en la zona de Acomayo, donde tienen una gran producción de cuyes, pero antes de PROCOMPITE solo eran comercializados vivos. Ahora, gracias al cofinanciamiento, han implementado plantas para su transformación y la carne de cuy es empacada al vacío en condiciones sanitarias adecuadas. Asimismo, en Calca, el cuy es transformado en jamón y en salchicha, y en el mismo Cusco se ha fortalecido una empresa dedicada a la producción y comercialización de nuggets de cuy.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 3



Por otro lado, si bien el Gobierno Regional de Cusco ha logrado importantes cambios en las cadenas productivas que ha priorizado, no ha sido un camino exento de dificultades. Ejemplo de ello es la experiencia de la familia Inti en la cadena de cacao chuncho que presentamos a continuación.

El negocio familiar Inti está conformado por socios que son los padres, hermanos e hijos de una misma familia dedicada a la producción del cacao. Ellos ganaron el PROCOMPITE en 2020 con una iniciativa de negocio vinculada a la adquisición de maquinarias y equipos de última generación para la producción de chocolates de taza y derivados.

Esta empresa compra el cacao a treinta productores de la selva cusqueña, por ello su plan de negocio incluyó insumos y equipos que facilitan el trabajo de sus proveedores y así todos obtienen mejoras. Esto la convierte en una empresa *tractora*, es decir, su crecimiento *jala* a otras empresas a crecer junto a ella y de esa forma se benefician más familias.

Los Inti, junto al equipo técnico de la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Cusco, enfrentaron algunos problemas durante la fase de ejecución de PROCOMPITE, pues la dinámica propia de la gestión logística contravino los plazos que se establecieron en el plan de negocio y esto afectó su operatividad. Lo que sucedió es que en el plan de negocio se estableció un periodo de ejecución de 120 días con un monto de inversión de 365 mil soles, de

los cuales el Gobierno Regional financió 180 mil para la compra de una clasificadora de cacao, una tostadora, una descascaradora y un molino de cacao por un valor S/ 103 mil.

Como sabemos, los plazos para las diferentes compras públicas están establecidos en la normativa de la Ley de Contrataciones; sin embargo, todos los usuarios hemos experimentado demoras para las compras de bienes o prestación de servicios sea por montos hasta las 8 UIT o superiores a ellas. En el caso de los Inti, la progresión del proceso de compra de su maquinaria se dio de la siguiente manera:

- Requerimiento : 4 de febrero de 2021
- Primera convocatoria : 4 de junio de 2021 (desierto)
- Segunda convocatoria : 28 de junio de 2021 (desierto)
- Tercera convocatoria : 26 de julio de 2021 (desierto)
- Cuarta convocatoria : 17 de agosto de 2021 (buena pro)
- Postor ganador : 15 de octubre de 2021
- Fecha de entrega de maquinarias: 14 de diciembre, pero el postor pide ampliación de plazo de 25 días
- Resolución de nulidad : marzo 2022 (el proveedor no entrega los bienes, el proceso se retrotrae a cero)
- Primera convocatoria : 23 de mayo de 2022 (desierto)
- Segunda convocatoria : 30 de junio de 2022 (convocado en la plataforma SEACE)

El proceso a la fecha, tiene una duración de 515 días, es decir, más del doble de plazo previsto en el plan. Los chocolates de taza para las fiestas de navidad y de año nuevo se perdieron para esta familia en 2021 y corren el mismo riesgo en 2022.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 4



¿Cómo afectó la pandemia por la Covid-19 al concurso de PROCOMPITE?

La normativa establece que los beneficiarios tienen un plazo de dos años para la ejecución de su plan de negocio. En el contexto de pandemia este periodo se vio afectado debido a que los agentes económicos organizados tuvieron dificultades para cumplir con la contrapartida para financiar el proyecto, pues deben cubrir el 20 % o el 50 % del presupuesto, según su categoría,

lo que representa un monto importante de dinero que por la crisis de la Covid-19 no tuvieron posibilidad de cubrir y se generaron retrasos en todo el proceso. Además, la pandemia generó una inflación que impactó en los precios de los equipos y maquinarias que tuvieron una subida del 20 % al 30 %. Del mismo modo, todo lo relacionado a la compra de bienes importados agudizó el problema.

Si bien existieron dificultades, estas han sido superadas y la mayoría de planes de negocio beneficiarios están terminando el periodo de ejecución. Sin embargo, era necesario conocer la experiencia de la familia Inti para comprender la propuesta de solución que el equipo de la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Cusco ha planteado para favorecer la gestión y el logro de objetivos.

Como se ha podido establecer, la Municipalidad Provincial de Vizcayán Alto y el Gobierno Regional de Cusco enfrentaron dificultades similares para contratación de bienes y servicios en sus respectivos PROCOMPITE. Sin embargo, la gestión de cada autoridad se contraponen cuando se trata de decidir sobre el fortalecimiento y continuidad de la estrategia. En Vizcayán Alto prevalecieron los intereses particulares y la falta de gestión para generar alianzas. De otro lado, el Gobierno Regional de Cusco muestra alternativas bajo una estrategia más amplia y ambiciosa como parte de la corriente del desarrollo productivo que caracteriza la región y que podría ser de utilidad para la réplica o adecuación en otras entidades.

Una propuesta para la mejora de la gestión

El Programa de Innovación para la transformación del Estado de la ENAP busca que los participantes co-creen propuestas para resolver problemas públicos, a partir de la identificación de necesidades ciudadanas y elaboren prototipos para que posteriormente sean escalados en sus entidades y así generar valor público. En ese sentido, el equipo de la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Cusco propuso una solución a la demora del proceso de compra durante la etapa de ejecución de PROCOMPITE. Cabe precisar que esta es la problemática principal que ha identificado el grupo de trabajo a partir de su experiencia; sin embargo, la implementación de la estrategia PROCOMPITE puede verse afectada —aunque en menor medida— por otros factores, como la alta rotación de personal o dificultades generadas por la baja calidad de los expedientes que corresponden a los planes de negocio en la etapa de formulación y que se arrastran hasta su ejecución. Estas dificultades dependen también de las particularidades de cada entidad.

En esa línea, se proponen dos alternativas de solución:

- La primera propone ejecutar los planes de negocio bajo la modalidad de administración indirecta prevista en la Ley de Contrataciones. De esa manera, se podría contratar a un operador privado para que ejecute todo un paquete de planes de negocio vinculados a una misma cadena productiva. Esto se hace en obras públicas como la construcción de un colegio, en la cual el gobierno regional ya no contrata obreros ni compra las bolsas de cemento, fierro y demás materiales, sino que, mediante un proceso de contratación pública, una empresa privada se encarga de construir el colegio y se paga a la empresa a partir de la valorización del avance físico de la obra. En este caso se podrían reducir los tiempos de ejecución de los planes de negocio al evitar comprar uno a uno los bienes y servicios considerados en el plan de negocio. Además, se podrán conseguir bienes y servicios a precios más competitivos y el agente económico organizado tendría un mayor abanico de alternativas. Para hacer viable esta propuesta se requiere precisiones y ajustes en los formatos y componentes de los planes de negocio que consideren las utilidades que esperan obtener los operadores privados. En base a estos ajustes y precisiones emitidas por el ente rector (Ministerio de la Producción y Ministerio de Desarrollo Agrario), el Gobierno Regional de Cusco propone elaborar una directiva interna que flexibilice la modalidad de compra para solucionar el problema público.
- La segunda alternativa es una solución más eficiente y se sustenta en que los procesos de compra deben estar más vinculados al ámbito privado, pues se trata de bienes y servicios de carácter privado. En ese entender, el agente económico organizado puede decidir a qué proveedor comprar y el estudio de mercado sería más rápido, pero con el respaldo del gobierno regional o local, es decir, salir del marco de la norma de contrataciones del Estado porque el retraso en las compras va a persistir y ese es el punto crítico. Para ello, la adquisición de bienes y servicios se debe dar en el marco de un “núcleo ejecutor” integrado por representantes del agente económico organizado y del gobierno regional (este último con fines de monitoreo y supervisión para garantizar los bienes y servicios establecidos en el plan de negocio).

En esta segunda alternativa y de acuerdo con la experiencia de Cusco, este núcleo ejecutor debe considerar un representante de la Agencia Regional de Desarrollo Económico. No se descarta avanzar un poco más y establecer el mecanismo de las oficinas de gestión de proyectos (PMO) para la ejecución de los planes de negocio, ya que esta modalidad ha demostrado eficiencia y eficacia en proyectos de gran envergadura, como el Proyecto Especial para los Juegos

Panamericanos 2019 y el proyecto Reconstrucción del Norte. De esta manera, las compras de bienes y servicios se hacen en una dinámica privada que garantiza la rapidez en la ejecución sin dejar de lado el seguimiento de parte de los gobiernos regionales y locales y las instancias que estén institucionalizadas en cada territorio.

En ese sentido, la primera alternativa requiere ajustes normativos de menor envergadura, mientras que la segunda requiere cambios más sustanciales.

Finalmente, el GORE Cusco proyecta trabajar un Fondo de Desarrollo para el Cusco mediante un fideicomiso regional para constituir un fondo en materia de innovación que incluye a PROCOMPITE y otras iniciativas, para ello se está impulsando cambios normativos en ese sentido con el Ministerio de la Producción y otros ministerios. En tanto, se preparan los informes y el sustento para que mediante una ordenanza regional se pueda iniciar la creación del mencionado fideicomiso.

Reflexiones finales

Desde su aprobación, la estrategia PROCOMPITE ha fortalecido su despliegue y realizado mejoras en los procesos a través de un marco normativo que busca simplificar la gestión para su mejor aplicación. En tal sentido, es importante que los sectores y los gobiernos subnacionales continúen trabajando de manera estrecha para la mejora continua de instrumentos, conceptos, entre otros, a partir de la práctica de quienes hacen operativa la estrategia.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales deben reconocer la importancia de su participación en la promoción y logro de la competitividad de los pequeños productores a través de la gestión de estrategias como PROCOMPITE y su vinculación con otras iniciativas y actores del sector público, privado y sociedad civil por un desarrollo productivo integral. Asimismo, deben dar continuidad al trabajo realizado en esta materia para no afectar a los productores que han dado impulso a sus planes de negocio.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 5



Asimismo, sería valioso que desde los sectores involucrados se genere un espacio de acceso abierto para documentar las experiencias de gestión de PROCOMPITE, de manera que los

diferentes gobiernos subnacionales compartan y conozcan las experiencias de sus pares para la réplica de buenas prácticas e identificación de oportunidades de mejora. Además de su utilidad para autoridades y servidores civiles, los ciudadanos podrán conocer experiencias que les ayuden a sacar adelante sus iniciativas de negocio. Este espacio puede contar con una sección con los precios y mercados para los productos agropecuarios y otros, así como un calendario de talleres, capacitaciones, asesorías y asistencia técnica a las que puedan acceder los pequeños productores.

Finalmente, la aplicación de PROCOMPITE sugiere un conocimiento técnico especializado, pero lo más importante es la decisión política para su ejecución. Muchas veces la potestad que se les otorga a las autoridades ha sido utilizada con fines particulares en desmedro de la confianza de la ciudadanía en la administración pública. Por tal motivo, es importante visibilizar los esfuerzos que se hacen en los tres niveles de gobierno para gestionar, articular y maximizar el uso de las herramientas que la administración pública pone a disposición para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sobre todo de aquellos que se encuentran en situación de pobreza.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 6



Referencias

Ministerio de la Producción. (2022). Logros. Procompite. <https://procompite.produce.gob.pe/index.php/presentacion-procompite/logros>

Ministerio de la Producción. (2021). *Directiva General para la Gestión y Desarrollo de PROCOMPITE en gobiernos regionales y locales* (Directiva General N°0001-2021-PRODUCE-DVMYPE-I-DGDE). <https://bit.ly/3aT96x3>

Rosales, O.R. (s.f.). *Una herramienta poderosa de fomento del desarrollo económico regional y local. Ley. N° 29337* [Diapositiva de PowerPoint]. Ministerio de Economía y Finanzas. PROCOMPITE. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacita/2015/REGION/procompite.pdf

Notas al docente⁴

Comentarios generales del caso

El caso “PROCOMPITE, una estrategia para la competitividad de los pequeños productores rurales en el Perú” ha sido diseñado para contribuir a la formación de competencias de servidores públicos en cualquier nivel de gobierno y nivel directivo. Estas notas para el docente están acotadas para:

	Directivos	1, 2, 3, 4, 5 y 6
	Servidores civiles	1, 2, 3, 4, 5 y 6

Competencias generales que se esperan lograr.

	Gestión estratégica	1, 2, 3, 4, 5 y 6
	Orientación a resultados	1, 2, 3, 4 y 5
	Liderazgo	1, 2, 3, 4 y 6
	Pertinencia cultural	5
	Gestión del cambio e innovación	1, 3 y 5
	Articulación estratégica	6
	Integridad	2

⁴ Elaboradas por Carlos Mario Velarde, revisado y editado por Karina Ascencios Balbín y Magaly García Fernández para la Escuela Nacional de Administración Pública. Su uso en aula es gratuito con aprobación expresa de la Escuela Nacional de Administración Pública. Para mayor información escribanos a casos-enap@servir.gob.pe

Uso del caso

Grado de complejidad	Medio
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia de dos años en la gestión pública. • Haber ocupado cargos de coordinación o de especialista en la administración pública. • Haber ocupado cargos de jefatura en la administración pública, con personal a cargo. • Experiencia en la toma de decisiones en la gestión pública.
Objetivos de aprendizaje	<p>Valorar la articulación interinstitucional para el logro de resultados de la política.</p> <p>Valorar la participación ciudadana como factor de mejora de las políticas públicas.</p> <p>Reflexionar sobre la importancia del liderazgo ético para generar valor público.</p> <p>Reflexionar sobre el impacto de la ineficiencia del proceso de adquisiciones de bienes y servicios para la población.</p>
Sugerencias para el diseño de la sesión	<p>Metodología</p> <p>Tiempo: 1 hora 30 minutos</p> <p>Paso 1: Lectura comprensiva del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 2: Identificar la problemática del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 3: Identificar a los actores del caso: 10 minutos</p> <p>Paso 4: Analizar cómo se soluciona el caso: 40 minutos</p>

Teaching note 1. Participación y organización de la ciudadanía

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión estratégica 2. Liderazgo 3. Orientación a resultados 4. Gestión del cambio e innovación 5. Apertura a la participación ciudadana
Pregunta motivadora	En un contexto de crisis pospandemia y de riesgo de seguridad alimentaria, ¿cómo fomentar procesos de mejora de la productividad y mejores condiciones de vida de los ciudadanos de zonas rurales?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estableciendo cadenas productivas como política de Estado, poniendo a disposición a expertos agropecuarios e insumos para la mejora de la producción agropecuaria. 2. Diseñando un proceso que genere competencia entre los agricultores para que accedan a créditos personales para la mejora de su producción. 3. Fortaleciendo las estrategias e iniciativas existentes, así como promoviendo el desarrollo de competencias de los servidores a cargo de la implementación y ejecución de programas que incentiven la asociación e innovación para la competencia por fondos que financien planes de negocio articulados. 4. No interviniendo en las dinámicas productivas y económicas de las familias en contextos rurales, porque el propio mercado debe corregir las fallas en sus dinámicas productivas.

Información complementaria	<p>El enfoque de desarrollo basado en el fomento de capacidades entiende que la productividad y el acceso a mejores condiciones de vida se logran de manera más eficiente a partir de dinámicas colaborativas. Esto es lo que promueve PROCOMPITE: que las familias productoras se asocien para desarrollar propuestas de planes de negocio que favorezcan una cadena productiva más efectiva y sostenible.</p> <p>En este sentido, la participación ciudadana es muy importante. Un aspecto clave que nos muestra PROCOMPITE es que nos permite comprender que las dinámicas asociativas para el desarrollo productivo surgen en contextos donde los individuos deciden participar activamente en su propia dinámica de desarrollo, compartiendo aprendizajes con otros y recibiendo también de otros aprendizajes, lo cual les permite alcanzar los logros esperados. El Estado juega un rol muy importante en la promoción de estas dinámicas mediante procesos de competencia que alienten la organización y la asociación, como estrategias para acceder a beneficios o financiamiento para la mejora de la productividad. Dichas estrategias deben orientarse a fortalecer las capacidades de los productores una vez asociados, y a incorporar las tecnologías y recursos innovadores que PROCOMPITE pone a disposición mediante las subvenciones, de modo que estas permitan incrementar la productividad de las familias. Todo esto generará mejores condiciones económicas para la población y acceso a mejores condiciones de vida. En este sentido, el Estado es un promotor y un agente que facilita procesos participativos y, al mismo tiempo, alienta la competencia sana.</p>
Texto de sugerencia	<p>Gómez-Álvarez, R. La Economía del Bien Común en el ámbito local. https://catalogo.enap.edu.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3974&query_desc=kw%2Cwrd1%3A%20desarrollo%20y%20participaci%C3%B3n%20ciudadana</p> <p>El texto analiza el papel de la organización comunitaria y la participación de los miembros, para fomentar un modelo económico basado en la solidaridad y la participación de los miembros, denominado economía del bien común.</p>

Teaching note 2. “Decisiones, cada día”

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Integridad 3. Orientación a resultados 4. Gestión estratégica
Pregunta motivadora	<p>El alcalde sabe que, si no implementa el programa de empedrado de las calles de la provincia, no tendrá oportunidad de dejar una recordación importante en el electorado, y no tendrá oportunidades de competir por volver a la alcaldía en el subsiguiente proceso electoral. Pero es consciente de que si no repara las canaletas del centro de la provincia, en la próxima lluvia, estas colapsarán e inundarán las calles y las casas de los ciudadanos que habitan en dicha zona.</p> <p>¿Cuáles son los criterios que deberían primar al momento de priorizar políticas públicas que inciden en el desarrollo de la población, en cualquier nivel de gobierno?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los criterios que deberían primar son la necesidad, la oportunidad, la pertinencia, la promoción de la participación de la ciudadanía y la sostenibilidad de las políticas. 2. Los criterios que deben primar son el de pertinencia política, disposición presupuestal, promesas políticas de candidatura y gobernabilidad. 3. Viabilidad de la política, mejora institucional, transparencia y razonabilidad. 4. Mejora de las condiciones de vida de la gente, confianza ciudadana, orientación a resultados e institucionalización política.

Información complementaria	<p>Los criterios que deberían primar a la hora de priorizar políticas públicas de desarrollo, en los ámbitos regionales y locales, son varios y siguen un orden. Se requiere poner en primer plano la necesidad de la población en términos de acceso a servicios públicos, pero también de mejorar sus condiciones de vida. Otro criterio fundamental es la oportunidad: una necesidad que se atiende fuera de los plazos en los que requiere ser atendida no genera impacto en la población ni valor público. Asimismo, una política debe asumir el criterio de pertinencia cultural (o interculturalidad), para atender e incorporar las prácticas de la identidad cultural en las que se desarrollarán. Finalmente, la participación es un criterio importante que no siempre se toma en consideración. ¿Cómo se logra la sostenibilidad de las políticas? Promoviendo la participación de la ciudadanía, especialmente de aquella que resulta beneficiaria directa de las políticas, incitando a la organización como elemento clave. La sostenibilidad implica en gran parte que la ciudadanía organizada pueda asumir la práctica que se genera como producto de la implementación de las políticas.</p>
	<p>Lo que podemos observar en el caso es que el alcalde requiere ejecutar proyectos de inversión con el fin de construir obras públicas que, si bien responden a necesidades de la población en términos de acceso a servicios públicos, también permiten una recordación importante de la población respecto a quién ejecutó el proyecto o quién desarrolló tal o cual obra pública en la región. Esto es utilizado muchas veces por las autoridades regionales y locales para fortalecer sus pretensiones políticas de cara a las elecciones. El problema empeora cuando se utilizan fondos o recursos de otras políticas que también responden a necesidades de la población —aunque no generan rédito político para las autoridades—, por lo que requieren un proceso más amplio de concertación, capacitación y articulación para ser ejecutadas. Además, la participación ciudadana es un elemento clave para su implementación, lo cual le da un carácter de <i>accountability</i> a su desarrollo.</p>
Texto recomendado	<p>Solano R. (mayo-septiembre, 2017). Políticas públicas en disputa. Lo político como fundamento de las decisiones en el Estado. <i>Revista Estado y Políticas Públicas</i> (8), pp. 123-137. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12466/1/RFLACSO-EPP8-7-%20Solano.pdf</p> <p>Desde un estudio realizado a la implementación de una política cultural, el texto aborda la toma de decisiones sobre recursos y los criterios utilizados para dar continuidad a una política pública.</p>

Teaching note 3. Transformación para el éxito

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Gestión estratégica 3. Orientación a resultados 4. Innovación y gestión del cambio
Pregunta motivadora	<p>En una comunidad altoandina de nuestro país, el impacto de la desnutrición crónica afectaba severamente a los niños y niñas. Los programas de alimentación del Estado consideraban el consumo de la sangrecita y el hígado como estrategia para potenciar la asimilación de hierro, mineral fundamental para combatir la anemia y la desnutrición crónica. Pero los niños y niñas no consumían dichos productos porque no les gustaban. Un joven empresario aprovechó la sangrecita y el hígado, y con tecnologías innovadoras transformó dichos materiales primarios en galletas con alto contenido de hierro y sabor agradable. Los niños y niñas las consumieron felices y se logró atacar con eficacia la desnutrición crónica infantil. El proyecto se constituyó en un éxito para su creador.</p> <p>¿Cuál es el eslabón que resulta más estratégico potenciar de una cadena productiva para promover desarrollo económico sostenible en comunidades rurales?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. La extracción o acopio de insumos. 2. La producción, porque esta nos permite crear condiciones para que los insumos se puedan vender. 3. La transformación. Porque este eslabón permite darle un valor agregado a lo producido, lo que genera un producto más acabado, con menor costo y más atractivo para satisfacer la demanda. 4. La comercialización. Porque este es el eslabón que permite vender el producto al consumidor y generar la rentabilidad esperada.
Información complementaria	<p>Uno de los aspectos que PROCOMPITE ha favorecido es la innovación. Se requiere que los productores asociados que compiten para que sus proyectos sean financiados tengan una cuota de innovación importante que permita vender sus productos con éxito y que sean cada vez más sostenibles en el mercado. Por ello, la fase o eslabón de transformación es muy importante y tiene un cariz de estratégico en la cadena productiva, por cuanto le otorga valor agregado al producto o insumo de cara a su comercialización. Transformar un insumo o un producto en algo más atractivo para el consumidor, que reduzca los costos (a todo nivel) e incremente la demanda del producto es un gran desafío para toda empresa y requiere implementar tecnologías innovadoras para lograr este propósito. En el contexto de PROCOMPITE, si algunos gobiernos regionales promovieran el eslabón de la transformación en las bases de la competencia, esto supondría conducir una gestión estratégica que permita el logro de resultados de manera eficaz para el programa y para la población beneficiaria.</p>

Teaching note 4. Cumplir con los plazos. El gran desafío de las contrataciones

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Gestión estratégica 3. Orientación a resultados 4. Integridad 5. Transparencia
Pregunta motivadora	<p>Muchos procesos de contratación pública, tanto de bienes como de servicios y de ejecución de obras públicas, no concluyen dentro de los plazos establecidos y acordados entre la entidad pública solicitante y el contratista privado que se hace de la buena pro.</p> <p>¿Cuáles son las causas de la dilación en los procesos de contratación pública de bienes y servicios?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. La ausencia de mercado. 2. Dificultad para elaborar términos de referencia adecuados a las necesidades que se busca atender. 3. La falta de integridad de los funcionarios que gestionan las compras, que tienden a promover diversos tipos de cohecho durante la fase de selección. 4. Problemas de gestión ocasionados por escasez de personal capacitado en contrataciones públicas en las oficinas de Logística. 5. Todas las anteriores.
Información complementaria	<p>La contratación pública enfrenta diversos desafíos para ser más eficiente. Si bien se han generado cambios que promueven un mayor dinamismo en su ejecución —como podemos ver en el presente caso—, todavía persisten situaciones problemáticas que atentan contra un buen desempeño y termina por generar diversas afectaciones. El caso nos muestra cómo, durante la fase de ejecución de PROCOMPITE, al adquirir un equipo necesario para ejecutar el proyecto de chocolates de taza o sus derivados, la oficina del Gobierno Regional encargada de la adquisición del equipo no logra el propósito, luego de casi dos años desde que se solicitó la compra. Las causas para que ocurriera esto son diversas, como podemos observar en las alternativas a la pregunta motivadora de esta teaching note.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ausencia de mercado. Muchas veces ocurre que el bien requerido no se encuentra en el mercado o la oferta es muy escasa y resulta muy difícil comprar. Estas circunstancias generan retrasos en tanto se requieren estudios de mercado más complejos. 2. Las áreas usuarias no siempre proponen términos de referencia claros y adecuados a la necesidad del bien que se requiere adquirir. Cuando esto ocurre, se retrasa el proceso de cotización, tanto por parte de las oficinas de Logística como por parte de las potenciales empresas postoras. Esto se agudiza si se pasa a una fase de selección. Los TdR, en este sentido, deben ser claros y precisos. 3. La integridad es un valor clave durante el proceso de adquisiciones. Cuando los servidores responsables de ejecutar una compra carecen de integridad, se incurre en actos de corrupción, bajo la modalidad de cohecho o direccionamiento. Muchas veces, las empresas no hacen eco de solicitudes de dádivas para direccionar un proceso de compra y esto genera un retraso en el proceso de adquisición, más aún cuando se pierde la confianza en la transparencia e integridad de los servidores públicos. 4. Por último, muchos de los retrasos en la ejecución de una adquisición —en especial en gobiernos locales y regionales— están relacionados con la escasez de personal capacitado en las áreas de Logística, lo que hace difícil el proceso de adquisición.

	<p>El caso nos propone un ejemplo muy claro de las consecuencias que genera un proceso de adquisiciones fallido. Como se puede observar, en este caso de manera directa, las familias que lograron ganar el concurso de PROCOMPITE vieron afectadas su producción y, por lo tanto, sus condiciones de vida y bienestar. De manera más amplia, los procesos de contratación de bienes y servicios, o más aún, para ejecutar obras públicas, afectan seriamente la provisión de servicios públicos a los ciudadanos y ciudadanas del país.</p>
--	--

Teaching note 5. Articulación estratégica

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Gestión estratégica 3. Orientación a resultados 4. Gestión del cambio e innovación 5. Articulación estratégica
Pregunta motivadora	<p>Urpi vive en una comunidad periurbana de la costa, ella es el principal sostén de su familia, pero hace dos meses cerró la empresa en la que trabaja y no ha logrado conseguir uno nuevo. Su mejor amiga le comentó que está organizándose con otros vecinos para conformar una pequeña asociación y así poder acceder a los beneficios de un programa del Estado que brinda crédito a asociaciones o emprendimientos familiares. Por este motivo, la invitó a unirse y Urpi aceptó, pues tenía experiencia en el rubro del plan de negocios que estaban elaborando, y esto ayudó a que obtuvieran el financiamiento para su emprendimiento. No solo los socios se vieron beneficiados sino que vecinos de la zona se convirtieron en proveedores de insumos y de otros servicios que requería el negocio. ¿Qué tipo de impacto pudo desarrollar el programa de créditos en el desarrollo de Urpi?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ninguno. Urpi solo colaboró para que su amiga y las empresas asociadas a ella pudieran ganar la subvención del Estado. 2. Tuvo un impacto medio. Le ayudó a Urpi a encontrar un empleo temporal mientras ayudaba a su amiga a desarrollar su plan de negocio. 3. Tuvo un impacto alto. Le permitió a Urpi insertarse en un trabajo de mediano plazo, mientras duró el desarrollo del plan de negocios. 4. Generó valor público. Urpi transformó su situación inicial desfavorable en una situación favorable, porque adquirió conocimientos y experiencia, y tuvo la oportunidad de desarrollar un emprendimiento familiar.
Información complementaria	<p>PROCOMPITE genera valor público. El valor público se puede entender como el cambio positivo que se da en las personas usuarias de una determinada política pública, lo que permite la transformación de una situación desfavorable en una situación favorable en la que sus condiciones de vida mejoran. En el caso de Urpi, podemos observar cómo, luego de no haber encontrado trabajo y de haber generado consecuencias negativas para sí y su familia, pudo encontrar una oportunidad para insertarse en un proceso colaborativo que le permitió desarrollar nuevas capacidades. Esto lo logró gracias a la capacitación y asistencia técnica que brinda el programa a los beneficiarios/usuarios. A su vez, esto le permitió elaborar un emprendimiento familiar para darle sostenibilidad al desarrollo logrado en el negocio asociativo que PROCOMPITE seleccionó y en el cual ella participó.</p>

Teaching note 6. Partiendo de la realidad

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pertinencia cultural 2. Gestión del cambio e innovación 3. Orientación a resultados
Pregunta motivadora	<p>Cuando se lanzó PROCOMPITE, muchos pensaron que el principal desafío sería cómo lograr insertar a comunidades de culturas originarias (la mayor parte a las que se dirige PROCOMPITE) a dinámicas productivas con tecnologías innovadoras provenientes de la cultura occidental.</p> <p>¿Cuál es el papel del diálogo intercultural en el caso PROCOMPITE?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las políticas productivas como PROCOMPITE promueven la pertinencia cultural en procesos de innovación, porque facilita planes de negocio que parten de las realidades de las comunidades. 2. PROCOMPITE promueve planes de negocio que parten de innovaciones que no tienen relación con las prácticas culturales de las comunidades. 3. Estrategias como las de PROCOMPITE alientan un enfoque de pertinencia cultural conveniente a intereses del mercado. 4. El desarrollo de la estrategia PROCOMPITE no ha incorporado en su diseño la pertinencia cultural, porque se orienta al desarrollo económico.
Información complementaria	<p>Es necesario considerar que PROCOMPITE es una estrategia para fomentar el desarrollo productivo en comunidades de extrema pobreza en las cuales la empresa privada no tenga mucha presencia. Las comunidades se encuentran por lo general en zonas rurales, en regiones de nuestro país en las que habitan pueblos originarios con lenguas e identidades específicas. Precisamente esto se puede observar en el caso de Cusco, donde PROCOMPITE se ha implementado en provincias quechuahablantes. Su estrategia de desarrollo productivo, en ese sentido, parte de la realidad de las comunidades; incorpora los productos que se gestan en la comunidad y que forman parte de la identidad de sus miembros. A esta perspectiva se incorpora la competencia de la innovación y la gestión del cambio, lo cual implica la capacitación en el uso de nuevas tecnologías productivas y la apertura a mercados más amplios en los que se generarán interacciones no solo económicas sino también culturales. Así, los miembros de las comunidades beneficiarias se acercarán a otros escenarios culturales con los cuales gestarán diálogos interculturales.</p> <p>Asimismo, las comunidades originarias que acceden al programa podrán acercarse más al Estado, y este a las comunidades. Esto implica comprender el funcionamiento del Estado, con la burocracia y marcos normativos que los constituyen y, al mismo tiempo, el propio Estado tendrá ocasión de incorporar algunos elementos culturales locales, como en este caso las formas y medios de producción basados en tradiciones culturales particulares.</p>

PROCOMPITE

Una estrategia para la competitividad de los pequeños productores rurales en el Perú

La estrategia PROCOMPITE es un fondo concursable de financiamiento que permite a los gobiernos subnacionales destinar un porcentaje de su presupuesto para cofinanciar los planes de negocio de proyectos productivos.

El objetivo es aumentar la competitividad de los pequeños productores rurales para que logren su consolidación en el mercado y la mejora de la calidad de vida de sus familias.



Promueve la **asociatividad** a través de los AEO (agentes económicos organizados)



Fomenta la **mejora** de la capacidad productiva, competitiva y su sostenibilidad



Establece condiciones de **empleo e ingresos dignos** para los beneficiarios



Se enfoca en **zonas priorizadas** con inversión privada insuficiente



Se enfoca en el **cuidado del impacto ambiental** de los proyectos y sus entornos



Desde el 2009 al 2020:

S/ 1 006 millones ejecutados

251 gobiernos regionales y locales han implementado la estrategia de financiamiento

5 280 agentes económicos organizados (AOE) han accedido a los fondos concursables

171 887 beneficiarios finales

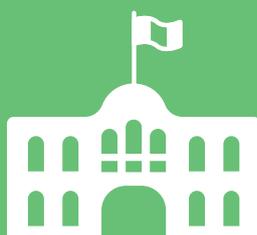
Sectores financiados:



1 575 empleos directos y **582 indirectos**

se crearon en la Región Cusco el 2021

PROCOMPITE financia hasta el **80%** según la categoría



Al ser una decisión de los gobiernos locales y regionales, está supeditado a la **voluntad política** de los alcaldes y gobernadores.



La Escuela Nacional de Administración Pública **capacita servidores civiles** para que identifiquen los problemas públicos e implementen soluciones viables.



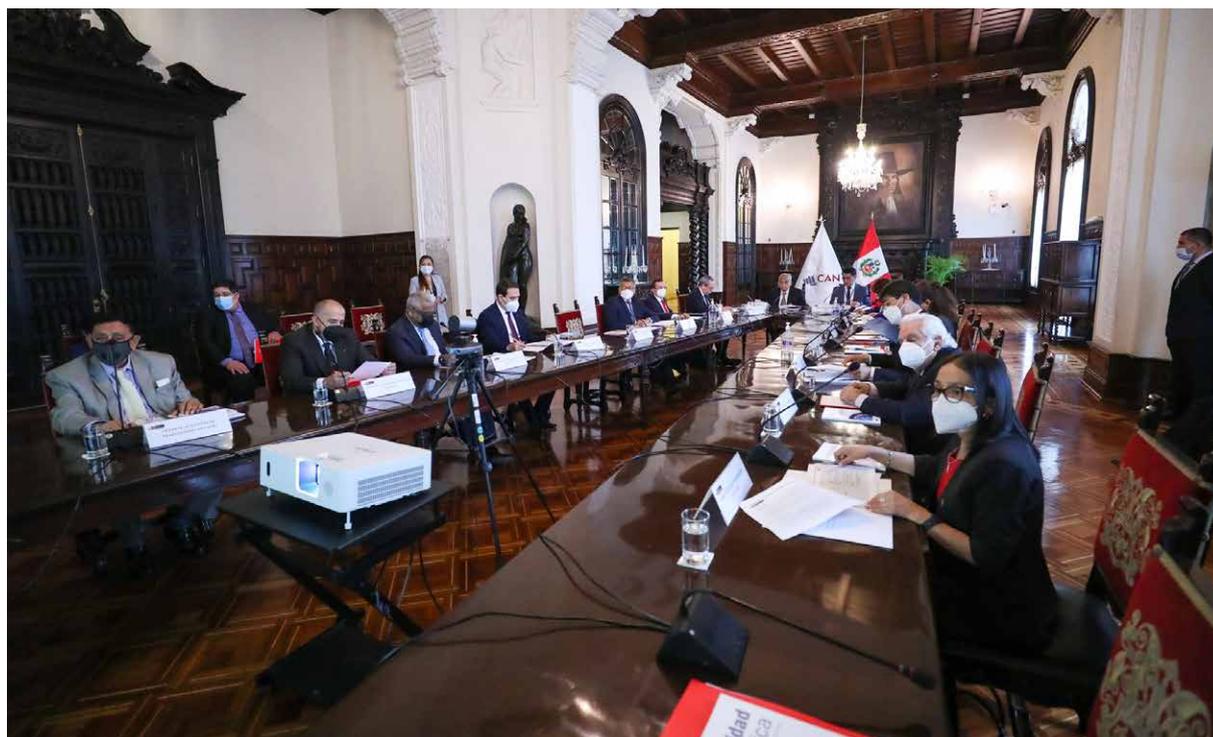
Fortaleciendo la integridad en el sector público: entrevista a Eloy Munive, Secretario de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros*

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), magíster en Corrupción y Estado de Derecho por la Universidad de Salamanca – España (USAL) y magíster en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV). Egresado del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política (PGGP) de la George Washington University (GWU) y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Con experiencia en integridad y lucha contra la corrupción, gestión de políticas públicas y descentralización.

Ha sido consultor del Banco Mundial (BM), así como del Fondo de Poblaciones para las Naciones Unidas (UNFPA). Se ha desempeñado como asesor en políticas públicas en diferentes entidades de la administración pública, expositor en temas de integridad y lucha contra la corrupción y profesor universitario.

Por Magaly García y Karina Ascencios

* Entrevista realizada el 18 de marzo de 2022, para la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP, órgano de línea de SERVIR. El señor Eloy Munive cumplió funciones como Secretario de Integridad hasta el 17 de junio del presente. Créditos de las fotos: PCM, SIP



Sobre su experiencia en el sector público, en especial en el tema de integridad y lucha contra la corrupción, ¿qué es lo que más destaca de sus funciones y qué limitaciones ha encontrado?

Mi trabajo en la gestión pública se inició en ámbitos relacionados con el diseño e implementación de políticas públicas, comenzando por la descentralización, luego migración laboral y, finalmente, en temas de integridad y lucha contra la corrupción, materia en la que me especialicé y en la que me he desempeñado por más tiempo. Actualmente trabajo en la Secretaría de Integridad Pública, órgano que ejerce la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

La lucha contra la corrupción en el caso peruano ha tenido principalmente 2 etapas. La primera empezó después de la década de los 90 y consistió en una respuesta reactiva frente al fenómeno, es decir, se concentró en la investigación y persecución del delito, conforme a un modelo de represión y sanción. Sin embargo, esta forma de afrontar el problema era insuficiente, porque no abarcaba la integralidad del fenómeno. La corrupción no solo incluye delitos y sus consecuencias, sino también comportamientos antiéticos que la originan y permiten que subsista.

La segunda etapa se inició con la aprobación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada en el 2017, que introdujo la necesidad de hablar de prevención y del enfoque de integridad pública.

Este importante cambio ha permitido afrontar el problema de manera integral, apuntando a las causas que originan prácticas cuestionables, faltas éticas y actos de corrupción, donde todas las entidades públicas asumen un rol protagónico en la promoción y defensa de la integridad en sus organizaciones, desarrollando para ello la función de integridad y estableciendo programas de prevención y cumplimiento.

La función pública es una actividad trascendental que encuentra sentido en el servicio al ciudadano, en el cumplimiento de sus demandas y expectativas, generando cambios de comportamiento positivos para la sociedad en su conjunto, y protegiendo a lo largo de todo el proceso, antes y después, la dignidad de sus integrantes.

Por tanto, debemos asegurar que la finalidad pública esté protegida y blindada contra comportamientos antiéticos o actos de corrupción. Es importante asumir un



enfoque integral de lucha contra la corrupción y ello solo es posible asegurando una gobernanza con integridad.

Frente a ello, nuestro principal reto es lograr una mayor participación y corresponsabilidad, en todos los frentes. Por ejemplo, en quienes ejercen la función pública, en quienes toman decisiones, en quienes influyen la toma de decisiones y en quienes ejecutan esas decisiones; es decir, en el rol de los servidores públicos y en cómo interactúan con actores fuera del sector público.

El servidor público debe reconocer que tiene un impacto importante en la comunidad, que debe actuar con responsabilidad, dando su mejor esfuerzo, pero también asumiendo las consecuencias de su trabajo. Lo fundamental es que los servidores públicos asuman un compromiso y tomen acción para afrontar esos problemas.



Ante esta corrupción que afecta al país, en el 2018 se aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, donde se explica el modelo de integridad promovida por la figura del oficial de integridad dentro de las entidades. ¿Qué avances han tenido las instituciones para implementar este modelo?

Las políticas públicas son las principales herramientas que los países tienen para afrontar problemas públicos. En el caso de la lucha contra la corrupción, no contábamos con una herramienta de este tipo.

Es así como, durante el 2016, lideré un equipo técnico en la Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, el cual estuvo abocado a formular una propuesta de política nacional, esfuerzo que exigió fortalecer la articulación y coordinación entre los sectores público, privado y la sociedad civil; y que finalmente, en septiembre de 2017, logró que contáramos con la primera Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Esta política reunió las principales recomendaciones de representantes de entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como expertos y organismos nacionales e internacionales; una labor que permitió generar un amplio consenso sobre el camino a seguir.

Como parte de este proceso, se diseñó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. A diferencia de una política, un plan es una estrategia de implementación. La política establece los grandes objetivos, adonde tenemos que apuntar; el plan nos dice de qué forma vamos a lograr que esos objetivos se cumplan. Este plan incluyó 69 acciones organizadas en el marco de los ejes que había trazado la política. Sin embargo, este plan culminó su periodo de vigencia a finales del 2021.



Nosotros hemos presentado dos informes respecto a los resultados alcanzados sobre la implementación de este plan y estamos trabajando en el informe final de evaluación. De los dos primeros informes se puede concluir un importante logro: se promovieron importantes reformas en la política, la justicia y el ámbito electoral.

El balance del plan también nos da la oportunidad de identificar un conjunto de desafíos adicionales. Si bien la prevención formaba parte de este esquema de política y plan, se necesita operacionalizar ese trabajo preventivo, ya que es una tarea que todas las entidades públicas deben realizar y mostrar resultados.

Para ello, una importante contribución del Plan fue el Modelo de Integridad Pública, que reúne un conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética.

La prevención permite que todas las entidades públicas tengan un rol protagónico en la lucha por la corrupción, sobre todo porque está dentro de sus capacidades institucionales establecer acciones en defensa y promoción de la integridad, asegurando el cumplimiento irrestricto de las principales normas en materia de transparencia, control interno, rendición de cuentas y gestión de intereses o conflicto de intereses.

Además del cumplimiento normativo, es importante fortalecer a los servidores públicos con programas de desarrollo de capacidades. Las entidades públicas deben convertirse en centros de formación para que los servidores públicos desarrollen su competencia ética. Ello requiere que toda la organización trabaje de manera articulada para que, en su interior, los servidores públicos actúen cumpliendo la finalidad pública y no intereses particulares.

Vale la pena insistir en esto: cuando se reemplaza el fin público por el fin particular, empezamos a encontrar situaciones contrarias a la ética que, si no se detienen oportunamente, se convertirán en delitos. Cuando suceda, habremos perdido oportunidades para el desarrollo de nuestro país.

Por eso uno de los principales aportes de la Política y del Plan fue el establecimiento de la función de integridad en las entidades públicas. Con ello, cada entidad asume la responsabilidad de desarrollar un conjunto de elementos y pautas para elevar su capacidad de prevención.

Por supuesto, el desarrollo es progresivo. Una primera etapa es asegurarnos que la función de integridad sea reconocida en la entidad y que se cuente con profesionales que estén a cargo de promoverla en toda la organización. La mayoría de las veces, cuando se implementan reformas, se suele cargar de tareas adicionales a una persona que ya tiene una responsabilidad. Sale un proceso y se le encarga a la máxima autoridad administrativa tal función. Eso genera un problema porque la máxima autoridad administrativa tiene múltiples funciones y responsabilidades.

En la función de integridad, a nivel normativo se establecieron modelos de organización que permiten que esa responsabilidad sea realizada de manera dedicada y exclusiva.

Actualmente las entidades públicas pueden adoptar diferentes modelos:

(a) tener una oficina de integridad, como un órgano de asesoramiento reconocido en la estructura organizacional de la entidad.

(b) tener una unidad funcional al interior de la máxima autoridad administrativa, a cargo de un conjunto de servidores que se encarguen de las funciones de integridad, de manera exclusiva y no en adición a sus funciones;

(c) delegar la función de integridad a la oficina de recursos humanos, que suele coordinar la gestión del rendimiento, de articulación con los trabajadores para que también asuman el desarrollo de las pautas en materia de integridad.

¿Cuál es el alcance de este modelo hasta la fecha y qué otras herramientas se han implementado?

Más de 270 entidades a nivel nacional han implementado la función de integridad. Asimismo, para saber si estamos avanzando o no, hemos creado el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción, herramienta que nos permite monitorear el desarrollo de la función

de integridad en cada entidad, observar su evolución, y medir su avance en función de los objetivos que hemos establecido.

Este índice se aplica a través de la revisión del cumplimiento de estándares definidos anualmente. En el 2021, establecimos un estándar de institucionalidad que consiste en evaluar el cumplimiento normativo, es decir, ver si las entidades implementan las normas sobre integridad y lucha contra la corrupción. Durante el 2022, el estándar evalúa la aplicación y desarrollo de herramientas y acciones.

En las mediciones que hicimos el año pasado se pudo observar con claridad un avance en la implementación de los programas de prevención. Empezamos con entidades que estaban entre el 41% y el 60% de cumplimiento y a finales del 2021 logramos puntuaciones superiores al 91%. Hemos logrado que todas las entidades del Poder Ejecutivo, tanto ministerios como organismos públicos, apliquen el índice de capacidad preventiva frente a la corrupción.

Los resultados del índice se presentan de manera colectiva; por ejemplo, en los sectores los resultados son examinados entre los ministerios y sus entidades adscritas, ello para identificar buenas prácticas, dificultades y brechas a cerrar, lo que permite fortalecer la articulación sectorial.

Por ello, estamos promoviendo la conformación de ‘redes de integridad’. De hecho, varios sectores cuentan con estos espacios, como Defensa, Vivienda, Producción, entre otros. Estos son espacios de reunión donde se articulan acciones, mejoras, propuestas y se agregan resultados.

¿Qué se ha planteado para este año 2022 la Secretaría de Integridad Pública?, ¿se va a formular un nuevo plan?

Para este año, aprobamos una Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo para la Prevención de Actos de Corrupción, la cual cuenta con cuatro componentes y diez medidas enfocadas a fortalecer la probidad e idoneidad en el ejercicio de la función pública, la transparencia y la rendición de cuentas, la institucionalidad y el control social y la denuncia. Esta estrategia debe ser implementada por todas las entidades del Poder Ejecutivo, proceso que viene siendo monitoreado por la Oficina de Cumplimiento e Innovación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo, este año también estamos desarrollando una propuesta de actualización de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción con un horizonte al 2030, ello

en cumplimiento del marco normativo relacionado a las políticas nacionales. Esta actualización permitirá reforzar el enfoque de integridad y establecer medidas para fortalecer la cultura de integridad en las entidades públicas.

También este año, junto a SERVIR estamos realizando el Primer Estudio de Integridad en la Función Pública, estudio que nos permitirá conocer la internalización del enfoque de integridad, evaluando la capacidad de los servidores y funcionarios públicos para identificar situaciones de riesgo y tomar decisiones que eviten la ocurrencia de prácticas cuestionables, inconductas funcionales o posibles delitos de corrupción; así como sus percepciones, actitudes e identificación de prácticas recurrentes vinculadas al ejercicio ético de la función pública.

Sobre las buenas prácticas, que deberíamos utilizar más en el sector público para revalorar también el trabajo de los servidores y poder replicarlas en otras entidades, ¿podría mencionar algunos ejemplos de buenas prácticas en torno a los temas que usted trabaja?

En una etapa anterior, las entidades avanzaban sin orientaciones claras, generando desarrollos diferenciados. Lo que hemos hecho con la estrategia de integridad es asegurar la existencia de estándares y también fortalecer la coordinación y articulación.

Cuando analizamos casos de corrupción complejos, como el caso Lava Jato, podemos observar esquemas delincuenciales muy sofisticados que involucran una gran cantidad de actores. En el caso de la lucha contra la corrupción, sin embargo, la respuesta no estuvo organizada, cuando se debería responder como una red, de lo contrario los resultados que vamos consiguiendo no superaran los esfuerzos institucionales, cuando lo que necesitamos son sinergias y objetivos comunes para superarlos.

En esa línea, la implementación de esta estrategia identifica buenas prácticas para que se asuman y en el futuro se puedan constituir en mayores estándares. Un ejemplo de esto es el registro de visitas en línea, el lugar donde identificamos quién visita a un funcionario público, en qué momento ingresa a una entidad o sale, dónde se reúnen, cuál es el motivo de la reunión, etcétera. Esta iniciativa fue inicialmente una buena práctica. Lo que nosotros hicimos fue convertirla en un estándar y, además, en una práctica que ha ido evolucionando en el tiempo.

Yo dirigí el desarrollo de esa herramienta desde el 2012, fecha en la que entró en funcionamiento y que poco a poco se fue consolidando. Hoy, es una herramienta que se consulta frecuentemente, donde se puede indagar sobre visitas que se vinculan, en gran medida, con las gestiones de intereses y la influencia en la toma de decisiones.

Esta es una buena práctica que ha sido exitosa, pues genera información útil a la ciudadanía y ayuda a mejorar la gestión pública; es una expresión de máxima transparencia en tiempo real.

¿Ese sistema está interconectado?

Sí, y esto se debe también a la maduración de los sistemas informáticos. Cuando empezamos era un sistema que se implementaba en cada entidad. Era un *software* que trabajamos con la ONGEI —la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y que se instalaba en los servidores de cada entidad.

En la actualidad, con el apoyo de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, la hemos convertido en un servicio digital que está centralizado y al cual las entidades tienen acceso. En la modalidad anterior —donde cada entidad tenía su propio *software*— existían problemas de funcionamiento, de estandarización de cómo se mostraba la información, pues la entidad podía cambiar la interfaz, el orden de la información... y al final esto generaba trabas para que las personas puedan encontrar información.

El cambio a un servicio unificado permitió avanzar en implementación y escalabilidad, porque las entidades solo necesitan una conexión a internet y esa información se publica directamente. Ya no es necesario destinar recursos para el diseño, administración o mantenimiento, con lo que cualquier entidad de los tres niveles de gobierno puede implementar esta herramienta.

Además, existen pautas que hemos emitido para asegurar este proceso, que explican el proceso en detalle y establecen las obligaciones que las entidades deben cumplir para su correcta implementación.

Esta es una buena práctica que se constituyó en una política y actualmente representa una exigencia legal al punto que su incumplimiento es una infracción. De hecho, la Autoridad Nacional de Transparencia e Información Pública ha señalado expresamente que, si las entidades no cumplen con tener su registro de visitas en línea actualizado y con las características que

demanda la ley, esto constituye una infracción. También la Contraloría General de la República ha realizado varios informes examinando el cumplimiento de esta herramienta.

El Registro de Visitas en Línea tiene una etapa de desarrollo mayor, ya no solamente dará información sobre quiénes visitan, sino inclusive información de quiénes solicitan audiencias de gestión de intereses, lo que ya es un proceso más específico, o sea, indicará quiénes buscan



influenciar en la toma de decisiones de formulación normativa, políticas públicas, programas, proyectos y además también va a dar información cuando se den estas gestiones de intereses y sobre qué temas han sido.

Otra buena práctica es la Declaración Jurada de Intereses...

Así es. Este es un documento donde los funcionarios con capacidad de decisión transparentan los vínculos que tienen a nivel comercial, laboral, societario, partidario e información de sus familiares directos. Uno de los principales comportamientos que antecede en gran medida los casos de corrupción son los conflictos de intereses, es decir, cuando en una situación se privilegia el interés particular sobre el interés general para favorecerse, y eso daña la objetividad, la neutralidad y la imparcialidad que un servidor público debe asegurar. Cuando las decisiones públicas se influyen por intereses personales (atender a un familiar, a un amigo, a un colega), obviamente no estamos cumpliendo con la naturaleza de la función pública, estamos generando un acto contrario a la ética.

Esta buena práctica se convirtió en la actualidad en una obligación. Primero se estableció en el Poder Ejecutivo para obligar a que sus funcionarios con capacidad de decisión presenten una declaración jurada de intereses, y que además la transparente.

En varios países de Latinoamérica existían estas declaraciones, pero no se publicaban, la información era reservada. La entidad era la única que podía procesar la información. En el Perú, nosotros desde un inicio nos aseguramos que sean transparentes, por lo que cualquier persona podía acceder a esa información.

Después del Poder Ejecutivo avanzamos al resto de las entidades de la administración pública, con un decreto de urgencia, y luego esa Declaración Jurada de Intereses ha pasado bajo la administración de la Contraloría General de la República, lo que ha permitido que el alcance sea mayor.

Es una buena práctica que llevada a la actualidad se constituye como una información relevante, hemos visto investigaciones periodísticas e incluso investigaciones fiscales donde se utiliza esta información porque demuestra cuáles son los vínculos que tienen los altos funcionarios y que en algún momento podrían representar conflictos de intereses.

Estos dos ejemplos de buenas prácticas se han constituido en importantes herramientas que han implementado un enfoque de prevención. Estas herramientas han puesto información clave a disposición de la ciudadanía para que también participe de la toma de decisiones públicas.



La meritocracia es uno de los ejes de la reforma del servicio civil peruano. En este sentido, una de las medidas que menciona la estrategia de integridad es la de asegurar mejoras en la designación y contratación de servidores y funcionarios públicos. ¿Cómo contribuye esta medida a luchar contra la corrupción? ¿Existen evidencias al respecto?

Es un tema de suma importancia, el de la idoneidad y la participación de las mejores personas en posiciones claves. Muchas veces en nuestro país se establecen impedimentos, requisitos y un conjunto de características para posiciones, pero el problema es que no tenemos las herramientas para verificar que efectivamente esas personas cumplan con los requisitos o no estén incurso en impedimentos.

En la actualidad, para que una entidad pueda cotejar información de una persona interesada en ingresar a la función pública o contratar con ella tendría que acudir a diferentes entidades, como a la Sunedu para la información relacionada a los grados y títulos, a la Sunat para saber si tiene o no actividad empresarial, al OSCE si es que cuenta con una empresa proveedora del Estado, al Poder Judicial o el Ministerio Público para consultar por antecedentes judiciales, penales; en fin, tenemos múltiples procesos que además suponen diferentes tiempos y dinámicas.

Como la revisión es muy compleja y puede tomar mucho tiempo, lo que hemos hecho es establecer la necesidad de mejorar el nivel de interoperabilidad. El Estado tiene diferentes fuentes de datos oficiales y es posible utilizarlas de manera articulada. Por ello, mediante Decreto Supremo 185-2021-PCM se creó la Plataforma de Debida Diligencia, un servicio digital donde la entidad puede consultar, mediante el DNI o el RUC, información relevante para esta labor.

Para mencionar un ejemplo, cuando una persona ha sido sentenciada por casos de corrupción, esta no puede trabajar en la administración pública, así haya culminado su sanción y se encuentre rehabilitada, porque existe la figura de la muerte civil. Otro ejemplo es si la persona está inhabilitada para ejercer la función pública, tampoco puede ser contratada por la administración pública. Esa información representa un riesgo alto, constituye un elemento que impide que esa persona pueda ejercer esa función.

También hay información que puede representar un riesgo intermedio o moderado, que es información que —si bien no constituye un impedimento— tendría que representar una situación de análisis, por ejemplo, información relacionada a investigaciones judiciales en etapas avanzadas. Riesgos como estos deben evaluarse, porque podrían tener un impacto negativo en la reputación de la entidad e incluso en la administración pública en general.

Esta Plataforma de Debida Diligencia es una herramienta para fortalecer los sistemas de precaución que deben tener las entidades públicas cuando se relacionan tanto con personas naturales que buscan ingresar a la función pública, como con personas jurídicas o proveedores que buscan contratar con las entidades públicas. Está construida en base al análisis de riesgos con alertas organizadas por colores: rojo, ámbar, verde, que exigen diferentes reacciones por parte de la entidad.

Esta plataforma está en constante evolución pues puede integrar más información en el futuro, de forma que tengamos un espacio integrado con información al alcance de las entidades públicas.



¿De qué manera un servidor público puede desarrollar capacidades para la toma de decisiones éticas? ¿Es posible identificar una mejora en su empleabilidad y en su desempeño?

Las entidades públicas tienen que convertirse en centros de formación de los servidores públicos, porque los servidores públicos deben desarrollar la competencia para identificar riesgos y resolver problemas éticos, es decir, no solamente confiar en su intuición —como cuando alguien confía “en su intuición en base a la experiencia”—, pues eso es jugar al azar, puede funcionar como no.

Necesitamos gente que sepa cómo responder a situaciones problemáticas. ¿Cómo se logra? Con entrenamiento, con formación, con la aplicación de programas de desarrollo de capacidades orientados a la práctica. Con Servir, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP, hemos desarrollado varias acciones. Por ejemplo, hay un curso de 24 horas académicas sobre integridad que está a disposición de los tres niveles de gobierno. Estamos trabajando otros programas de formación continua que pronto serán accesibles a los servidores públicos.

Además de eso vamos a establecer procesos de inducción estandarizados. Si bien la inducción del personal es una obligación de las entidades públicas, no se ha abordado de manera clara como se debe desarrollar este proceso.



Lo que pretendemos es estandarizar los procesos de inducción en temas de integridad, con contenidos uniformes y con un tiempo mínimo para el correcto desarrollo de las temáticas asociadas. Cada entidad pública tendrá el deber de aplicar este programa para asegurar que su personal sepa lo que implica servir con integridad.

Hemos sacado también una publicación, “Integridad pública: guía de conceptos y aplicaciones” que está disponible por internet. En dicho documento se puede encontrar todo el marco referencial del enfoque de integridad. Incluye un conjunto de recomendaciones y pautas.

Además, Servir también ha publicado una guía vinculada a la resolución de problemas éticos, la “Guía práctica para tratar con problemas éticos: fortaleciendo la integridad en la gestión pública peruana”, donde se examinan casos diferentes y hay un modelo de toma de decisiones.

También, con la ENAP, hemos desarrollado una especialización dirigida a los oficiales de integridad que está todavía en desarrollo, ya se ha trabajado la parte macrocurricular, y falta la microcurricular, esta especialización es la clave para fortalecer la implementación de la función de integridad en nuestras entidades públicas.

En suma, apuntamos al cambio comportamental. El servidor público debe tener la habilidad de responder ante problemas y dilemas éticos, y también tener la capacidad de identificar riesgos y saber cómo actuar frente a dichos desafíos.

Existen múltiples situaciones, como cuando a un servidor público se le ofrece un obsequio de parte de un proveedor en año nuevo, ¿puede o no puede recibir ese obsequio? Las normas son claras: no se puede. Pero muchos servidores públicos no lo saben; por eso es necesario que las entidades de la administración pública incorporen en sus planes de desarrollo de personas el entrenamiento necesario para que los servidores públicos actúen con probidad. Es una tarea principal del enfoque de integridad: el desarrollo de capacidades.

A nivel internacional y principalmente en el ámbito privado, por ejemplo, existen acreditaciones que el personal debe tener para ejercer determinadas funciones. La administración pública debe seguir ese ejemplo; asegurando que los servidores públicos cuenten con las competencias, habilidades y la predisposición necesaria para promover y defender la integridad.

Otra herramienta es nuestra página de integridad (<https://www.gob.pe/integridad>), donde tenemos estudios, informes y múltiples recursos para apoyar a los órganos encargados de la función de integridad y difundir también los avances que se vienen logrando.

Queremos volver a su experiencia como servidor, usted fue becario del Estado peruano a través del programa Reto Excelencia. ¿Cuál fue la vinculación entre la formación que recibió en Salamanca y las políticas de integridad en las que ha participado?

Recuerdo que ya trabajaba en la Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, cuando se me presentó esa oportunidad. Quería seguir especializándome para que mi aporte en la función pública sea mayor, ello además de que uno de mis sueños era cursar estudios fuera del país. Así, ubiqué un programa de especialización en España en esta materia y postulé al programa Reto Excelencia, logrando ser becario y con ello cumplir con una de mis aspiraciones personales.

A mi retorno al país y luego de concluir mis estudios, con toda la experiencia que pude obtener, tenía en mente varios proyectos para fortalecer la lucha contra la corrupción. Uno de ellos fue proponer una política pública que abarcara no solo el enfoque de lucha contra la corrupción, sino también introducir un enfoque preventivo relacionado a la integridad.

No había antecedentes de políticas similares en Latinoamérica con ese enfoque. La prevención desarrollada desde el enfoque de la integridad gubernamental fue precisamente uno de los temas

que promoví en la administración pública. Así también, con el trabajo decidido de diferentes profesionales y colegas logramos crear la Secretaría de Integridad Pública y también la función de integridad, así como diferentes herramientas digitales y reformas que hoy son fundamentales.

Por ejemplo, el Perú es uno de los pocos países de Latinoamérica que tiene una ley sobre responsabilidad de personas jurídicas, que es un tema estándar en la OCDE. Perú se ha adherido a las recomendaciones de integridad gubernamental de la OCDE; así también estamos adheridos a las recomendaciones en relación a la gestión de conflictos de intereses y gestión de intereses.

Debido a todos estos avances hemos logrado superar de manera satisfactoria los diferentes procesos de evaluación de los principales instrumentos internacionales en materia de lucha contra la corrupción. Así, por ejemplo, en relación a la Convención Interamericana contra la Corrupción —Perú cuenta con seis informes—;



en el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, somos uno de los pocos países que cuenta con dos informes de evaluación; y en el caso de la Convención Anticohecho de la OCDE hemos superado también dos informes de evaluación.

Todo ello ha sido posible en el caso peruano no solamente a partir de la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales sino también por el entusiasmo y la calidad de los profesionales que han trabajado estos temas en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y en la Secretaría de Integridad Pública.

Como parte de este equipo, mi contribución ha estado orientada a darle mayor institucionalidad y amplitud a la forma de cómo enfrentamos este problema. En la Universidad de Salamanca pude madurar estas ideas: establecer una política, enfatizar en la coordinación y la articulación—de hecho, mi tesis trata sobre estos dos temas—.

Sin duda, la formación que he tenido ha sido importante, no solo por los excelentes profesores que tuve y el acceso a investigaciones internacionales, sino también por la experiencia que adquirí del intercambio con expertos de otros países.

En la maestría estude con colegas de diferentes nacionalidades, principalmente de otros países latinoamericanos, con amplios conocimientos sobre la materia, entre fiscales, jueces, investigadores y procuradores. Formamos un equipo cohesionado pues nuestros países afrontaban problemas similares. Analizamos ampliamente por ejemplo las pesquisas sobre la trama Lava Jato, entre otros casos de gran corrupción en la región.



Durante los dos últimos años hemos atravesado una pandemia y una permanente crisis política. ¿Qué es lo que más destaca de su gestión durante este periodo? ¿Cuáles han sido las herramientas, conocimientos y/o experiencias que mejores resultados han producido?

El contexto de la pandemia sin duda representó un reto enorme para toda la administración pública. No estábamos preparados para una situación como esta. Sin embargo, se tomaron algunas decisiones importantes.

Un ejemplo de ello fue el debate sobre el derecho de acceso a la información pública. Durante el estado de emergencia que se estableció en los primeros meses de la pandemia, se restringieron algunos derechos como los relativos a la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito, entre otros. En ese contexto, se debatió si el derecho de acceso a la información pública podía restringirse.

La Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información Pública emitió un informe crucial para nuestra democracia, que estableció que este derecho no se podía restringir, constituyéndose sin duda en un importante precedente nacional e inclusive a nivel internacional.

Esta situación también nos planteó la necesidad de avanzar en la digitalización de la información pública y en el de asegurar mayores estándares de transparencia a través del Gobierno Abierto.

De hecho, en el primer tramo de la pandemia, se trabajó de manera intensiva con diferentes entidades para asegurar la mayor transparencia posible en procesos críticos. Hubo gran demanda de información, por ejemplo, se creó la sala situacional del Ministerio de Salud. Antes de ello, no contábamos con un espacio con información oficial sobre el avance de la pandemia y su gestión.

El Ministerio de Economía y Finanzas también desarrolló un portal donde transparentaba las importantes transferencias económicas que se efectuaban a los gobiernos regionales y a los ministerios. También el OSCE desarrolló un portal donde se podían ver todas las contrataciones públicas durante la emergencia sanitaria, donde cualquier ciudadano podía tener acceso a información actualizada.



Estos ejemplos son muestra de un importante avance. Claro está que siempre existen limitaciones y dificultades, pero la idea es que avancemos hacia tener mayor información disponible, pues ello ayuda significativamente a que la población pueda participar en la toma de decisiones y en el control social.

Otro de los temas que trabajamos fue el desarrollo de capacitaciones articuladas con el Ministerio Público. Recordemos que se plantearon importantes decisiones para afrontar los graves problemas que enfrentábamos, pero ello conllevaba también a la aparición de significativos riesgos de corrupción.

Había que identificar esos riesgos y actuar de manera articulada para gestionarlos. Así, trabajamos capacitaciones conjuntas con el Ministerio Público, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas para concordar el trabajo a nivel de la administración de la salud, las contrataciones públicas y el rol de los fiscales en la investigación de delitos de corrupción. Tanto los fiscales como los servidores del sector salud fueron capacitados a nivel nacional.

En relación a la administración de las vacunas, en Latinoamérica se identificaron múltiples riesgos. Por ello, emitimos dos decretos supremos sobre medidas de integridad en el proceso de vacunación, que identificaron prácticas no permitidas, y se establecieron mecanismos para denunciar estas situaciones.

Todos estos temas fueron propios del manejo de la pandemia y de la necesidad de asegurar que la respuesta gubernamental sea un proceso íntegro y libre de prácticas delictivas.

Por último, ¿qué motiva a Eloy Munive a ser un directivo público y qué características y/o qué herramientas considera necesarias en los servidores civiles peruanos?

Lo que principalmente me motiva es la finalidad del servicio público, su razón de ser. Yo he visto en mis padres lo que ello implica, la vocación de servicio que ejercían día a día. Mi padre fue catedrático en una universidad pública durante toda su carrera profesional y, mi madre, fue profesora de educación primaria en una escuela pública.

Yo siempre tuve como referente esa vocación de servicio de mis padres, las ganas de servir a la sociedad, a las personas para que puedan tener mejores condiciones de vida. Esa dedicación por su trabajo es mi principal inspiración, y lo es más aún ahora que soy padre y que quiero ser ese ejemplo para mi hijo.

La administración pública requiere de mucha dedicación y sacrificio, pero a pesar de ello es una labor gratificante cuando se logra promover oportunidades para nuestro país.

Soy politólogo de formación, una carrera que está vinculada a comprender la política en todas sus dimensiones, precisamente yo elegí especializarme en políticas públicas, pues este campo se vincula en cómo lograr mejores resultados a partir de la acción gubernamental, cambios positivos para la sociedad que representen su desarrollo. Y a ello sumé una segunda especialización, que es luchar contra la corrupción, pues ese cambio no es posible si no aseguramos una administración pública libre de prácticas antiéticas y actos de corrupción.

Mi pasión es trabajar por la promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción porque no hay ningún esquema de reforma que sea efectivo y pueda sostenerse en el tiempo si no se hace con integridad.

Una herramienta fundamental para lograr este cambio es la educación. La educación no solo es un factor esencial para la movilidad social, sino también es fundamental para lograr el desarrollo de una cultura de legalidad y de integridad que necesitamos como país.

En mi familia, un valor fundamental siempre ha sido el esfuerzo, la dedicación y el aprovechar al máximo la educación que hemos recibido. Y esa fue una de las motivaciones que me hicieron estudiar fuera del país, para alcanzar mayores conocimientos y habilidades, para poder aplicarlos en nuestro país y generar cambios.

¿Qué herramientas en los servidores públicos yo considero importantes? ¿Cómo debe ser el perfil del servidor público del bicentenario? Tiene que ser un servidor que se reconoce a sí mismo como un agente de cambio. Tenemos que asumir un compromiso y una responsabilidad. Muchas veces debido a diversas situaciones solemos quedarnos como espectadores y creemos que nuestro esfuerzo no va a generar cambios, pero lo que he presenciado en mi desarrollo profesional es que



cualquier esfuerzo puede generar un cambio importante en la vida de las personas.

Hay todo un trabajo orientado a inspirar, a motivar y a seguir desarrollando estos aspectos. El servidor público del bicentenario

debe comprender que desde la posición en la que se encuentre en la administración pública puede generar un cambio importante para que su país sea cada vez mejor, y también que debe convertirse en un ejemplo para los demás, porque además de ser servidores públicos, somos ciudadanos, somos miembros de una familia, somos parte de un grupo de amigos.

La integridad tiene que ver con esa coherencia entre lo que uno dice, piensa y hace. Ese es uno de los aspectos fundamentales para el servicio público, considerarse agente de cambio y, por otro lado, estar capacitado y formado para afrontar los problemas que suceden en el día a día. Ningún servidor público puede dejar de perfeccionar sus conocimientos, ser mejores personas, y para eso hay que esforzarse. En suma: vocación de servicio, formación constante, motivación y dedicación para considerarse parte de la solución y siempre hacer lo posible para ser mejor persona.

Muchas gracias

El servicio civil como espacio de libertad ontológica

The civil service as a space of ontological freedom

María Eugenia del Carmen Viloría Ortín*

Resumen

Este documento pretende recorrer el concepto de libertad individual a través del quehacer humano en vínculo con la vida ciudadana y la gestión pública, donde el ejercicio profesional es el instrumento fundamental al interior de las entidades públicas para el desarrollo ontológico, no solamente del servidor público sino también del ciudadano.

Habilidades y valores como la capacidad de comunicación, el descubrimiento y consolidación de la vocación de servicio, y la búsqueda de la empleabilidad como reto personal utilizando los instrumentos de estímulo, evaluación y capacitación que ofrece el Estado peruano a los servidores públicos, se presentan como herramientas para alcanzar el desarrollo integral del trabajador, y como consecuencia, su felicidad. Esto a su vez garantiza la búsqueda constante de la mejora continua en el ejercicio profesional, y por lo tanto de la satisfacción de las necesidades de todos los ciudadanos que acceden a las entidades públicas, a requerir los derechos que le corresponden.

Palabras clave: Estado, empleabilidad, servidor público, archivos, gobierno digital.

* Licenciada en Información y Documentación, así como magíster en Gerencia de las Finanzas y los Negocios por la Universidad de Yacambú, Venezuela y magíster en Gestión Documental y Administración de Archivos por la Universidad de La Salle, Colombia. Diplomados en Gestión Documental y Administración de Archivos, en Gestión Pública y en Gestión de Documentos Electrónicos de Archivos. Se ha desempeñado como coordinadora del Archivo Central del Ministerio de la Producción del Perú. Correo electrónico: mevo66@gmail.com

Abstract

This document aims to explore the concept of individual freedom through human activity in connection with citizen life and public management, where the professional practice is the instrument within public entities for the ontological development, not only of the public server but also of the citizen.

Skills and values such as the ability to communicate, the discovery and consolidation of the vocation of service, and the search for employability as a personal challenge using the instruments of encouragement, evaluation and training offered by the Peruvian state to public servers, are presented as tools to achieve the integral development of the worker, and as a consequence of their happiness. This in turn, guarantees the constant search for continuous improvement in the professional practice, and therefore the satisfaction of the needs of all citizens who access public entities, to claim the rights that correspond to them.

Keywords: State, employability, public server, archives, digital government.

Introducción

No por casualidad la dignidad humana es la primera definición que encontramos en la Constitución Política del Perú de 1993, cuya validez es representada por la afirmación de que “la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (tít. I, cap. I, art. 1°). Es a partir de estas breves aunque significativas palabras que se justifica la existencia del Estado y que se desarrolla la estructura normativa que sustenta la totalidad de los derechos de los ciudadanos.

Esa primigenia y reveladora afirmación que encontramos en nuestra carta magna da sustento a la función pública: “todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación” (Const., tít. I, cap. IV, art. 39°), y entre sus funciones está “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación” (Const., tít. II, cap. I, art. 44°), a través del Estado.

Pero para comprender la relevancia del Estado en el bienestar general de la nación es importante definirlo de manera elemental como “un concepto político referido a una forma de organización social, que cuenta con instituciones soberanas, que regulan la vida de una cierta comunidad de

individuos en el marco de un territorio nacional” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.f., párr. 2).

Incluso para comprender esta sencilla definición nos encontramos con complejas preguntas como: ¿el concepto político al que se refiere la definición popular de política responde al esfuerzo ideal de “estar juntos los unos con los otros los diversos” (Arendt, 2018, p. 5), es decir, como relación entre los hombres? O ¿qué tanto las “instituciones soberanas” con las que cuenta el Estado centran su existencia en alcanzar esta relación?

Luego podemos seguir preguntándonos qué tan provechosa puede ser que estas instituciones regulen la vida de una cierta comunidad de individuos en el territorio nacional y, finalmente, ¿a cuál “cierta comunidad” está destinada la regulación del Estado?

Estas interrogantes, legítimas y necesarias para desarrollar un pensamiento crítico, permiten la duda, el análisis y la posterior comprensión del Estado de derecho y del respeto a la dignidad humana que debe regir en cualquier territorio democrático, más allá de los patrones erigidos por las instituciones de turno. Ante estas interrogantes, se puede esbozar una serie de razonamientos para llegar a una conclusión constructiva en torno a la gestión pública, sus formas y su incidencia sobre la vida de los ciudadanos.

Para qué la entidad pública

Partiendo de la premisa de que la política es el instrumento que permite la convivencia entre los hombres y que el Estado es el responsable de promover iniciativas que coadyuven con este objetivo, se infiere que el ciudadano es un individuo fuera del Estado, pues este debe servir al primero. Esto significa que el individuo que vive en un territorio —regulado por el Estado a través de instituciones soberanas— es el fundamento de la existencia de ese Estado, es decir, que el ciudadano es sentido y razón de la existencia de las instituciones públicas.

Para cumplir con esta función originaria de servicio, que le da sentido a la existencia del Estado, el artículo II. Principio del servicio al ciudadano, del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo precisa que “Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación” (2007, tít. preliminar, art. II).

De esta manera, las entidades públicas conforman el quinto componente de la organización del Poder Ejecutivo para cumplir con “las funciones primordiales del Estado, y para el logro de sus objetivos y metas” (Ley N° 29158, 2007, tít. I, art. 2).

En esto consiste el “deber ser”. Pero ¿qué tan cerca estamos de lograr que este fin se concrete? ¿De qué depende que este ideal se convierta en realidad?

La manifestación de las diversas necesidades del individuo en la sociedad es lo que ha estimulado la creación y desarrollo de cada entidad pública para dar respuestas concretas a través de la identificación de competencias, y la delimitación del quehacer político planificado en cada sector, orientado permanentemente a alcanzar esta “relación entre los hombres” desde el poder del Estado.

Como afirma Carpizo (2011), “[e]l hombre sólo puede realizarse dentro de la comunidad social, y esta comunidad no tiene otro fin que servir a la persona”, por cuanto el Estado, aun cuando es impersonal, solo existe desde la persona que lo constituye, es decir, desde cada individuo que ejerce un rol político al interior de cada entidad pública.

Este ejercicio político de cada individuo al interior del Estado, que debe dar respuesta a una necesidad social externa identificada por ese mismo Estado, es lo que genera la planeación y el desarrollo de múltiples figuras administrativas, como por ejemplo, los programas y proyectos al interior de cada ministerio para atender los requerimientos sociales en cada sector.

La pasión que construye al Estado

Pero el Estado que atiende al individuo no se construye solo, sino que está conformado por personas que únicamente serán útiles si desde su individualidad, desde el reconocimiento honesto de su capacidad y conciencia de la dignidad humana, propia y del otro, ejercen la función que se les ha encomendado al interior del gran aparato del Estado.

He aquí donde aparecen nuevamente múltiples interrogantes: ¿somos realmente capaces de cumplir la misión asignada, descrita en las funciones del cargo que ejercemos? ¿la capacidad de cumplir las funciones que me corresponden es permanente, o puedo perderla en algún momento?

La respuesta a estas preguntas las podemos encontrar al definir la dignidad humana como “Un individuo [que] siente respeto por sí mismo y se valora al mismo tiempo que es respetado

y valorado. (...) Poseemos dignidad en tanto somos moralmente libres, por ser autónomos, igualados a otros de la propia ley” (Lamm, 2017, p.1)

De esta manera, ambas preguntas pueden ser respondidas desde la dignidad de cada servidor público.

En efecto, la capacidad de cumplir de manera idónea las funciones asignadas dependerá de una serie de elementos complementarios como:

- La formación profesional, definida por Climent (1997) como “el conjunto de actividades cuyo objetivo es proporcionar los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para el desarrollo de una profesión y la consiguiente incorporación al mundo del trabajo” (p. 2). Esta afirmación pone de manifiesto la relación directa entre la capacitación y el ejercicio profesional, independientemente de si es técnica o universitaria; le asigna un nivel de dignidad a cualquier actividad cuando se ejerce con el dominio necesario.
- La formación permanente, apelar a la dignidad humana desde cualquier nivel de estudios no garantiza la capacidad, es decir, no es a razón del reconocimiento de la dignidad de una actividad profesional que el producto del ejercicio de la función encomendada sea de calidad.
- “Lo único constante es el cambio”, esta afirmación, atribuida a Heráclito, recuerda que contar con la seguridad de un cargo en una entidad pública no exime la responsabilidad de mantenerse actualizado a través de la formación permanente para la adecuación del conocimiento a los avances que cada día se manifiestan en todos los ámbitos del quehacer humano. Aquí se revela otro factor fundamental, para el ejercicio adecuado de la profesión elegida:
- La vocación profesional, al respecto, Montes (2022) afirma:
El forjarse una profesión universitaria supone un compromiso muy importante con la sociedad y una vocación sólida por abrazar de por vida una actividad en particular. Implica, el amar con mucha pasión ese campo del saber que nos acompañará durante toda nuestra existencia (párr. 1).

Efectivamente, ejercer una profesión independientemente del nivel de estudios que haya requerido —porque hasta para las actividades laborales más humildes es necesario saber cómo realizarlas— nos llevará al menos el 30% del tiempo de cada día del resto de nuestra vida como población activa, lo que significa que, en caso se ejerza sin la vocación necesaria, difícilmente se realizará con gusto, y por lo tanto, adecuadamente.

Por otra parte, únicamente quien ama la actividad laboral que eligió tendrá la disposición

necesaria para destinar el tiempo, el esfuerzo y los recursos necesarios para su formación permanente, con el objeto de actualizar sus conocimientos y mejorar el desempeño en el cumplimiento de sus funciones.

- Vocación de servicio, Corrales (2022) señala, respecto a los aspectos que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) evalúa en el desempeño de los gestores públicos, que esta:

es la primera competencia transversal que debe tener el servidor público. Trabajar en el Estado implica tener una pasión por generar un cambio que beneficie la vida del ciudadano, es decir, un compromiso por atender las necesidades de otro incluso antes que las propias (párr. 7).

Entonces, es desde la vocación de servicio que se originan las propuestas de innovación y mejora continua para la atención del ciudadano, promoviendo no solamente el reconocimiento dentro del grupo laboral, y el reforzamiento de la autoestima del servidor, sino también la certeza de su empleabilidad.

La empleabilidad como manifestación del desarrollo del individuo

Aun cuando la definición de empleabilidad no es popular en el entorno público, está presente indirectamente en la visión de los jóvenes profesionales que se incorporan al servicio civil, y manifiestan que no pretenden estar en una entidad pública más de tres años. Una vez cumplidos, esperan alcanzar nuevos retos en otras organizaciones a fin de seguir aprendiendo y creciendo profesionalmente.

Esta actitud frente al trabajo y a los nuevos desafíos representa la fortaleza y la certeza de la propia capacidad de parte de los jóvenes profesionales, que paso a paso van construyendo su empleabilidad.

Para Weinberg (2004, citado en Cattáneo et al., 2014), la empleabilidad “abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida.” (p. 1).

De esta manera, el dominio del área profesional, la apropiación del conocimiento vinculado a su actividad laboral, y la certeza de la propia capacidad a través de la adecuación continua a

los cambios, permite a cada individuo ejercer su libertad en la elección de un trabajo, tal como lo señala la Fundación para el Desarrollo de la Función de Recursos Humanos (1999) cuando define la empleabilidad como “la aptitud de una persona para tener un empleo que satisfaga sus necesidades profesionales, económicas, de promoción y desarrollo a lo largo de su vida” (p. 8).

Otros factores significativos que aportan a la empleabilidad son la actitud de la persona, la “seguridad y competencia emocional del empleado: capacidad para interactuar con los demás. Inteligencia práctica o habilidades para la solución de problemas” (Formicella y London, 2013, párr. 11).

Ciertamente, las propiedades descritas deben articularse con el conocimiento para el desarrollo e incremento de la empleabilidad de una persona, sin descartar otros factores como la demanda, e identificando las áreas laborales desiertas o con escasos profesionales disponibles, o la capacidad de proponer nuevas ideas o alternativas concretas de solución a problemas específicos.

Oportunidades de trabajo

El objetivo central de las personas que buscan constantemente evaluar e incrementar su empleabilidad es precisamente tener mejores oportunidades de trabajo.

Para profundizar este aspecto, es necesario tocar el escabroso tema de la llamada “igualdad de oportunidades”, donde es fundamental articular definiciones como la ontología, la libertad, y la responsabilidad individual, a fin comprender “que una sociedad democrática en verdad justa debe necesariamente combinar la igualdad fundamental de todos sus miembros con las «desigualdades justas» que surgen de una competencia meritocrática equitativa” (Dubet, 2012, párr. 2).

Es así como la ontología cobra un lugar preponderante para comprender el ejercicio de la libertad individual como actor social, por ser el fundamento del bien colectivo, y del cual emerge la conciencia del logro y la solidaridad con los menos favorecidos, desde nuestra humanidad.

En tal sentido, la búsqueda y el esfuerzo que inyecta una persona para alcanzar los objetivos que se propone no solo implica crecimiento personal y de la propia libertad, sino también el respeto de la libertad de elección y acción entendido como libertad individual y que, como señala Postigo (2003), “constituye uno de los progresos indiscutibles de la sociedad y un paso fundamental hacia la igualdad entre las personas, pero puede ser insuficiente desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades”, por lo que se requiere sintonizar a la libertad con la igualdad social.

Pero, la evolución de estas teorías ha permitido comprender que, a pesar de que no todos crezcan de manera igualitaria, el crecimiento permanece independientemente del grado.

De esta manera, el esfuerzo como factor del individuo que busca construir nuevas formas y hábitos para el crecimiento personal, desarrolla nuevas habilidades y capacidades, para convertirlas en oportunidades. A esta actitud se le puede identificar como “responsabilidad individual” en la construcción de su perfil profesional y humano.

Responsabilidad individual en la gestión pública

El rol de cada servidor público debe estar representado en un puesto específico para cumplir un objetivo definido en función del cumplimiento de las metas establecidas por la organización en la cual labora, y con el único propósito de servir al ciudadano de una manera transparente y oportuna.

En tal sentido, aun cuando las entidades públicas están comprometidas a acompañar al servidor para su formación permanente, es este el responsable de su propio crecimiento humano y profesional, no solo para desarrollar adecuadamente las tareas asignadas de acuerdo a su perfil, sino para vivir plenamente la función pública con la certeza de la utilidad de su dedicación y la satisfacción del servicio bien prestado. Como lo señala el literal k) del artículo 39 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, destinado a las obligaciones de los servidores civiles: “Mejorar continuamente sus competencias y mantener la iniciativa en sus labores” (2013, tít. III, cap. V).

De esta manera, se puede comprender la responsabilidad individual en el trabajo como la disposición de asumir los retos con la confianza de contar con el potencial, el conocimiento, y las habilidades y destrezas necesarias para ocupar el cargo encomendado, considerando siempre la necesidad de actualizarse constantemente al ritmo de la permanente evolución de las diversas disciplinas, principalmente en los ámbitos sociales y tecnológicos.

Rindiendo cuentas de la responsabilidad individual

“No basta poner el huevo, es necesario cacarearlo” es mi expresión cada vez que logramos una mejora en nuestros procesos. Pero, ¿cómo podemos dar a conocer la implementación y funcionamiento de una estrategia de mejora en nuestros procesos? Con las evidencias, mediante la rendición de cuentas.

Ante todo, es fundamental entender que cuando me refiero a la mejora de procesos, no aludo a grandes y complejas transacciones que marquen una revolucionaria transformación en la forma de hacer las cosas o que repercuta significativamente en el rendimiento y la rentabilidad de la organización en la cual se labora.

Una mejora de los procesos puede consistir en un pequeño cambio que permita un mejor registro de alguna información considerada de utilidad o la integración de dos pequeñas acciones en una que logre reducir por segundos una sencilla transacción. Todo dependerá del objetivo que se tenga en mente a la hora de proponer estas sencillas mejoras y, aun así, será necesario reconocerlo como un logro si alcanza las metas esperadas.

En este sentido, será imposible que un servidor que esté involucrado intelectual y afectivamente con su trabajo, con vocación de servicio y con la certeza de la utilidad del servicio que presta, no genere con frecuencia pequeñas mejoras continuas que, a su vez, son la motivación para seguir construyendo propuestas que optimicen sus procesos. Es así como el servidor, convencido de la necesidad de dar a conocer sus logros —cacarear el huevo—, acepta gustoso la posibilidad de integrarse a la cultura de la rendición de cuentas.

Podemos definir la cultura de la rendición de cuentas como el valor que obtiene una organización cuando sus servidores se mantienen en constante formación profesional, confiados en sus capacidades y satisfechos con la retribución no solo monetaria sino también del reconocimiento que puedan recibir de la autoridad inmediata o inclusive de la alta dirección.

Para incorporarse a este club de apasionados por su trabajo que buscan rendir cuentas como una forma de autocomprometerse con la mejora continua en sus procesos, el servidor necesitará contar con una serie de virtudes como creer en la misión de la organización a la que pertenece, liderazgo, conciencia del logro individual, atracción por los retos, comunicación clara y transparente, y un cierto olfato para romper esquemas preestablecidos, siempre con nuevas propuestas.

Evaluación en el servicio civil

La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, señala en el literal 1) del artículo 39, correspondiente a las obligaciones de los servidores civiles, que estos deben “someterse a las evaluaciones que se efectúen en el marco de la presente ley” (2013, tít. III, cap. V).

Dichas evaluaciones no solamente se realizan desde la mirada de la cantidad de producto del servidor, sino que considera tres competencias transversales, a saber, la orientación por los resultados, la vocación de servicio y el trabajo en equipo, tal como lo describe el Diccionario de Competencias Transversales del Servicio Civil, aprobado con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 093-2016-SERVIR-PE, del 22 de junio de 2016.

En este momento, leyendo estas líneas vinculadas a la evaluación, ¿acaso no estamos experimentando un *déjà vu* cuando nos referimos a la empleabilidad del trabajador en los párrafos anteriores? ¡Pues sí!

Esto puede significar que la misma evaluación realizada a los servidores civiles, mediante la implementación del subsistema de Gestión del Rendimiento del Sistema Administrativo de Recursos Humanos (cuyo organismo rector es la Autoridad Nacional del servicio Civil – SERVIR) es en sí una autoevaluación de la empleabilidad del trabajador.

En efecto, la finalidad de la implementación del subsistema de Gestión del Rendimiento fue la mejora del desempeño de los servidores civiles.

Por supuesto, el desarrollo de esta estrategia para alcanzar la finalidad planteada nace de un análisis racional y volitivo orientado por la necesidad de que el servicio civil alcance estándares de calidad para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, pero quizás no contó con el suficiente análisis de las dificultades concretas que pueden apreciarse al interior de las entidades públicas, como compromisos ocultos adquiridos, vicios instaurados para la selección de personal, deficiencias cognitivas para ocupar puestos y, principalmente ausencia de vocación de servicio, entre otros escollos con los cuales la implementación del subsistema de la Gestión del Rendimiento se tropieza, y que en ocasiones se aprecian insalvables.

Gestión del rendimiento del servicio civil

Según el artículo 25 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, “La gestión del rendimiento identifica, reconoce y promueve el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales y evidencia las necesidades requeridas por aquellos para mejorar el desempeño en sus puestos y, como consecuencia de ello, de la entidad” (2014, tít. IV).

Efectivamente, la evaluación que propone el subsistema de la Gestión del Rendimiento se basa en el cumplimiento de las funciones de cada servidor, considerando su compromiso ante las metas propuestas acordes al rol que cumple y al perfil del puesto que ocupa.

Para alcanzar esta compleja evaluación, es necesario contemplar una serie de etapas que, por un lado, no exceda sus niveles de exigencia y, por el otro, permita el estímulo hacia la mejora continua, y por lo tanto y de manera indirecta, el incremento del nivel de empleabilidad del servidor.

Esta evaluación solo puede realizarse en aquellas entidades que comprenden la necesidad de responder cada vez más eficientemente a lo que la ciudadanía requiere de ellas. Para tal fin es necesario transitar por dos etapas previas a la evaluación: la de planificación para definir la base en la que se centrará la evaluación del servidor propiamente dicha y la de seguimiento de los logros y del nivel de cumplimiento de los factores establecidos en la anterior etapa.

Es en las primeras dos etapas donde se construye la evaluación del servidor, por lo que es fundamental que este no solo esté consciente del perfil del puesto que ocupa, sino que también conozca los objetivos de la organización a la cual pertenece, y que esté profundamente involucrado en los procesos en los cuales participa para identificar, junto con su supervisor inmediato, los factores más idóneos para ser evaluado al igual que las posibles metas a alcanzar.

Es así como el servidor con responsabilidad individual y protagonista de su crecimiento profesional y humano puede considerar el tránsito por estas dos previas etapas del subsistema como una forma de evaluación previa a la evaluación establecida y, por lo tanto, como actor relevante en la construcción de su propio esquema de rendimiento.

Pero este artefacto orientado a la etapa de evaluación del servidor necesita contar con un elemento fundamental que demuestre que las metas establecidas se han cumplido en el plazo estipulado en la etapa de planificación. Este elemento ineludible es la evidencia.

En efecto, en la Directiva del Subsistema de Gestión del Rendimiento, aprobada con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000068-2020-SERVIR-PE, define la evidencia como “medios de verificación que permiten comprobar el nivel de consecución del aspecto cuantificable, considerando los plazos y períodos de cumplimiento establecidos en el cronograma” (SERVIR, 2020, numeral 6.4.1).

De esta manera, la evidencia se convierte en el instrumento por excelencia para la evaluación del rendimiento y del cumplimiento de las metas establecidas para cada servidor, pues es prueba fehaciente e irrefutable de los logros alcanzados en un periodo determinado, y cuya calificación

alcanzada servirá de base para el reajuste de las futuras metas de desempeño, haciendo de la evaluación por rendimiento una carrera constante hacia la excelencia.

La evidencia en la gestión pública y los derechos de los ciudadanos

En el marco del cumplimiento de las funciones de cada servidor público, se extraen las evidencias que requiere la tercera etapa de la gestión del rendimiento. Eso significa que solo el valor residual de estas evidencias sirve para evaluar el cumplimiento de las metas individuales establecidas en la etapa de planificación para la gestión del rendimiento. El valor primigenio y el objetivo fundamental es la medición y el consecuente análisis de la capacidad de respuesta, la efectividad y el nivel de impacto de la actividad laboral del servidor sobre el ciudadano.

Es así como, de manera indirecta, el rendimiento que alcance un servidor en el proceso de evaluación deberá corresponder de manera concreta a los procesos y trámites vinculados a las funciones propias de la organización y que, a su vez, está sustentada sobre otras evidencias a las que llamamos “documento”.

El documento es el estándar universal para evidenciar de manera general el quehacer humano y, en particular, en las entidades públicas, independientemente del soporte en el cual estos se encuentren —soporte papel o entorno electrónico con la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación—.

En consecuencia, todo documento que se produce en el cumplimiento de una función al interior de una entidad no solo sirve como evidencia del logro de una meta individual y grupal vinculada a la gestión del rendimiento en un periodo determinado, sino principalmente para testimoniar y garantizar el derecho que la entidad pública otorga a los ciudadanos en el cumplimiento de sus funciones durante el tiempo que sea necesario.

De aquí, la importancia de los archivos que custodian los documentos, que son el testimonio de los derechos del que gozan los ciudadanos. Entre estos, derechos como tener identidad y ciudadanía a través de un documento nacional de identidad; a contraer nupcias mediante la presentación de la partida de soltería, o de dar pruebas de matrimonio con la partida correspondiente; a la sucesión con la debida partida de defunción; a la posesión de bienes o propiedades mediante la presentación de boleta, factura o registro de propiedad... Así existen incontables derechos que puede disfrutar el ciudadano en una sociedad democrática, contruidos por documentos que nos acompañan día a día y que el Estado está obligado a custodiar.

Archivos públicos al servicio de todos

En 1972, con el Decreto Ley N° 19414, se declara “de utilidad pública la defensa, conservación e incremento del Patrimonio Documental existente en el país y que por razón de su procedencia o de su interés constituye Patrimonio Nacional, que el Estado está obligado a proteger” (art. 1).

Desde esa fecha, los archivos públicos recorren un largo y tortuoso camino en el que los profesionales de archivo persisten y se resisten a fenecer en su quehacer silente, conscientes de su rol social y enamorados de su vocación de servicio indispensable para el ejercicio de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Muchos son los obstáculos como el desconocimiento general de las autoridades del valor de los archivos como testimonio de los derechos ciudadanos y de la gestión cumplida. Por tal razón, no se destinan los recursos suficientes para brindar la infraestructura física y tecnológica adecuada conforme a lo que requiere la normatividad nacional, ni para la contratación del talento humano que pueda responder a las exigencias de la profesión archivística.

Otro gran escollo con el que se tropiezan las administraciones que desean una eficiente gestión documental es la universal concepción de que el archivo es el depósito de muebles desechados o de cajas de cartón llenas de documentos sin ningún tratamiento archivístico del año anterior o de los adornos de navidad, y también de los servidores que no se adaptan en sus dependencias de origen, pero que tampoco se han formado como profesionales de archivo o de gestión documental.

A pesar de esta realidad, desde hace algunos años, comenzó a esbozarse una posible solución, estimulada por el compromiso adquirido por parte de una gran cantidad de naciones, de honrar el derecho de los ciudadanos a estar enterados del quehacer del Estado y cómo este invierte los fondos públicos. Esta ventana de verdad en el Estado peruano tomó forma a través de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que advierte que, excluyendo las excepciones al ejercicio del derecho a la información que esta norma contempla, cualquier acción u omisión “que infrinja el régimen jurídico de la transparencia y acceso a la información pública” (Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, cap. II, tít. V, art. 34) será sancionada, para lo cual se cuenta con la Autoridad Nacional de Transparencia y de Acceso a la Información, que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Sin embargo, para que una entidad pública pueda dar respuesta a la totalidad de las demandas de información de sus ciudadanos, no basta con la voluntad, sino que requiere contar con archivos organizados y modernos que permitan la búsqueda, ubicación, recuperación y servicio oportuno al ciudadano, considerando que la “entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles” tal como lo precisa el artículo 11, literal b) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto Supremo N° 021-2019-JUS).

Ante este compromiso, la ciudadanía, en su rol contralor, podrá identificar aquellas entidades públicas que cuenten con autoridades con vocación de servicio y de lucha contra la corrupción y que utilice las armas de la transparencia de la información en la gestión, a través de la conformación de un articulado Sistema Institucional de Archivos, que posea la robustez necesaria para poner a disposición del ciudadano toda la información pública que genere en el cumplimiento de sus funciones, aun si este no la solicita.

Esta disponibilidad de información al ciudadano no debe verse restringida por límites temporales y espaciales, para que sea accesible desde todos los rincones del país. De esta necesidad de transparentar cada acto público, en el Perú se ha ido construyendo como proyecto factible, paso a paso, el gobierno digital.

La propuesta de gobierno digital, plasmada con el Decreto Supremo N° 029-2021-PCM, es para algunos gestores documentales, la “opera prima” y culmen para la construcción de un Estado transparente que permitirá garantizar al ciudadano el acceso a la información que necesite, a fin de desarrollar su potencial humano y productivo a través de los innumerables servicios que el Estado está llamado a brindar, para la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, además de facilitar la contraloría social. Esta innovadora propuesta podría convertirse en una realidad más temprano que tarde, siempre y cuando las autoridades, los funcionarios y los servidores públicos especialistas en las áreas de la gestión documental y las tecnologías de la información, con vocación de servicio y persiguiendo la excelencia en su actividad profesional, se comprometan seriamente con la transformación digital que requiere la construcción e implementación del gobierno digital, a fin de generar confianza en el Estado y, por lo tanto, que despierte y revele una ciudadanía nueva, dinámica, autosuficiente y crítica.

Por supuesto, no es solamente tarea del Estado alcanzar la democratización de los espacios telemáticos de comunicación y de la información a través del gobierno digital, sino también de

los ciudadanos que, desde su ámbito estén atentos y de manera constructiva y crítica, exijan que este objetivo se alcance a través de la evaluación constante de las plataformas tecnológicas que los organismos públicos generan, y de la actividad de cada uno de los servidores públicos, a fin de que realmente atiendan sus necesidades de manera efectiva y oportuna.

Conclusiones

Únicamente desde la conciencia del valor de la persona humana y su dignidad es que el Estado, conformado por ciudadanos convencidos de su utilidad como servidores civiles responsables del bienestar de la nación, podrá construir una sociedad justa y garante de los derechos individuales y colectivos.

En la medida que el servidor civil comprenda su función dentro de la dinámica del Estado en pro de la construcción del Estado de derecho y en beneficio de los ciudadanos a los que está llamado a servir, y se comprometa en su propio crecimiento profesional con la ayuda de las herramientas que el Estado le brinda, irá alcanzando esa libertad ontológica que, según Gregorio de Nisa, reside en que “cada ser humano puede modelar y recrear incluso su propio ser” (Bastitta, 2017, p.487).

De esta manera, en el quehacer del Estado —donde las necesidades de los ciudadanos se revelan— es donde nace la libertad ontológica de cada servidor público, no solamente para realizar un trabajo que le permita la subsistencia sino también el crecimiento personal a través del desarrollo de las propias habilidades y destrezas muy diferentes de las de cualquier otro servidor. Esto da relevancia a las características diferenciadoras que, más que soslayar el objetivo del Estado, lo amplía, abarcando un mayor alcance social para la comprensión de la realidad.

Es así como podemos concluir que la libertad ontológica en el servidor público conduce al reconocimiento de sí mismo como valor único e irrepetible y, como consecuencia, al sentido de utilidad y de gestor del bien ajeno desde su particularidad. Su satisfacción le impulsa a continuar en el desarrollo de esta libertad para cumplir con sus funciones porque, como comenta Arias (2006) sobre el pensamiento de Hannah Arendt, “de nada sirve si no se manifiesta en la esfera pública, y puede hacerlo porque la pluralidad es una condición fundamental de la realidad humana”.

Referencias

- Arendt, H. (2018). *¿Qué es la Política? Comprensión y Política*. Partido de la Revolución Democrática. <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/Politica-Hannah.pdf>
- Arias, J. L. (2006). Libertad y acción en Arendt y Sartre. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 11(35), 91-101 http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162006000400007
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). *Directiva del Subsistema de Gestión del Rendimiento (Res068-2020-SERVIR-PE_Anexo1)*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1273650/Res068-2020-SERVIR-PE_Anexo1.pdf
- Bastitta, F. (2017). *Ser lo que quieras: la libertad ontológica en Plotino y Gregorio de Nisa*. Teología y Vida, 58(4), 473-487. <https://www.scielo.cl/pdf/tv/v58n4/0049-3449-tv-58-04-0473.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). *Guía de Formación Cívica – El Estado*. https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45679#:~:text=El%20Estado%20es%20un%20concepto,marco%20de%20un%20territorio%20nacional
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. *Cuestiones Constitucionales*, (25), 3-29. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200001
- Cattáneo, C., Elías, S. y Fernández, M. R.. (2014). Empleabilidad como sustento de micro emprendimientos turísticos en Villa del Mar. En *III Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales de Mercados de Trabajo* (Eje temático 1). <https://www.aacademica.org/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/4>
- Climent, E. (1997). Formación profesional y desarrollo. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, (30). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/117951.pdf>
- Constitución Política del Perú. (1993). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion Política del Peru 1993.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion%20Politica%20del%20Peru%201993.pdf)
- Corrales, A. (2022). Aspectos que SERVIR evalúa en el desempeño de los gestores públicos. *Blog Escuela de Posgrado Universidad Continental*. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/aspectos-que-servir-evalua-en-el-desempeno-de-los-gestores-publicos>
- Decreto Ley N° 19414. Es de utilidad pública defensa, conservación e incremento del patrimonio Documental. (16 de mayo de 1972). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/19414.pdf>
- Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (13 de junio de 2014). <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-040-2014-PCM.pdf>

- Decreto Supremo N° 021-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 278096, Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública. Decreto Supremo N° 021-2019-JUS. (110 de diciembre de 2019). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/texto-unico-ordenado-de-la-ley-n-27806-ley-de-transparenci-decreto-supremo-n-021-2019-jus-1835794-3/>
- Decreto Supremo N° 029-2021-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, y establece disposiciones sobre las condiciones, requisitos y uso de las tecnologías y medios electrónicos en el procedimiento administrativo. (19 de febrero de 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1680865/DS%20029-2021-PCM.pdf.pdf>
- Dubet, F. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, (239). <https://nuso.org/articulo/los-limites-de-la-igualdad-de-oportunidades/>
- Formicella, M. M. y London, S. (2013). Empleabilidad, educación y equidad social. *Revista de Estudios Sociales*, (47). <https://journals.openedition.org/revestudsoc/8023?lang=pt>
- Fundación para el Desarrollo de la Función de Recursos Humanos. (1999). *Informe sobre empleabilidad*. http://www.fundipe.es/archives/FOLLEEMPL_seguro.pdf
- Lamm, E. (2017). *La dignidad humana*. Ministerio de Salud. Organización Panamericana de la Salud.. <https://salud.gob.ar/dels/printpdf/30>
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (20 de diciembre de 2007). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (3 de julio de 2013). <https://www.ipd.gob.pe/images/documentos/normas/general/Ley%20N%2030057.pdf>
- Montes, I. (2022). La vocación profesional: un amor para toda la vida. *Blog Escuela de Posgrado Universidad Continental*. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/la-vocacion-profesional-un-amor-para-toda-la-vida>
- Postigo, M. (2003). Igualdad de oportunidades: Un reto político en la teoría liberal. *Revista Internacional de Filosofía Contrastes*, VIII, 178-185. https://www.uma.es/contrastes/pdfs/008/12Marta_Postigo.pdf

Reflexiones para un mundo laboral sin violencia: la prevención contra el hostigamiento sexual en la administración pública

Reflections for a world of work without violence: prevention against sexual harassment in public administration

Marleny Sara Gómez Quispe*

Resumen

Hoy, notoriamente, existe un contexto favorable a la igualdad como nunca antes se vio en la historia y nuestra realidad nos llama a la acción conjunta para enfrentar un problema público: la violencia de género contra las mujeres. Al respecto, el mundo laboral, no es ajeno a este grave fenómeno que impera en la sociedad, sobre todo si más de 50 entidades públicas han reportado haber recibido denuncias de hostigamiento sexual laboral durante 2021. Hace 30 años, poco o nada hablábamos de este tema.

La administración pública comprometida con la igualdad, por ética, solidaridad, justicia social y por mandato constitucional, tiene que adoptar una postura inequívoca de no tolerancia y combatirlo, sobre todo en su gestión interna. En esa línea, el presente artículo reflexiona acerca de la prevención como medida eficaz para erradicar el hostigamiento sexual laboral. Así, aporta

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Lima, *cum laude*. Diplomada en Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica por la Universidad de Chile. Con especialización en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – México y la Universidad de El Salvador, y estudios de Planificación estratégica con enfoque de género por la Comisión Interamericana de Mujeres. Exbecaria de la Comunidad Andina. Con amplia experiencia en la gestión de políticas públicas, articulación intersectorial e intrasectorial a favor de la igualdad, erradicación de la violencia de género y promoción de derechos. Capacitadora con formación en andragogía. Autora de publicaciones sobre la materia. Correo electrónico: marlegomezq@gmail.com

información tomando en cuenta las consideraciones de género y la normatividad que rige a las entidades públicas y los recientes aportes del Convenio 190 y la Recomendación 206, sobre la violencia y acoso en el mundo del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Palabras clave: Administración pública, género, prevención, violencia de género, hostigamiento sexual laboral.

Abstract

Today, notoriously, there is a context favorable to equality as never before seen in history and our reality calls us to joint action to face a public problem: gender-based violence against women. In this regard, the world of work, a gender socializing space and historically perceived as male territory, is no stranger to this serious phenomenon that prevails in society, especially if more than 50 public entities have reported having received complaints of sexual harassment at work during 2021. Thirty years ago, we talked little or nothing about this topic.

The public administration committed to equality, by ethics, solidarity, social justice and by constitutional mandate, must adopt an unequivocal position of non-tolerance and combat it, especially in its internal management. Along these lines, this article reflects on prevention as an effective measure to eradicate this phenomenon.

Thus, it provides information taking into account gender considerations and the regulations governing public entities and the recent contributions of Convention 190 and Recommendation 206, on violence and harassment in the world of work of the International Labour Organization.

Keywords: Public administration, gender, prevention, gender-based violence, sexual harassment at work.

Introducción

Aprendimos erróneamente que la violencia de género es un asunto privado y esto generó su invisibilización, además de inacción e impunidad. En la última década este tema ha cobrado relevancia y el sector público tiene que abordarlo, no porque sea mandatorio o se crea —de manera equivocada— que está de moda: la realidad lo exige, la violencia es un problema público.

En este contexto, ha de quedar claro que la administración pública peruana tiene un marco jurídico y programático sólido que destierra el debate sobre hacer gestión pública con enfoque de género. Basta decir que cuando se formulan las políticas nacionales y se delimitan los problemas públicos se debe considerar el enfoque de género. Trabajamos en consonancia con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que tiene como objetivo transversal la igualdad de género, y la Visión del Perú al 2050 que aspira a que nuestra sociedad sea inclusiva, libre de violencia y goce de un crecimiento con empleo digno.

Se parte de la convicción de que ninguna persona puede ser discriminada ni objeto de violencia. Nos encontramos, además, en el “Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”, y contamos con normas claves como la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que define el rol del Estado como promotor y garante de la igualdad, y plantea lineamientos para el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, gobiernos regionales y locales para alcanzar tal fin. Priman los principios de servicio a la ciudadanía, así como los de inclusión y equidad, tal como lo indica la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; además, contamos con políticas públicas específicas, como la Política Nacional de Igualdad de Género, marcos teóricos, leyes integrales de violencia y, de manera específica, normas sobre hostigamiento sexual laboral.

A pesar de los considerables avances en el ámbito de la igualdad formal, existen aún, en el ámbito nacional e internacional, muchas brechas por superar. Es por ello que hasta ahora se sigue librando una batalla intensa para alcanzar la igualdad sustantiva. Al respecto, la violencia de género es un gran obstáculo para tener una sociedad justa e igualitaria. Este fenómeno trae consigo consecuencias graves para la víctima y su entorno, y la evidencia demuestra que menoscaba el desarrollo económico de los países (Ouedrago & Stenzel, 2021; Vara, 2013). Es un problema grave, generalizado y múltiple, que impregna toda la realidad social, aunque no siempre la reconocemos. Tiene proporciones pandémicas, requiere una mirada interseccional y se torna cada vez más complejo erradicarla porque se presenta también en espacios virtuales.

La preocupación por contrarrestar la violencia es mundial y ha generado que ONU Mujeres, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y el Banco Interamericano de Desarrollo —por mencionar solo algunas organizaciones— actúen y desarrollen una serie de estrategias para combatirla. En este camino, diversas investigaciones han constatado que para erradicar la violencia es fundamental prevenir y atender sus causas.

En este contexto, tiene que admitirse que el mundo laboral, espacio socializador de género e históricamente percibido como territorio masculino, no es inmune a la violencia. Según la OIT (2019a), “el hostigamiento sexual laboral es la forma de violencia más notificada en el mundo del trabajo” (p. 51).

Para el caso peruano, datos del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo ([MTPE], 2022) señalan que “existe un incremento en 40% de casos registrados respecto al año 2021”. Por su parte, información recolectada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) evidencia que 45 entidades reportaron recibir denuncias de hostigamiento sexual en 2020; en 2021 fueron 53 entidades públicas (2022b). No es poco si la realidad señala que menos del 10% de las víctimas lo denuncia, como lo evidencia literatura sobre el tema (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2014, p. 30; Salazar & Medina, 2020, p. 56).

Ante una realidad de este tipo, actitudes escépticas sobre la relevancia de este fenómeno deben ser desterradas. Todo indica que es necesario adoptar medidas concretas; de hecho, la respuesta institucional tiene que ir más allá de la intervención tradicional que se caracteriza por actuar ante la ocurrencia de una denuncia o queja, priorizando un enfoque punitivo: debe ser integral. En este sentido se pronuncia el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) cuando, al examinar el noveno informe periódico del Perú, expresa su preocupación por “la eficacia de la línea gratuita para responder a los casos de acoso sexual en el trabajo” (2022, p. 14).

Por tratarse de un escenario que exige trabajar desde varios frentes, se incide en volcar la mirada en la prevención, señalada como la “piedra angular de la transformación cultural” (Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará, 2020, p. 11). Con esta idea en mente, hay que anotar que el Estado peruano debe abordar este fenómeno de manera ineludible, puesto que mediante Decreto Supremo Nº 016-2022-RE ha ratificado el Convenio 190 y la Recomendación 206 sobre la violencia y acoso en el mundo del trabajo.

1. Convenio 190 y Recomendación 206 de la OIT, hitos para el mundo laboral

El 21 de junio de 2019 es una fecha que no debe pasar inadvertida. Con la adopción del Convenio 190 de la OIT y la Recomendación 206 se instaura un sistema integral de prevención, atención y monitoreo de un fenómeno: la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Para el campo de los

derechos humanos laborales a nivel global es un instrumento relevante que contribuye con un mundo igualitario y es pertinente porque se encuadra en el proceso mundial —nada fácil— de incorporación del enfoque de género en políticas, leyes, programas y servicios.

Vale la pena señalar que la igualdad de género para la OIT es un elemento fundamental y transversal, lo considera eje del trabajo decente (2008) y decisivo para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos; así, sostiene que el enfoque de género debe aplicarse en las normas internacionales del trabajo (OIT, 2012), y en el Convenio 190 plasma su intención.

El Convenio representa la toma de conciencia sobre la existencia de prácticas normalizadas como el hostigamiento sexual —consideradas incorrectamente de naturaleza privada—, que socavan la igualdad en el trabajo e impiden generar un cambio cultural en las relaciones de trabajo. Reconoce:

que la adopción de un enfoque inclusivo e integrado que tenga en cuenta las consideraciones de género y aborde las causas subyacentes y los factores de riesgo, entre ellos los estereotipos de género, las formas múltiples e interseccionales de discriminación y el abuso de las relaciones de poder por razón de género, es indispensable para acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (OIT, 2019b, párr.13).

Plantea un marco normativo audaz que responde al auge de las denuncias, a las demandas constantes de sindicatos nacionales y mundiales, a las protestas contra el acoso y el feminicidio con repercusiones mundiales, promovidas por movimientos como #MeToo¹, #NiUnaMenos², el Time's Up³, que tienen en común el hartazgo frente a la violencia, fomentan el quiebre de la cultura del silencio y reclaman políticas públicas eficaces y con impacto positivo en las relaciones laborales. Acá hay aspectos que resaltar sobre el Convenio:

1. Primero, consagra el derecho a un mundo laboral libre de violencia y acoso; precisa que los Estados que ratifiquen el Convenio deberán respetar, promover y asegurar su disfrute. Por tanto, el Estado peruano debe adaptar su legislación a lo dispuesto por el Convenio.

1 El disparador fue la publicación de un documental (octubre de 2017) que reveló actos de acoso sexual y violación cometidos por Harvey Weinstein, productor de Hollywood, la presencia de cómplices que encubrían sus delitos y evidencia de chantajes a las víctimas para que guarden silencio. Días después se utilizó y se viralizó la famosa etiqueta #MeToo en redes sociales. A fines de mes, la etiqueta estaba presente en 85 países, así como los testimonios de miles de víctimas a nivel global.

2 Surge en Argentina, a raíz de dos casos de feminicidio ocurridos en marzo y mayo de 2015. La concentración central convocó alrededor de 250 000 personas, quienes reclamaron políticas públicas frente al feminicidio y se extendió a diversas partes del mundo.

3 Fue promovido por celebridades de Hollywood con el objeto de crear una sociedad libre de discriminación por motivos de género en el lugar de trabajo y lograr mayor igualdad y diversidad.

2. Segundo, se aleja de la neutralidad y tiene una mirada centrada en las personas y sus necesidades diferenciadas, ya que eleva el nivel de protección, en particular para las mujeres y grupos minoritarios de especial vulnerabilidad como la población LGTBIQ+, minorías étnicas, trabajadores/as migrantes, personas con discapacidad.
3. Tercero, da relevancia al enfoque inclusivo, enfatizando en las causas de la violencia de género y, bajo ese marco, plantea una agenda transformadora.
4. Cuarto, precisa el concepto de “mundo laboral” y no restringe el espacio físico al mero lugar de trabajo donde la persona cumple sus tareas, sino abarca el lugar de trabajo físico, trabajo en línea, viajes de trabajo y desplazamientos.
5. Quinto, fomenta una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano y, para prevenir la violencia y el acoso, promueve un entorno general de tolerancia cero frente a estas conductas.
6. Sexto, tiene una amplia cobertura; en consecuencia, protege a las personas que trabajan, independientemente de su estado contractual, y cubre la etapa de búsqueda de empleo, la de formación y va más allá de la extinción de la relación laboral. Incluye también a voluntarios/as. Protege a trabajadores/as de los sectores público/privado, formal/informal, urbano/rural.
7. Séptimo, reconoce la necesidad de involucrar a todos los sujetos que intervienen en el mundo del trabajo, en tanto afecta a las víctimas, a las relaciones en el lugar de trabajo y a la organización del trabajo. Como ha sido difundido, en junio del presente año, Perú se convirtió en el décimoséptimo país en ratificarlo a nivel mundial y el quinto en Latinoamérica (ver tabla 1).

Tabla 1
Países que han ratificado el Convenio 190 de la OIT

Año	País	Situación
2020	Uruguay (junio)	En vigor
	Fiyi (junio)	En vigor
	Namibia (diciembre)	En vigor

2021	Argentina (febrero)	En vigor
	Somalia (marzo)	En vigor
	Ecuador (mayo)	Entra en vigor el 19/05/2022
	Mauricio (julio)	Entra en vigor el 1/07/2022
	Grecia (agosto)	Entra en vigor el 30/08/2022
	Italia (octubre)	Entra en vigor el 29/10/2022
	Sudáfrica (noviembre)	Entra en vigor el 29/11/2022
2022	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (marzo)	Entra en vigor el 7/03/2023
	San Marino (abril)	Entra en vigor el 14/04/2023
	Albania (mayo)	Entra en vigor el 6/05/2023
	Antigua y Barbuda (mayo)	Entra en vigor el 9/05/2023
	España (mayo)	Entra en vigor el 25/05/2023
	El Salvador (junio)	Entra en vigor el 7/06/2023
	Perú (junio)	Entra en vigor el 8/06/2023
	República Centroafricana	Entra en vigor el 9/06/2023

Nota: Adaptación de *Ratificación del C190 - Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)*, por Organización Internacional del Trabajo, 2021 (<https://bit.ly/3xG0PFK>).

Ahora bien, la ratificación es la parte más sencilla. A raíz de ello, el Estado tiene dos años para ajustar la legislación; asimismo, reportará periódicamente y de manera obligatoria su aplicación y estará sujeto a la supervisión por parte de la OIT, que puede presentar quejas por su incumplimiento. Como podemos ver, el principal desafío es en realidad la implementación.

Sobre el hostigamiento sexual laboral, la OIT ha señalado en diversas oportunidades que es incompatible con un trabajo seguro y decente (2019a), que constituye una amenaza importante para las personas en el mundo del trabajo y un abuso de los derechos humanos. Del mismo modo, el Comité CEDAW (1992) ha reconocido su impacto negativo en el acceso al empleo. Para la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, debe ser erradicado.

Como se presenta en la tabla 2, varios instrumentos internacionales han abordado este fenómeno, pero adolecían de una mirada integral. En tal sentido, hoy se tiene un estándar internacional que tiene el objetivo de prevenir, atender y eliminar la violencia y el acoso. La conciencia de género ha permeado el mundo laboral, al menos formalmente.

Tabla 2
Normativa internacional en materia de hostigamiento sexual laboral

Año	Instrumento	Descripción
1989	Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales	“Los gobiernos (...) especialmente deberán garantizar que los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de protección contra el hostigamiento sexual”. Art. 20 núm. 3 apartado d.
1992	Recomendación General Nº 19 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	“La igualdad en el empleo puede verse gravemente afectada cuando las mujeres son objeto de violencia específica de género, como el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo”. Art.11.
1994	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	Define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, ya sea que “tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar”. Art. 2.
1995	Declaración y Plataforma de Acción de Beijing	“Llama a los gobiernos, empleadores, sindicatos, organizaciones comunitarias y juveniles y organizaciones no gubernamentales a desarrollar programas y procedimientos para eliminar el acoso sexual en los lugares de trabajo (...)”. Numerales: 50, 71, 180, 283 y 290.
2006	Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer	Identifica al acoso sexual en el lugar de trabajo como una forma de violencia que ocurre en la comunidad. Cap. IV.
2010	Recomendación 200, sobre el VIH y el sida	Estipula que “deberían adoptarse medidas en el lugar de trabajo o a través de él para reducir la transmisión del VIH y mitigar sus repercusiones, que permitan: (...) velar por la prevención y la prohibición de la violencia y el acoso en el lugar de trabajo”. Núm. 14. C.

2011	Convenio 189 sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos	Establece que “todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia”. Art. 5.
2013	Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo	Enfatiza en “necesidad de establecer mecanismos de prevención, presentación de quejas y sanción de las prácticas de hostigamiento y acoso sexual laboral, así como otras formas de asedio y violencia contra las mujeres y los hombres, especialmente en el espacio laboral y educativo”. Párrafo 56.
2015	Recomendación 204, sobre la transición de la economía informal a la economía formal	Señala que los Estados miembros deben velar por que las estrategias, planes nacionales, estrategias y presupuestos tengan un marco integrado que incluya “la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia, incluida la violencia de género en el lugar de trabajo”. Art. 11.
2015	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Establece el objetivo específico de “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” en el ODS 5. Igualmente, promueve la transversalización de género en las metas e indicadores de los demás objetivos de desarrollo sostenible. Una de sus metas es eliminar la violencia contra mujeres y niñas en el ámbito público.
2017	Recomendación 205, sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia	Establece que, “al responder a la discriminación derivada de conflictos o desastres o exacerbada por ellos, los miembros deben prevenir y castigar todas las formas de violencia de género, incluidas la violación, explotación y acoso sexual, y proteger y apoyar a las víctimas”. Núm. 15. E.
2017	Recomendación General 35 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Establece que la violencia de género contra las mujeres ocurre en los espacios públicos y privados y en todas las áreas de interacción humana, incluyendo “el lugar de trabajo”. Núm. 20.

Nota: Elaboración propia.

El Convenio 190 dispone la adopción de una estrategia integral y señala en sus artículos 9 y 10 que los Estados adoptarán una legislación que contemple una política del lugar de trabajo específica y que se contemple en la gestión de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, que se identifiquen

y evalúen los riesgos con participación de las trabajadoras, los trabajadores y sus representantes, y se adopten medidas para su prevención. Además, que se proporcione información y capacitación acerca de los peligros y riesgos identificados, las medidas de prevención, protección, derechos y responsabilidades con relación a la política mencionada, a proteger la privacidad de las personas implicadas, y prever acceso a asistencia y servicios.

2. Una realidad insoslayable: existe tolerancia social frente al hostigamiento sexual laboral

Hay que destacar que tenemos herramientas jurídicas potentes. No obstante, venimos de una sociedad en la que se convive con la violencia, y nos han entrenado para normalizarla. Es innegable: estilos de crianza basados en el castigo corporal y trato humillante se han transmitido de generación en generación. En América Latina y el Caribe, casi uno de cada dos niños y niñas experimenta disciplina violenta (UNICEF, 2018). En Perú, datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática ([INEI], 2020) confirman que el 48 % de niños y niñas justifica la violencia y creen que las madres y los padres tienen derecho a golpear a sus hijos. Por su parte, el 47 % de padres y 40 % de madres piensa que tienen derecho a golpear a un hijo o hija que se porta mal. En caso de estudiantes, un 24.4 % del total señalaron que en el último mes habían golpeado a una persona en el colegio (Cuba & Osoreo, 2017).

La violencia se presenta como un *continuum*, implica que las víctimas de manera continua y sistemática experimentan diversas situaciones de violencia y en diferentes escenarios (Cockburn, 2004); así, se torna cotidiana y válida culturalmente. Investigaciones recientes (INEI, 2020) evidencian que, de cada diez personas, seis la justifican: se ha normalizado el uso de la violencia y se tolera socialmente. En este contexto, no sorprende que, el 46.4 % de mujeres víctimas de violencia física no hubiera buscado ayuda porque “no era necesario”, porque creen que “de nada sirve” (2.3 %), porque consideran que tuvieron “la culpa” (1.8 %) y porque piensan que “son cosas de la vida” (1.6 %) (INEI, 2021).

Los argumentos vistos líneas arriba son frecuentes, lamentablemente universales y revelan que muchas prácticas nocivas no se reconocen como violencia. Se la minimiza y se la percibe como no perjudicial a la autonomía de las personas: se tiende a aceptarla porque el umbral de violencia subió, casi sin darnos cuenta.

El entorno social la justifica y, en materia de hostigamiento sexual laboral, por ejemplo, se exculpa a las personas agresoras: se considera que es parte de su naturaleza dominar, controlar,

hostigar, que están gobernadas por su instinto sexual y no disciernen. En esa línea, son frecuentes expresiones como: “los hombres son así”, “no pueden poner freno”, “no pueden dejar pasar la oportunidad”, “lo hacen por diversión”.

Por otra parte, se culpa —de manera perversa— a las víctimas. Se considera que tienen el deber de poner límites a los actos de hostigamiento sexual y prevenir su comisión; es por ello que pueden escucharse frases como: “ella se lo buscó por ser coqueta”, “el hombre propone, la mujer dispone”, “ella me provocó con su forma de vestir”. En Perú, los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales evidencia que el 45.1 % de personas encuestadas en 2013, 43.8 % en 2015 y 31.1 % en 2019 cree que una “mujer que se viste provocativamente está buscando que la acosen sexualmente” (INEI, 2020). Incluso las víctimas —como se ha visto— justifican la violencia que es ejercida contra ellas y se autculpabilizan; por tanto, restan responsabilidad a la persona que las está agrediendo. Al estar normalizada, minimizan la gravedad de los hechos.

Conocer esto nos permite comprender por qué muchas víctimas no buscan ayuda o denuncian, por qué las personas espectadoras no se involucran y olvidan que “la indiferencia también es violencia”... fundamentalmente, por qué conductas de hostigamiento sexual laboral no son vistas como actos de violencia que deben repudiarse y erradicarse.

Bajo este contexto, no sorprende que el hostigamiento sexual laboral tenga alta tolerancia social, entendiendo por tal el conjunto de hábitos, actitudes, percepciones y prácticas culturales que lo hacen posible y lo perpetúan (ONU Mujeres Colombia, 2010; Naciones Unidas. Asamblea General, 2006). No hay conciencia sobre la vulnerabilidad en la que determinados grupos se encuentran. Todo esto compone un sistema que legitima la violencia y explica por qué las entidades públicas deben realizar diagnósticos anuales que permitan conocer el nivel de tolerancia institucional frente al hostigamiento sexual e impulsar políticas de “tolerancia cero” que contribuyan al cambio cultural para erradicar la violencia, mitigar la cultura del silencio y reducir la impunidad.

Para conocer el daño que causa la violencia y promover la toma de conciencia sobre esta problemática, en la siguiente tabla se presentan las consecuencias que genera sobre las víctimas, en las entidades y en la sociedad.

Tabla 3
Efectos del hostigamiento sexual laboral

En la víctima	En la entidad	En la sociedad
Afecta su salud: la persona somatiza y ello repercute en su salud física y psíquica (ansiedad, depresión).	Afecta el clima laboral y las relaciones en el lugar de trabajo.	Refuerza la discriminación estructural y afecta la autonomía de las mujeres.
Perjudica sus relaciones interpersonales: tiene cambios de conducta, comienza a alejarse de sus amistades por temor o vergüenza.	Disminuye la productividad debido al ausentismo, tardanzas, incremento de licencias por enfermedad, desmotivación del personal.	Perjudica seriamente la igualdad en el empleo: dificulta el acceso a mejores oportunidades de trabajo y promociones, incrementa la segregación laboral.
Impacta en su desarrollo laboral: genera ausentismo, desertión, se reduce su productividad; el estrés constante provoca, en ocasiones, su renuncia al trabajo.	Afecta la salud y seguridad en el trabajo.	Incrementa los costos económicos debido a la reintegración social de las víctimas.
Impacta en sus derechos: atenta contra su integridad, su derecho al trabajo y a vivir un mundo laboral sin violencia, entre otros.	Genera alta rotación de personal por renuncias o traslados.	Impacta en el desarrollo económico y social.
	Daña la reputación de la entidad.	

Nota: Elaboración propia.

3. La prevención es clave, ¿es posible afirmar lo contrario?

Desde hace 30 años, se vienen promoviendo de manera paulatina medidas que garanticen un Estado sin acoso. Cabe mencionar que la aplicación de las políticas sobre hostigamiento sexual se encuentra sustentada en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú (1993), que establece que “en toda relación laboral se deben respetar los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos en la Constitución y la ley”. De la misma manera, señala que en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma, “la interpretación debe ser favorable al trabajador”.

Merece la pena subrayar que existe un discurso consensuado —como nunca antes— sobre la necesidad de fomentar un mundo laboral que no tolere la violencia y que promueva relaciones

laborales respetuosas e igualitarias, aunque no siempre fue así. A continuación, se presenta una tabla que resume los cambios normativos que se han dado en el Perú.

Tabla 4
Hitos de la regulación nacional del hostigamiento sexual laboral

Año	Norma	Descripción
2003	Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Reglamento	Establece el concepto, señala los elementos constitutivos del hostigamiento sexual laboral, así como los procedimientos para sancionar el hostigamiento sexual. Su reglamento se aprobó ese mismo año mediante Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES. Precisa los alcances del procedimiento de investigación, las disposiciones para el régimen laboral privado y público, regula la política de prevención y precisa responsabilidades para las entidades. Designa a la Presidencia del Consejo de Ministros como responsable del seguimiento y monitoreo en el ámbito institucional del sector público a nivel nacional.
2013	Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil	Reconoce al hostigamiento sexual como falta disciplinaria y, según su gravedad, establece que pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo. Art. 85.
2018	Decreto Legislativo N° 1410, Decreto Legislativo que incorpora el Delito de Acoso, Acoso Sexual, Chantaje Sexual y Difusión de Imágenes, Materiales Audiovisuales o Audios con Contenido Sexual al Código Penal	Modifica la Ley N° 27942 y la Ley del Servicio Civil. Precisa el concepto y plantea mejoras al procedimiento. Incorpora el delito de acoso sexual al Código Penal y reconoce como agravante la conducta que se lleva a cabo en el marco de una relación laboral, educativa o formativa de la víctima. Dispone que se apruebe un nuevo reglamento.

2019	Decreto Supremo N° 005-2019-MINEDU que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la SUNEDU	N°	Determina la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones y categoriza como Muy grave: “No contar con un documento normativo interno o protocolo, o contando con ellos, no activarlos para la prevención, atención y protección en casos de violencia, acoso u hostigamiento sexual en la comunidad universitaria”. Núm. 4.11. del Anexo. Esta norma, de conformidad con la Ley N° 30220, Ley Universitaria y la Resolución Ministerial N° 380-2018-MINEDU se aplica a universidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras que funcionen dentro del país.
2019	Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP que aprueba el nuevo Reglamento de la Ley N° 27942	N°	Incorpora los principios de celeridad, informalismo, interés superior del niño, niña y adolescente, impulso de oficio y no revictimización. Establece los enfoques que guiarán la aplicación e interpretación de la ley, como el de género. Incorpora reglas generales para la prevención, protección y sanción, mencionando por primera vez a las evaluaciones anuales y las capacitaciones especializadas. El artículo 62 de esta norma establece de manera directa que las instituciones mantendrán una política interna que prevenga y sancione el hostigamiento sexual, a través de medidas adoptadas como directivas, reglamentos internos o documentos de similar naturaleza. Asimismo, la norma referida dispuso en su Quinta Disposición Complementaria Final que todas las instituciones públicas adecúen sus protocolos a lo establecido en el Reglamento.
2019	Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 144-2019-SERVIR-PE, que aprueba los lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas	N°	La Autoridad Nacional del Servicio Civil, habilitada por la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual para emitir lineamientos sobre la materia, promulga los lineamientos citados. Como disposición complementaria establece que las entidades que cuenten con normativa interna respecto al hostigamiento sexual deberán adecuar sus lineamientos a lo establecido en la norma referida.
2020	Resolución Ministerial N° 115-2020-MIMP, que aprueba los formatos referenciales para queja o denuncia por hostigamiento sexual en el sector público o privado	N°	Habilitado por el nuevo Reglamento de la Ley N° 27942, el MIMP actualiza los formatos referenciales a través de los cuales se pueden presentar las quejas o denuncias para los casos de hostigamiento sexual. El artículo 3 precisa que las instituciones públicas adecúen sus lineamientos, guías, directivas, protocolos u otros documentos para considerar, en el marco de sus funciones, los formatos mencionados.

2021 Decreto Supremo N° 021-2021-MIMP, que modifica el Reglamento de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual	La norma plantea mejoras en la atención a la víctima; señala que el procedimiento se inicia a pedido de parte, sea la persona hostigada o un tercero, o de oficio, bajo responsabilidad cuando la institución conoce por cualquier medio los hechos que presuntamente constituyen hostigamiento sexual. Asimismo, contempla la lectura de un acta de derechos para que acrediten que el/la denunciante ha sido informada de sus derechos. También dispone una serie de modificaciones al procedimiento disciplinario que se instaura en centros universitarios.
2021 Decreto Supremo N° 015-2021-MIMP, que aprueba los Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Gestión Pública	Establece siete lineamientos de aplicación obligatoria y progresiva para las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. El lineamiento 4, sobre incorporación del enfoque de género, establece que se debe prevenir y sancionar el hostigamiento sexual.

Nota: Elaboración propia.

Actualmente, el hostigamiento sexual laboral es reconocido por las normas peruanas como una modalidad de violencia de género. De manera específica, se define como:

una conducta de naturaleza o connotación sexual o sexista no deseada por la persona contra la que se dirige, que puede crear un ambiente intimidatorio, hostil, humillante; o que puede afectar su actividad o situación laboral (Decreto Legislativo N° 1410, 2018, art. 4).

Ahora bien, las entidades deben diseñar e implementar políticas preventivas frente al hostigamiento sexual laboral, considerando los enfoques de género, derechos humanos, interseccionalidad, intergeneracional, interculturalidad y discapacidad, como lo indica el artículo 5 del Reglamento de la Ley N° 27942. Es necesario partir de este marco de análisis porque son enfoques que se complementan y son fundamentales para una gestión institucional que desea responder de manera eficaz a esta problemática. Esto nos permite reconocer sus particularidades y ofrece una lectura real del fenómeno que se enfrenta. A continuación, precisaremos algunos aspectos esenciales.

1. Género no es sinónimo de mujer; por ende, hablar de violencia de género⁴ no se refiere

⁴ Definida por el MIMP (2019) como “cualquier acción o conducta, basada en el género y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades (raza, clase, identidad sexual, edad, pertenencia étnica, entre otras), que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una

- a la violencia que padecen únicamente las mujeres, aunque son las principales víctimas (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP). Esto explica, por ejemplo, el uso de la expresión “violencia de género contra las mujeres” en la legislación peruana.
2. El hostigamiento sexual laboral es una modalidad de violencia de género; de tal manera lo identifica el MIMP en el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021: permite comprender que se sustenta en estereotipos de género y en el abuso de relaciones de poder.
 3. Se produce en un contexto de discriminación estructural. Se entiende por tal al “conjunto de patrones socioculturales instalados en las personas, las instituciones y la sociedad” (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, 2019); parte de la existencia de un sistema de género, se expresa en prácticas violentas que son avaladas por el orden social y coloca de manera sistemática a un grupo de personas en situación de vulnerabilidad (Young, 2000).
 4. Conforme lo indica el artículo 4 de la Ley N° 27942, el hostigamiento sexual laboral se manifiesta a través de conductas de naturaleza sexual, es decir comportamientos o actos físicos, verbales o gestuales con contenido sexual o conductas sexistas, es decir, comportamientos que refuerzan estereotipos de género (Decreto Legislativo N° 1410, 2018).
 5. Puede presentarse en contextos de trabajo remoto: del mismo modo que se puede trabajar a distancia, se puede ser víctima a distancia. Asimismo, puede ocurrir dentro o fuera del trabajo y dentro o fuera de la jornada laboral, como lo indica el artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 27942.
 6. Afecta la dignidad de las personas, genera el atropello de derechos humanos laborales, causa sufrimiento y daña a las personas (Gómez, 2011).
 7. Enfrentarlo es responsabilidad colectiva, no solo de la víctima.

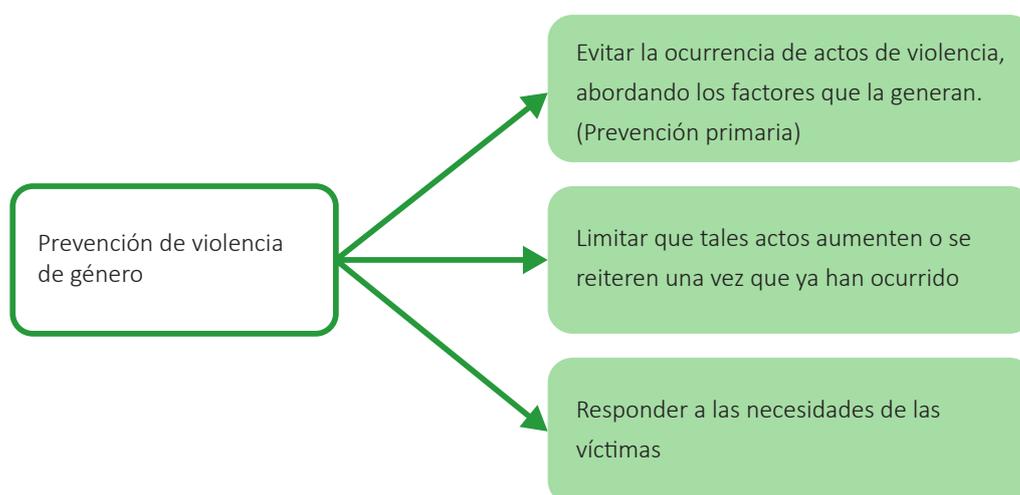
Una mirada a las estrategias que se desarrollan permite afirmar que principalmente están enfocadas en el acto lesivo en sí, sus consecuencias y el empoderamiento de las víctimas. Se han centrado en informar acerca del procedimiento, brindar una atención sin revictimizar y basada en los principios y garantías que ha establecido la Ley N° 27942, su reglamento y modificatorias. No obstante, cabe preguntarse: ¿es suficiente intervenir de esta manera? Al respecto, por el trasfondo cultural y estructural que tiene este tema, se considera que la intervención debe centrarse también en fomentar una cultura de prevención y generar una responsabilidad colectiva. Precisamente es donde existe menor avance, como lo ha indicado el Comité CEDAW (2014, p. 7), órgano que supervisa la aplicación de la Convención Belem do Pará. Al respecto, se indica

persona, tanto en el ámbito público como en el privado”.

que los Estados tienen la obligación de actuar con debida diligencia para prevenir la violencia y debe ser integral, es decir, debe “prevenir factores de riesgo y fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva”, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009).

Cabe mencionar que nuestro país ya tiene una definición de prevención de violencia de género contra las mujeres.

Figura 1
Concepto



Nota: Adaptado de *Marco conceptual para la prevención de la violencia de género contra las mujeres* (p. 27) por Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2022, (<https://www.gob.pe/es/i/2842546>).

Es un aspecto que no puede ser subestimado porque necesitamos combatir las causas de la problemática y generar un cambio cultural si deseamos mostrar una política firme e inequívoca de cero tolerancia al hostigamiento sexual laboral (Jolly, 2002).

Se incide, por ello, en volcar la mirada en la prevención primaria, aquella que aborda los factores que generan el fenómeno y está dirigida a toda la población en general, claro está, considerando sus necesidades diferenciadas para que las acciones institucionales sean más efectivas.

Sobre ello, el Reglamento de la Ley N° 27942 dispone en el artículo 4.c que “las entidades, autoridades y toda persona involucrada en la prevención y sanción” deben garantizar la igualdad

entre las personas, independientemente de su sexo o género, y prescribe en su artículo 62 que las instituciones mantendrán una política interna que prevenga el hostigamiento sexual, además de establecer protocolos adecuados.

No hay que olvidar considerar que “prevenir el hostigamiento sexual laboral en las entidades públicas” es uno de los lineamientos del Objetivo Prioritario 5 de la Política Nacional de Igualdad de Género, para así reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad. Ciertamente, en los últimos años, entidades como SERVIR, el MIMP, el MTPE, han adoptado medidas para alcanzar este objetivo. Al respecto, se puede afirmar que el fortalecimiento de las acciones institucionales ha sido posible por el proceso que se generó a partir de 2019 en el que, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 144-2019-SERVIR-PE, se aprobaron los Lineamientos para la Prevención, Denuncia, Atención, Investigación y Sanción del Hostigamiento Sexual en las Entidades Públicas. Otra medida positiva la constituyen los Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Gestión Pública, cuyo avance se reporta cada noviembre.

Tabla 5

Acciones preventivas en materia de hostigamiento sexual laboral a cargo de las entidades públicas

Responsable	Descripción
Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico anual anónimo que garantice el derecho a la intimidad de las personas encuestadas. El cuestionario puede ser incluido en otras evaluaciones como las de clima laboral. • Capacitaciones de sensibilización al inicio de la relación laboral o formativa, y especializadas para el personal de las oficinas de recursos humanos. • Difusión periódica sobre temas relacionados a manifestaciones, canales de denuncia, formatos de denuncia, procedimiento y otros. • Cláusulas en los contratos y convenios. Para la entidad, que adopte medidas de prevención y sancione a las personas agresoras. Para las personas trabajadoras y modalidades formativas, que respeten la normativa.

Base legal: Lineamientos para la Prevención, Denuncia, Atención, Investigación y Sanción del Hostigamiento Sexual en las Entidades Públicas, 2019, capítulo 7.

Unidad de organización que ejerce la función de transversalizar el enfoque de género (algunos casos OGPP u OGRH) Numeral 6.5.1	Las entidades de la administración pública de los tres niveles de gobierno comunican las acciones desplegadas para el cumplimiento del lineamiento: prevenir y sancionar el hostigamiento sexual laboral. Base legal: MIMP. Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Gestión Pública, 2021, Numeral 7.4.8
De no contar con unidad responsable, será el encargado de supervisar los lineamientos. Numeral 6.5.2	

Nota: Elaboración propia.

4. Para fomentar una cultura de prevención se necesita conocer y comprender: hablemos de estereotipos de género y relaciones desiguales de poder

4.1. Estereotipos de género

Los estereotipos de género, ideas preconcebidas y mecanismos sutiles por medio de los cuales se reproduce la desigualdad en perjuicio de las mujeres, y también para los hombres, crean un “deber ser” en función al sexo biológico (Cook & Cusack, 2010). Como indica la Política Nacional de Igualdad de Género, surgen sobre la base de lo que se asume y espera que sea lo masculino y lo femenino (MIMP, 2017).

Estas construcciones, elaboradas a partir de la diferencia sexual (Ruiz-Bravo, s.f.), establecen patrones de conducta, modela los papeles que deben desempeñar las personas y se manifiesta diariamente en todos los ámbitos de nuestras vidas.

Debido a que influyen en nuestra percepción, comportamiento, intereses, elecciones y como vemos a las personas; en suma, tienen gran alcance: las mujeres son vistas “naturalmente” como personas débiles, pasivas, emocionales, maternales, cuidadoras, dependientes afectiva y económicamente, volubles, miedosas, influenciables, comprensivas y presupone a los hombres como personas valientes, líderes, ambiciosas, fuertes, lógicas, competitivas, dominantes, directos, insensibles, seguros, independientes: características asociadas con el modelo tradicional de feminidad y masculinidad, respectivamente.

Si aún hay dudas al respecto, presentamos un ejemplo. En la Antigüedad, las mujeres estaban sujetas a la autoridad masculina. Más adelante, en el siglo XVIII, se consolida el discurso de lo privado para las mujeres y lo público para los hombres. El siglo XIX se institucionaliza en cuerpos jurídicos que las mujeres no tienen derecho a trabajar. Cabe mencionar, que el trabajo femenino remunerado, es visto como “el fenómeno social más significativo del mundo del trabajo actual” (Olea, 1995).

Como se advierte, se perpetúa creencias de las mujeres como cuidadoras y en contrapartida, la imagen de los hombres como proveedores, vigentes hasta hoy; se asocia a las mujeres con la maternidad como fuente de realización personal, como es evidenciado en diversos estudios: un 52% de personas encuestadas creen que “La mujer primero debe cumplir su rol de madre y esposa, antes de cumplir sus sueños” (INEI, 2020); en esa misma línea de pensamiento, un 56% piensa que “La mujer puede trabajar siempre y cuando no descuide la casa y los/as hijos/as” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUSDH], 2020). En la actualidad, ideas relacionadas a que las mujeres y no los hombres deben asumir las labores domésticas y de cuidado, promueve una opinión estereotipada sobre el nivel de compromiso de las mujeres con su trabajo y su valor como trabajadoras.

¿El género debería ser irrelevante en el mundo laboral? Sí. ¿Lo es? No, los estereotipos están presentes en el mundo laboral, legitiman situaciones, lo contaminan e importan tanto que generan segregación de género, violencia y discriminación.

Según los roles asignados a hombres y mujeres, a estas últimas les correspondería: el hogar; entonces, las que no están en “su lugar” son consideradas transgresoras del orden “natural”, porque no se comportan como deberían y son vistas como una amenaza a la preeminencia masculina. Es así debido a que se espera que desarrollen un papel subordinado, al servicio de los varones, no se las visualiza como personas con derecho a su autonomía y a su integridad física y sexual.

Culturalmente, se otorga mayor valor a lo masculino que a lo femenino; repercute no solo en ingresos y oportunidades, sino en la posición que tienen las personas en la sociedad. En este marco, estereotipos sobre las capacidades y habilidades generan que existan trabajos feminizados o masculinizados: las mujeres se autoexcluyen de optar por carreras consideradas “de hombres” y los hombres se autoexcluyen de solicitar empleo en actividades de “mujeres”. No sorprende

que las mujeres, que representan el 47% de la población que trabaja en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, estén ligadas en su mayoría a carreras asociadas al cuidado como profesorado y magisterio (SERVIR, 2022a).

Es importante evidenciar que constituyen una problemática, porque nos afectan cuando no corresponden con nuestras habilidades, capacidades, necesidades personales; en definitiva, limitan el potencial de las personas y su desarrollo personal, profesional y familiar: esto genera presión, incomodidad e incluso sufrimiento.

Esteretipos rígidos de masculinidad en la que ser hombre implica tener control y poder sobre las mujeres, puede derivar en situaciones de violencia; bajo su influencia, se van generando comportamientos permitidos o censurados socialmente. Entonces, debido a que hemos interiorizado los estereotipos de género —que son diferentes para hombres y mujeres— no es extraño que, en muchos casos, los actos de hostigamiento sexual laboral por ejemplo, se consideren prácticas de seducción propias de la naturaleza de los hombres y se piense que las mujeres disfrutan que las persigan. Por ende, no se visualiza a los actos de hostigamiento sexual laboral como manifestación de violencia y ejercicio abusivo de poder.

Al respecto, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en su artículo 8.b pone de manifiesto el compromiso de los Estados para modificar los patrones estereotipados sobre hombres y mujeres. Está claro que las obligaciones contenidas en los tratados mencionados vinculan al Estado peruano y a cada una de las entidades que conforman la administración pública.

Sobre este punto, es necesario precisar que mediante Decreto Supremo N.º 015-2021, se aprobó los Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión pública, el cual dispone, a través del Lineamiento 4, que las entidades públicas de los tres niveles de gobiernos comprendan y den relevancia a identificar la existencia de estereotipos de género, discriminaciones, desigualdades y brechas entre mujeres y hombres en su diversidad.

La presencia de estereotipos en las entidades y en el personal es un obstáculo para generar entornos igualitarios y dificultan la sostenibilidad de los esfuerzos emprendidos para erradicar prácticas tan dañinas como la de hostigamiento sexual laboral.

4.2. Abuso de relaciones de poder

Se puede afirmar que el poder ha organizado la vida de las personas e históricamente determinados grupos han ejercido poder sobre otros, y han ostentado un estatus superior. En el mundo laboral las mujeres gozan de menos poder que los hombres, ocurre debido al trasfondo cultural que prevalece en la sociedad, no se las considera integrantes legítimas de un campo considerado masculino.

Debe tenerse presente que “el poder es un concepto que ha evolucionado y ha justificado a su vez la dominación de los hombres sobre las mujeres y su mayor valoración sobre estas” (Kaufman, 2000, p.6). Diversos estudios confirman que el orden cultural, visto históricamente como natural, impuso distinciones (Instituto de la Mujer, 1992; Sullerot, 1988). La historia, ha legitimado a lo femenino como inferior; pese a los años transcurridos, no sorprende que aún gran parte de la población considere a las mujeres como seres inferiores y sin poder, como vemos en algunos datos:

- Desde muy niñas, “las mujeres deben aprender a ser pacientes, comprensivas y complacer a sus parejas en todo”, lo cree el 45.4% de personas encuestadas. (INEI, 2016, p.110)

La violencia es un mecanismo de poder -como lo señala la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas- que fuerza la subordinación.

Bajo esa consideración, el hostigamiento sexual laboral surge de relaciones desiguales de poder, es un asunto de poder, más claro: de abuso de poder y control sobre quienes menos poder tienen; potencia la dominación, otorga más poder a las personas agresores y refuerza la subordinación al mantener a las víctimas en “su lugar”.

Al respecto, se coincide con Kornblit y Petracci, quienes refieren que es un poder basado en el género (2002), que se basa en la percepción de cómo deben ser los hombres y las mujeres en la sociedad; entonces, utiliza los actos de violencia -manifestaciones sexuales o sexistas- como medio para someter a las personas en desventaja. Segato confirma esta idea e indica que el objetivo de la violencia sexual no está en el orden de lo sexual, sino en el orden del poder (2018).

En definitiva, cualquiera que sea la estrategia que adopten las entidades, deben partir por tomar conciencia de la existencia de relaciones de poder desequilibradas que deben erradicar.

5. Para fomentar una cultura de prevención, los hombres también tienen que involucrarse

Son escasas las voces que han reparado en la necesidad de intervenir en más frentes e involucrar a los hombres, coprotagonistas de este fenómeno. Cabe anotar que las políticas frente al hostigamiento sexual laboral están a favor de la igualdad de género y estas se dirigen no solo a las mujeres, sino que incluye también a los hombres, quienes representan el 51.7 % del servicio civil peruano.

Ciertamente, el tratamiento de la figura de los hombres como agentes de detección, freno y cambio, en suma aliados frente a este fenómeno, ha sido escasamente abordado y contrasta con la mirada negativa que recae sobre ellos por su rol de culpables o cómplices.

Es preciso entender, que género no es sinónimo de mujeres y al ser una categoría relacional, no se pretende visualizarlos de manera separada. Por el contrario, permite entender que no es un fenómeno individual o aislado o solo un “asunto de mujeres”, sino un problema público estructural; asimismo, posibilita comprender que existe un sistema opresivo que afecta a hombres y mujeres y no genera bienestar, lo que requiere un actuar colectivo para enfrentarlo.

Con mayor razón, la toma de conciencia sobre la necesidad del involucramiento de los hombres importa, en cuanto evidencia que no es el único participante-culpable del ciclo de violencia y porque fomenta su reconocimiento como parte de la solución.

Según esta mirada, las entidades públicas necesitan posicionar el trabajo en este contexto y enfocarse en los mandatos de las masculinidades que impregnan la cultura organizacional. Los hombres, al igual que las mujeres, están “encadenados a los modelos de género que han heredado” (Connell, 1997, p. 21), los cuales responden a patrones culturales que a través del tiempo han dotado de atributos y características a su sexo biológico.

De hecho, el sistema sexo-género, que alude a un sistema de poder que “sostiene una relación desigual entre mujeres y hombres” (Aguilar, 2008, p.4), afecta a los hombres y es necesario evidenciarlo. Bajo ese marco, ser un “verdadero hombre” implica cumplir determinadas características que la sociedad espera y exige desde el aspecto físico y emocional. Esto ha instaurado guiones sobre la manera de como los hombres se relacionan con los demás y consigo

misimos, incluso en el ejercicio de su sexualidad, pues siguen un modelo de masculinidad hegemónica.

Como ha sido señalado por diversos estudios sobre masculinidades, los hombres tienen que demostrar que son hombres constantemente y serlo implica tener poder, ser fuerte, ser heterosexual, alardear sobre el desempeño sexual, rechazar lo considerado femenino y abrazar la homofobia (Bonino, 2002; Connell et al., 2005; Kaufman, 1999; Kimmel, 1997). Aprenden que es central reprimir y negar emociones, considerar a las mujeres como objeto de placer y asumir la violencia como indicador de virilidad y mecanismo para establecer el orden “natural” cuando su masculinidad se cuestione. Tenemos estudios que verifican que un 28.8 % de personas encuestadas cree que “el varón es violento por naturaleza y, por eso, no puede cambiar su conducta” (INEI, 2016, p. 119). Esto ha sido impuesto, dolorosamente aprendido, normalizado y se trasmite de generación en generación.

Tabla 6
Principales mandatos de la masculinidad hegemónica

Mandatos	Frases ejemplificadoras
Poder y control sobre las mujeres como regla	“Los hombres mandan, las mujeres obedecen” “El que persevera alcanza”
Rechazo a lo femenino	“Es asunto de mujeres”
Valoración de la mujer como objeto de placer de los hombres	“Ella se viste así para provocar”
Educación basada en la represión y negación de emociones para demostrar que se es un hombre	“Tienes que ser fuerte” “Los hombres no lloran”
Irrefrenable instinto sexual que traslada la responsabilidad a las mujeres	“Porque el ‘verdadero hombre’ no puede decir no” “Los hombres somos fáciles de seducir” “Tan linda y yo sin frenos”
Desempeño sexual como medición de hombría	“Los hombres de verdad son conquistadores” “No se le va ni una viva”
Violencia como indicador de virilidad y medio para afirmar poder y control	“Se portó mal y por eso la castigo”

Nota: Elaboración propia.

Las creencias culturales de este tipo encubren la gravedad de los actos de hostigamiento sexual laboral, perpetúan las relaciones de desigualdad y se convierten en la base de la violencia.

Incidir en este aspecto permitirá comprender cómo los hombres en su diversidad estructuran sus masculinidades dentro de actitudes, comportamientos y prácticas inequitativas y nocivas como las de hostigamiento sexual laboral, más aún si en el campo laboral, el 96 % de presuntos hostigadores sexuales son hombres, tal y como lo indica los resultados del Diagnóstico de las oficinas de recursos humanos del Estado sobre la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual en el trabajo promovido por SERVIR (Servir Perú, 2022). Solo este dato da cuenta de la relevancia de ampliar el enfoque preventivo a los hombres en general y plantear intervenciones alineadas a ese fin. Entenderlo así no busca justificar los actos, las personas agresoras deben ser sancionadas y las intervenciones diferenciadas.

Como indica Simone de Beauvoir, “no se nace mujer”. De la misma manera, no se nace hombre, porque el hombre no es menos producto social. Lo femenino como lo masculino son constructos sociales.

Es necesario abordarlo de esta manera porque sin la participación de los hombres, la igualdad y el mundo laboral seguro y libre de violencia que se desea no será posible. Ello conllevará a generar condiciones para que adviertan la existencia de prácticas naturalizadas, se quiebre el silencio, se fortalezca la capacidad de denuncia y se promueva empatía sobre lo dañino que es el hostigamiento sexual laboral. Además, estas condiciones promueven la redefinición de su rol y fomentan que se sumen a frenar o cambiar actitudes y prácticas dañinas. Como lo indica Kauffman (1999), no es nada fácil “poner fin al permiso cultural y social hacia los actos de violencia” (p. 5).

Conclusiones

1. Con violencia no hay trabajo digno, menos igualdad. La adopción del Convenio 190 y la Recomendación 206 de la OIT marcan un punto de quiebre para las relaciones laborales e instauran un sistema de prevención y atención integral que promueve y garantiza el derecho a un mundo laboral sin violencia y acoso. Sin embargo, consideramos que esto no se garantizará si predomina un contexto cultural donde existen prácticas inaceptables que suelen ser normalizadas.
2. Es comprensible que exista tensión entre el marco legal y la realidad. El hostigamiento sexual laboral está sustentado en estereotipos de género y relaciones desiguales de poder. Estamos entonces ante un problema público que demanda el involucramiento de la

sociedad. Tal desafío —si no se ha notado— incluye a los hombres, coprotagonistas de este fenómeno.

3. Ante todo, debemos ser conscientes de que tenemos que multiplicar nuestros esfuerzos e ir más allá de lo tradicional para promover el cambio cultural que la realidad peruana y la administración pública necesita. Por tanto, mucho importa que las entidades públicas comprendan las causas del problema e implementen estrategias eficaces como la de fomentar una cultura preventiva. En definitiva, no es una tarea que será desarrollada en lo inmediato por los mecanismos para la igualdad de género o las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas con resultados a corto plazo. Tomará tiempo, implicará un trabajo continuo; sin embargo, debe iniciarse prontamente, sobre todo si se desea un Estado sin acoso y una sociedad que normalice vivir en igualdad.

Referencias

- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2014). *Violence against women: an EU-wide survey. Results at a glance*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_en.pdf
- Aguilar, T. (2008). El sistema sexo-género en los movimientos feministas. *Amnis: Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale*, 8. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2870086>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022a). *La Mujer en el Servicio Civil Peruano 2021*. <https://www.gob.pe/es/i/1736614>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (28 de febrero de 2022b). *Las entidades deben poner en práctica acciones para prevenir el hostigamiento sexual laboral en el Estado*. <https://www.gob.pe/es/n/586758>
- Bonino, L. (2002). Masculinidad hegemónica e identidad masculina. *Dossiers feministas*, (6), 7–36. <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/antropologia/masculinidad-hegemonica-e-identidad-masculina-bonino/18278357>
- CEPAL. Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. (2013). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Cockburn, C. (2004). The continuum of violence: A gender perspective on war and peace. In W. Giles & J. Hyndman, (Eds.), *Sites of Violence: Gender and Conflict Zones* (pp. 24-44.).
- Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (29 de

- enero de 1992). *Recomendación General N° 19: la violencia contra la mujer*. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recomgrales/19.pdf
- Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (2014). *Declaración de Pachuca* (OEA/Ser.L/II.5.32). http://plataforma.pncvfs.gob.pe/sites/default/files/2017-08/4.%20DeclaracionPachuca-ES%20Fortalecer%20esfuerzos%20de%20prevenci%C3%B3n_0.pdf
- Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (26 de julio de 2017). *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19* (CEDAW/C/GC/35) [Archivo pdf]. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-35-gender-based-violence>
- Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (1 de marzo de 2022). *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico del Perú* (CEDAW/C/PER/CO/9) [Archivo español en pdf]. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPER%2fCO%2f9&Lang=es
- Connell, R. (1997). La Organización social de la masculinidad. En T. Valdés & J. Olavarría (Eds.), *Masculinidad/es. Poder y crisis*. <http://masculinidad.org/wp-content/uploads/2017/01/La-organizaci%C3%B3n-social-de-la-masculinidad.pdf>
- Connell, R., Messerschmidt, J., Stéfano Barbero, M. & Morcillo, S. (2005). Masculinidad hegemónica. Repensando el concepto. *RELIES: Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, 6, 32–62. <https://doi.org/10.1177%2F0891243205278639>
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993), <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (1994), <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. (1989) https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169
- Cook, R. & Cusack, S. (2010). *Estereotipos de género: perspectivas legales transnacionales*. Profamilia
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Cuba, L. & Osos, T. (2017). La violencia homofóbica en la escuela peruana y sus particularidades

- respecto a otros tipos de violencia escolar: Una exploración cuantitativa. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, (9), 139 – 169. https://www.academia.edu/35672242/La_violencia_homof%C3%B3bica_en_la_escuela_peruana_y_sus_particularidades_respecto_a_otros_tipos_de_violencia_escolar_Una_exploraci%C3%B3n_cuantitativa
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. (1995) https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf
- Decreto Legislativo N° 1410. Decreto Legislativo que incorpora el Delito de Acoso, Acoso Sexual, Chantaje Sexual y Difusión de Imágenes, Materiales Audiovisuales o Audios con Contenido Sexual al Código Penal. (12 de setiembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-incorpora-el-delito-de-acoso-acoso-decreto-legislativo-n-1410-1690482-3>
- Decreto Supremo N° 005-2019-MINEDU que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) (20 de marzo de 2019). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1122850/Nuevo-RIS-SUNEDU-DS-05-2019-MINEDU.pdf>
- Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género. (4 de abril de 2019). <https://www.gob.pe/es/l/271118>
- Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP que aprueba el nuevo Reglamento de la Ley N° 27942. (22 de julio de 2019). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/343449/ds_014_2019_mimp.pdf
- Decreto Supremo N° 021-2021-MIMP que modifica el Reglamento de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. (26 de julio de 2021). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2039677/ds_021_2021_mimp.pdf
- Decreto Supremo N° 015-2021-MIMP que aprueba los Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Gestión Pública (22 de julio de 2021) <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/2030371-015-2021-mimp>
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Aproximación a la Problemática del Hostigamiento Sexual Laboral Contra Mujeres. Informe de Adjuntía – Informe N° 007-2018-DP/ADM*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe-de-Adjuntia-007-2018-DP-ADM-II.pdf>
- Gómez, M. (2011). *Guía práctica sobre hostigamiento sexual*. MIMP. https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/documentos/guia_hostigamiento_sexual.pdf
- Instituto de la Mujer. (1992). *El trabajo de las Mujeres a Través de la Historia*. Ministerio de Asuntos Sociales.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016). *Encuesta Nacional sobre Relaciones*

- Sociales, ENARES 2013 y 2015. Principales resultados.* https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1390/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales, ENARES 2019. Principales resultados.* https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion_enares_2019.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES 2020.* https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1795/
- Jolly, S. (2002). *Género y cambio cultural. Colección de Recursos de Apoyo.* BRIDGE. https://americalatinagenera.org/wp-content/uploads/2014/06/doc_217_genero-cambio-cultural.pdf
- Kaufman, M. (1999). *Las siete P's de la violencia de los hombres.* Conferencia dictada en un taller fue organizado por Save the Children/Reino Unido. Toronto, Canadá. http://redongdma.org/manuales/genero/datos/docs/1_ARTICULOS_Y_DOCUMENTOS_DE_REFERENCIA/G_MASCULINIDADES/las_siete_ps.pdf
- Kaufman, M. (2000). *Los hombres, el feminismo y las experiencias contradictorias del poder entre los hombres.* <https://www.michaelkaufman.com/wp-content/uploads/2008/12/los-hombres-el-feminismo-y-las-experiencias-contradictorias-del-poder-entre-los-hombres.pdf>
- Kimmel, M. (1997). Homofobia, temor, vergüenza y silencio en la identidad masculina. En: T. Valdés & J. Olavarría (Eds.), *Masculinidad/es. Poder y crisis.* <http://masculinidad.org/wp-content/uploads/2017/01/La-organizaci%C3%B3n-social-de-la-masculinidad.pdf>
- Kornblit, A. & Petracci, M. (2002). El acoso sexual en el escenario laboral. En *Psicología social* (pp. 167-171). Prentice Hall.
- Ley Nº 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. (27 de febrero de 2003) <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H841372>
- Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil. (3 de julio de 2013). <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30057.pd>
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará. (2020). *Tercer informe de seguimiento a la implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI.* <https://www.oas.org/es/mese cvi/docs/Tercer-Informe-Seguimiento-ES.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). II Encuesta Nacional de Derechos Humanos: Informe Analítico. <https://www.gob.pe/es/i/1599340>

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2016). *Violencia basada en género. Marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado*. <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgcvg/mimp-marco-conceptual-violencia-basada-en-genero.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2017). *Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/199417/Conceptos_fundamentales_sobre_el_enfoque_de_g%C3%A9nero_para_abordar_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas.pdf
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2022). *Marco conceptual para la prevención de la violencia de género contra las mujeres*. <https://www.gob.pe/es/i/2842546>
- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (1 de marzo de 2022). *Registro de denuncias de hostigamiento sexual laboral del MTPE recibió más de 1 300 denuncias en los últimos dos años*. <https://www.gob.pe/es/n/587180>
- Naciones Unidas. Asamblea General. (6 de julio de 2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer (A/61/122/Add.1)*. <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10742.pdf>
- Naciones Unidas. Asamblea General. (21 de octubre de 2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1)*. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
- Olea, M. (1995). El trabajo de la mujer en el derecho español. En: *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, (72), 165 – 176.
- ONU Mujeres Colombia. (2010). *Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/tolerancia-violencia-genero-colombia.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (2008). *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2010). *Recomendación 200: Recomendación sobre el VIH y el SIDA y el mundo del trabajo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_142615.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460

- Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Igualdad de género y trabajo decente: Convenios y recomendaciones claves de la OIT para la igualdad de género*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_088160.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *R204 - Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- Organización Internacional del Trabajo. (2015b). *R205 - Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3330503
- Organización Internacional del Trabajo. (2019a). *Un paso decisivo hacia la igualdad de género: En pos de un mejor futuro del trabajo para todos*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_725969.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (21 de junio de 2019b). *Convenio sobre la violencia y el acoso (núm. 190)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *Ratificación del C190 - Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)*. Recuperado el 4 de junio de 2022 <https://bit.ly/3xG0PFK>
- Quedrago, R. & Stenzel, D. (2021) *The Heavy Economic Toll of Gender-based Violence: Evidence from Sub-Saharan Africa* (WP/21/277). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781557754073.001>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 144-2019-SERVIR-PE, que aprueba los lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas (30 de octubre de 2019) <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1398293/Resoluci%C3%B3n%20de%20Presidencia%20Ejecutiva.pdf>
- Resolución Ministerial N° 115-2020-MIMP, que aprueba los formatos referenciales para queja o denuncia por hostigamiento sexual en el sector público o privado. (17 de julio de 2020) https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1031175/rm_115_2020_mimp.pdf
- Ruiz-Bravo, P. (s.f). *Una aproximación al concepto de género*. https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20180408_02.pdf
- Salazar, X., & Medina, C. (2020). *Diagnóstico sobre la violencia de género en la PUCP*. Informe de investigación. https://drive.google.com/file/d/1EUZCGx-qrxAXwfgT_MqCe7-s_vTi5Xai/view
- Segato, R. (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Prometeo Libros.

- Servir Perú. (24 de febrero de 2022). *Webinar: "Prevención del Hostigamiento Sexual en el Estado"* [Video]. Facebook. <https://fb.watch/e7bRSzmkdA/>
- Sullerot, E. (1988). *Historia y Sociología del Trabajo Femenino*. Península.
- UNICEF. (2018). *Disciplina violenta en América Latina y el Caribe. Un análisis estadístico 2018*. <https://www.unicef.org/lac/media/1726/file/UNICEF%20Disciplina%20Violenta.pdf>
- Vara, A. (2013). *Los costos empresariales de la Violencia de Género Contra las Mujeres en el Perú. Una estimación del impacto de la violencia contra la mujer en relaciones de pareja en la productividad laboral de las empresas peruanas*. Universidad San Martín de Porres. https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/1584/CostosEmpresariales_VcM_EmpresasPer%c3%ba.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Young, I. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Cátedra.

Marco integrado: por una gestión pública que genere valor público desde el enfoque basado en los derechos humanos

Framework: towards a public management generating public value from a human rights-based approach

Nilton Marcelo Quiñones Huayna*

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo contribuir con una mayor reflexión en el diseño de las políticas públicas. Para esto, se propone un marco integrado que promueva la implementación del enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) en la gestión pública peruana.

Primero se abordan conceptos como desarrollo, desarrollo humano, capacidades y el EBDH. Luego, se plantea un marco integrado para hacer efectiva la gestión pública, donde el EBDH es una de las cadenas de transmisión para el funcionamiento adecuado del gobierno desde una nueva gobernanza que genera valor público para el desarrollo humano. En este proceso sistémico se aborda la relación de la organización con el entorno (integrando teorías como la de desarrollo humano, EBDH y la nueva gobernanza pública) y se analiza la parte interna de la organización (integrando el EBDH en la cadena de valor y el enfoque de capacidades dinámicas).

Palabras clave: desarrollo, desarrollo humano, enfoque basado en los derechos humanos, gestión y valor público.

* Candidato a doctor en Gestión Estratégica por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestro en Economía, con posgrado en Desarrollo Humano, e ingeniero industrial. Miembro del Grupo de Epistemología de la Gestión y Teoría Organizacional - GEGTO de la PUCP. ORCID-ID: 0000-0002-0498-9886. Correo electrónico: nilton.quinones@pucp.pe

Abstract

This article seeks to contribute with a greater reflection on the design of public policies. In order to do so, an integrated framework is proposed to advance the implementation of the human rights-based approach (HRBA) in Peruvian public management.

For this, concepts such as development, human development, capabilities, and the HRBA are first addressed. Then, an integrated framework is proposed to make public management effective, where the HRBA is one of the transmission chains for the proper functioning of the government, from new governance that generates public value for human development. This systemic process addresses the relationship of the organization with the environment (integrating theories such as human development, HRBA, and new public governance) and analyzes the internal part of the organization (integrating HRBA in the value chain and the dynamic capabilities approach).

Keywords: development, human rights-based approach, public management, public value.

Introducción

El artículo aborda una de las inquietudes del Dr. Tanaka (2022) respecto de la necesidad de contar con una mayor reflexión que fundamente nuestras políticas, que las ubique dentro de un marco, que se reconozcan sus límites y posibilidades. Aun cuando la academia, la política y la gestión pública provienen de mundos distintos, con principios y reglas propias, estas deben ser complementarias y, en el caso del Perú, afrontan mayores desafíos.

El Decreto Supremo N° 010-2020-JUS define el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH). No obstante, no se tiene claro cómo integrar este concepto con otros desarrollados con anterioridad en la gestión pública o que se vienen desarrollando, como son la nueva gestión pública, la nueva gestión de la gobernanza, el valor público, la teoría de cambio y el enfoque de desarrollo humano.

Frente a esto, el presente artículo propone un marco integrado donde se articulen estos conceptos y donde se reconozca como centro de la gestión pública a las personas, y se garanticen sus derechos sin ninguna distinción.

Por lo tanto, el presente artículo aporta a la construcción de la teoría, al basarse en el análisis de investigaciones y publicaciones anteriores para dar a conocer una nueva teoría en conjunción de la línea de investigación propuesta. Para esto se revisa conceptos claves, se identifican alcances y conexiones entre sí que sustenten un marco integrado. Asimismo, la investigación es de alcance exploratorio (Pasco & Ponce, 2018), pues la integración de las teorías planteadas ha sido poco estudiada y se ha basado principalmente en la revisión bibliográfica de base de datos como el Scopus y Web of Science.

Finalmente, el artículo se ha estructurado en dos partes: en la primera se desarrollan los principales conceptos desde una entrada del desarrollo “para qué”, y en la segunda parte se plantea la propuesta del marco integrado.

1. Desarrollo “para qué”

Al preguntar a las personas si desean desarrollarse, es muy probable que su respuesta resulte afirmativa. Anhelamos la idea del desarrollo: para uno mismo, para la familia, la comunidad, el país, etc. Pero ante la pregunta “¿qué es el desarrollo?” empiezan los desafíos. Pues no existen consensos sobre su significado y este es el punto de partida en nuestro análisis como veremos a continuación.

El concepto de desarrollo tiene una discusión histórica, germinada en la Grecia clásica, forjada de la noción occidental del progreso y afianzada durante el periodo de la Ilustración en Europa, bajo el presupuesto de que la razón permitiría descubrir las leyes que reglamentan y organizan el orden social, lo que conlleva el beneficio de las personas (Valcárcel, 2006).

Este concepto es moldeado por un proceso histórico construido desde los lentes de cómo concebimos la realidad y de lo que entendemos de acuerdo a las observaciones empíricas y dinámicas internas, como lo señala Valcárcel (2006). Los momentos de crisis, como el que vivimos con la pandemia del Covid-19, nos replantean la cuestión de qué es el desarrollo y asimismo presentan una oportunidad para re-entenderlo.

El desarrollo es tanto un proceso como un punto de llegada. Pero así como existe desarrollo también existe el subdesarrollo, o el término “en vías de desarrollo”, utilizado por el Banco Mundial en su clasificación de países. Desde hace más de medio siglo, la discusión del subdesarrollo se agregó en la agenda internacional. Desde entonces se ha puesto en discusión

desde diversos enfoques, escuelas y discursos, aunque no es casualidad que las concepciones predominantes sean las sentadas por los países desarrollados.

Asimismo, es importante reconocer que se planteó una propuesta de desarrollo desde este lado del hemisferio, específicamente desde América Latina con la teoría de la dependencia planteada desde la CEPAL (Crichigno, 1992). Esta teoría tiene coincidencias con la propuesta de desarrollo humano: donde las personas escogen la vida que tienen razones para valorar y desarrollan aquello que valoran (Ruiz-Bravo et al., 2009)

A la fecha, en el mundo occidental predomina la teoría económica del desarrollo, que se remonta a la década de 1940, y que desde sus inicios plantea el desarrollo fundamentalmente como el enriquecimiento material y se dedica a mejorar las condiciones de las naciones con ingresos bajos, centrado en el aumento del nivel de producción de bienes y servicios (Griffin, 2001). Esta teoría plantea que el incremento del producto agregado, como el incremento del producto interior bruto per cápita, disminuirá el nivel de pobreza e incrementará el bienestar de las personas.

Empero, si abordamos el desarrollo desde el lente de la teoría del cambio (Rogers, 2014), el punto de quiebre será conocer cuál es la condición de cambio que se busca con el desarrollo. Entonces, la pregunta concreta ahora será: “¿desarrollo de qué y para qué?” y mejor aún, “¿cómo están las personas?”.

Además, uno de los desafíos del desarrollo para hacerlo práctico es medirlo, y se cayó en el simplismo de medirlo a través de la renta per cápita, que fue durante un largo tiempo la señal más importante del nivel de desarrollo. Peor aún, las variaciones en la renta per cápita o el producto interior bruto (PIB) sigue siendo el indicador primordial de progreso en materia de desarrollo (Griffin, 2001) y lamentablemente sigue posicionado en el imaginario de nuestra sociedad.

El derrocamiento del PIB per cápita como indicador absoluto se dio con la propuesta de Meghnad Desai, Amartya Sen y otros con el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo incluyó en su Informe sobre Desarrollo Humano (2000). El IDH tuvo una rápida aceptación como indicador alternativo para medir el desarrollo, y está siendo generosamente aceptado.

Ahora, es importante señalar que el PNB per cápita y el IDH no pretenden medir lo mismo, puesto que sus enfoques conciben desarrollo de manera distinta y reducida según sus indicadores. Por un lado, el PIB per cápita proviene de la medición de la utilidad, del bienestar personal o del bienestar económico, y por el otro, el IDH plantea medir el nivel de capacidades humanas planteadas por Amartya Sen.

Entender el desarrollo hasta acá es pensar más allá de la dimensión utilitarista y economicista, habida cuenta de que existen otras dimensiones importantes de las personas que requieren ser atendidas para hablar del desarrollo. Si lo vemos por el otro lado, la negación del desarrollo sería la pobreza, la desigualdad, la discriminación, la privación y la negación del ejercicio de los derechos humanos.

Se podría plantear que la sostenibilidad es consustancial al concepto de desarrollo y, por lo tanto, no sería imperioso añadir ese atributo tal como se hace cuando se plantean términos como “desarrollo humano sostenible”. Esto nos da pie a revalorar y recordar el origen del desarrollo sostenible, trabajado en el informe de la comisión Brundtlan (Naciones Unidas. Asamblea General, 1987), donde se cubren las necesidades del ahora sin empeñar las del futuro.

El desarrollo desde las capacidades humanas

Martha Nussbaum avanza sobre la propuesta de Sen (2000) señalando que el desarrollo humano es más que los indicadores de crecimiento económico, y centra su análisis en cómo la gente es o no es capaz de vivir, sobre su calidad de vida, y ofrece (re)orientaciones al pensamiento económico.

El enfoque de capacidades se diferencia de una aproximación centrada en la utilidad,¹ porque las preferencias no son siempre indicadores fidedignos para la calidad de vida, dado que puede ser deformada por las diversas formas de opresión y de privación. Además, es diferente al enfoque liberal que se ocupa primordialmente de la distribución de los recursos, ya que los recursos no tienen valor en sí mismos.

Nussbaum, basada en la propuesta de Aristóteles, propone una lista de *capacidades centrales* enfocada en la idea de que hay ciertas funciones cuya posibilidad o disponibilidad realizan una vida de manera humana en lugar de animal (Ruiz-Bravo et al., 2009). La autora señala que su

1 La utilidad se traduce como la satisfacción subjetiva de las preferencias.

enfoque parte de la idea de que ciertas habilidades humanas poseen una centralidad especial (Nussbaum, 2016).

Asimismo, la autora señala que el enfoque de las capacidades nos muestra la vida humana que es buena; es decir, una vida que no cuente con alguna de las capacidades planteadas en la tabla 1 (más adelante) no ha de ser digna. Además, estas capacidades no son sustituibles entre sí: no puedo satisfacer la necesidad de una de ellas asignando una cantidad mayor de alguna otra. Todas son importantes, centrales y de distinta cualidad.

Las capacidades pueden estar estrechamente relacionadas entre sí y variar de contenido y forma. Contienen las libertades fundamentales de poder atender a las necesidades físicas, como son la capacidad para evitar la hambruna y la malnutrición, salvarse de la muerte prematura o evitar las enfermedades prevenibles. Asimismo, las capacidades consideran oportunidades habilitadoras, por ejemplo, gozar de la libertad y de los medios económicos para movilizarse libremente y escoger el lugar donde morar y acceder a la educación (PNUD, 2000).

Tabla 1
Las capacidades centrales según Nussbaum

Capacidad	Descripción breve
Vida	Tener capacidad para vivir una vida humana de duración esperada. No morir tempranamente.
Salud física	Tener capacidad para tener una buena salud; gozar de alimentación adecuada; contar con un resguardo digno.
Integridad corporal	Tener capacidad para movilizarse; estar seguro frente a agresiones violentas.
Sentidos, imaginación y pensamiento	Tener capacidad para pensar, razonar de manera informada y cultivada por una educación adecuada; y usar los sentidos y poder imaginar.
Emociones	Tener capacidad para amar, sufrir, experimentar nostalgia, gratitud y rabia justificada. El temor y la ansiedad no obstaculizarán el desarrollo emocional.
Razón práctica	Tener capacidad para desarrollar una reflexión crítica a la propia vida y formar una concepción de lo bueno.
Afiliación	Tener capacidad para vivir con y para otros, involucrarse en otras formas de interacción social (reconocer y preocuparse por otros). Además, estar capacitado para un trato digno, contar con un valor igual al de otros.

Otras especies	Tener capacidad para vivir considerando a los animales, las plantas y la naturaleza.
Recreación	Tener capacidad para recrearse y reír.
Control sobre el propio medio	Político: Tener capacidad para participar en las decisiones políticas de manera activa, que gobiernan su propia vida; derecho a la participación política y salvaguardas para la libertad de expresión y la asociación. Material: Tener capacidad para gozar de la propiedad, con base a la igualdad; gozar del derecho a buscar empleo sin desigualdad ni discriminación; tener capacidad para trabajar como ser humano (la participación en relaciones significativas de mutuo reconocimiento con otros trabajadores y uso de razón práctica).

Fuente: Nussbaum. (1992). "Human Functioning and Social Justice: In Defense of Aristotelian Essentialism". *Political Theory*, 20(2), p. 222.

Entonces, frente a lo desarrollado revaloramos la definición de desarrollo de las Naciones Unidas que plantea una visión más dinámica del desarrollo, centrada en las personas y que se libera de las ataduras de la mirada utilitarista, donde:

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas (...). Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente (PNUD, 2000, p. 17).

El rol de las instituciones

Nos desenvolvemos en un mundo de diversos tipos de instituciones, que juegan un rol clave en nuestras vidas. Las oportunidades que tienen las personas dependen fundamentalmente de las instituciones, de su funcionamiento y de los resultados que logran en la sociedad. Es así como Amartya Sen señala que las instituciones, además de aportar el éxito de su funcionalidad a nuestras libertades, pueden ser evaluadas a la luz de su contribución en nuestras libertades.

Las instituciones son “invisibles en la sociedad” y son “visibles”; es decir, son conscientes cuando fallan porque se vulnera algún derecho (Ruiz-Bravo et al., 2009, p.122). En otros términos, nos percatamos cuando funcionan mal por sus efectos en la vida de las personas, por ejemplo, el desabastecimiento de oxígeno medicinal para las personas con Covid-19 que lo requerían para sobrevivir. Además, las instituciones —“visibles” o “invisibles”— son omnipresentes y necesarias para el funcionamiento de la sociedad, a pesar de que funcionen adecuadamente o no.

Entonces, comprender el rol de las diversas instituciones es clave para el desarrollo humano y sobre todo desde un enfoque holístico, integrado, donde no se examinan las instituciones como individuos inconexos, sino que deben ser evaluadas y comprendidas en su interacción. En ese sentido, Sen señala lo siguiente:

Diferentes comentaristas han optado por centrarse específicamente en instituciones particulares (como el mercado, el sistema democrático, los medios de comunicación o el sistema público de distribución), pero hay un caso excelente para verlos juntos, para ver lo que pueden o no pueden hacer, en combinación con otras instituciones. Es en esta perspectiva integrada que hay que comprender y examinar las diversas instituciones, y evaluar sus respectivas contribuciones y funciones inclusivas (2000, p.33).

Así, frente a los resultados sociales post-Covid-19, por ejemplo, es bueno tener el reparo de evaluar los arreglos institucionales adoptados que han sido incompetentes y antiéticos. Las violaciones a los derechos humanos y las injusticias no se resuelven solo con procedimientos y normas. Estas deben estar sostenidas sobre la base de la integridad, la ética y una cultura de política pública que imposibilite el uso de las instituciones y las normas para fines que no generen valor público (Muñoz et al., 2017).

Por lo tanto, en este punto reafirmamos la importancia de contar con instituciones que sostengan el desarrollo humano y contribuyan con alinearse en sistemas que aseguren el desarrollo desde el enfoque de capacidades, antes que de las instituciones *per se*. Este es un punto pendiente en la agenda de las reformas institucionales que conducen al desarrollo de las capacidades humanas.

Capacidades y derechos humanos

A partir de la proclamación de la Declaración del Derecho al Desarrollo, a finales de los años 80, el desarrollo y los derechos humanos inician un proceso a la confluencia. La Declaración plantea un nuevo paradigma para el desarrollo, que se caracteriza por colocar a las personas en el centro; garantizar la no discriminación; custodiar la participación, activa, libre y significativa de

las personas y de los pueblos; asignar equitativamente los beneficios del desarrollo; y respetar la soberanía y la libre determinación sobre los recursos naturales, entre otros.

Posteriormente, en la siguiente década, emergió el concepto de desarrollo humano en respuesta a los modelos de desarrollo dominantes, publicados en los estudios del PNUD.

Existe una motivación común entre el desarrollo humano y la realización de los derechos humanos, puesto que reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas en todas las colectividades (PNUD, 2000). Es así como el desarrollo y los derechos humanos se aproximan en motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, aunque son suficientemente distintos desde su concepción y estrategia. Por lo tanto, la adopción consolidada es valorada pues brinda mejores resultados y promueve en la praxis las sinergias para garantizar la dignidad, el bienestar y la libertad de todas y todos.

Finalmente, el Sistema de Naciones Unidas, mediante el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNDSG, 2003), publicó un documento de entendimiento común, donde se presentan los fundamentos del enfoque basado en derechos humanos (EBDH), que brinda un nuevo lente conceptual para concebir y analizar el desarrollo. Este enfoque propone la fusión de los derechos humanos y el desarrollo humano, que se espera incorporar en las políticas públicas y en las políticas e intervenciones de cooperación para el desarrollo a nivel mundial. Se puede considerar la base para la propuesta de un marco teórico para operativizar el desarrollo humano en las organizaciones públicas peruanas, como veremos a continuación.

2. La propuesta de un marco integrado

Una propuesta para avanzar en la realización del desarrollo humano se da a través del acceso y goce de los derechos humanos. Se plantea un marco teórico integrado para hacer efectiva la gestión pública y para generar valor público desde el EBDH como eje articulador.

El derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) es la base del EBDH, un marco teórico y normativo que permite básicamente dos puntos: i) contar con un lente para evaluar los problemas sociales y de las condiciones de la desigualdad, revisando las distribuciones desiguales del poder que limitan el desarrollo; y, ii) guiar las políticas públicas en sus cuatro fases: diseño, implementación, monitoreo y evaluación (Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2006).

Para implementar el EBDH se puede imaginar como dos caras de una misma moneda, que se retroalimentan entre sí (ver figura 1). Por un lado, de la cara de la moneda, se evalúa **quiénes** son los titulares de los derechos y **qué** derechos son los analizados. Por el otro lado, se exhorta definir **quiénes** son los responsables de hacer efectivo y **cuáles** son sus obligaciones. Para esto se debe promover y fortalecer la capacidad y consolidar las reivindicaciones de los primeros, “y de los segundos el de cumplir sus obligaciones (A/HRC/21/22, párrafo 10)” (Quiñones, 2019, p. 43).

Figura 1
Dos caras de la misma moneda

¿Quiénes son los **titulares** de los derechos?

¿Qué derechos son los analizados?



¿Quiénes son los **responsables** de hacerlos efectivo?

¿Cuáles son sus obligaciones?

Nota: Elaboración propia.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha avanzado en su definición mediante el Decreto Supremo N° 010-2020-JUS, que define el EBDH como un:

conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individual e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos (2020, 1.5.1).

De acuerdo a las Naciones Unidas (2006, p. 15) desde el EBDH, las políticas y sus instrumentos y en general los procesos de desarrollo de un país están fijados “en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes” determinados por el “derecho internacional”, con especial atención en los grupos vulnerables, a los cuales les corresponde participar de manera activa en el diseño de las “políticas y hacer responsables a quienes tienen la obligación de actuar”. Por otra parte, a principios de la década de 1970 nació el enfoque de la nueva gestión pública como respuesta a crisis fiscales. Se registraron algunas iniciativas para que el sector público trabaje mejor a un menor costo. Desde el sector privado se recogieron iniciativas y herramientas y se adaptaron para el sector público con el objetivo de mejorar los procesos y alcanzar resultados.

Es así como entre 1980 y 1990 se desarrolló el modelo de la New Public Management (nueva gestión pública), centrado en los resultados, con base en la teoría utilitarista y la elección racional (ampliamente criticada en la primera parte). Este modelo ha evolucionado hacia el modelo de New Public Governance (nueva gobernanza pública), centrado tanto en el proceso como en los resultados, es decir, en la efectividad. Además, el New Public Governance recoge los puntos sobre la legalidad y la capacidad operacional planteados por Moore (1995), y se nutre de las fuentes de la teoría organizacional, de la teoría de la gobernabilidad y de la teoría de redes (Osborne & Radnor, 2016), aunque centradas en las personas.

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en su intento de modernizar la gestión pública, promulgó en 2013 la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013). En este documento se promueve la implementación de la gestión por resultados que envuelve una nueva cultura de gestión pública en el Estado, donde se brindan algunos matices del New Public Governance (Filion & Quiñones, 2015). Además, dicha política exige funcionarios/as del servicio público motivado/as y calificado/as que se preocupen por comprender las necesidades de las personas y que puedan gestionar la cadena de valor para satisfacer esas necesidades (transformando los insumos en productos) (Quiñones, 2019).

En el Perú, por citar algunos ejemplos que evidencian avances en la unión de estos dos mundos en las políticas públicas —el enfoque de la nueva gobernanza pública y el EBDH—, podemos mencionar la formulación del Plan Nacional de Derecho Humanos 2018-2021 (Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, 2018), la Política Nacional de Igualdad de Género (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, 2019) y la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP, 2021), donde se identificaron y definieron problemas públicos centrados en las personas y sus derechos. Además, se avanzó en evaluar intervenciones estratégicas eficaces basadas en evidencia y, en la fase de formulación, se exigió desde el gobierno el promover un proceso participativo, limitado, esperando que toda intervención estatal pueda ser sensatamente consensuada.

Garantizar los derechos para todas y todos representa una gestión donde la efectividad se prioriza antes que la eficiencia. Esta es una diferencia muy importante y una crítica a la nueva gestión pública que prioriza la eficiencia. La diferencia la plantean expertos como Laitinen et al. (2018): la eficiencia se centra al interior de la gestión, la productividad marginal, que considera disminuir los costos de las unidades de producción a través de minimizar las entradas de insumos para un

“supuesto” mayor nivel de producción. Por su parte, la efectividad se enfoca en los resultados o desempeños alcanzados, y se busca maximizar el impacto de las partes interesadas de manera sostenible (Gaertner & Ramnarayan, 1983).

Más adelante, en la figura 2, presentamos de manera gráfica el marco integrado, donde el enfoque basado en los derechos humanos y el enfoque de desarrollo humano se basan en estándares internacionales y promueven y garantizan los derechos humanos. Asimismo, ambos tienen como objetivo promover el bienestar y la libertad teniendo como base la dignidad y la igualdad, que son inalienables para todas las personas. Las prácticas discriminatorias y las desigualdades son parte de los problemas del desarrollo, así como la injusta distribución del poder que impiden el progreso y que a menudo generan grupos vulnerables (ACNUDH, 2006).

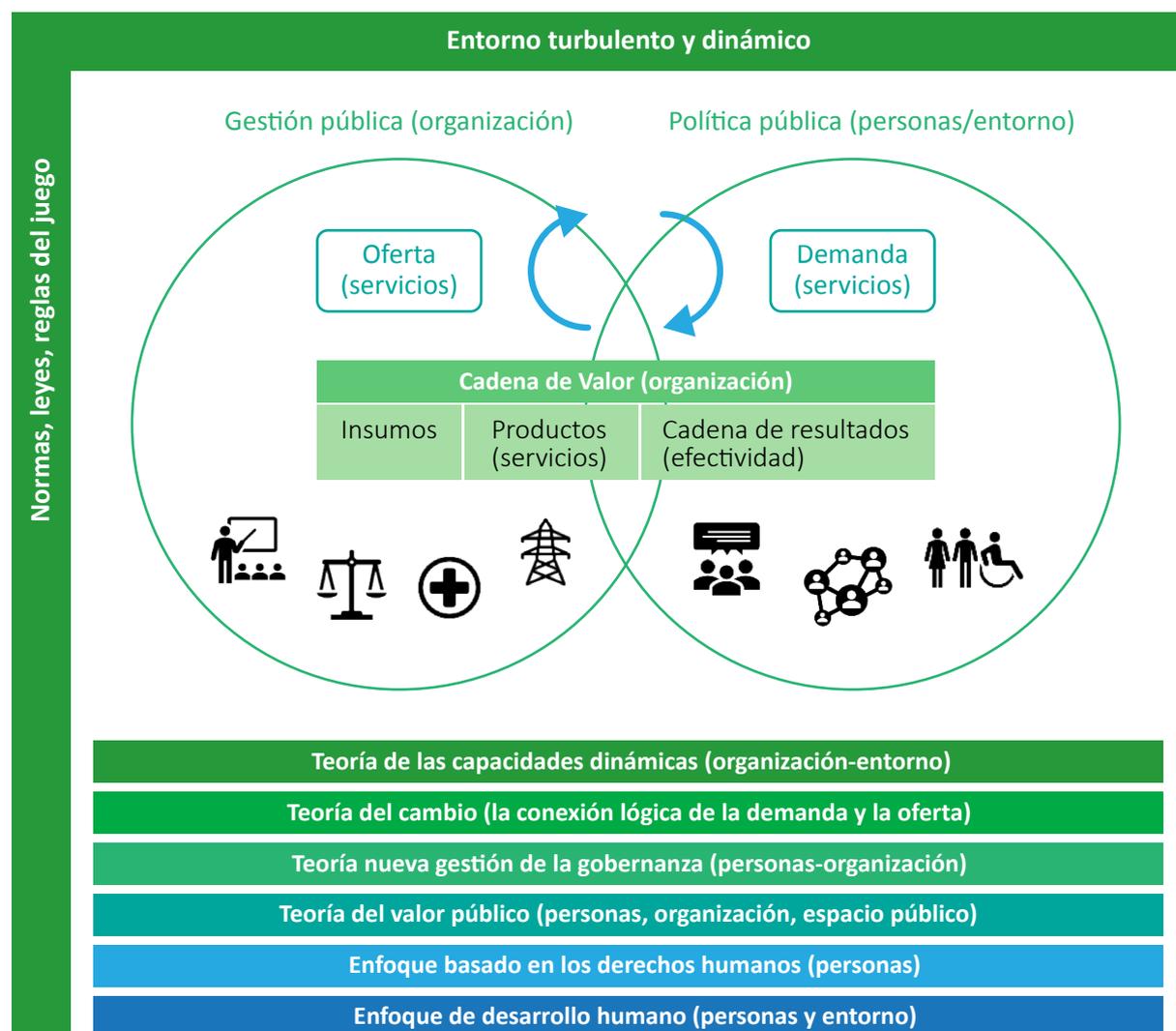
Además, los derechos humanos y el desarrollo humano comparten la preocupación por los resultados centrados en las personas y su entorno, necesarios para mejorar la vida de las personas, pero también por la mejora de los procesos que conllevan a estos resultados. Es por esto que se debe analizar toda la cadena de valor que forma parte de la gestión pública (a la organización) y de la política pública (la esfera pública). Asimismo, al estar centrados en las personas, como agentes de cambio, relevan un deber ineludible de garantizar la mayor participación activa de los grupos vulnerables en la gestión de las instituciones, las políticas y los procesos de la gestión pública. (ACNUDH, 2006).

Por su parte la teoría del cambio (TdC) involucra un proceso de reflexión continua para explorar el cambio, lo que nos ayuda a desarrollar modelos lógicos sólidos para la gestión de políticas, proyectos, programas y actividades basados en evidencia y que son reflejados en marcos lógicos consistentes que relacionan todas las partes de la cadena de valor (insumos, actividades, productos, resultados y objetivos), y debe ser consciente de los riesgos y supuestos que nos da un entorno turbulento y dinámico (Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito [UNODC], 2018). Además, la TdC es una herramienta estratégica que ayuda no solo en la reflexión sino también en la operacionalización del EBDH.

Asimismo, para implementar el EBDH se exige que las organizaciones públicas desarrollen capacidades para hacer frente a entornos turbulentos y dinámicos, como enfrentar la pandemia ocasionada por el Covid-19, o el cambio climático y sus efectos. Estas capacidades se definen

como capacidades dinámicas que Teece et al. (1997, p.516) lo definen como “la habilidad de la organización para integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas, para abordar rápidamente los cambios del entorno”

Figura 2
Marco integrado



Nota: Elaboración propia.

Por otro lado, la teoría del valor público nos brinda otra entrada complementaria para un mejor entendimiento de la garantía de los derechos. Este concepto nos proporciona un marco alternativo y mejorado para explicar el bienestar de las personas a través de la gestión pública, el interés público y la esfera(s) pública (Moore, 1995; Benington, 2011). Donde la esfera pública es un medio de confrontación donde se genera la vigilancia social y se concibe la crítica al gobierno (Habermas, 1998; Fernández-Santillán, 2018). Esta perspectiva va más allá del foco clásico de

centrarse en la provisión de los bienes y servicios públicos, sino además resalta el debate sobre el interés público y los límites de la estructura del mercado (sostenidas por teorías como la elección pública y de la teoría de la racionalidad). Entonces, la teoría del valor público cuestiona los límites impuestos por la nueva gestión pública, al mostrar dificultades para gestionar la incertidumbre y el riesgo del futuro (Arrow & Kruz, 2013; Fernández-Santillán, 2018; Quiñones, 2019).

Además, requerimos de espacios para generar valor público (Moore, 1995), donde se desarrolle la cultura del debate y del diálogo, prácticas de una sociedad democrática. Es decir, espacios donde se construyan y debatan los valores públicos que contribuyan con la esfera pública (Page et al., 2015). Se reconoce asimismo que estos espacios a menudo pueden tener desavenencias, ya que el valor público es dinámico y por ello las organizaciones necesitan capacidades dinámicas.

Pero, hay que tener cuidado de reducir el concepto de interés público al simple hecho de ser parte de los procesos de gestión, que es “familiar a la administración pública, ya que se trata intrínsecamente de procesos democráticos”. Por lo tanto, se acerca más a la nueva gobernanza pública en reemplazo de la nueva gestión pública (Hartley et al., 2017).

Por todo lo revisado se propone un marco integrado para avanzar en el desarrollo humano, desde los lentes del EBDH, que nace de un proceso sistémico, donde se analiza la relación con el entorno de la organización pública, en conexión hacia fuera, analizando qué valor es demandado por las personas (integrando el desarrollo humano, el enfoque basado en los derechos humanos y la nueva gestión por la gobernanza). Por otro lado, se analiza el eje interno, donde se determina la efectividad de las acciones y la adecuación a su entorno (integrando el EBDH en la cadena de valor y el enfoque de capacidades dinámicas), donde la cadena de transmisión es el EBDH desde lo interno de una organización pública a lo externo en un entorno dinámico.

Finalmente, siguiendo los lineamientos de CEPLAN, el Perú ha aprobado en los últimos años diversas políticas públicas relacionadas con grandes desafíos del país en materia de derechos humanos. Por citar algunas políticas, la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030; la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030; la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030; la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres; la Política Nacional del Empleo Decente; la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo; la Política Nacional de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano Sostenible; la Política Nacional Agraria; la Política Nacional frente a la Trata

de Personas y sus Formas de Explotación al 2030; la Política Nacional de Ambiente; y la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, entre otras.

Pero queda el desafío para la gestión pública acorde con el EBDH: garantizar la implementación de dichas políticas desde un marco integrado en una perspectiva de la eficacia, es decir, que genere valor en las personas. Por ejemplo, avanzar en analizar e integrar los objetivos estratégicos, las acciones estratégicas y los servicios priorizados de las diferentes políticas, desde los principios del EBDH y de la nueva gestión de la gobernanza, y de un análisis de la teoría del cambio que revise las cadenas de valor y de resultados basado en evidencia.

Conclusiones

- Es importante avanzar en entender e implementar la vinculación teórica entre la generación de valor público, la nueva gestión de la gobernanza, el desarrollo humano y el enfoque basado en los derechos humanos. En esa línea, resulta de especial importancia comprender los límites del enfoque utilitarista y de la nueva gestión pública. Lo que se debe garantizar son las capacidades humanas basadas en la construcción de una agenda pública y un espacio público.
- Se reconoce el rol de las instituciones en el desarrollo, que tienen el fin de garantizar y promover los derechos humanos y el desarrollo de las capacidades. En ese marco, la implementación del EBDH es un medio y un fin que coadyuva al desarrollo humano a través de la ampliación de las capacidades y la realización de los derechos humanos.
- Existen algunos avances en la implementación del EBDH en las políticas públicas, pero que se requiere reforzar su implementación. Para esto se puede avanzar, por ejemplo, incorporando criterios del EBDH en la guía de formulación de políticas nacionales de CEPLAN y en el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (aplicables a todas las entidades de la Administración Pública en el marco del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública).
- Finalmente, como nos ha evidenciado el Covid-19, se requiere de un nuevo tipo de organizaciones con capacidades dinámicas y servidores públicos críticos, solidarios, éticos y altamente calificados que enfrenten con aplomo el desafío de entornos turbulentos y dinámicos y los problemas históricos que limitan el desarrollo humano.

Referencias

- Arrow, K., & Kruz, M. (2013). *Public Investment, the Rate of Return, and Optimal Fiscal Policy*. Johns Hopkins Press.
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value. En *Public Value Theory & Practice* (pp.31-51). Palgrave-MacMillan.
- Crichigno, P. (1992). *Teorías sobre población y desarrollo; ideas contemporáneas sobre el desarrollo*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32701>
- Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la “Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030” (5 de junio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/1953329-007-2021-mimp>
- Decreto Supremo N° 010-2020-JUS, Decreto Supremo que aprueba el “Protocolo Intersectorial para la Participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos” (21 de agosto de 2020). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-protocolo-intersectorial-par-decreto-supremo-n-010-2020-jus-1878720-1>
- Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la “Política Nacional de Igualdad de Género.” (4 de abril de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/271118-008-2019-mimp>
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.” https://www.minsa.gob.pe/presupuestales/doc2021/Normas/Decreto-Supremo_004-2013-PCM.pdf
- Fernández-Santillán, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, (78), 175-193 <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373>
- Filion, M. & Quiñones, N. (2015). *Guía práctica: Tablero de Control para la Gestión Regional* (Herramientas para la gobernabilidad regional). Proyecto Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B66FBD1FF8BEFF7305257F020077BDE6/\\$FILE/GUIA-TABLERO-DE-CONTROL.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B66FBD1FF8BEFF7305257F020077BDE6/$FILE/GUIA-TABLERO-DE-CONTROL.pdf)
- Gaertner, G.H. & Ramnarayan, S. (1983). Organizational effectiveness: an alternative perspective. *Academy of Management Review*, 8(1), 97-107. <https://doi.org/10.5465/amr.1983.4287709>
- Griffin, K. (2001). *Desarrollo humano: origen, evolución, impacto. Ensayos sobre el desarrollo humano*. Icaria. <http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/DesarrolloHumano.Origen,Evoluci%23U00f3n,Impacto.pdf>

- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (2003). *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670–685. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>
- Habermas, J. (1998). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. MIT University Press.
- Laitinen, I., Kinder, T., & Stenvall, J. (2018). Local public service productivity and performance Measurement. *International Journal of Knowledge-Based Development*, 9(1), 49–75. <https://doi.org/10.1504/IJKBD.2018.090501>
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Muñoz, I., Blondet, M. & Gamio, G. (2017). *Ética, agencia y desarrollo humano*. Fondo Editorial PUCP. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170379>
- Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- Naciones Unidas. Asamblea General. (4 de agosto de 1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (A/42/427)*. <https://undocs.org/es/A/42/427>
- Naciones Unidas. Oficina Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Manual para Gestión Basada en Resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf
- Nussbaum, M. C. (1992). Human Functioning and Social Justice: In Defense of Aristotelian Essentialism. *Political Theory*, 20(2), 202–246
- Osborne, S.P., & Radnor, Z. (2016). The New Public Governance and Innovation in Public Services: A Public Service-Dominant Approach. *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, 54–70. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316105337.003>
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715–732. <https://doi.org/10.1111/padm.12161>
- Pasco, M., & Ponce, M. de F. (2018). *Guía de Investigación en Gestión (2a ed)*. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172009>

- PNUD. (2000). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*. https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf
- Quiñones, N. (2019). Una propuesta de metodología para implementar el enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas desde el valor público. *Justicia y Derechos Humanos. Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, 2(4), 40-57. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1515992/REVISTA_N4.pdf.pdf
- Rogers, P. (2014). La teoría del cambio. *Síntesis metodológicas: Sinopsis de la evaluación de impacto n.º2*. UNICEF. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf
- Ruiz-Bravo, P., Patrón, P., & Quintanilla, P. (2009). *Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria*. <https://www.pucp.edu.pe/idhal/publicacion/desarrollo-humano-y-libertades-una-aproximacion-interdisciplinaria/>
- Sen, A. (2000). *El desarrollo y la libertad*. Planeta.
- Tanaka, M. (2022). *El desafío del buen gobierno. Intersecciones entre academia, política y gestión pública*. Fondo Editorial PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/184147>
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z)
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo* (Documentos de Trabajo). Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento Académico de Ciencias Sociales.

La importancia del enfoque basado en derechos humanos en los procesos de transformación de los conflictos sociales

The importance of the human rights-based approach in the transformation processes of social conflicts

Humberto Enrique Cordero Galdós*

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo abordar la importancia del enfoque basado en derechos humanos en la transformación de los conflictos sociales, concebida como un proceso directamente relacionado a políticas públicas de reconocimiento que posibiliten superar las causas subyacentes (estructurales y estructurantes) de dichos conflictos. Para tales efectos, se parte por reseñar las principales características y principios del mencionado enfoque, para luego proponer algunas tareas consideradas ineludibles en una primera etapa de su aplicación en el referido proceso. Finalmente, se abordará el principio de debida diligencia empresarial como uno de los principales correlatos de su aplicación en una política pública específica.

Palabras clave: Enfoque basado en derechos humanos, transformación de conflictos sociales, principios de los derechos humanos, políticas de reconocimiento, debida diligencia empresarial.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria por la Universidad Internacional de Andalucía (España). Diplomado en Bioética por la Universidad Antonio Ruíz de Montoya. Especialista en Gestión de Conflictos Socioambientales de la Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales del Ministerio del Ambiente. Correo electrónico: humberto.cordero@pucp.pe

Abstract

This article aims to address the importance of the human rights-based approach in the transformation of social conflicts, conceived as a process directly related to public policies of recognition that make it possible to overcome the underlying causes (structural and structuring) of said conflicts. For such purposes, we begin by reviewing the main characteristics and principles of the approach, and then propose some tasks considered unavoidable in the first stage of its application in the process. Finally, the principle of business due diligence will be addressed as one of the main correlates of its application in a specific public policy.

Keywords: Human rights-based approach, transformation of social conflicts, human rights principles, recognition policies, business due diligence.

Introducción

Comprender al otro, acogerlo en su otredad y hospedarlo, es siempre un proceso que implica escuchar el reclamo de vida y mundo propios que representa la alteridad del otro; por eso no se puede quedar en una experiencia abstracta de abertura cognitiva, sino que se tiene que concretar en la repartición justa de la realidad histórica, en una política de restitución que complementa el reconocimiento con la devolución de lo que se le ha negado.

Raúl Fonet-Betancourt (en Berisso y Giuliano, 2015, p. 143).

El presente artículo parte por reconocer dos premisas que consideramos de especial importancia e ineludible atención en el actual contexto nacional. En primer lugar, reconocer que la mayoría de los conflictos sociales existentes en el país, más allá de sus causas específicas explícitas en los contextos socioeconómicos, políticos y culturales en los cuales aparecen, tienen un trasfondo (muchas veces implícito) en condiciones estructurales —aún no superadas— de exclusión social y falta de reconocimiento (subyacentes) que son consecuencia de complejos procesos históricos. En segundo lugar, reconocer que el denominado enfoque basado en derechos humanos constituye un instrumento adecuado y útil que tenemos a disposición y debemos utilizar con mucho mayor énfasis en el proceso de transformación de dichos conflictos sociales, tanto para atender oportuna y adecuadamente las demandas específicas de la población en un determinado momento (muchas de las cuales están directamente relacionadas al ejercicio de sus derechos

individuales o colectivos), como para aportar en la solución progresiva y sostenida de las causas o condiciones subyacentes antes mencionadas.

Respecto de la primera premisa, el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003) puso de manifiesto que el conflicto armado que vivió el país entre 1980 y 2000 “reveló brechas y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana” (primera conclusión), las cuales se presentan juntamente con “desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país” (sexta conclusión). Consideramos que reconocer estas brechas constituye una premisa de cualquier esfuerzo serio y sostenido por superar las condiciones estructurales subyacentes a las cuales hemos aludido. Así, debemos tener siempre presente que el problema de fondo de nuestra sociedad son las asimetrías y desigualdades que han impedido que sectores significativos de la población ejerciten cabalmente sus derechos individuales y colectivos, los cuales deben ser restituidos desde tal constatación (Tubino y Flores, 2020, p. 181).

Dichas brechas y desigualdades interpelan directamente al Estado y a la sociedad en su conjunto en materia de ejercicio de derechos humanos y en el cumplimiento del primer artículo de la Constitución Política vigente: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Respecto de la segunda premisa, consideramos el rol insustituible que tiene la defensa, promoción y restitución de los derechos humanos en la atención de los problemas estructurales subyacentes del país. En dicho sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha insistido en un reciente informe en la necesidad de trabajar “desde un enfoque preventivo y transformador que atienda las condiciones estructurales que permiten y provocan las violaciones de derechos humanos” (2018, pp. 10-11).

En atención de las dos premisas antes mencionadas, el objetivo del presente artículo es plantear la especial importancia que tiene la utilización del denominado enfoque basado en derechos humanos en el proceso de transformación de los conflictos sociales, “transformación” que no se limita a una mera gestión (coyuntural) del conflicto, ni asume como tarea una pretendida (e ingenua) resolución del mismo, sino que reconoce su carácter dinámico y potencialmente transformador de los contextos donde se desarrollan.

Dicha transformación de los conflictos sociales conlleva en buena cuenta —como sostiene lúcidamente Etxeberria— promover “procesos que impliquen a la vez progresión y sostenibilidad:

las crisis inmediatas deben ser remitidas a sus causas, para a su vez proyectar tanto los mecanismos de prevención de nuevas crisis como los diseños de estructuras y relaciones que se desean” (2004, p. 64).

Para abordar el tema propuesto, partiremos por tratar sucintamente el concepto y los principales principios del denominado enfoque basado en derechos humanos, así como la importancia de su utilización en los procesos dinámicos e interrelacionados de configuración, implementación y seguimiento de las políticas públicas. Posteriormente, se identificarán las principales tareas que —utilizando dicho enfoque— deben realizarse en una primera etapa cuando nos encontramos ante procesos de transformación de conflictos sociales. Luego, se abordará la incorporación del mencionado enfoque en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 y la importancia de la implementación del principio de debida diligencia empresarial como correlato de la utilización del mencionado enfoque. Finalmente, a modo de conclusión, abordaremos la especial importancia que consideramos tiene la utilización del enfoque de derechos humanos en la política pública de gestión y/o transformación de los conflictos sociales que a su vez promueva políticas de reconocimiento en el país.

1. El enfoque basado en derechos humanos y su importancia en la configuración, implementación y seguimiento de las políticas públicas

El enfoque basado en derechos humanos se ha gestado inicialmente como una propuesta metodológica específica en los programas de cooperación internacional al desarrollo y lucha contra la pobreza que llevan adelante hacia varias décadas algunos órganos del sistema de la Organización de Naciones Unidas.

En términos sucintos el enfoque basado en derechos humanos es un marco conceptual basado en las normas y estándares internacionales de derechos humanos que está orientado precisamente a garantizar su promoción y protección. En dicho sentido, su principal propósito consiste en superar las desigualdades y prácticas discriminatorias que constituyen trabas del proceso de desarrollo (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [OACDH], 2006, p. 15).

Como podemos colegir de lo anterior, el principal talante del enfoque basado en derechos humanos está en su capacidad de interpelar a los Estados para que establezcan como marco referencial de su actuación los principios y las normas que reconocen los derechos humanos contenidos tanto

en tratados internacionales como en otros instrumentos, como en las constituciones políticas y normas de derecho interno (CIDH, 2018, p. 42).

Teniendo presentes las definiciones y caracterización del enfoque basado en derechos humanos antes reseñadas, nos parece importante destacar que la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros haya reconocido explícitamente en los “Lineamientos y protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales, en materia de gestión social y diálogo” (aprobados a través de la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 008-2021-PCM-SGSD) al enfoque de derechos humanos como uno de los enfoques que se aplican para la gestión social y diálogo. Lo caracteriza como aquel enfoque según el cual “el respeto, protección y promoción de los derechos humanos constituyen obligaciones primarias del Estado, siendo estos garantizados a través de tratados internacionales suscritos por el estado peruano, así como por las leyes y normas nacionales que garantizan los derechos individuales y colectivos” (PCM, 2021, p. 3).

Ahora bien, la utilización de este enfoque está orientada por ciertos principios, los cuales son *prima facie* derechos humanos, y constituyen además un ineludible marco referencial e inspirador del derecho internacional de los derechos humanos. Tales derechos/principios, cuyo ejercicio y atención posibilita el ejercicio de todos los demás derechos como un conjunto sistemático y coherente sustentado en la noción de la dignidad de la persona humana, son básicamente los principios de igualdad y no discriminación, participación e inclusión, acceso a la información y acceso a la justicia (Bregaglio et al., 2014, pp. 23-24).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca los principios antes mencionados al mencionar que una política pública basada en el enfoque basado en derechos humanos será un conjunto orgánico de actividades y acciones que el Estado configura, implementa y/o monitorea:

a partir de un **proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva** con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de **igualdad y no discriminación**, universalidad, **acceso a la justicia**, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad [resaltado nuestro] (CIDH, 2018, pp. 45-46).

Resulta de la mayor importancia reconocer que precisamente a través de la utilización del enfoque basado en derechos humanos, orientado —entre otros— por el principio de participación ciudadana, se logra fortalecer la capacidad de participación efectiva de la población, en especial de los grupos históricamente más vulnerables, en los procesos de configuración de políticas públicas. Así se promueve además que las entidades pertenecientes a la administración pública cumplan con sus obligaciones específicas (OACDH, 2006, p. 15).

En este orden de ideas, consideramos que solo a partir de promover y garantizar sostenidamente el ejercicio y aplicación de los principios transversales antes aludidos en los procesos de configuración, implementación y seguimiento de las políticas públicas, estaremos en capacidad de promover progresivamente un entorno social y político (*ethos*) que Axel Honneth explicó en su teoría de la justicia a partir del concepto de “eticidad democrática”, entendida como “el espacio de interconexión ética dentro del cual los individuos viven su experiencia colectiva y cooperativa en el marco de aquellas instituciones sociales y políticas capaces de proveerles, en mayor o menor medida, las condiciones intersubjetivas necesarias y moralmente pretendidas para su autodeterminación social” (Escobar, 2018, p. 9).

Principales acciones que conlleva la utilización del enfoque basado en derechos humanos en el proceso de transformación de conflictos sociales

Teniendo presentes los objetivos y principios del enfoque basado en derechos humanos antes reseñados, a continuación plantearemos un listado de las principales acciones que —a nuestro parecer— conllevan su utilización en los procesos de transformación de los conflictos sociales. Se trata de acciones básicas e ineludibles que consideramos debemos tener presentes en todas las etapas de transformación de los conflictos sociales, toda vez que son consustanciales tanto a la vigencia de los principios de los derechos humanos antes reseñados como a la propia naturaleza y dinámica de tales procesos de transformación.

a. Determinar cuáles son los derechos humanos involucrados en el conflicto social específico

Una primera tarea será determinar qué derechos humanos específicos (individuales y/o colectivos) están involucrados en el caso específico de conflicto social, tanto en las demandas sociales explícitas como en aquellas que podemos considerar como subyacentes. Dicha determinación deberá realizarse en atención de los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y teniendo presente

los estándares internacionales (normativos, doctrinales y jurisprudenciales) que han desarrollado sus alcances y prerrogativas. Para el caso peruano, es de especial importancia la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Precisamente en dicho sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha insistido en que uno de los principales desafíos vigentes es actualizar la noción de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos, noción que necesariamente debe estar “fundada en los estándares, las recomendaciones, las decisiones, las interpretaciones y las sentencias emanadas del Sistema Interamericano así como en la evolución que ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos en la última década” (CIDH, 2018, p. 45).

Ahora bien, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, en el contexto del Cuarto Foro “Perú en diálogo: Conflictos sociales y cumplimiento de acuerdos”, desarrollado durante diciembre de 2021 —luego de precisar y enfatizar que los hechos de un conflicto social deben ser interpretados desde el enfoque de derechos humanos, que no todas las demandas sociales están relacionadas con derechos fundamentales, y que no todos los derechos tienen márgenes de negociación—, presentó una nueva herramienta defensorial que ha identificado trece categorías y 55 subcategorías de demandas sociales, y elaboró un catálogo de 92 derechos relacionados a tales demandas (Defensoría del Pueblo Perú, 2021).

Para la elaboración de dicha nueva herramienta, dicha adjuntía aludió a una investigación realizada que analizó los conflictos sociales identificados entre febrero de 2020 y agosto de 2021, y logró registrar un total de 245 conflictos registrados y 1673 demandas sociales. Ahora bien, de estas demandas sociales se identificó que 1134 demandas están relacionadas al ejercicio de 43 tipos de derechos. De dichos derechos identificados se logró, a su vez, determinar cuáles de estos están relacionados a la mayor cantidad de demandas sociales: derecho a gozar de un ambiente equilibrado (326), derecho al agua (162), derecho a la salud (151), derecho al trabajo (120), derecho a la educación (104) y derecho a la propiedad (102).

b. Determinar qué elementos del contenido esencial de los derechos están involucrados en el conflicto social específico

Para el caso de los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), un ejercicio de especial relevancia será determinar qué elemento o elementos del contenido esencial de dichos derechos está relacionado al conflicto social específico.

Para tal determinación serán de especial utilidad las observaciones generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

En efecto, desde 1999 en adelante, el mencionado comité ha emitido una serie de observaciones generales en las cuales aborda el contenido esencial de los principales derechos económicos, sociales y culturales, y ha desarrollado de este modo el contenido de lo establecido en los respectivos artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que los reconocen.

Desde ese año ha emitido una serie de observaciones generales que consideramos de especial interés para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos, tales como la Observación General N° 12 (derecho a una alimentación adecuada), Observación General N° 13 (derecho a la educación), Observación General N° 14 (derecho a la salud), Observación General N° 15 (derecho al agua), Observación General N° 18 (derecho al trabajo), y la Observación General N° 19 (derecho a la seguridad social).

A título de ejemplo, la Observación General N° 14 que aborda el derecho al disfrute más alto posible de salud, luego de subrayar que **el ejercicio de dicho derecho está estrechamente relacionado al ejercicio de otros derechos**, como los derechos a la alimentación, a la vivienda, a la educación, entre otros (Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales [CDESC], 2000, p.2), establece que **su ejercicio abarca a varios elementos esenciales e interrelacionados**, tales como la disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica o asequibilidad y acceso a la información), aceptabilidad y calidad (CDESC, 2000, pp. 3-4).

La determinación de qué elementos esenciales de un derecho humano específico (DESCA) se encuentran relacionados a un conflicto social concreto nos posibilitará determinar —como se abordará luego— qué obligaciones tienen a su cargo las instituciones del Estado involucradas en su ejercicio, para lo cual se debe identificar aquellos órganos o instancias específicas cuyo rol puede ser muy estimable en la transformación del conflicto social.

c. Determinar qué instituciones públicas son responsables (por acción u omisión) de las vulneraciones de derechos humanos identificadas y las obligaciones específicas consecuentes

Una vez identificados los derechos humanos cuyo ejercicio está involucrado en un determinado conflicto social (relacionados a determinadas demandas sociales), así como

los elementos que constituyen su contenido esencial tratándose de los denominados DESCAs, resulta necesario identificar qué entidades pertenecientes a la administración pública son responsables de garantizar su defensa o su ejercicio.

Así, la utilización del enfoque basado en derechos humanos conlleva necesariamente identificar a las instituciones públicas concretas (pertenecientes a algunos de los tres niveles de gobierno), cuya acción u omisión está generando la vulneración de algún derecho humano y el contexto concreto de dicha vulneración. Dicha identificación de las instituciones responsables conlleva ciertamente identificar al detalle las obligaciones específicas de dichas entidades respecto del ejercicio del derecho o derechos humanos involucrados, lo que dará la posibilidad —de ser el caso— de promover la articulación interinstitucional que se requiera en caso de que por alguna circunstancia (carencia de recursos financieros o recursos humanos, por ejemplo) la institución competente no esté en posibilidad de garantizarlo.

En dicho sentido, como ha mencionado atinadamente el Tribunal Constitucional en la sentencia en la cual reconoce y aborda el derecho fundamental a la protesta, “los diversos derechos fundamentales **demandan del Estado distintos deberes, más allá de la sola no injerencia o interferencia (...) y, eventualmente, el deber de reparar el derecho ante su violación**” (resaltado nuestro) ([STC]. Expediente N.º 0009-2018-PI/TC, 2020, p. 31).

De este modo se podrán identificar las acciones específicas y los responsables de su implementación para cada derecho humano cuyo ejercicio esté involucrado en el conflicto social específico, lo que hará posible garantizar el cese de la vulneración o su cabal ejercicio.

d. Identificar a los grupos vulnerables y/o en situación de discriminación histórica involucrados en el conflicto social específico

Otra de las ineludibles tareas en la aplicación del enfoque que nos ocupa será la identificación de los grupos en situación de especial vulnerabilidad en el conflicto social específico. Dicha situación de vulnerabilidad puede ser producto del contexto particular del conflicto social específico (mujeres gestantes y sus fetos en una situación de exposición a metales pesados, por ejemplo) o producto de situaciones de discriminación y exclusión histórica, como el caso de las personas en situación de pobreza y extrema

pobreza, los pueblos indígenas, las mujeres, los adultos mayores, las personas con habilidades diferentes, los niños y adolescentes, entre otros.

El propósito de dicha identificación será atender de manera oportuna y con la mayor efectividad posible la situación concreta de vulneración de derechos, teniendo presente la específica situación de vulnerabilidad o vulnerabilidades concurrentes a efectos de convocar oportunamente a las instituciones responsables de su prioritaria y especializada atención. En este último supuesto, será especialmente útil el denominado enfoque de interseccionalidad, que posibilita visibilizar aquellos supuestos de hecho en los cuales en una misma persona confluyen varias condiciones de vulnerabilidad (por ejemplo, una mujer indígena en situación de extrema pobreza), situación que deberá tomarse en cuenta en los procesos de configuración, implementación y seguimiento de políticas públicas.

e. Identificar si en el conflicto social específico se requiere activar el mecanismo de protección de las personas defensoras de derechos humanos respecto de algún actor o actores

Otra de las tareas que consideramos deben realizarse en el contexto de un conflicto social en aplicación del enfoque basado en derechos humanos, especialmente en situaciones de escalamiento o crisis que puedan conllevar peligro a la vida e integridad personal de los actores involucrados, consiste en identificar si entre los actores del conflicto social (primarios o secundarios) se encuentran personas que califican como “defensoras de derechos humanos”. De ser así, se debe evaluar oportunamente si el contexto determinado justifica activar el mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos y/o el protocolo sectorial para la protección de las personas defensoras ambientales. Ello básicamente porque el escalamiento o situación de crisis de un conflicto social puede acentuar la situación de riesgo de dichas personas, atendiendo a los factores que según el mencionado mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos (aprobado a través del Decreto Supremo N° 004-2021-JUS), deben atenderse tanto para caracterizar dichas situaciones de riesgo —amenazas, vulnerabilidades y capacidades (artículo 20)— como para determinar el nivel de riesgo específico: probabilidad e impacto (artículo 21). Ello a efectos de otorgarse oportunamente las medidas de protección (artículo 31) o las medidas urgentes de protección (artículo 33) que las situaciones específicas de riesgo justifiquen.

Adicionalmente, consideramos importante que el referido mecanismo intersectorial

haga mención explícita al enfoque basado en derechos humanos, el cual para efectos de la implementación de dicho mecanismo involucra “a actores públicos y privados, **empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos (...) promoviendo cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables**” (resaltado nuestro) (Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, art. 4).

A partir del desarrollo de las cinco acciones básicas antes mencionadas, consideramos que estaremos en capacidad de abordar los conflictos sociales, teniendo presente que en la mayoría de estos hay una percepción (muchas veces explícita) de vulneración de determinados derechos humanos fundamentales. En este sentido, como sostiene atinadamente Luque (2007), aun tratándose de democracias en formación como la peruana, “tener derechos no solo significa estar rodeado de ciertas formas jurídicas, sino también tener pretensiones legítimas, accesibles, que le dan al sujeto la conciencia de que goza del respeto de los demás” (p. 44).

En este orden de ideas, el desarrollo de tales acciones básicas nos posibilitará también, a partir de la complejidad de actores sociales, derechos humanos involucrados y situaciones de vulneración de derechos humanos que explicita, superar aquellas concepciones reduccionistas y simplistas sobre la conflictividad social, según las cuales la mayoría de los conflictos se reduciría a demandas de índole exclusivamente material o pecuniario. En tal sentido, como observa lúcidamente Casuso:

La interpretación de tales deficiencias simplemente como una necesidad de recursos materiales que podría satisfacerse mediante la aplicación de ciertas políticas de redistribución representaría, según hemos visto, una imposición categorial que contradice los principios elementales de la deliberación democrática y de una autocomprensión autónoma (...) y deforma tendenciosamente lo que las personas podrían legítimamente esperar y exigir de la sociedad y del Estado (Casuso, 2014, p. 81).

2. La aplicación del enfoque basado en derechos humanos en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025

Una de las más recientes e importantes políticas públicas en materia de derechos humanos del país es el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025, aprobado a través del Decreto Supremo N° 009-2021-JUS, cuya elaboración —si bien fue conducida por la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)— es producto de un destacable e intenso trabajo conjunto en el cual

participaron un total de 132 instituciones públicas, gremios sociales, organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil organizada (2021, p. 9).

La importancia del mencionado Plan Nacional de Acción, además del hito que implicó su elaboración en términos de articulación interinstitucional y participación multiactor, radica principalmente en incorporar los Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (adoptados por el Consejo de Derechos Humanos a través de su Resolución 17/4 de 2011) y otros estándares internacionales sobre la materia en las políticas públicas del país, en especial el cumplimiento de la debida diligencia empresarial, que consiste en “el proceso que deben llevar a cabo las empresas para identificar, prevenir, mitigar y explicar cómo abordan estos impactos negativos reales y potenciales en sus propias actividades, su cadena de suministro y otras relaciones comerciales” (OCDE, 2018, p. 17).

En este sentido, consideramos significativo que el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos haya reconocido explícitamente que la conflictividad social constituye un reto para el ejercicio de los derechos humanos en el país, enfatizando que esta “es amplia, compleja e histórica; sus causas son de carácter estructural y conllevan un grave riesgo para los derechos humanos” (MINJUSDH, 2021, p. 52).

En dicho orden de ideas, uno de los principales aportes del Plan Nacional de Acción es reconocer la necesidad apremiante de una política pública específica para la mencionada “debida diligencia empresarial”, que se reconoce en la necesidad de contar con normas que aborden temas como la responsabilidad de las empresas por incumplimientos, garantías de no repetición de vulneraciones de derechos humanos, entre otras (MINJUSDH, 2021, p. 52).

De este modo, si bien la existencia de un Plan Nacional de Acción donde se aborde explícitamente la debida diligencia empresarial es un significativo avance para promover que las empresas realicen estudios de impactos en los derechos humanos y adopten las medidas consecuentes para prevenir y mitigar oportunamente las vulneraciones de derechos humanos que sus actividades (directa o indirectamente) pueden ocasionar, es necesario avanzar también en un marco normativo regulatorio que prevea tanto sanciones como incentivos para las empresas ante los incumplimientos de tales obligaciones. Como menciona lúcidamente Cortina, “no basta con que las empresas asuman voluntariamente su responsabilidad corporativa y hagan un triple balance económico, social y medioambiental. Es necesario que (...) **lo hagan como una obligación de justicia básica, no como una opción voluntaria**” (resaltado nuestro) (2010).

Ahora bien, a pesar de que constatamos que varios de los objetivos y actividades del Plan de Nacional de Acción están relacionados a la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en diversos contextos y procesos, consideramos pertinente citar la actividad 76 del Objetivo N° 2 (Asistencia técnica a las empresas para la observancia de los derechos humanos en sus actividades empresariales), actividad que consiste en “Establecer un programa de capacitación en materia de protección de los derechos humanos en el marco de situaciones de conflictividad social”. Dicha actividad resulta especialmente importante en la medida que reconoce explícitamente que resulta necesario **“desarrollar una cultura de diálogo para la paz social y el respeto de los derechos humanos** en el marco de las actividades empresariales, **reconfigurando así las relaciones con los entornos sociales”** (resaltado nuestro) (MINJUSDH, 2021, p. 85).

A modo de conclusión

La aplicación del enfoque basado en derechos humanos en los procesos de transformación de los conflictos sociales, nos interpela —en primer lugar— a reconocer una doble justificación (instrumental e intrínseca) para su utilización. Una *justificación instrumental* en tanto reconocemos su importancia como instrumento ineludible para la transformación de dichos conflictos (posibilitando abordar las causas subyacentes de estos), y una *justificación intrínseca* en tanto conlleva directamente la defensa, promoción y restitución de derechos humanos (fin superior de la sociedad y el Estado).

En segundo lugar, la utilización del mencionado enfoque nos posibilitará contar con un instrumento específico basado en principios constitucionales y estándares internacionales, que logre cotejar —en la práctica cotidiana de la gestión y/o transformación de los conflictos sociales— los diversos modelos teóricos que se han ido planteando durante las últimas décadas en materia de justicia social y políticas de reconocimiento, lo que configurará un marco teórico comprensivo para el análisis de la conflictividad social que tome en cuenta las particularidades de los complejos procesos socioeconómicos y políticos existentes en el país y sus dinámicas internas.

Finalmente, la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en los procesos de transformación de conflictos posibilitará, a partir de las acciones iniciales que hemos planteado y los indicadores de seguimiento que se vayan proponiendo, un cambio progresivo en los roles de los propios actores de los conflictos. Así, los actores pertenecientes a las instituciones públicas serán más conscientes de su irrenunciable rol tuitivo y sus consecuentes obligaciones específicas de protección de los derechos humanos fundamentales; los actores pertenecientes

a los gremios sociales serán más conscientes de la importancia de su participación efectiva y proactiva en la transformación de los conflictos sociales desde el ejercicio de los denominados “derechos de acceso” (acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia) a través de lo cual se sentirán verdaderos copartícipes del proceso de configuración e implementación de políticas públicas; y los representantes de las empresas serán conscientes de sus obligaciones específicas relacionadas a los impactos de sus actividades en el ejercicio de los derechos humanos de las personas.

Referencias

- Berisso, D., y Giuliano F. (2015). La educación como práctica de la convivialidad. Una conversación intercultural con Raúl Fornet-Betancourt:entrevista. *Revista del Cisen Tramas/Maepova*, 3 (1), 139-151. <https://oaji.net/articles/2020/7304-1588090299.pdf>
- Bregaglio, E., Constantino, R. y Chávez, C. (2014). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/110675>
- Casuso, G. (2014). Una propuesta para el análisis de los conflictos sociales en términos de deliberación, agencia y reconocimiento. El caso de la minería en el Perú. En C. Del Mastro (Ed). *Desafíos éticos de los negocios* (pp. 65-86). Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/981/CON15.pdf?sequence=5>
- Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. (2000). *Observación General N.º 14. “El derecho al disfrute más alto posible de salud” (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)* (E/C.12/2000/4). Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación. (2003). *Informe Final :Conclusiones generales*. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VIII/CONCLUSIONES%20GENERALES.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (15 de septiembre de 2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos (OEA/Ser.L/V/II)*. Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Cortina, A. (4 de febrero de 2010). *Empresa y Derechos Humanos*. El País. https://elpais.com/diario/2010/02/04/opinion/1265238005_850215.html

- Defensoría del Pueblo Perú. (14 de diciembre de 2021).  #EnVivo 4.º Foro, 2021 “Perú en Diálogo: conflictos sociales y cumplimiento de acuerdos” 4.º [Vídeo]. Facebook. <https://fb.watch/ecxQkQ2hEB/>
- Escobar, A. (2018). El concepto de “eticidad democrática” de Axel Honneth como espacio de realización de la libertad. *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*, 22, 8 – 24. <https://raco.cat/index.php/Astrolabio/article/view/341989/433041>
- Etxeberría, X. (2004). El lugar del diálogo en la gestión positiva de los conflictos y el caso vasco. Un estudio en el marco de las “Investigaciones sobre paz y conflictos”. En G. Bilbao, X. Etxeberría, I. Sáez de la Fuente, y F. J. Vitoria. *Conflictos, violencia y diálogo. El caso vasco* (pp. 31 - 93). Universidad de Deusto.
- Luque, R. (2007). Atisbos conceptuales sobre la realidad de los conflictos sociales en el Perú. En F. Reátegui (Coord.). *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos* (Política y Gobierno N°1) (pp. 37 - 45) . Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). https://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/conflictos_sociales_y_respuestas_del_estado.pdf
- Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, Decreto Supremo que crea el Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. (22 de abril de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-crea-el-mecanismo-intersectorial-para-la-decreto-supremo-n-004-2021-jus-1946184-4>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (11 de junio de 2021). *Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021–2025: Informe*. <https://www.gob.pe/es/i/1959312>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo*. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- OCDE. (2018). *Guía de la OCDE de la debida diligencia para la conducta empresarial responsable*. <https://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf>
- Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N.º 008-2021-PCM-SGSD. (7 de agosto de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/2067269>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Expediente N.º 0009-2018-PI/TC (2 de junio de 2020) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.f?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuxvwvXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgyeWVANupc>
- Tubino, F. y Flores, A. (2020). *La interculturalidad crítica como política de reconocimiento*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Carabayllo: Transformación digital en la apertura de expedientes de la Demuna, con énfasis en los casos de riesgo de desprotección

Carabayllo: Digital transformation in the opening of Demuna files, with an emphasis on cases of vulnerability risk

Luis E. Cayatopa-Rivera*

Resumen

El objetivo principal del estudio es describir el proceso de transformación digital que viene desarrollando la Demuna de Carabayllo en el marco del diseño e implementación de un sistema de registro de expedientes, con especial énfasis en casos de riesgo de desprotección familiar. En esa línea, se desarrolló una metodología con enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo), considerando todas las fases vinculantes al proceso de implementación. En virtud de los resultados principales, resalta la aprobación del Plan de Mejora de los Servicios de Protección de Carabayllo, base para la implementación de un sistema de registros para la apertura y seguimiento de casos, sistema que ha sido reconocido como una buena práctica por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Palabras clave: Gobierno digital, Demuna, niñez, adolescencia, violencia

* Economista. Magíster en Administración Pública. Especializado en gestión de datos para la efectividad de políticas públicas y privadas. Docente de postgrado en la Universidad Católica Sedes Sapientiae y en la Escuela Nacional de Administración Pública —ENAP—, e investigador en diversos tópicos de la gestión pública. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6359-2125>. Correo electrónico: luis.enrique.cayatopa.rivera@outlook.es

Abstract

The main purpose of the study is to describe the process of digital transformation that the *Municipal defense office for children and adolescents* (Demuna) of Carabayllo has been developing, within the framework of the design and implementation of a file registration system, with special emphasis on cases of family vulnerability risk. In this line, a methodology with a mixed approach (quantitative and qualitative) was developed, considering all the binding phases of the implementation process. Considering the main results, the approval of the Plan for the Improvement of Carabayllo Protection Services stands out, the basis for the implementation of a system of records for the opening and follow-up of cases, a system that has been recognized as a good practice by the Ministry of Women and Vulnerable Populations (MIMP).

Keywords: Digital government, childhood, adolescence, violence

Introducción

En línea conducente al presente documento, en 2019, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en alianza con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), en el marco del Programa de Cooperación con el Estado peruano —que busca contribuir a la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes—, desarrollaron un programa formativo denominado Programa Especial de Gerencia para la Mejora de Servicios Municipales con Enfoque de Derechos y Ciudadanía dirigido a gobiernos locales de Lima Norte. En este programa, las y los directivos y funcionarios/as de la Municipalidad Distrital de Carabayllo elaboraron un plan de mejora del servicio de prevención y atención de la violencia de niñas, niños y adolescentes en su jurisdicción.

En ese marco, al cierre del tercer trimestre de 2020, Unicef Perú informó a la municipalidad el interés de dar continuidad a dicho proceso mediante la asistencia técnica a las y los funcionarios municipales para la adecuación e implementación del servicio en el contexto de emergencia sanitaria por el Covid-19. El 12 de marzo de 2021 el Concejo Municipal de Carabayllo acordó “[...] aprobar el Plan de mejora del servicio de prevención y atención de la violencia en niñas, niños y adolescentes en el distrito de Carabayllo” (Municipalidad de Carabayllo, 2021, art. 1), a fin de coadyuvar en el cierre de la brecha vinculada a la vulnerabilidad del ejercicio del derecho a la protección de las niñas, niños y adolescentes, frente a la violencia en el distrito.

Cabe precisar que en el referido Plan se priorizaron nueve acciones de mejora, entre las cuales resaltan la estandarización de un formato digital de registros y su normalización en la apertura de expedientes por parte de la Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente (Demuna). Sobre el particular, y vista la brecha sobre la sistematización del análisis de datos, se desarrolló un sistema en red para la apertura de expedientes en la plataforma Access 365.

La experiencia fue expuesta en noviembre de 2021 como una buena práctica ante el Congreso Nacional de Demuna, y en el mismo ejercicio, bajo la coordinación de un equipo multisectorial, conformado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la ONG Warmi Huasi, la Demuna de Carabayllo, y con la asistencia técnica del equipo territorial de Unicef Lima Norte, se diseñó una versión mejorada del sistema de registro, que incorporó el llenado de formatos vinculados al riesgo de desprotección familiar, función subyacente a las Demuna debidamente acreditadas.

En ese mismo orden de ideas, a inicios de enero de 2022, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables reconoció el trabajo realizado por el equipo de la Demuna de Carabayllo en el diseño e implementación del sistema de registro y apertura de casos, sosteniendo que “[...] dicho sistema permitirá conocer en tiempo real la situación de los casos, [...], [fortaleciendo] los procesos de gestión de datos y la toma de decisiones vinculados al servicio” (MIMP, 2022).

En tanto, desde el punto de vista legal, la transformación digital que viene implementándose en la Demuna de Carabayllo tiene un sustento subyacente referencial en el Decreto Legislativo N° 1412, mediante el cual se aprobó la Ley de Gobierno Digital en el Perú, la misma que acota como objeto:

[...] establecer el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno (2018, art. 1)

En esa línea jurídica, y visto el eje transversal de gobierno electrónico, referido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013), se entiende como gobierno digital al “uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público” (Decreto Legislativo N° 1412,

2018, art. 6), en el cual deben participar activamente actores del sector público, ciudadanos y otras instituciones que apoyen la implementación de iniciativas vinculantes.

Finalmente, vista la problemática inicial de la Demuna de Carabayllo vinculada a la limitada sistematización y gestión de datos sobre la apertura y seguimiento de expedientes, el presente artículo tiene como objeto describir el proceso de transformación digital que viene desarrollando la Demuna de este distrito, en el marco del diseño e implementación de un sistema de registro de expedientes, con especial énfasis en casos de riesgo de desprotección familiar.

1. Metodología

A fin de dar cumplimiento al objetivo, y bajo un enfoque mixto de investigación, se realizó una revisión documentaria normativa del servicio, asistencias focalizadas a los actores vinculantes, y un análisis estadístico de los registros manuales sobre la apertura de expedientes antes del proceso de sistematización.

Complementariamente, a manera de resumen se presenta una línea de tiempo de los hechos que coadyuvaron el proceso de transformación digital que viene desarrollando la Demuna del distrito de Carabayllo.

Figura 1
Línea de tiempo de la implementación del proceso de gobierno digital en la Demuna de Carabayllo



Nota: Elaboración propia.

2. Gobierno digital en el registro de casos de la Demuna

Como antecedente a la implementación de acciones de mejora vinculadas a gobierno digital en el caso de la Demuna de Carabayllo, cabe referir que, en 2019, la ENAP, en alianza con Unicef Perú, desarrollaron el Programa Especial de Gerencia para la Mejora de Servicios Municipales con Enfoque de Derechos y Ciudadanía dirigido a gobiernos locales de Lima Norte. En dicho programa de formación, el equipo de la Municipalidad Distrital de Carabayllo elaboró un plan de mejora del servicio de prevención y atención de la violencia de niñas, niños y adolescentes.

En 2020, según el plan de mejora priorizado en el programa de formación, Unicef brindó asistencia técnica al equipo municipal de Carabayllo a fin de adecuar e implementar el referido plan en el marco de un contexto de la coyuntura sanitaria por el Covid-19. En esa línea se actualizó el diagnóstico del servicio y se priorizaron nueve acciones de mejora.

Sobre el análisis del diagnóstico, en materia de contexto, se determinó como problema público la alta vulnerabilidad del ejercicio del derecho a la protección de las niñas, niños y adolescentes (de 0 a 17 años) frente a la violencia en el distrito de Carabayllo, y se formularon los indicadores y líneas basales que se presentan en la tabla 1.

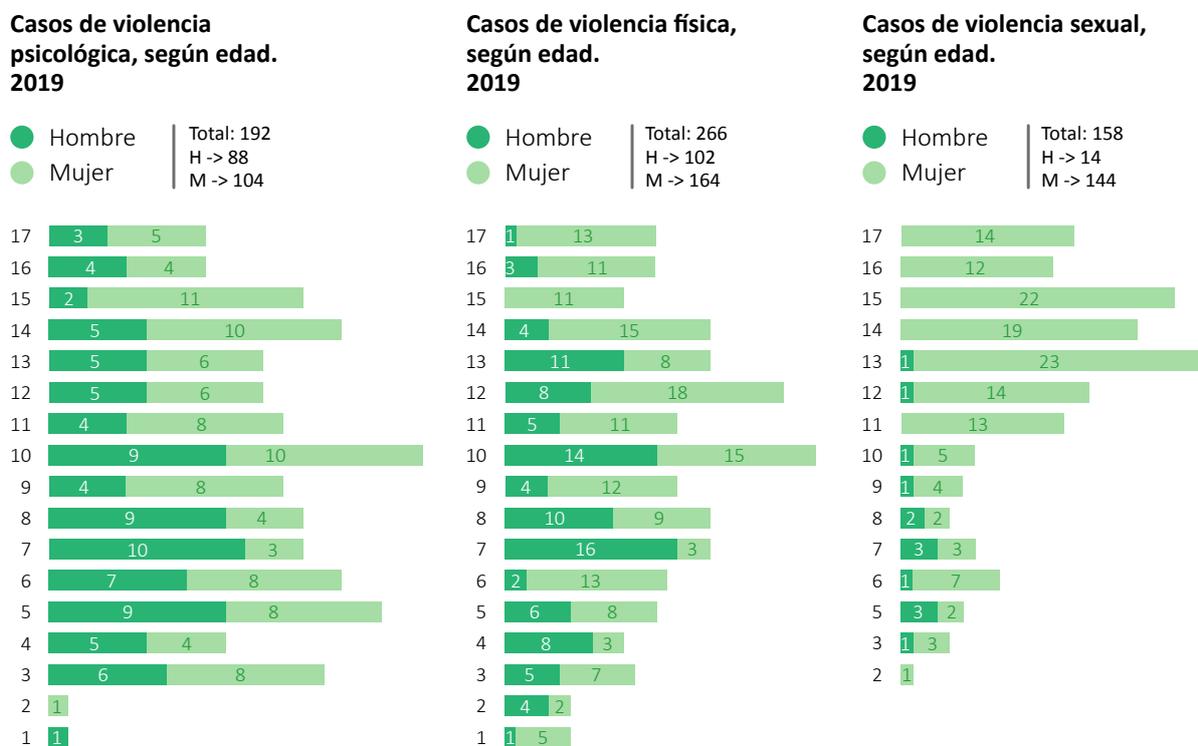
Tabla 1
Formulación del problema público e indicadores

Problema público	Indicador	Línea basal	Fuente
Alta vulnerabilidad del ejercicio del derecho a la protección de las niñas, niños y adolescentes frente a la violencia en el distrito de Carabayllo	% de casos de violencia en NNA reportados	67,04 % en mujeres 32.96 % de varones	CEM 2019 CEM 2019
	% de casos de violencia psicológica en NNA reportados	54.16 % en mujeres	CEM 2019
		45.84 % en varones	CEM 2019
	% de casos de violencia física en NNA reportados	61.65 % en mujeres	CEM 2019
		38.35 % en varones	CEM 2019
	% de casos de violencia sexual en NNA reportados	91.13 % en mujeres	CEM 2019
		8.87 % en varones	CEM 2019
	% niñas y niños menores de 1 año sin DNI	32%	Reniec 2020
	% Trabajo infantil	6%	INEI 2017

Nota: Elaboración propia.

En esa línea, considerando como base de análisis el año 2019, se reportó que la mayor proporción de víctimas de violencia psicológica, física y sexual según sexo, debidamente reportados, fueron mujeres. Los Centros de Emergencia Mujer (CEM) de Carabayllo reportaron 192 casos de violencia psicológica en niñas, niños y adolescentes, de los cuales 54.16 % fueron contra mujeres, y las edades de mayor concentración se dio en niños y niñas de 10 y 5 años, y en adolescentes de 14 años, según se observa en la figura 2. Asimismo, se reportaron 266 casos de violencia física en niñas, niños y adolescentes, de los cuales 61.65 % fueron contra las mujeres, y las edades con mayor concentración se dieron en niñas y niños de 10 años, y en adolescentes de 12, 13 y 14 años. Finalmente, se registraron 158 casos de violencia sexual en niñas, niños y adolescentes, de los cuales 91.13 % fueron contra mujeres, y las edades de mayor concentración se dieron en adolescentes de 13, 15, 14 y 12 años.

Figura 2.
Distrito de Carabayllo. Casos de violencia reportados según sexo.
Grupo etario 0-17 año. 2019



Nota: Elaboración propia. Datos tomados de la Base de datos del registro de casos del Centro Emergencia Mujer. Año 2019. (MIMP, 2019).

Complementariamente, se desarrolló un diagnóstico institucional del servicio. Sobre el particular, y a fin de determinar los nudos críticos desde una mirada institucional, se desarrolló un diagrama de causa-efecto, en el cual se establecieron seis aristas de análisis causales que confluyeron como efecto en el problema del servicio.

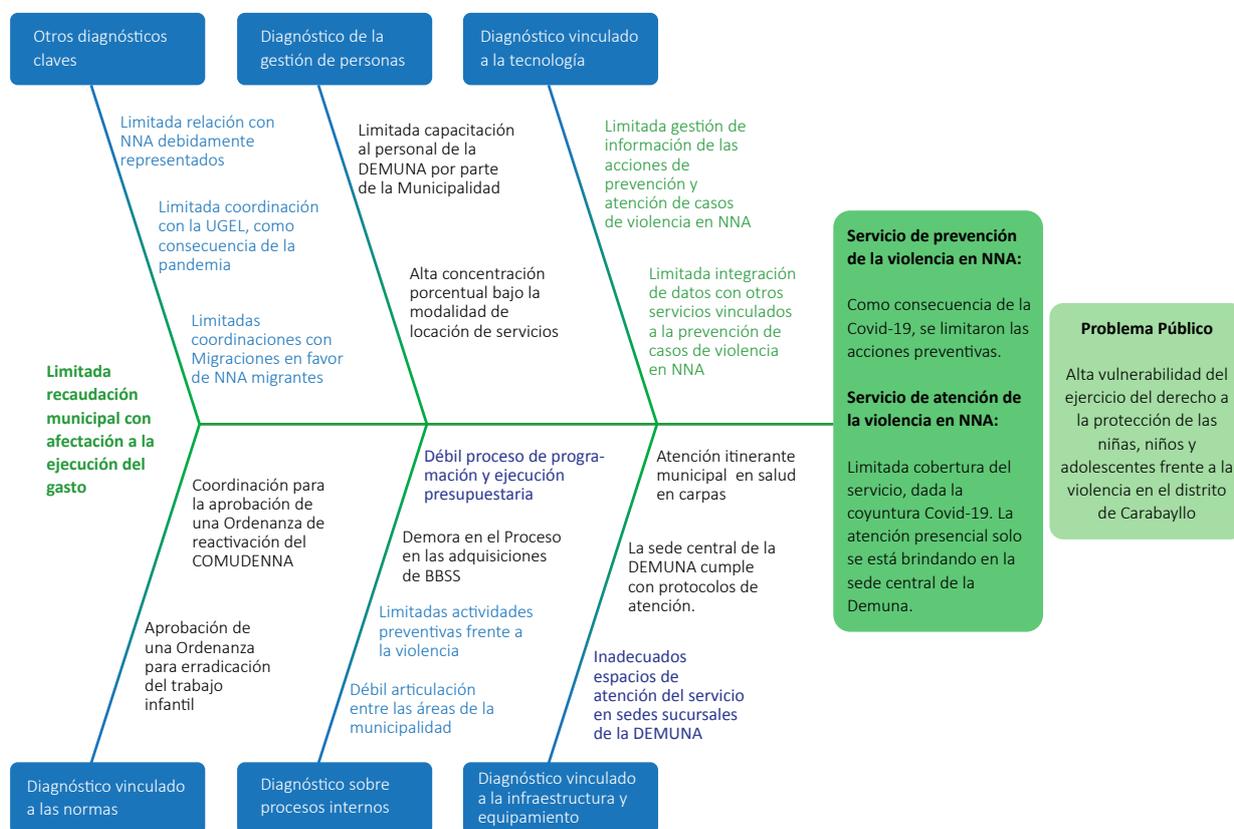
Los principales nudos críticos que se identificaron en 2020 en el servicio de Demuna fueron los siguientes:

- Limitada gestión de la información de las acciones de prevención y atención de la Demuna.
- Limitada integración de los datos de las áreas vinculadas al servicio.
- Incipiente registro de expedientes que realizaba la Demuna, al no incorporar datos importantes como las variables sexo, nacionalidad, lengua materna, entre otros.
- Aproximadamente, el 80 % del personal de la Demuna eran locadores y se evidenció un retraso en el cobro de las remuneraciones.
- Limitada capacitación al personal por parte de la municipalidad.
- Limitada gestión de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios.
- Limitada recaudación municipal de impuestos y recursos directamente recaudados (RDR), lo que impactó negativamente en la ejecución presupuestaria del servicio.
- El equipo municipal no evidenció tener información sobre el abordaje de la niñez y adolescencia migrante, dado el débil relacionamiento con la Superintendencia de Migraciones.

Estas principales causas o nudos críticos decantaron en el problema institucional. Principalmente por efectos del Covid-19 en el servicio de prevención no se desarrollaron actividades vinculadas, y respecto a la atención se identificó una limitada cobertura del servicio, manifestada en la no reapertura de sus cuatro filiales desconcentradas, y teniendo como único punto de funcionamiento la sede central denominada Ricardo Palma. Sobre el particular, la Demuna de la sede central cerró en 2020 con dos defensores, un abogado, dos especialistas en psicología, una coordinadora de programas, un analista en gestión social y una promotora.

Figura 3

Municipalidad de Carabayllo. Diagrama de causa-efecto del servicio de protección frente a la violencia en NNA. 2020



Nota: Elaboración propia. Ante la base del diagnóstico del servicio, se determinó como objetivo estratégico al 2025 disminuir la vulnerabilidad del ejercicio del derecho a la protección de las niñas, niños y adolescentes frente a la violencia en el distrito de Carabayllo, tal como se observa en la tabla 2.

Tabla 2
Carabayllo. Servicio de protección frente a la violencia en NNA.
Determinación del objetivo estratégico del plan de mejora

Problema público	Objetivo estratégico	Indicador	Línea basal 2019	Meta al 2025
Alta vulnerabilidad del ejercicio del derecho a la protección de las niñas, niños y adolescentes frente a la violencia en el distrito de Carabayllo	Disminuir la vulnerabilidad del ejercicio del derecho a la protección de las niñas, niños y adolescentes frente a la violencia en el distrito de Carabayllo	Porcentaje de casos de violencia en niñas, niños y adolescentes reportados	67% CEM (2019)	25%

Nota: Elaboración propia

En esa línea, se priorizaron nueve acciones de mejora que coadyuvarían en el cumplimiento del objetivo estratégico.

Dichas acciones de mejora se vincularon a cuatro nudos críticos identificados en el proceso de actualización del diagnóstico: i) la limitada gestión de información de las acciones de prevención de la violencia y atención de niñas, niños y adolescentes en la Demuna; ii) el débil proceso de programación y ejecución presupuestaria; iii) los inadecuados espacios de atención del servicio en las sedes sucursales; y iv) la débil articulación entre las áreas de la municipalidad para el desarrollo de actividades preventivas frente a la violencia. A continuación, se presentan las acciones de mejora planteadas para cada uno de los nudos críticos:

1. Para el primer nudo crítico, se priorizaron dos acciones de mejora vinculantes: estandarizar un formato de registros en un formulario de atenciones, y a su vez normalizar el formato digital del registro de atenciones y apertura de expedientes.
2. Respecto al segundo nudo crítico, se priorizaron cuatro acciones de mejora: estandarizar un formato de programación presupuestaria, normalizar un reporte de ejecución presupuestaria a disposición de las áreas usuarias; crear una cadena funcional programática vinculada al servicio de protección frente a la violencia en niñas, niños y adolescentes, y tramitar la actualización del Plan Estratégico Institucional (PEI).
3. Sobre el tercer nudo crítico, se ha priorizado gestionar la adecuación de los espacios donde funciona la Demuna, en virtud de las observaciones del sector, incluyendo la habilitación de internet.
4. Sobre el cuarto nudo crítico, se priorizaron dos acciones de mejora: establecer reuniones bilaterales entre las áreas de Demuna y la Subgerencia de Educación, a fin de que puedan programar acciones conjuntas con los actores claves en el territorio (UGEL, Migraciones, entre otros); e implementar un sistema de retroalimentación con la niñez y adolescencia mediante encuestas periódicas.

Como parte del presente documento de trabajo, solo se abordarán las acciones vinculadas a la propuesta de solución del nudo crítico del literal a) referidas en el párrafo anterior. Así, en virtud de las acciones de mejora referidas a la estandarización de un formulario de registros de atenciones de la Demuna, y la normalización de un formato digital de registros para la apertura de expedientes, se buscó mejorar el proceso de gestión de datos respecto a la apertura de expedientes que realiza la Demuna en Carabayllo, a fin de fortalecer los procesos de toma de decisiones vinculados al servicio.

Así, mediante el registro de información se buscó fortalecer complementariamente el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de metas, mediante la generación de reportes subyacentes.

La administración de los datos, producto de los registros, permite focalizar estrategias de prevención frente a la violencia en niñas, niños y adolescentes. Asimismo, al incorporarse campos de seguimiento en el aplicativo, se puede saber la situación actual de un caso en particular.

Dichas acciones de mejora fueron de corto plazo. Cabe resaltar que no requirieron modificaciones presupuestarias en las metas vinculadas, dado que no generó un costo adicional directo a la municipalidad. El inicio de la prueba piloto se remontó a diciembre de 2020, y a la fecha sigue vigente su uso. A continuación, se presenta la ficha resumen de la acción de mejora.

Cabe acotar que el formato base para la generación del formulario Access ha sido la Ficha de Recepción de Casos, debidamente alineada en el marco del Decreto Supremo N° 005-2019-MIMP, y el Decreto Legislativo 1297 vinculado a la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Asimismo, se incorporaron campos adicionales de análisis que no contempló inicialmente el formato del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), tales como nacionalidad, estado de seguimiento del expediente, datos de la conciliación, entre otros.

Complementariamente, un hito importante en la gestión de la Demuna de Carabaylo, ha sido la acreditación del servicio de la sede central mediante la Resolución Directoral N° 091-2020-MIMP-DGNNA-DSLDD de noviembre de 2020 por parte del ente rector, mediante la cual se acotó que “La Municipalidad Distrital de Carabaylo, en su calidad de entidad responsable del servicio, asigna y gestiona los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento de su DEMUNA” (2020, art. 3).

En 2021, bajo la coordinación de un equipo multisectorial, conformado por el MIMP, la ONG Warmi Huasi, la Demuna de Carabaylo, y con la asistencia técnica del equipo territorial de Unicef Lima Norte, se diseñó una versión mejorada del sistema de registro que incorporó el llenado de formatos vinculados a riesgo de desprotección familiar, función subyacente a las Demuna debidamente acreditadas.

Tabla 3

Ficha de acción de mejora: Estandarización de un formulario digital de atenciones

Órgano / Unidad orgánica	Subgerencia de la Mujer, DEMUNA, OMAPED y Adulto Mayor					
Acción de mejora	Estandarizar un formato de registros en un formulario [digital] de atenciones					
Plazo de la acción de mejora	Diciembre 2020					
Meta	Implementación de un sistema de registros de atención					
Nº	Tareas	Unidad de medida	Cantidad	Costo unitario	Costo total	Responsable
1	Establecer la ruta de la atención de casos	Reunión técnica	3	0.00	0.00	Área de Demuna
2	Establecer responsables en el llenado de los datos	Persona	2	0.00	0.00	Área de Demuna
3	Elaborar un formulario en la plataforma Access 365 para el registro de casos de la Demuna	Días calendario	25	0.00	0.00	Área de Demuna / Unicef Lima Norte
4	Realizar una reunión de validación del formulario de registro de atenciones	Reunión técnica	2	0.00	0.00	Área de Demuna
5	Realizar un programa piloto de registro de información de casos atendidos	Días calendario	10	0.00	0.00	Área de Demuna / Unicef Lima Norte
6	Realizar una reunión de retroalimentación del programa de registros	Reunión técnica	1	0.00	0.00	Área de Demuna / Unicef Lima Norte
Total (S/)					0.00	

Nota: Al cierre de la implementación del programa piloto, se ha normalizado el uso del sistema digital de registros, bajo la responsabilidad de la Subgerencia de la Mujer, DEMUNA, OMAPED y Adulto Mayor. Asimismo, en 2021 se amplió la acción de mejora, incorporándose al sistema un formato de registro por riesgo de desprotección. Elaboración propia.

Sobre el particular, y pormenorizando en la acción de mejora materia del presente documento, el primer formulario de registro es el de la apertura de casos que se presenta en la figura 4.

Figura 4.
Formulario de apertura de casos del Sistema de registros de la Demuna

En este formulario se registran los datos generales del expediente, entre otros el número de expediente, la fecha, la materia (donde destacan principalmente las materias conciliables como tenencia, régimen de visitas o alimentación; y también la referida a riesgo de desprotección, entre otras). Asimismo, se registran los campos de los ficheros vinculados a los datos del/la solicitante, el/la presunto/a agresor/a, el resumen de los hechos, las acciones a realizar, el estado de los expedientes y el seguimiento al mismo; y complementariamente, el registro de la relación de afectados.

Habiéndose registrado la apertura del expediente y desarrollado las diligencias de verificación, para el caso de la materia por riesgo de desprotección, se registran el anexo 1 —sobre la ficha de identificación de signos de alerta— y el anexo 2 —sobre el informe de valoración de riesgo—. Ver figura 5.

Cabe precisar que, los registros de los anexos 1 y 2 son independientes a cada niña, niño o adolescentes, vinculado en cada expediente aperturado.

Figura 5.
Formulario de apertura de casos, con ampliación al registro de casos de riesgo de desprotección

En tanto, como se aprecia en la figura 6, el formulario de riesgo de desprotección se distribuye en dos grandes bloques: tres pestañas vinculadas al anexo 1 (signos de alerta sobre salud física, salud mental y necesidades básicas) y cuatro pestañas vinculadas al anexo 2 (identificación de tipologías, características de los niños, niñas y adolescente —NNA—, necesidades y valoración global de NNA, y las recomendaciones del equipo multidisciplinario).

La utilización del sistema de registros subyace a diversos especialistas según la fase del proceso de atención. Así, en primer lugar, se realiza la apertura del expediente y, según evaluación del área de psicología, se registra la invitación formal a entrevista psicológica de ambas partes. Asimismo, y dependiendo de la tipología de la atención, en el sistema también se registran los datos concernientes a las actas de conciliación.

Finalmente, los datos debidamente registrados en la plataforma pueden ser exportados a formatos editables para un análisis pormenorizado del área. En tanto, el proceso de gobierno digital que

viene implementándose incorpora herramientas de *Business Intelligence* para el análisis de los datos mediante la elaboración de un reporte en línea, el mismo incorpora un mapa de calor para los casos específicos de casos de riesgo de desprotección, lo que permite focalizar estrategias en favor del cierre de brechas vinculadas a la vulnerabilidad del ejercicio del derecho a la protección de la niñez y adolescencia del distrito.

Figura 6.

Formulario de registro de casos de riesgo de desprotección

Desproteccion

Marque la opción que corresponda

Anexo 01 Anexo 02

Salud Física Salud Mental Necesidades básicas Iden. Tipologías Características NNA Necesidades NNA y Val. Global Recomendaciones

Niña, niño o adolescente presenta problemas de salud (picazón o dolor en zona genital o anal, inflamación de la piel, hematomas, sangrado, entre otros).

Niñas, niño o adolescente presenta enfermedades respiratorias, estomacales, urinarias, entre otras, de evidente afectación a su salud.

Niña, niño o adolescente requiere descarte de infecciones de transmisión sexual, VIH y embarazo.

Niña, niño o adolescente presenta afectación a funciones físicas (trastornos gastrointestinales, cefaleas, dolores físicos sin razón).

Niña, niño o adolescente manifiesta conductas de trastorno de conducta alimentaria, como bulimia, anorexia en evidente cuadro crítico de salud.

Niña, niño o adolescente con lesiones físicas que requieran atención médica inmediata.

Niña, niño o adolescente presenta cuadro crítico de salud al no llevar tratamiento de VIH, TBC, entre otros.

Niña, niño o adolescente presenta hipotermia y/o deshidratación y/o signos de mal estado de salud por haber sido dejado en lugares públicos.

Otros Describe

Base Legal: RM 189-2021-MIMP. Formatos de tablas de valoración de riesgo de desprotección familiar. 2021

Registro: 1 de 4 Sin filtro Buscar

3. Resultados, contribución y agenda pendiente

Entre diciembre de 2020 y la quincena de junio de 2022, en la Demuna de Carabayllo se abrieron 1 200 expedientes utilizando el sistema de registro digital, sobre los cuales subyacen el registro de 1 780 niñas, niños o adolescentes afectados (de los cuales, el 72 % aproximadamente han sido mujeres). De este total general, cabe precisar que aproximadamente 180 niñas, niños y adolescentes han respondido a la materia por riesgo de desprotección familiar.

La implementación del sistema de registro está contribuyendo al cierre de la brecha vinculada a la limitada sistematización y gestión de datos de niñas, niños y adolescentes, con especial énfasis en casos con riesgos de desprotección en el distrito de Carabayllo, coadyuvando en la mejora de estrategias focalizadas en el marco de los servicios de protección. Asimismo, el sistema de registro no solo permite el almacenamiento y análisis de los datos, sino también la gestión de expedientes digitales, lo que coadyuva adicionalmente en el proceso de planificación multianual del servicio.

Sobre el particular, en 2021, el sistema de registro de casos de la Demuna de Carabayllo fue reconocido como una buena práctica gubernamental en el marco del Congreso Nacional de Demuna.

Asimismo, en enero de 2022, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables reconoció el trabajo realizado por el equipo de la Demuna de Carabayllo en el diseño e implementación del sistema de registro y apertura de casos.

En tanto, queda como agenda pendiente el proceso de escalabilidad de la experiencia en otras Demuna por parte del MIMP, que para tal fin debe evaluar la posibilidad de la creación de un repositorio nacional de datos, mediante la utilización de un sistema nacional de registros, en el cual puedan confluir la apertura y seguimiento de los casos en tiempo real, y permitir ulteriormente evaluar las políticas orientadas a la acción por la niñez y la adolescencia, siempre en el marco de una mejora continua.

Finalmente, la creación de un sistema nacional de registros debe estar articulado a las actividades vinculantes al Programa Presupuestal 0117 (PP 0017) sobre la atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono, a fin de que pueda coadyuvar como un instrumento que permita cuantificar los indicadores subyacentes a los criterios de programación presupuestaria. En esa línea, y en el marco de la gestión por resultados, es recomendable que las municipalidades programen los presupuestos vinculados a la Demuna en actividades vinculantes al PP 0017.

Referencias bibliográficas

Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. (30 de diciembre de 2016). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-para-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-ado-decreto-legislativo-n-1297-1468962-4>

Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la ley de Gobierno Digital. (13 de setiembre de 2018). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/353216/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1.pdf>

Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. (9 de enero de 2013). <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>

- Decreto Supremo N° 005-2019-MIMP. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio de las Defensorías de la Niña, Niño y Adolescente (7 de marzo de 2019). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-servicio-de-la-decreto-supremo-n-005-2019-mimp-1747442-2>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2019). *Base de datos del registro de casos del Centro Emergencia Mujer. Año 2019* [Archivo SPSS]. Portal estadístico del Programa Nacional Aurora. <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/bases-de-datos-2019/>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (06 de enero de 2022). Oficio N° D000001-2022-MIMP-DSLDD.
- Municipalidad de Carabayllo. (2021). Acuerdo de Concejo N° 006-2021-MDC que aprueba el Plan de mejora del servicio de prevención y atención de la violencia en niñas, niños y adolescentes en el distrito de Carabayllo.
- Resolución Directoral N° 091-2020-MIMP-DGNNA-DSLDD que aprueba la acreditación de la sede central del servicio de DEMUNA del distrito de Carabayllo (13 de noviembre de 2020).

Incorporación del enfoque intercultural al sistema de atención de salud

Incorporation of the intercultural approach to the health care system

Clara Luisa del Carmen Henckell Sime*

Resumen

Incorporar el enfoque intercultural en la atención de salud supone un reto por sus implicancias ideológicas, políticas y técnicas. El presente ensayo reflexionó sobre lo que sucede al respecto en el Perú para responder preguntas como: ¿Existe normativa sobre interculturalidad en salud? ¿Cómo adecuar de forma pertinente los servicios de salud para la atención intercultural? ¿Cuáles son los aspectos o nudos que se presentan al momento de brindar una atención intercultural en salud? ¿Cómo incorporar el enfoque intercultural en la formación del personal de salud? Las respuestas dan sugerencias a los tomadores de decisiones y al personal de salud para que este enfoque se practique en lo cotidiano de la atención de salud, sobre todo de los pueblos indígenas. Usando el Google Scholar y teniendo como criterios de exclusión el idioma y el tiempo de publicación, se descargaron y leyeron 25 artículos científicos cuyo contenido tuvo relación con interculturalidad y/o con salud, además de normas nacionales del sector salud con respecto a interculturalidad.

Se halló que existe un marco jurídico en salud sobre interculturalidad pero que las brechas en infraestructura y equipamiento dificultan ponerlo en práctica; que se deben adecuar los servicios

* Bióloga con segunda especialidad en Gestión Ambiental, magíster en Docencia Universitaria y en Calidad, Seguridad Alimentaria, Nutrición y Dietética y doctora en Administración de la Educación. Se ha desempeñado como bióloga en distintos establecimientos de salud, tanto públicos como privados, y como docente en la Universidad Señor de Sipán y en la Universidad César Vallejo - Filial Piura. Actualmente labora como responsable del Laboratorio de Aguas y Alimentos en la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental, Lambayeque. ORCID ID: 0000-0002-4786-6608. Correo electrónico: claryh@hotmail.com

de salud a la atención intercultural, además de evaluar las mallas curriculares de los centros formadores de personal de salud para verificar que este enfoque se incluya, que podría crearse un sistema de salud con dos subsistemas, uno nacional y otro para pueblos indígenas y que urge unificar el acceso a la atención de salud de la población peruana.

Palabras clave: Atención de salud, enfoque intercultural, poblaciones indígenas y rurales

Abstract

Incorporating the intercultural approach in health care is a challenge due to its ideological, political and technical implications. This essay reflected on what happens in this regard in Peru to answer questions such as: Are there regulations on interculturality in health? How to appropriately adapt health services for intercultural care? What are the aspects or knots that arise when providing intercultural health care? How to incorporate the intercultural approach in the training of health personnel? Provide suggestions to decision makers and health personnel so that this approach is practiced in the daily life of health care, especially for indigenous peoples. Using the Google Scholar engine and having the language and time of publication as exclusion criteria, 25 scientific articles were downloaded and read whose content was related to interculturality and/or health, in addition to national regulations of the health sector with respect to interculturality.

It was found that there is a legal framework in health on interculturality but that the gaps in infrastructure and equipment make it difficult to put it into practice; that health services should be adapted to intercultural care, in addition to evaluating the curricula of health personnel training centers to verify that this approach is included, that a health system could be created with two subsystems, one national and the other for indigenous peoples and that it is urgent to unify access to health care for the Peruvian population.

Keywords: Health care, intercultural approach, indigenous and rural populations

Introducción

La interculturalidad ha sido a través del tiempo un tema de discusión intelectual que ha tomado protagonismo en aquellos que elaboran políticas públicas y en los tomadores de decisiones que buscan una sociedad más tolerante, inclusiva e incluyente. Sin embargo, tratar el tema de la

interculturalidad supone mirar el escenario de aspectos técnicos, políticos e ideológicos propios que están involucrados en los procesos interculturales.

Por otro lado, la salud es un derecho humano y un deber del Estado, pero también es una construcción social en la cual la educación juega un rol importantísimo, y definirla como ausencia de enfermedad ya no es suficiente. Es por ello que durante la Conferencia Sanitaria Internacional llevada a cabo en Nueva York en 1946, firmada por 61 Estados y que entró en vigor a inicios del año 1948, se define a la salud, según lo señalado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el preámbulo de la Constitución de dicha organización, como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS, 2022), definición que desde entonces no ha sido modificada.

El Perú es uno de los países más diversos culturalmente en el mundo. La Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) indica que actualmente existen 55 pueblos indígenas, de los cuales 51 están en la Amazonía y 04 están en los Andes (Ministerio de Cultura, s.f.a), además de 48 lenguas indígenas u originarias, de las cuales 04 se hablan en los Andes y 44 en la Amazonía (Ministerio de Cultura, s.f.b). Este hecho, por un lado, es enriquecedor, pero ser un país culturalmente tan diverso tiene un costo cuando se quiere “igualar” la atención de los servicios de salud.

Los servicios de salud de ordinario ofrecidos por el Estado peruano en los diferentes establecimientos de salud y hospitales, según su categoría, encuentran una realidad sociocultural que necesita una comprensión profunda de su historia, cultura y vida social, por lo que poner en práctica la interculturalidad supone un reto. El personal de salud que brinda un servicio de atención, sea cual fuere su cargo, profesional, técnico o auxiliar, por lo general no habla el mismo idioma que el paciente que la recibe, más aún, tampoco piensa igual y muchas veces se intenta poner en práctica una medicina occidental en poblaciones indígenas que tienen *per se* arraigadas prácticas ancestrales con respecto a la recuperación de la salud, y descalifican a esta última o la subestiman.

Según Balaguer et al. (2003), citada por Espinosa y Ysunza (2009):

Interculturalidad significa una relación entre varias culturas diferentes que comparten el mismo entorno, que se realiza con respeto y horizontalidad. Es decir, que ninguna se pone arriba o por debajo de la otra. En esta relación intercultural, se pretende que personas de culturas diferentes, puedan entenderse mutuamente, comprendiendo la

forma de percibir la realidad y el mundo de las otras u otros. De esta manera se facilita la apertura para ser escuchado y enriquecerse con las ideas de los demás (p. 296).

Llevando este significado al plano del sector salud en el Perú, habría que preguntarse si efectivamente hay respeto y horizontalidad cuando se brinda la atención del servicio de salud.

Asimismo, la interculturalidad también va de la mano con condiciones sociales de vida digna, es decir, que nadie tenga que padecer hambre ni necesidad y por ende que todos cuenten con agua limpia, con aire limpio, con ecosistemas sanos que ofrezcan recursos suficientes, como herencia para las generaciones que vienen y a la vez heredados tal cual, de nuestros ancestros, y como país aún falta mucho al respecto.

El presente ensayo reflexiona sobre lo recogido por distintos autores sobre el modo de practicar la interculturalidad en el sector salud para tratar de responder a las siguientes preguntas: ¿Existe normativa sobre la interculturalidad en salud en el Perú? ¿Cómo adecuar de forma pertinente los servicios de salud para la atención intercultural? ¿Cuáles son los aspectos o nudos críticos que se presentan al momento de brindar una atención intercultural en salud? ¿Cómo incorporar el enfoque intercultural en la formación del personal de salud?

Las respuestas podrían brindar sugerencias a los tomadores de decisiones para que, a través de las políticas públicas, hagan efectiva la práctica del enfoque intercultural, y también al personal de salud, especialmente al que labora con poblaciones indígenas, indistintamente de su cargo (profesional, técnico o auxiliar), para que este enfoque esté presente al momento de prestar sus servicios, de modo que haya más reciprocidad, respeto y horizontalidad.

Gracias al buscador Google Scholar se descargaron y leyeron 25 artículos científicos, cuyo contenido estuvo en relación con interculturalidad y/o con salud, se tomaron notas y se elaboraron citas.

Para elegir dichos artículos se tuvieron en cuenta dos criterios de exclusión: el idioma, por lo que solo se eligieron aquellos artículos científicos en español, y el tiempo de publicación, excluyendo a aquellos artículos que tuvieron más de 20 años.

1. Interculturalidad, pobreza y ruralidad

En el Perú, como dice la conocida frase popular, “el que no tiene de inga, tiene de mandinga” aludiendo al mestizaje y la diversidad étnica existente, al punto que podría decirse que es el

país de todas las sangres. Sin embargo, a más de 200 años de ser un país libre e independiente, el Perú aún no resuelve el problema de la discriminación étnico-racial, en donde la procedencia (costa, sierra o selva) es de antemano un motivo para ello. Es por ello que la práctica del enfoque intercultural en la atención de los servicios de salud constituye una tarea titánica y un desafío.

La interculturalidad, entendida como el respeto y la valoración de las diferencias culturales para una convivencia pacífica y armoniosa, tiene su base en el reconocimiento de que no somos una sociedad cuyos integrantes son culturalmente parecidos, sino por el contrario, somos una sociedad con marcadas diferencias lingüísticas, étnicas, religiosas y de costumbres, que viste, piensa e incluso siente diferente. Y de esas diferencias, la más saltante cuando se quiere brindar una atención de salud con enfoque intercultural es la diversidad etnolingüística, con 76 etnias¹. Sumado a lo anterior, están las 16 familias etnolingüísticas distribuidas geográficamente en todo el territorio nacional (Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos [INDEPA], 2010).

Ahora bien, formar personal de salud que hable todas esas lenguas es prácticamente imposible; formar a personal de salud en la lengua que habla la población a la cual va a brindar su servicio de atención en salud parecería algo más sensato. Pero para ello es necesario planificar la futura práctica del personal de salud desde su formación profesional o técnica con ese enfoque, es decir, pensando en que es posible que no sólo tenga que brindar su atención a los que hablan su idioma sino también que podría brindar su atención de salud a poblaciones con lengua distinta, y que, de tener que laborar en esas zonas, tendrá primero que aprender su lengua.

Según los datos de la última Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) la incidencia de la pobreza en el Perú es mayor en la zona rural que en la zona urbana, y es mayor en la sierra que en las otras regiones (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020). Ello supone que, de antemano, brindar el servicio de atención de salud intercultural a la población de esas zonas ya encuentra dificultades, porque la pobreza está íntimamente relacionada con el analfabetismo, la desnutrición, la falta de infraestructura y equipamiento adecuados, etcétera, y los propios procesos interculturales requieren de recursos disponibles.

1 El término etnia hace referencia a la “Comunidad humana definida por afinidades raciales, lingüísticas, culturales, etc.” (Diccionario de la Lengua Española, 2021)

Por otro lado, es necesario definir el término “ruralidad”, que hace referencia al “conjunto de fenómenos sociales que se desarrollan en un entorno rural y que permiten construir identidad” (Pérez & Merino, 2016). De allí que podría decirse que la ruralidad es la puesta en valor de la identidad rural, que durante mucho tiempo fue considerada marginal por los marcos conceptuales, y relacionada solamente con poblaciones campesinas. Un ejemplo de la puesta en valor de lo rural es el turismo rural-vivencial que muestra *in situ* al viajero las bondades del contacto con la población local, disfrutar sus comidas, dormir en sus viviendas, aprender sus costumbres, experimentar sus rutinas e intervenir en su cotidianidad. Es decir, relacionar el entorno rural de un modo positivo.

Como ya se mencionó, a partir de la data de la ENAHO 2020, la pobreza está relacionada con la población de la zona rural, entendida esta última como la condición de vivir en lo rural: “se refiere a personas que viven en centros poblados con 400 o menos viviendas contiguas” (Trivelli, 2010). Partiendo de ello, vale preguntarse por qué el Estado peruano debería invertir en esas zonas con lo que exige el mundo moderno en cuanto a tecnología y equipamiento en salud si la densidad poblacional es tan baja, es decir, si hay tan pocos a quienes brindar la atención de salud. Sin embargo, no se debe olvidar que, como Estado, es su deber garantizar que los servicios de salud de calidad lleguen a toda la población peruana. Para el caso de las poblaciones indígenas en el Perú, las condiciones de lejanía geográfica en las que se encuentran hacen que sea aún más difícil la inversión en salud, sobre todo por la accesibilidad y también por la poca disponibilidad de personal de salud que desee laborar en dichas zonas. Es por ello que las prestaciones de salud no solo encuentran la dificultad propia de las diferencias culturales de ambos lados (paciente-prestador del servicio de salud), tales como la comunicación debido a las diferencias en el idioma, sino también que los servicios públicos en salud que se ofrecen no tengan la modernidad en tecnología e infraestructura que aquellos que se brindan en las ciudades, y lo más preocupante, que aunque se logran ofrecer con tales características, la demanda de ellos sería muy poca debido a la baja densidad poblacional de dichas zonas.

2. Normativa sobre interculturalidad en salud en el Perú

La Constitución Política del Perú (1993) en su capítulo I, artículo 2, numeral 2, señala que “Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Y el numeral 19 expresa que toda persona tiene derecho “A su Identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación”, es decir que ya desde la

Carta Magna, el Estado peruano ha establecido el derecho de todo peruano a ser igual ante la ley, sea cual sea su condición particular.

Por otro lado, en el artículo 9 está estipulado que “El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación, para facilitar el acceso equitativo a los servicios de salud” (Const., 1993). En otras palabras, mediante sus políticas de salud, el Estado debe facilitar el acceso equitativo de toda la población a los servicios de salud tales como atenciones médicas, análisis, cirugías, tratamientos, medicamentos, etc.

Sin embargo, para cumplir con lo que este marco jurídico indica, no solo se necesita el lineamiento de la política en sí misma, sino que se brinde lo necesario para ponerla en práctica. En ese sentido, si no se dan las condiciones necesarias oportunamente en materia de recurso humano, equipamiento, infraestructura, etc., es casi imposible que se pueda llevar a la práctica lo que la norma indica porque —valga el ejemplo— es como si se le ordenara a un cocinero preparar un alimento, pero no tiene cocina donde pueda prepararlo, tampoco utensilios ni ingredientes; o, en otro caso, se le ordena preparar el alimento hoy, pero sólo le doy cocina, una semana después le doy los utensilios y una semana después los ingredientes. Algo parecido ocurre cuando se da una política, pero no se prevé con anterioridad lo necesario para hacerla realidad, se tiene que tener claro que no sólo es darla en el papel sino también brindar las condiciones a tiempo para poder implementarla y ejecutarla.

Por otro lado, cuando se quiere lograr que el grueso de la población peruana tenga acceso a los servicios de salud, de forma “equitativa”, se encuentra que el sistema de salud cuenta con entidades como las Fuerzas Armadas y Policiales (sanidades) y el Seguro Social de Salud (ESSALUD) que tienen a su cargo establecimientos de salud que atienden a una población objetivo específica, en otras palabras, solo atienden a población con características particulares como ser policías o miembros de la fuerza armada (o familiar directo de ellos) o cuyo empleador paga su atención como asegurado. Un punto adicional es que la cobertura cada vez aumenta más, con un incremento de la población asegurada de ESSALUD en los últimos 10 años a una tasa del 2,2 %, pasando de 9 786 864 de asegurados en 2012 a 11 767 048 de asegurados al tercer trimestre de 2021 (Ministerio de Salud [MINSAL], 2022). Habría que preguntarse cuánto se ha preparado ESSALUD para atender a más asegurados con eficacia, eficiencia y con enfoque intercultural teniendo en cuenta no solo el aspecto de infraestructura y equipamiento sino también la modernización en el diagnóstico, la actualización en las terapias, la compra

de medicamentos con probada garantía, la disponibilidad de personal profesional, técnico y auxiliar capacitados, etcétera.

Siguiendo esta línea, el MINSA aprobó la Política Sectorial de Salud Intercultural que regula las acciones de salud intercultural en el ámbito nacional mediante el Decreto Supremo N° 016-2016-SA. Esta política se complementa con la Norma Técnica de Salud NTS N° 047-MINSA/DGSP-V.01 para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud, aprobada con Resolución Ministerial N° 638-2006/MINSA. (MINSA, s.f.). Sin embargo, como ya se mencionó, poner en práctica la Política Sectorial de Salud Intercultural planteada requiere no solo de la voluntad sino los instrumentos necesarios. En ese sentido, acortar las brechas que existen en salud en cuanto a infraestructura y equipamiento es una prioridad como Estado.

El MINSA, como ente rector del sector salud y a través de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización en su documento publicado en enero de 2022, manifiesta que dentro de los servicios públicos que brinda el sector salud están la atención de servicios de salud básicos brindados en el primer nivel de atención, que se complementan con los centros de promoción y vigilancia comunal, la atención de servicios hospitalarios, la atención de institutos especializados y la atención especializada en salud pública (MINSA, 2022).

De acuerdo con ello, en el Perú hay más de ocho mil establecimientos de salud del primer nivel de atención, incluyendo a ESSALUD y Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales, pero no todos cuentan con capacidad instalada adecuada ni funcionan en condiciones adecuadas respecto a la infraestructura y equipamiento. A diciembre de 2021, el 97,65 % de establecimientos de salud del primer nivel de atención presentaba capacidad instalada inadecuada a nivel nacional, expresada en precariedad de la infraestructura y equipamiento obsoleto, inoperativo o insuficiente (MINSA, 2022).

Y algo parecido ocurre con los 261 hospitales de segundo y tercer nivel de atención que existen en el país y que en su mayoría tienen un promedio que supera los 40 años de construidos. Su normativa de construcción fue distinta a la que actualmente se usa, y la falta de mantenimiento oportuno ha contribuido a su deterioro, tanto en infraestructura como en equipamiento. Esto significa un riesgo latente para los pacientes y el personal de salud, porque a diciembre de 2021, el 97,57 % también tenían capacidad instalada inadecuada (MINSA, 2022).

Un dato adicional es que el número de establecimientos de salud y hospitales se concentra en Lima, la ciudad capital, con 851 y 16, respectivamente. Además, no solo los establecimientos de salud y hospitales presentaron capacidad instalada inadecuada a 2021 sino también los laboratorios de referencia regional y los institutos especializados, tal como lo señala el MINSA (2022).

Esta situación deficiente en cuanto a infraestructura y equipamiento —tanto en los establecimientos de salud, hospitales y demás instituciones prestadoras de servicios de atención en salud a nivel nacional— condiciona la puesta en práctica del enfoque intercultural y de cualquier otro.

3. Servicios de salud para la atención intercultural

Cada cultura resuelve sus problemas de salud desde su forma de ver las cosas, lo que significa “sanarse a su manera”. Es por eso que se necesita un diálogo entre la medicina académica y la medicina ancestral, y el primer paso es la escucha atenta y comprensiva de la opinión del otro.

Pensar igual, sentir igual, curarnos con lo mismo, es pensar en una lógica de mercado, porque en la práctica toda cultura tiene su propio tinte, su propia forma de encarar la salud y la enfermedad. El saber ancestral recoge el hecho de una salud humana articulada con la salud del aire, la salud del agua, la de los alimentos que ingerimos, la del entorno en general, incluidos plantas y animales; así como también relacionada directamente con lo espiritual, con el poder de la energía, de las vibraciones, con ceremonias y cánticos sagrados, con las fases de la luna, entre otros. De allí que algunas prácticas comunes sean limpiar con un cuy, con un huevo, con alumbre, con una vela o con un periódico, santiguar para quitar el “mal de ojo” o rituales de sanación a cargo de un chamán durante una “mesa”. Complementar esos saberes sería lo ideal, o sea, una medicina que respete la medicina ancestral y la articule con la medicina moderna.

En este tiempo de pandemia, por ejemplo, hemos visto que la respuesta a ella ha sido casi en su totalidad brindada por científicos y otros especialistas, sin incluir ni escuchar lo que las comunidades indígenas podían decir al respecto desde su propia información y entendimiento de ella, es decir, se dio por hecho que no podían aportar nada significativo. Sin embargo, las comunidades indígenas han usado su conocimiento de medicina tradicional para enfrentarla, debido a que los servicios de atención de salud, sobre todo, durante la primera y segunda ola de pandemia estaban ausentes. Al respecto, se detalla a continuación la experiencia de un médico sin fronteras durante su conversación con un Apu del Bajo Ucayali:

“cuando empezaron los casos en su comunidad ya la inmovilidad nacional estaba instaurada y ellos no habían recibido ningún apoyo de medicamentos ni formación sobre COVID-19. En menos de una semana se acabaron todos los medicamentos del puesto de salud. Había enfermos, sobre todo febriles, en casi todas las casas y nadie podía salir de la comunidad ni siquiera para agenciarse de paracetamol. Me contó que se organizaron para acompañar y cuidar a sus enfermos, usando medios físicos y medicina tradicional” (Médicos sin fronteras, 2020).

Lo contado por este líder Apu no es de extrañar, ya que la pandemia sólo ha puesto de manifiesto lo que ya se sabía, un sistema de salud precario que no está preparado para enfrentar eventos de esa magnitud, pero también puso de manifiesto que, aunque ese sistema de salud, no llegue como debería a las poblaciones indígenas, ellas por sí mismas han buscado la manera de enfrentar la pandemia lo mejor posible haciendo uso de su propia medicina tradicional y conteniéndola en solitario.

Quienes hacen las políticas deben entender que hay que tener en cuenta la participación de todos los grupos culturales y, con ello, diseñar espacios de participación, aprender a analizar a los actores sociales, conocerlos e incluirlos. Se deben encontrar maneras de equilibrar a todos los que forman parte del Estado y que tengan voz por igual, no solo dejándolos hablar, sino también sabiéndolos escuchar, sin entrar en conflicto.

Pero ese cambio tiene que darse con anticipación, desde la formación de aquellos que elaboran las políticas y —si hablamos de salud— desde la formación del propio personal de salud, sea profesional, técnica o auxiliar. Es posible que la formación del personal de salud desde su base no tenga un enfoque intercultural, es decir, se forma académicamente para atender poblaciones culturalmente parecidas y no para brindar servicios de salud a grupos culturalmente diferentes. Habría que analizar las mallas curriculares de universidades e institutos formadores de personal de salud de modo que quede demostrado que sí se incluye el enfoque intercultural.

Como bien lo menciona Lerín (2004): “la capacitación, como competencia técnica y humana, tiene mucho que ver en los propósitos de una equidad en salud y una mejor calidad de la atención hacia los usuarios en contexto indígena” (p.112). Por otro lado, Acosta et al. (2014) considera que “es tan importante la formación de un perfil de capacitador intercultural, que hasta el momento no ha contado en su educación formal con la mínima aproximación a los aspectos socioculturales del proceso salud-enfermedad-atención”, haciendo ineludible que se

prevea y planifique con anticipación, que en la formación del personal de salud (auxiliar, técnica o profesional), se incluya el enfoque intercultural.

La atención de los servicios de salud presenta dos vertientes: la parte preventiva y la parte correctiva o lo que denominamos una medicina preventiva y una medicina recuperativa. En ambos casos debe incluirse una mirada que respete las diferencias culturales de las poblaciones que los reciben. Como lo menciona Goicochea (2012):

Situaciones como rechazo y falta de adhesión a las prácticas médicas occidentales, conflictos de poder entre agentes tradicionales y médicos, desarticulación de la estructura social de la comunidad, son elementos frecuentemente descritos en la literatura de salud internacional, especialmente en países con altos índices de población indígena (p. 53).

Es decir, el personal de salud tiene el reto previo de convencer antes de brindar su atención en la población indígena, porque que ese paciente ya tiene un rechazo y falta de fe previos hacia su servicio de atención de salud.

Y ese rechazo puede deberse a que la población indígena tiene una visión muy distinta de lo que es salud y enfermedad. Narváez (2012) después de haber participado en un levantamiento de información respecto a la prevalencia de trastornos de salud mental en las comunidades mapuches (Chile), advierte que:

Se hace necesario, por tanto, reconocer que ningún sistema médico es capaz de satisfacer por sí solo todas las demandas de salud que presenta una población, y por tanto el modelo oficial no es el único deseable y válido para comprender ciertos fenómenos. Muchas veces identificamos, entre otras cosas, una enorme brecha de entendimiento entre la explicación que las propias comunidades hacen de sus enfermedades, y los diagnósticos, muchas veces errados, por parte de los agentes de los servicios de salud presentes en zonas de alta concentración indígena, entendiendo que en la cultura mapuche existe una noción mucho más holística respecto al tema, en la cual la enfermedad está más asociada a ámbitos comunitarios, espirituales y ambientales (p. 18).

Articular esa medicina tradicional holística con la medicina moderna implica crear espacios acondicionados, personal destinado a fomentar el diálogo, inversión en infraestructura, capacitación en lenguas nativas, etc. Pero sigue siendo el diálogo intercultural lo fundamental entre los actores involucrados para la atención de salud. Por ejemplo, el uso de las plantas

medicinales en el Perú necesita de una adecuación intercultural de los servicios de salud que permita trabajar articuladamente con los actores de las comunidades y con el personal de la salud de manera participativa. Aunque sea difícil de entender, la población indígena siempre va a preferir su uso antes que el uso de medicamentos producidos por farmacéuticas. Además, está demostrado que dichas plantas sí poseen principios activos que tienen un efecto terapéutico; de hecho, para muchos medicamentos ellas son su fuente de materia prima y el personal de salud sí valora ese conocimiento tradicional indígena, tal como lo menciona Guzmán-Rosas (2016):

Mediante un abordaje etnográfico mixto aplicó 35 cuestionarios al personal médico del Hospital General de Ciudad Valles y encontró que existe una valoración del conocimiento tradicional indígena (77 %) y las plantas medicinales (80 %) dentro de la práctica médica alópata, porque la mayoría de médicos (89 %) recibió pacientes que los habían utilizado, así que consideran pertinente la implementación de una política sanitaria que integre el conocimiento tradicional indígena a la práctica médica alópata (p. 11).

A partir de este estudio, podría decirse que sí hay cierto grupo de galenos que tienen una predisposición a integrar su práctica médica con el conocimiento ancestral indígena.

Tener establecimientos de atención de salud con pertinencia cultural, con la adecuación de los servicios de salud para la atención intercultural: este es el gran reto. Y para ello se hace necesario responder lo siguiente: ¿Qué aspectos en la infraestructura e implementación se deben tener en cuenta? ¿Cuántos de los miembros de la comunidad podrían capacitarse para atender a su propia comunidad? ¿Cómo brindar el servicio de salud en lugares geográficamente inaccesibles? ¿Qué brechas existen en cuanto a la comunicación digital entre paciente y quien ofrece el servicio de salud en zonas alejadas?

Acerca de esto último, es innegable que la tecnología avanzó mucho y que la comunicación ahora es más factible gracias a los teléfonos celulares, *tablets*, computadoras y otros dispositivos. Pero ello está muy presente de las ciudades; no llega a las poblaciones indígenas o de zonas rurales remotas. Por ejemplo, a raíz de la actual pandemia la teleconsulta ha sido un medio para recibir la atención de salud; sin embargo, ¿a cuántos indígenas o a cuántos pobladores rurales se les ha atendido a través de teleconsulta durante este tiempo? En las respuestas a estas interrogantes estarán las acciones a seguir cuando se creen y construyan establecimientos de salud para atender a poblaciones indígenas o de zonas rurales alejadas, para lograr un modelo de salud desde el

enfoque intercultural que tenga en cuenta la oferta y la demanda, es decir, establecimientos que atiendan con tecnología moderna, pero que puedan incluir tratamientos con plantas medicinales.

Al momento de intercambiar la prestación de un servicio de salud hay dos caras de una moneda: por un lado, quien necesita de los servicios de salud (las poblaciones) y, por el otro, quien brinda esos servicios de salud (personal de salud). Es allí en donde se ponen de manifiesto las diferencias culturales, que van desde diferencias simples hasta muy complejas. Toda intervención sanitaria debe brindarse de acuerdo a la diversidad y a las necesidades propias de cada población, y así dar cobertura a las necesidades según el que la necesita y esto es muy difícil. Al respecto, la I encuesta Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial encontró que “el 71 % encuestado está de acuerdo con que hospitales o postas respeten y atiendan a una mujer que por sus costumbres prefiere dar a luz en cuclillas” y “el 86 % está de acuerdo con que hospitales o postas atiendan a cada paciente en su idioma o lengua” (Cultura, 2018).

Lerín (2004) menciona que:

El lenguaje utilizado por los médicos, uno de los aspectos cruciales de la comunicación intercultural, dificulta la relación, así como la empatía y confianza con el paciente. La ausencia del manejo de un vocabulario local básico por parte del personal institucional, además de la escasa información que se da a la persona indígena sobre el propósito y la necesidad de algunas intervenciones, tales como la vacunación, las inyecciones, la extracción de sangre, los exámenes de gabinete, etc., terminan por distanciar a los actores del proceso terapéutico (p. 113).

Pero no solo el vocabulario o el idioma son la dificultad, también lo es una cosmovisión y una forma de concebir la salud/enfermedad de manera muy diferente. Claro ejemplo es aquel personal de salud obstetra que atiende partos en comunidades indígenas, en donde la mujer a la que atiende acostumbra traer al mundo a sus hijos con asistencia de comadronas o parteras de la propia comunidad y en cuclillas —no acostada—. Pero le indican que debe hacerlo acostada, porque así aprendió ese personal de salud a atender los partos; como lo menciona Lerín (2004), “[e]l personal de salud suele descalificar las prácticas tradicionales y populares de atención a la salud y la enfermedad” (p. 116). Es decir, no deja que la gestante decida el modo en que ha de dar a luz, sino que, de algún modo se lo impone porque así lo aprendió durante su formación profesional.

Es por eso que se necesitan puntos de encuentro en todos los procesos de atención de salud, en donde se tenga en cuenta también lo que el paciente manifiesta como parte de su entendimiento de salud/enfermedad.

Como lo menciona Alavez (2014), “la diversidad cultural puede expresarse desde múltiples variables; entre las más recurrentes están la étnica o de origen cultural, lingüística, religiosa, social y económica”. Con ello, se debe tener en cuenta a cada una de esas variables al momento de poner en práctica la interculturalidad en salud, pues no solo es distinto el modo de concebir la salud o la enfermedad, sino también el resto de variables del paciente, como la fe, el nivel educativo, los recursos económicos, etcétera.

Desde el punto de vista de la antropología médica, inmersa dentro de la antropología social, Lerín (2004) menciona que para el caso mexicano:

Existen barreras lingüísticas y de comunicación intercultural que en muchos casos desempeñan un papel negativo en la relación de los indígenas con las instituciones públicas de salud. De parte de los usuarios se manifiesta una resistencia al uso de los servicios y pervive una desconfianza hacia la medicina occidental (p.113).

En el Perú ocurre una realidad muy similar, y ya se mencionó que la principal barrera de comunicación con las comunidades indígenas es el idioma y que se requiere que el personal de salud que labore en zonas indígenas aprenda el idioma, obviamente ello involucra capacitación e inversión por parte del Estado.

El mismo autor señala también que “en las zonas más lejanas y rezagadas la atención gineco-obstétrica presenta barreras específicas como el pudor y la preferencia de la población femenina de atender sus partos en la casa, ayudada por otras mujeres” (Lerín, 2004, p. 113). Este hecho, tal cual ocurre en México, también sucede de modo similar en Perú, en donde las mujeres de poblaciones indígenas buscan ser atendidas por otras mujeres, no por personal de salud del sexo opuesto y es posible que esta preferencia no sea sólo exclusiva de las mujeres indígenas.

4. Acceso a la atención de salud

Quizá la dificultad más grande en lograr que el acceso a los servicios públicos de salud en el Perú sea universal y equitativo es el hecho de que el sistema de salud esté dividido en el Ministerio de Salud (MINSA), ESSALUD y las Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales. En otras

palabras, no todos los peruanos son atendidos en una institución de salud sino de acuerdo a la condición en particular que como peruano posea.

Lograr que el sistema de atención de salud en el Perú sea brindado de forma estándar y unificada sería lo ideal, porque ya desde allí, para poder acceder a cada una de las instituciones señaladas se requieren de ciertos requisitos que muchas veces no cumplen todos los peruanos, sobre todo aquellos peruanos de poblaciones rurales indígenas.

El ideal en la atención de salud es que sea universal, integral y participativa, en otras palabras, que todos puedan acceder a ser atendidos sin discriminación alguna y con igual trato para todos, sea cual fuere su condición cultural o económica.

Pero, aunque parezca un ideal, sí es posible cambiar toda la estructura del sistema de salud en el Perú, poder unificarlo y brindar cobertura a todos. Pero para ello se necesita voluntad política, además de forjar alianzas estratégicas entre sector público y el sector privado y entre otros sectores además del de salud. En ese punto, la salud no solo es responsabilidad del sector salud, sino también de otros sectores como el de educación, por ejemplo, que es el puente para lograr un sistema de salud diferente, capaz de generar el autocuidado a través del conocimiento para el cambio a estilos de vida saludables, como conocer qué alimentos son beneficiosos para la salud y cuáles no. Si queremos cambiar esta realidad, se hace necesario que en nuestro país el porcentaje de analfabetismo sea cero o muy cercano a cero. En otras palabras, si queremos forjar un sistema de salud capaz de brindar servicios de salud accesibles, idóneos y pertinentes para todos los sectores de la población peruana se necesita de un cambio estructural desde abajo, desde la propia educación, así como también del trabajo articulado con otros sectores claves como cultura, o economía.

Para Salaverry (2010), “el desencuentro original entre poblaciones indígenas americanas y los conquistadores europeos ha marcado en adelante su acceso a los servicios de salud” (p. 80). Históricamente han existido diferencias entre lo occidental y lo americano, entre lo occidental y lo peruano, diferencias muy marcadas que hacen imposible brindar servicios de salud de la misma forma a todos. Esas marcadas diferencias físicas, lingüísticas y religiosas que aún hoy se mantienen intactas en las poblaciones indígenas u originarias hacen que esas poblaciones no busquen acceder a los servicios de salud que ofrece el Estado.

Quizás el sector salud podría copiar lo hecho por el sector educación con respecto a la dificultad de brindar un servicio de salud por igual, tal como lo señala García-Segura (2017):

En el centro de estas demandas han estado presentes tanto la lengua y la cultura de las poblaciones indígenas, como la reivindicación de una política del lenguaje que equipare la lengua materna con la lengua oficial, ya sea en los distintos niveles educativos o en otros ámbitos de la vida cotidiana [...] de modo que hay un sistema educativo dividido en dos subsistemas: el sistema educativo nacional federal para las ciudades y el sistema de educación bilingüe intercultural (EBI) para ámbitos rurales indígenas (pp. 300-301).

Tal vez la propuesta de un sistema de salud nacional y un sistema de salud para las comunidades indígenas sea una alternativa, aunque de algún modo parezca discriminatorio.

Correa (2011), en el marco de su propuesta, señala algo parecido: que se necesita de una mezcla de acciones intersectoriales para poder lograr que las políticas públicas concreten el enfoque de interculturalidad y es por ello que propone la creación de un Sistema Funcional “Interculturalidad y Políticas Públicas” (SFIP) y la elaboración de un Plan Nacional para Pueblos Indígenas.

Dado el carácter multidimensional de la problemática asociada a la interculturalidad, se requieren acciones intersectoriales que vinculen a los tres niveles de gobierno: local, regional y central. Consecuentemente, no es posible ni deseable contar con un único curso de acción, sino más bien con un *mix* de políticas (Correa, 2011, p. 31).

Conclusiones

Existe un marco jurídico en el Perú respecto a la interculturalidad en salud que se ha aprobado y promulgado hace menos de dos décadas, pero que encuentra dificultades al momento de ponerse en práctica debido a las brechas existentes en el sector salud en cuanto a infraestructura y equipamiento.

Es necesaria la adecuación de los servicios de salud a la atención intercultural, es decir, establecimientos de salud en zonas estratégicas que tengan apertura y condiciones de infraestructura capaces de combinar la medicina ancestral con la medicina moderna para dar cobertura a las necesidades de salud según el que la necesita, teniendo en cuenta lo que la comunidad conoce y entiende de salud.

El Estado peruano debe garantizar que en la formación académica del personal de salud —sea profesional, técnica o auxiliar— se tenga en cuenta el enfoque intercultural, supervisando que las mallas curriculares de las universidades e institutos formadores de personal de salud la incluyan, y no solo en relación a la competencia técnica sino también a la humana. Esto fomentará en el personal de salud la empatía, el respeto y la tolerancia frente a realidades distintas a su cultura al momento de brindar la atención de salud.

La propuesta de un sistema de salud con dos subsistemas (uno nacional y otro para las comunidades indígenas), aunque se corra el riesgo de entrar en debate porque parezca discriminatorio, sigue lo actuado en el ámbito educativo, que ha dado resultados exitosos.

Finalmente, el ideal de unificar el acceso a los servicios de salud y de forjar alianzas estratégicas entre sector público y el sector privado, para lograr que la atención en salud sea universal, integral y participativa seguirá siendo un reto para el Estado peruano.

Referencias

- Acosta, M; Álvarez, F; Colobig, M; Colunga, F; D'Andrea, L; Enria, G; Mera, M y Staffolani, C. (2014) *Promoción de la Salud: Una perspectiva latinoamericana*. Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos (LATIn) <https://medicinaysociedad.files.wordpress.com/2014/05/promocion-de-la-salud-cc-by-sa-3-0.pdf>
- Alavez, A. (2014). *Interculturalidad: conceptos, alcances y derecho*. Centro de producción editorial del GPPRD. <https://rm.coe.int/1680301bc3>
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Correa, N. (2011). *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*. Consorcio de Investigación Económica y Social; Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/interculturalidaddocumento.pdf>
- Decreto Supremo N-º 016-2016-SA, Decreto Supremo que aprueba la Política Sectorial de Salud Intercultural (01 de abril de 2016). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/193758/192483_DS_016-2016-SA.pdf20180904-20266-1vn5yiu.pdf
- Espinosa, L, Ysunza, A. (noviembre-febrero de 2009). Diálogo de saberes médicos y tradicionales en el contexto de la interculturalidad en salud. *Ciencia Ergo Sum*, 16(3), 293-301. <https://www.redalyc.org/pdf/104/10412057010.pdf>

- García-Segura, S. (2017). La diversidad cultural y el diseño de políticas educativas en Perú. *Revista Internacional Investigación Ciencias Sociales*, 13(2), 289-304. <http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/riics/article/view/381>
- Goicochea, E. (2012). Interculturalidad en Salud. *UCV-Scientia*, 4(1), 52-55. <https://revistas.ucv.edu.pe/index.php/ucv-scientia/article/view/944>
- Guzmán-Rosas S. (2016). La interculturalidad en salud: espacio de convergencia entre dos sistemas de conocimiento. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 15(31), 10-29. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-70272016000200010
- Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. (2010). Mapa Etnolingüístico del Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. 27(2): 288-291. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342010000200019
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (11 de febrero de 2020). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2020*. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-enahog-2020-instituto-nacional-de-estadistica-e-informatica-inei>
- Lerín, S. (2004). Antropología y salud intercultural: desafíos de una propuesta. *Desacatos*, (16), 111-125. <https://www.redalyc.org/pdf/139/13901607.pdf>
- Médicos sin fronteras (02 de setiembre de 2020). *Perú: la COVID-19 evidencia el abandono de las comunidades indígenas en la región amazónica*. <https://www.msf.es/actualidad/peru/peru-la-covid-19-evidencia-abandono-las-comunidades-indigenas-la-region-amazonica>
- Ministerio de Cultura (s.f.a). *Lista de pueblos indígenas u originarios*. Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios. Recuperado el 20 de mayo de 2022, de <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>
- Ministerio de Cultura (s.f.b). *Lista de lenguas indígenas u originarios*. Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios. Recuperado el 20 de mayo de 2022, de <https://bdpi.cultura.gob.pe/lenguas>
- Ministerio de Cultura. (2018). *Encuesta Nacional Percepciones y actitudes sobre diversidad cultural y discriminación étnico-racial: Principales Resultados*. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/primeros-resultados-encuesta-discriminacion.pdf>
- Ministerio de Salud. (s.f.). *Política Sectorial de Salud Intercultural*. Instituto Nacional de Salud. Centro Nacional de Salud Intercultural. <https://web.ins.gob.pe/sites/default/files/Archivos/censi/observatorio/politica-sectorial/Pol%C3%ADtica%20de%20Salud%20Intercultural.pdf>

- Ministerio de Salud. (2022). *Diagnóstico de brechas de infraestructura y equipamiento del sector salud*. - Secretaría General. Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización. <https://www.minsa.gob.pe/Recursos/OTRANS/08Proyectos/2022/diagnostico-brechas-infraestructura-sector-salud-2022.pdf>
- Narváez, F. (2012). Interculturalidad en salud: Competencias en prácticas de salud con población indígena. *Ciencia y Enfermería*, - XVIII (3), 17-24. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-95532012000300003
- Organización Mundial de la Salud. (2022). La OMS mantiene su firme compromiso con los principios establecidos en el preámbulo de la Constitución. <https://www.who.int/es/about/governance/constitution#:~:text=La%20salud%20es%20un%20estado,o%20condici%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20o%20social>
- Pérez, J. & Merino, M. (2016). *Definición de ruralidad*. Definición.DE. <https://definicion.de/ruralidad/>
- Real Academia Española (2021). *Diccionario de la lengua española*. DLe. <https://dle.rae.es/etnia?m=form>
- Resolución Ministerial N°638-2006-MINSA. Aprueban la “Norma Técnica de Salud para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, -Equidad de Género e Interculturalidad en Salud”. (19 de julio de 2006). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/279888/251268_RM638-2006EP.pdf20190110-18386-1cfuu6i.pdf
- Salaverry, O. (2010). Interculturalidad en salud. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 27(1), 80-93. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1726-46342010000100013
- Trivelli, C. (mayo de 2010). Desarrollo rural con quién y para quién. *Revista de Análisis y Crítica Argumentos*, 2. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/desarrollo-rural-con-quien-y-para-quien/>

Del control a la confianza y del hecho a sus causas: una propuesta de mejora a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en el marco de un gobierno digital

From control to trust and from the fact to its causes: A proposal to improve the National Policy for Integrity and the Fight against Corruption within the framework of a digital government

Orlando Sunción Espinoza*

Resumen

El presente ensayo tiene como objetivo presentar una mejora al diseño de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. La propuesta, plantea promover la integridad y la confianza a través de un arreglo tridimensional: instituciones, comportamiento y tecnología, así como la adopción de una lógica causa-efecto que permita identificar los puntos donde se genera corrupción o inconducta funcional, para establecer allí soluciones específicas basadas en el uso de tecnologías digitales. Como metodología, se realizó un mapeo de actores relevantes en la política y de sus roles específicos en la lucha contra la corrupción. Asimismo, se revisaron propuestas

* Administrador de carrera. Perteneció a la IV Promoción de Gerentes Públicos. Magíster en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública y Diploma en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Posgrado en Gestión Estratégica de las Contrataciones y Adquisiciones Públicas por la Universidad de Lima, diplomado en Comercio Exterior por la Pontificia Universidad Católica del Perú y especialización en Presupuesto Público por la Escuela Nacional de Control. Actualmente, presta servicios en el Instituto Nacional de Salud del Niño – San Borja. Profesor de maestría de la Universidad Nacional del Centro del Perú, de posgrado de la Universidad Continental. Correo electrónico: orlando.suncion@pucp.pe

anticorrupción del Foro Económico Internacional y del Banco Mundial, que coinciden en la importancia de la integridad y la confianza en las iniciativas anticorrupción, además del uso de las tecnologías digitales para promoverla o inducirla. Finalmente, se revisa una intervención focalizada realizada en 2021 que muestra la factibilidad del modelo, su bajo costo-beneficio y su contribución a la implementación de soluciones específicas contra la corrupción, aun cuando estas se promuevan desde niveles medios de responsabilidad.

Palabras clave: Anticorrupción, políticas públicas, gobierno digital, confianza, integridad.

Abstract

The objective of this study is to present a proposal to improve the design of the National Integrity and Anti-Corruption Policy. What is proposed is to promote integrity and trust through a three-dimensional arrangement (institutions, behavior, and technology), as well as the adoption of a cause-effect logic, which allows identifying the points where corruption or functional misconduct is generated, to establish in there, specific solutions based on the use of digital technologies. The mapping of relevant actors in politics and their specific roles in the fight against corruption was carried out as a methodology. Likewise, the anti-corruption initiatives of the International Economic Forum and the World Bank were reviewed, which agree on the importance of integrity and trust in anti-corruption initiatives in addition to the use of digital technologies to promote or induce it. Finally, a focused intervention carried out in 2021 is reviewed, which demonstrates the feasibility of the model, its low cost-benefit, and its contribution to the implementation of specific solutions against corruption, even when promoted from medium levels of responsibility.

Keywords: Anticorruption, public policies, digital government, trust, integrity.

Introducción

La lucha contra la corrupción es uno de los importantes desafíos que enfrentan los gobiernos en la actualidad y está relacionada directamente con el desarrollo sostenible y la buena gobernanza. Un país con elevados niveles de corrupción, posiblemente también esté enfrentando problemas de abuso de poder, crisis institucional, debilidad de los marcos legales, impunidad u otros, que eventualmente afectarán al ciudadano por cuanto la corrupción, finalmente, termina debilitando la capacidad de los gobiernos para garantizar sus derechos.

Falta de veracidad en declaraciones juradas presentadas para contratar con el Estado, creación no autorizada de perfiles de usuario SIAF o pagos irregulares con recursos del Estado, son solo algunas de las actividades identificadas por la Contraloría General de la República en lo que va de este año vinculadas a hechos de corrupción, en una aparente falta ética de los responsables de conducir estos procedimientos, tanto como de los que tienen a cargo su supervisión.

En el Perú, la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que tiene soporte legal en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158, 2007) y en la Vigésimo Sexta Política de Estado, “Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas” (Acuerdo Nacional, 2016, p. 21). También, es una Política Nacional de cumplimiento obligatorio, cuyos ejes y objetivos se desarrollan en el texto de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017, p. 57), que incorpora para estos fines a diversos actores de los sectores público y privado, delineándose así el sistema anticorrupción.

Resulta contradictorio, que en tanto los indicadores de cumplimiento de dicho plan muestran cifras óptimas de desempeño; haya de otro lado una muy desfavorable percepción de la ciudadanía respecto a los niveles de corrupción en el país que además, en promedio, viene experimentando desde finales de los noventa, un descenso constante en el Índice de Percepción de la Corrupción (Proética, 2021), evidenciando más allá de las cifras mostradas en las memorias anuales, que existe en realidad un serio déficit de implementación.

En ese escenario, iniciativas para luchar contra la corrupción están aportando en diversos lugares del mundo la evidencia de que los modelos orientados a identificar y castigar la corrupción, por sí mismos, ya no están siendo tan eficaces o suficientes, para estos fines bajo el paradigma de una sociedad cada vez más digitalizada y basada en información; y en cambio, la integridad y la confianza, impulsadas por el uso de esas tecnologías, está dando resultados alentadores de mejor desempeño (CAF, forthcoming 2022; Gallego, 2021; Rustiarini, 2019; World Bank, 2020a, 2020b; 2016) (citado en Santiso, 2022).

Nuestra Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, contempla tres ejes de acción: capacidad preventiva, identificación de riesgos y capacidad sancionadora, de los cuales derivan sus objetivos de política (Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, 2017). El modelo, que ha aportado al fortalecimiento de aspectos como la institucionalidad o el comportamiento, aún

tiene dificultades para generar o inducir integridad y confianza; aspectos que se reflejan en las bajas posiciones alcanzadas en el ranking de corrupción gubernamental, tanto como en el índice de percepción de la corrupción¹.

El escenario actual generado por la pandemia es oportuno para revisar nuestra política anticorrupción, e incorporar estas dimensiones en un marco institucional de gobierno digital que actualmente no está presente en su diseño, pero que permitiría adoptar soluciones concretas que aporten valor público empleando el enorme potencial de las tecnologías digitales como aliadas en la lucha contra la corrupción.

1. La política nacional anticorrupción: eficiente pero no eficaz

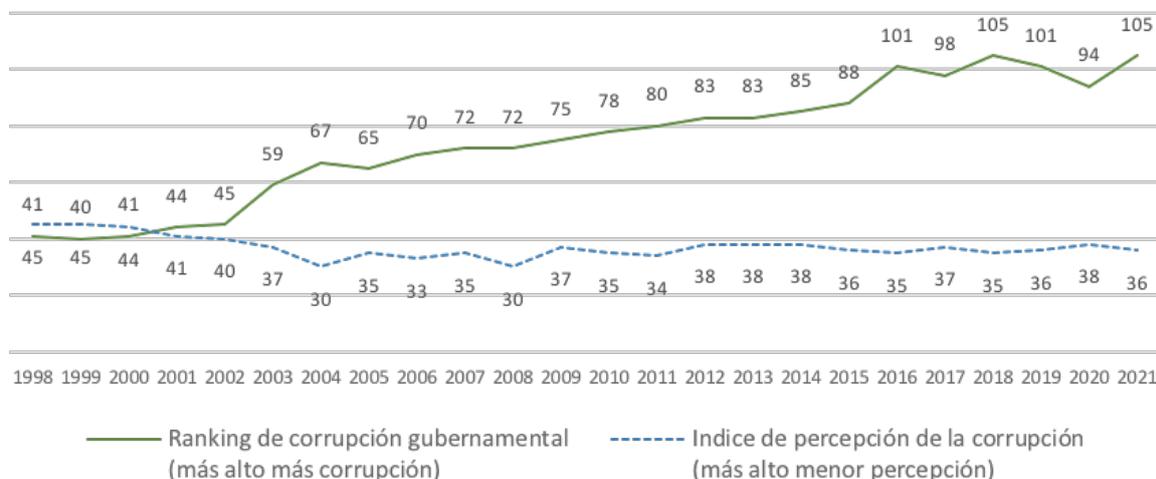
Lahera (2006) plantea que el déficit de implementación de las políticas públicas no es sino la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevinientes o inesperados. En nuestro caso, el Informe de seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021, actualizado al 2020, muestra que “El primer eje, Capacidad preventiva del Estado frente a la corrupción, alcanzó 59% de cumplimiento; el segundo eje, Identificación y gestión de riesgos, 52%; y, el tercero, Capacidad sancionadora del Estado frente a la corrupción, 67% de cumplimiento” (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción [CAN], 2021, p.4).

Por su parte, el número de servidores públicos con inhabilitación o suspensión temporal se ha venido incrementando sostenidamente desde el 2013 (Díaz, 2019), en tanto que según el Informe Ejecutivo de Gestión 2020 de la Contraloría General de la República (2021a), ese año se realizaron 26 509 servicios de control previo, simultáneo y posterior en los tres niveles de gobierno, superándose ampliamente las 15 060 actividades programadas en el Plan Nacional de Control 2020 Modificado, debido a la pandemia.

Aun con estos indicadores, cuando menos en el último cuarto de siglo, la percepción ciudadana de la corrupción no ha mejorado (Gráfico 1) y, asimismo, hemos venido descendiendo posiciones sostenidamente en el Índice de Percepción de la Corrupción, en cuya última medición Perú pasó del puesto 94 (2020) al 105 (2021) en un ranking de 180 países evaluados (Proética, 2021), lo que evidencia que los indicadores de eficiencia de las memorias institucionales no necesariamente reflejan una implementación eficaz de la política anticorrupción.

1 World Economic Forum (2018) también ha establecido la correlación que hay entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de confianza, como se menciona en “The Future of Trust and Integrity. Partnering Against Corruption Initiative”.

Gráfico 1
Percepción de la corrupción vs. Corrupción Gubernamental
1889 - 2021



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del *Índice de Percepción de la Corrupción*, obtenidos y tabulados por Datosmacro.com, 2021 (<https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/peru>)

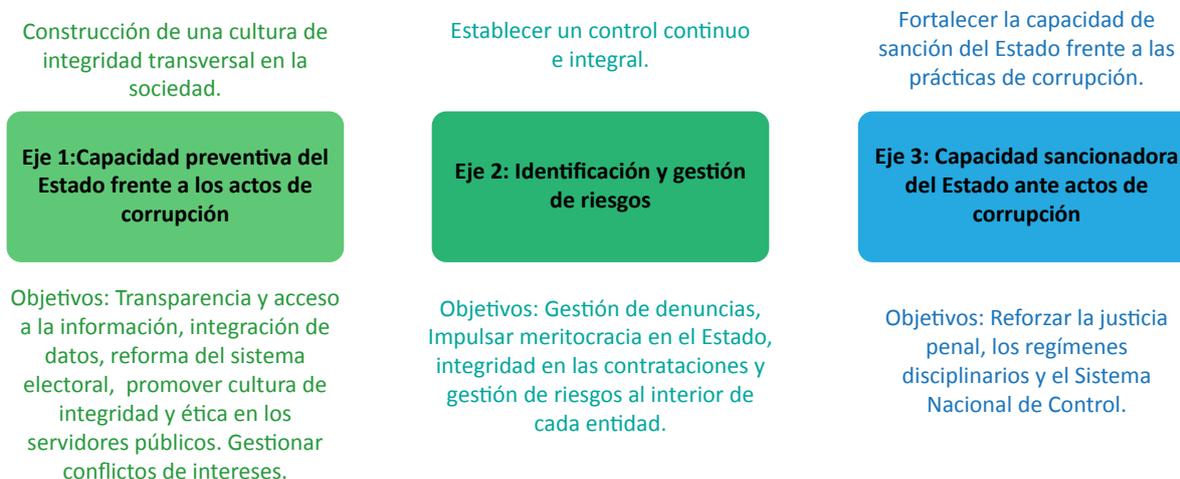
El texto ampliado de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra La Corrupción identifica resumidamente como causas de la corrupción las siguientes:

- Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción.
- Información desigual y no estandarizada sobre corrupción.
- Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local.
- Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana (prevención).
- Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción.
- Liderazgo orientado al cumplimiento de los aspectos normativos y no al cumplimiento de responsabilidades.
- Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales que se reflejan en los niveles de tolerancia de la población hacia los actos de corrupción (CAN, 2017, pp.46-47).

Y en respuesta a ello, se articulan tres ejes de política: prevenir los actos de corrupción, identificar y gestionar riesgos, y sancionar los actos de corrupción. Cada eje tiene objetivos específicos, como puede apreciarse en el Gráfico 2:

Gráfico 2

Ejes y objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de la *Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción* por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017. (<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n.pdf>)

El modelo —que tiene como objetivo general de política contar con instituciones transparentes e íntegras, así como garantizar la prevención y la sanción de la corrupción— deja de lado un aspecto fundamental para avanzar en ese sentido al no establecer una relación directa entre los actos de corrupción y sus causas. Por ello, aun cuando se identifique, procese y sancione a los responsables de estas acciones, subyacen los motivos que dan origen o permiten la inconducta funcional o el acto de corrupción. Es decir, no se identifica una cadena causal (si “x”, entonces “y”) que facilitaría adoptar soluciones específicas en aquellos puntos donde esta se genera.

Finalmente, el problema subsiste y, en conclusión, se mejoran los indicadores de implementación de la política, pero en realidad ella no se implementa.

Hasta antes de los setentas, se tenía como verdad irrefutable que un buen diseño de política era suficiente para que se logre sus objetivos en la práctica. Era la edad de oro del enfoque *top-down*, en el cual, en tanto decisión de la autoridad, la política era infalible y, por ello, si era ejecutada a cabalidad por los servidores públicos no tendría problemas para solucionar las demandas de la ciudadanía (Aguilar, 1993).

Pressman y Wildavsky, se encargaron de demostrar que tal argumento no era del todo cierto, evidenciando con profusos datos obtenidos en Oakland que, aun contándose con el mejor recurso

humano, suficiente presupuesto y un buen diseño, era posible que las políticas públicas no logren su finalidad. Su clásico estudio “Implementación: ¿Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland?” (1998), precisamente dio inicio a la primera generación de estudios sobre la *implementación* que fue incorporada como una nueva etapa en el ciclo de las políticas públicas, e identificó, entre otros hallazgos, la necesidad de establecer una relación causal que permita concretarlas.

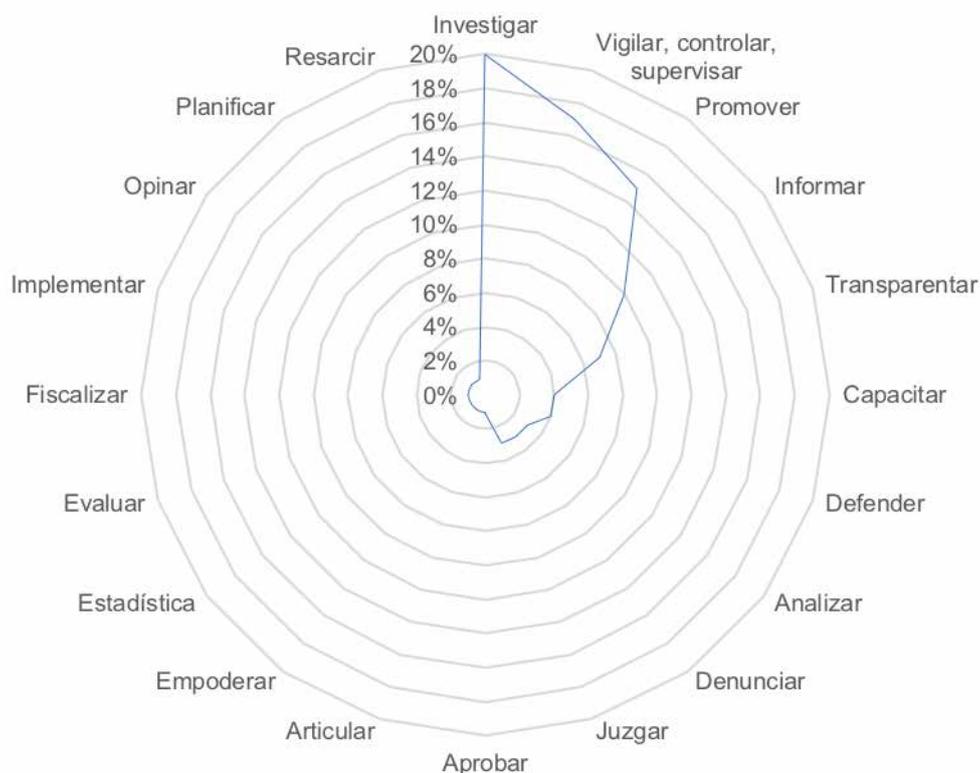
Nos referimos a una relación de causa y efecto que se repite a lo largo del proceso y que es necesario revisar continuamente para que no se detenga. En consecuencia, la falta de implementación sería atribuible a la falta de capacidad para enlazar el último eslabón con el siguiente en esta cadena causal hasta que se consigan los resultados deseados. Desde luego, según precisa Aguilar (1993), una condición para actuar en esa lógica es contar con una sólida teoría causal (“el problema público”) que relacione de la forma más precisa dicha relación causa-efecto, y con la menor intervención de instancias posibles. Algo que la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción no ha definido nítidamente.

Un segundo análisis de la política parte de su “Identificación de Actores”, que tomando como referencia a Rivero (2019) los clasifica en dos grupos: “actores que son parte de los acuerdos corruptos (corrupto-corruptor)” y “actores vinculados a la lucha contra la corrupción (prevención y sanción)”. Arreglo que muestra el rasgo predominantemente institucionalista de la política, que en respuesta a esa problemática, constituye lo que denomina “actores clave”, que son las diversas “entidades encargadas de la prevención, control, investigación, persecución y sanción de la corrupción, así como actores no públicos, entre ellos, el sector empresarial y la sociedad en general” (CAN, 2017, p.21).

Ese mismo rasgo, puede ser apreciado si agrupamos por afinidad los roles que tienen asignados los actores clave (Gráfico 3), donde se observará un pronunciado sesgo hacia actividades como el control, la supervisión, la investigación y la transparencia, tanto como una débil o casi inexistente presencia de actividades como la información, el análisis o la estadística, que son precisamente las que permitirían delinear la primera parte de la ecuación causa-efecto, e identificar los motivos que dan lugar a la corrupción y que desencadenan ese “proceso de causación” orientador del curso de acción “para realizar el acontecimiento esperado y aspirado por la política” (Aguilar, 1993). El siguiente gráfico muestra la incidencia porcentual de cada uno de esos roles con respecto del total (100%) de roles asignados (ver Anexo 1).

Gráfico 3

Roles asignados en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de la *Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción* por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017 (<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupcion.pdf>)

Otro aspecto remarcable en este análisis es que el diseño de la política no incorpora a actores relacionados con el Gobierno Digital, aun cuando éste se relaciona estrechamente con los ejes transversales de la modernización de la gestión pública (particularmente el Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico), y cuando, por lo menos a nivel macro, la correlación entre digitalización y anticorrupción ya está bien establecida (CAF, forthcoming 2022; Gallego, 2021; Rustiarini, 2019; World Bank, 2020a, 2020b; 2016) (citado en Santiso, 2022, p. 5).

Esta ausencia es sensible, por cuanto el marco de gobernanza que busca establecer el Gobierno Digital (cuyo objetivo es fortalecer y garantizar la transformación digital del país), puede proveer las condiciones y herramientas necesarias para adoptar el enfoque de cadena causal, lo que permitiría identificar los puntos donde se genera la corrupción o la inconducta funcional e implantar soluciones orientadas, entre otras medidas, a identificarla, limitarla o eliminarla, allí donde estas se generan.

Bajo una concepción weberiana, el actual modelo anticorrupción parece haber sido el más adecuado si consideramos que en la administración pública prevalece el cumplimiento encaminado a alcanzar las metas preestablecidas con la mayor eficiencia, donde todo debe estar bajo control para garantizar por igual los derechos de todos los ciudadanos, particularmente cuando hay de por medio manejo de recursos públicos.

Hablamos de un sistema burocrático que tiene entre sus principios el carácter legal de normas y reglas, la jerarquía de la autoridad y la rutina, así como los procedimientos estandarizados. Donde el soporte en medio físico ha sido una manera eficiente de mantener la integridad del sistema y la forma más racional posible de administrarnos y de sostener, en última instancia, el poder en nuestras sociedades democráticas; aunque en los últimos años el creciente uso de las tecnologías de la información y la comunicación está dejando atrás ese paradigma, impulsando la transformación digital de los gobiernos alrededor del mundo.

La crisis del coronavirus ha acelerado esa transformación social, política y económica, haciendo que los gobiernos, al intensificar sus esfuerzos para enfrentar la pandemia bajo condiciones de aislamiento social, hayan adoptado masivamente herramientas como el trabajo a distancia, las mesas de parte virtuales o los expedientes digitales, reconfigurando el trabajo en la administración pública bajo un estándar de datos abiertos, transparencia y descentralización de la información. Dadas esas condiciones, ahora es posible que el control y la sanción den espacio a la confianza para sostener juntos el paradigma de una gobernanza digital.

2. Integridad y confianza. Sin eufemismos: promoverlas o inducirlas

Mientras autores como Brioschi (2019), Ezquerro (2010), Bravo (2008), Nieto (1997) o Quiroz (2013) en el Perú han documentado la corrupción en todas sus dimensiones y matices, hay un aspecto que no ha variado en el tiempo, y es el hecho de que siempre está ligada a las personas y lo que éstas puedan hacer. Por ello, se reconoce que con mucha frecuencia el enfoque para enfrentar la corrupción está basado en identificar y sancionar la falta; sin embargo, algunas iniciativas plantean que ello no es suficiente² y que para alcanzar resultados significativos y sostenibles es necesario incorporar confianza e integridad (Santiso, 2022).

2 Quinteros (2022) identifica una relación similar en los delitos por violación sexual de menores, cuya población penal no obstante ser la segunda más numerosa en la actualidad, muestra una tendencia al aumento desde el 2017.

Lagarde (2018) comparte esta postura y sostiene que la corrupción alimenta y se alimenta de profundas crisis de confianza en la sociedad, algo que también comparte The Future of Trust and Integrity Project, una iniciativa del Foro Económico Mundial que resalta la correlación existente entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de confianza. Por tanto, cuando confianza e integridad están incorporados en los sistemas anticorrupción, se está en mejores condiciones de promover un entorno operativo predecible, que a su vez ayuda establecer reglas de conducta claras para todos los participantes (World Economic Forum, 2018).

El modelo del Banco Mundial (Gráfico 4), ha identificado tres dimensiones clave en la lucha contra la corrupción: la dimensión institucional, la del comportamiento y la dimensión tecnológica, las cuales tienen la capacidad de impulsar un cambio positivo en sistemas corruptos mientras construyen integridad y confianza.



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de *The Future of Trust and Integrity* por World Economic Forum, 2018 (https://www3.weforum.org/docs/WEF_47529_The_Future_of_Trust_and_Integrity_report_2018.pdf)

La dimensión institucional se refiere a la presencia de regulación, legislación e instituciones sólidas que generen predictibilidad y reglas claras de modo que los ciudadanos, servidores públicos o empresarios encuentren condiciones óptimas para colaborar en la lucha contra la corrupción.

La segunda dimensión es la del comportamiento y el buen ejemplo, que en su sentido más amplio es considerado como un rasgo de importancia para promover la confianza e integridad al ubicar a las autoridades en el centro de las iniciativas anticorrupción, pues de su ejemplo y liderazgo fluye el respaldo necesario o voluntad política, si se prefiere, para enfrentar el problema

con más determinación, algo que cuando no está presente se refleja muy nítidamente en los índices de confianza ciudadana en sus instituciones y gobernantes (Ipsos, 2022).

Finalmente, se identifica la dimensión tecnológica debido a su importante potencial para construir confianza e integridad. Detectando, limitando e inclusive eliminando, a través del análisis de la información, algoritmos de aprendizaje, bloques de información en cadena y otras herramientas, las *red flags* que puedan identificarse en los procesos administrativos como potenciales fuentes de corrupción.

Lo apreciable de este modelo es que en cada una de sus dimensiones clave se busca construir confianza e integridad, sin que ello signifique abandonar la identificación y sanción de los actos de corrupción, que siguen siendo parte importante del modelo y, por cierto, como proponen Keefer y Roseth (2021), altamente disuasivas si se logra generar evidencia sistemática de la inconducta funcional, algo en lo cual las herramientas digitales y la digitalización de los procesos en el Estado pueden aportar muy eficazmente.

Ello implica que la construcción de la confianza y la integridad puede tener un abordaje más específico según el cual, sin eufemismos, si no es posible promoverlas, deben ser inducidas a través de sus cadenas causales con el empleo de los medios digitales disponibles y su capacidad para identificar actores, transacciones y patrones de conducta difícilmente detectables hasta ahora y, a partir de allí, diseñar soluciones específicas que la limiten o eliminen en aquellos puntos vulnerables a la corrupción.

3. Gobierno digital: la pieza faltante³

Aun cuando la correlación inversa entre digitalización y corrupción ya está bien establecida (Santiso, 2022), la causalidad de esa correlación no es del todo clara, particularmente en tipos más específicos de corrupción. Sin embargo, se está avanzando en esa dirección generando evidencia que permita el diseño de reformas cada vez más efectivas para enfrentarla en el marco de un gobierno digital. Plantear entonces, un modelo que nos permita combatir bajo estos términos la corrupción en todas sus formas no solo es ambicioso sino imposible.

3 Es pertinente precisar que el texto de la política hace efectivamente siete menciones a las **herramientas electrónicas**, en la mayoría de ellas acusando brechas de implementación o ausencia de estas. Dichas herramientas, como el correo o los catálogos electrónicos, facilitan o mejoran los procesos regulares ya establecidos o *back office* institucional. Sin embargo, en dicho texto no se hace ninguna mención de las **herramientas digitales**, que están basadas en el análisis de la información obtenida, a fin de generar algoritmos, predicciones o patrones de conducta que faciliten soluciones de valor público, más eficaces para enfrentar la corrupción.

Lo que es necesario en cambio, es rediseñar los roles en nuestra política anticorrupción asignando, con el empleo de herramientas digitales, instancias responsables de analizar e identificar objetivamente las causas directas de la inconducta funcional o el acto de corrupción; responsables de generar soluciones específicas en los puntos donde estos se originan; y responsables del seguimiento de la implementación de las soluciones.

En ese escenario, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital puede tener un rol estratégico en tanto articula al sector público, privado, la sociedad civil organizada, la academia y los ciudadanos en materia de gobierno digital, confianza digital y transformación digital del país, estableciendo las condiciones para esos fines.

No se afirma en modo alguno que la transformación digital sea la panacea contra la corrupción, pero sí que tiene el potencial de contenerla efectivamente. La experiencia enseña que, en muchos casos, el uso de la tecnología ha sido efectivo bajo la forma de externalidades positivas generadas por la adopción de soluciones que en principio no buscaban eliminar directamente la corrupción, pero de manera indirecta terminaban por limitarla al incorporar esas herramientas, como por ejemplo la adopción de medios digitales de pago, firmas electrónicas o la identificación biométrica, algo que fácilmente pueden impulsar las mismas entidades públicas con un enfoque de tipo *bottom-up*.

Incorporar la dimensión tecnológica como eje es el cambio más importante que debe adoptar la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra La Corrupción, pues bajo un estándar de datos abiertos, transparencia y descentralización de la información es posible generar o inducir integridad y confianza, apoyándonos en las posibilidades que desde hace varios años ofrecen las herramientas digitales.

Si revisamos el Índice de Corrupción 2021 de Transparencia Internacional, veremos que cinco de los diez países con menor percepción de corrupción también se sitúan entre los diez países más digitalizados del mundo y; por cierto, según el informe Democracy Index entre los diez mejor puntuados en cuanto a libertades civiles (Cámara, 2020; Transparency International, 2022; The Economist Intelligence, 2022).

Es sin duda una buena noticia, pues evidencia que como nunca antes en la historia de la humanidad, hoy contamos con la posibilidad real de poner en casilla a la corrupción induciendo

—cuando no creando— ese clima de confianza establecido sobre las bases de un gobierno digital y mucha transparencia.

Sin embargo, cabe estar advertidos. Adoptar procesos y soluciones digitales no es fácil y, aunque parece contraintuitivo, no tiene que ver con la tecnología. A decir verdad, esa es la parte fácil (Whitehouse, 2019). Quienes han tenido que ver con esta transformación en países que la han logrado exitosamente, coinciden en que la parte más difícil tiene que ver, fundamentalmente, con un cambio profundo de mentalidad, el *mindset* colectivo, si se prefiere un término más acorde con estos tiempos.

Veinte años han pasado desde que se promulgó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), casi diez desde que se incorporó en dicha norma el uso y desarrollo de tecnologías de la información y el concepto de “gobierno electrónico” (Ley N° 30039), y solo un par de años desde la creación del Sistema Nacional de Transformación Digital (Decreto de Urgencia N° 006-2020). Esa es la evidencia de que cambiar de paradigma es la parte más difícil. Y nos está costando mucho, literalmente.

Si logramos cambiar nuestra forma de pensar los procesos en el Estado, hacia una lógica digital, la transformación física será algo que puede lograrse en plazos relativamente cortos, debido al soporte técnico disponible actualmente (Whitehouse, 2019). La instalación de mesas de trámite virtual y la adopción del trabajo remoto en tiempo récord durante la etapa más dura de la pandemia son las evidencias de que es posible. También son evidencia de que cuando se quiere (o cuando no hay opción), se puede.

4. La revolución de las cosas pequeñas

Pongamos juntos todos los elementos revisados y veamos ahora en un caso real: cómo una intervención focalizada que relaciona la cadena causal y el uso de herramientas digitales puede inducir confianza e integridad abordando un hecho de corrupción. Revisemos también el costo-beneficio de esta intervención y el alcance que puede llegar a tener aun cuando es impulsada desde niveles medios de responsabilidad.

En setiembre del 2021, diversos informes de control específico de la Contraloría General de la República dieron cuenta de transacciones fraudulentas, consistentes en “pagos fantasma” realizados en nueve municipalidades y gobiernos regionales del país, que involucraban a esa

fecha la suma de S/ 35.8 millones transferidos a terceros sin vínculo laboral alguno con las instituciones involucradas (Contraloría General de la República, 2021b).

Gutiérrez (2021) precisa que en los casos investigados, debido a deficiencias de control interno y falta de supervisión en el uso del SIAF, se crearon cuentas de usuario ficticias y se realizaron pagos a través de dicho sistema por contrataciones no realizadas. Los informes de control específico elaborados llegaron, entre otras conclusiones, a las siguientes:

- Los servidores involucrados estaban formalmente designados. Algunos para hacer pagos, otros para crear usuarios en el SIAF.
- Algunos servidores pertenecían a la entidad, otros al MEF.
- Podían crearse cuentas de usuario prescindiendo de una identificación para ese fin.
- Los usuarios autorizados podían compartir sus contraseñas con terceros, quienes con dichas credenciales realizaban transacciones en el SIAF, entre ellos, “pagos fantasma”.
- Algunos de estos usuarios alegan que sus identidades fueron suplantadas, aunque no han podido probarlo.
- El monto de los pagos irregulares hasta ahora bordea los 36 millones de soles.
- Se ha evidenciado falta de control interno y de supervisión, por ejemplo, no dando de baja a usuarios que ya no laboraban en la institución.

Esta información una vez corroborada, sin duda permitirá identificar a los probables involucrados, establecer las responsabilidades y eventualmente, luego del procedimiento correspondiente, disponer las sanciones a que hubiere lugar. Sin embargo, en su mayoría, estos hallazgos no solucionan el problema subyacente de corrupción y posiblemente generen nueve diferentes tipos de acción correctiva (una por cada entidad en la que se realizó el servicio de control específico), considerando que la responsabilidad de mitigar las deficiencias la tiene el titular de cada entidad.

Lo que se necesita entonces es identificar la cadena causal entre el hecho de corrupción y su origen; y bajo esa perspectiva, en nuestro caso, resaltan dos hallazgos relevantes: a) que se haya podido prescindir de una identificación para crear una cuenta de usuario SIAF y b) que los usuarios hayan podido compartir sus claves de acceso al SIAF con usuarios no autorizados.

A continuación, ya identificado el origen del problema, se plantean las correspondientes preguntas de investigación: a) ¿por qué se pudieron crear cuentas de usuario SIAF ficticias prescindiendo de una identificación? y b) ¿por qué se procesaron claves de usuarios no autorizados en el SIAF?

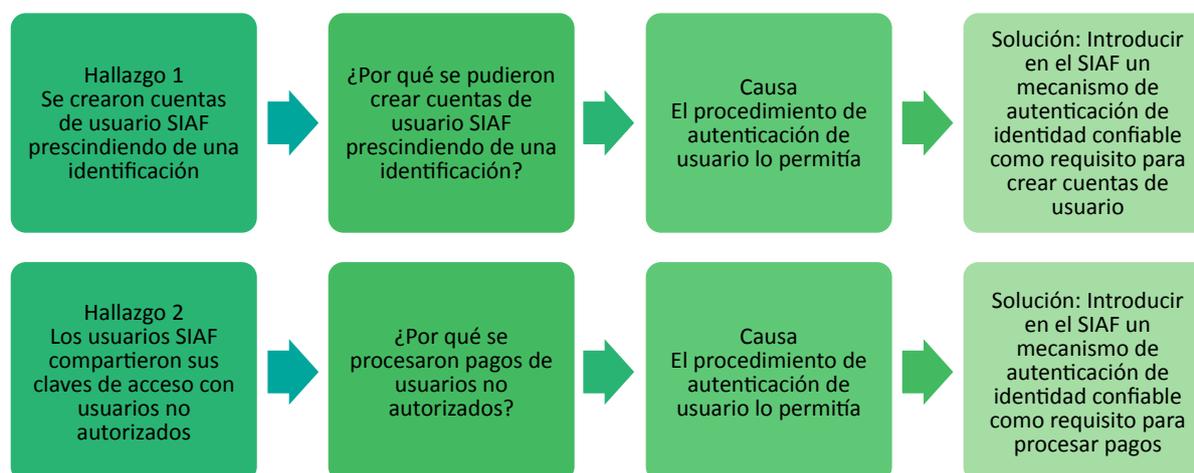
En ambos casos, la respuesta es bastante simple, aunque en sus más amplios términos, con grandes implicancias en la lucha contra la corrupción: *porque se podía*. O para ser más precisos, porque los procedimientos de validación de usuario, lo permitían.

Identificada la vulnerabilidad del procedimiento de validación de usuarios, el área especializada del MEF realizó las modificaciones necesarias para mejorar la seguridad en las operaciones, entre ellas, la autenticación con DNI electrónico y clave SIAF-SP, así como el uso de claves dinámicas (Gutiérrez, 2021). Estas mejoras, por cierto, estaban contempladas en su Plan de Gobierno Digital 2021-2023 (Resolución Ministerial N° 065-2021-EF/44) y más específicamente en el proyecto estratégico P-015 de mejora del SIGA-SIAF.

A partir de estos cambios en el sistema, todos los responsables del giro deben identificarse vía un lector digital con su DNI electrónico, introducir su clave personal y luego una clave dinámica que llega a su correo y que es necesaria para completar el girado, que además se realizará ya no en el cliente SIAF, sino en web. En cuanto a los responsables de crear usuarios SIAF, no podrán realizar dicha acción sin un protocolo de identificación muy similar (Vílchez, 2021).

Gráfico 5

Establecimiento de las cadenas causales



Nota: Elaboración propia

Estamos hablando de una autenticación en tres pasos muy difícil de vulnerar, salvo que haya participación activa y, por tanto, consciente del servidor público —entregar su DNI electrónico, brindar sus claves personales y reenviar desde su correo electrónico la clave dinámica—, todo lo

cual deja un rastro digital único que puede ser verificable, individualizable y, de ser el caso, sirve como evidencia de dolo en la transacción.

Algo remarcable es que la solución en este caso es replicable (puede ser repetida en otras entidades donde se use el SIAF), uniforme (es una solución estándar que minimiza costos) y escalable (puede incorporar mejoras progresivas). Además, no se circunscribe a las entidades en las que se realizaron las acciones de control específico, sino que se ha extendido a toda la administración pública y, por tanto, en adelante ya no será posible esta forma de inconducta funcional, porque los mecanismos de identificación del SIAF *ya no lo permiten*.

Como se puede apreciar, el uso de soluciones digitales genera/induce, un ambiente de confianza al acotar la actuación de las personas para que hagan lo correcto, limitando o incluso eliminando inconductas funcionales, ya que a través de estas tecnologías es posible individualizar las actuaciones de los servidores públicos y lograr una óptima trazabilidad de sus actividades. Adicionalmente, como proponen Keefer y Roseth (2021), resultan altamente disuasivas si se logra generar evidencia sistemática de la inconducta funcional, lo cual es un aporte importante en beneficio de un esquema sancionador más efectivo.

Por cierto, según el Plan de Gobierno Digital 2021-2023 (Resolución Ministerial N° 065-2021-EF/44), los recursos destinados al proyecto estratégico P-015 de mejora del SIAF ascienden a S/ 47.9 millones, que además incluye la mejora del SIGA durante el periodo 2021 al 2023. Sin embargo, es muy posible que la solución adoptada en la plataforma del SIAF se haya logrado con solo una fracción de ese presupuesto.

Este monto, frente a los S/ 36 millones que tan solo en las entidades investigadas se habrían pagado irregularmente, otorgan un bajísimo costo-beneficio que no solo es local, sino que es transversal a toda la administración pública. Asimismo, permite el ahorro de recursos, ya que traslada la supervisión y el control a secciones muy específicas e identificables del proceso, entre ellas, al mismo SIAF que, como todo sistema informático, cuenta con mecanismos automáticos de auditoría y validación.

Determinar las responsabilidades y el daño patrimonial, tanto como establecer un ambiente de control, es importante. Pero avanzar hacia la búsqueda de una solución eficaz que no solo mitigue el problema es mejor. Si logramos identificar correctamente el hecho generador de la corrupción,

el siguiente eslabón en la cadena causal es preguntarnos: ¿Qué hacer para que esto no ocurra?, y desarrollar a continuación, la respuesta: *Hacer que no se pueda* (si no “x” entonces no “y”).

Y hacer *que no se pueda* (o que se pueda, dependiendo del proceso), es factible con el uso de las herramientas que ponen a nuestra disposición los medios digitales. También es más eficaz y costo-beneficioso que solo controlar, identificar y sancionar.

Mientras el gobierno digital llegue a buen puerto, tiene mucho sentido cambiar nuestra perspectiva e identificar qué procesos son críticos y/o vulnerables a la corrupción (colas, servicios de paga, contrataciones, cadena de pagos, etc.) y qué procesos pueden favorecer indirectamente a una mejor trazabilidad de estas actividades (sistemas de gestión documental, mesas de trámite en línea, firmas digitales, identificación biométrica, medios de pago en línea, etc.), para impulsar la transformación digital de la lucha contra la corrupción desde las mismas entidades públicas.

Muchas de estas herramientas, como el Sistema de Gestión Documental (SGD) de la ONPE, son de código abierto y pueden ser obtenidas gratuitamente. Algunas otras, como los Point of Sale (POS) y las pasarelas de pago en línea, son sumamente económicas y están disponibles en el mercado de acuerdo a nuestras necesidades.

Bajo este enfoque, nuestras entidades pasarán de ser actores que son parte de los acuerdos corruptos a ser actores que participan activamente en la construcción de esa confianza e integridad que hoy por hoy es la forma más sostenible de emplazar a la corrupción.

Conclusiones

1. Cuando menos en el último cuarto de siglo, la percepción ciudadana respecto a la corrupción no ha mejorado y, en ese mismo periodo, hemos venido descendiendo posiciones sostenidamente en el ranking de corrupción gubernamental, lo que evidencia que los indicadores de cumplimiento de los objetivos de la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción no necesariamente reflejan una implementación eficaz.
2. El diseño de dicha política no contempla el establecimiento de una relación directa entre el acto de corrupción y sus causas, de modo que aun cuando se identifique, procese y sancione a los responsables, subyacen los motivos que dan origen o permiten la conducta funcional o el acto de corrupción; es decir, no se identifica la cadena causal (si “x”, entonces

- “y”) que facilitaría adoptar soluciones específicas en aquellos puntos donde estas se generan.
3. Tomando como referencia a Rivero (2019), la política anticorrupción identifica dos grupos de actores: “actores que son parte de los acuerdos corruptos (corrupto-corrupción)” y “actores vinculados a la lucha contra la corrupción (prevención y sanción)”, aspecto que de por sí muestra su rasgo predominantemente institucionalista.
 4. Los roles que tienen asignados esos actores muestran un pronunciado sesgo hacia actividades como el control, la supervisión, la investigación y la transparencia, tanto como una débil o casi inexistente presencia de actividades como la información, el análisis o la estadística, que son precisamente las que permitirían delinear la primera parte de la ecuación causa-efecto
 5. Otro aspecto remarcable del análisis es el apartado “Identificación de actores” de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que no contempla algún actor relacionado con el gobierno digital aun cuando en la actualidad, al menos a nivel macro, la correlación entre digitalización y anticorrupción está bien establecida.
 6. Diversos modelos en la actualidad resaltan la correlación que hay entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de confianza; por tanto, cuando confianza e integridad están incorporados en los sistemas anticorrupción se estará en mejores condiciones de promoverlas y de crear un entorno operativo predecible, que a su vez ayuda establecer reglas de conducta claras para ese fin.
 7. El modelo que propone el Foro Económico Mundial contempla tres dimensiones clave en la lucha contra la corrupción: la dimensión institucional, la del comportamiento y la dimensión tecnológica y en ese sentido, lo que se propone con base en dicho modelo es rediseñar los roles en nuestra política anticorrupción, asignando, con el empleo de herramientas digitales, instancias responsables de analizar e identificar objetivamente las causas directas de la inconducta funcional o el acto de corrupción, responsables de generar soluciones específicas en los puntos donde estos se originan y responsables del seguimiento de la implementación de las soluciones.
 8. La segunda propuesta es la incorporación de la dimensión tecnológica como el otro cambio importante que debe adoptarse, pues bajo un estándar de datos abiertos, transparencia y descentralización de la información es posible generar o inducir la confianza, apoyándose en las posibilidades que desde hace varios años ofrecen las herramientas digitales.
 9. La transformación de procesos y soluciones digitales no es fácil y, aunque parece algo contraintuitivo, no tiene que ver tanto con la tecnología sino con nuestra capacidad para cambiar nuestra forma de pensar los procesos en el Estado con una lógica digital. Si se

- logra eso, la transformación física se podría lograr en plazos relativamente cortos, debido al soporte técnico disponible actualmente.
10. Experiencias en el Estado permiten apreciar que el uso de soluciones digitales genera/ induce un ambiente de confianza al acotar la actuación de las personas para que hagan lo correcto, limitando o incluso eliminando inconductas funcionales, ya que a través de estas tecnologías es posible individualizar las actuaciones de los servidores públicos y lograr una óptima trazabilidad de sus actividades.
 11. La revisión de una intervención focalizada llevada a cabo en el 2021 demuestra la factibilidad del modelo, el muy bajo costo-beneficio de la intervención y el alcance que puede llegar a tener, aun cuando sea impulsada desde niveles medios de responsabilidad.
 12. Algo remarcable es que en algunos casos estas soluciones son replicables (pueden ser repetidas en otras entidades), uniformes (son una solución estándar que minimiza costos) y escalables (puede incorporar mejoras progresivas), así que no se circunscriben a unas pocas entidades, sino que se pueden extender a toda la administración pública.

Referencias

- Acuerdo Nacional (2016). *Políticas de Estado y planes de gobierno 2016-2021* http://acuertonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/PoliticasyPlanesdeEstadoyPlanesdeGobierno2016_2021.pdf
- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Fondo de Cultura Económica. Miguel Ángel Porrúa.
- Bravo, G. (2008). *La corrupción en el mundo romano*. Signifer Libros.
- Brioschi, C. (2019). *Breve historia de la corrupción: De la Antigüedad a nuestros días*. Taurus.
- Cámara, N. (2020). *DiGiX 2020 Update: A Multidimensional Index of Digitization* https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2020/11/DiGiX_2020_Update_A_Multidimensional_Index_of_Digitization.pdf
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - CAN (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/PoliticaNacionaldeIntegridadyLuchacontra-la-Corrupcion.pdf>
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. (8 de marzo de 2021). *Seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021: Informe* <https://www.gob.pe/es/i/1745439>

- Contraloría General de la República. (2021a). *Informe Ejecutivo de Gestión 2020: Memoria institucional*. [https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe Ejecutivo de Gestion 2020.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe_Ejecutivo_de_Gestion_2020.pdf)
- Contraloría General de la República. (21 de setiembre de 2021b). “Pagos fanstasma” identificados por Contraloría suman casi S/36 Millones. <https://www.gob.pe/es/n/523898>
- Datosmacro.com. (2022). *Perú - Índice de Percepción de la Corrupción*. <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/peru>
- Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital. (09 de enero de 2020). <https://www.gob.pe/es/l/395320>
- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción. (14 de setiembre de 2017). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1016123/DS N 092-2017-PCM.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1016123/DS_N_092-2017-PCM.pdf)
- Díaz, C. (25 de abril de 2019). *Tenemos cerca de 4.500 funcionarios o servidores sancionados de manera definitiva*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/1176/afirmacion-de-vicecontralor-de-que-hay-4500-funcionarios-sancionados-es-cierto>
- Ezquerria, A. (2010). *El Duque de Lerma. Corrupción y desmoralización en la España del siglo XVII*. La Esfera de los Libros
- Gutiérrez, M. (9 de octubre de 2021). *Malos funcionarios robaron millones al estado por falta de supervisión en el uso del SIAP*. Convoca.pe. <https://convoca.pe/agenda-propia/malos-funcionarios-robaron-millones-al-estado-por-falta-de-supervision-en-el-uso-del>
- Ipsos (19 de febrero de 2022). *Estudio de opinión para Lampadía: Informe de resultados [Diapositiva de PowerPoint]*. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-02/Encuesta%20Ipsos%20para%20Lampadia%20febrero%202022%20Principales%20resultados..pdf>
- Keefer, P. y Roseth, B. (junio de 2021). *Frenando la gran corrupción en la contratación de servicios públicos: Lecciones de un estudio piloto del Programa de Alimentación Escolar en Colombia (IDB-WP-1160)*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gran-corrupcion-en-la-contratacion-de-servicios-publicos-lecciones-de-un-estudio-piloto-en-Colombia.pdf>
- Lagarde, C. (2018). *There's a reason for the lack of trust in government and business: corruption*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/07/theres-a-reason-for-the-lack-of-trust-in-government-and-business-corruption>
- Lahera, E. (junio de 2006). *Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?* *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 35, 1-10 <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533667002.pdf>

- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. (30 de enero de 2002). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27658.pdf>
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (20 de diciembre de 2007). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Ley N° 30039, Ley que modifica la Ley 27658. (7 de junio de 2013). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30039.pdf>
- Nieto, A. (1997). *La corrupción en la España democrática*. Ariel.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Proética. (2021). *Perú sufre nuevo deterioro en el Índice de Percepción de Corrupción 2021 de Transparencia Internacional*. <https://www.proetica.org.pe/noticias/peru-sufre-nuevo-deterioro-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion-2021-de-transparencia-internacional/>
- Quinteros, V. (2022). *Un doloroso balance: Lo que las cifras nos dicen sobre el abuso sexual de menores en el Perú*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/3442/un-doloroso-balance-lo-que-las-cifras-dicen-sobre-el-abuso-de-menores>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la Corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Resolución Ministerial N° 065-2021-EF/44. (18 de febrero de 2021). Aprueba el Plan de Gobierno Digital del Ministerio de Economía y Finanzas 2021-2023. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-ministerial/25021-resolucion-ministerial-n-065-2021-ef-44/file>
- Rivero, R. (2019). *Corrupción, ¡La Gran Corrupción! Made in Perú (Primera Parte)*. https://issuu.com/raulriveroayllon/docs/ebook_corrupcion_la_gran_corrupcion
- Santiso, C. (January 2022). *Trust with integrity: Harnessing the integrity dividends of digital government for reducing corruption in developing countries (ST/ESA/2022/DWP/176)*. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wp176_2022.pdf
- The Economist Intelligence. (2022). *Democracy Index 2020: In sickness and in health? A report by the Economist Intelligence Unit*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>
- Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index 2021*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

- Whitehouse, D. (2019). *Enabling e-government: Estonia's National Digital Advisor Marten Kaevats*. Global Government Forum. <https://www.globalgovernmentforum.com/enabling-e-government-estonias-national-digital-advisor-marten-kaevats/>
- World Economic Forum. (2018). *The Future of Trust and Integrity*. Partnering Against Corruption Initiative. https://www3.weforum.org/docs/WEF_47529_The_Future_of_Trust_and_Integrity_report_2018.pdf
- Vílchez, P. (7 de julio de 2021). *Operaciones de tesorería en el SLAF y los nuevos cambios* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=NWD-1Ub8ILY>

Anexo 1

Mapeo de actores de la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Actores	Roles	Roles afines
Órganos de control superior		
Poder Judicial	Flexibilizar y agilizar el trámite de audiencias.	Juzgar
	Juzgar a los/las acusados/as con independencia, imparcialidad y rectitud.	Juzgar
	Proponerse metas e indicadores para la resolución de casos de corrupción, sistematizar y difundir jurisprudencia en la materia.	Planificar
	Controlar el proceso penal y generar estadística sobre el mismo.	Vigilar, controlar, supervisar
	Poner a disposición la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción.	Transparentar
	Generar información estadística de calidad sobre sus investigaciones.	Estadística
	Investigar la comisión de los delitos con eficacia y garantizar el respeto al debido proceso de los imputados.	Investigar
Ministerio Público	Proteger a los/las denunciantes y testigos de los delitos de corrupción.	Investigar
	Fundamentar debidamente las actividades probatorias en acusaciones ante el Poder Judicial.	Investigar
	Conducir la investigación del delito, actuando acorde con el ejercicio de sus funciones.	Investigar
	Coordinar con la Policía Nacional del Perú en el campo operativo.	Investigar
	Asistencia técnica a los actores involucrados para estructurar una correcta teoría del caso.	Investigar
	Poner a disposición la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción.	Transparentar

Actores	Roles	Roles afines
Contraloría General de la República	Sustentar los informes de control debidamente en juicio.	Vigilar, controlar, supervisar
	Desarrollar controles previos, simultáneos y posteriores en los organismos públicos.	Vigilar, controlar, supervisar
	Brindar información directa y oportuna de los actos de corrupción detectados al Ministerio Público.	Denunciar
	Intervención o acompañamiento (especializado) durante la investigación fiscal o juzgamiento de casos graves de corrupción de servidores/as civiles.	Investigar
	Poner a disposición de las instituciones vinculadas la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción	Transparentar
Otras entidades involucradas en la lucha y prevención de la corrupción		
Defensoría del Pueblo	Investigar por iniciativa propia o a solicitud de personas interesadas hechos o situaciones que podrían ser irregulares en la administración pública.	Investigar
	Elaborar informes sobre temas de su competencia (informes defensoriales).	Informar
	Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.	Vigilar, controlar, supervisar
	Intervenir en procesos constitucionales con la finalidad de defender los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional.	Defender
	Promover la firma, ratificación, adhesión y difusión de tratados internacionales sobre derechos humanos	Promover

Actores	Roles	Roles afines
Ministerios	Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.	Promover
	Coordinar las investigaciones administrativas sobre presuntos actos de corrupción.	Investigar
	Desarrollar buenas prácticas en prevención y sanción de la corrupción en sus correspondientes entidades.	Promover
	Hacer denuncias sustentadas de corrupción de servidores/as civiles.	Denunciar
	Poner a disposición su base de datos.	Transparentar
	Diseño conjunto y articulado de capacitación interinstitucional.	Capacitar
	La defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.	Defender
Congreso de la República	Realizar investigaciones sobre actos de la administración y autoridades del Estado, así como fiscalizar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.	Investigar
	Fiscalizar la actuación funcional del contralor general de la república, defensor del pueblo y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.	Fiscalizar
	Control político de los ministros de Estado.	Vigilar, controlar, supervisar
Tribunal Constitucional	Solicitar los informes que estimen necesarios a los órganos de gobierno y de la administración, y requerir respuesta oportuna de ellos, así como solicitar información de los <i>amicus curiae</i> , si fuera el caso, que permita esclarecer aspectos especializados que puedan surgir del estudio de los actuados.	Investigar
Procuraduría Especializada en Delitos Anticorrupción	Defensa jurídica del Estado en procesos por delitos de corrupción.	Defender
	Coadyuvar con el esclarecimiento de los hechos constitutivos de delitos de corrupción.	Investigar
	Evaluar y requerir el pago de reparación civil de aquellos/as responsables por delitos de corrupción.	Resarcir

Actores	Roles	Roles afines
Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE)	Efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, respecto de los métodos de contratación contemplados en la Ley, salvo las excepciones previstas en el reglamento.	Vigilar, controlar, supervisar
	Efectuar acciones de supervisión a pedido de parte, de acuerdo a la normativa vigente.	Vigilar, controlar, supervisar
Consejo Nacional de la Magistratura	Evaluar la conducta e idoneidad de jueces y fiscales en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes, de los colegios y asociaciones de abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, y conceder una entrevista personal en cada caso.	Evaluar
	Investigar la actuación de vocales y fiscales supremos de oficio o a pedido de parte, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otros órganos.	Investigar
Unidad de Inteligencia Financiera	Analizar los reportes de operaciones sospechosas de lavado de activos vinculadas a presuntos actos de corrupción.	Analizar
	Fomentar la implementación del sistema para prevenir y detectar operaciones sospechosas del lavado de activos vinculadas a presuntos actos de corrupción.	Implementar
	Participar en las investigaciones conjuntas y prestar la asistencia técnica para detectar y denunciar la comisión de los delitos de corrupción, como delito precedente de lavado de activos.	Investigar
Entidades pertenecientes al nivel subnacional involucradas en la lucha anticorrupción		

Actores	Roles	Roles afines
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Promover prácticas del buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción que apoyen de manera efectiva las iniciativas de integración regional y desarrollar propuestas para avanzar en la descentralización del país.	Promover
	Trabajar en coordinación intra- e intergubernamental, con las asociaciones de otros niveles de gobierno, concertando y articulando políticas sectoriales y territoriales en materia anticorrupción.	Articular
	Empoderar a gobiernos regionales mediante el impulso y defensa del proceso de descentralización con énfasis en la promoción de la integridad pública.	Empoderar
Asociación de Municipalidades	Promover las prácticas del buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción.	Promover
Gobiernos regionales	Promover el desarrollo de planes regionales anticorrupción, garantizando que los mismos se construyan de manera participativa.	Promover
	Promover la práctica de audiencias públicas orientadas a la rendición de cuentas.	Promover
	Transparentar los procesos de contrataciones de obras, servicios y bienes.	Transparentar
	Promover el desarrollo de capacidades para el diseño e implementación de estrategias de lucha contra la corrupción dentro de los gobiernos regionales.	Promover
	Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.	Vigilar, controlar, supervisar
	Aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades, el cual promueva la integridad y ética pública.	Aprobar
Gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales)	Promover los instrumentos de integridad y lucha contra la corrupción de manera concertada con la participación de la sociedad civil.	Promover
	Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.	Vigilar, controlar, supervisar

Actores	Roles	Roles afines
Entidades estatales aportantes de insumos en la lucha contra la corrupción		
Registro		
Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec)	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)		
Superintendencia	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat)		
Superintendencia	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp)		
Superintendencia	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Instituto Nacional Penitenciario (INPE)		
Programa	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Programa Nacional de Bienes Incautados (Pronabi)		
Actores de la sociedad civil miembros de la Comisión de Alto Nivel		
Anticorrupción		
Asociación de Universidades del Perú	Fomentar la capacitación universitaria en temas de transparencia, integridad y ética pública, así como lo relacionado a la lucha contra la corrupción	Capacitar

Actores	Roles	Roles afines
	Vigilar y movilizar a la ciudadanía.	Vigilar, controlar, supervisar
Consejo Nacional para la Ética Pública (ProÉtica)	Seguir casos emblemáticos de corrupción.	Vigilar, controlar, supervisar
	Incidir en políticas públicas.	Vigilar, controlar, supervisar
	Capacitar en temática anticorrupción.	Capacitar
	Promover buenas prácticas gubernamentales y corporativas.	Promover
Gremios empresariales (Confiep, SIN, CCL)	Analizar y elaborar propuestas que contribuyan a reducir la participación de actores empresariales en casos de corrupción.	Analizar
	Impulsar códigos de conducta o ética que permitan la efectiva imposición de sanciones disuasorias por conductas antiéticas vinculadas a actos de corrupción.	Promover
Consejo de la Prensa Peruana	Emitir pronunciamientos públicos sobre casos o infracciones flagrantes a la ética e integridad, así como situaciones que afecten la libertad de prensa, que contribuyan a promover el respeto a los valores éticos en el periodismo peruano.	Opinar

Rol	Absoluto	Relativo
Investigar	14	20 %
Vigilar, controlar, supervisar	12	17 %
Promover	11	15 %
Informar	7	10 %
Transparentar	5	7 %
Capacitar	3	4 %
Defender	3	4 %
Analizar	2	3 %
Denunciar	2	3 %
Juzgar	2	3 %
Aprobar	1	1 %
Articular	1	1 %
Empoderar	1	1 %
Estadística	1	1 %
Evaluar	1	1 %
Fiscalizar	1	1 %
Implementar	1	1 %
Opinar	1	1 %
Planificar	1	1 %
Resarcir	1	1 %
Totales	71	100 %

Recomendaciones para implementar un sistema contra la corrupción en los gobiernos regionales, provinciales y distritales del Perú

Recommendations to implement a system against corruption in the regional, provincial and district governments of Peru

Luis Fernando Ortiz Zevallos*



Reseña del libro:

OECD. (2021). *Integridad en las regiones peruanas: Implementar el sistema de integridad*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6e2434be-es>

Uno de los problemas más graves que aqueja al Perú es la corrupción: en el 2020 el Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República identificó un perjuicio económico al Estado ascendente a más de 513 millones de soles, lo cual no solamente tiene graves implicancias económicas, sino que además disminuye la confianza de la población sobre la voluntad y la capacidad de su gobierno para atender y solucionar sus necesidades de manera adecuada.

* Bachiller en Bibliotecología y Ciencia de la Información por la Pontificia Universidad Católica del Perú, egresado de la maestría en Educación con mención en Didáctica de la Lectura y la Escritura por la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Amplia experiencia en el sector educativo privado y público. Se desempeña desde hace 15 años en el Ministerio de Educación. Correo electrónico: fergibe@gmail.com

Es por este problema específico que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) —organización internacional cuyo objetivo es promover políticas públicas y estándares que afronten diversos retos sociales, económicos y medioambientales— ha elaborado documentos en los que analiza la situación de los sistemas de integridad que existen en diversos países, entre ellos Perú, y ofrece recomendaciones para su implementación y fortalecimiento.

El gobierno peruano elaboró y aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que establece una ruta para el desarrollo de la nueva estrategia de integridad y de lucha contra la corrupción, y que tiene como ejes fortalecer al Estado en su capacidad de prevención de los actos de corrupción, la identificación y gestión de riesgos, y su capacidad sancionadora frente a la corrupción.

Para esta estrategia se priorizaron 69 acciones, que si bien atañen a todas las entidades públicas, varias están orientadas a los gobiernos regionales y locales. Y es en base a este plan que la OCDE presentó un informe con la finalidad de brindar un diagnóstico y ofrecer recomendaciones para implementar eficazmente el plan y reforzar la labor que realiza la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), como entidad superior de este sistema, a través de la Secretaría de Integridad Pública (SIP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Es decir, esta propuesta parte de los datos empíricos disponibles de nuestro país y busca que se implementen y/o refuercen las entidades contra la corrupción que han sido creadas según las políticas públicas peruanas.

Este libro está dividido en cuatro capítulos y un anexo. El capítulo 1 presenta un panorama general de la organización política y características geográficas del Perú, y resalta que un alto número de autoridades están sujetas a investigación por delitos de corrupción, así como que las diferencias geográficas están vinculadas a niveles de desarrollo socioeconómicos desiguales.

Si bien por diversas circunstancias y factores los progresos de las comisiones regionales anticorrupción (CRA) han sido limitados, la OCDE (2021) considera que pueden ser reforzadas desde la Secretaría de Integridad Pública, que “tiene la misión esencial de articular tanto la coordinación horizontal entre las entidades nacionales como la implementación del sistema de integridad nacional a nivel regional” (p. 15).

El capítulo 2 ahonda en la situación de la lucha contra la corrupción en las regiones y los retos que afrontan. Se inicia exponiendo que los gobiernos subnacionales, en especial los provinciales y distritales, son muy vulnerables a la corrupción por diversos factores y situaciones, pero la OCDE identifica algunos desafíos que son comunes:

- Capacidades y recursos técnicos y financieros limitados.
- Garantías insuficientes para la independencia de los sistemas subnacionales de aplicación de la ley, así como falta de recursos y capacidad para combatir eficazmente la corrupción.
- Débil presencia del Estado en las áreas rurales remotas.
- Aptitud limitada de la sociedad civil local organizada (...) impide que los gobiernos subnacionales rindan cuentas de sus actos.
- Los mecanismos de gobernanza para coordinar prioridades y alinear objetivos a menudo son ineficaces (...).
- La deficiente recopilación de datos y supervisión de resultados en la prestación de servicios públicos y en las inversiones afecta la evaluación de necesidades y la vigilancia y evaluación de las medidas (2018, citado en OCDE, 2021, pp. 18-19).

Luego se describe el ecosistema (normas e instancias) de integridad en las regiones del Perú, comenzando con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la cual define tres ejes de acciones prioritarias con sus correspondientes objetivos, directrices y responsabilidades: “la capacidad preventiva, la identificación y gestión de riesgos, y la capacidad sancionadora” (p. 20).

Esta política se materializa mediante el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que define acciones para fortalecer a las entidades de lucha contra la corrupción mediante lineamientos y metodologías, programas de capacitación y mecanismos de vigilancia ciudadana, entre otros.

En este plan se contempla que las CRA son las entidades responsables de aplicar la política de integridad en las regiones, para lo cual deben designar a sus miembros, aprobar su reglamento interno y elaborar el Plan Regional Anticorrupción. Las CRA son integradas por las máximas autoridades locales del Poder Judicial, del gobierno regional, de la Contraloría General de la República y de la Defensoría del Pueblo.

Al momento de realizar este informe (noviembre 2020) solamente cinco gobiernos regionales han nombrado al órgano o servidor encargado de la función de integridad: Amazonas, Cajamarca, La

Libertad, Lambayeque y Piura. El anexo A contiene un cuadro con el nivel de implementación de la función de integridad en estas regiones.

Existen diversas instancias que influyen en los sistemas regionales de integridad, además de las que por función principal están obligadas, como es el caso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), organismo técnico especializado y órgano rector del sistema nacional de administración de los recursos humanos; la Secretaría de Gestión Pública, responsable de la organización, estructura y funcionamiento de la administración pública; y la Defensoría del Pueblo, encargada de promover los derechos de los ciudadanos.

La OCDE (2021) recomienda que para que la implementación de los modelos de integridad sea eficaz y permanente, se deben “encontrar medidas que refuercen la pertenencia entre los gobiernos subnacionales, ya que de otro modo se percibirá la estrategia establecida a nivel nacional como una obligación” (p. 35). Para esto, los modelos deben evaluar los contextos, capacidades, recursos y vulnerabilidades de cada región.

Este capítulo termina indicando los principales desafíos que se encontraron para implementar el modelo de integridad en las regiones: las diferencias socioeconómicas entre las regiones; la descentralización todavía sigue en proceso; líderes políticos y funcionarios públicos de alto nivel que no han interiorizado los conceptos y valores de integridad; los presupuestos limitados; la dificultad en preparar al personal por su alta rotación; e implementación limitada de las políticas referidas a los conflictos de interés y la presentación de denuncias.

En el capítulo 3 se desarrollan las propuestas para establecer sistemas contra la corrupción en las regiones, para lo cual la OCDE propone establecer una estrategia que coordine a todas las instancias que participan, y que establezca normas realistas considerando las prioridades, los recursos y capacidades, y los riesgos locales. Es decir, diseñar e implementar la integridad requiere una orientación más individualizada y flexible.

Primero se presentan unos cuadros para que la Secretaría de Integridad Pública (SIP) pueda categorizar a las regiones según su tamaño (pequeño, mediano, grande) y riesgo de integridad/corrupción (bajo, medio, alto), para lo cual da unos criterios que sirven para evaluar la realidad de cada región. De igual modo, presenta un cuadro de acuerdos institucionales y tareas sugeridas para implementar los sistemas de integridad en cada región.

Una vez establecido el modelo de integridad los gobiernos regionales, en coordinación con la SIP, podrán identificar prioridades a partir de los resultados de un diagnóstico de sus fortalezas y debilidades internas, así como de sus oportunidades y amenazas externas (análisis FODA).

La OCDE también recomienda, con énfasis, la necesidad de fijar normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos, pero cambiando de un enfoque reactivo (dedicado a detectar y castigar) a uno proactivo, que busque apoyar y visibilizar a los funcionarios públicos que realizan su trabajo en el marco de la integridad.

Posteriormente se explica la importancia de las CRA para una implementación efectiva del modelo de integridad en los gobiernos regionales, ya que estas son las encargadas de articular las iniciativas y las acciones, así como de plantear políticas para evitar y luchar contra la corrupción, en coordinación con las entidades de nivel nacional, como el SIP.

A la fecha de publicación de este informe no todos los gobiernos regionales tienen un CRA, ni han nombrado una secretaría técnica, ni aprobado su reglamento interno o elaborado un plan, a pesar de que la norma legal tiene ya dos años de publicada. La OCDE propone —para garantizar que estas comisiones puedan cumplir con sus objetivos— fortalecer el enfoque basado en riesgos (prevención) invitando a otras instancias, como el OSCE o las Agencias Regionales de Desarrollo. Como segunda propuesta está estandarizar las formas de organización y el funcionamiento de los CRA mediante un modelo de reglamento interno elaborado por la SIP y adecuado según cada contexto.

En tercer lugar, el reglamento interno podría incluir la posibilidad de nombrar un representante suplente, para evitar que la ausencia de miembros afecte el trabajo activo o produzca la cancelación de la sesión por falta de quórum.

Finalmente, la OCDE señala que es necesario capacitar a los integrantes de la Secretaría Técnica de las CRA, y que ellos estén a tiempo completo en sus funciones.

¿Cómo promover condiciones adecuadas para los sistemas de integridad desde el gobierno nacional? La OCDE propone crear conciencia y fortalecer las capacidades de los gobernadores regionales mediante reuniones anuales dedicadas a la integridad organizadas por la Secretaría de Descentralización y la SIP, e impartir capacitaciones que ayuden a visibilizar el vínculo con

las prioridades de los gobiernos regionales y los beneficios al establecer un sistema regional de integridad. Se pone como ejemplo que en Colombia se han dado seminarios de inducción exitosos de este tipo.

También es necesario mejorar la coordinación en el nivel nacional para evitar superposiciones entre las iniciativas de diferentes instancias. Esta coordinación es responsabilidad de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros, con sus instancias como SERVIR o la Secretaría de Descentralización, pueden realizar estas coordinaciones.

Este capítulo concluye indicando que otra forma de promover los sistemas de lucha contra la corrupción a nivel regional es la sensibilización y la vigilancia por parte de instituciones de la sociedad civil, organizadas y preparadas, de las mismas regiones; y la evaluación comparativa de la implementación y el desempeño en “integridad”.

Finalmente, el capítulo 4 presenta una visión resumida de las acciones propuestas, organizadas en dos cuadros: en el primero se presentan recomendaciones para mejorar la integridad en los gobiernos regionales, entre las cuales están fortalecer en los gobiernos regionales un enfoque estratégico que parta de un diagnóstico para identificar y elegir las prioridades de acción; responder a las realidades específicas de cada región; articular los distintos componentes del modelo de integridad; apoyar la función de integridad y crear conciencia desde la SIP; utilizar las herramientas y plataformas informáticas para garantizar la transferencia de conocimientos; promover la coordinación entre instancias nacionales y las subnacionales; y dar a conocer el progreso de la implementación a los ciudadanos para incentivar a los gobiernos regionales. Y en el segundo cuadro se presentan recomendaciones para el fortalecimiento de las comisiones regionales anticorrupción; entre ellas, fortalecer la adopción de un enfoque basado en riesgos (prevención); apoyar la estandarización de la organización y funcionamiento de las CRA; facilitar que todas las instituciones estén representadas en las sesiones; y fortalecer las capacidades del personal.

La importancia de este informe está en que la OCDE presenta, teniendo como base sus estudios socioeconómicos de América Latina, recomendaciones específicas para la realidad peruana sobre cómo implementar un sistema de integridad que sea factible y eficiente en los gobiernos regionales, provinciales y distritales, respetando el respectivo marco normativo de

nuestro país. Tiene claro que hay diversas carencias y problemas estructurales que dificultan esta implementación, pero también es consciente de la gravedad del problema de la corrupción, por lo que sus recomendaciones tratan de ser opciones realistas de aplicar, y cada una de ellas tiene un sustento del por qué son necesarias.

Y para esto, la OCDE coloca como elemento central de toda su propuesta al funcionario público, ya que solo con su sensibilización, capacitación y compromiso se hará realidad la integridad en el sector público.

Bibliografía

Contraloría General de la República. (2021). *Informe ejecutivo de gestión 2020: memoria institucional*. Contraloría General de la República. [https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe Ejecutivo de Gestion 2020.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe_Ejecutivo_de_Gestion_2020.pdf)

Decreto Supremo N° 044-2018-PCM. (26 de abril 2018), Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha con la Corrupción 2018-2021.

OCDE. (2018). *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307339-es>

OCDE. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD/LEGAL/0435. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 7 · Julio 2022

Editado por: Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

© Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

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

Teléfono: (511) 206-3370

Correo electrónico: revistaenap@servir.gob.pe

Página Web: www.gob.pe/servir

ISSN: 2522-6738

Derechos reservados