

BOLETÍN N.º 01
DERECHO ADMINISTRATIVO
Y GESTIÓN PÚBLICA

“Una revisión a las instituciones y problemáticas de la Gestión Pública en el Perú”

Directores:
Anthony Julio Romero Casilla
Allen Martí Flores Zepa
Frank J. Paucarchuco Gonzales

Coordinadores:
Paulo Adrián Guzmán Reyes
Brenda Daysi Jiménez Silvera

AÑO N.º 01 / FEBRERO 2022

Autores de esta edición:

Alberto Castro Barriga
Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú

Fanny Leticia Reyes Mosquera
Abogada por la Universidad de Lima

Gianfranco Mejía Trujillo
Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Igor Mejía Verástegui
Abogado por la Universidad San Martín de Porres

José Humberto Ruíz Riquero
Presidente de la Comisión de Derecho Constitucional de la
Sociedad Peruana de Derecho

Junior Pichón de la Cruz
Docente de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

Leyli Jeny Aguilar Ventura
Abogada por la Universidad Nacional de Trujillo

Nataly Herrera Valera
Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Directores

Anthony Julio Romero Casilla
Allen Martí Flores Zerpa
Frank James Paucarchuco Gonzales

Coordinadores

Paulo Adrián Guzmán Reyes
Brenda Daysi Jiménez Silvera

BOLETÍN N.º01

DERECHO ADMINISTRATIVO Y GESTIÓN PÚBLICA

Una revisión a las instituciones y problemáticas
de la Gestión Pública en el Perú

Autores en esta edición:

Alberto Castro Barriga	José Humberto Ruíz Riquero
Fanny Leticia Reyes Mosquera	Junior Pichón De La Cruz
Gianfranco Mejía Trujillo	Leyli Jeny Aguilar Ventura
Igor Mejía Verástegui	Nataly Herrera Valera

**Amachaq**
Escuela Jurídica

2022

Lima – Perú

ISSN:2810-8531

BOLETÍN DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y GESTIÓN PÚBLICA

UNA REVISIÓN A LAS INSTITUCIONES Y PROBLEMÁTICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

AÑO 01 – N.º 1 – FEBRERO 2022

EDITADO POR:

© AMACHAQ ESCUELA JURÍDICA S.A.C.

Jr. María Antonieta #399

amachaq.escuela.juridica@gmail.com

Lima – Perú

AUTORES EN ESTA EDICIÓN:

Alberto Castro Barriga
Fanny Leticia Reyes Mosquera
Gianfranco Mejía Trujillo
Igor Mejía Verástegui
José Humberto Ruíz Riquero
Junior Pichón de la Cruz
Leyli Jeny Aguilar Ventura
Nataly Herrera Valera

DIRECTORES:

Romero Casilla, Anthony Julio
Flores Zerpa, Allen Martí
Paucarchuco Gonzales, Frank James

COORDINADORES:

Guzmán Reyes, Paulo Adrián
Jiménez Silvera, Brenda Daysi

COLABORADORES:

Baldeon López, Nathaly Ximena
Castillo Lopez, Kyara Alessandra
Guerrero Hidalgo, Alisson Janeth
Murillo Cotrina, Cristina Milagros
Ramirez Vargas, José Manuel

ISSN: 2810-8531

**Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° XXXXXXXXXX**

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN FEBRERO DEL 2022 EN:
AMACHAQ ESCUELA JURÍDICA S.A.C.
Jr. María Antonieta #399
Urb. Palao 2da. etapa - San Martín de Porres
500 ejemplares

BOLETIN N. °1

“UNA REVISIÓN A LAS INSTITUCIONES Y PROBLEMÁTICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ”

I. DIRECTORES

ANTHONY JULIO ROMERO CASILLA

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

ALLEN MARTÍ FLORES ZERPA

Bachiller por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

FRANK JAMES PAUCARCHUCO GONZALES

Estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

II. COORDINADORES EN ESTA EDICIÓN:

PAULO ADRIÁN GUZMÁN REYES

Estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

BRENDA DAYSI JIMENÉZ SILVERA

Estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

III. COLABORADORES EN ESTA EDICIÓN:

NATHALY XIMENA BALDEON LÓPEZ

Estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

KYARA ALESSANDRA CASTILLO LOPEZ

Estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

ALISSON JANETH GUERRERO HIDALGO

Estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

CRISTINA MILAGROS MURILLO COTRINA

Estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

JOSÉ MANUEL RAMIREZ VARGAS

Estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

IV. AUTORES

ALBERTO CASTRO BARRIGA

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú

FANNY LETICIA REYES MOSQUERA

Abogada por la Universidad de Lima

GIANFRANCO MEJÍA TRUJILLO

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

IGOR MEJÍA VERÁSTEGUI

Abogado por la Universidad San Martín de Porres

JOSÉ HUMBERTO RUIZ RIQUERO

Presidente de la Comisión de Derecho Constitucional de la Sociedad Peruana de Derecho

JUNIOR PICHÓN DE LA CRUZ

Docente de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

LEYLI JENY AGUILAR VENTURA

Abogada por la Universidad Nacional de Trujillo

NATALY HERRERA VALERA

Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos



BOLETIN N.º 1
Amachaq-Escuela Jurídica
Área de Derecho Administrativo
y Gestión Pública
Disponible en:

<https://bit.ly/boletin1-administrativo-amachaq>

Año: 2022

Edita:

Amachaq Escuela Jurídica S.A.C.
amachaq.escuela.juridica@gmail.com

El Boletín N° 1 de Derecho Administrativo y Gestión Pública con eje temático “Una revisión de las instituciones y problemáticas de la Gestión Pública en el Perú” es publicado en formatos electrónicos que están disponibles para descarga en la página:

<https://bit.ly/boletin1-administrativo-amachaq>

Algunos derechos reservados.

ÍNDICE

PRÓLOGO	8
- Principios de Buen Gobierno y Gestión Pública <i>Alberto Castro Barriga</i>	11
- Nuevas herramientas para la Gestión Pública <i>Fanny Leticia Reyes Mosquera</i>	21
- <i>Mejoras en el diseño y formulación de políticas públicas</i> <i>Nataly Herrera Valera</i>	31
- Responsabilidad en la Administración Pública y Gestión Antisoborno <i>Leyli Jeny Aguilar Ventura</i>	41
- Prospectiva y planeamiento estratégico <i>Gianfranco Mejía Trujillo</i>	49
- <i>Administración electrónica y COVID-19: ¿El sector público vuelve a la normalidad? ¿Cómo implementar garantías en el proceso administrativo electrónico?</i> <i>José Humberto Ruiz Riquero</i>	57

- **El rol del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como garantía del Buen Gobierno**
Junior Pichón de la Cruz 67

- **Resolución de conflictos y construcción de consensos socioambientales**
Igor Mejía Verástegui 85

PRÓLOGO

En el contexto actual, la Administración Pública se ha visto severamente afectada por las condiciones que aquejan a nuestra sociedad. La pandemia, el Estado de Emergencia y el confinamiento dejaron graves rezagos que hoy deben ser atendidos por quienes se encuentran a la cabeza de las instituciones encargadas de prestar servicios a los ciudadanos. Reconocemos que no nos estamos refiriendo a una tarea sencilla ni despreciable, ya que es responsabilidad de todos contribuir con la mejora de nuestros sistemas de gestión; además, nuestro análisis debe abarcar la totalidad de la estructura administrativa; desde la secretaría que recibe informes en las entidades públicas, hasta los encargados de emitir un fallo a favor o en contra de nuestra petición; todos deben encontrarse capacitados ante la nueva normalidad.

En vista de lo expuesto, AMACHAQ Escuela Jurídica continúa con su incesante labor de proveer a la comunidad jurídica un espacio de reflexión, análisis e intercambio de ideas con la finalidad de coadyuvar a la formación de los estudiantes, profesionales y a todo a quien desee invertir parte de su tiempo en cultivar su mente, no para saber mucho más, sino para ignorar menos.

Evidentemente, la Gestión Pública juega un papel preponderante en la lucha por conseguir un Estado de derecho acorde a las necesidades de la población, garantizando el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los peruanos. Conocer y reconocer el panorama y las herramientas con las que disponemos nos ayudarán a comprender una realidad que muchas veces se muestra difusa ante los ojos de la ignorancia.

Tal es así, que, en la presente publicación, recogemos las intervenciones de destacados autores, quienes participaron en el marco del “Curso especializado en Gestión Pública y Control” organizado por AMACHAQ Escuela Jurídica: Asociación de estudiantes y egresados de la facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Las temáticas de cada transcripción van desde la exposición y revisión exhaustiva de problemáticas junto a situaciones que se deben examinar en torno al buen gobierno y políticas públicas, para aterrizar en una mirada al rol de instituciones conocidas, pero al mismo tiempo descuidadas.

Aprovechamos estas líneas para agradecer profundamente a los profesores José Humberto Ruiz Riquero, Alberto Castro Barriga, Nataly Herrera Valera, Junior Pichón De La Cruz, Elliot Gianfranco Mejía Trujillo, Fanny Leticia Reyes Mosquera, Leyli Jeny Aguilar Ventura e Igor Mejía Verástegui; sin lugar a duda la presente no podría haberse llevado a cabo sin su predisposición, apoyo y —sobre todo— confianza, sea propicio también este párrafo para celebrar su contribución y permiso para materializar nuestra aspiración principal: la divulgación de la cultura jurídica.

Finalmente, esperamos que este material sea de gran apoyo, uso y disfrute para todo aquel que tenga a bien tomarse el tiempo de revisarlo. Les aseguramos que no se arrepentirán. Es así como, una vez más, renovamos nuestro compromiso en continuar surtiendo a la

Prólogo

comunidad jurídica lo más reciente y novedoso; en este caso, en Gestión Pública y Control. Todos juntos podemos generar el cambio.

Paulo Adrián Guzmán Reyes
Brenda Daysi Jiménez Silvera

Principios de Buen Gobierno y Gestión Pública*

Alberto Castro Barriga**

Pontificia Universidad Católica del Perú

SUMARIO: 1. Introducción/ 2. El buen gobierno/ 3. Una nueva etapa del Estado Moderno/ 4. Gobernanza, buen gobierno y buena administración/ 5. El buen gobierno como pilar del Estado moderno/ 6. El buen gobierno como principio y deber constitucional/ 7. Buen gobierno como principio constitucional/ 8. Principios de Buen gobierno/ 8.1. Principios de buen gobierno en la gestión pública/ 8.2 ¿Dónde encontramos a los principios de buen gobierno? / 9. Respuestas a las preguntas del público.

1. Introducción

Al escuchar sobre “el buen gobierno”, en reiteradas ocasiones los profesionales no saben con precisión a qué hace referencia o cuáles son sus principios y demás implicancias. Y es que realmente no se aprecia expresamente una distinción clara en la dimensión jurídico-normativa entre principios del buen gobierno y otras concepciones como gobernanza y buena administración; esta última, reconocida como una terminología frecuentemente utilizada en el derecho comparado.

En esta línea, cuando se abordan los principios de buen gobierno no corresponde analizar los principios éticos ni los de gestión, sino a aquellos que se focalizan en el ámbito jurídico, de los cuales derivan obligaciones y mandatos de la Administración pública que se materializan en normas, estándares, procedimientos, entre otros. De esta manera, dichas premisas van a estar plasmadas y desarrolladas tanto en la Constitución Política del Perú, como en normas más específicas orientadas a la Gestión Pública.

Bajo este panorama, resulta pertinente responder a interrogantes como ¿Qué es el buen gobierno?, ¿cuáles son los principios del buen gobierno?, ¿cómo se aplican en el ámbito de la gestión pública?

* Conferencia virtual llevada a cabo en el Curso Especializado en Gestión Pública y Control, organizado por Amachaq Escuela Jurídica el 28 de agosto del 2021.

** Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Máster en Comparative Public Law and Good Governance por la Universidad Utrecht-Holanda. A su vez, es coordinador del programa de segunda especialización en Derecho Público y Buen gobierno de la PUCP.

2. El buen gobierno

En esencia, la noción de buen gobierno se encuentra estrechamente ligada a la de buena gobernanza. Además, es importante reconocer que no es una concepción que surja originariamente en el plano jurídico. En efecto, para los abogados aún resulta extraño hablar de ambas denominaciones. Por tanto, se torna complejo determinar su alcance y contenido normativo.

De modo general, lo que se conoce de Buen gobierno es que se trata de la traducción del término en inglés *good governance*. Por otro lado, hay organismos internacionales que han desarrollado el concepto, tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), vinculándolo a reformas de carácter estructural y a las condiciones que deberían desarrollarse institucionalmente para garantizar el desarrollo integral sostenido, económico, institucional y social. Luego, esa construcción también fue ejecutada por la Unión Europea (UE) y por las Naciones Unidas (ONU).

3. Una nueva etapa del Estado moderno

Ambas concepciones, tanto el buen gobierno como la buena gobernanza, responden a una línea descriptiva que busca, entre otros fines, resaltar cuáles son las características del Estado moderno —visto como el Estado contemporáneo a partir de transformaciones sociales—.

Para empezar a comprender las implicancias de estos dos ejes, es necesario esclarecer que se enmarcan en aquellos procesos que están vinculados a la estructuración de reglas que definen la actuación de la sociedad en su interacción con el Estado y los diversos acuerdos sociales. Ello, ante el panorama en que la idea de la ciudadanía y de la participación civil está mayormente impulsada por la revolución tecnológica y las comunicaciones, logrando que se consolide una sociedad civil cada vez más informada y empoderada, que está consciente de sus derechos y que exige una mayor actuación del aparato estatal.

En ese sentido, existe un mayor intercambio de ideas y propuestas entre el Estado y la ciudadanía, que participa en diferentes sectores económicos que antes se encontraban limitados a la ecuación estatal. En consecuencia, es una sociedad donde se proyecta una mayor interrelación entre el sector privado y el sector público. De este modo, ahora el Estado actúa sobre la base de un escenario globalizado, donde, en conjunto con otras organizaciones a nivel regional, se establecen estándares y normas comunes. Es a partir de aquí que, por ejemplo, se promueven estándares internacionales por parte de la OIT.

A partir de lo descrito, es pertinente destacar que el concepto de gobernanza trata de abordar cómo se constituyen los marcos regulatorios que definen la forma en que van a interactuar diferentes actores públicos, privados estatales y sociales.

4. Gobernanza, buen gobierno y buena administración

Entonces, ¿a qué refiere hablar sobre gobernanza, buen gobierno o buena administración? Como ya se ha mencionado, el concepto de gobernanza aborda específicamente el proceso de formación de marcos regulatorios que van a definir cómo interactúan los actores públicos y privados en la toma de decisiones de asuntos de interés común. Cuando se ha determinado el foco regular del proceso, esta regulación se va incorporando en los Estados y es recogida por el ordenamiento jurídico y constitucional; se empieza a desarrollar una dimensión normativa que indica, además, cuál es la manera óptima de moderar esas interacciones sociales.

Por su parte, el buen gobierno hace referencia a la dimensión jurídico-normativa de la gobernanza; específicamente, al establecimiento de principios y reglas que van a determinar un adecuado ejercicio del poder estatal enmarcado en los valores del Estado constitucional y democrático de derecho: particularmente, cuando se está frente a facultades discrecionales. Ello, debido a que debemos reconocer, además, que el Estado contemporáneo —Estado moderno— necesita de los ámbitos institucionales para atender a las demandas sociales, los cuales, se ven reflejados, evidentemente, en el ejercicio de la facultad normativa. Un claro ejemplo se distingue cuando el Poder Ejecutivo se posiciona como el mayor productor de normas reglamentarias.

En lo que respecta a buena administración, esta se encuentra especialmente relacionada a la idea de buen gobierno. Este último es específicamente aplicado a la administración pública; y, además, a la concretización de los principios orientados a la formación de funcionarios y servidores públicos. El buen gobierno, entonces, hace referencia a los principios y reglas que pueden encontrarse a nivel constitucional, son la concreción jurídica normativa de la gobernanza y que terminan en el adecuado modo del ejercicio de las facultades discrecionales de los poderes públicos. Es un principio en sí mismo: incluso, se podría definir como un principio constitucional que se encuentra explícito o implícito en la mayoría de los Estados modernos junto con los conceptos de "Estado de derecho" y "democracia".

5. El buen gobierno como pilar del Estado moderno

¿Qué aporta el buen gobierno? El Estado de derecho como pilar del Estado moderno encuentra su justificación en el control del ejercicio arbitrario del poder; y, por tanto, trata de limitar la discrecionalidad con la finalidad de proteger los derechos fundamentales. La democracia —el principio democrático— apunta a una mayor participación de la ciudadanía, a reconocer y valorar el pluralismo, a promover posiciones de igualdad.

El Buen gobierno, como principio constitucional, hace referencia a lo que deberíamos entender como un adecuado ejercicio del poder. El abuso de este no solo debe ser socavado, sino que dicho principio debe influir positivamente en las decisiones frente a estos casos de discrecionalidad. Es importante recordar que esto último es imprescindible para alcanzar objetivos públicos y garantizar servicios e intervenciones pública de calidad; esto, a su vez, representa un vital factor de legitimidad.

6. El buen gobierno como principio y deber constitucional

Ante la idea de un pilar enfocado explícita o intrínsecamente, cabe la duda acerca de ¿Dónde se puede encontrar al buen gobierno como principio? En el ordenamiento jurídico peruano, el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente que el artículo 39 de la Constitución está referido a la función pública y se encuentra implícito el principio de buena administración; siendo esta la que presione al buen gobierno en sede administrativa.

Entonces, para reconocer como principio a la buena administración, necesariamente se requerirá del mismo reconocimiento al buen gobierno; sin embargo, también es posible derivarlo sobre la base del artículo 44 de la Constitución, referido a los deberes del Estado. En ese sentido ¿Cómo es que se determina el contenido normativo orientado a ejercer las facultades y competencias públicas? La respuesta es: a partir de la regulación. Esta, en adición a los valores, principios y las formas en cómo la sociedad se ha venido autorregulando. En síntesis, se controlar el ejercicio del poder.

7. Buen gobierno como principio constitucional

El buen gobierno debe ser visto como un principio constitucional desde la consideración de ser un adecuado y responsable ejercicio del poder y del cumplimiento de los deberes en función estatal, garantizando el cumplimiento de los derechos humanos, así como la protección del interés general. Además, debe proveer marcos institucionales transparentes y participativos para un eficaz funcionamiento del aparato estatal en el marco

de un Estado Social y Democrático de Derecho. Así, todo lo mencionado constituye un medio para el aseguramiento del desarrollo integral de los miembros de la sociedad en condiciones dignas y de igualdad. Así mismo, se destaca que el buen gobierno, como principio constitucional, tiene una orientación y alcances normativos que se desarrollan en línea con un Estado constitucional democrático.

8. Principios del buen Gobierno

Sustancialmente se reconocen 5: corrección, transparencia, participación, rendición de cuentas y eficacia. Algunos de estos principios resultan más familiares que otros, tal es el caso de la rendición de cuentas, que es un concepto más reciente. Sin embargo, debe entenderse como un principio íntimamente relacionado con la idea constitucional de control, como uno constitucionalizado.

Por otro lado, la corrección se suele entender como la dimensión jurídica-constitucional del principio de legalidad; algunos la denominan el principio de juridicidad. Además, dicho nombre responde al componente ético que se encuentra presente en él. En otras palabras, el funcionario o servidor público tiene, no el deber, sino la obligación de actuar con integridad. Respecto al principio de integridad pública, este se ha desarrollado en la doctrina comparada; viene a ser, además, un elemento del buen gobierno.

Si se analiza con atención estos principios desde la perspectiva de su evolución, rápidamente se puede advertir el desarrollo de sus elementos y los estándares orientados, no a limitar el ejercicio del poder, sino a posicionarlo con la finalidad de permitir alcanzar objetivos de carácter público; además de garantizar la calidad de las prestaciones gubernamentales.

Los cinco principios antes señalados se aplican a todos los poderes del Estado; y, además, en todos los niveles de gobierno. En ese sentido, ¿cómo es que estos principios se concretizan en la gestión pública?

8.1 Principios de buen gobierno en la Gestión pública

Este principio está vinculado al establecimiento de marcos regulatorios que orientan "un modo" en la actuación de los poderes públicos y en la que se gestiona administrativa, económica y políticamente el Estado, tal como se expresó con anterioridad. Los principios de buen gobierno son herramientas de dirección en la toma de decisiones públicas y del ejercicio de la discrecionalidad estatal para la satisfacción del interés general y el aseguramiento de la calidad de las intervenciones de los agentes del Estado para generar valor.

Los principios constitucionales son los encargados de colocar las directrices para la actuación pública, esto se concreta en el ámbito de la gestión y el uso de herramientas "estándares" que van a permitir que la administración del estado cumpla con sus objetivos. Entonces, ¿Cuál es el contenido de cada uno de los principios antes mencionados?

- a. *La corrección* hace referencia a que los poderes públicos deben ejercer sus competencias respetando la Constitución, el derecho y el principio democrático de la integridad.
- b. *La transparencia* obliga a que el Estado organice su sistema de gestión y procedimientos de manera abierta e informando activamente sobre sus procesos, normas y decisiones.
- c. *La participación* explica que su contenido normativo obliga al Estado a garantizar a los ciudadanos el derecho a participar individual y colectivamente en la vida política económica social del país, además de la gestión del estado con mecanismos que promuevan la participación de los ciudadanos en la gestión y en el ámbito de las políticas públicas. Además, este solo se ha limitado al ejercicio de derechos civiles y políticos; de hecho, la participación a través, por ejemplo, de la consulta pública es un elemento determinante en el procedimiento de elaboración de normas.
- d. *La rendición de cuentas* está relacionada a la noción constitucional de control, que exige al Estado que cuente con mecanismos de control, de evaluación y seguimiento de la actuación de los poderes y las políticas públicas.
- e. *La eficacia* deriva directamente de las obligaciones del principio de Estado social, que exhorta a que el Estado organice su procedimiento y sistemas para el logro de resultados.

Estos principios jurídicos también están plasmados en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la cual tiene cinco pilares. Así, se debe comprender que la modernización de la Gestión Pública supone una índole política y técnica de agilización de procesos; verificación de procedimientos de mejora en la regulación, de los sistemas funcionales y administrativos, relaciones, y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con los roles y competencias asignadas al Estado en todos los niveles de gobierno.

8.2. ¿Dónde encontramos a los principios de buen gobierno?

En nuestro ordenamiento jurídico, dichos principios están tanto en la Constitución como en ciertas leyes; específicamente en Leyes orgánicas como: i) la Ley de orgánica del poder ejecutivo; ii) la Ley marco de modernización de la gestión del Estado; iii) la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General; iv) Leyes orgánicas, como la Ley Orgánica de gobierno municipales y económica de descentralización y v) normas que regulan el comportamiento funcional de los servidores públicos en la ley del Código de ética.

Por otro lado, si se pretendiera analizar casos concretos, en cuanto al principio corrección este se vuelve relevante frente a la elaboración de ordenanzas. Respecto a normas del Ejecutivo, se vuelve significativo ante la elaboración de reglamentos y decretos supremos, como los instrumentos que ha venido desarrollando la PCM; por ejemplo, el Decreto Legislativo N°1448, el Decreto Legislativo N°1310. Entonces, en la evaluación de dichas normativas, es relevante hacer referencia a la competencia, publicidad de las normas, seguimiento de la motivación, apego al debido procedimiento, no vulneración de los derechos fundamentales, idoneidad de la medida que se está regulando y el impacto de las normas económicas sociales a partir de estándares o criterios en su elaboración en un plano jurídico formal y económico.

Para el principio de transparencia, las manifestaciones tienen lugar a partir de la publicidad de normas, reuniones y la claridad de estas. Además, deben ser seguras y predictibles. Del mismo modo, los procedimientos y motivaciones deben atender a estas características. Se puede apreciar que determinados elementos son repetitivos; sin embargo, los principios se interconectan y existen elementos estrechamente vinculados al desarrollo. En suma, hay toda una dimensión pasiva y activa del principio de transparencia. La primera corresponde al derecho de acceso a la información pública; la dimensión activa, a la obligación de proveer información de manera constante a la ciudadanía en el marco normativo peruano. Estos serían los portales de transparencia.

En cuanto al principio de participación, un ejemplo claro es el presupuesto participativo. Sin embargo, también es esencial en las audiencias públicas o en los procedimientos de consulta para temas ambientales; y, en general para todo proceso de elaboración de normas. Es un estándar procedimental y de calidad que se ha incorporado en el Estado peruano. La participación, además, es un instrumento que mejora la calidad regulatoria, de

acuerdo con el Decreto Legislativo N°1448.

El principio de rendición de cuentas abarca a los pasos de control y la relación que se establece entre los ciudadanos y las autoridades. Existen diferentes referencias en las disposiciones constitucionales como el artículo 31 de la Carta Magna. Por otro lado, en el ámbito de la gestión, esta se proyecta en las audiencias públicas, donde se rinden cuentas de la ejecución del presupuesto participativo y a través de las cuales las autoridades tienen que informar a la ciudadanía de qué es lo que está pasando.

El principio de eficacia está vinculado a los objetivos establecidos por cada institución y a la calidad de los servicios, al buen funcionamiento de las entidades públicas. Y, sobre todo, al logro de los objetivos públicos y que siempre plantea una relación entre medios y fines. Se concretiza a través de, por ejemplo, el diseño y la interpretación de políticas públicas, pero también en la gestión de las contrataciones del Estado.

9. Respuestas a las preguntas del público

9.1. Sobre los principios que se comentaron, ¿deben concurrir necesariamente todos los principios para decir que es un buen gobierno? Asimismo, ¿quién fiscaliza que se cumplan todos estos principios?

Primero, debemos entender que los principios como normas jurídicas se aplican a partir de un concepto que todos los abogados conocemos como la ponderación. Ponderamos cuando los principios o derechos se encuentran en conflicto. Cada situación es particular y va a requerir que privilegiemos algunos principios antes que otros; no siempre va a ser lo mismo. Por ejemplo, en condiciones como la emergencia sanitaria por el Covid-19, sabemos que la contratación pública tiene que realizarse de manera transparente, pero también de manera eficaz; sin embargo, en un contexto de emergencia sanitaria, donde requerimos poder comprar de manera rápida para atender las necesidades de la ciudadanía, se dispone que se pueden hacer compras directas; y, luego, rendir cuentas. El peso de determinado principio tiene mayor incidencia en una determinada circunstancia con relación a otra, pero eso no implica que alguno desaparezca.

Con respecto a la segunda pregunta, en un Estado constitucional y democrático de derecho no solo existe una entidad de control, sino que existe el sistema de pesos y contrapesos. Sabemos que los poderes del Estado —las tres grandes plantillas políticas tradicional clásica de ejecutivo, legislativo y judicial— realizan una labor de control mutuo; sin embargo, hay otras entidades que participan en el equilibrio de poderes y ejercen un sistema

de control para el buen desempeño del ejercicio del poder y de las funciones públicas. Por ejemplo, la Contraloría tiene un rol importante, su objetivo principal es el buen gasto y el buen uso de los recursos públicos. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo, que es un organismo de control que supervisa la Administración pública, es un control no jurisdiccional —es importante señalarlo ya que muchas veces la Defensoría pasa desapercibida y ha sido muy criticada—. Cada vez más esta promueve los principios de buen gobierno garantizando una buena gestión, buena administración y buenas políticas para garantizar derechos fundamentales. Todo órgano constitucional con facultades de control participa de acuerdo con su nivel o ámbito de competencia en el respeto de estos principios.

Nuevas herramientas para la Gestión Pública*

Fanny Leticia Reyes Mosquera**

Universidad de Lima

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Gestión Pública / 2.1. Tendencia en la Gestión Pública / 2.1.1. Tendencia en la Gestión Pública – NGP / 2.1.1.1. ¿Es posible trabajar bajo una estructura de cultura neoempresarial? / 3. Nuevas Herramientas / 3.1. Pasos para construir información / 3.2. Transparencia – Datos Abiertos / 3.2.1. Transparencia / 3.2.2. Datos Abiertos / 3.3. Gobierno Abierto / 3.4. Gobierno Abierto – Perú / 3.5. Transformación Digital en el Perú / 4. Conclusiones / 5. Respuestas a las preguntas del público.

1. Introducción

El mundo laboral cada día se vuelve más tecnológico; consecuentemente, los trabajadores del Estado deben conocer e innovar en torno a este tema tan trascendental. El siguiente trabajo está dividido en cuatro puntos clave: la gestión pública, herramientas nuevas e innovadoras; y, finalmente, acerca de la legalidad de estas herramientas. Lo puntos mencionados buscarán detallar de mejor manera el tema propuesto inicialmente.

* Conferencia virtual llevada a cabo en el Curso Especializado en Gestión Pública y Gobernabilidad, con eje temático: “Tendencias actuales e información relevante en torno a la Gestión Pública” organizado por Amachaq Escuela Jurídica el 23 de octubre del 2021.

** Abogada especializada en gestión pública, graduada de la Universidad de Lima, egresada de la Maestría de Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cursando el Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina por la Universidad Pompeu Fabra. Postgrado en Ciencia Política y Gobierno de la PUCP, XI Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política desarrollado por la PUCP (Convenio CAF – Universidad George Washington), Gerencia en la Administración Pública por la Universidad ESAN. Además, se ha desempeñado como Subsecretaria General de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Asesora de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las drogas del Congreso de la República, Gerente Legal de EMMSA, Jefa de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CONCYTEC, Cuenta con amplia experiencia en el sector público en entidades como Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Coordinación, Congreso de la República, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como en el sector privado (ONG).

2. Gestión Pública

Es importante conocer el concepto de Gestión Pública, puesto que tiene un enfoque bajo la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que se define de la siguiente manera:

La gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. Esto representa una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan —en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno— por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”) como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible”.

Esto quiere decir que se debe trabajar bajo una óptica de mejora; en torno al ciudadano. En otras palabras, procurar generar el mínimo impacto económico —principalmente, porque los trámites conllevan tiempo y dinero—.

Asimismo, es importante conocer la postura de los organismos internacionales pues ellos se encargan de analizar los referentes a nivel de Latinoamérica, América y Europa. De modo que, formulan una serie de recomendaciones para una mejor gestión pública.

En ese sentido, para la Organización de las Naciones Unidas, la gestión pública se podía mejorar mediante los servicios de la Organización y Métodos (O y M); señala que para una buena gestión pública se requiere:

1. La sistematización de toda la estructura de los servicios públicos;
2. El establecimiento de unas organizaciones viables y eficaces;
3. La asignación de recursos financieros y humanos adecuados,
4. La formación y la capacitación del personal y
5. La coordinación de las operaciones de la administración pública, que están cada vez más diferenciadas y fragmentadas.

Cabe resaltar que las recomendaciones respecto a la sistematización y mo-

dernidad fueron dadas hace ya mucho tiempo, por ello el Perú —como Estado— debe estar enmarcado con las herramientas que actualmente se encuentran a nuestra disposición para utilizarlas e incluso mejorarlas de ser posible.

Por otro lado, el Conceso de Washington hace énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. En esta línea, en el terreno estrictamente administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia, por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos, a la apertura de las “principales instituciones gubernamentales” (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.) (Banco Mundial, 1997) (El subrayado es nuestro)

En otras palabras, siempre encontraremos un enfoque en el cual los servidores deban trabajar. Cumplir con esta directiva es fundamental toda vez que sirve como una suerte de indicador que nos muestra la calidad del servicio que brindan como Estado y país. Por ello, siempre se debe trabajar teniendo en cuenta los siguientes objetivos: la población, el ciudadano, el servicio, y estar dispuesto a mejorar.

2.1 Tendencia en la Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública tiene su origen en los Estados Unidos. Además, le otorgaron un enfoque renovado a la nueva administración pública bajo el nombre de “Cultura Neoempresarial”. Este enfoque no ve a un Estado como tal, sino a un Estado - empresa.

En ese sentido, entre las características que tiene dicho Estado-empresa se destaca la cultura organizativa determinada por roles —directores, gerentes—; además, el hecho fundamental de trabajar bajo indicadores económicos, resultados y el uso de sistemas de información.

Por otro lado, en el Perú la gestión pública actual aún trabaja de acuerdo con una cultura sectorial profesional. Esto se define como una cultura y valores superiores debido a que la importancia y el enfoque siempre estarán en el producto público, en el colectivo de los ciudadanos y en los programas públicos.

2.1.1. Tendencia en la Gestión Pública – NGP

2.1.1.1. ¿Es posible trabajar bajo una estructura de cultura neoempresarial?

Es innegable que el sector privado realiza cuestionamientos al ámbito estatal, puesto que para muchos el sector privado siempre se maneja de manera impecable. Por otro lado, el sector público es analizado bajo las deficiencias que puede tener en temas presupuestales o de gestión.

En esa misma línea, la OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico alerta sobre la posibilidad de considerar a los principios de la NGP como un modelo único de reforma y transferible a cualquier país, sin tomar en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos que, naturalmente, implicarán formas de operacionalización muy divergentes de estos criterios considerados como “bastante abstractos”. Así, podrá ser conveniente reformas más profundas, o reformas selectivas e incrementales, por medio de distintas estrategias y 13 alternativas, adoptando por un enfoque “pragmático” antes que “dogmático” (OCDE, 1995).

Además, respecto a la tendencia en la Gestión Pública, el requisito para adoptar la parte positiva del sector empresarial es lograr una cultura organizativa sólida donde primen los valores públicos; es decir, antes de pensar en tener un formato de empresa como Estado, primero se debe posicionar al Estado peruano, tener instituciones clave para organizarlo. Luego de esto se podrán aplicar las mejoras que sean necesarias.

El enfoque central del servidor público debe ser a nivel de toda la población —desde los neonatos hasta el fin del ser humano— para garantizar los mejores servicios. Lo que diferencia a los trabajadores de una empresa y del Estado es que estos últimos trabajan para servir al país porque, aunque la empresa tenga una línea económica importante, los trabajadores estatales —además de eso— deben dar un valor fuerte que vincule al Estado con su población.

3. Nuevas Herramientas

La tecnología aumenta a medida que va transcurriendo el tiempo; además, depende de cada uno elegir un sistema de entre todos los que surjan —aunque se deberían utilizar todas las opciones posibles— independientemente de la entidad que representen.

La información es vital debido a que una persona bien informada toma mejores decisiones. De modo que existen pasos para obtener referencias de gran utilidad.

En primer lugar, la búsqueda. Se deben revisar las fuentes de información a las cuales se tenga acceso; además, estas deben ser claras, correctas y con mucho detalle. Es importante resaltar que, podría ocurrir que la información que estamos buscando no se encuentre en un solo ministerio, por ejemplo. En estos casos sucede que la información se desarrolla en manos de más de una entidad y cabe la posibilidad de que esta difiera entre uno y otro; es decir, que se manejen datos distintos.

En segundo lugar, las consultas. Para ello es importante construir una red de contactos y enlaces. Puede suceder que aquella persona con quien contactaste en un inicio con la finalidad de solicitar información, en el futuro se encuentre en otra posición de trabajo y pueda apoyarte en caso de necesitar alguna pauta o reconfirmación de la información obtenida en la búsqueda.

En tercer lugar, la confirmación. Se debe considerar que los datos a los cuales se tiene acceso sean actuales. Si se utiliza información para un reporte, un informe o alguna otra situación, el dato que se presentará es clave.

En síntesis, un analista siempre debe ser sumamente diligente en cuanto a la información que brinda, el lugar de donde extrae sus datos; y, por último, debe confirmar la data.

3.1. Pasos para construir información

Cuando la información que estamos buscando no cuenta con una data, será necesaria la creación de esta y para ello podemos partir de una herramienta inicial como programa Microsoft Excel —el origen de los datos— con la finalidad de construir información útil que muy probablemente serán de gran utilidad no solo para el ciudadano, sino para distintas entidades también.

Por otro lado, si se menciona el Acuerdo de Concejo N° 361 se generan interrogantes como, por ejemplo: ¿qué temas se están observando en una Municipalidad? O si, en todo caso, alguien se encuentra interesado en averiguar acerca de cuantos acuerdos se han tomado en materia cultural, educativa o de proyectos; para ello son necesarios los datos. Empero, esto no resulta suficiente, puesto que se necesita de mucha más información a fin de conocer cómo es la gestión. Sobre la base de los resultados es posible,

recién, determinar la orientación que ha venido tomando la gestión —de hecho, al final las cifras son las que terminan demostrando cuál fue el verdadero enfoque—.

Cabe señalar que a partir de los números se puede crear una data, y en consecuencia generar gráficos y tablas —que para algunos son más didácticas— la importancia siempre estará en construir información.

3.2. Transparencia - Datos Abiertos

En este título quizás puede pensarse que ambos términos son lo mismo, pero no es así. Es verdad que guardan una estrecha relación; aunque la diferencia radica en que el término de datos abiertos hace referencia a un Estado de Gobierno Abierto —tendencia a nivel mundial, es decir, ya no habría un Estado que oculte su información —con ciertos límites— con el fin de estar al alcance de toda la población.

3.2.1. Transparencia

El artículo 3 de la Ley N° 27806 señala lo siguiente:

Artículo 3.- Principio de publicidad

Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad.

Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley.

En consecuencia:

1. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el Artículo 15 de la presente Ley.
2. El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública.
3. El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

La entidad pública designará al funcionario responsable de entregar la información solicitada.

Esto quiere decir que toda la información que posee el Estado se presume pública, además toma las medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia. El estado tiene que transparentar, por ello es fundamental aprender este principio legal.

3.2.2. Datos Abiertos

Los datos abiertos representan información que puede ser utilizada, reutilizada y redistribuida libremente —no implica un costo— por cualquier persona, además se encuentra sujeta al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparece. Asimismo, el Estado posee un portal de datos abiertos con el fin de que los ciudadanos ingresen a él y puedan acceder a la información requerida —siempre teniendo en cuenta el formato—.

3.3. Gobierno Abierto

El hecho de plantear un Gobierno Abierto o transparente trae mejoras —sobre todo en luchas contra la corrupción— y se afianza sobre la base de tres grandes pilares¹ :

1. Transparencia: Un Gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración pública ante la ciudadanía y proporciona información sobre sus actividades directamente, no a través de terceros. Para cumplir con este objetivo las entidades del Estado deben permitir el acceso a la información de manera sencilla y clara. El ciudadano puede exigirle al Estado que sea transparente con toda la población ya que dicha transparencia trae consecuencias positivas de cara a demostrar cómo se gastan los impuestos que el ciudadano aporta.
2. Participación: Un Gobierno participativo favorece el derecho a la ciudadanía a intervenir activamente en la implementación de políticas públicas. El ciudadano cuestiona, participa y anima al Estado a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos. De modo que, el ciudadano ya no solo será espectador desde su vivienda observando en las noticias lo que sucede, sino que ahora desea conocer que esta aconteciendo en el distrito donde habita.
3. Colaboración: Un Gobierno colaborativo compromete a los ciudadanos en la labor del Estado. Con la información accesible, la comunidad propone nuevas propuestas de solución. La colaboración supone la cooperación no solo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes.

¹ <http://www2.pcm.gob.pe/PDFs/brochureGAP.pdf>

3.4. Gobierno Abierto - Perú

El portal “Datos Abiertos Perú” otorga seguridad en el sentido de proporcionar links correctos, además contiene información pública de suma importancia y relevancia, comúnmente requerida por los ciudadanos y otros interesados. Por ello se debe difundir el conocimiento de este portal ya que incluso es muy útil a nivel académico, profesional, comercial, etc.

Es importante resaltar que, el Perú al ser parte de una Alianza de Gobierno Abierto (AGA) se ha comprometido a mejorar la transparencia y acceso a la información. Asimismo, se puede corroborar dicha información visitando la página web de la Presidencia de Ministros la cual contiene una matriz de indicadores que dan lineamientos acerca de cómo se está desarrollando la información.

3.5. Transformación Digital en el Perú

La transformación digital es el proceso continuo, disruptivo, estratégico y de cambio cultural que se sustenta en el uso intensivo de las tecnologías digitales, sistematización y análisis de datos para generar efectos económicos, sociales y de valor para las personas.

El Perú debe ser consciente de que la pandemia del COVID – 19 —que sigue golpeando al país— ha demostrado la existencia de distintas formas de trámites y servicios que podían ofrecérseles a los ciudadanos y al cual podría acceder desde su vivienda. La virtualidad trae diversos beneficios como es el hecho de poder trabajar desde casa, realizar trámites, acudir a cursos a nivel internacional de manera no presencial, por ello se debe procurar considerar la parte digital como un aspecto que permite mejorar diversas situaciones de nuestra vida diaria

Por otro lado, podemos encontrar una plataforma que permite generar formularios digitales: “Facilita Perú” —muy útil de cara al servicio al ciudadano—.

El Perú cuenta con las herramientas necesarias para propiciar una mejora paulatina dentro de las instituciones; lo importante es reconocerlas, acceder a ella y utilizarlas, tanto en temas de Gobiernos Abierto y Digital.

4. Conclusiones

La realidad actual del Perú requiere de un Estado digital y una mejora en las tecnologías de información, así como garantizar que la población tenga acceso a ello. Consecuentemente, esto nos acerca cada vez más a cumplir con la meta que propone la descentralización. Asimismo, es necesario el

uso de datos para una mejor toma de decisiones, el Estado debe enfocarse en obtener una mejor información al servicio de la sociedad.

Finalmente, los servidores deben estar en la capacidad de utilizar todos los avances y mejoras que se están realizando en el ámbito digital del país. No toda la información llegará a los servidores, por ello tienen el deber de buscarla. Debemos siempre tener en cuenta que lo valioso de trabajar en el sector público es que se trabaja para servir al país

5. Respuestas a las preguntas del público

5.1. En su consideración ¿Se deben crear nuevos mecanismos de acceso a la información para las poblaciones más lejanas o reforzar los canales de transferencia que ya existen para devolver la confianza en la población de la gestión pública?

Se debe trabajar sobre la base de lo que ya está estructurado. Sin embargo, se deben plantear mejoras atendiendo las necesidades de cada localidad.

Se deben localizar las deficiencias presentes en los mecanismos locales que impiden que esta se desarrolle en toda su plenitud. Por ejemplo, podría suscitarse un escenario en el que la sola solicitud para realizar un trámite —cualquiera que sea este— resulte poco amigable al público. Frente a ello, la mejora recaería en la creación de una guía.

Un caso similar se llevó a cabo en el marco de un procedimiento administrativo referente a la aprobación de donaciones provenientes del exterior. En el caso que comentamos se debía trabajar en coordinación con los gobiernos locales, pero solamente se contaba con la norma; consecuentemente, se tuvo que optar por un procedimiento sencillo en la página de la entidad. Además, fue necesaria la impresión y copia del documento con la finalidad de que los ciudadanos de las diferentes localidades puedan acceder a la información de manera amigable. En suma, debemos procurar trabajar sobre la base de la normativa actual, realizando mejoras en donde se considere necesario; solo así lograremos llegar a todos los ciudadanos.

Mejoras en el diseño y formulación de políticas públicas*

Nataly Herrera Valera**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Políticas Públicas. Concepto y Generalidades / 3. El plan estratégico de desarrollo nacional / 4. Resultados de los planes estratégicos de desarrollo nacional / 5. Ciclo de Planteamiento para la mejora continua / 6. Ideas para una mejor formulación de políticas en América Latina-OCDE / 7. Ciclo de Políticas Públicas / 8. Ciclo de Políticas Públicas en el Derecho Comparado / 9. Diseño y la evidencia de las políticas públicas.

1. Introducción

Es importante recordar que los cinco pilares y ejes transversales incluidos en la Política de Modernización de la Gestión Pública en el Perú, son las bases fundamentales para lograr una mejor gestión en el Estado. El primer pilar y que es materia de conexión con el tema a tratar, son las políticas públicas, los planes estratégicos y los planes operativos; estos tienen que estar articulados de tal manera que todas las entidades públicas vayan hacia un mismo objetivo. Los planes operativos recogen los objetivos estratégicos que contribuyen al cumplimiento de las políticas institucionales y de los planes nacionales.

Asimismo, existen tres ejes transversales: i) el gobierno abierto, el cual está a cargo de todas las entidades públicas en otorgar la mayor transpa-

* Conferencia virtual llevada a cabo en el Curso Especializado en Gestión Pública y Control, organizado por Amachaq Escuela Jurídica el 28 de agosto del 2021.

** Magister en Gestión Pública por la Universidad del Pacífico. Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultora en temas de Gestión Pública, Derecho Administrativo y Derecho Concursal. Forma parte de la plana docente de Educación Continua de la USMP en capacitaciones a entidades públicas. Formó parte del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en los órganos vinculados a la materia concursal (2009-2017), y ha realizado diversas consultorías a entidades como a la Autoridad del Servicio Civil (Servir) en la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos. Docente de postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de pregrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Privada del Norte.

rencia a los ciudadanos; ii) el gobierno electrónico, que se ha visto mejor desarrollado durante esta pandemia del Covid-19 y ha traído que todas las entidades públicas deban de modificar las herramientas que se estaban utilizando para la realización de sus funciones; y iii) la articulación interinstitucional, siendo muy importante porque debe existir una coordinación entre las entidades públicas; sin embargo, actualmente se ha perdido la práctica de dicha coordinación la cual afecta directamente al ciudadano, puesto que le genera mayores costos.

Nos encontramos en una sociedad en la cual se buscan políticas públicas que no solo sean inclusivas a todas las personas que viven en el país, sino que estas se basen en evidencia y estudios necesarios para no generar problemas adicionales, sino solucionarlos. Todo ello nos hace pensar en la siguiente interrogante: ¿Cómo podemos mejorar este diseño y la formulación de políticas públicas?

2. Políticas Públicas. Concepto y generalidades

El ciudadano común puede generar propuestas de diseño de políticas públicas porque mediante ello expresa su opinión sobre las necesidades que quizás no se atienden en la sociedad.

Las políticas públicas son el conjunto de decisiones o acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas de suma prioridad para el Estado y el ciudadano. Se debe tener en cuenta que no todos los problemas que se consideren prioritarios por parte de los ciudadanos serán solucionados, puesto que el Estado, al tener recursos escasos dificulta dicha petición. Asimismo, es importante hacer una diferencia entre lo que es las políticas públicas y la gestión pública. El primero se relaciona al "*¿Qué se debe hacer?*" y el segundo, se refiere a "*¿Cómo se debe hacer?*" pues es importante que las políticas públicas se realicen de la mejor manera.

Las políticas públicas son un plan o estrategia para alcanzar un objetivo de interés público; asimismo, es un proceso que inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema público siendo la prioridad de estos.

En el sector público tiene que existir una articulación de todas las políticas y planes nacionales, porque todos obedecen a una misma visión. El 20 de agosto de 2021 se realizó la sesión 131 del acuerdo nacional en las que se dieron consensos sobre seis objetivos. En el año 2002, en el Acuerdo Nacional se establecieron 31 políticas de Estado, en el que no solo participaron actores políticos, sino parte de la sociedad civil y también, en este caso, el gobierno (en sus 3 niveles). El foro, normalmente, se reúne para establecer cuáles son las prioridades y adoptar consensos orientados al

bien común; este año se han establecido consensos en seis temas; asimismo, el Foro del Acuerdo nacional aprobó el 29 de abril de 2019 la “Visión del Perú al 2050”. Esta visión concertada es la base para el planeamiento estratégico, por lo que debe ser tomada en cuenta por todas las entidades públicas porque es el camino al cual todos debemos orientar nuestros esfuerzos.

3. El plan estratégico de desarrollo nacional

El plan estratégico de desarrollo nacional recoge la visión concertada y políticas de estado. Actualmente, se está trabajando en el nuevo plan estratégico de desarrollo nacional, que va de la mano con la visión concertada del país al 2050; sin embargo, por el momento solo se tiene el plan estratégico de desarrollo nacional denominado “Plan Bicentenario”, que fue aprobado en el año 2011 con la mejor de las proyecciones para el 2021.

El plan Bicentenario, contiene seis ejes estratégicos: i) Derechos fundamentales y dignidad de las personas; ii) Oportunidades y acceso a los servicios; iii) Estado y gobernabilidad; iv) Economía, competitividad y empleo; v) Desarrollo regional e infraestructura; y vi) Recursos naturales y ambiente. Dentro de cada eje estratégico se tiene un desarrollo de cuáles eran los objetivos de cada uno de ellos. Sin embargo, la pandemia y algunos otros factores de corrupción no han permitido que se obtenga los logros esperados.

El Acuerdo Nacional, es lo supremo en cuanto a las políticas de estado, porque aquí actúan diversos actores y llegan a un consenso de qué es lo que se quiere lograr para el país y su ciudadanía. El Acuerdo Nacional del año 2002 tuvo la aprobación de 31 Políticas de Estado, agrupados en 4 objetivos: i) Democracia y Estado de derecho; ii) Equidad y justicia social; iii) Competitividad del país y iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Dentro de cada objetivo están incluidas políticas relacionadas a dicho objetivo. Entonces las entidades públicas al momento de hacer su planeamiento o tratar de solucionar un problema público, tienen que identificar lo que están tratando de solucionar y con qué política de estado del acuerdo nacional se asocia.

En el consenso del 20 de agosto del 2021, la sesión 131, el Foro del Acuerdo Nacional, determinó seis temas prioritarios sobre los cuales se tiene que seguir trabajando: i) la salud, el sistema unificado de este; ii) la educación, fortalecer comunidades de aprendizaje; iii) la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema; iv) el crecimiento económico sostenible con el empleo digno, v) la reforma política y vi) reforma del Sistema de Administración de Justicia.

La Visión del Perú al 2050 *¿Qué incluye la visión?* Incluye que: (i) las personas alcancen su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para esbozar una vida sana (ii) gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático; en este punto es algo inminente, ya que hay muchos estudios a nivel internacional en los que establecen que dentro de 100 años muchos países serán inhabitables, entre ellos el Perú, debido a que no tenemos actuación de prevención, tampoco se está manejando el tema del cambio climático de la mejor manera posible; (iii) desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza; (iv) sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los Derechos Humanos y libre del temor y de la violencia; y, (v) Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás; este último ítem es de responsabilidad de todas las entidades públicas; sin embargo, hace poco hemos visto que hay designaciones de personal sin contar con las competencias necesarias, en ese estado moderno eficiente y transparente, que va muy de la mano con la política de modernización de la gestión pública, entra a tallar también el tema de la meritocracia *¿Qué tan importante es que los servidores civiles sientan que su trabajo es reconocido?*

Cuando se designa a personas que no tienen las condiciones y las calificaciones necesarias por asumir un puesto de trabajo, se estará yendo en contra del Estado moderno y eficiente porque la eficiencia también se mide respecto a los seguidores que tienen las condiciones y las actitudes necesarias para poder hacerlo.

En relación a las políticas nacionales, son los objetivos prioritarios de cada gobierno elegido cada 5 años, pero *¿Qué pasa con las que ya existen? ¿Qué pasa con las políticas existentes de gobiernos anteriores?* Las políticas nacionales ya existentes pueden continuar, modificarse o también concluirse, puesto que ellas deben de dar resultados a mediano y largo plazo; no obstante, si no dan ningún resultado en el tiempo previsto, entonces se debe tener en cuenta de que algo salió mal y lo que normalmente falla, es el diseño. La política sectorial está asociada a una actividad económica en particular, y estas van relacionadas a las políticas regionales. Una crítica para los gobiernos regionales es que muchos de estos se han querido apartar o ser independientes en cuanto a lo que el gobierno tenía como prioridad y esto es una gran limitante para muchos sectores debido a que, en algunos casos, los gobiernos regionales establecían políticas que no contribuían directamente o no estaban alineadas con las políticas sectoriales, era una lucha de poderes en la cual no pierde el gobernador regional, ni el ministro, sino el que pierde es el ciudadano.

Recordemos que cuando inició la pandemia se dio la disposición de inmovilización, por lo que se otorgó presupuesto a los gobiernos locales para que entreguen canastas alimentarias a sus pobladores de escasos recursos; sin embargo, algunos de los funcionarios a cargo, compraron productos de precios inferiores a lo que se consignaba en las boletas de compra, queriendo demostrar que “sí” se gastó mucho dinero en la compra de productos alimentarios. En esa acción, se debe de reflexionar cuál es la prioridad para los gobernantes.

Las políticas locales las formulan las municipalidades provinciales y distritales en concordancia con las políticas regionales, nacionales y sectoriales. Cabe resaltar, que siempre como ciudadanos se puede dar iniciativas de políticas, pero tienen que ir de la mano con las políticas locales, regionales, nacionales y sectoriales anteriormente mencionadas.

El Estado peruano tiene como uno de los objetivos el formar parte de la OCDE y para ello se tiene una agenda 2030 en la cual hay 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas. El Perú está en búsqueda de formar parte de este grupo de países y por eso hay una hoja de ruta, en la que dice “*que es lo que se tiene que lograr para que puedas llegar a formar parte*”, con el contexto de la pandemia esto también se ha visto retrasado.

4. Resultados del plan estratégico de desarrollo nacional

¿Cómo es la articulación y cuáles son los resultados que se van a obtener de los planes estratégicos? El plan estratégico de desarrollo nacional recoge objetivos específicos, objetivos nacionales en cuanto a lo que se quiere como país y están articulados con la visión concertada aprobada por el acuerdo nacional. En virtud de ello, se van a emitir políticas nacionales y estas políticas van a partir de objetivos prioritarios, orientados a solucionar problemas que la sociedad considera problemas públicos.

Estas políticas nacionales van a estar articuladas con las políticas sectoriales problema; y, luego dependiendo del nivel de gobierno según el territorio, se van a articular a nivel concertado regional, local o distrital. Todo está encadenado, en el plan estratégico de desarrollo nacional, los objetivos son a largo plazo y debería tener un impacto en el ciudadano. Es decir, que después de establecer una política pública, la situación del ciudadano debería haber mejorado, pues esa es la finalidad de estos planes estratégicos nacionales. Los planes operativos institucionales se formulan a corto plazo, entonces sus acciones operativas van a establecer cuáles son sus actividades e insumos y estos deberían tener resultados iniciales, a nivel institucional, porque esos resultados van a sumar y aportarán a que se cumpla con los planes sectoriales logrando resultados intermedios.

Siempre se debe tener en cuenta que en la medida de que todos los planes contribuyan, estén alineados y articulados, se va a lograr los resultados finales que buscan las políticas nacionales y el plan estratégico de desarrollo nacional.

5. Ciclo de planteamiento para la mejora continua

Al realizar el planeamiento estratégico, siempre se debe tener en cuenta la mejora continua. Una de las primeras fases para la mejora continua es conocer cuál es la realidad de la población. Luego, identificar cuál es el futuro deseado y lo que se quiere lograr. Después, establecer los planes y las políticas que tienen que estar articuladas y ordenadas. Finalmente, realizar el seguimiento y evaluación para la mejora continua.

¿Cuáles son los problemas para la implementación de una nueva gestión pública?
Se establece que la política pública que se adopte tiene que ser clara, no debe tener ambigüedades y una vez que sea aprobada, la política pública desaparece de esa esfera de poder, donde puede ser manipulada o aprovechada por la corrupción.

Sin embargo, en el Perú se tiene el gran, de que “gestión que ingresa; gestión que quiere hacer cambios”, siendo estos cambios orientados por algún grupo de interés de aporte de campaña. Por ello, en la implementación de una nueva gestión pública los políticos tienen que estar al margen de la ejecución y las entidades que conforman la administración pública tiene que ser independiente y sobre todo meramente técnicas.

6. Ideas para una mejor formulación de políticas en América Latina-OCDE

Las ideas que se formulan para un mejor establecimiento de políticas públicas: i) La autoridad política y el conocimiento técnico en el centro de gobierno. Se refiere a que no se puede tener a autoridades políticas que vayan a poner sus decisiones subjetivas por sobre las políticas públicas. Entonces, las decisiones o estrategias que se decidan sobre un país no pueden ser encargadas a alguien que no tenga un mínimo de conocimiento de estas. ii) Un sistema organizativo que coordina la formulación de políticas en el Perú. Eso quiere decir que la autoridad a cargo del sistema de planeamiento tendría que coordinar con todas las entidades públicas el tema de la formulación de políticas públicas; y por ello, iii) una de las recomendaciones es una gerencia pública, que brinde asesoría experta sobre políticas y coordine la formulación e implementación de políticas. iv) Una fuerte capacidad de los ministerios sectoriales, esto es, que haya conocimiento del tema, capacidad y existencia de canales alternativos activos de asesoría

sobre políticas para los ministerios sectoriales que son los que están más cercanos a los ciudadanos. Esto último es importante porque los ciudadanos también pueden dar iniciativas de políticas, siendo ellos los que tienen mayor conocimiento de las problemáticas y deficiencias que se tienen en la población.

7. Ciclo de Políticas Públicas

Primero se define y comprende el problema, luego al existir un problema se tiene que desarrollar soluciones, evaluar y ajustar al ciclo de políticas. El formular y adoptar alguna alternativa son situaciones distintas puesto que para la formulación de alternativas se tiene que realizar toda una evaluación, una búsqueda de estrategia y de evidencia *¿Qué se hace cuando se va a definir el problema?* Se define cual es el problema, las dimensiones, las causas del problema, a quién afecta el problema, en qué medida y cómo evolucionará el problema si no se actúa frente a él. Lo segundo sería formular las alternativas de solución al problema, *¿Cuándo vamos a formular las alternativas sobre la cuestión del problema?* Se debe establecer el plan para abordar el problema; los objetivos y prioridades; las alternativas existentes para alcanzar la meta; los riesgos, beneficios y costes que acompañan a cada posible alternativa y por último identificar qué alternativa produciría los mejores resultados con los menores efectos negativos. Tercero, la elección de una alternativa; debemos identificar si la alternativa seleccionada es técnica y políticamente viable. Cuarto, cuando se implanta la alternativa elegida, se debe identificar quién es el responsable de la implantación y qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo con el plan previsto. Finalmente, se evaluará los resultados obtenidos, para responder las siguientes preguntas: *¿Podemos asegurar que se han alcanzado los objetivos?*, *¿Qué criterios se debe tener en cuenta para juzgar los resultados de la política?*, *¿Se debe continuar o terminar la política?*, *¿Se puede decir que la política ha sido justa?*

8. Ciclo de Políticas Públicas en el Derecho Comparado

En Canadá, también tienen el ciclo de políticas públicas anterior mencionado; primero se da la identificación de políticas; luego esta, la decisión de políticas, para luego hacer la implementación de un programa y, por último, la evaluación de los programas implementados, siguen la misma secuencia que en el Perú. En Estados Unidos, hay una mayor disgregación dentro de cada etapa puesto que se constituye en cuatro: i) identificación de políticas, ii) decisiones de políticas, iii) implementación de programas y iv) evaluación de programas; y dentro de cada etapa se puede encontrar subetapas. En España, podemos identificar de igual forma cuatro etapas: i)

identificación de políticas, ii) decisiones de políticas, iii) implementación de programas y iv) evaluación de programas. Concluimos que varios países siguen estas etapas dentro del ciclo de políticas públicas.

9. Diseño y la evidencia de las políticas públicas

Hay un aspecto muy importante que son los sesgos de lo que el político va a tomar en cuenta, pueden existir sesgos positivos y sesgos negativos para poder identificar un problema. Los sesgos negativos pueden ser el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés como: los sesgos culturales, el peso de tradición, las actitudes y valores de los decisores públicos. Los aspectos positivos explican el *¿Por qué se toman problemas para solucionarlo a través políticas públicas?*, *¿Quiénes incentivan a solucionar estos problemas a través de las políticas públicas?* Los medios de comunicación, las huelgas, la competencia política, el clamor ciudadano, los deseos de crecer de las organizaciones públicas, entre otros.

En caso se decida abordar un problema en una política pública, es importante delimitar el problema y es una de las piezas fundamentales. Se tiene que recopilar y analizar la información del problema público, para conocer y comprender la situación del problema y para eso necesita la evidencia. Si no se tiene evidencia de cuáles son las causas del problema, no puede haber una búsqueda científica para poder solucionarlo.

La identificación de los problemas públicos es una tarea de búsqueda de información que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para orientar las políticas presentes y futuras. Se tiene que delimitar el problema, para actuar con la debida anticipación. Uno de los ejemplos más claros en el tema, es el sistema de salud en el Perú, ha sido precario y sigue siendo precario desde hace muchos años; entonces, si se hubiese abordado ese problema con anticipación, se hubiese podido identificar sus causas y plantear alternativas idóneas; sin embargo, cuando los problemas surgen o se evidencian de un momento a otro, como fue en el caso de la pandemia por covid-19, solo se pueden establecer políticas públicas y decisiones reactivas. Cuando se hacen políticas reactivas no se pueden tomar las decisiones más idóneas, pues estas solo reaccionan frente a la primera oportunidad o a la primera alternativa que se tiene y al final no tiene resultado o puede tener un resultado perjudicial.

Todas las entidades públicas incluso a nivel nacional tienen la obligación de hacer políticas preventivas, de poder prever situaciones futuras y poder plantear alternativas de solución de manera que se pueda evaluar los

costos, oportunidades. La pregunta es *¿Cómo identificar el problema?* puede ser a través de demandas sociales, encuestas a la ciudadanía, entrevistas, comunicados, mesas técnicas, representaciones de la sociedad civil, mesas de diálogo, entre otros.

¿Cuándo hacer una política pública? No todo problema puede ser abordado en una política pública. Por eso se debe reconocer si el problema que encontramos es de carácter público o no. Luego, identificar si el asunto de interés es de prioridad nacional; es decir, si se encuentra en el marco de la Visión de futuro, políticas de Estado, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o en la Política General de Gobierno; de ser así se continúa a la siguiente pregunta *¿el problema es abordado por algún instrumento del SINAPLAN, gestión, normativo u otro tipo?* Si ya se encuentra dentro de algún instrumento o planeamiento de alguna entidad administrativa o dentro de alguna política de algún sector, no es necesario establecer entonces esta política pública puesto que se puede optimizar. Solo en el caso en el que el problema identificado sea de carácter público, sea de prioridad nacional y no se encuentre en algún instrumento de alguna entidad pública, debo elaborar una Política Nacional para solucionar el referido problema

En relación al diseño del problema y la identificación de sus causas directas e indirectas, se tiene que recurrir a la evidencia científica, ya que, sobre ellas, se van a proponer alternativas. Un ejemplo claro es la desnutrición infantil crónica, que se ha reducido enormemente porque el estado promovió la lactancia materna, que se ha demostrado que ayuda a solucionar la desnutrición infantil por todos los nutrientes que contiene. Entonces, queda claro que a veces no se tienen que incentivar medidas excesivas de políticas públicas, sino solo se tiene que hacer un estudio adecuado de planteamiento del problema y buscar la mejor solución para ello.

La evidencia es necesaria para la identificación del problema que pretende solucionar, *¿Cómo buscamos esa evidencia?* Debemos señalar cinco pasos. Primero, identificar cuatro elementos en la relación causa efecto (efecto, factor, población y tipo de investigación). Segundo, desglosar y buscar sinónimos. Tercero, elaborar el algoritmo de búsqueda (or/and). Cuarto, búsqueda en bases de datos. Quinto, evaluar y sintetizar la evidencia. Entonces, se construye la pregunta y se realiza la búsqueda de evidencia. Posterior a ello, se utiliza la revisión sistemática, que se sustenta en investigaciones recientes.

Responsabilidad en la Administración Pública y Gestión Antisoborno*

Leyli Jeny Aguilar Ventura**
Universidad Nacional de Trujillo

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Responsabilidad en la Administración Pública/ 3. Servicio Civil/ 4. La responsabilidad de los servidores civiles / 4.1 Responsabilidad política / 4.2 Responsabilidad civil / 4.3 Responsabilidad penal / 4.4 Responsabilidad administrativa/ 5. Sistema de Gestión Antisoborno / 6. Conclusiones

1. Introducción

Como punto inicial, resulta importante recordar que el eje troncal de acción de los funcionarios y servidores públicos en el ordenamiento jurídico peruano está dirigido al servicio de los ciudadanos. En ese sentido, existen ciertos deberes en el marco de la función pública; que, de no cumplirse, propicia la materialización del carácter ius puniendi del Estado asignando las sanciones correspondientes.

2. Responsabilidad en la Administración Pública

En relación a lo mencionado, la responsabilidad en la Administración Pública se expresa a partir de los procedimientos disciplinarios y de los procedimientos sancionadores por responsabilidad funcional, así como la civil y penal.

*Ponencia magistral llevada a cabo en el curso especializado en Gestión Pública y Gobernabilidad, organizado por Amachaq Escuela Jurídica el 23 de octubre de 2021.

**Abogada egresada de la Facultad de Derecho y CC. PP de la Universidad Nacional de Trujillo. Magister en Derecho Administrativo y Constitucional en la misma casa de estudios. Magister en Gestión Pública en la USMP. Además, es docente en la UNT y en el Instituto Académico de Gestión Pública (IAGP). A su vez, se ha desempeñado como árbitro en Contrataciones Públicas, asesora y consultora en diferentes instituciones públicas y privadas, directora de Promoción Académica y Cultural del Colegio de Abogados de La Libertad, presidenta de la Comisiones Especializadas en Mecanismos de Resolución de Conflictos y Contrataciones e integrante de la Comisión Especializada de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de La Libertad.

3. Servicio Civil

En específico, tiene a cargo el ejercicio de funciones públicas, a diferencia del trabajador de una empresa privada. Por tanto, se encuentra sujeto a deberes y obligaciones como las de responder a las incompatibilidades, tener especial probidad, fidelidad a la Constitución y a la ley, imparcialidad, secreto, consideración con el público, etc. Además, está interrelacionado a reglas y principios que garanticen su objetividad o neutralidad. Sin embargo, no todos los funcionarios se encuentran incluidos en los parámetros que establece el servicio civil. Entre ellos, se puede distinguir a aquellos que ocupan su cargo por elección popular como el presidente de la República o los congresistas, quienes se rigen por su Ley Orgánica de creación. De esta manera, el Estado provee normativas precisas en un marco legal, tales como la Ley de Servicio Civil y de manera supletoria, el Código de ética.

Entonces, el servicio civil supone un conjunto de personas al servicio del Estado. Por lo tanto, se necesitan medidas institucionales que logren la articulación y gestión del este valioso recurso humano. En consecuencia, sus reglas deben armonizarse, de tal modo que encuentren su razón de ser en el interés general.

El interés general representa el objetivo primordial del sector público; junto, evidentemente, al respeto de los derechos de las personas que se encuentran al servicio del Estado. Un servidor civil actúa en representación del Estado, condición que lo diferencia del trabajador privado y que, a su vez, determina que el constituyente encomiende al legislador que desarrolle un régimen especial para los servidores públicos, de preferencia, un estatuto público.

A partir de este panorama, es importante identificar quién es servidor civil. Desafortunadamente, de acuerdo con la Constitución Política y su contenido en el Capítulo IV, no se adopta una definición específica al respecto. No obstante, se puede interpretar que un servidor civil contará con garantías configuradas por el legislador para su acceso, cese, progresión, derechos, obligaciones, para rendir cuentas y para exigirle responsabilidad por sus actos —en ejercicio de funciones públicas—. En efecto, en el sector público no se debe presumir, debe haber normas con carácter de ley que establezcan de manera clara cuál es la conducta infractora; de lo contrario, se configuraría un acto arbitrario.

Existen múltiples regímenes laborales por los cuales estos servidores se vinculan con el Estado. En líneas generales, con una carrera rige el Decreto Legislativo 276 o la Ley N.º 30057 – Ley de Servicio Civil; y sin carrera,

aplica el régimen de actividad privada con el Decreto Legislativo N°728 o el de Contratación Administrativa de Servicios – CAS – Decreto Legislativo N° 1057. A su vez, con carreras especiales se manifiestan otra clase de criterios, tales como profesorado y magisterial, docentes universitarios, profesionales de la salud, asistenciales de la salud, magistrados, fiscales, diplomáticos, servidores penitenciarios, militares y policías. Incluso, en otros regímenes se establece que sin carrera se encuentra el criterio de gerentes públicos con el Decreto Legislativo N° 1024; y, sin carrera con vínculo civil, los Convenios de administración con PNUD, el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) y los Profesionales Calificados (PAC).

Retomando la idea de que velar por el interés general constituye un fin público, se concibe que el acceso a cargos públicos debe efectuarse bajo igualdad de oportunidades mediante criterios como el mérito, idoneidad, capacidad, tal como se encuentra tipificado en el artículo 39 de Constitución Política. En contraste con el fin privado que se enmarca en la promoción del empleo a partir de un trabajo personal, remunerado, y subordinado de acuerdo al art. 2 inciso 15 y artículo 22 de la Constitución Política.

4. La responsabilidad de los servidores civiles

Según el artículo 41¹ de la Constitución Política de 1993: “(...) La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado”. Bajo el principio de autonomía de las responsabilidades, se van a suscitar consecuencias por acción negligente de acción u omisión de carácter civil, administrativo o penal en relación con la responsabilidad de las autoridades, las cuales son independientes². Entonces, la decisión acerca de cuál es la responsabilidad administrativa disciplinaria de estos servidores civiles, no va a enervar que, a su vez, de sus propias acciones, tengan responsabilidad civil o penal³. De acuerdo con el marco legal peruano, se distinguen cuatro tipos de responsabilidades en relación con el contexto descrito anteriormente, constituidos por el ámbito político, civil, penal y administrativo.

1 Artículo modificado por Ley N° 30650: “El plazo de prescripción de la acción penal se duplica en caso de los delitos cometidos contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado, tanto para los funcionarios o servidores públicos como para los particulares. La acción penal es imprescriptible en los supuestos más graves, conforme al principio de legalidad.”

2 Artículo 262.1 - TUO LPAG.

3 Artículo 91 – Reglamento LSC: “La instrucción o decisión sobre la responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores civiles no enerva las consecuencias funcionales, civiles y/o penales de su actuación, las mismas que se exigen conforme a la normativa de la materia”.

4.1 Responsabilidad Política

De manera general, se aplica a aquellos funcionarios que disputan su cargo a partir de elección popular o por confianza política originaria en sí por el modo en que estos ejercen el poder político. En esta línea, se puede presentar un cuadro difuso o uno institucional. El primero, involucra el juicio negativo que los ciudadanos pueden dar a la actuación de los gobernantes, se manifiesta a través de la opinión pública, lo cual se proyecta al comportamiento electoral, en las urnas. El segundo, refiere a que un órgano del Estado desapruuebe el modo en que otro órgano ejerce sus funciones y provoque el cese o la dimisión de este último. En ese sentido, se reconoce la inclusión de interpelación, censura, cuestión de confianza, entre otros⁴.

4.2 Responsabilidad Civil

Surge ante el incumplimiento de las obligaciones que generen un daño de carácter patrimonial al Estado, lo cual implica resarcir las consecuencias. Se da por su acción u omisión, en el ejercicio de sus funciones, sea por dolo o culpa, ocasionando un daño económico a su entidad o al Estado.

4.3 Responsabilidad Penal

Se encuentra ligada a las consecuencias derivadas de las acciones delictivas, que se concretan en la imposición de una pena. Por ello, cabe resaltar que el poder punitivo del Estado es único, otorgado para la tutela de los bienes jurídicos que el pacto social considera que deben ser protegibles, cuyo límite recae en el respeto de los Derechos Humanos. Asimismo, el ejercicio del ius puniendi se manifiesta en materia penal y administrativa. En esta última se ubicarían situaciones menos graves, donde lo máximo que podría ocurrir sería la inhabilitación; mientras que en el primero, se priva de libertad.

4.4 Responsabilidad Administrativa

El Derecho Administrativo se ha expandido, de tal forma que interviene en un mayor número de ámbitos de la vida pública, incluso en la economía. Tutela los intereses generales y el adecuado funcionamiento de la Administración Pública. Básicamente, se desarrolla en dos aspectos: la disciplinaria y la funcional, las cuales tienen estructuras diferentes en sus procedimientos, sanciones y órganos rectores a cargo. En ese sentido, en la primera subdivisión, es decir, la disciplinaria, se actúa en función a la Ley del Servicio Civil y bajo la entidad del SERVIR; mientras que, en la funcional, mediante la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador

⁴ Artículo 130, 131 y 132 de la Constitución Política.

y la Contraloría General. Además, el poder punitivo de autoprotección — es decir, el disciplinario— es el que más se fundamentaría en los intereses públicos. Por otro lado, resulta pertinente diferenciar entre lo ilícito penal y la infracción administrativa, que, de acuerdo con una teoría ecléctica, dependerá de la voluntad del Estado qué remite a la vía penal, y administrativa.

4.4.1 Responsabilidad administrativa funcional

En esencia, corresponde a la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos. Ello, justamente, porque la potestad disciplinaria se justifica en la especial relación de poder en que encuentra sometido de forma voluntaria el funcionario. No tiene un alcance represivo mayor que el de la privación de los derechos de la relación de servicios, siendo por ello que la sanción máxima que a través de esta puede imponerse es la separación del servicio. En otras palabras, la pérdida de la condición de funcionario es la pena máxima que se puede imponer en el marco de una infracción grave de carácter disciplinario.

A su vez, se encuentra establecida en el artículo 82 de la Constitución Política en donde se le reconoce a la Contraloría las funciones de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control; se evidencia esta potestad sancionadora en contraste a las facultades que poseen otras entidades como SERVIR. Sobre esta base, y a través de la Ley N.º 29622 y la Ley 31288 se otorgó a la Contraloría General la facultad de aplicar directamente sanciones por la comisión de las infracciones que habrían cometido las entidades sujetas a control, sus funcionarios y servidores públicos, las sociedades de auditoría y las personas jurídicas y naturales que manejen recursos y bienes del Estado, o a quienes haya requerido información o su presencia con relación a su vinculación jurídica con las entidades. Por tanto, el carácter distintivo de su procedimiento es que la Contraloría impone sanciones derivadas de los informes de control emitidos por los órganos del sistema.

Respecto a la competencia, ante el inicio de dos procedimientos bajo un mismo funcionario y hechos similares, va a primar siempre la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría, dejando sin efecto un procedimiento disciplinario. Ello se visualiza en el reglamento LSC-PAD⁵ y en la Resolución de Contraloría N.º 100-2018-CGR que aprueba el Reglamento del PAS de Contraloría.

⁵ Literal 96.4: “[...] en los casos en que la presunta comisión de una falta se derive de un informe de control, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la Resolución que determina el inicio del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, con el fin de respetar los principios de competencia y non bis in idem”.

5. Sistema de Gestión Antisoborno

Sustancialmente, un soborno se trataría de una oferta, promesa, entrega, aceptación o solicitud de una ventaja indebida de cualquier valor —que puede ser de naturaleza financiera o no financiera—, directa o indirectamente, e independientemente de su ubicación, en violación de la ley aplicable, como incentivo o recompensa para que una persona que actúe o deje de actuar en relación con el desempeño de las obligaciones de esa persona.

A partir de estos lineamientos, cabe reconocer que el sistema de gestión antisoborno se encuentra regulado por INACAL⁶, donde rige principalmente la Norma Técnica Peruana - NTP-ISO 37001 2017⁷.

Entre sus principales implicancias se encuentra la de fijar los requisitos de un sistema de gestión para combatir el soborno. Además, está diseñada para ayudar a una organización a establecer, implementar, mantener, revisar y mejorar un programa o sistema de gestión antisoborno. Incluye a su vez, una serie de medidas y controles que una organización debe de implementar, las cuales representan las buenas prácticas globales de antisoborno, y un anexo que brinda lineamientos para su aplicación.

Por otro lado, respecto a quién se encuentra facultado para utilizar esta norma, se conoce que es de uso global, y tiene la flexibilidad para adaptarse a un amplio rango de organizaciones. En consecuencia, es válido en grandes, pequeñas y medianas empresas, el ámbito público y privado en todas sus variantes, organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Es posible proyectar los lineamientos de este sistema en la Ley N° 30556 que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, exige incluir cláusulas anticorrupción en los contratos que se celebren con empresas contratistas con el Estado en las obras por reconstrucción, para lograr minimizar los riesgos asociados a actos de corrupción. Así mismo, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)⁸ establece que contar con un Sistema de Gestión Antisoborno será considerado en los factores de evaluación en las contrataciones.

6 El Instituto Nacional de la Calidad -INACAL, a través de la Dirección de Normalización es la autoridad competente que aprueba las Normas Técnicas Peruanas a nivel nacional.

7 Esta, es una adopción de la versión en inglés de la Norma Internacional ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems.

8 En el 2019, OSCE obtiene ISO Antisoborno, lo cual permite prevenir y mitigar riesgos de soborno en procedimientos del Tribunal de Contrataciones, de la Dirección Técnica Normativa y del Registro Nacional de Proveedores.

6. Conclusiones

A partir de lo detallado, es posible reconocer la amplitud de la responsabilidad administrativa, que incluso no es exclusiva de esta materia, ya que también se despliega en el área civil, penal y política. En ese sentido, es importante reflexionar en torno a los mecanismos establecidos en el marco legal y hasta qué punto regulan eficazmente las situaciones de soborno y demás acciones que ameritan sanción; se busca constantemente aportar y fortalecer la comunidad jurídica a partir de la crítica.

Prospectiva y planeamiento estratégico*

Gianfranco Mejía Trujillo**

Abogado, Docente, Consultor e Investigador

SUMARIO: 1. Introducción / 2. El Estado como gestor y las cuatro evidencias de la mala planificación / 3. La prospectiva / 4. Tendencias mundiales y su importancia para la prospección / 5. ¿Qué es una mega tendencia? / 6. Preimagen del Perú al 2030 / 7. Eje de la visión del Perú al 2050 / 8. Respuestas a las preguntas del público.

1. Introducción

En la actualidad, es imprescindible el uso de herramientas de gestión para el buen manejo del personal, la toma de decisiones, el planeamiento estratégico y la organización. Todo ello se debe de aplicar tanto en el ámbito público como el privado.

La importancia y trascendencia de la planificación se fundamenta en el éxito y en el fracaso de una gestión, situación similar a la que se vive en el país. Por otro lado, ha sido evidente que en plena crisis sanitaria —a consecuencia de la pandemia y durante el Estado de Emergencia— se revelaron diferentes falencias y necesidades sociales, tal es así que se advirtió una falta de planificación y preparación tanto en el diseño como en el establecimiento de políticas públicas, así también en planes y programas de desarrollo social enfocados en los diversos niveles socioeconómicos del país.

Cabe precisar que también se requiere de una articulación dentro del poder

*En el presente documento se incluye un resumen de las principales ideas expuestas por el autor en la Conferencia virtual llevada a cabo en el Curso Especializado en Gestión Pública y Control, organizado por Amachaq Escuela Jurídica el 28 de agosto del 2021.

** Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Maestro en Administración de Empresas por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Maestría en Gestión Pública por la Universidad del Pacífico. Egresado del Programa de Desarrollo Gerencial de la Escuela Nacional de Administración Pública de Servir. Cuenta con más de 12 años de experiencia como docente universitario y con más de 15 años de experiencia en el sector público, habiendo ejercido diversos cargos directivos. En la actualidad se desempeña como Director de Supervisión e Instrucción del Sineace..

y de la fusión de esfuerzos entre los interesados e involucrados en el desarrollo de la gestión, esto con la finalidad de generar desarrollo y alcanzar objetivos en beneficio del país.

Entre los objetivos más conocidos a nivel nacional encontramos el crecimiento del producto bruto interno, la generación de nuevos puestos de empleo, el crear condiciones para el desarrollo del sector privado, entre otros.

En el ámbito social no se aprecian los resultados de la gestión y es por esta razón que no se consideraría como un punto importante. Por otro lado, existe un total desconocimiento de los objetivos que trae consigo el proceso de gestión, lo mismo sucede con el desempeño que tienen los diferentes funcionarios y/o trabajadores dentro de la gestión. Consecuentemente, en la actualidad se confunde la función de un gerente, jefe, administrativo, etc. Sin embargo, aquellas personas que llevan el cargo de gestores deben orientarse al progreso dentro del marco de sus funciones y buscar la planificación de la mano con una buena organización para conseguir ciertos objetivos. Asimismo, la función del gestor puede aplicarse, también, al nivel interno de un país y con ello lograr un beneficio para toda la sociedad.

2. El Estado como gestor y las evidencias de mala planificación

El Estado como gestor tiene la responsabilidad de encontrarse en constante coordinación con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población, debido a que se deben cumplir con las necesidades de participación y coordinación para que se desarrolle como un complemento dentro de la función que lleva la entidad pública, ello en concordancia con la planificación y la apertura de espacios de diálogo democrático. Además, resulta necesario calificar y encajar las necesidades de la población dentro de la planificación, de esta manera el Estado podrá brindar un apoyo más eficiente a las empresas del sector privado o alguna otra que se encuentre dentro de los sectores donde existen limitaciones.

Por tal motivo, el Estado debe, en principio, intervenir dentro de la planificación regional para que esta sea concertada y participativa; asimismo, debe plantearse objetivos para evitar los riesgos que traen consigo la incertidumbre. Respecto a esto último, por ejemplo, se tienen diferentes evidencias acerca de la mala planificación, que son el antecedente de los perjuicios que ha sufrido la sociedad. El primer suceso evidente de una mala planificación es el caso del internet, si bien permite la comunicación entre diferentes lugares alejados, a la vez trae consigo distintas problemáticas tales como los delitos informáticos, la pornografía infantil, entre muchos otros.

Como segundo ejemplo de una mala planificación, encontramos el caso de uno de los países de Asia Oriental. En la década que inició el año 2000, China abrió sus puertas trayendo consigo muchos beneficios, pero también perjuicios, expansión de la economía y de sus productos; sin embargo, esto generó una afectación dentro de los precios en el marco textil del Perú. Es importante señalar, que la escasez y deficiencia de planificación dentro de la apertura de este mercado generó perjuicios a nivel nacional, pero también se debe rescatar que un beneficio de ello se demostró dentro de la coyuntura actual, debido a que se brindó recursos a precios accesibles a aquellas personas que tienen escasos o insuficientes recursos para acceder a diferentes productos.

Como tercera evidencia de la mala planificación se tiene a la crisis financiera que afectó al mundo en el año 2008. No debemos olvidar que cuando se habla de planeamiento se requiere de la aplicación sistemática y metodológica de proyección o de hacer un seguimiento de las tendencias mundiales para prever los acontecimientos y probabilidades del impacto económico a nivel mundial.

Finalmente, como cuarta evidencia de la mala planificación se tiene al cambio climático. Este no se puede prever dado que no existen estudios suficientes para determinar su relevancia en el ambiente; tal es así, que pueden surgir situaciones donde sea imposible aplicar los escasos conocimientos previos.

Aunado a esto, debe resaltarse que no se conoce el impacto ni la trascendencia de los hechos que puedan ocurrir, por ejemplo, en el caso de un terremoto que es un acontecimiento de escasa probabilidad de previsión.

Por tal motivo, se pretende estudiar de manera científica y objetiva los acontecimientos que son capaces de generar una prospectiva; razón por la cual, se insta a predecir las situaciones que puedan ocurrir, sean tendencia y se hayan suscitado en el pasado con el propósito de elaborar una proyección razonable con sustento en estudios de una cantidad no menor a 30 o mayor a 50 años de investigación.

3. La Prospectiva

Se puede decir que no es recomendable fiarse de instituciones que se proyectan a hechos fortuitos. Lo ideal es confiar en aquellos que de manera objetiva y con sustento científico sean capaces de establecer los hechos que podrían ocurrir con base en el análisis de acontecimientos pasados, para así tener conocimientos previos de cara al futuro. La anticipación de los acontecimientos permite una preparación y construcción adecuada que

permite adquirir la capacidad de conocer cómo será el manejo de las diferentes situaciones que se puedan presentar.

Con la prospectiva se logra observar cinco características básicas para proyectarse en miras a un futuro de alta calidad, tanto a largo como a corto plazo; del mismo modo, se plantea una visión más lejana, una amplitud de la visión de forma sistémica, ver con profundidad a fin de trabajar con fundamentos sólidos con base en conocimientos con previa investigación. Finalmente se plantea una visión distinta con nuevas ideas y riesgos inherentes a lo nuevo, para romper con los hábitos y generar nuevas formas de pensar dentro de la sociedad.

4. Tendencias mundiales y su importancia para la prospección

En la actualidad existen diversas tendencias mundiales como lo son la tecnología disruptiva que abarca y se centra en el ámbito de la salud, energía; la impresión tridimensional; la interconexión humana y la robótica. Igualmente, se estudia la escasez del agua y los desafíos energéticos para proyectar una observación de los recursos naturales a futuro; a la vez, se observa la densidad poblacional y la planificación urbana dentro de la prospección de los ciudadanos y la ciudad del futuro. De manera análoga, se estudia el cambio climático y dentro de este el calentamiento global junto a la seguridad alimentaria.

Finalmente, una tendencia mundial que ha salido a flote en los últimos años es el empoderamiento ciudadano y la transformación de los gobiernos a partir de la promoción de los derechos políticos y de las instituciones democráticas, que se han ido desarrollando en los diferentes contextos que han surgido, además de la promoción de las redes sociales dentro de la sociedad.

5. ¿Qué es una mega tendencia?

Una mega tendencia es una situación, fenómeno o proceso de transformación a largo plazo que supera los límites geográficos y subsistemas sociales, referido a cualquier aspecto de la vida cotidiana que está vinculado al presente y es medible. Además, puede ofrecer previsiones acerca de lo que va a ocurrir en un futuro cerca del entorno.

Esta medida, en conjunto con otros temas, constituye la previa preparación para constituir unidades de planificación estratégica en cada gobierno; y así, lograr establecer centros de estudios ambientales con el fin de analizar escenarios con la ayuda de diversos especialistas y promover

la coordinación nacional e internacional de diferentes casas de estudios prospectivos. Esto puede vincularse con el avance del país, al plantearse una prospectiva se da cuenta de los primeros pasos para iniciar estudios propositivos con base en un análisis de ensayo y error de los diferentes contextos, situaciones o fenómenos; no obstante, para tal caso se requiere conocer integralmente la realidad, delinearla con la política de estado y orientar a las personas a desarrollar estrategias de planificación para anticipar los diferentes sucesos.

6. Preimagen del Perú al 2030

Al establecerse una primera imagen del Perú al 2030 se plantea una perspectiva que en este año las personas desarrollan todo su potencial. Además, se espera fortalecer las medidas enfocadas en la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático. Se anhela que todas las personas gocen de una vida próspera y plena, con un empleo digno y armonioso con la naturaleza, considerando las reservas de recursos para el bienestar futuro social; a la vez, que se incentiva el surgimiento de una sociedad peruana pacífica, libre de temor, violencia, etc.

Es importante señalar que se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, dado que es el objetivo que se viene trabajando con mayor intensidad. Del mismo modo, se plantea que la sociedad peruana se desenvuelva en un ambiente pacífico, justo e inclusivo, donde se erradique la discriminación y se genere igualdad de oportunidades.

Finalmente, se espera una correspondencia en el respeto universal de los Derechos Humanos, sin afectar a nadie por medio de las alianzas que surgen entre los diversos países.

7. Ejes de la visión del Perú al 2050

Dentro de esta visión se representan las aspiraciones de toda la población peruana y se describe una situación futura de bienestar que se desea alcanzar en el país al año 2050. Estamos a la expectativa de una mejora continua en las políticas públicas y planes que guían las acciones del Estado, la sociedad civil, empresas y organismos cooperantes, a fin de lograr una vida digna para todas las personas a través del desarrollo inclusivo y sostenible a nivel nacional.

Por otro lado, se plantea el permiso y revisión de las políticas del Estado después del 2021, con base en la formulación del plan estratégico de desarrollo nacional al 2050, el cual debe contener los lineamientos de política,

las prioridades, los objetivos, las metas; y las acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico, sostenible y descentralizado del país, forma consistente en el tiempo y generando trascendencia dentro de los cambios de los diferentes gobiernos.

Pese a que este documento aún no ha sido aprobado, se proyectan nuevos horizontes de más de 30 años de aproximación donde se postulan pre-estudios y análisis concretos dentro de las tendencias que se van a enfrentar a futuro; por ejemplo, estos ejes importantes contribuyen a la orientación y la mejora continua de las políticas públicas; esto, a su vez, permite una revisión de la política del Estado de manera constante y coadyuva en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo nacional que se encuentren vigentes.

En nuestros días, la formulación de este plan estratégico sigue pendiente; no obstante, se procura el aprovechamiento de recursos con el objetivo de alcanzar un respaldo contundente en relación con las necesidades de producción de herramientas objetivas que garanticen la planificación de las entidades públicas a fin de que se alcancen los diferentes propósitos en conjunto.

De forma similar, con esta visión del período 2050 se busca que estos ejes, similares a los del 2030, permitan a las personas alcanzar la igualdad de oportunidades sin discriminación de goce o calidad dentro de una gestión plena y sostenible de los recursos naturales; adicionalmente, se plantea un estudio en relación con la afectación del cambio climático y el desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza y la sociedad democrática.

Es claro que se tiene previsto un mayor desarrollo de la sociedad junto a una planificación productiva dentro de la política pública. Por lo que se le debe de considerar dentro de la planificación por medio de las directrices y orientaciones que han tomado las altas esferas de poder dentro del país. En otras palabras, se requiere establecer una prospectiva con base en el conocimiento de la realidad y la dirección que se desea para el país junto a los objetivos planteados en pro de la sociedad.

Es menester indicar que las políticas públicas son aquellas que van a definir las prioridades de un país y establecer las pautas para el desarrollo de la gestión pública mediante una adecuada articulación y retroalimentación constante con el planeamiento estratégico; es decir, existe un vínculo muy estrecho entre las políticas públicas y la planificación estratégica.

8. Respuestas a las preguntas del público

8.1 ¿Cuáles son las trabas que imposibilitan la correcta implementación de las políticas públicas en general?

Lo que sucede en nuestro país respecto a las políticas públicas es que estas se quedan en buenas intenciones; por ejemplo, se tiene la intención de que toda la población peruana esté vacunada contra la COVID-19; sin embargo, se requiere de más que solo la intención, sino que se necesita del desarrollo de una buena gestión pública en la que los funcionarios y servidores puedan apoyar con el cumplimiento de la intención ya planteada.

Por tal motivo, existe un amplio trecho entre la política y la gestión pública que se desempeña dentro del planeamiento estratégico como medio articulador y de retroalimentación, este puente que se genera dentro de la gestión pública debe traer consigo el presupuesto, la implementación, planificación y el planeamiento estratégico; no se ejecuta porque dentro de las entidades públicas del Perú estos requerimientos no están bien cimentados. Por esta razón, el problema de raíz es la escasa planificación que se desempeña.

8.2 ¿Cual considera usted que es el principal impedimento para ejecutar las políticas y planes?

Si se quiere mejorar realmente la gestión pública se debe implementar la reforma del servicio civil, este es el medio por el cual se aplican los sistemas administrativos de la gestión pública. En otras palabras, es vital que la meritocracia que se impulse por el servicio civil se implemente de manera válida y sin retrocesos; dado que esto mejoraría el desempeño de las entidades públicas evitando los aspectos negativos derivados de la burocracia. Cabe resaltar que esto último se evidencia incluso en el sector privado, por ejemplo, dentro de un crédito hipotecario generado por un banco, verificándose que también existen trámites burocráticos como un déficit de sus sistemas operativos, lo que implica que los defectos que se desprenden de la burocracia no solo se limita al sector público.

8.3 Desde su consideración ¿Cree que la deficiencia proviene de los servidores públicos o de los planes que se les encomienda ejecutar?

La deficiencia proviene de ambas partes, debido a que los planes son ejecutados y desarrollados por los propios servidores públicos y por esa razón el problema se centra en las limitaciones de la planificación de las personas a cargo de la gestión; por ejemplo, es menester reconocer cuáles son las

raíces y orígenes de la problemática de la gestión, además de conocer la realidad dentro de esta.

Dentro del país existen múltiples entidades públicas, un aproximado de 3,000. Tal es así, que existen cerca de 1900 gobiernos locales; es decir, municipalidades provinciales y distritales que representan aproximadamente un 70% del total de las entidades públicas. Es claro que esta gran mayoría son entidades donde las capacidades de los servidores públicos se encuentran limitadas, puesto que no cuentan con las herramientas necesarias para dar solución a su reducido alcance.

En la misma línea, resulta necesario flexibilizar el régimen del tránsito de estas entidades que son clave para establecer una cercanía y vínculo con el ciudadano; constatándose que en la actualidad este problema se ha ido generalizando. Por esta razón se debe desarrollar la interconectividad dentro plataformas, la interoperabilidad de las entidades públicas y fomentar los avances dentro de la gestión pública.

Pese a que se presenta un déficit enorme por la escasez de internet en los diferentes sectores del país, esto representa una valla dentro del proceso de legitimidad para los ciudadanos; la ausencia del Estado lamentablemente se deja en evidencia dentro de los sectores más alejados.

Administración electrónica y COVID- 19: ¿El sector público vuelve a la normalidad? ¿Cómo implementar garantías en el proceso administrativo electrónico?*

José Humberto Ruíz Riquero**

Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Dificultades para la implementación de herramientas electrónicas / 3. La importancia y la problemática del proceso administrativo electrónico / 4. Composición del proceso administrativo electrónico / 5. Perspectivas acerca de la implementación del procedimiento administrativo electrónico / 6. ¿Será viable la implementación del PAE frente a la coyuntura actual? / 7. Respuestas a las preguntas del público.

1. Introducción

Frente a la Covid-19 el procedimiento administrativo electrónico representa un reto para el Estado peruano y todos los países del mundo. Hoy en día la evolución de la Administración pública avanza con el apoyo de las tecnologías de la información. Este proceso administrativo electrónico, que es de conocimiento popular en las diversas políticas públicas de instituciones o estamentos gubernamentales del país, hace uso de tecnologías y medios electrónicos de manera parcial e incluso en algunos casos de manera total para la realización del acto administrativo.

El planteamiento de estos temas administrativos permite advertir la validez y eficacia jurídica bajo la premisa de que deberá constar en un expediente electrónico y respetar los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, ello de conformidad con el artículo 30 de la Ley de Procedimiento Administrativo General. En otras palabras, aun cuando se haga uso de las herramientas de tecnología y medios electrónicos, no se puede

* Conferencia virtual llevada a cabo en el Curso Especializado en Gestión Pública y Control, organizado por Amachaq Escuela Jurídica el 28 de agosto del 2021.

** Abogado por la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Estudios complementarios en justicia constitucional y teoría e interpretación en base a los derechos fundamentales por el Centro de Estudios Constitucionales. Experto en el Sistema interamericano de Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato. Exasesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú y Servidor de la Gerencia General del Poder Judicial. Presidente de la comisión de Derecho Constitucional de la Sociedad Peruana de Derecho. Asesor normativo en el Congreso de la República

soslayar el respeto de los derechos, principios y garantías mínimas de un procedimiento.

Asimismo, en el estado de emergencia se ha evidenciado las deficiencias que han afectado por años a la administración pública, principalmente a la disposición de los recursos públicos y la problemática de la corrupción que ha sido observada en diferentes entidades públicas y que, a la vez, golpea la situación actual.

Por otro lado, los ejes burocráticos han permitido observar la necesidad de nuevas formas en el comportamiento del funcionario, servidor público y el administrador en general. Por lo que debe ser iniciado desde la digitalización y el teletrabajo siendo la única manera de continuar con la labor de la administración pública que desde muchas circunstancias fundamenta su experiencia con base en los modelos meritocráticos; ergo, el eje radica en el lugar donde se brinde un correcto servicio a la población, además de proporcionar la debida protección a sus derechos fundamentales junto a la transparencia en la actuación de la administración electrónica sobre el manejo de los recursos públicos y en las decisiones que afectan a la población frente a la coyuntura actual.

La administración pública, incluso antes de la Covid-19, tenía varias fallencias, las cuales generaron que se cometan irregularidades como la corrupción, la cual representa un cáncer social que ha infectado a las diversas instituciones de gobierno y, principalmente, ha afectado los intereses de la nación (Económicos, políticos, entre otros).

2. Dificultades para la implementación de Herramientas Electrónicas

A pesar del devenir de los años y frente a la coyuntura actual, se advierte que el sector público no está preparado para afrontar situaciones como las que acontecen, puesto que no se cuenta con las herramientas que propicien llevarlo a cabo.

Hoy en día las herramientas que están a nuestro alcance son tradicionales o convencionales, por lo que surgen problemas al implementarlas, por ejemplo, el trabajo remoto respecto a la protección de las prerrogativas que tienen los trabajadores y su relación con el empleador. Ello se debe a que no se tuvo la necesidad de materializar una institución antes de la pandemia, por lo que tampoco surgieron estudios sobre el teletrabajo o trabajo remoto en el Perú y en algún otro país del mundo.

En consecuencia, al no estar adaptados ni relacionados con la tecnología en un sistema generacional, la adecuación se vuelve más compleja a la vez que se dificulta la situación o perspectiva de volver a la normalidad. Pese a que gradualmente se están implementando los lineamientos para el retorno al trabajo, recientemente se cuenta con el respaldo del proceso de vacunación. Por otro lado, la autoridad Nacional del Servicio Civil ha establecido un informe técnico jurídico en el cual se abrió la posibilidad de que los trabajadores —sobre todo aquellos que no estén en situación de riesgo y que ya hayan recibido la vacuna—, podrían paulatinamente, bajo su propia decisión y en consenso con el empleador, regresar a un sistema mixto o presencial al 100% tomando en consideración los protocolos correspondientes para continuar con la lucha contra la pandemia.

Es necesario resaltar que el sector público no estará preparado para lidiar contra las consecuencias del aislamiento social y sólo terminará abriendo una brecha a un triángulo vicioso de fraude y corrupción. Por lo que es importante tomar acciones preventivas inmediatas que no afecten la eficiencia con la que el sector público debe de brindar sus servicios a una población que actualmente representa un desafío.

3. La importancia y la problemática del Proceso Administrativo Electrónico

El proceso administrativo electrónico se debe ver como una oportunidad para que el sector público pueda arreglar las deficiencias que ha presentado el sistema como, por ejemplo, la burocracia y la lentitud en su actuar para ingresar y adaptarse a la digitalización. Varios países lo han desarrollado, incluso antes de la pandemia, favoreciendo así a sus administrados debido a que estos evitarían dirigirse a la misma entidad con el propósito de realizar algún trámite; podrían hacerlo desde sus hogares. De ese modo, los procesos se desarrollarán de una manera rápida y sobre todo eficaz. Este es un gran avance con respecto a las instituciones públicas que han establecido, en el marco laboral virtual, los servicios a la población mediante citas electrónicas, mesa de partes virtuales, etc.

De manera análoga, se ha observado un último avance que se ha realizado con respecto a las solicitudes notariales, en el que las notarías han presentado un sistema electrónico en donde se ofrecen ciertos servicios totalmente digitalizados, tanto para su solicitud como en la prestación del servicio. Un claro ejemplo son los trámites administrativos que fueron paralizados en vista de que no se contaba con los medios adecuados para digitalizar los procesos que conllevan dichos trámites.

Es momento de apostar por un gobierno electrónico en el cual se cuente con los recursos económicos para las tasas presupuestales necesarias; se precisa de un capital humano competente y capacitado en el uso de las técnicas de información y comunicación, a la vez que se necesita de instructores tecnológicos a nivel nacional.

Existen cuatro problemas que caracterizan a la administración pública. En primer lugar, nos encontramos con los desajustes entre las estructuras administrativas y las funciones que se deben desarrollar dentro de esta primera problemática — la disfunción o el alejamiento de la realidad entre lo que nos plantea una administración pública y lo que en la práctica se lleva a cabo—.

El segundo problema es la preocupante proliferación de una legislación y normativa de mayor complejidad como consecuencia de las trabas burocráticas, que parten necesariamente de propuestas legislativas o proyectos de ley que han sido promulgados y publicados en el diario oficial El Peruano junto a hechos que implican trabas u obstáculos que no viabilizan los pedidos de los administrados en donde la mayoría de ellos tienen que ver con necesidades propias del ser humano.

La tercera problemática presente es la existencia de procedimientos administrativos de resolución lenta y con una gran carga burocrática. Por último, la cuarta problemática es la descoordinación en la actuación de los órganos administrativos. Esta situación conduce, en muchos casos, a soluciones repetitivas.

Actualmente la administración pública no volverá a la normalidad; por tal motivo, se debe optar por una reestructuración eficiente en su distribución y por una organización al compás de la globalización con el propósito de adaptarse a la gestión de procesos. Por otro lado, el uso de las TICS y la promoción de la administración electrónica que fomente la transparencia junto a la nueva ética pública representan los retos de la gestión pública.

Hoy en día la administración debe admitir una importante modernización interna con la finalidad de aumentar la calidad de la organización y el ofrecimiento de sus servicios; no obstante, es necesario que establezca mecanismos de gestión más ágiles y transparentes e implante medidas de control de rendimiento de las actuaciones, así como de los ahorros y retornos de inversión generados; en tal sentido, es fundamental promocionar los procesos y fases de evaluación para conocer el retorno y la repercusión de la inversión.

Es menester conocer el efecto que produce el derecho fundamental al debido proceso en una sucesión de actos procesales realizados al interior de un procedimiento administrativo constitucionalizado por el ordenamiento jurídico peruano puesto que amerita un efectivo procedimiento administrativo electrónico —PAE, en adelante—.

El PAE se realiza con celeridad, certeza y veracidad a efecto de aumentar y fortalecer las garantías que establece el ordenamiento constitucional en el marco de los fines y objetivos que cumplen los principios del procedimiento administrativo contenidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Asimismo, se debe tomar en consideración la existencia de un pleno normativo vigente que desarrolla la aplicación formal del llamado proceso administrativo electrónico en el Perú; así como la Ley 27447, Ley del Procedimiento Administrativo General —la ley del gobierno digital— que se manifiesta a través del decreto legislativo 1412 el cual aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y espacios compartidos.

Por otro lado, se cuenta con el decreto legislativo 1211 modificado por su decreto legislativo 1447, luego se dispone de la Ley 27269 y sus modificatorias con relación a la Ley de Firmas y Certificados Digitales y finalmente el Decreto Supremo 052- 2008, que es el reglamento. En la citada ley se menciona que todo lo dicho precedentemente permite determinar la influencia de la implementación del PAE en el Perú, con la finalidad de establecer la eficiencia dentro de la administración pública debido a la necesidad de proveer nuevas tecnologías para facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración pública y brindar mayor celeridad en la tramitación de los procedimientos administrativos.

4. Composición del Proceso Administrativo Electrónico

El proceso administrativo electrónico está compuesto por el documento electrónico, la sede electrónica, el registro electrónico, la notificación de esta, la firma y el expediente digital. Lo mencionado corresponde a las herramientas necesarias de implementación mínima dentro de un procedimiento administrativo con respecto a la ley del gobierno digital, que plantea el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación por los órganos de la Administración Pública, a la par con cambios organizativos, así como la redefinición de la relación del Estado para con los ciudadanos. Entre los objetivos, se tiende a la mejora de la gestión y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, la incrementación de la transparencia y la participación de los ciudadanos, la orientación, la eficacia y eficiencia

de una gestión pública, la promoción de la adhesión y adecuación a las políticas públicas, etc.

Por consiguiente, el ciudadano tiene derecho al acceso a los servicios públicos a través de medios electrónicos y plataformas digitales seguras para la realización de transacciones desde el Gobierno Electrónico hacia las entidades de la Administración Pública, como manifestación de la voluntad en el marco de lo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Del mismo modo, el artículo 40, también en el Reglamento de Ley de Firmas y Certificados Digitales conocido como el PAE, es un instrumento de la Administración Electrónica referido al inicio, conclusión y la tramitación formal de los expedientes.

Asimismo, las herramientas que hacen posible la firma electrónica, el registro electrónico, la notificación electrónica, etc. dejan en manifiesto que el derecho a relacionarse electrónicamente con la administración pública comprende la dirección por esta vía de todo tipo de escritos, recursos y reclamaciones. Paralelamente sirve como un sistema de quejas a la autoridad, quedando obligada a responder los escritos, reclamaciones y quejas.

Este medio digital se ha solicitado y aceptado con el objetivo de evitar la presentación reiterada de documentos que ya obren en el poder de la autoridad —especialmente si son electrónicos—; sin embargo, existen muchos obstáculos que el Estado debe analizar para la posterior aplicación de una gobernanza digital, puesto que se encuentran déficits como las brechas de acceso a la tecnología, lo que naturalmente implicaría la imposibilidad de llevar un PAE con todas las garantías dispuestas por la ley y la Constitución; consecuentemente, se mantendría un trámite administrativo tradicional.

De otro modo, surge la posibilidad de olvidar o perder detalles sobre la etapa probatoria del mismo procedimiento administrativo en el que se debería prever soportes tecnológicos que permitan el desarrollo de las audiencias, de una prueba testimonial, etc. A los desafíos de la PAE se debe sumar la protección de datos e información que se va intercambiando en la relación de los Procedimientos Administrativos Electrónicos, los mismos que pueden ser susceptibles de ciberdelincuencia, por lo que cada entidad pública debe proveer soportes tecnológicos seguros para no vulnerar diferentes derechos como el de la intimidad personal o la seguridad nacional.

Por otra parte, se debe tomar en consideración los conocimientos que poseen los administrados y los integrantes de la Administración sobre el uso de las TICS para la ejecución de un PAE eficiente y de acuerdo con todo lo

mencionado. Es así como diferentes aspectos nacen a partir de las circunstancias actuales, en las pasadas y en la maquinaria con la que cuenta el país.

Cabe recalcar que no existe diferencia alguna entre el PAE y el procedimiento administrativo de personal tradicional, debido a que la única diferencia es el elemento tecnológico que se emplea. No existe, por tanto, diferencia conceptual de plazos de garantías ciudadanas, deberes funcionales, ni de responsabilidad. En tal sentido, el procedimiento administrativo tradicional tiene dos características principales, la primera es la aprobación automática y la evaluación previa; sin embargo, este PAE cuenta con un acto administrativo informático sincrónico y un acto administrativo electrónico automático que son, en esencia, las bases de este proceso. Estos presentan similares condiciones y peculiaridades sobre su existencia jurídica y su validez con respecto al procedimiento tradicional en la medida en que el acto administrativo informático sincrónico es aquel acto electrónico en el que el agente público actúa mediante su análisis de liberación y motivación, mientras que un acto administrativo electrónico automático se ejecuta directamente por el sistema informático previamente programado.

5. Perspectivas acerca de la implementación del Procedimiento Administrativo Electrónico

El profesor Moya García en el año 2008 planteó tener en cuenta tres criterios. El primero es la legalidad, para este caso la aplicación debe tener una base normativa existente en el ordenamiento jurídico vigente. El segundo criterio es el de funcionalidad, el cual busca satisfacer la mayoría de los cuestionamientos que se presentan por el uso de medios electrónicos en los procedimientos administrativos tales como presentación de documentos, uso de firmas digitales, el expediente digital y las notificaciones de estas. El tercer criterio es el económico, el cual evidentemente exige la identificación de costos de operación asociados a la implementación de la plataforma electrónica que cuenta como presupuesto de disposición en la administración para que, en la posteridad, la nueva normativa —como la ley de gobierno digital— permita complementar la intención del legislador de formular un procedimiento moderno.

Por añadidura, se proyecta la implementación de una nueva tecnología informática no sólo permitiendo la existencia de un PAE, sino para la creación de instrumentos que permitan el desarrollo de este procedimiento, como contar con el documento electrónico, sede electrónica, registro electrónico, notificación firma y expediente

6. ¿Será viable la implementación del PAE frente a la coyuntura actual?

La formulación de una ley que establezca un PAE de aplicación general y que regule el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos dentro del marco legal se hace insuficiente para afirmar la preparación y disposición para ser un *Ecommerce*. Si bien se desarrolla el gobierno electrónico, especialmente porque la normativa actual reconoce un derecho a los ciudadanos para relacionarse con la administración pública por medios electrónicos, este no obliga, sino promueve el desarrollo informático de la administración central local o regional.

Una ley de PAE deberá reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la administración y regular los aspectos básicos de la utilización de tecnologías de la información en la actividad administrativa de las relaciones entre los órganos del Estado con la finalidad de garantizar sus derechos. Se deberá, además, formular un PAE común de validez y eficacia para la ejecución de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica al momento de utilizar un procedimiento informático con respaldo de una ley; por ello, deberá contener una serie de principios básicos como el respeto de los derechos fundamentales, la igualdad de accesibilidad a la neutralidad tecnológica y adaptabilidad entre los órganos públicos y otros principios. Tal es así que se deberá adaptar al fenómeno informático, cuando corresponda, con la legalidad la proporcionalidad de simplificación, formalización, flexibilización y transparencia de la publicidad y gratuidad.

Finalmente, habiendo dado cuenta de los principios, la ley deberá continuar articulando una serie de derechos para el administrado, como ser tratado con respeto aun en medios electrónicos, la elección del canal de comunicación con la administración pública, a no aportar documentos que no actúen o se efectúen en poder de los órganos públicos, obtener los medios de identificación electrónica necesarios y relativos al acceso a los servicios, la garantía de la identidad puesto que al encontrarnos dentro de un procedimiento administrativo electrónico se debe hacer un seguimiento riguroso.

Respecto a los requisitos de validez de un acto administrativo se establece que en todo procedimiento se debe observar la identidad y legitimidad del administrado. Con la garantía de identidad se podrá conocer que el administrado es quien dice ser, es así, que teniendo en cuenta que la administración pública deberá tener acceso a RENIEC, se podrá contar con una revisión y esclarecimiento de una identidad digital. Asimismo, se debe tener en cuenta la garantía de identidad mediante la cual se garantizará que nadie pueda persuadir ni influir respecto a la declaración de los administrados, testigos, peritos, etc. Por consiguiente, con el fin de que la

prueba que participa en el procedimiento administrativo no pueda estar contaminada, la administración pública deberá implementar protocolos de seguridad que permitan que los testigos, peritos, entre otros, a través del uso de tecnologías en el procedimiento mencionado, no puedan tergiversar sus declaraciones y contenidos.

Por último, se debe implementar la garantía de la sincronización que permita que la administración pública pueda sincronizar la comunicación con el administrado en minutos segundos exactos puesto que ello permitirá obtener respuestas que serán efectivas para emitir el acto administrativo, por esta razón al referirnos a un PAE, estamos hablando de un expediente electrónico de las notificaciones electrónicas, la firma digital, etc. Es decir, hacer uso intensivo de la tecnología dentro de la administración pública dentro del procedimiento administrativo electrónico para fortalecer las garantías ya establecidas que permitan lidiar contra la brecha digital de la población y la falta de competencia digital.

7. Respuestas a las preguntas del público

7.1 ¿Considera que la infraestructura actual de las administraciones tiene lo necesario para implementar la administración electrónica?

Esta respuesta puede ser ambivalente. Es un sí porque frente a la pandemia ha quedado demostrado que no se requieren de infraestructuras físicas para ejercer la administración pública, por tal motivo, se está ahorrando en alquiler de bienes inmuebles donde se desarrollaban estas actividades de manera presencial. Es claro que con el avance dentro del proceso de vacunación se considera un posible retorno a la normalidad reflejado en la presencialidad.

Por otro lado, la otra respuesta es el "no", ya que, en el sector privado desde situaciones reflejadas en el marco empresarial, se han implementado la banca virtual, la mesa de partes virtual, etc., sin necesidad de situaciones complejas como la covid -19. Sin embargo, con respecto al tema de la tecnología, el uso en la mayoría de casos es implementadas a través del uso de cooperación internacional, por embajadas e instituciones internacionales que ayudan a la implementación de la tecnología, por ejemplo, la del Poder Judicial y el expediente judicial electrónico que está bajo la supervisión de organizaciones internacionales, que generan el financiamiento y la partida presupuestal, pues estos son recursos públicos propios del Estado. Por tal motivo, se deben desarrollar diferentes soluciones para que se disminuyan las brechas tecnológicas no sólo al interior de la Administración Pública sino también al interior de la población.

7.2 ¿Cuál considera usted que es el principal impedimento para ejecutar un plan de integración de nuevas tecnologías?

Uno de los impedimentos es la voluntad política de los altos funcionarios del Estado y de los funcionarios de la población, que se ha mimetizado por el trabajo tradicional formal burocrático y que, al mismo tiempo, repercute en el trato. Cuando se ingresa a un procedimiento administrativo electrónico producto de la globalización, no se debe de perder la humanización en el trato y en la prestación de servicios públicos esenciales; la nueva gestión pública no puede implicar seguir arrastrando factores deficientes en la atención al usuario o en la prestación de los servicios públicos porque finalmente la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado es la administración pública en la prestación de servicios en un escenario electrónico.

Por tal motivo, debe generarse un cambio en cuanto a la voluntad política de estas personas que tienen a su cargo la posibilidad de trabajar en la implementación del procedimiento administrativo electrónico que, pese a la ardua labor, se obstaculiza por las diferentes brechas y déficits existentes: la brecha digital. Entonces, es necesario que el Estado se inmiscuya dentro del marco del enfoque de género, la lucha contra la corrupción, implementación y supervisión de políticas públicas en las que hay una inacción.

7.3 En el caso de los funcionarios que casi obligatoriamente tendrán que adaptarse al uso de nuevas plataformas digitales, desde su experiencia ¿Considera que existirá una oposición, es decir, que intentarán mantenerse con los trámites afectados por la burocracia?

Este cambio revolucionario se desarrollará por la meritocracia, es decir, este sistema va a permitir que todo servidor y funcionario público que sirva dentro de la administración pública tenga respaldo en cuanto a los sistemas electrónicos y a la Nueva Era Digital. Se debe considerar que aquellas personas que paulatinamente vayan incluyéndose y adaptándose a esta era, además que abarcar y unificar toda la administración pública en general, van a requerir la determinación y consolidación de los conocimientos básicos de las herramientas de la información, además de la base de datos de la notificación electrónica. De suerte que la voluntad tiene que venir desde la concientización de los primeros hasta los últimos jueces, secretarios judiciales, técnicos en mesa de partes, etc.

En consecuencia, se debe erradicar paulatinamente los rezagos que dejó la sociedad tercermundista antes de la COVID-19, y se debe de sacar adelante a la administración pública que ha sido abandonada por muchos años.

El rol del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como garantía del Buen Gobierno*

Junior Pichón de la Cruz**

Pontificia Universidad Católica del Perú

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La transparencia y el buen gobierno. / 2.1 El buen gobierno / 2.2 La transparencia como subprincipio de buen gobierno / 2.3 Derecho al acceso a la información pública / 2.3.1. Formas de acceso a la información pública / 2.4 La eficacia como subprincipio del buen gobierno / 3. Mecanismos de protección del derecho de acceso a la información pública / 3.1 Obligación de proveer información pública / 3.2 Diferencias entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho de petición administrativa / 3.3 Solicitud de Acceso a la Información Pública (SAIP) / 3.3.1 Requisitos que debe contener la SAIP / 3.3.2 Plazo de atención del SAIP / 3.4 Proceso de Hábeas Data / 3.5 Atención de las demandas de hábeas data en el 2019 / 3.5.1 En el Poder Judicial / 3.5.2 En el Tribunal Constitucional / 4. El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP) / 4.1 Creación del TTAIP / 4.2 Conformación del TTAIP / 4.3 Funciones del TTAIP / 4.4 Trámite de apelación ante el TTAIP / 4.5 Atención de los recursos de apelación ante el TTAIP en el 2019 / 4.6 Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP / 5. Respuestas a las preguntas del público

* Conferencia virtual llevada a cabo en el Curso Especializado en Gestión Pública y Control, organizado por Amachaq Escuela Jurídica el 28 de agosto del 2021. Ponencia basada en el Trabajo Académico para optar el Título de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*** Docente de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla - La Mancha (España), Magíster en Derecho con mención en Política Jurisdiccional por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y con estudios concluidos en la Maestría en Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres. Doctorando en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1. Introducción

Ante la proyección de una gestión pública y control eficientes, resulta indispensable calar en la concepción de buen gobierno y transparencia. En ese sentido, un punto de partida óptimo corresponde a abordar: ¿Cómo podemos enterarnos de las acciones relacionadas al uso de los recursos públicos que efectúan nuestros representantes y funcionarios?

2. La transparencia y el buen gobierno

El buen gobierno es un principio vinculado al establecimiento de un marco regulatorio que orienta la actuación de los órganos públicos; es así, que este tópico resulta medular frente a un Estado Constitucional de Derecho.

En ese sentido, se configura como una herramienta para el ejercicio de la discrecionalidad en el cumplimiento de los objetivos públicos y el aseguramiento de la calidad de intervenciones de los órganos del Estado. Ello, bajo la premisa de garantizar los derechos fundamentales del conjunto humano ya que, como ciudadanos, operadores jurídicos y funcionarios, debemos responder en todo momento al artículo 1 de la Constitución Política respecto a que la *persona humana y su dignidad son el fin supremo*. Por otro lado, este principio adopta un desarrollo horizontal, oponiéndose a un gobierno jerárquico tradicional. Ello da cabida a la promoción de mecanismos más precisos al incluir índices como preferencias, expectativas y necesidades; y, por ende, la participación ciudadana.

En esta línea, dentro de esta categoría se desglosan otros subprincipios como la corrección, transparencia, rendición de cuentas, eficacia, entre otros. A partir de ello, se aspira a formular políticas públicas que estimulen en mayor medida la satisfacción de estas demandas, de esa manera se materializan los derechos fundamentales de las personas.

No obstante, surge la cuestión de si este principio solo se dirige al manejo del poder político en un país. De acuerdo con lo que señala Eduardo Pezo Castañeda:

“[...] el buen gobierno se refiere no solo a la forma en que el poder político es ejercido en un país, es decir a la capacidad del sector público para gestionar de forma eficiente, transparente, responsable y equitativamente los recursos [...] sino que también se incluyen las reglas y procedimientos que producen un marco transparente y legítimo en el cual deben operar los actores públicos y sociales”.¹

¹ “Los principios de buen gobierno como principios rectores de la gestión y de las políticas del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales en el marco de la descentralización”, publicación

Bajo este panorama, dicho principio como concepto jurídico implica además de la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia, con el objeto de impulsar la justicia y la igualdad.

2.2 La transparencia como subprincipio del buen gobierno

Evidentemente, en la actualidad se perciben múltiples abstracciones de lo que engloba esta subcategoría; nosotros apostamos por aquella que concibe a la transparencia como una apertura y exposición a la ciudadanía del ejercicio de las funciones del Estado en su conjunto. Por esta razón, aparece como una condición para mitigar el carácter cerrado u oculto en que pueden decaer los dispositivos de control del poder. Con ello, se infiere que posee una sólida base constitucional, puesto que funciona como un mecanismo amparado en la Carta Magna para lograr el mejor ejercicio del poder que emana el Estado.

Asimismo, es un elemento básico que rige la totalidad del Estado; es decir, incluye al gobierno nacional, regional, local y organismos autónomos. Por tanto, todo funcionario o servidor público se ve obligado a acatarlo. Esta idea se concretiza en la Constitución Política, específicamente en el numeral 5 del artículo 2, que vela por el acceso a la información pública como una manifestación esencial del subprincipio de transparencia.

Además, bajo los lineamientos que establece un Estado de Derecho, debemos concebir que la función esencial de la Constitución Política dista de avalarse únicamente en ser un compilado de normas jurídicas, debe además organizar y distribuir las atribuciones y competencias de todos los poderes y organismos; así como fijar las pautas para las funciones y facultades que poseen los funcionarios. De esta manera, se afirma que la transparencia constituye un mecanismo de control del poder de la autoridad política. Sumado a ello, el Tribunal Constitucional —en adelante el TC— ha expresado, en cuanto al caso de Elías Lucana², que se trata de un principio de relevancia intrínseco en el modelo de Estado democrático y social de Derecho y las formas republicanas de gobierno, que se encuentran plasmados en los artículos 3, 43 y 45 de la normativa de mayor jerarquía en el país.

Por tanto, se considera que el principio constitucional de transparencia auspicia la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Por ejemplo, se puede conocer el presupuesto institucional destinado a una municipalidad provincial o distrital y cómo es que se está ejecutando. En ese sentido, la información va a permitir a los ciudadanos debatir en relación con los recursos públicos que son asignados a determinados servicios; de forma

realizada por Eduardo Pezo Castañeda en 2012.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 06070-2009-PHD/TC.

que se reflexione en torno a las deficiencias en el ámbito de educación, salud, entre otros.

Por otro lado, resulta conveniente vincular la transparencia y el Acuerdo Nacional. Este último constituye aquella asamblea u órgano colegiado constituido por los representantes de los poderes del Estado, partidos políticos inscritos ante el Jurado Nacional de Elecciones; corresponde al foro en el cual se debaten las políticas nacionales de gobierno a mediano y largo plazo en donde se aprueban los lineamientos a seguir al año 2050. Para una comprensión más detallada de sus implicancias, es necesario abordar el contenido de la 24°, 26° y 29° Política de Estado del Acuerdo Nacional. La primera, conduce a *"construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y los servicios públicos"*. La segunda, se vincula a la promoción de la ética, transparencia y erradicación de la corrupción. La tercera, reafirma el compromiso estatal al velar por *"garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir la información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno (...)"*.

Además, en el numeral 5 artículo 2 de la Constitución, se reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública, que mantiene una configuración legal que ha sido desarrollado en la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, regulada en su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N°021-2019-JUS. A partir de ello, resulta indispensable conocer el contenido del Artículo primero: "tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado", incluyendo a los gobiernos regionales y locales.

2.3. Derecho al acceso a la información pública

Básicamente, consiste en el derecho que tiene cualquier ciudadano de solicitar y recibir información que posea o reproduzca cualquier entidad del Estado, ya que esta se presume pública; salvo aquellos datos que se encuentran vedados por ley; es decir, de carácter confidencial y aquellos que puedan vulnerar el derecho a la intimidad personal o familiar. Además, esta acción se puede ejercer a partir de dos mecanismos. El primero corresponde al acceso a la información que se encuentra publicada en los portales electrónicos de las instituciones públicas; y, el segundo, mediante una solicitud formal ante la autoridad o funcionario público de la institución de la cual desee obtener información.

2.3.1. Formas de acceso a la información pública

Esta actividad es parte del eje de la transparencia; por ende, las maneras en que se puede obtener dicha data se denominan activa o pasiva de acuerdo con el modo en que se ejerce este subprincipio. Por un lado, la transparencia activa refiere a la obligación que tienen las entidades públicas de poner a disposición de la ciudadanía, en el Portal de Transparencia Estándar (PET), información vinculada a la organización, planeamiento, presupuesto, contrataciones y demás asuntos propios de estas instituciones. Por el otro, la transparencia pasiva supone el suministro de la información que un tercero solicita por iniciativa propia. De acuerdo con el literal b del artículo 11º del Texto Único Ordenado -en adelante, TUO de la Ley-, la unidad correspondiente debe dar respuesta en el plazo de los 10 días hábiles siguientes a su recepción.

Se puede concebir un contenido constitucionalmente protegido por el derecho de acceso a la información pública. Engloba aquellas manifestaciones o dimensiones de un derecho que tendrán protección constitucional por formar parte del núcleo esencial, tal como lo expresa el TC³ ya que en el caso del derecho de acceso a la información pública, su contenido puede identificarse desde una doble perspectiva: (i) desde la perspectiva de un derecho individual, constituyéndose como medio para ejercer otras libertades, como la libertad de investigación, expresión u opinión; y, (ii) desde la perspectiva colectiva, lo que constituye una garantía para que las personas reciban información oportuna y con ello puedan formar una opinión libre e informada. Incluso, el TC señala que este derecho no comprende únicamente la posibilidad de acceder a la información solicitada y la consecuente obligación de las entidades de distribuir esta misma, es decir, una faz positiva; sino que también concibe las formas en que se incumple, una faz negativa, que abarca la negación de la información y su condición “*fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna, errada* [...]”.

Por otro lado, bajo las pautas que declara el artículo 2º del TUO de la Ley, los sujetos obligados a seguir las premisas anteriormente descritas corresponden a:

- (i) Poder Ejecutivo: todos sus organismos
- (ii) Poder Legislativo
- (iii) Poder Judicial

3 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0959-2004-HD/TC.

- (iv) Gobiernos Regionales
- (v) Gobiernos Locales
- (vi) Organismos constitucionalmente autónomos
- (vii) Entidades, organismos, proyectos y programas del Estado que ejercen potestades administrativas o poderes específicos otorgados por ley
- (viii) Personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos
- (ix) Personas jurídicas bajo el régimen privado que ejercen funciones administrativas del sector público, bajo cualquier modalidad

2.4 La eficacia como subprincipio del buen gobierno

De forma genérica, supone la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por una organización. Al respecto, el profesor Alberto Castro⁴ añade que:

Desde una perspectiva clásica, la eficacia de las normas jurídicas está relacionada con el cumplimiento de estas por parte de sus destinatarios. De allí que, por ejemplo, las leyes que buscan combatir la corrupción serán eficaces si logran efectivamente controlar dicho fenómeno a través de la imposición de sanciones dirigidas a los funcionarios públicos —y actores privados— que cometen actos de corrupción. Desde esta perspectiva, se establece una relación entre la eficacia y la fuerza coercitiva que se le otorga al derecho, aunque siguiendo a MacCormick, considerando que este es un mal atributo, no del Derecho sino del Estado moderno como entidad jurídico-política.

3. Mecanismos de protección del derecho de acceso a la información pública

3.1 Obligación de proveer información pública

El artículo 10 del TUO de la Ley, dispone que:

4 CASTRO BARRIGA, Alberto. Legalidad, Buenas Prácticas Administrativas y Eficacia en el Sector Público: Un Análisis Desde la Perspectiva Jurídica del Buen Gobierno. Instituto de Asuntos Públicos y Buen Gobierno. En: Buen Gobierno y Derechos Humanos: Nuevas perspectivas en el Derecho Público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Perú. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

“todas las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control”.

Asimismo, aborda aquella documentación que justifique alguna decisión administrativa, ello incluye las actas de reuniones oficiales. Ejemplo de ello, serían las actas de las sesiones del Consejo de ministros. Hasta este punto, cabe aclarar que toda persona puede realizar esta petición de acceso sin que sea exigible una motivación. Por lo tanto, existe una legitimación para solicitar información pública; no obstante, sí se deben abonar los costos de reproducción de la información requerida, cuya tasa debe estar consignada en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). En caso se efectúe un costo adicional, ello representaría una restricción al derecho de acceso a la información pública.

3.2 Diferencias entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho de petición administrativa

Como se ha especificado anteriormente, el contenido que se puede solicitar en el derecho de acceso a la información pública se puede encontrar en documentos escritos, grabaciones, etc.; mientras que, en el derecho de petición administrativa se consulta acerca de las materias a cargo de una entidad pública en función a su normativa vigente, un ejemplo concreto se divisa en requerir una explicación interpretativa de una norma emitida por la propia institución. El primer derecho corresponde al procesamiento de datos preexistentes, por tanto, no genera nuevos datos; el segundo, implica la creación y producción de información.⁵

3.3 Solicitud de Acceso a la Información Pública (SAIP)

3.3.1 Requisitos que debe contener la SAIP

- a) Nombres y apellidos completo del solicitante.
- b) Número de DNI.
- c) Domicilio del solicitante.
- d) Número telefónico y/o correo electrónico, de ser el caso.
- e) Firma del solicitante o su huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido para hacerlo.

⁵ Información obtenida de la Opinión Consultiva N°57-2019-JUS/DGTAIPD.

f) Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la ubicación de la información solicitada.

g) La dependencia que posea la información, en caso sea de conocimiento del solicitante.

3.3.2 Plazo de atención del SAIP

Aunque ya se había relatado que el plazo es de 10 días hábiles desde la presentación de la solicitud, es posible reconocer una excepción. El literal g del artículo 11 del TUO de la Ley dictamina que, cuando sea materialmente imposible cumplir con otorgar la información dentro de este transcurso preestablecido, por única vez, la entidad debe comunicar al solicitante la fecha en que proporcionará lo pedido en un plazo de 2 días hábiles de recibido el documento. La fundamentación debe responder a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada. Así, si se solicita el contenido de las sesiones del Consejo distrital de la Victoria desde el año 1999 hasta el 2019, ello evidentemente resulta masivo en cantidad, por lo que sería razonable la aplicación de la excepción descrita.

3.4 Proceso de Hábeas Data

Se trata de un mecanismo constitucional cuyos objetivos principales, bajo la percepción de Chanamé Orbe⁶, refieren al acceso a información de carácter público; al acceso que conste en un registro o bando de datos; que se actualicen datos atrasados; a la rectificación de datos inexactos; asegurar la confidencialidad de cierta información legalmente protegida obtenida para evitar su conocimiento por terceros; suprimir información sensible como la relacionada a la vida íntima, ideas políticas, religiosas, entre otras. En cuanto a sus limitaciones razonables y proporcionales, la primera de estas corresponde a asumir el costo de reproducción de la información, por tanto, si se solicita en formato físico, es decir en papel, se debería pagar a razón de 10 céntimos por página todas las que se pidió, por ejemplo; y, el negarse a hacerlo o argumentar que con el cobro se está obstaculizando su derecho al acceso a la información pública, resultaría un equívoco. La segunda, se relaciona a la idea de que no atente contra el derecho a la intimidad personal. La tercera, que no comprometa, en serio riesgo, la seguridad nacional. La cuarta, que no se afecte el secreto bancario o la reserva

⁶ CHANAMÉ ORBE, Raúl. Hábeas data y el derecho fundamental a la intimidad de la persona. Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho Civil y Comercial. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

tributaria. La quinta, que no se encuentra excluida por alguna ley.

Además, respecto a los requisitos especiales para la interposición de la demanda de hábeas data, se dice que uno de ellos se basa en la existencia de un reclamo previo con documento de fecha cierta. Otro de los escenarios se presenta cuando la entidad demandada haya respondido de manera negativa o no emitió lo solicitado dentro del plazo correspondiente. No obstante, esta premisa puede prescindir de forma excepcional si su exigencia supone un inminente peligro de sufrir un daño irreparable. Además, se dice que no va a resultar necesario el agotamiento en la vía administrativa, así que se puede presentar la solicitud de acceso y posteriormente procesar el hábeas data, ya que se encuentra amparado por el Código Procesal Constitucional.

3.5 Atención de las demandas de hábeas data en el 2019

3.5.1 En el Poder Judicial

Tabla 1

Cantidad de sentencias en segunda instancia en procesos de hábeas data 2019-2020

Cantidad	2019	2020
Total	3251	1757
Sentencias	3251	1757

Nota. Datos en valores absolutos extraídos de Bases de Datos Multidimensionales de la Labor Jurisdiccional SIJ (Cubos OLAP) Fuente: Gerencia de Planificación-Subgerencia de Estadística.

Al respecto, se aclara que la solicitud no solo consistió en la cantidad de sentencias acumuladas en ese periodo de tiempo, sino que también contemplaba indicar aquellas que habían sido fundadas. Sin embargo, dicha entidad no contaba con la información correspondiente; y para ello, se amparan del artículo 13º del TUO de la Ley que sostiene que no tienen la obligación de crear aquella documentación. Lo que, en conjunto, nos indica que aún existe déficit en cuanto a lo que proporciona la entidad, lo cual, impide tener data más específica.

3.5.2 En el Tribunal Constitucional

Tabla 2

Cantidad de expedientes ingresados en el 2019 sobre el proceso de hábeas data en donde se alega vulneración al derecho de acceso a la información pública

Materia	Expedientes
Acceso a la información	194
Protección de la autodeterminación informativa	16
Total	210

Nota. Datos extraídos del portal del Tribunal Constitucional. Fuente: Adaptación de Tribunal Constitucional

Tabla 3

Cantidad de sentencias emitidas en el 2019 sobre el proceso de hábeas data en que se hayan alegado la vulneración al derecho a la información pública

Resolución	Expedientes
Auto	45
Interlocutoria	56
Sentencia	56
Total	157

Nota. Datos extraídos del portal del Tribunal Constitucional. Fuente: Adaptación de Tribunal Constitucional

Tabla 4

Cantidad de sentencias estimativas (fundadas) en el 2019 sobre el proceso de hábeas data en que se hayan alegado la vulneración al derecho a la información pública

Resolución	Expedientes
Fundada	39
Total	157
Sentencia	56
Total	157

Nota. Datos extraídos del portal del Tribunal Constitucional. Fuente:
Adaptación de Tribunal Constitucional

Tabla 5

Cantidad de sentencias de fondo emitidas en el 2019 sobre el proceso de hábeas data en que se hayan alegado la vulneración al derecho a la información pública

Resolución	Expedientes
Auto	7
Interlocutoria	16
Sentencia	0
Total	23

Nota. Datos extraídos del portal del Tribunal Constitucional. Fuente:
Adaptación de Tribunal Constitucional

Adicionalmente, de la información brindada por el Tribunal Constitucional, ha podido advertirse que en el año 2019 (13 de agosto de 2019) se emitió una sentencia que fue declarada fundada, relacionada al Expediente N° 05004-2014-PHD/TC; sin embargo, la demanda fue interpuesta el 16 de abril de 2011 e ingresó al Tribunal el 24 de octubre de 2014 a través de un recurso de agravio constitucional. El caso se encontraba relacionado al pedido de acceso a la información pública de un ciudadano a la Presidenta de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso, solicitando el nombre completo del congresista delegada que tenía a su cargo la investigación que se seguía contra el fiscal supremo José Antonio Peláez Bardales.

Del caso antes mencionado, se puede evidenciar que el derecho de acceso a la información pública de un ciudadano recién fue garantizado luego de más de 8 años de presentada su solicitud. Estuvo casi 5 años bajo la competencia del Tribunal Constitucional. En el mismo sentido, el Tribunal ha informado que no ha emitido sentencia sobre el fondo, en el año 2019, de ningún caso ingresado en el mismo año.

4. El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP)

4.1 Creación del TTAIP

Mediante el Decreto Legislativo N°1353, que fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Inte-

reses, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 7 de enero de 2017, se crea al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, constituyéndose como la última instancia administrativa respecto a transparencia e información pública a nivel nacional. A su vez, a partir de la entrada en vigor de esta ley, ante la negación de una entidad de acceso a la información pública, se podía interponer un recurso de apelación en la vía administrativa para una resolución óptima. Este último instrumento, consta de la manifestación de facultad de contradicción que poseen los administrados en el marco de un proceso, en atención a lo dispuesto en el artículo 217 del TUO de la Ley N°27444 frente a un acto que degrada un derecho o un interés legítimo.

4.2 Conformación del TTAIP

Constituido básicamente por dos salas, de tres vocales cada una; en donde los requisitos básicos establecen que no se debe ser menor de 35 años; contar con un título profesional o grado de bachiller con maestría; no contar con antecedentes penales ni judiciales; no encontrarse suspendido o inhabilitado en el ejercicio de la función pública por decisión administrativa firme o sentencia judicial con calidad de cosa juzgada; contar con 10 años de experiencia profesional acreditada, de los cuales al menos 3 deben ser en o con la administración pública; no estar en situación de concurso, inhabilitado para contratar con el Estado o encontrarse condenado por delito doloso; no encontrarse inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos; no tener conflicto de intereses con las materias relacionados al ejercicio de su función.

4.3 Funciones del TTAIP

Entre ellas se encuentra la resolución de los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades públicas en cuanto al eje de transparencia y acceso de información pública. Además, se encarga de resolver en última instancia administrativa los recursos interpuestos por funcionarios y servidores públicos sancionados por el incumplimiento de las normativas respectivas. También, dirime mediante opinión técnica vinculante los casos en conflicto respecto a la aplicación de la Ley N°29733, Ley de Protección de Datos Personales y la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Entre sus otras facultades, establecen precedentes vinculantes para lo cual debe ser posteriormente publicado en el medio oficial y en su portal institucional. A su vez, propone lineamientos, directivas y otros instrumentos en el ámbito de su competencia.

4.4. Trámite de apelación ante el TTAIP

Para este punto, cabe resaltar que, contra la denegatoria de una solicitud de acceso de información pública, los administrados tenemos el derecho de recurrir o de impugnar esta decisión ante este Tribunal, y agota la vida administrativa. Entonces, el proceso permite luego interponer un recurso de apelación en el plazo de 15 días hábiles. Una vez recibido, la entidad tiene 2 días hábiles para elevar esta solicitud ante el TTAIP. Posteriormente, la entidad demandada emite sus descargos. El Tribunal tiene 10 días hábiles para resolver el caso, desde admisibilidad del recurso; de lo contrario, el ciudadano podrá dar agotada la vía administrativa.

4.5 Atención de los recursos de apelación ante el TTAIP en el 2019

Tabla 6

Resoluciones fundadas en torno al recurso de apelación según sector o nivel de gobierno

Sector / Nivel de gobierno	Cantidad	Porcentaje
G. Central	245	53.72%
G. Regional	27	5.92%
G. Local	175	38.38%
Sector Privado	9	1.98%
Total	456	100%

Fuente. Elaboración propia producto de la SAIP realizada por el ponente.

A partir de la Tabla N°6, es posible percatarse de que, en este año, más del 50% de recursos de apelación resultaron fundados; por tanto, esta cantidad configura el elevado número de vulneraciones hacia el acceso a la información pública en el Gobierno Central.

4.6 Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP

Resulta importante enfatizar, que el TTAIP, en el ejercicio a su función de emitir lineamientos, directivas u otros instrumentos normativos, mediante Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP, del 1 de marzo de 2021, ha aprobado los “Lineamientos Resolutivos del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, los mismos que regulan las siguientes materias:

1. Se debe dar respuesta razonable a las solicitudes, resolviendo la asimetría informativa.
2. Las entidades deben favorecer la admisión de las solicitudes y otorgar una respuesta que comprenda el íntegro de los ítems requeridos, guardando congruencia entre lo solicitado, su naturaleza pública o confidencial, así como debidamente motivada, en los hechos y en el derecho.
3. Las empresas estatales se encuentran sujetas al procedimiento de acceso a la información pública contemplado en la Ley de Transparencia, con las mismas obligaciones que las establecidas para las entidades de la Administración Pública.
4. Los colegios profesionales, como instituciones autónomas, están sujetas al ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia.
5. Ante imprecisión en la solicitud, la entidad tiene un plazo de 2 días hábiles para informar al solicitante la subsanación correspondiente.
6. Las entidades se encuentran en la obligación de proporcionar la información solicitada en la forma requerida, pudiendo ser en copia simple, copia fedateada, copia certificada, archivo digital, enlace para descarga, entre otros.
7. El derecho de acceso a la información pública puede atenderse con la comunicación por escrito del enlace o lugar dentro del Portal de Transparencia que la contiene, cuando ello corresponda con la forma requerida por el ciudadano.
8. Las entidades no pueden denegar la atención de una solicitud alegando que la materia relacionada con la documentación requerida no es de su competencia, dado que la información también incluye aquella que se encuentre en su posesión o bajo su control.
9. Se considera que la entidad otorgó una respuesta clara, precisa y completa al solicitante, cuando deniega la entrega de la información solicitada alegando su inexistencia en su acervo documentario.
10. La información que poseen las entidades se presume de carácter público, por ello, la carga de la prueba respecto del carácter confidencial, secreto o reservado de la información solicitada, corresponde a cada entidad.

11. Las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública se aplican de acuerdo al contenido y alcance dispuesto en la Ley de Transparencia, bajo parámetros de interpretación restrictiva al ser una limitación a un derecho fundamental.

12. El currículum vitae u hoja de vida de un servidor o funcionario de la Administración Pública, el cual contiene los estudios realizados, la experiencia laboral, así como los documentos que lo sustentan, constituyen información pública.

13. La documentación generada como parte de un proceso de selección para la contratación de personal constituye información pública.

14. Las boletas de pago de los funcionarios y las planillas de pago de entidades del Estado también constituyen información pública.

15. Las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios por parte de las entidades realizadas con cargo a recursos públicos constituyen información de naturaleza pública.

16. Los documentos de gestión de las entidades constituyen información de carácter público, así de manera ilustrativa se puede señalar los planes estratégicos de la entidad, planes operativos institucionales, manual de organización y funciones, reglamento de organización y funciones, entre otros.

17. Los procedimientos administrativos enmarcados en la potestad sancionadora del Estado, adquieren naturaleza pública transcurridos los 6 primeros meses computados desde el inicio del procedimiento.

18. El listado de los procesos judiciales en los que las entidades de la Administración Pública sean demandados o demandantes, con independencia del estado actual de su tramitación, sea archivado o en trámite, constituye información de naturaleza pública. (...)

24. La documentación obrante en las historias clínicas de una persona distinta a quien lo solicita, no puede ser entregada bajo el amparo del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, puesto que dicha documentación se encuentra protegida por la excepción relacionada con la intimidad personal, al estar vinculada a la salud personal del titular de la mencionada historia clínica.

25. Las solicitudes destinadas a recabar información particular que le concierne a un ciudadano, como de manera ilustrativa podemos señalar la documentación sobre su vida laboral, aportes y descuentos realizados a su remuneración, entre otros, que se encuentran en poder de las entidades, corresponden al ejercicio del derecho de autoderminación informativa.

5. Respuestas a las preguntas del público

5.1 Dada la importancia política y ética de los lineamientos de transparencia, resulta necesario conocer las vías por las cuales se debe exigir su cumplimiento porque incluso existe legitimación para solicitar información pública. No obstante, esto no es de conocimiento pleno de la población. Por tanto, ¿qué recomendaría para difundir este tipo de información en personas que no necesariamente se dedican a la vida política o se relacionan al Derecho?

Se considera que el principal responsable de difundir esta normativa está constituido por las autoridades políticas, titulares de los poderes del Estado, de los órganos constitucionalmente autónomos, alcaldes, gobernadores regionales, entre otras figuras. Además, debería fomentarse un mayor uso de las plataformas de estas entidades públicas, en donde se puede comprobar la difusión que le otorgan a estos tópicos. Por otro lado, resulta crucial conocer los derechos que posee el ciudadano, tales como el de acceso a la información pública y el subprincipio de transparencia.

5.2 ¿Qué reflexión final podría destacar de la ponencia desarrollada en función a la realidad que se vivencia en el país?

Cada persona debería percatarse de que la estructura del Estado, en donde laboran las autoridades, deben regirse en todo momento por el fin supremo que espera alcanzar el Estado, el cual está contemplado en el artículo 1 de la Constitución Política. Por lo tanto, sus acciones deben ser transparentes; en caso contrario, la ley debe dotar de mecanismos a la población para poder exigir su cumplimiento; y así, progresar en el ideal de un buen gobierno.

Resolución de conflictos y construcción de consensos socioambientales*

Igor Mejía Verástegui**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Políticas públicas / 3. Conflictos sociales / 3.1 Fases de conflicto social / 4. Conflictos socioambientales / 5. Análisis de conflictos/ 5.1 Herramientas de análisis de conflictos / 6. Gestión / 7. Principales Conflictos de las comunidades indígenas de la provincia de Atalaya (Ucayali) / 8. Conclusiones

1. Introducción

Desde la Gestión Pública se reconoce que se requieren muchos profesionales, estudios y consensos en materia ambiental. Se trata de un ámbito complejo, que se articula a múltiples ramas del Derecho y que cada vez se torna más concurrido; y, por lo tanto, urgente de atender. De manera específica, es el aumento de conflictos socioambientales en el país lo que impulsa una acción inmediata en este nicho que aún está por llenar.

2. Políticas públicas

En múltiples discursos que entablan distintos personajes como funcionarios, directivos, servidores públicos a partir de entrevistas, conferencias o en la misma práctica diaria, se les asigna un papel predominante a las políticas públicas. En esencia, de acuerdo con Tamayo Saez, estas se pueden concebir como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que ejecuta un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado se consideran prioritarios. Ello, se inicia cuando se detecta la existencia de una problemática que, por su importancia, merece su atención; y, termi-

* Ponencia magistral llevada a cabo en el curso especializado en Gestión Pública y Gobernabilidad, organizado por Amachaq Escuela Jurídica el 23 de octubre de 2021.

** Abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Doctor en Derecho y Ciencias Políticas por la misma casa de estudios. Posee más de 13 años de experiencia en Derecho Administrativo, Derecho Ambiental y Gestión Pública en entidades e instituciones públicas y privadas. Se ha desempeñado como docente universitario a nivel de posgrado en diversas universidades del país y en el extranjero.

na con la evaluación de los resultados, que no solo se basan en el establecimiento de un acuerdo sino también en el monitoreo del cumplimiento de las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. Además, resulta importante analizar la voluntad política implícita, que se va a proyectar en la obtención de los resultados con la implementación de las políticas públicas. En esta línea, se busca la eficacia, definida según la Real Academia Española como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. Por lo tanto, no se trata únicamente de identificar el impacto negativo que puede conllevar un proyecto y que puede atender, por ejemplo, con la economía forestal de una determinada población, sino que se busca saber con precisión cuáles son las demandas de dicha comunidad y de esa manera plantear soluciones adecuadas.

3. Conflictos sociales

Así mismo, es relevante conocer ciertas nociones acerca de un conflicto social. Para ICAR-UGM, este surge cuando las partes no están de acuerdo sobre la distribución de recursos y actúan basándose en incompatibilidades percibidas. Por otro lado, para la Defensoría del Pueblo, se concibe este tipo de conflicto como un proceso complejo en el cual diversos sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y ello puede derivar en violencia. En cuanto a la postura de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM, se evidencian aspectos ya mencionados como el de la concepción de un proceso complejo y dinámico en el que dos o más actores estatales, sociales o privados con capacidad de impacto en la esfera pública, perciben que sus objetivos, intereses, necesidades, preocupaciones, aspiraciones o valores son contradictorios o incompatibles y despliegan acciones que podría constituir un riesgo y/o amenaza a la gobernabilidad democrática, a la gobernanza territorial, a los derechos humanos y el orden público; y podría derivar en un posible escenario de violencia.

Entonces, de acuerdo con Huber, Tanaka y Zárate, los elementos de los conflictos sociales serían el tema de controversia, la acción colectiva por al menos un grupo de ciudadanos y la participación estatal a partir de la promoción de alguna política pública, por la acusación de incumplir con regular alguna garantía — como en los casos mineros de “Conga”, “Tía María”, etc. — por el cuestionamiento sobre el uso de recursos por alguna autoridad, entre otros asuntos.

3.1 Fases del conflicto social

Para la Defensoría del Pueblo¹, son cinco las fases de un conflicto social; las cuales, se suscitan en el siguiente orden:

- Fase temprana: Momento en que los actores hacen pública la incompatibilidad de objetivos, medidas, posiciones intereses, valores o necesidades existentes.
- Fase de escalamiento: Corresponde al periodo en el que las relaciones de tensión entre las partes en el conflicto social y la intensidad de las acciones de violencia física directa aumentan. En principio, se espera el diálogo entre la población y sus respectivas autoridades. Sin embargo, de no concretarse esta etapa de comunicación oportuna, se ingresa a un estado de crisis.
- Fase de crisis: Es la expresión pública de los reclamos a través de acciones de violencia contra las fuerzas del orden, otros agentes del Estado o particulares. Los ejemplos más claros en el territorio nacional refieren a la toma de carreteras, que afecta no solo al normal transcurso de vehículos con mercadería, sino también a aquellos pasajeros que esperan desplazarse por distintas motivaciones.
- Fase de desescalamiento: Aquí, la intensidad de las acciones de violencia física directa disminuye, y las relaciones de tensión entre las partes en el conflicto social se pueden transformar en oportunidades para efectuar acuerdos. Ello se debe básicamente a la intervención física de las autoridades para solucionar el problema en conjunto.
- Fase de diálogo: Momento en donde se desarrolla un proceso comunicacional en el que los actores intercambian información, argumentan, generan opciones, construyen acuerdos en un espacio ordenado, igualitario y sujeto a reglas. De esa manera se percibirá mayor celeridad y la seguridad del representante público de formalizar—a partir de protocolos y de forma expresa—cuáles son las acciones por realizar para así garantizar los derechos exigidos.

4. Conflictos socioambientales

Se podría entender como un proceso de enfrentamiento público entre sectores que tienen diferentes percepciones, visiones, intereses, necesidades y objetivos en torno al aprovechamiento de los recursos naturales. Con ello, cabe considerar los factores que influyen en estos conflictos, los cuales

1 Huber, L., Tanaka, M. y Zárate, P. (2011) Mapa de Conflictividad Social en el Perú: Análisis de sus primeras causas. Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la Prevención y el manejo constructivo de Conflictos.

no solo son objetivos en cuanto al incumplimiento de derechos; sino que también se debe analizar cómo acaece y lo experimenta la población. En ese sentido, los principales² son las expectativas insatisfechas de empleo y beneficios, la adquisición de tierras o impactos por reubicación, la falta de adecuada comunicación entre empresa, comunidad y gobierno en la definición de permisos y licencias, la debilidad de las regulaciones e incluso ausencia del gobierno, la falta de capacidad local para gestionar recursos, y la percepción de la actividad extractiva como contaminante.

En esta línea, algunas de las causas de los conflictos corresponden a los problemas en el manejo de Información ante su falta de claridad y concisión, lo cual dista de reflejar transparencia; también, se visualizan los problemas de representatividad, la desconfianza o altas expectativas, la poca acción preventiva por parte de la frágil institucionalidad y la ausencia de un sistema consolidado de gestión de conflictos sociales, los diversos actores e intereses involucrados, el incumplimiento de compromisos que puede llevar a la polarización de posiciones, y los diferentes conceptos de diálogo y desarrollo.

Por otro lado, es posible diferenciar entre un nivel coyuntural y uno estructural. En el primero, se desarrollan las relaciones conflictivas en alguna coyuntura determinada, se puede producir desconfianza ante proyectos en particular, etc. En cambio, en el segundo ya no se analizan situaciones en específico, sino que exige institucionalidad, consulta previa, ordenamiento territorial, etc.; y que, sin embargo, ameritan aún análisis respecto a cómo están plasmadas en el ordenamiento jurídico, y en efecto, cómo se cumplen hasta el momento, ya que hay una debilidad muy marcada. Entonces, respecto al conflicto socioambiental en el Perú, en cuanto a los problemas y peligros que pueden desglosarse, estos pueden manifestarse mediante la distorsión de la percepción y el acentuamiento de los estereotipos, se polariza la sociedad y se alientan los comportamientos violentos. No obstante, en términos de oportunidad y cambio que podrían generarse, se encuentra la reducción de tensiones latentes, la formulación de opciones creativas, se promueve el aprendizaje y la cooperación, se permite conocer la naturaleza y alcance del conflicto.

Por ejemplo, se conoce que los administrados del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre no solo se encuentran en el radio urbano, sino también en zona de frontera. Entonces, con el cambio normativo del diciembre 2016 para la Ley del Procedimiento

² Banco Mundial, *Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru* (2005)

Administrativo General³, se establecía que, para los procedimientos administrativos sancionadores, los plazos son más reducidos. Por lo tanto, las distintas problemáticas deberían solucionarse dentro de estos, con todas las garantías del debido proceso y con una notificación oportuna. Es así que, ante la necesidad de cumplir con lo estipulado, se dispuso que haya fedatarios en todas las oficinas descentralizadas.

5. Análisis de conflictos

Sustancialmente, el análisis de conflictos permite conocer la naturaleza y el alcance de este, funciona como base para diseñar una estrategia de intervención y brinda confianza en las acciones. Es así como, desde el punto de vista del funcionario, se cuestiona cómo se puede actuar con la mayor proactividad posible, de tal manera que se eviten desatar escenarios más graves mediante la comunicación pertinente. Por ello, se opta por formalizar normativas, de modo que desde un estatuto marco se establezcan directivas internas que rijan para situaciones específicas, procurando acertar en la mayor medida de lo posible.

5.1 Herramientas de análisis de conflictos

En concatenación a lo anterior, resulta indispensable apoyarse en instrumentos. En ese sentido, de acuerdo con Juan Pablo Lederach, en un primer grupo de herramientas, se sitúa la persona, el proceso y el problema; mientras que, en el segundo, se divisa al diagnóstico situacional o evaluación de conflictos. Para delimitar quiénes son las personas, se deben identificar a los directa e indirectamente implicados, cómo se perciben mutuamente, cuáles con las relaciones de poder que entablan, y cómo coalicionan. En el proceso, se aborda el asunto que originó el conflicto, qué hechos ocurrieron luego, qué actividades incrementaron el conflicto, el tipo de relaciones y comunicaciones entre las partes, las alteraciones en la comunicación que se suscitaron —estereotipos, mala información, rumores—. Y, el problema, involucra el saber cuáles son las posiciones e intereses que motiva a cada parte, qué temas se deben designar para una agenda preliminar, en una negociación o diálogo, cuáles son los problemas vinculados, las opciones de solución viables y las alternativas que tienen las partes si no se concreta un acuerdo.

La evaluación de conflicto o el diagnóstico situacional es un proceso en el que se recoge, de manera directa, la visión que tienen las partes respecto de un conflicto, se identifica las posiciones, intereses, áreas de acuerdo y desacuerdo. Además, a partir de la voluntad del Estado y de la población

³ Decreto Legislativo N° 1272 - Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

se busca la disposición al diálogo, opciones y alternativas de solución. Entonces, se plasma un reporte con los actores, el conflicto y los factores a intervenir, que luego se difunde a los involucrados. En todos los casos es importante seguir las etapas de iniciar el proceso bajo la voluntad de desarrollar eficazmente el objetivo de una política pública planteada; se debe recolectar información como los antecedentes, los grupos involucrados, la normativa a emplear, entre otros aspectos; luego, analizar la información; diseñar conclusiones y recomendaciones; y, compartir información.

Por ejemplo, ante comunidades que señalan la imposición de multas exorbitantes, cabe analizar el por qué existe esta desproporcionalidad. Así, se tiene que averiguar si se habían propuesto otros mecanismos de solución. Uno de ellos podría referir a la condonación de las multas; sin embargo, normativamente, se necesitaba del Poder Legislativo para que emita una ley para tal propósito. Entonces, bajo el parámetro de la creatividad en función a resolver la necesidad, surge la posibilidad de indagar en otras fuentes del Derecho. Así, una de las figuras podría enfocarse en modificar la norma que se contrapone y emitir un lineamiento interno para compensar las multas a través de la conservación, restauración, capacitación, establecimiento de comités de vigilancia, entre otras alternativas.

Así mismo, como es deducible, la organización comunal puede presentar algunos puntos de debilidad. En ese sentido, se espera fortalecer múltiples capacidades en torno a ejes temáticos específicos. El de educación ambiental, espera que se centren en la comunidad y su medio ambiente, de tal forma que se reconozcan los problemas y se definan las respuestas correspondientes. En la resolución de conflictos, se busca que la comunidad sea promotora de paz y que así, pueda controlar sus controversias internas. Y, en cuanto al desarrollo sostenible, se prevé una visión de desarrollo de la comunidad, potenciando habilidades específicas.

6. Gestión

En ese sentido, el informe final debe contener los resultados de la evaluación y las recomendaciones para gestionar adecuadamente el conflicto. Además, debe ser presentado a todos los actores involucrados, especialmente a quienes participaron en la evaluación del mismo.

Respecto al alcance de la gestión social, debe considerarse en las acciones y actividades al titular de proyecto —público, privado o mixto, por regulación o voluntaria—, a los grupos de interés, el área de influencia social y la viabilidad social del proyecto. Se busca una participación ciudadana efectiva y oportuna, relaciones comunitarias factibles y un desarrollo social sostenible. Por tanto, es importante porque permite la construcción

de espacios para la interacción social, posibilita un proceso de diálogo de aprendizaje continuo entre empresa, comunidad y Estado, produce un relacionamiento orientado al desarrollo sostenible de un proyecto de inversión. En adición, contribuye a lograr la viabilidad social del proyecto, es decir, a la aceptación del proyecto por la población del entorno. En esta línea, requiere de una política, así como de instrumentos y herramientas de gestión; se complementa con una adecuada gestión ambiental. Requiere de la voluntad y convencimiento de los principales directivos del proponente del proyecto para que luego se despliegue a la conducta de los demás trabajadores y contratistas asociadas. Debe ser implementada con un equipo mínimo preparado para dicha labor. Así, a lo largo de proyecto, se tendrá la idea del mismo, la certificación ambiental, la construcción, la operación y el cierre.

Otro factor crucial, corresponde a la participación ciudadana, cuyas desventajas recaen en los costos, en ceder espacios y en el freno de ciertas acciones. Las ventajas involucran el generar transparencia y sostenibilidad de los procesos. Así mismo, según el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM (artículo 21), donde la participación ciudadana ambiental es el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual o colectiva, en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno, y en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización. Las decisiones y acciones de la gestión ambiental buscan la concertación con la sociedad civil. Es así que cabe reflexionar en función a la necesidad de insertar estos mecanismos ante la crisis de representatividad e institucionalidad, la falta de información o capacidad para usar los mecanismos de participación, y la ausencia de una cultura de “participación” como tal.

Un componente importante también es el de las relaciones comunitarias, que constan de un proceso de construcción, fortalecimiento y mejora de los vínculos entre actores y los proyectos de inversión; que, a su vez, buscan establecer canales de comunicación entre la empresa, comunidad y el Estado; y con ello, adoptar medidas funcionales de responsabilidad social. En ese sentido, debe darse desde las primeras etapas de un proyecto, considerar las normas previstas para su elaboración —como el estudio de impacto ambiental detallado—, responder a un plan relaciones comunitarias, y efectuar el seguimiento del cumplimiento de compromisos sociales y ambientales. Lo que va a permitir lograr una buena reputación nivel del proyecto, contribuir al alcance de objetivos de la empresa, potenciar la atención oportuna y adecuada de reclamos, consultas y quejas.

Otro aspecto es el del desarrollo social, que básicamente, son acciones que realiza la empresa o el proyecto en base a sus políticas internas y presupuesto, conforme al nivel y momento adecuado, a fin de generar el impulso del entorno. Comprende no solo actividades económicas, sino también culturales, de salud y educación. Además, debe promover la participación de la población y de las autoridades locales y considerar indicadores claros del impacto que se logra en la población.

7. Principales Conflictos de las comunidades indígenas de la provincia de Atalaya (Ucayali)

En esta situación —donde incluso se produjo un paro en el 2019— se exigía, entre otros aspectos, una Reserva Comunal indígena en para frenar invasiones, fortalecer la vigilancia territorial indígena contra la deforestación, la solución a la contaminación por mercurio de 200 pobladores Nahua, y la condonación de multas forestales impuestas a las comunidades nativas por el OSINFOR.

Al respecto, el 23 de mayo de 2019, en la ciudad de Atalaya, el SERFOR expuso el proyecto de “Lineamientos para la compensación de multas por infracción a la legislación forestal y fauna silvestre”, el OSINFOR absolvió todas las consultas de su competencia y la entonces Dirección Forestal y Fauna Silvestre de Ucayali, socializó información sobre los Comités de Vigilancia. Es así que, entre los acuerdos y compromisos se dispuso en acta oficial lo siguiente:

1. Se recoge los aportes de las comunidades y organizaciones de Atalaya, la misma que se encuentra expresada en la matriz adjunta.
2. El Grupo de Trabajo concluye que se da por superada la problemática de las multas impuestas a las comunidades nativas y campesinas con la socialización y aprobación de los “Lineamientos para la compensación de multas por infracción a la legislación forestal y fauna silvestre”.
3. Se conforma el Comité de Seguimiento hasta la emisión en el Diario Oficial El Peruano, conformado por las Organizaciones Indígenas de Atalaya, PCM, SERFOR, OSINFOR, GOREU.

Por otra parte, desde el enfoque de justicia ambiental y conflictos socioambientales, las partes buscan asegurar un proceso y una solución equitativa, con arreglo a ley. Además, esperan asegurar una solución sostenible en el tiempo, que sea definitiva y pronta.

8. Conclusiones

En suma, son múltiples los escenarios en que se suscitan conflictos socioambientales. Uno de los más importantes en función al número de involucrados y a la normativa implicada, es el de las comunidades de la provincia de Atalaya. Aquí, las elevadas cantidades de multas no solo son un reflejo de la desproporcionalidad entre la realidad y el ordenamiento jurídico en un tema estrictamente legal, sino que son la proyección de circunstancias en que se pueden concertar acuerdos después de un oportuno proceso, que no solo beneficie a quienes exigen el cumplimiento de determinados derechos, sino al propio Estado y demás actores en su función de garantizar el bienestar social.

En ese sentido, el análisis de resolución de conflictos a partir de las distintas herramientas mencionadas y la Gestión Social en un proyecto de inversión, configuran elementos clave del análisis costo-beneficio. En ese sentido, son la base de una participación efectiva y un adecuado relacionamiento con los actores sociales. Permiten generar una mejor imagen del proyecto, del sector, de la población y las autoridades; de forma que inspira al logro de un verdadero desarrollo de todos y del país.