

Luis Claudio Cervantes Liñán
Jesús Antonio Rivera Oré



PERÚ: ESTADO, PODER Y DEMOCRACIA

Reformas para un buen gobierno libre de corrupción



Universidad
Inca Garcilaso de la Vega
Nuevos Tiempos. Nuevas Ideas

Fondo
EDITORIAL
Universidad Inca Garcilaso de la Vega

PERÚ:
ESTADO, PODER Y DEMOCRACIA
REFORMAS PARA UN BUEN GOBIERNO LIBRE DE CORRUPCIÓN

LUIS CLAUDIO CERVANTES LIÑÁN
JESÚS ANTONIO RIVERA ORÉ

BOBOLAGO

PERÚ:
ESTADO, PODER Y DEMOCRACIA
REFORMAS PARA UN BUEN GOBIERNO LIBRE DE CORRUPCIÓN

FICHA TÉCNICA

Título:	<i>Perú: Estado, Poder y Democracia Reformas para un Buen Gobierno Libre de Corrupción</i>
Autor:	Luis Claudio Cervantes Liñán Jesús Antonio Rivera Oré
Serie:	Textos Universitarios
Código:	TU/INV-003-2018
Edición:	Fondo Editorial de la UIGV
Formato:	195 mm x 275 mm, 564 pp.
Impresión:	Offset y encuadernación dura
Soporte:	Cubierta
Sobrecubierta:	Couché de 200 g.
Interiores:	Bond avena 70 g.
Publicado:	Lima, Perú. Marzo de 2018
Edición:	primera
Tiraje:	500 ejemplares

UNIVERSIDAD INCA GARCILASO DE LA VEGA
Rector: Luis Cervantes Liñán
Director del Fondo Editorial: Fernando Hurtado Ganoza

© UNIVERSIDAD INCA GARCILASO DE LA VEGA
Av. Arequipa 1841 - Lince / Teléf.: 471-1919
www.uigv.edu.pe

FONDO EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD INCA GARCILASO DE LA VEGA
Jr. Luis N. Sáenz 557 - Jesús María / Teléf.: 461-2745 Anexo: 3712

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los autores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-04021

*“El pueblo no penetrará jamás
en el laberinto oscuro del
espíritu de la corte.
Descubrirá siempre con dificultad
la bajeza que se oculta en la
elegancia de los modales, el
rebuscamiento de los gustos
y las finuras del lenguaje.
Pero robar el tesoro público o
vender por dinero los favores
del Estado, esto lo comprende
el primer miserable y puede
jactarse de hacer otro
tanto a su vez”*

ALEXIS DE TOCQUEVILLE
Pensador, político e historiador francés
(1805 – 1859)

PRÓLOGO

El Perú en la actualidad muestra la imagen de un país milenario, emprendedor y atractivo por su vasto territorio rico por su diversidad biológica y una Nación diversa culturalmente que se apresta a celebrar el I Bicentenario de su Independencia en 2021, alcanzando una economía sostenible, mejores estándares de calidad de vida e institucionalidad democrática comparables con los países desarrollados.

Sin embargo, la construcción de ese ideal se vuelve cada vez más inalcanzable porque el proceso de desarrollo encuentra una serie de dificultades, entre ellas, la severa crisis de institucionalidad que pone en cuestión la consolidación del Estado, el ejercicio público del Poder y la universalización de la Democracia. El problema de gobernabilidad alienta la profundización de la persistente desigualdad social y la pobreza.

Pese a la renovación de compromisos, acuerdos y esfuerzos empeñados por avanzar en el ideal, la solución a los problemas estructurales se ha venido postergando a lo largo de la República y la falta de reformas integrales, mantienen no solo un país desintegrado espacialmente, sino también, un pueblo cada vez más descontento con el sistema político, ya que el acontecer diario está dominado por la inseguridad y crecientes denuncias por abuso del poder y casos de corrupción.

Todos estos temas son abordados en este libro que, con magistral cuidado, nos entregan el doctor Luis C. Cervantes Liñán y el doctor Jesús A. Rivera Oré. Este trabajo propone una revisión integral del proceso político, económico, social y cultural que ha seguido el país al exponer su problemática y, coherente con la explicación de las razones o las causas que hacen imposible avanzar en el desarrollo, incorpora nuevos enfoques de integridad, territorialidad y control a tener en cuenta en el rediseño de las políticas de desarrollo y gestión, tal como se observa en la agenda de reformas integrales que propone llevar a la práctica.

Sin duda, una forma de analizar la problemática nacional, una opción distinta de comprender las tribulaciones del desarrollo y, sobre todo, una respuesta innovadora al dilema de la gobernabilidad democrática del Perú contemporáneo reflejando la importancia y calidad de esta entrega editorial.

Lima, marzo del 2018

PRESENTACIÓN

Hasta hace poco, las preocupaciones y el orden de las prioridades de las Agendas de Gobierno y de trabajo, estaban centradas en la necesidad de hacer reformas y arreglos institucionales para dinamizar la economía y mejorar la gestión pública para poder superar la persistente desigualdad social y la pobreza; pero de pronto, las denuncias sobre corrupción política en Brasil y sus ramificaciones a casi toda América Latina, han cambiado radicalmente las agendas por el hecho que autoridades y funcionarios de los últimos cinco periodos de Gobierno, están comprometidas en la trama de sobornos.

Ante ese nuevo panorama, resulta difícil sustraerse a explorar un problema complejo que trasciende los campos de la Justicia, puesto que la solución al problema de la corrupción política no pasa por el esclarecimiento de las denuncias, sanción a los responsables y resarcimiento al Estado y a la Sociedad por los daños causados. La cuestión plantea encontrar las causas, explicar las fallas y ofrecer respuestas coherentes para evitar, en lo sucesivo, que el sistema político vuelva a ser arrasado por la corrupción.

La corrupción en su modo simple de acción y efecto de sobornar para obtener beneficios no es tan relevante como concepto; en cambio, es gravitante cuando se refiere a la alianza perversa del abuso del poder público y del dinero privado que configura la **corrupción política**, una vieja y manida práctica en la que, malas autoridades y funcionarios coludidos con ávidos mercantilistas le roban al Estado la poca riqueza destinada al financiamiento de obras y servicios que se requieren para lograr un país productivo, competitivo, integrado, sin desigualdad social y sin pobreza.

En la actualidad, tanto el estudio y análisis de la corrupción política como las propuestas de reforma y el rediseño de las políticas de lucha contra la corrupción cobran vital importancia, debido a que la profundización de la práctica en todos los niveles de Gobierno (ministerios, gobiernos regionales y municipalidades),

tienen impacto negativo en el desarrollo de las regiones, provincias y distritos del país, puesto que el abuso del poder y la arraigada corrupción contribuyen a la desaceleración del crecimiento económico, profundización de la desigualdad social, asimismo, corroen el sistema político, desacreditan la Democracia y afectan la gobernanza pública.

Interesa saber que la corrupción política vista como el uso indebido de los bienes públicos y/o el abuso del ejercicio del poder político en beneficio propio y privado afectando el bien común es un fenómeno político, social, económico y cultural de vieja data. Trabajos de investigación de historiadores y académicos, entre muchos, dan cuenta de que los antecedentes de formas primarias del acto de sobornar se remontan a las ancestrales organizaciones sociales de comunidad que adoptaron las primeras culturas antes de que surgieran los imperios griego y romano.

Así que desde el punto de vista del proceso histórico de la humanidad, la corrupción se ha manifestado con diferente intensidad pero de modo continuo. Ante tan perjudicial presencia y acción del flagelo social, la Sociedad a través de sus organizaciones, sistemas, leyes e instituciones diversas siempre ha luchado para detenerla y erradicarla, por cuanto, asume que las prácticas dolosas entre actores públicos y gestores privados tienen efectos devastadores en la economía, el progreso social, el sistema político, la Democracia y la gobernabilidad.

En contraposición, la profusa información y documentación sobre casos de corrupción revisados, evidencian la existencia de sistemas y políticas anticorrupción, también de vieja data. Sin embargo, la persistencia del fenómeno en cualquiera de sus manifestaciones cada vez crecientes y sofisticadas, con el paso de los años, revelan no solo la debilidad de toda iniciativa anticorrupción, sino también, la fragilidad secular de los sistemas políticos, económicos y jurídicos sobre prevención y control.

Si bien en tiempos recientes hay notables avances en materia de acuerdos de cooperación de lucha contra la corrupción de alcance global, continental y regional, como también, la legislación que endurece las sanciones y condenas, eso no ha sido óbice para impedir la reedición constante del flagelo social. Es más agresivo y diverso, pero con los mismos actores: unos abusando del privilegio de tener dominio de la información y control sobre aplicación de normas y procedimientos; y otros, del soporte técnico-profesional, práctica mercantilista y medios disponibles todo en función de hacerse de ventajas y contratos sobre servicios y obras públicas.

No obstante, el expectante desarrollo mundial apoyado en la masificación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC's, la forma como han sido tratados los casos de corrupción más documentados, principalmente a fines del siglo XX, nos dice que todavía no se ha hecho lo suficiente en materia de reformas y arreglos institucionales a nivel de los Estados nacionales que permitan acometer políticas y acciones efectivas de control, sanción, resarcimiento y, sobre todo, prevención para evitar la amenaza latente de nuevos casos dolosos.

La lección que se tiene es dura y todo parece indicar la existencia de persistentes fallas que explican las limitaciones y dificultades no superadas que impiden hacer frente a los recientes casos de corrupción a inicios del siglo XXI. Ahora mismo, cada país está inmerso en dar solución al complejo problema de la corrupción con diferente nivel de capacidades de gestión y, al efecto, han instituido comisiones nacionales anticorrupción, articulan y fortalecen mecanismos de cooperación técnica y, a la vez, mejoran los ordenamientos jurídicos para combatir la impunidad.

En Perú la acción de la justicia, actualmente se desenvuelve en un escenario bastante complicado por las restricciones financieras y presupuestales, pero también condicionado a la viabilidad del procedimiento de colaboración eficaz o delación premiada con los sujetos en investigación que sigue el Ministerio Público quien tiene, entre manos, el esclarecimiento del caso de corrupción más grande de la historia reciente derivados del caso judicial brasileño "*Lava Jato*" que compromete a ejecutivos de las empresas constructoras brasileñas como Odebrecht que habrían entregado sobornos a autoridades y funcionarios en el periodo 2004-2016.

Precisamente, la dimensión continental que ha alcanzado la corrupción derivada de la operación judicial "*Lava Jato*" no solo la hace emblemática por el volumen de los sobornos distribuidos, sino también, constituye un nuevo desafío a la Justicia puesto que debe dar con los culpables y castigarlos ejemplarmente. Pero además le plantea a la Democracia el reto de procurarse marcos institucionales más sólidos que la libren, para siempre, de tan nociva y peligrosa amenaza a la gobernanza pública como es la práctica de la corrupción en todas sus formas.

Es por ello que, frente a una situación nacional crítica signada por la presencia de una alta corrupción que merece la condena de toda la Sociedad es imperativo no solo detenerse en las circunstancias y, más bien, mirar el futuro con optimismo y prepararse para un mejor destino, toda vez que, el sempiterno problema se

presenta, en sí mismo, como una magnífica oportunidad para que la Democracia y sus instituciones fortalezcan y consoliden la lucha anticorrupción, pero con reformas integrales que procuren nuevos marcos legislativos y favorezcan la intervención de renovadas políticas públicas.

Al propósito, este libro propone una nueva lectura y tratamiento del fenómeno de la corrupción política con enfoque transversal y estructural desde el punto de vista del proceso histórico; asimismo, valorar la pertinencia de una mayor arquitectura legal, considerando las dificultades que tienen los legisladores para medir y cuantificar los costos y los daños que genera la corrupción en sus diferentes tipos o manifestaciones.

Otro aspecto central, es que el tratamiento de la temática y aspectos conexos evita la facilidad de recurrir al uso manido del criterio de hacer generalizaciones y sobredimensionar el impacto de la corruptela, ya que las malas artes de pocos actores privados y agentes públicos no definen una cultura o una práctica sistémica de corrupción, puesto que los sistemas político, económico, electoral y judicial no se instituyen, *per sé*, para dañar al Estado e impedir el progreso de la Sociedad.

En torno al desafío futuro y ante el reto de una mejor cohesión social para luchar frontal y decididamente contra la corrupción, esta entrega editorial se divide en dos partes: la primera, problemas y retos de la gobernabilidad, consta de dos capítulos; y la segunda, contextos y reformas para la gobernabilidad, Tres capítulos, todos articulados entre sí y parten por ofrecer una visión general del flagelo social a modo de Introducción.

El primer capítulo, aborda la cuestión del poder en su sentido amplio de ejercicio político y sus connotaciones con la organización y estructura del Estado, sistemas políticos, partidos políticos, Democracia y gobernanza. El segundo capítulo, trata exclusivamente la corrupción como proceso, concepto, práctica y, en contraposición, las políticas anticorrupción.

El tercer capítulo, a su vez, trata la gestión y administración gubernamental en su función de administrar recursos públicos y la de prestar bienes y servicios a la Sociedad y a los ciudadanos. El cuarto capítulo, destaca la importancia de la educación en la formación y desarrollo de ciudadanía y su aporte a mejorar el clima de gobernabilidad.

Asimismo, la necesidad de actualizar los marcos legales y técnicos del actual proceso de descentralización para permitir su relanzamiento y avanzar hacia la conformación de regiones. Complementariamente, el quinto capítulo, propone

desde una perspectiva integral una Agenda de reformas políticas, económicas, fiscales e institucionales que hagan posible la gobernanza pública sin corrupción.

Finalmente, resta decir la propuesta de Agenda no tendría mayor relieve si las reformas con enfoque de integridad y territorialidad no incorporan la función de control político en todos los cuerpos legislativos de los tres niveles de Gobierno: Concejo Local, Consejo Regional y Congreso de la República. Es decir, hacer efectivo seguimiento al cumplimiento de los planes de Gobierno y participar de la evaluación del desempeño de los funcionarios en la gestión del presupuesto en el cumplimiento de metas y logro de resultados medibles y verificables con relación a la concreción de los objetivos nacionales de desarrollo.

Como se puede observar, la estructura temática centra su atención en la realización del ideal de que una eficiente y eficaz política de lucha contra la corrupción, debe acabar de una buena vez con las causas que la fomentan, siendo más visibles y de tipo estructural: la concentración del ejercicio del poder, el secretismo de las decisiones sobre manejo de la cosa pública y la falta de transparencia en la administración pública y la rendición de cuentas; y por supuesto, participación pública desinformada y condicionada, según se constata en el desarrollo de todo el contenido general.

“Lo que él no sabía es que las naciones nunca se apartan de los abismos, porque todavía se aferraba a sus ilusiones y seguía creyendo que una nación corrompida podía volver a ser pía y virtuosa sólo con que “el pueblo lo quisiera. La corrupción es irreversible cuando ha llegado a pudrir el alma de una nación”

TAYLOR CALDWELL
Escritora y novelista inglesa
(1900 – 1985)

INTRODUCCIÓN

Las manifestaciones o actos de corrupción política que en la actualidad se conocen encuentran una férrea lucha y condena en toda la Sociedad mundial que ya no tolera más los actos deshonestos. Un medio eficaz de lucha lo constituye la influencia de las TIC's que permiten el intercambio de datos e información como la sociabilización de mecanismos y herramientas técnicas de investigación y control en tiempo virtual.

Como se recuerda a fines del siglo XX el Perú vio derrumbarse la estructura corrupta que se hizo del poder tras el autogolpe de Estado de 1992, gracias a la difusión de audio videos donde se mostraba el exceso del abuso del poder en una suerte de mercado de conciencias. Sobre esa nefasta experiencia ya no se va a insistir por que la Justicia ha cumplido su papel; sino más bien, en los nuevos casos de corrupción a partir de 2001 en que se inicia un nuevo periodo democrático.

En la actualidad, la masificación de la protesta ciudadana contra la corrupción que denuncia el abuso del ejercicio del poder de los gobernantes que se observa en grandes ciudades alrededor del mundo, indican que la corrupción ya no es tolerada como lo era años atrás. Hay más de una evidencia, indicando que desde sectores de la economía era tolerada porque la consideraba necesaria para la modernización y progreso económico; y también entre la Sociedad, porque facilitaba la acción de los gobiernos en la provisión de servicios y obras públicas.

Es común en este tiempo observar que, la corrupción se ha ganado la repulsa general de la Sociedad al saber que autoridades y funcionarios con alto nivel de responsabilidad de Gobierno en varios países han sido beneficiarios de sobornos de parte de empresas privadas que se hacen de contratos con malas artes, por eso resulta muy sencillo sumarse a la condena generalizando sobre su ámbito de acción y sobredimensionando su impacto político, económico y social, sin ofrecer alternativas de solución.

Empero, conociendo el nivel de participación de actores y la magnitud de los daños provocados por el caso judicial brasileño “*Lava Jato*”, es difícil abordar el estudio de un problema social desde una perspectiva histórica que registra casos de corrupción delimitados a un espacio, un tiempo y un conjunto de actores, pero que no precisa, además de sanciones y penas que impone la Justicia, aquellas medidas anticorrupción que se promueven y aplican para prevenir nuevos casos y, sobre todo, tener bajo control la corrupción minimizando actores, modos y daños.

Como es de dominio público, las primeras investigaciones del proceso judicial “*Lava Jato*” (lavado de auto a presión), así llamado por la Justicia del Brasil, iniciadas en 2013 pusieron en evidencia las prácticas secretas y corruptas entre los ejecutivos de grandes empresas privadas de ingeniería y construcción coludidos con funcionarios y autoridades públicas para hacerse de contratos sobrevalorados con la petrolera estatal Petrobras que está entre las más grandes empresas de América Latina.

Poco después, revelaciones del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica -EE UU sobre un acuerdo inicial con la empresa Odebrecht para saldar una multa superior a los US\$ 4,500 millones de dólares por el pago de sobornos millonarios dentro de sus fronteras a políticos y funcionarios, en el marco de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (*Foreign Corrupt Practices Act -FCPA*), notificaron a casi toda América Latina de que el “modus operandi” de la empresa brasileña también se replicó en varios países y en diferentes periodos de Gobierno para contratar la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.

Sobre esa base, la acción de la Justicia brasileña ha ido mucho más allá puesto que las investigaciones comprometen a cerca de quinientas personas coludidas (autoridades, funcionarios y empresarios). Sin duda, una mala práctica de gestión público-privada de contratación basada en el soborno, apoyada y promovida por los expresidentes brasileños Luiz Lula y Dilma Rousseff en alrededor de 28 países, entre ellos: Argentina, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, inclusive países lejanos como Angola en África.

A raíz de una denuncia por el presunto delito de blanqueo de capitales del Departamento del Tesoro de EE UU el Gobierno de Andorra dispuso una pesquisa a las cuentas de 145 clientes por más de \$ 200 millones de dólares de la Banca Privada de Andorra, según da cuenta un informe de los periodistas José María Irujo y Joaquín Gil (El País, edición del 09-11-2017) denominado “*Los papeles secretos de América*”.

De acuerdo con ese informe periodístico que toma como fuente los hallazgos de la Policía del Principado de Andorra hay mucho por desentrañar ya que el pago de sobornos a políticos, funcionarios, empresarios, abogados y presuntos testaferros de Ecuador, Perú, Panamá, Chile, Uruguay, Colombia, Brasil y Argentina se hizo a través empresas Offshore (fuera de las costas o fronteras nacionales) creadas en los paraísos fiscales de Panamá, Islas Vírgenes y Belice.

Por el nivel de penetración en los regímenes políticos latinoamericanos se asume que, hubo un acuerdo sucio entre los rezagos del viejo populismo latinoamericano y el renovado mercantilismo empresarial que atacó los sistemas políticos y las débiles democracias profundizando su crisis, puesto que las empresas brasileñas animadas por el partido de Gobierno orientaron parte del dinero de los contratos a brindar apoyo financiero a las campañas electorales de organizaciones y políticos amigos afines a los postulados del Partido de los Trabajadores de Brasil.

Hasta hoy la Justicia de Brasil ha dado gratas sorpresas en materia de lucha contra la corrupción. La destitución de la presidente Dilma Rousseff y la del diputado Eduardo Cunha como la reclusión en la cárcel de una larga lista de ejecutivos como Marcelo Odebrecht y funcionarios como Renato Duque se cuentan entre los progresos, pero el éxito de toda la operación está en peligro debido a que el sustento jurídico no estaría en la eficacia de la ley ni en la racionalidad de los jueces, sino en las filtraciones de documentos secretos y delaciones premiadas que deben probarse y, de no hacerlo, los procesos judiciales pueden ser pasibles de nulidad.

Ante tal advertencia, el ya célebre caso judicial "*Lava Jato*", cuyas pesquisas han determinado un vergonzoso ejemplo de corrupción política a nivel internacional, propone celebrar acuerdos y alianzas en favor de una nueva agenda anticorrupción también en esa dimensión. En lo que refiere a Perú, el Departamento de Justicia de EE UU precisó que la corporación Odebrecht pagó hasta 29 millones de dólares en coimas a funcionarios y autoridades para hacerse del contrato en solo dos grandes proyectos de infraestructura: Metro de Lima y carretera Interoceánica Sur.

Hasta el momento, la magnitud de los daños causados al erario y al desarrollo nacional todavía no se ha calculado ya que las investigaciones judiciales recién han comenzado, pero se anticipan grandes perjuicios puesto que las empresas brasileñas Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao y Grupo OAS, entre 2004 y 2014 han celebrado contratos con diversas entidades públicas por más de US\$ 4,609 mil millones de dólares. Solo Odebrecht contrató 23 proyectos por más de US\$ 16,940 millones de dólares en el periodo 1998-2015.

Las primeras pesquisas judiciales involucran contratos celebrados con ministerios, municipalidades y gobiernos regionales por más de 2 mil millones de soles. Algunos avances, identifican a: gobernador del Callao, un ex viceministro y tres funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones –MTC por haber recibido supuestas coimas en la adjudicación de las obras Costa Verde y Metro de Lima; asimismo, el pedido internacional de la detención y traslado al Perú del expresidente Toledo quien es acusado de haber recibido 20 millones de dólares a cambio de entregar la obra de la carretera Interoceánica Sur.

Pero no solo eso, cuando ya se creía superado el trauma de la corrupción del periodo 1992-2000 un episodio de triste recordación, a los pocos años de restituido el actual proceso de descentralización, el Perú comenzó a convivir con crecientes denuncias de abuso de poder y de corrupción tanto de autoridades municipales como regionales, precisamente en circunstancias que las instituciones descentralizadas experimentan un notable incremento en las asignaciones presupuestales.

Solo en la última década, la mano firme de la Justicia alcanza a casi una veintena de alcaldes y exalcaldes (provinciales y distritales) y 17 expresidentes y gobernadores regionales. Si bien hay dificultades metodológicas y, sobre todo, de herramientas e instrumentos técnicos que permitan medir y cuantificar los costos y los daños, hace poco la Contraloría General de la República –CGR (2015), estimó que la corrupción le robaba al país alrededor de 10,000 millones de soles cada año.

Nuevos datos del Sistema Nacional de Control ajustaron esas cifras iniciales y el contralor Edgar Alarcón (Peru21, edición del 25-07-2016) declaró que en 2015 la corrupción le robó al más más de 12500 millones de soles. A su vez, el actual contralor Nelson Shack (RPP Noticias, 02-12-2017) en el foro de la CADE 2017 precisó que en la actualidad habían 16431 funcionarios públicos responsables de 31816 irregularidades en el uso y manejo de los bienes públicos y comprendidos en procesos penales ante el Poder Judicial.

A la luz de los acontecimientos y contingencias judiciales en curso, en el futuro mediato, las investigaciones continuaran con más autoridades y funcionarios que estuvieron y/o que están en el poder o en funciones, respectivamente por casi quince años y cuatro periodos de Gobierno. Mientras tanto, persiste la cuestión si la primera y segunda generación de reformas y arreglos institucionales (2001-2004 y 2007-2010) fueron o no satisfactorias para la lucha contra la corrupción.

Otro caso igual de indignante, por ahora, ajeno a la contratación de obras públicas, refiere a la recepción de financiamiento privado a organizaciones políticas proveniente de Venezuela y Brasil para las campañas electorales que tiene que ver la figura de lavado de activos, ha determinado la detención e internamiento preventivo por 18 meses de cárcel del ex presidente O. Humala y su esposa N. Heredia, acusados de recibir más de \$ 3 millones de dólares que se desconoce la procedencia y forma de uso.

Otro aspecto por superar es la discrecionalidad de la Justicia, pues no todos son medidos con el mismo rigor. Por el mismo hecho de recepción de financiamiento privado a cambio de concesiones de mantenimiento vial y la administración de los peajes, la señora Susana Villarán y los funcionarios que la acompañaron durante la gestión edilicia de la Municipalidad Metropolitana de Lima han tenido mejor suerte, toda vez que son investigados por recibir aportes de las empresas brasileñas OAS y Odebrecht por \$ 3 millones de dólares para los gastos de campaña para contrarrestar la revocatoria; pero solo se les ha restringido la salida del país.

Al efecto y valorando la penosa experiencia de conocer como la lista de denunciados e investigados por el caso judicial “*Lava Jato*” crece día a día con la detención preventiva por 18 meses de los empresarios peruanos José Graña Miro Quesada, Alejandro Graña Acuña, Gonzalo Camet Piccone, Gonzalo Ferraro Rey y José Castillo Dibós quienes se asociaron con Odebrecht para la construcción de las obras, surgen varias preguntas recurrentes que es imperativo dar oportuna y viable respuesta:

1. ¿Por qué ocurren tantos hechos de corrupción en un país que ha instituido todos los sistemas de control posibles?
2. ¿Qué tan efectivos han sido los arreglos institucionales que se hicieron a partir del 2001 para evitar nuevas experiencias de corrupción?
3. ¿Qué, ha fallado hasta hoy?; y
4. ¿Qué, hacer para evitar la reedición de la historia de la corrupción?

Enunciando posibles respuestas, en primer lugar, se diría que las políticas de lucha contra la corrupción adoptadas no han sido las más idóneas para encarar un problema multidimensional y de carácter estructural; y en segundo, que no se requieren más leyes, sino más bien, reformas integrales y arreglos institucionales que impliquen la actualización del ordenamiento jurídico, financiamiento y, consecuentemente, el rediseño y gestión de renovadas políticas anticorrupción.

Tanto los trabajos de investigación sobre la corrupción como las iniciativas y las políticas implementadas para promover y apoyar su erradicación, todas ellas, diseñadas en armonía con los informes y estudios de percepción sobre la corrupción política, tienen como centro de atención las recomendaciones de profundizar el ejercicio de mayor transparencia de los actos de Gobierno y reforma integral de la administración pública.

Al respecto, organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos -OEA y la Organización de las Naciones Unidas -ONU, vienen prestando servicios de asesoramiento y asistencia financiera a la implementación de políticas y estrategias de gobierno abierto o gobierno electrónico, facilitando una mayor interacción entre Estado y la Sociedad (transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana).

Por su parte la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos -OCDE, luego de estudiar la naturaleza y alcances de las políticas y programas de la administración pública peruana, recomienda implementar reformas administrativas relacionadas con la planificación estratégica, descentralización efectiva, régimen del servicio civil, gobierno digital integrado y gobierno abierto.

Como se podrá advertir, en ninguno de los escenarios de trabajo que promueven y apoyan la OEA, ONU y OCDE se abordan propuestas de reformas políticas, económicas, fiscales y administrativas cuyo aporte es vital para superar la crisis de las instituciones y, consecuentemente, profundizar la gobernanza pública.

Este es el escenario ideal que propone la publicación del libro: **Perú: Estado, Poder y Democracia, reformas para un Buen Gobierno libre de corrupción**. A parte del estudio de la problemática que condiciona la calidad de la gestión pública, se explora ampliamente la génesis del Estado, puesto que la corrupción no puede ser consustancial al ejercicio de las libertades y los derechos. El enfoque de integridad, territorialidad y control público, hacen pertinente la publicación.

Mientras que la relevancia, se sustenta en el hecho de saber valorar el sentido y alcances del Índice de Percepción de la Corrupción -IPC 2016 que publica la asociación Transparencia Internacional que ubica a Perú como uno de los países de alta corrupción en el sector público que con relación al año 2015 (93°), retrocede 10 posiciones al ubicarse en el puesto 103° de un total de 176 países evaluados.

Otro indicador tomado en cuenta tiene que ver exactamente con la crisis de gobernabilidad por el embalse de reformas pendientes que inducen al ciudadano ver un

aparato público ajeno a sus necesidades y autoridades poco representativas, distantes y con mucha desconfianza. En este caso, el Índice de Democracia 2016 de la Unidad de Investigación de la revista británica *The Economist*, ubica a Perú entre los países con democracia defectuosa (informalidad, exclusión, corrupción, gobierno débil, etc.).

Otro aspecto clave tomado en cuenta, es la llamada de atención que hace el Banco Mundial (2017) en el sentido que, no se está haciendo lo suficiente para cumplir la promesa de la Educación puesto que en muchos países y comunidades las políticas y programas educativos no están ayudando en el aprendizaje, considera que educar sin aprender es una injusticia y un terrible desperdicio de preciosos recursos y de potencial humano. Que, sin aprender los estudiantes estarán encerrados en sus vidas de pobreza y de exclusión y que los niños son quienes necesitan una buena educación para tener éxito en la vida.

Asimismo, la exigencia del Fondo Monetario Internacional (El País, edición del 28-09-2017) de que los países de América Latina adopten políticas enérgicas contra la corrupción para que se convierta en una excepción y no la regla. Para el organismo que dirige Christine Lagarde con pleno dominio de los casos de corrupción de Petrobras en Brasil, el escándalo de los papeles de Panamá y los sobornos Odebrecht por casi toda América Latina, *“el esfuerzo debe ser colectivo, decisivo y en varios frentes para poder romper con el equilibrio pernicioso que se come los recursos públicos y lastra el crecimiento de toda la región”*.

La reflexión final es que la realización del ideal de detener y erradicar la corrupción del aparato público, solo es posible con verdaderas reformas de tipo estructural. Un paso trascendental aquí, es avanzar en la reforma del Sistema Educativo como medio posible de asegurar la formación y desarrollo sostenible de una cultura de ciudadanía; asimismo, el relanzamiento del actual Proceso de Descentralización, avanzando hacia la Regionalización como medio de garantizar la democratización del poder y el desarrollo integral del país, impulsar la erradicación del secretismo y lograr la transparencia del ejercicio de Gobierno.

Ello en vista que la corrupción hunde sus raíces en la historia y con el paso de los años, ha penetrado los sistemas constitutivos del Estado dificultando su óptimo desempeño en favor de los ciudadanos. La corrupción confiere ventajas temporales a los corruptos; pero, a la vez, provoca daños irreparables a los pobres que buscan una mayor expansión de los beneficios que brinda el Estado para mejor vivir con paz, en libertad y en Democracia.

primera

PARTE

PROBLEMAS
Y DESAFÍOS DE LA
GOBERNABILIDAD

*“La corrupción es un mal inherente
a todo gobierno que no está
controlado por la opinión pública”.*

LUDWIG VON MISES
Economista y filósofo social austriaco
(1881 – 1973)

CAPÍTULO I

ESTADO, PODER Y DEMOCRACIA

1.1. EL ESTADO

El término Estado, comúnmente difundido y aceptado en la actualidad, hace referencia al ordenamiento jurídico (sistema legal) y político (sistema institucional) que adopta la Sociedad para asegurar su convivencia recíproca o gobernanza. Tal como ha ocurrido con el término y ejercicio del poder, diversos estudios sobre el Estado documentan antecedentes de vieja data y resultado de un largo proceso histórico de adecuación a los contextos sociales, políticos, económicos y culturales que ha experimentado la Sociedad.

No obstante, el doctor Pierangelo Schiera (Bobbio, 2010) estima que el concepto de Estado no es universal sino que sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento político que ocurrió en Europa a partir del siglo XIII hasta inicios del siglo XIX sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia de Europa desde donde se ha extendido a todo el mundo civilizado, configurándose así un modelo conceptual casi homogéneo de organización del poder.

Es del parecer que, la sutileza conceptual europea se diferencia de otros modelos históricos de Estado por la intervención de un elemento clave que es la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia que comprende todo el ámbito de las relaciones políticas. Asimismo que, la afirmación del principio de la territorialidad de la obligación política (soberanía) y la progresiva adquisición de la impersonalidad del mando político, constituyen los rasgos que mejor definen la nueva forma de organización política del Estado moderno.

Desde esa perspectiva, es fácil colegir que el traslado forzado del modelo conceptual y la forma de organización política del Estado europeo apoyado en la expansión colonial a inicios del siglo XIX a la América en los albores de la Independencia, ha impuesto una arquitectura política que no corresponde con la realidad histórica y eso explica el por qué la estructura del poder no ha logrado integrar las naciones y dar cobertura institucional a los territorios y su geografía.

En la actualidad es visible la baja densidad del Estado y, en contraste, la persistente desigualdad social y la pobreza. A propósito, el PNUD (2010) al abordar los problemas del desarrollo humano explica que la densidad del Estado no tiene nada que ver con el tamaño sino, más bien, con la capacidad que el Estado tiene para prestar servicios básicos a los ciudadanos a lo largo y ancho del territorio. La baja densidad del Estado sigue siendo una brecha pendiente de cerrar a casi 200 años de la Independencia.

1.1.1. Antecedentes del Estado

A partir del principio de que el Estado refiere al ordenamiento jurídico y político que adopta la Sociedad, datos e información que registra la Historia Universal, precisan como antecedentes del Estado contemporáneo a las primarias formas de comunidad humana que surgieron con las *polis* en la antigua Grecia y su progreso a las *civitas* con el dominio del Imperio Romano o el *regnum* que floreció en tiempos del medioevo al norte de Italia.

Las *polis* o ciudades Estado (Atenas, Esparta, etc.) que surgieron en la antigua Grecia hacia la segunda mitad del siglo VII a.C. eran pequeños territorios que comprendían predios urbanos y rurales, bosques y puertos en cuyo ámbito los ciudadanos establecieron un centro de poder autónomo y sobrevivieron hasta la incursión y dominio del Imperio Romano que instituye las *civitas*.

Las *civitas* o comunidades de ciudadanos surgieron a partir del año 753 a.C. con la fundación de Roma y la adopción de un régimen jurídico bajo principios de soberanía y uno político de autoridad común reconocida al monarca o primer rey Rómulo. Mientras que el *regnum* o reino era una entidad jurídica y geográfica que surgió durante el medioevo al norte de Italia hasta el dominio alemán de Carlomagno hacia el año 774 d.C.

Precisamente, durante la vigencia de las *polis* es donde aparecen los grandes filósofos griegos: Sócrates, Platón y Aristóteles cuyo pensamiento ha tenido vigencia por más de dos milenios. Platón (427-347 a.C.), discípulo de Sócrates en su célebre diálogo “República” (1872), habló del Estado ideal en el gobierno de una ciudad o polis, dividido en tres clases diferenciadas y distribuidas en una pirámide de poder:

1. La base, donde están los trabajadores;
2. El centro, reservado a la acción de los guerreros; y
3. La cúspide, al desempeño de los dirigentes.

A su vez Aristóteles (384-322 a.C.), gran discípulo de Platón en su obra “Política” (1988), concibe al Estado como una asociación social, económicamente más avanzada que la familia, formada por hombres en la necesidad de alcanzar el bien común. Es decir, el Estado es una asociación social y económica capaz de satisfacer las necesidades humanas cuyo objetivo político lo convierte en el medio para reproducirse o superarse, atendiendo a la naturaleza de los seres racionales.

Sin embargo, existen trabajos académicos y políticos que difieren de esa configuración histórica y documentan que el Estado solo puede ser entendido como tal a partir del momento en que la Sociedad política incorpora los principios de soberanía y la obligación legal y formal de un ciudadano a pertenecer a un

Estado, a que se refiere la naturalización, y que esto recién ocurre durante la época del Renacimiento a partir del siglo XV.

Uno de los grandes exponentes de esta nueva corriente de pensamiento político, es el filósofo y humanista inglés Thomas More (Tomás Moro, 1478-1535). En efecto, en su obra *Utopía* (1805), instituye con magistral intelecto una comunidad política ficticia afincada en una isla y regida por principios de paz, propiedad común de los bienes, autoridades elegidas por voto popular y un régimen de organización geográfica y política en torno a un gobernante en la figura del príncipe, recreando así las ideas visionarias de Sócrates y Platón.

1.1.2. La Formación del Estado

A diferencia de T. Moro que idealiza la concepción y ejercicio del Estado en la isla *Utopía* a partir de las visiones propuestas por los filósofos griegos, por aquellos años al otro lado de Europa, en Italia surgió otro ilustre pensador que la ciencia política identifica como el padre del Estado moderno, basándose en la experiencia de la ciudad de Florencia gobernada por un príncipe.

En efecto, se atribuye al filósofo y político italiano Niccolò Machiavelli (Nicolás Maquiavelo, 1469-1527), la formulación del primer tratado político sobre el Estado en su obra *El Príncipe* (1944), quien define al Estado como la acción política de un pueblo sobre los hombres en un determinado territorio y bajo el poder de una autoridad.

Tras el auge del Renacimiento, la prolija producción intelectual y política que años más tarde incorpora la cuestión social a la visión histórica del Estado en un contexto de expansión económica provocada por la revolución industrial, la globalización del comercio y la economía, el término adopta un sentido más amplio, influenciado también por las visiones socialistas que aportó el pensamiento marxista.

En opinión de R. Borja (2002), el Estado nuevo como unidad sociopolítica nació de la unificación de los entes políticos europeos bajo el absolutismo monárquico y, desde entonces el término designa a:

La unidad de poder organizado sobre un territorio determinado, con un orden jurídico unitario, una competente jerarquía de funcionarios públicos, un ejército permanente, un sistema impositivo bien reglamentado y un régimen político en el que los medios reales de gobierno y administración, que fueron propiedad de los señores feudales y monarcas absolutos, se transfirieron a gobiernos representativos a partir del triunfo de la Revolución Francesa.

Según el político ecuatoriano, los elementos constitutivos del Estado son cuatro, sin que ninguno de ellos pueda faltar de lo contrario, es imposible su existencia, a saber:

1. El *pueblo*, que es el elemento humano;
2. El *territorio*, el entorno físico;
3. El *poder político*, facultad de mando sobre la Sociedad; y
4. La *soberanía*, capacidad de autonomía sin interferencias exteriores.

Respecto de la tipología o formas de Estado, R. Borja precisa que la identificación de tal o cual tipo obedece a criterios que adopta el investigador o los académicos o los políticos para la diferenciación, siendo básicos dos criterios: a) participación del pueblo en la toma de decisiones dentro del Estado; y b) distribución del poder político según el territorio.

De acuerdo con el juego de esos criterios, en el primer caso el Estado puede ser democrático si la participación del pueblo es plena; y autocrático, cuando la dictadura o la tiranía restringen o limitan la participación. En el segundo, el Estado puede ser unitario o federal según el grado de descentralización jurídica y política del Gobierno que establecen los ordenamientos constitucionales y legales en cada cual país.

Sobre esas características básicas, desde inicios del siglo XIX, el Estado contemporáneo sigue un proceso de permanente evolución, motivado por la necesidad de dar preferente respuesta a las exigencias de la Sociedad y a los progresos tecnológicos en un contexto de profundización de la globalización económica, política, social y cultural del mundo.

En las últimas décadas y a raíz de una mayor interacción de la Sociedad en un mundo cada vez más globalizado donde el adelanto de las TIC's promueven la expansión de la economía basada en la competitividad y la dinamización del comercio como también la generación de nuevos estándares de calidad de vida, el Estado como ordenamiento político y jurídico de la Sociedad, ha sufrido mayor presión y ha adoptado una organización compleja y heterogénea; pero aún insuficiente.

En efecto, las tendencias hacia la conformación de grandes regiones políticas como la Unión Europea y la integración económica y comercial mediante la masificación de acuerdos y alianzas estratégicas bilaterales y multilaterales como la OCDE o como la Alianza del Pacífico, han revelado graves fallas en la organización de los Estados que impiden la realización del ideal de la Nación signada por la desigualdad social y la pobreza.

Aun cuando es arriesgado hablar de crisis del Estado en tiempos de globalización del mundo e integración de grandes bloques económicos y comerciales de espectro multidimensional (político, social, económico, cultural, etc.), sí es pertinente hablar del déficit de la política que ha sido desbordada por la economía y eso ha provocado la postergación de las reformas para lograr un Estado mejor organizado y efectivamente, al servicio de la gente. Este es el gran reto de la Democracia en la actualidad.

1.1.3. El Estado en el Perú

La experiencia que le ha tocado vivir al Perú en materia de formación, organización y ejercicio del Estado, es particularmente distinta a la de otros países latinoamericanos. Primero porque fue capital del Virreinato y soportó la imposición de un duro sistema colonial; y segundo, la adaptación del modelo de Estado europeo, fue traumática.

En efecto, el sistema colonial monárquico español supuso el derrumbe del Estado teocrático y monárquico del Imperio de los Incas heredado de los antiguos Imperios Wari y Tiahuanaco; y segundo, la adaptación de un modelo de Estado feudal tras la Independencia no fue la mejor ya que, al cabo de casi 200 años de vida independiente, no logra consolidarse y sigue en deuda con los propósitos de lograr el desarrollo nacional.

Según el doctor Martín Tanaka (2010), cuando desde las ciencias sociales se ha estudiado el Estado en su conjunto se ha tenido en cuenta la reforma en términos básicamente administrativos, pero desatendiendo relativamente su dimensión política y social. El Estado en las ciencias sociales peruanas tiene un rostro ambiguo, ya que lo muestra similar en su esencia a lo largo de la continuidad histórica y variable en función del juego de intereses de los grupos de poder en cada cual momento, pasando de un Estado oligárquico a uno Estado populista y de allí a un Estado neoliberal.

Dice que, así el Estado aparece como una figura omnipresente, se le invoca para dar cuenta de los problemas de la formación nacional; se denuncia su carácter excluyente, el dominio de control que ejercen las clases poderosas, su debilidad, precariedad y ausencia en gran parte del territorio nacional, desatendiendo las necesidades de la población, deslegitimando las instituciones y marcando distancias entre el Perú oficial (legal, formal) y el Perú real (provinciano e informal).

Sin embargo, sostiene que esa forma simple como es abordado por las ciencias sociales de dar por ciertos los patrones de relación de cómo es y cómo funciona el

Estado, muestra imágenes equívocas puesto que ha contribuido a la construcción de una identidad nacional y, lo que se cuestiona, no es tanto la ausencia sino su ineficiencia o debilidad en la cobertura del territorio nacional, siendo tarea pendiente avanzar en la legitimación e institucionalización del Estado.

Sobre el particular, el doctor Javier Tantaleán A. (2001), al abordar el estudio del pensamiento Occidental que ha sido adoptado para explicar la historia e institucionalidad del poder y del modelo de Estado en el Perú, coincide plenamente con las apreciaciones del doctor Pierangelo Schiera quien no estima válido el sesgo a la universalización que se hace de la conceptualización del Estado europeo.

Según el trabajo de J. Tantaleán, la dimensión histórica no ha sido convenientemente valorada por los historiadores e investigadores ya que el estudio del Estado peruano se ha generalizado siguiendo el tratamiento dado a sociedades subdesarrolladas y su historia particular, basada en el paradigma euro centrista que observa los fenómenos históricos en relación a la experiencia de la Europa feudal y más tarde capitalista que, apoyada en la revolución industrial y comercial, se expandió hacia América y Asia.

El doctor J. Tantaleán hace referencia a las asimetrías que existen entre el poder político tradicional y el poder despótico asiático en la Europa feudal que los estudiosos europeos, al fragor de la expansión colonial en los siglos XVI y XVII, no han sabido diferenciar y lo han asociado a la realidad de Occidente para explicar el desarrollo del Incanato siguiendo la filosofía griega de Aristóteles expuesta en su obra “La Política”.

En opinión del autor bajo comentario, los viajeros y pensadores europeos en un contexto de expansión colonial y, en algunos casos, por interés académico o político, estudiaban los Estados, las clases sociales, las leyes, la organización de la agricultura, las tradiciones culturales y otros aspectos, asociando las visiones orientales del modelo asiático (monarquías absolutistas, tiránicas) y del modelo despótico (gobierno absoluto, poder sin leyes), a la realidad de Occidente.

Refiere que los pensadores clásicos de la teoría del Estado Nicolás Maquiavelo, Francis Bacon, Francois Bernier y Montesquieu son quienes centraron interés en el estudio del poder político y del despotismo Oriental en la China, India, Mongolia, Turquía, etc. Pero, identifica a Montesquieu como el primer tratadista que describe el régimen de los gobiernos republicanos, monárquicos y despóticos.

Sobre el sistema político despótico en la percepción de Montesquieu, dice, todo es incierto porque todo es arbitrario; y en esos Estados, la naturaleza del Gobierno exige una obediencia extrema, y la voluntad del príncipe, una vez

conocida, tiene así infaliblemente su efecto. El déspota gobierna sin reglas de acuerdo a sus caprichos; *ergo*, la conservación del Estado, es la conservación del príncipe.

Ha indicado también que, el filósofo y economista escocés Adam Smith en su obra “*La riqueza de las naciones*”, planteó la diferenciación social, económica y política entre las realidades de Asia y Europa, aun cuando en ambos espacios era predominante la agricultura y la posesión de la tierra; pero que corresponde al filósofo alemán Friedrich Hegel el giro hacia Occidente dando relieve al principio de la libertad y la propiedad.

Hace referencia también a que, gracias a las lecciones filosóficas de F. Hegel sobre la Sociedad de Oriente donde reinaba el poder despótico y el individuo solo podía ser esclavo o amo, no obstante haber sido cuna de la civilización, el curso histórico de la teoría del poder y del Estado volvió a centrarse en el espacio europeo, cuestionando el sistema feudal del modelo asiático.

Así, tras la línea filosófica y de trabajo propuesta por Hegel, han seguido los estudios de Karl Marx, Friedrich Engels, Charles Fourier y Lewis Morgan quienes avanzan en la modernización conceptual de la familia, la propiedad privada, modos de producción y el Estado, pero bastante arraigadas en las orientaciones esclavistas y las relaciones comunitarias de parentesco y de producción.

Es del parecer que, las visiones de los pensadores europeos sobre lo despótico, lo asiático y lo Oriental bastante estudiadas y documentadas, no solo influenciaron en el pensamiento Occidental del siglo XIX, sino también, fueron trasladadas al estudio del Perú asociando o correlacionando dos tradicionales connotaciones: el despotismo y el comunismo primitivo.

Ha precisado que esas particularidades, son notorias en los estudios de Alexander von Humboldt cuando decía que antes de la colonia México y Perú estaban constituidos por pueblos agrícolas que tenían gobiernos complicados y despóticos; lo mismo, en el de Clemente Palma cuando habló de las razas, asociando criterios y términos racistas de “*comunismo patriarcal, asiatismo, decadencia, inmovilismo, oriental y raza indígena*”.

Asimismo, ha referido que la visión asiática de Occidente ha sido reeditada por investigadores, historiadores y políticos contemporáneos para encontrar una respuesta al desarrollo de la Sociedad andina y costeña, destacando lo siguiente:

1. *Riva Agüero. Habló del Imperio de los Incas como semejante de los imperios despóticos de Asia;*

2. *Horacio Urteaga. Llamó a la organización Inca de base, comunismo unilateral y parsimonioso;*
3. *José C. Mariategui. Dijo que el Imperio de los Incas era una agrupación de comunas agrícolas y sedentarias, que su organización era colectivista, que se practicaba el comunismo agrario, y su religión un colectivismo teocrático;*
4. *Victor R. Haya de la Torre. Que el Imperio era una organización de tipo asiática y un comunismo incaico;*
5. *Jorge Basadre. Que el Estado de los Incas estuvo al nivel del mundo histórico asiático, como fue China, trabajo en familias regido por un soberano; y*
6. *Pablo Macera. Que las sociedades andinas empleaban grandes masas para sus edificaciones como en el caso de las sociedades agrarias de tipo despótico Oriental.*

De acuerdo con el trabajo de investigación comparativa que hizo J. Tantaleán para conceptualizar el modelo de Estado en la visión Occidental para el caso de Perú, las tempranas formas de ciudad –Estado están en la región de la Costa y su mejor expresión fue la ciudadela Chan Chan en Trujillo del reino Chimú; y en la región andina, las ciudadelas Huari en Ancash y Wari en Ayacucho.

Claro está que el Estado de los Incas es el que cobra mayor notoriedad tanto por la expansión de su territorio como por la estructura y organización del poder, sin que ambas formas se aproximen a la experiencia vivida en Oriente (Egipto, Grecia, Roma, China, India, etc.), aunque si las precondiciones (absolutismo, propiedad colectiva y clases sociales). No siendo visible la del esclavismo.

Aquí precisa destacarse el hecho que, el descubrimiento de la ciudadela Caral y las investigaciones posteriores a fines del siglo XX, evidencia que sus antecedentes se remontan hacia 5000 a.C. convirtiéndola en la plataforma urbana más antigua del continente americano solo comparable con las culturas y pueblos que florecieron en el Oriente medio hace más de cinco milenios.

Al respecto, la arqueóloga y educadora Ruth Shady con base en sus estudios, le atribuye a la ciudadela Caral no solo ser la cuna de la civilización costeña y andina, sino también, el vestigio más remoto de Estado cuyo incipiente régimen controlaba la población, la producción y la circulación de los bienes y servicios, igualmente basado en el poder de la religión que era el principal medio de cohesión y coerción social.

Retomando el trabajo de J. Tantaleán, se asume que el ejercicio del poder de las primarias formas de ciudad-Estado tanto en Chan Chan, Huari y Wari, como mucho antes lo fue Caral, estuvo reservado a la autoridad del Curaca (jefe político administrativo del Ayllu: pueblo); y, por el Inca, una vez que fueron sometidos al dominio imperial incaico. Precisamente, el inca Pachacútec ha sido considerado el artífice del Estado incaico.

Así, llega a la conclusión de que el Estado incaico cuya capital y centro de poder político y administrativo se estableció en la ciudad imperial de Cusco quedó definido por la suma de múltiples factores de vieja data y que se fueron articulando en el tiempo, muy al margen de las precondiciones observadas en Oriente por el pensamiento de Occidente.

Entre los múltiples factores que coadyuvaron a la génesis del Estado incaico, destaca los siguientes:

1. *Acceso a los recursos productivos y un sistema de control;*
2. *Articulación de los pueblos pequeños y regiones en torno a los valles interandinos;*
3. *Ubicación de la ciudad –Estado del Cusco;*
4. *Progresiva prolongación del grupo religioso en asuntos políticos;*
5. *Crecimiento poblacional implicó un complejo grado de funcionamiento de formas administrativas y políticas;*
6. *Conflictividad entre las etnias cercanas al Cusco, apoyo profesionalización de la casta militar cusqueña.*

Tras el corto apogeo de esa génesis de Estado que llegó a cubrir gran parte de la Sudamérica andina, sugiere que la expansión del colonialismo europeo en América con el proceso de la conquista en el temprano siglo XVI significó el ocaso del poder central imperial incaico, más no así la base de la organización, en tanto se mantuvo la célula básica que era el Ayllu y su autoridad inmediata que era el Curaca.

Durante el proceso de la conquista española y la aparición de la figura del gobernador y luego la del virrey que cimentaron la institución del sistema colonial, la autoridad del Curaca se mantuvo y solo se le cambió de nombre por el de Cacique. Es decir, no se alteró su función básica de cautelar la convivencia, organizar la producción, distribuir el trabajo y facilitar la administración de los bienes y servicios.

Respecto del sistema colonial español, J. Tantaleán y otros investigadores como el doctor Julio Cotler (*Clases, Estado y Nación en el Perú*, 2005), no percibe una estructura de Estado colonial, sí un modelo de régimen político de carácter feudal y absolutista que estableció un sistema de producción y formas mercantilistas de

actividades primarias; no necesariamente, el tipo de Estado central metropolitano, aquel modelo vigente en España por aquellos años.

A partir de esas reflexiones sobre el Estado, queda claro que durante la época colonial hubo un régimen político que adoptó una estructura económica basada en formas de producción de tipo feudal y mercantilista. Un modelo que se logró fortalecer y consolidar con el poder de las armas y el auxilio del poder eclesiástico; pero que no instituye una forma definida de Estado, si más bien, un régimen político, social y administrativo para la explotación de un espacio económico al servicio de la monarquía ibérica.

Ese régimen de explotación colonial que se apropiaba del trabajo y negaba derechos a los ciudadanos y los sumía en la pobreza y miseria, poco a poco se fue debilitando por la presión social que ejercía el descontento popular que alentaron las rebeliones regionales de Túpac Amaru en 1780 y Pumacahua en 1814; además, los cambios progresivos que experimentaba Europa, siendo un ícono la Revolución Francesa a fines del siglo XVIII.

Sin duda, tanto el éxito de la gesta popular francesa en 1799 y los progresos sociales y políticos de Inglaterra hacia 1688 como también la proclamación de la Independencia de EE UU de 1776 y la aprobación de la Constitución liberal española de 1812 han inspirado los ideales libertarios en América, siendo figuras emblemáticas los libertadores José de San Martín y Simón Bolívar; asimismo, la concepción de las primeras fórmulas de Estado y el diseño de los textos constitucionales entre los independentistas americanos.

Como es sabido, tras la proclama de la Independencia del Perú en julio de 1821, el general San Martín conocedor de la realidad europea es quien introduce el término Estado de modo oficial en la vida nacional en el texto del Estatuto Provisional promulgado el 8 de octubre de ese año. Si bien no se lo define de modo expreso, si lo describe en los términos siguientes: *“es el medio constitutivo de organizar el poder; establecer un régimen político y administrativo y ser la base fundacional para hacer felices a los pueblos independientes”*.

Una vez que el general San Martín asumió el mando político y militar de las departamentos libres del Perú (rezagos de la corona española ocupaban gran parte de la Sierra centro-sur), convocó a la ciudadanía para elegir el Congreso Constituyente competente para debatir y aprobar la primera Constitución Política que, entre otros aspectos, estableciera la forma de Gobierno y rigiera la Patria libre y soberana.

Según el historiador Jorge Basadre (2015), se trataba de un gesto político del libertador ya que el Congreso era una suerte de ensayo de funcionamiento del

sistema representativo y con poco tino en el manejo de los asuntos políticos. Con el Congreso de 1822 nació la República y surgieron los primeros grupos políticos divididos en tres de entre la nobleza peruana que surgió después de 1810: unos eran partidarios del antiguo régimen; otros, de la Independencia irrestricta; y en el medio, se ubicaron los conservadores y reformistas.

Con el nacimiento de la República, el Estado como ejercicio del poder público comienza a seguir un proceso inacabado de armonizar un ordenamiento político y jurídico al servicio de la Sociedad peruana; sin embargo, la estructura social, política y económica sobre la cual se debió apoyar la construcción del ideal libertario fue la más endeble por tratarse de una pesada herencia colonial. Esa que acabó con la génesis del Estado incaico.

Dos años después, la adopción de la Constitución Política de 1823 siguió el enfoque declarativo de los preceptos comprendidos en el Estatuto Provisional de 1821 sin profundizar el sentido y alcance de los términos: Estado, Poder, Constitución, Ley, Gobierno, Nación, Poderes del Estado, Ciudadano y otros, quedando limitado el dominio conceptual y práctico solo a los políticos e intelectuales de la época.

Desde el punto de vista histórico, se observa que la orfandad de la cohesión social en la discusión, aplicación y defensa de los preceptos constitucionales y las instituciones involucradas, explica en gran medida la inestabilidad política, la presencia del militarismo que vivió el país por largas décadas y las pocas primaveras democráticas que ha experimentado el Perú durante su vida independiente.

Según anota el historiador Raúl Palacios (2012), a casi dos siglos de vida independiente aun ronda en la mente de los peruanos dos interrogantes: ¿Qué tipo de Estado deseamos? y, ¿Qué se debe reformar para que los ciudadanos en general se sientan identificados e integrados realmente a su Estado? Asimismo, que la respuesta siendo compleja y con múltiples aristas plantea la necesidad de redefinir el paradigma estatal que ha venido funcionando hasta los días actuales.

Respecto de la trayectoria histórica que ha seguido el Estado actual cuyo diseño y organización inicial correspondió a una élite intelectual criolla (liberal y conservadora) post Independencia, R. Palacios identifica hasta cuatro grandes matices:

Un Estado empírico, cuya característica fue un poder centralista con alta presencia del militarismo y ajeno a la inclusión social que marcó el tránsito del siglo XIX al XX;

Un Estado oligárquico, en cuya vigencia el poder estuvo bajo control del poder económico de los terratenientes, comerciantes y empresarios, o también la República Aristocrática que se prolongó hasta 1960;

Un Estado reformista, a cargo del tercer militarismo liderado por el general Velasco Alvarado que surgió con el golpe de 1968 y emprendió una serie de reformas de control estatal; y

Un Estado liberal que surgió con el modelo económico de liberación de los mercados y la apertura a la economía global a partir de 1990 ante el fracaso del reformismo militarista.

De acuerdo con el parecer del autor, en los primeros 50 años de la joven República, la inestabilidad política y el caudillismo militar fueron determinantes para la vida política nacional en tanto ha sido difícil conseguir la institucionalización del Estado. El ejercicio público no tuvo participación de la política partidaria, en vez de eso, la gobernabilidad y las instituciones vivieron una severa crisis.

Para sustentar esa percepción, hace referencia que en el lapso de 24 años que van de 1821 a 1845 nada menos que 40 caudillos militares alternaron el cargo de presidente, sin que ninguno haya podido demostrar capacidad para ofrecer un ordenamiento adecuado que procure estabilidad política al país, pese a que se reunieron 10 congresos y se promulgaron 7 textos constitucionales.

Finalmente y luego de pasar revista a la historia republicana entre 1821 y los albores del siglo XXI tras el retorno a la Democracia plena en el año 2000, sugiere que el orden político, económico, social, judicial, electoral, cultural e industrial circunscripto a la hegemonía centralista de Lima perjudica a las regiones y que el país persiste en la búsqueda de un Estado más democrático, moderno e inclusivo.

Como se observa, el Estado sigue siendo un instrumento de desarrollo imperfecto y sujeto de reformas. Razón por la cual y en armonía con lo antes tratado, bien se puede concluir en que el Estado de enfoque liberal ha cumplido su ciclo con las reformas de mercado y ha determinado el fin de las políticas redistributivas del ingreso nacional.

En efecto, ese Estado liberal que buscaba controlar los desequilibrios económicos con la política social del reparto de subsidios ha sido desbordado por la crisis de gobernabilidad. Las persistentes brechas de desigualdad social y pobreza de enfoque estructural, exigen una nueva generación de reformas integrales que provoquen cambios institucionales realmente revolucionarios.

Solo con reformas de enfoque estructural que permitan la profundización del proceso de descentralización y la conformación de regiones con impacto en la modernización de la gestión pública será posible reconstruir el Estado e impedir todo resquicio de abuso del poder y de corrupción que conculcan las aspiraciones de mejor vivir de la Sociedad.

1.2. EL PODER

El término poder tiene muchas connotaciones y es usado para diferenciar jerarquías de mando, cualidades de personas, competencias institucionales y organizacionales, categorías de relaciones y, entre otras, niveles de decisión. En efecto, el psicólogo estadounidense Robert Greene (2010), luego de revisar el ejercicio del poder a lo largo de 3 milenios ha establecido 48 leyes generales como ayuda para incrementar la acción o poder personal, observando la ley; e impedir el fracaso o la ruina personal, inobservando la ley.

Para el caso y con sujeción a la materia que aquí se trata, el poder es entendido como la capacidad de acción o de gestión que le asiste a una autoridad que ha sido investida por la confianza ciudadana para desempeñar un cargo dentro de la estructura del Estado. El principio muy difundido es que, la corrupción política como abuso de esa capacidad afecta a los ciudadanos, dificulta el desempeño de la economía y el progreso social, daña las instituciones democráticas y altera el clima de gobernabilidad.

La alusión de que el abuso de poder en alianza perversa con el dinero para obtener beneficios configura la práctica de la corrupción política, en sí misma, explica el mal uso del poder de una autoridad elegida por voluntad popular para administrar los recursos públicos y prestar bienes y servicios a los ciudadanos. Es decir, incumplir la misión de acercar el ejercicio del Estado a la Sociedad.

Así el **poder** como ejercicio político es inherente al de **Estado** en su relación con la gobernanza de la Sociedad. Ambos términos son resultado de un largo proceso histórico y aún, hoy, siguen siendo objeto de estudio y análisis a fin de que la legislación y la conducta humana basada en la práctica de una Cultura de Derechos, perfeccionen su funcionamiento bajo exigencias de un ejercicio más transparente, eficiente y eficaz.

Sobre el proceso histórico que ha seguido el poder y su ejercicio como facultad del Estado, existen diversas fuentes que ilustran al respecto. El político ecuatoriano R. Borja (2002), sostiene que: la antiquísima prerrogativa de mandar, imponer los designios de la propia voluntad, dar órdenes y exigir

su cumplimiento, en el seno de la Sociedad políticamente organizada, ha conservado a través de los siglos su prestigio y atracción.

Que, desde las remotas épocas en que el caudillo de la horda, el clan o la tribu reunió en sí todos los poderes de dominación social y fue, al propio tiempo, el líder político, el legislador, el jefe militar, el juez y el sacerdote o hechicero, hasta nuestros tiempos en que se ha dado un alto grado de descentralización de la autoridad pública y se la ha rescatado del puro influjo personal que antes la envolvía para someterse a cánones institucionales, el poder ha sido y es el gran objetivo de la lucha de los hombres y de los pueblos.

Que, a lo largo de los siglos se han eclipsado los caudillismos por obra del progreso político de las sociedades, que tienden cada vez con mayor definición a regir sus destinos bajo el influjo impersonal de las leyes, pero los fulgores del poder no se han opacado. Se han propuesto muchas explicaciones acerca del poder, primero se lo atribuyó a la voluntad de los dioses en las comunidades primitivas y luego, la discusión por la disputa conceptual ha sido y será inacabable.

Asimismo que, varias teorías se han propuesto a lo largo de los siglos explicar el origen y el ejercicio del poder desde diferentes campos, siendo más amplio el de la ciencia política. La primera teoría fue la teocrática, en el sentido que, el mando o el poder en tiempos de los grupos primitivos o del sistema totémico venía de la divinidad. Así en la doctrina teocrática convergen la idea del origen divino del poder que deriva la autoridad pública de la gracia de Dios o de cualquier otra representación metafísica, y la idea de que el Estado es un medio para el cumplimiento de los fines religiosos.

Dice que, otra explicación se sustenta en la teoría de la fuerza que afirmaba que el fuerte debe gobernar al débil porque esa es la ley natural. Esta teoría explicó el hecho y el derecho del mando social con la tesis de que siempre los poderosos dominaron a los débiles y los colocaron bajo su autoridad en acatamiento de una especie de dictado de la naturaleza. Así, la Sociedad política está fundada en la coerción y en la amenaza de sanciones.

Precisa que, la ciencia política alemana con sus exponentes Helmut Schmidt y Ralf Dahrendorf, llegó a la conclusión de que la política es esencialmente una cuestión de lucha, hostilidad y conflicto entre grupos y personas, siendo el soberano por ser el más fuerte quien impone su voluntad al grupo, dictar el derecho, ejercer el control sobre las sanciones y ostentar la autoridad.

Que, la escuela contractualista con base en la actitud mental del hombre del Renacimiento que deseaba buscar y descubrir nuevas verdades, surgió con la explicación racional del origen del poder, rechazó que la naturaleza

diera a los hombres autoridad alguna sobre sus semejantes y descartó que la fuerza pudiese ser el origen del mando político. Afirmó que el poder legítimo solo puede surgir de la voluntad libremente expresada de los miembros de la comunidad.

Finalmente que, la concepción estructuralista de Marx sostiene que los procesos políticos y culturales de un país están determinados por sus estructuras económicas. La explicación parte de que el poder no nace de las voluntades de agentes individuales ni se ejerce por ellos, sino que responde a los sistemas socio-económicos establecidos en una comunidad.

1.2.1. Aspectos Conceptuales

Según el politólogo italiano Mario Stoppino (Bobbio, 2010), el poder designa a la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos naturales.

Por el sentido social, dice, el poder se presenta o se convierte de genérica capacidad de obrar en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre. De modo tal que, el hombre no es sólo el sujeto, sino también, el objeto del poder social.

Refiere que el jurista polaco L. Gumplowicz lo conceptualiza así:

El poder consiste en la posesión de los medios para satisfacer las necesidades humanas y disponer libremente de tales medios. No hay poder si no hay, junto al individuo (o grupo) que lo ejerce, otro individuo (o grupo) que se ve inducido a comportarse del modo deseado por el primero, ya sea ejercido por medio de instrumentos o de cosas. El poder social: es una relación entre hombres; y como fenómeno social, es una relación triádica entre hombres (poder; objeto y sujeto: actividades en la esfera de poder).

Respecto de los modos y conflictividad del poder, Stoppino refiere que los modos específicos en que los recursos pueden ser usados para ejercer el poder, esto es los modos de ejercicio, son múltiples: desde la persuasión hasta la manipulación, desde la amenaza de un castigo hasta la promesa de una recompensa.

Dice que, algunos actores prefieren hablar de poder sólo cuando la determinación de los comportamientos ajenos se funda en la coerción. La conflictividad del poder tiene que ver, al menos en parte, con los modos específicos a través de los cuales se determina la conducta ajena.

Respecto del poder en el estudio de la política, dice que, es uno de los fenómenos más difundidos en la vida social. No existe relación social en la cual no esté presente, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo. En la política el poder adquiere el papel más importante y en relación con los fenómenos políticos el poder ha sido investigado y analizado con la mayor continuidad.

Citando al filósofo alemán Max Weber precisa que, las relaciones de mandato y obediencia más o menos continuas en el tiempo, que se hallan típicamente en la relación política, tienden a basarse no solamente en fundamentos materiales o en la pura costumbre de obedecer que tienen los sometidos, sino también y principalmente, en un específico fundamento de legitimidad.

Asimismo que, el aparato administrativo del poder legal es el de la burocracia, con su estructura jerárquica de superiores y de subordinados, en el cual las órdenes son impartidas por funcionarios dotados de competencias específicas. Después de Weber, el estudio del concepto de poder se ha dirigido hacia una de las corrientes que han dado vida a la ciencia política.

Una de esas corrientes, dice, es defendida por el profesor Harold Lasswell quien contrapone a las teorías jurídicas y filosóficas cuyo eje era el concepto de Estado, el análisis de la política en el estudio del poder como fenómeno empíricamente observable, viendo en el poder el elemento característico del aspecto político de la Sociedad, y construyó un esquema conceptual para el estudio de los fenómenos del poder en el curso de toda la vida social, examinando las relaciones entre poder y personalidad.

Además que, recientemente el sociólogo Talcott Parsons sobre los avances de Lasswell profundizando el estudio de la personalidad política, ha realizado el mayor intento en construir una teoría política general basada en el concepto de poder, determinando en la consecución de los fines, o sea en la capacidad de dar eficacia a los objetivos colectivos, la función propia del sistema político en el ámbito del funcionamiento complejo de la Sociedad.

A partir de esa premisa, dice que, Parsons define el poder como la capacidad generalizada de asegurar el cumplimiento de las obligaciones vinculadoras de un sistema de organización colectiva, en el que las obligaciones están legitimadas por su coesencialidad con los fines colectivos y, por lo tanto, pueden ser impuestas con sanciones negativas, sea cual fuere el agente social que las aplica.

En esa perspectiva sostiene que, el poder, aun conservando su fundamental connotación relacional se convierte, no obstante, en una propiedad del sistema; se vuelve, precisamente, en el medio circulante político, análogo a la moneda en

la economía, anclado en una parte en la institucionalización y en la legitimación de la autoridad, y por la otra, en la posibilidad efectiva del recurso a la amenaza, y por lo menos como recurso extremo, al uso de la violencia. Actualmente el poder es considerado como una de las variables fundamentales en todo estudio de la política.

Por otro lado, el profesor mexicano Raúl Cisneros G. (2008) es de la opinión que:

El poder es la fuerza, medio, valor, imposición, derecho, capacidad, medida, acción, relación o condición, de una organización para lograr o alcanzar las oportunidades que brinda el marco institucional en el que se sustentan sus intereses... Puede ejercer influencia sobre los procesos para normar y regular la convivencia conjunta entre sus miembros, de forma que se evite la desintegración de sus componentes y se desvirtúe el sentido de la oportunidad en que se fundamenta la razón de su existencia social.

El profesor Cisneros G., llega a esa construcción conceptual, revisando diversos aportes teóricos, entre ellos:

Thomas Hobbes (*Leviatán*, 1651), *el poder es la gran fuerza que permite al hombre articular intereses integrados y comunes que se formalizan en un contrato social. Por este pacto, los miembros de una Sociedad utilizan el poder como forma de existencia del Estado y de sus organizaciones, aglutinando la gran fuerza o poder supremo que permita salvaguardar la paz en la Sociedad.*

John Locke (*Ensayo sobre el gobierno civil*, 1662), *el poder es una condición de creación o conformación, permanencia y supervivencia de una forma legítima que surge de la asociación de individuos. Está limitado por un orden e igualdad para los miembros, sea un gobierno civil o cualquier tipo de agrupación que tenga por objetivo la relación social libre y soberana.*

Juan Jacobo Rousseau (*El contrato social*, 1792), *el poder es un medio en la realización dentro del valor significativo de lo social, es decir de las relaciones sociales. Es el instrumento que vencer las diferencias y hacer prevalecer los intereses generales sobre los individuales; es una condición del contrato social, evitando la guerra de todos contra todos.*

Friedrich Nietzsche (*Voluntad de poder*, 1888), *el poder es la expresión del proceso de vida organizada. Constituye el motor para la integración racional y la trascendencia histórica. Es la conjunción de valores y del voluntarismo entre los miembros para garantizar condiciones de agrupaciones de individuos que están asociados para alcanzar fines concretos y determinados. Es la voluntad del ser,*

siendo esta el motor de todos los procesos de la Sociedad y esta debe conducirse a alcanzar el poder como forma de existencia y permanencia social.

Dentro del marco de lo tratado, se asume que el poder es una capacidad de gestión cuyo ejercicio político está revestido de los atributos de legalidad (imperio de la ley), legitimidad (aceptación y sujeción a un orden), universalidad (conjunto, organización, territorio), relacionalidad (establece conductas entre los individuos), y organicidad (requiere de un aparato burocrático o administrativo: regulación, gestión y control).

1.2.2. Ejercicio del Poder

Respecto del ejercicio poder, M. Stoppino (Bobbio, 2010) sostiene que, *el filósofo M. Weber individualizó el poder legítimo en tres tipos puros: legal (ley), tradicional (carácter sacro) y carismático (carácter del jefe). El poder legal que caracteriza a la Sociedad moderna, se funda en la creencia y en la legitimidad de ordenamientos estatuidos que definen expresamente el papel del detentador del poder. La fuente del poder es la ley a la cual obedecen no solo quienes prestan obediencia (ciudadanos, asociados), sino también, el que manda.*

Para el economista americano John K. Galbraith (2013), quien asocia el significado de poder al reino y gloria de la divinidad o Ser Supremo, siguiendo la tesis del filósofo británico Bertrand Russell señala que,

“El poder, junto con la gloria, continúa siendo la más grande aspiración y la máxima recompensa de la especie humana”, identifica hasta tres formas de ejercicio del poder: condigno, compensatorio y condicionado.

El poder condigno es aquel que gana la sumisión mediante la habilidad para imponer una alternativa a las preferencias del individuo o grupo que sea lo suficientemente desagradable o doloroso, de modo que tales preferencias sean abandonadas... Logra la sumisión infligiendo o amenazando con consecuencias adversas.

El poder compensatorio, por el contrario logra la sumisión a través de la oferta de una recompensa afirmativa, concediendo algo que tiene valor para el individuo que se somete. En una etapa anterior al desarrollo económico... la compensación asumió diversas formas, incluyendo pagos en especie y el derecho a laborar una parcela o participar en el producto de las cosechas...

No obstante, en la economía moderna, la expresión más importante del poder compensatorio es la recompensa pecuniaria: el pago de dinero por servicios

rendidos, lo que equivale a rendir sumisión a los propósitos económicos o personales de otros... En un aspecto común tanto el poder condigno como el compensatorio, el individuo que se somete se da perfecta cuenta de su sumisión...

*El **poder condicionado** se ejerce cambiando la creencia. La persuasión, educación o el compromiso social a lo que parece natural, apropiado a correcto, hace que el individuo se someta a la voluntad de otro u otros. La sumisión refleja el curso preferido; el hecho de tal sumisión no se reconoce... el condicionado, más que el condigno o el compensatorio, es medular al funcionamiento de la economía y política, y se observa tanto en los países capitalistas como en los socialistas.*

En opinión de J. Galbraith, aparte de esas tres formas de ejercicio, precisa la existencia de tres fuentes de poder que vienen a ser los atributos o instituciones que diferencian a aquellos que esgrimen el poder de aquellos que se someten a él, como son: la personalidad, la propiedad y la organización.

De la **personalidad** o el liderazgo, dice, *es la cualidad de certidumbre física, mental, de lenguaje y moral u otro rasgo personal, que da acceso a uno o más de los instrumentos de poder. En las sociedades primitivas, tenía lugar a través de la fuerza física para infligir el poder condigno... en tiempos modernos guarda asociación primaria con el poder condicionado: habilidad para persuadir o crear una creencia.*

De la **propiedad** o la riqueza, precisa que, *esta acuerda un aspecto de autoridad, una certeza de propósito y esto puede invitar a la sumisión condicionada; pero su principal consorcio, completamente obvio, es el poder compensatorio. La propiedad o el ingreso, proporciona aquello con que comprar la sumisión.*

Y de la **organización** que, *es la fuente de poder más importante en las sociedades modernas, tiene su relación más prominente con el poder condicionado. Se da por hecho que cuando se busca o se necesita un ejercicio de poder, se requiere la organización. De la organización proviene la persuasión necesaria y la sumisión resultante a los propósitos de ella. El Estado como organización, también tiene acceso al poder condigno.*

En la forma oscura, Norberto Bobbio (2005), al abordar la cuestión del Estado a partir de la legalidad y la legitimidad de su ejercicio, habla del poder invisible al referirse a la presencia de la mafia y servicios secretos no controlados ante la obligación de dar publicidad a los actos gubernamentales para permitir a los ciudadanos conocer las acciones de las autoridades, es decir, saber distinguir lo lícito de lo ilícito.

Así, N. Bobbio explica la importancia del uso de instrumentos de control público al ejercicio del poder o de quien detenta el poder. Desde esta tesis, se

puede colegir que el reto de la Democracia moderna o la Sociedad actual es la eliminación del poder invisible o la presencia de la corrupción. En tanto esta atribución es conferida al Estado, se configura así el tipo de poder político.

1.2.3. Poder Político

Según R. Borja (2002), el poder político no sería otra cosa que la facultad de mando sobre el aparato del Estado. Precisa también que, las características principales del poder político son dos: la primera, que es un poder cuyo ejercicio está limitado a una circunscripción territorial; y la segunda, que quien detenta el poder es el único que puede ejercer la coacción física legítima para hacerse obedecer.

Con base en esas características, el poder político que pertenece exclusivamente al Estado, y los poderes de otras sociedades menores que existen dentro de un territorio determinado, tienen como particularidad común el hecho de haber surgido como respuesta a la necesidad de ordenar, unificar y dirigir las acciones de los miembros del grupo con fines de utilidad general.

Sostiene que, el poder del Estado a diferencia de otras formas, está dotado de una fuerza dominante, irresistible que tiene el monopolio de la coacción física legítima y tiene carácter de dominación territorial. No obstante, dice, el poder político es uno y el constitucionalismo que se inició con la Revolución francesa lo dividió funcionalmente en tres conjuntos: Legislativo (hacer leyes), Ejecutivo (administrar el Estado) y Judicial (impartir justicia) que sustentan el Estado de Derecho.

Desde otra perspectiva de análisis, el profesor estadounidense Joseph S. Nye (2011) es de la opinión que el futuro del poder descansa inobjetablemente, en los resultados que aporten las acciones y/o estrategias geopolíticas donde es visible la intervención de los recursos militares y económicos y un fino rol de la diplomacia.

Esa percepción surge de su trabajo en el que aborda la cuestión de la hegemonía de la política exterior de los EE UU en el sistema internacional y clasifica al poder en función de resultados en tres tipos:

1. El poder duro, aquel que debe su ejercicio al uso de las armas de la fuerza militar y las de la económica;
2. El poder suave, basado en el juego de factores institucionales; y
3. El poder inteligente, basado en el rol que cumple la diplomacia y en el buen desempeño de los tipos anteriores.

Como se observa, el estudio del poder político como facultad del Estado y su relación con el sistema político no es un tema cerrado dada la alta complejidad de actores y escenarios. El poder se caracteriza por su dinamismo y su progreso a largo de la historia. En un inicio, el ejercicio se fundaba en las leyes sociales dispuestos por la autoridad ya sea amparada en la fuerza militar o en el auxilio de la iglesia o de la sabiduría. El ejercicio del poder o el de impartir justicia era un deber divino ajeno a las tareas del hombre.

Con los años la aparición formal del Estado y el progreso del Derecho, ambos aspectos claves se rigen por leyes e instituciones. No obstante, el control público sigue concitando interés de la ciencia a fin de que la legislación oriente las acciones gubernamentales al interés de la Sociedad bajo exigencias de mayor transparencia, eficiencia y eficacia tanto en el uso de los recursos públicos como en la prestación de los bienes y servicios. Es decir, ejercicio del poder político sin corrupción.

1.3. EL GOBIERNO

El término Gobierno hace alusión a la función ejecutiva del Estado bajo el principio de la separación de Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). En cada caso, supone la administración de los recursos públicos y la prestación de bienes y servicios a la Sociedad. El régimen político que adopta un país y la forma en que se organiza y desarrolla institucionalmente, configuran un conjunto sistémico de organismos públicos que hacen posible la gobernanza pública.

El desarrollo conceptual del término Gobierno igual que los de Poder y Estado data de siglos atrás; pero la práctica tiene ya milenios puesto que nació en tiempos de las polis griegas y, en tiempos modernos ha evolucionado para mejor responder a una Sociedad cada vez más exigente y, por esta razón, se asume que su construcción es dinámica y sigue un proceso permanente acorde con su categoría histórica.

No obstante, son constantes tres dimensiones: política (capacidad para tomar de decisiones); administrativa (atribuciones para el uso de la cosa pública); y social (compromiso al servicio del bien común). La cuestión, como siempre, sigue siendo qué reformas y qué arreglos institucionales son los más idóneos para lograr un Gobierno más eficiente, eficaz y transparente, libre del abuso de poder y capaz de detener y erradicar toda práctica de corrupción.

1.3.1. Aspectos Conceptuales

En opinión del profesor italiano Lucio Levi (Bobbio, 2007), el origen del término Gobierno entendido como ejercicio del poder público es mucho más antiguo que el de Estado que apareció en el siglo XVI ya que los antecedentes se remontan a las primarias formas de régimen político administrativo (reglas y autoridad) que adoptaron las ciudades-Estado en la antigua Grecia para que puedan convivir los ciudadanos y realizar sus actividades dentro y fuera de las fronteras de las comunidades.

Sostiene que en el lenguaje político corriente, el Gobierno define al conjunto de personas que ejercen el poder político o aquellas que determinan la orientación política de una cierta Sociedad; y que, el poder estando bien institucionalizado, tal como ocurre en las sociedades modernas, está asociado a la noción de Estado.

Bajo esa premisa, dice que la expresión gobernantes refiere al conjunto de personas que gobiernan el Estado y la de gobernados al grupo de personas que están sujetas al poder de Gobierno de un área estatal. Sin embargo, refiere que existe otra acepción del término que ya no solo se limita al conjunto de personas, sino al conjunto de órganos que institucionalmente se les ha confiado el ejercicio del poder.

Desde otra perspectiva, R. Borja (2002) precisa que el Gobierno es un órgano constitutivo del Estado junto con el territorio, el pueblo y la soberanía e implica el ejercicio de dos funciones básicas: conducir personas y administrar la cosa pública en los tres Poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), cada cual con su propia reglamentación y organización sistémica.

Sostiene que, el Gobierno se presenta como un elemento indispensable en toda organización social, hoy y como lo ha sido siempre a través de los siglos. Todas las ideologías concuerdan, excepto el anarquismo. Asimismo que, la gestión del Gobierno se circunscribe a la noble misión de dar preferente atención al interés general (bueno) por sobre intereses particulares (malo).

1.3.2. Formas de Gobierno

Según el jurista y filósofo italiano N. Bobbio (2001), el estudio del fenómeno político a través de la historia siempre converge en las visiones de los pensadores griegos como Heródoto quien vivió en el siglo V a.C. cuyas reflexiones fueron sistematizadas teóricamente un siglo después por Platón y Aristóteles quienes vienen a ser los defensores de las tres formas clásicas de Gobierno: el de muchos, el de pocos y el de uno.

Ha precisado también que, el progreso de la ciencia social en el estudio de la política ha determinado que esas tres formas de Gobierno no sean consideradas solo clásicas, sino también, modernas porque ahora mismo se les reconoce con los términos: Democracia para referirse al gobierno de muchos; Aristocracia, al gobierno de pocos; y Monarquía, al gobierno de uno.

Citando al célebre pensador griego Heródoto, el autor reproduce partes del Libro III de la obra Historias destacando la discusión de tres personajes imaginarios como Otanes, Megabyzo y Darío quienes exponen sus ideas acerca de la mejor forma de Gobierno que debería ser instaurada en Persia a la muerte del rey Cambises que aconteció en el curso del siglo VI a.C.

Los términos de tan simbólica discusión en torno a la defensa de las tres formas de Gobierno en donde Otanes es partidario del gobierno del pueblo, Megabyzo del gobierno de pocos y Darío de uno, cada cual descalificando la posición del otro, se resume en lo siguiente:

Otanes, proponía entregar el poder al pueblo persa, argumentando que ninguno de ser hecho monarca: sería una cosa desagradable e injusta... cómo podría ser una cosa ordenada un gobierno monárquico, si el monarca le está permitido hacer lo que quiera sin responder ante nadie...

Megabyzo, exhortaba a entregarse a la oligarquía, diciendo: Lo que Otanes dijo para abolir la monarquía, eso también queda dicho por mí; pero lo que aconsejaba de conferir el poder al pueblo se ha apartado de la mejor opinión, pues nada hay más obtuso y prepotente que una multitud inepta... de ninguna manera es aceptable que unos hombres, huyendo de la insolencia de un tirano, caigan en la de un irresponsable populacho... habiendo elegido a un grupo de los mejores hombres, invistamos a estos con el poder... es natural que de los mejores hombres sean las mejores decisiones.

Darío, lo que dijo Megabyzo acerca del gobierno popular me parece haberlo dicho correctamente, no así lo concerniente a la oligarquía. Pues propuestas tres cosas y siendo todas muy buenas en principio, es decir; la mejor democracia, la mejor oligarquía y la mejor monarquía, afirmo que ésta es muy superior. Pues nada mejor podría aparecer que un solo hombre, el mejor; ya que, utilizando tal criterio, administraría intachablemente al pueblo...

En una oligarquía, entre quienes practican la virtud para el bien público es fácil que nazcan graves enemistades personales: cada uno de ellos quiere ser jefe y hacer prevalecer su opinión, por eso ellos llegan a odiarse recíprocamente; de aquí brotan las facciones, y de las facciones el delito... Y a la vez, cuando el pueblo gobierna, es imposible que no se origine la corrupción en la esfera pública; la

corrupción no genera enemistades, sino sólidas amistades entre los malvados: los que actúan contra el bien común lo hacen conspirando; y tal cosa existe hasta que alguno, habiéndose puesto al frente del pueblo, calma a los tales... la monarquía es la mejor forma de gobierno.

A partir de las visiones de Heródoto sobre las formas de Gobierno ideadas para Persia, N. Bobbio profundiza el estudio de las teorías en las reflexiones de otros pensadores clásicos como Platón, Aristóteles y Polibio antes de avanzar en los tratadistas del Renacimiento: Nicolás Maquiavelo, Juan Bodino, Thomas Hobbes, Giovanni Vico y Montesquieu.

De los pensadores griegos, destaca que Platón examinó conservadoramente en sus escritos hasta seis tipos de constituciones relativas a formas de Gobierno que identificó cronológicamente. Cuatro son consideradas como corruptas: timocracia, oligarquía, democracia y tiranía; y dos, ideales: monarquía y aristocracia.

Al explorar la valoración que hace Platón, indica que, de las cuatro constituciones corruptas, la oligarquía propia de la aristocracia, la democracia como gobierno del pueblo y la tiranía de la monarquía son formas degradadas de las tipologías tradicionales; en cambio, la timocracia (característica del decadente gobierno de Esparta) designa una forma de transición entre la constitución ideal y las tres formas malas tradicionales.

Aun cuando se percibe una predisposición a valorar la timocracia como una forma entre la monarquía y la aristocracia, el autor al revisar otros tratados de Platón, evidencia la tesis de que entre las seis formas de Gobierno, valorando tres como buenas y otras tres como malas, la democracia aparece como la peor forma de las buenas (monarquía, aristocracia y democracia) y la mejor entre las formas malas (democracia, oligarquía y tiranía).

Respecto de Aristóteles, el autor le atribuye ser el defensor de la teoría clásica de las formas de Gobierno. Aun cuando se explaya en dos formas (democracia y oligarquía), identifica en él la reflexión de que hay muchas constituciones diferentes y las presenta de modo positivo y de modo negativo, según sea el ejercicio del poder soberano de la ciudad.

Citando partes del tercer libro de la obra *La Política*, refiere que la tipología se basa en el uso de dos criterios básicos: quién gobierna y cómo gobierna. La reflexión es la siguiente:

Ya que la constitución y gobierno significan lo mismo y el órgano de gobierno es el poder soberano de la ciudad, es necesario que el poder sea ejercido por una persona o unos pocos o la mayoría. Cuando el uno, pocos o la mayoría ejercen el

poder en vista del interés general, entonces forzosamente esas constituciones son rectas, mientras que serán desviaciones los que atienden al interés particular de uno, de pocos o de la mayoría...

Tenemos la costumbre de llamar monarquía al gobierno unipersonal que atiende el interés general, y aristocracia al gobierno de pocos cuando se propone el bien común; cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todas las constituciones política... Las degeneraciones de las mencionadas formas de gobierno son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia, y la democracia de la política...

Al explicar la tesis planteada por Aristóteles, precisa que el criterio de quién gobierna distingue a las constituciones si el poder del gobierno reside en una sola persona (monarquía), en pocas personas (aristocracia) o en muchas (politia o democracia); y según el criterio de cómo gobierna, las constituciones son buenas o malas y en consecuencia a las tres primeras formas buenas se contraponen o se agregan las malas (tiranía, oligarquía y democracia).

De modo práctico, sugiere que se tendría como conclusión la tesis de que la terminología monarquía entendida como gobierno de uno solo, en sí misma, es buen gobierno y le corresponde el de tiranía para calificarlo como malo. Al contrario, oligarquía o gobierno de pocos, quiere decir gobierno malo de pocas personas y le corresponde, el de aristocracia como bueno.

Con relación a estos tiempos, ha referido que el término oligarquía sigue empleándose de modo peyorativo para identificar grupos restringidos de poder; en cambio, el de aristocracia conserva su sentido original de bueno ya que hacía referencia a gobierno de los mejores. La novedad, dice, reside en el hecho que la democracia mantiene su sentido y significado de gobierno de muchos y bueno.

Sobre Polibio que vivió en el siglo II a.C. (nacido en Grecia y deportado a Roma), dice ser un historiador y a diferencia de los filósofos Platón y Aristóteles es quién describe la constitución romana y le atribuye ser el primer tratadista del Derecho público romano y, en tal virtud, el autor más completo de las teorías de las formas de Gobierno que ha sabido transmitir la historia.

Del libro VI de las Historias de Polibio, expone las tres tesis siguientes:

1. *Existen fundamentalmente seis formas de gobierno: tres buenas y tres malas;*
2. *Las seis formas de gobierno se suceden una a otra según cierto tiempo; y*
3. *Además de las seis formas tradicionales, existe una séptima de la cual la constitución romana es un ejemplo, que en cuanto a síntesis de las tres formas buenas es la mejor constitución.*

N. Bobbio con la calidad académica y docencia política que lo caracteriza, ha indicado que con la primera tesis se confirma la teoría tradicional de las formas de Gobierno sustentadas por Heródoto, Platón y Aristóteles; la segunda, la teoría de los ciclos ya que las formas identificadas se dieron de modo progresivo en la historia de Grecia; y la tercera, exponía la teoría del Gobierno mixto que se había instituido en Roma.

Anotando además que, Polibio ratifica la existencia de tres tipos de constituciones (reino, aristocracia y democracia) y que la terminología *politia* empleada por Aristóteles para referirse a las mayorías, cambió el término de *politia* por el de democracia en forma positiva, ya no más negativa como era calificada por los tratadistas Platón y Aristóteles.

Citando los escritos de Polibio, reproduce la reflexión siguiente:

No todo gobierno de una persona ha de ser clasificado inmediatamente como reino, sino solo aquel que es aceptado libremente y ejercido más por la razón que por el miedo o la violencia. Tampoco debemos creer que es aristocracia cualquier gobierno de pocos hombres; solo lo es la presidida por hombres muy justos y prudentes, designados por elección.

Paralelamente, no debemos declarar que hay democracia allí donde la turba sea dueña de hacer y decretar lo que le venga en gana. Solo la hay allí donde es costumbre y tradición ancestral venerar a los dioses, honrar a los padres, reverenciar a los ancianos y obedecer a las leyes... Hay que afirmar pues, que existen seis variedades de constituciones: las tres repetidas por todo el mundo... y tres que derivan de éstas: la tiranía, la oligarquía y la olocracia.

Respecto del término olocracia, dice que Polibio a diferencia del de democracia que significa buen gobierno popular, hace referencia al gobierno popular en su forma corrupta y que ha sido utilizado en un lenguaje culto y de poca trascendencia.

Por el orden cronológico, tal como surgieron las formas de Gobierno como sucesión de constituciones buenas y malas para relacionar el periodo de crecimiento, florecimiento y decadencia que experimentó Grecia, da cuenta de lo siguiente:

El primero que se forma por un proceso espontáneo y natural es el gobierno de uno solo, y de él deriva, por una preparación y una enmienda, el reino. Pero se deteriora y cae en un mal que le es congénito, me refiero a la tiranía, de cuya disolución nace la aristocracia. Cuando ésta, por su naturaleza, vira hacia la oligarquía, si las turbas se indignan por las injusticias de sus jefes, nace la democracia. A su vez, la soberbia y el desprecio de las leyes desembocan, con el tiempo, en la olocracia.

Con relación a la teoría del Gobierno mixto referido a la constitución del Gobierno de Roma que posiciona a Polibio en el pensamiento político como el principal exponente, al relacionar la idea del Gobierno mixto y la teoría de los ciclos, establece el principio de que las formas tradicionales de constitución rectas y malas, son de breve duración porque están destinadas por la misma naturaleza a transformarse en una forma diferente.

Sobre la teoría del Gobierno mixto que se caracteriza de las formas tradicionales rectas o corruptas que son inestables, dice ser una constitución óptima que es producto de un arreglo entre las tres formas clásicas (monarquía, democracia y aristocracia) y que un ejemplo, era la constitución de Esparta promulgada por el legislador Licurgo. Siendo evidente el principio del control recíproco de los poderes o del equilibrio de Gobierno.

La arquitectura del Gobierno mixto se sustentaba en las virtudes de las mejores constituciones, evitando que alguna de ellas se desarrollara más de lo necesario. La forma de Gobierno consistía en que el poder del rey (monarquía) es frenado por el pueblo (democracia) que tiene una adecuada participación en el Gobierno, y el pueblo a su vez lo es por el senado (aristocracia).

En cuanto a los pensadores del Renacimiento, N. Bobbio encuentra el inicio de un nuevo proceso en la historia del pensamiento político con los aportes de Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Vico y Montesquieu quienes introducen el concepto de Estado y profundizan el estudio de la República.

En las obras de Maquiavelo, hace visible dos tipos de Estado (repúblicas y principados); y dentro de ellos, tres formas de Gobierno: aristocracia y democracia en las repúblicas; y solo monarquía en los principados, aspectos ya ampliamente tratados en lo que al Estado se refiere.

De Bodino, destaca el concepto de soberanía bajo el principio de poder supremo o poder soberano del Estado, no admite otro poder, salvo el que provee las leyes, ratificando las tres formas clásicas de Gobierno, en los términos siguientes:

Afirmamos que no hay más que tres regímenes o tres formas de Estado: la monarquía, la aristocracia, la democracia. Ya hemos dicho que monarquía se llama al Estado en el que uno sólo tiene la soberanía, y el resto del pueblo está excluido de ello; democracia o régimen popular aquel en el cual todo el pueblo o su mayoría reunida en asamblea tiene el poder soberano; aristocracia aquel en el cual una minoría, reunida en cuerpo, tiene el poder soberano y da la ley al resto del pueblo, sea en general o en particular.

Respecto de Hobbes, dice de éste tener una visión más completa acerca del Estado a diferencia de Bodino que dividió las relaciones públicas y privadas en donde el poder soberano no interviene, ratifica el principio de la soberanía como poder absoluto pero le añade el de la indivisibilidad para comprender la regulación estatal de las relaciones privadas (entre ellas el derecho de propiedad) y critica la supuesta estabilidad de la forma de Gobierno mixto.

A partir de esa precisión, dice que Hobbes, discrepa de la existencia de seis tipos de forma de Estado que han introducido los antiguos escritores políticos, puesto que sólo ha observado tres formas clásicas: monarquía, aristocracia y democracia; y que las formas opuestas de anarquía, oligarquía y tiranía no tenían tal calificación por ser juicios de valor o diferentes opiniones de los ciudadanos respecto del Gobierno o de los gobernantes.

En el caso de Vico, a diferencia de los escritores clásicos que fijan sus estudios en los regímenes que surgieron en determinadas ciudades y territorios, destaca la visión universal de la historia del pensamiento político al cambiar el orden cronológico de los ciclos en que se constituyeron las formas de Gobierno (aristocracia, democracia y monarquía) en la historia de Roma, partiendo del hombre primitivo o estado de la naturaleza hasta las repúblicas o gobiernos civiles.

De Montesquieu que como ya se ha referido aborda la cuestión del despotismo o poder despótico, a diferencia de Vico que estudió acerca del desarrollo histórico de la humanidad, destaca la visión espacial y geográfica que la considera como una visión general de la Sociedad al estudiar las leyes que gobiernan el movimiento y las formas de las sociedades humanas, examinando el mayor número de sociedades históricas.

A partir de ese amplio dominio de las leyes de la Sociedad que corresponden diferentes tipos de régimen político, le atribuye la teoría de la separación de poderes (constitucionalismo moderno) e identifica tres formas de Gobierno: republicano, monárquico y despótico.

- * *Republicano, es aquel gobierno en que todo el pueblo (democracia), o parte de él (aristocracia), tiene el poder supremo;*
- * *Monárquico, aquel en el que uno gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y*
- * *Despótico, aquel en el poder también está en uno solo, pero sin leyes ni frenos pues arrastra a todo y a todos tras su voluntad y caprichos.*

Finalmente, hace mención a la teoría contemporánea sobre el Estado expuesta por el filósofo alemán Friedrich Hegel que si bien no difiere de

la posición de Montesquieu, habla de las virtudes de la constitución de Alemania y que los Estados monárquicos fueron invento de las poblaciones germánicas. Distinta es la percepción sobre Karl Marx que concibe al Estado de forma negativa y recurrentemente, las formas de Gobierno.

A partir de las reflexiones de N. Bobbio bien se puede argumentar que en tiempos actuales, el concepto y práctica de Gobierno sigue un proceso de evolución permanente apoyado en el progreso del constitucionalismo moderno. Los países cualquiera sea su sistema político, mediante textos constitucionales o leyes que aprueban, determinan o establecen la forma de Gobierno que estiman más conveniente para alcanzar el desarrollo de la Sociedad y asegurar su prosperidad en el futuro.

1.3.3. Forma de Gobierno en el Perú

En el caso peruano y desde el punto de vista de proceso histórico son aplicables las teorías clásicas del pensamiento político al estudio de las formas de Gobierno que ha tenido el Perú. No por extensión, sino por las particularidades que le son propias y explican las primarias formas de organización política, social y administrativa que adoptaron los pueblos (Caral, Chan Chan, Huari, Tiahuanaco, Wari, Tahuantinsuyo, etc.) para poder asegurar la convivencia, expandir territorios, ordenar la producción, intercambiar bienes y avanzar en su desarrollo.

Como ya se ha referido también, durante la colonia no se ha tenido una forma definida de Gobierno pese a que era sede del Virreinato. Sin duda, el primer debate político sobre la forma de Gobierno que debía adoptar el Perú ocurrió en el seno del Congreso Constituyente de 1822 luego de la proclamación de la Independencia nacional e institución del Protectorado o Gobierno Provisional del general José de San Martín en julio de 1821.

Con el Reglamento Provisional de febrero 1821 que luego cambió por el de Estado en octubre del mismo año, el libertador San Martín trazó las primeras bases de una forma de Gobierno con la organización de la administración y la creación de las primeras instituciones públicas. La formalización republicana vino con la instalación del Congreso Constituyente y la aprobación de las Bases de la Constitución Política de la República Peruana en diciembre de 1822.

En efecto, el artículo 4° de ese primigenio ordenamiento político y jurídico estableció que el Gobierno de la Nación era popular representativo, un principio que fue ratificado con el texto definitivo de la primera Constitución Política de 1823, en los términos siguientes:

Sección Segunda: Del Gobierno**Capítulo I: Su Forma**

Artículo 27º.- El Gobierno del Perú es popular representativo.

Artículo 28º.- Consiste su ejercicio en la administración de los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que quedan divididas las principales funciones del Poder Nacional.

Artículo 29º.- Ninguno de los tres Poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos.

Lamentablemente, los acontecimientos previos a la aprobación de ese primer texto constitucional que dividieron posiciones antagónicas entre un régimen monárquico constitucional defendido por el general San Martín y un republicano por la mayoría de los diputados liberales, entre ellos, Luna Pizarro y Sánchez Carrión, ensombrecieron el clima político y la inestabilidad política que se agudizó con la crisis económica, impidió su implementación, siendo modificada en 1828.

Una vez consolidada la Independencia tras la gloria de las Batallas de Junín y Ayacucho en 1824 bajo el mando del general Simón Bolívar que significó el fin del sistema colonial con la expulsión del ejército español, mejoraron las cuestiones sobre el manejo del Estado y entró en vigencia la Constitución liberal de 1828 que es considerada la madre del resto de textos constitucionales que adoptó el Perú.

Respecto de la forma de Gobierno, el Título Tercero de la nueva carta constitucional, estableció lo siguiente:

Artículo 7º.- La Nación Peruana adopta para su Gobierno la forma popular representativa consolidada en la unidad.

Artículo 8º.- Delega el ejercicio de su soberanía en los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que quedan distinguidas sus principales funciones.

Artículo 9º.- Ninguno de los tres Poderes podrá salir jamás de los límites prescritos por esta Constitución.

Visto así el texto constitucional tan preciso en el concepto y profundo en su contenido, inevitablemente surge la pregunta de cómo es que el legislador peruano de aquellos tiempos convino en la adopción de un régimen político de forma de Gobierno que estimaba era el adecuado para construir un Perú

justo y libre; y sobre qué teorías de pensamiento político u experiencias validas en el resto del mundo descansaba esa confianza. Entre las varias respuestas que existen en la literatura e historia nacional, es notable la del jurista García Belaunde.

Según el doctor Domingo García Belaunde (1991), el concepto de formas de Gobierno es reciente y no van más allá del siglo XIX, pero que el contenido que éste encierra tiene una larga historia con arreglo a las teorías clásicas de los pensadores griegos y que, en la actualidad, cualquier estudio puede encontrar una diversidad de concepciones y de criterios con relación a la doctrina de las formas de Estado (jurídicas y políticas); y al lado, las formas de Gobierno.

Sostiene que, entre las formas de Gobierno en sentido amplio o moderno se identifican hasta tres: presidencial, parlamentaria y de asamblea (o directorial o convencional) y que en la actualidad se les denomina sistemas de Gobierno como un criterio empleado para diferenciar la tripartición de la teoría clásica. Sobre la forma de asamblea, dice que se originó en la Revolución Francesa y que sobrevive en la Confederación Helvética -Suiza.

Respecto de los otros modelos vigentes (presidencialista y parlamentaria), indica que las características básicas no se cumplen en cada cual realidad o país, habiendo surgido una fórmula intermedia, también conocida como Semipresidencialista que se sustenta en la experiencia de la Constitución de Francia de 1958 y la modificación de 1962 (presidente de la República electo por el pueblo igual que el Parlamento).

Sobre la forma presidencialista ha referido que, se caracteriza por la entrega del poder de las decisiones al jefe de Estado quien al mismo tiempo es el jefe de Gobierno, pero existe un sistema rígido de separación de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); y el Ejecutivo es elegido por el pueblo.

Asimismo, sobre el modelo o forma parlamentarista que, nació en Europa y se caracteriza por haber conferido al Parlamento o Poder Legislativo el eje y el poder decisorio y central en la marcha del Estado. De modo general el jefe de Estado es elegido por el Parlamento; y existe un ejecutivo de tipo dual (jefe de Estado y jefe de Gobierno).

Respecto de la experiencia política que ha seguido América Latina, el jurista García Belaunde sostiene que desde la segunda década del siglo XIX tras la Independencia siempre ha existido la forma de Gobierno presidencialista y en algunos casos han sido visibles ciertos matices de la forma parlamentarista que adoptaron Uruguay (1919-1966) y Brasil en dos periodos relativamente cortos (1838-1889 y 1961-1965).

Que, inicialmente la autoridad ejecutiva tenía excesivos poderes ejercidos de manera abusiva y casi sin control alguno de parte del Parlamento, hecho que lo hacía aparecer a los ojos del mundo como un signo propio de Latinoamérica porque el modelo mismo se había deformado al extremo de que la ley era la simple expresión de lo que quería el presidente y, ésta figura que gobernaba era un invento de América a diferencia de Europa, siendo inevitables las dictaduras en el proceso histórico.

Con relación a Perú, el jurista sostiene que el país en un momento de transición de un régimen autoritario y personalista (sistema incaico y colonial) a uno independiente, optó por el modelo presidencialista creado por los EE UU y que a ese modelo original se adicionaron diversos elementos de control tomados del modelo parlamentario.

La idea de los legisladores peruanos, refiere, era limitar al máximo posible los excesos del poder conferido al presidente conforme lo han previsto las sucesivas cartas constitucionales de 1828 y 1856 con la inclusión de las figuras: ministros de Estado, refrendo ministerial y Consejo de Ministros. Asimismo, que el siglo XX ha sido notable la incorporación de nuevos resortes de control parlamentario en la Constitución de 1933 y la de 1979.

A diferencia de otros trabajos de estudiosos peruanos que sustentan la idea de un modelo o sistema Semipresidencial en la actualidad, dada la notoriedad de los mecanismos de control parlamentario incorporados en el siglo XX y la tesis del politólogo francés Maurice Duverger, no percibe ninguna mixtura.

Tampoco el régimen de presidencialismo parlamentario y de modelo Semipresidencial propuesto por el constitucionalista chileno Humberto Nogueira Alcalá; sino más bien, una forma de Gobierno presidencial disminuida, atenuada o frenada ya que el presidente es en última instancia quien tiene las decisiones, solo que atemperado por los controles políticos parlamentarios, por la opinión pública y por los partidos políticos.

Sobre el Gobierno, resta decir que, el avance del constitucionalismo moderno, el desarrollo económico, el progreso social, la creciente globalización del mundo y, entre otros factores, el adelanto tecnológico y marcadas tendencias hacia la armonización del Derecho internacional, si bien ha favorecido la profundización de la Democracia y casi la desaparición del militarismo, no han podido detener y cerrar el paso a la corrupción arropada en regímenes populistas.

El populismo no es un término o contenido que calce en la categoría de las formas de Gobierno, si más bien, hace referencia a toda acción estatal o

gubernamental que busca la universalización de los derechos ciudadanos en sociedades secularmente marcadas por la desigualdad social y la pobreza, per se no es práctica política mala.

La condena es porque la práctica casi siempre ha sido apoyada en un discurso excluyente y medidas efectistas que impiden la profundización de la Democracia. En este caso, el populismo hace referencia a toda acción unipersonal antes que institucional de los regímenes presidencialistas por controlar el descontento o ganar simpatías populares mediante políticas asistencialistas e insostenibles por arbitrarias y permisivas al abuso del poder y la corrupción.

Según N. Bobbio (2007), América Latina ha sido (citando a Torcuato di Tella y Gino Germani), y hasta cierto punto es, un continente fértil en experiencias populistas. La experiencia latinoamericana ha sido diferente a la europea ya que la primacía de rasgos tradicionales y patrones ideológicos, ha impedido que la movilización sin capacidad para absorber y canalizar demandas haya integrado a la Sociedad.

Así la integración de la Sociedad peruana y en la mayoría de los pueblos latinoamericanos sigue siendo un caro anhelo y un persistente desafío de la Democracia. Mientras se sigan postergando las reformas integrales (políticas, económicas, fiscales y administrativas), las brechas en la legislación y la falta de arreglos institucionales impedirán que la forma de Gobierno sintonice con las expectativas de la Sociedad, dificultando la gobernanza pública.

1.4. LA NACIÓN

La Nación, en su estado natural, hace referencia a una gran comunidad humana heterogénea y diversa cultural y geográficamente, formada de un legado histórico y de un compromiso por un futuro común. Con el progreso social y la necesidad de su incorporación al pensamiento político moderno con la institución del Estado y las formas de Gobierno, el uso del término y el contenido que en sí mismo encierra, ha determinado su relación al de pueblo (s) o Sociedad (es).

En efecto, con la aparición del Estado y la trascendencia que alcanzó con la Revolución Francesa, el ordenamiento político y jurídico le ha conferido el principio del ejercicio de la soberanía y adopta el nombre de Nación política; y las visiones pluriculturales del desarrollo común, el de Nación cultural. Desde entonces la discusión es intensa: unos asumen que la Nación no ha sido integrada por el Estado y otros que el ideal de su realización es una ficción. No obstante, siempre se renuevan esfuerzos y voluntades de persistir en el logro.

1.4.1. Aspectos Conceptuales

De acuerdo con el parecer del profesor italiano Francesco Rossolillo (Bobbio, 2007), el término Nación apareció en Europa (Alemania, Francia, Italia, etc.), se masificó durante el proceso de la Revolución Francesa a fines del siglo XVIII y designa normalmente, a un colectivo social o grupo de hombres unidos por un vínculo natural (razas, creencias, territorio, etc.) y en razón de ese vínculo, se constituye en base social necesaria para organizar el poder político en la forma de Estado nacional.

Sobre el particular, el político R. Borja (2003) precisa que el uso del término en un inicio provocó una confusión con el de Estado, pero que gracias a los trabajos de los filósofos alemanes Johann Gottfried von Herder y Johann Gottlieb Fichte grandes exponentes del romanticismo alemán adoptó una acepción lingüístico-cultural para referirse a las naciones germánica, eslava, árabe, anglosajona, etc. independientemente de los Estados y formas de Gobierno que sobre ellas se han instituido.

Sin embargo, dice que, a mitad del siglo XIX el uso inapropiado del término por el político italiano Giuseppe Manzini con la prédica del Estado nacional (personas con una lengua, cultura e historia común), provocó una confusión entre Estado y Nación que incluso llegó al Derecho constitucional en diversos países.

A partir de esa apreciación, el concepto clásico de Nación es como sigue:

La nación es una comunidad humana de la misma procedencia étnica, dotada de una unidad cultural, religiosa, idiomática y de costumbres, poseedora de un acervo histórico común y de común destino nacional.

En su opinión, lo que caracteriza a una Nación es la comunidad étnica, cultural, religiosa y lingüística que se forma dentro de un grupo humano a lo largo de siglos de convivencia; y que el territorio no necesariamente, es un elemento de la Nación ya que puede haber Nación sin territorio como lo demuestran la existencia del pueblo o Nación judía, el pueblo polaco u otro que pueda tomarse de los registros de la historia.

1.4.2. Formación de la Nación

A tenor de los aspectos conceptuales queda meridianamente claro que la Nación como una comunidad humana es mucho más remota que el Estado, no se forma por la sola institución estatal o por el hecho de ocupar un espacio geográfico; o también, por la sola creencia que, una comunidad de personas que

hablan el mismo idioma comparten la misma cultura y una historia en común, les asiste el derecho de constituirse como tal.

A propósito el filósofo e historiador francés Ernest Renan (1882) en su trabajo, *Qué es una Nación?* ha sostenido que, no es la tierra (campo de la lucha y el trabajo) más que la raza (hombre y pueblo) lo que hace a una Nación.

Que, una Nación es un principio espiritual, nada material es suficiente y es resultante de las complicaciones profundas de la historia, una familia espiritual, no un grupo determinado por la configuración del suelo.

Ha precisado que, no basta la raza, la lengua, los intereses, la afinidad religiosa, la geografía y las necesidades militares para crear ese principio espiritual. Que, hace falta mucho más:

Una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas la forman... Una está en el pasado, la otra en el presente. Una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa. El hombre, no se improvisa. La nación como el individuo, es el resultado de un largo pasado de esfuerzos, de sacrificios y de desvelos.

En opinión de R. Borja, la definición por su profundo contenido implica la armonización de varios elementos constitutivos, al decir que:

La nación tiene varios elementos: unidad étnica, cultural y religiosa; comunidad de lenguaje y de costumbres; comunidad de historia, sentimiento de nacionalidad compartido por todos sus miembros y adhesión de ellos a los puntos sagrados que cada comunidad tiene.

Para F. Rossolillo, la realización de la Nación como ideal de lograr el desarrollo de una comunidad humana no es un propósito acabado, toda vez que, realmente lo que está en cuestión es la ideología del Estado burocrático centralizado y que la superación de esa forma de organización del poder político, pasa por la desmitificación ideológica.

Sobre la base de la experiencia de Europa, ha dicho que, el dato real de la desmitificación existe y está en la evolución del modo de producir bienes y servicios como lo explica la alta industrialización en todo el mundo que, después de centrarse en la dimensión nacional y limitada por las fronteras que establecen los Estados nacionales, ahora urge de la necesidad de organizar el poder político sobre espacios continentales bajo la concepción de los modelos federales.

Prevé además, como hecho previsible de la historia, que los Estados nacionales estén llegando a su término y que el mundo avanza inexorablemente hacia grandes espacios federales y el fin de las Naciones como ideología, dando paso al renacimiento de nacionalidades espontáneas que el Estado nacional reduce a instrumentos ideológicos al servicio del poder político que es el retorno a auténticos valores comunitarios de los que se apropia transformándolos en sentimientos gregarios.

Contrastando las apreciaciones y disímiles opiniones de políticos versados en la materia que son valoradas por la exquisitez de una Enciclopedia Política, don R. Borja sostiene que la mayoría de Estados instituidos es plurinacional porque se han organizado sobre más de una Nación y que incorporan de forma arbitraria política y jurídicamente diversos grupos étnicos, culturales y religiosos, reduciéndolos a una sola unidad política.

Ha destacado el trabajo del profesor noruego Johan Galtung quien sostiene que hacia 1995 existían en todo el mundo más de 2000 Naciones sobre las cuales se habían organizado no más de 200 Estados y que de este total, tan solo 20 calificaban como Estados nacionales y que en los 180 restantes era de esperarse conflictos étnicos y culturales latentes y activos.

Sugiere también que, tras el colapso de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia, por citar algunos ejemplos de un duro régimen político, las fronteras políticas dictadas por el Estado como resultado de la presión de las guerras no coinciden con aquellas que establece la Nación. Esta situación, ha dado lugar a la desintegración arbitraria de los Estados plurinacionales para dar paso a la conversión en fórmulas uninacionales.

1.4.3. La Nación en el Perú

Con base en la reflexión del filósofo E. Renan bien se puede arribar a la conclusión de que la Nación moderna es resultado de un proceso histórico en el que convergen la tierra y el hombre (materialidad e espiritualidad) a un mismo sentido, es decir, la heredad en el presente y el compromiso de preservarla en el futuro. Esta visión no tiene límites, está en construcción.

Pero cómo la comprendemos mejor y nos afirmamos en su realización? Diversos estudios e información que registra la historia nacional dan cuenta de la existencia de hombres cazadores-recolectores que ocuparon el espacio del Antiguo Perú hace aproximadamente unos 13 milenios.

Asimismo, que las primeras comunidades humanas florecieron hace 7 milenios a.C. en la región de la Costa conforme se constata en los vestigios de

domesticación de plantas y animales, la confección de tejidos, la arquitectura, la construcción, los caminos y la circulación de bienes.

Es así como se tiene la certeza que la Nación peruana tiene raíces antiquísimas. Se comprueba valorando la ciudadela Caral en el valle de Supe al norte de Lima que, a su ocaso, florecieron otras culturas como Cupisnique en Virú y luego otras, como: Chavín, Moche, Nazca, Wari y Tiahuanaco hasta la última que fue el Tahuantinsuyo dominada por la conquista.

Con los años, el sistema colonial durante el virreinato del Perú que se inició con la llegada de F. Pizarro en 1532 y concluyó con la expulsión del virrey La Serna en 1825 significó la organización de un régimen político y administrativo inspirado en el modelo de Estado monárquico centralizado sobre una Nación marcada por la Cordillera de los Andes como heterogénea (pueblos) y diversa culturalmente (etnias, lenguas, creencias, etc.).

Es así que la desintegración de diversos pueblos y comunidades impide la realización de la Nación y este ideal del desarrollo sigue siendo postergado desde tiempos inmemorables. Si bien durante el sistema colonial español no era visible un régimen que promoviera la inversión, siquiera en la construcción de caminos para aprovechar la diversidad biológica y cultural; el problema persiste en la vida republicana aún con un nuevo régimen político y jurídico que nació con la institución del Estado en 1821.

Precisamente la primera forma oficial de Nación apareció en las Bases de la Constitución Política de la República Peruana en diciembre de 1822. Por esa norma se decretó lo siguiente:

Artículo 1°.- Todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo forman la Nación Peruana.

Artículo 2°.- La soberanía reside esencialmente en la Nación: ésta es independiente de la Monarquía Española, y de toda dominación extranjera, y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia.

Artículo 3°.- La Nación se denominará República Peruana.

Pocos meses después, la Constitución Política de 1823 mejoraba esa primera declaración, precisando lo siguiente:

Sección Primera

De la Nación

Capítulo I

De la Nación Peruana

Artículo 1º.- Todas las provincias del Perú, reunidas en un solo cuerpo forman la Nación peruana.

Artículo 2º.- Ésta es independiente de la monarquía española, y de toda dominación extranjera; y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia.

Artículo 3º.- La soberanía reside esencialmente en la Nación, y su ejercicio en los magistrados, a quienes ha delegado sus poderes.

Artículo 4º.- Si la Nación no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que la componen, ataca el pacto social: así como se extrae de la salvaguardia de este pacto cualquiera que viole alguna de las leyes fundamentales.

Artículo 5º.- La Nación no tiene facultad para decretar leyes que atentan a los derechos individuales.

En tanto esa carta constitucional no pudo entrar en vigencia por los problemas de inestabilidad política tal como ya se ha referido en la parte que corresponde al Estado, la Constitución Política de 1828 estableció lo siguiente:

Título Primero

De la Nación y su Religión

Artículo 1º.- La Nación Peruana es la asociación política de todos los ciudadanos del Perú.

Artículo 2º.- La Nación Peruana es para siempre libre e independiente de toda potencia extranjera. No será jamás patrimonio de persona o familia alguna; ni admitirá con otro Estado unión o federación que se oponga a su independencia.

Artículo 3º.- Su Religión es la Católica, Apostólica, Romana. La Nación la protege por todos los medios conforme al espíritu del Evangelio; y no permitirá el ejercicio de otra alguna.

En las cartas constitucionales siguientes el uso del término y su contenido no ha sufrido mayores variaciones; sin embargo, la Nación como categoría histórica persiste en sus características básicas de ser heterogénea, diversa y dispersa que ha resistido los embates de la castellanización en tiempos de la colonia, afirmándose en su diversidad durante la República.

Al respecto, el historiador Jorge Basadre (2015) ha precisado que, el Estado en América fue un reflejo del imperio metropolitano español y para efectos prácticos de régimen administrativo y social, funcionó a través de diversas áreas

que podrían llamarse comunidades intermedias que se establecieron en México y Perú (Audiencia y Capitanías Generales).

Que, dentro de esas áreas de organización interna colonial, se desarrollaron difusos gérmenes de entidades estatales con proyecciones diversas sobre la población. Su elemento aglutinante estuvo en la demarcación trazada en América por el imperio español, dentro de la heterogénea nacionalidad cultural hispanoamericana - indígena - mestiza - negroide. La República del Perú fue heredera del Virreinato del Perú.

Para el historiador Basadre, el afán de construir una visión general del desarrollo de la Sociedad peruana sin valorar la heterogeneidad cultural, ha provocado dos matices de la realidad nacional: un Perú profundo y un Perú oficial. La Nación, dice, encierra valores y la promesa de un proyecto nacional de futuro, basada en un pasado fecundo. Esta realidad no fue comprendida en el ordenamiento político y jurídico post Independencia, motivo por el cual, propuso la idea de realizar el de Patria.

Más severa es la apreciación del historiador Fernando Iwasaki Cauti (1989), cuando dice lo siguiente:

El espíritu corporativo de la sociedad colonial se expresó en la división de sus miembros en dos grandes grupos: la República de Indios y la República de Españoles, cada uno con sus propios fueros y estamentos. Las consecuencias de esta falta de integración social no pudieron ser más desastrosas para la vida nacional, pues significó el predominio de los segundos en desmedro de los primeros... la escisión de la sociedad generó que en el siglo XVIII existieran dos conciencias distintas, dos maneras diferentes de concebir el Perú y dos caminos opuestos para realizarlo.

Sustenta sus puntos de vista en el hecho que, las rebeliones de Túpac Amaru II, Pumacahua y otras que ocurrieron en el Cusco y otras regiones principalmente en la Sierra, expresaban la lucha de un pueblo contra un sistema fiscal de abuso y dominación; mientras los españoles peruanos y europeos lo defendían por su condición de ser servidores de ese sistema.

Asimismo que en el proceso de la Independencia, los liberales que arrastraron a los caudillos a la guerra civil, desataron una ilusoria legislación pro-indígena, alentando el individualismo y atacando la comunidad con el reparto de las tierras, según lo advertía el historiador Basadre. Que, el Estado disolvió las comunidades de indios y aceleró el proceso de individualización de la propiedad con la consigna de hacer propietarios y hacer hombres libres, pauperizando más a los indígenas.

Al revisar los momentos críticos que le ha deparado la Historia al Perú, dice que, no todo es frustración y que la realización de la Nación peruana no es un

mito. Asimismo, que la miseria de la vida peruana no tiene su origen en el fracaso de las clases dominantes ni en la ausencia de un proyecto nacional, sino en la falta de una conciencia histórica y que la educación debe ayudar a una mejor comprensión.

Resta decir que, en medio de las discusiones no se ha dejado de persistir en la tarea de lograr la realización de la Nación. En la historia contemporánea existen corrientes de pensamiento y movimientos sociales, unos pacíficos y otros violentos como es el nacionalismo o el Estado nacional que propugna la centralización de las estructuras del poder; y en casos graves, propugnan la fusión del Estado y Nación sin respetar la diversidad cultural como fue el régimen nacionalsocialista de A. Hitler o nazismo en el periodo 1933-1945.

Aun en la actualidad en nombre de los ideales de realizar la Nación existen diversas manifestaciones del nacionalismo que, como antes, siguen librando cruentas guerras como se constata en las acciones de la organización yihadista suní que promueve la unificación del mundo árabe, por la razón y por la fuerza, en un califato o Estado islámico que viene a ser un régimen político ultraconservador creyente del islam en grandes regiones del Oriente medio que cubre los países de Arabia Saudita, Irak, Jordania, Líbano, Siria y otros.

Como se observa, todo parece indicar que el pensamiento político y el ordenamiento político y jurídico que surgió con la institución del Estado a partir del siglo XVIII, sin proponérselo, han universalizado una concepción y una práctica material y economicista de la Nación que la ha desprovisto de su principal valor: su historia y su vida en común.

Por suerte que ha quedado para la posteridad la sabia enseñanza de E. Renan de que, la realización de la Nación es un plebiscito de todos los días. Un principio valorado por don Víctor Andrés Belaunde (1983), al decir que la Nación surge de la integración creada por la historia de los elementos naturales de la convivencia humana; y condena aquella idea de nacionalismo que se basa en diversidad de tierras y de lenguas y no propone descubrir el destino de su vocación histórica.

1.5. EL TERRITORIO

El territorio es la base geográfica, política y social en la que el Estado ejerce su soberanía; ergo, no existe Estado sin territorio. En un inicio, el término hacía referencia a las características físicas o geográficas que presentaba un terreno ocupado por personas o grupos humanos hasta la formación de pueblos y comunidades que lo adoptan como espacio de dominio jurisdiccional.

Aun con la institución del Estado y el ordenamiento jurídico hacía referencia solo a la superficie de la base física y el componente social como principio de la jurisdicción de una comunidad, región, nación o país; con los años, la legislación y el Derecho internacional avanzaron en el reconocimiento de la soberanía estatal sobre el territorio superficial, el subsuelo, el territorio marítimo y el territorio aéreo.

En efecto, el consenso internacional que derivó en la Declaración de las Naciones Unidas de 1946 prohibió las conquistas territoriales y, más adelante, la ONU ha promovido la suscripción del Tratado Antártico de 1959 sobre la utilización de la riqueza polar, el Tratado del Espacio de 1966 para la aeronavegación y la investigación, la Convención del Mar de 1982 y, otros más que han influenciado en una concepción más amplia y compleja del territorio, distinguiéndose tres grandes dimensiones de soberanía: longitud, latitud y profundidad.

En tiempos de creciente globalización, si bien el término y el contenido de territorio siguen siendo objeto de estudio por las ciencias y sus diferentes disciplinas, el ordenamiento político y jurídico estatal persiste en la legislación con fines de demarcación, zonificación y ordenamiento para facilitar las políticas de descentralización, la expansión urbana, la diversificación productiva, el desarrollo económico, la intangibilidad de zonas de protección, etc. con la finalidad de sustentar y dar sostenibilidad al desarrollo humano.

1.5.1. Aspectos Conceptuales

Según el geógrafo español Horacio Capel Sáez (2016), la referencia data de la Antigüedad y que el uso del término territorio apareció en el siglo XIII poniendo acento en el principio jurisdiccional, limitándose al concepto de superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc. y que esta escueta definición se mantuvo hasta el siglo XVIII; pero es a partir del siglo XX en que adopta un sentido más amplio.

Citando al Diccionario de Geografía Humana editado por los geógrafos británicos Ron J. Johnston, Derek Gregory y David Smith, el territorio es:

Porción de espacio ocupado por una persona, grupo o Estado. En su uso geográfico más social, el territorio se refiere a un espacio social limitado, ocupado utilizado por distintos grupos sociales como consecuencia de la puesta en práctica de su territorialidad o del campo del poder sobre un espacio ejercido por las instituciones dominantes. Desde esta perspectiva, el territorio puede ser utilizado como equivalente de los conceptos espaciales de lugar y región.

Da cuenta asimismo que, en Francia hacia el siglo XVIII apareció en los proyectos de reforma o división territorial que se ensayaron y se usaron en las representaciones discursivas o cartográficas de los espacios considerados para una jurisdicción de un país o de sus unidades administrativas. Notando además que, en muchas ocasiones el término era utilizado como sinónimo de espacio, pese a ser distintos ya que este último es más abstracto.

Ha referido también que, a partir de 1960 ganaron relieve los geógrafos y el debate se concentró sobre la diferenciación del espacio absoluto y relativo (objetos físicos o humanos); asimismo que, la importancia de la geografía hizo que el término sea utilizado de variadas formas para referirse a dominios jurisdiccionales y administrativos de una Nación: nacional, indígena, comunal, regional, social, sagrado, metropolitano, ecológico, geológico, etc.

Finalmente que, la intervención de la política desde el punto de vista del Estado es la que vincula al territorio con el poder, dando forma a la geografía política o espacio donde se ejerce el poder; pero también un concepto integrador entre lo político y lo social, además de la demarcación o la fijación límites para el ejercicio del poder soberano o unidades administrativas subnacionales.

En tiempos de globalización que imponen nuevos patrones y estándares de calidad de vida, las disparidades de crecimiento y desarrollo entre territorios han posicionado en las agendas gubernamentales el diseño y gestión de políticas públicas relativas al desarrollo territorial.

En ese contexto, las políticas globales, nacionales y subnacionales (públicas y privadas) relativas a la defensa, aprovechamiento sostenible y de protección del territorio en beneficio del crecimiento y desarrollo social se rigen por el enfoque patrimonial (propiedad y dominio estatal), según se constata en los contenidos de convenciones, legislaciones, acuerdos de cooperación y tratados internacionales.

1.5.2. Desarrollo Territorial

Desde el punto de vista del Estado o la geografía política, la gestión y desarrollo territorial en sus múltiples connotaciones como espacio físico o natural, económico, social, cultural y científico, se basa en la articulación de tres teorías básicas: objetiva, el derecho de propiedad del poder; subjetiva, la relación estructural con la soberanía; y limitativa, el régimen jurídico o la legislación relativa a la fijación de límites territoriales.

Sin embargo, las disparidades territoriales en materia de desarrollo económico y social que se observa por todo el mundo no obedece al juego de las

cuestiones teóricas antes referidas y menos a las limitaciones que surgen con las convenciones, acuerdos y tratados internacionales que obligan a la armonización de las legislaciones nacionales, sino más bien, al diseño y gestión de las políticas públicas relativas al territorio.

1.5.3. Territorio en el Perú

En el Perú el sentido o significado de territorio es consustancial al de espacio físico, social y cultural ocupado por los primeros grupos humanos que se asentaron en zonas de la Costa y su evolución a las culturas pre-incas que luego se expandieron a la Sierra. Con el auge del Imperio de los Incas la ocupación sumó el factor político-militar, determinándose el Tahuantinsuyo.

De acuerdo con la Historia nacional, desde antes del Tahuantinsuyo el espacio físico, social y cultural más pequeño era el ayllu que luego adoptó el régimen político. Durante el Estado incaico, la suma de varios ayllus determinaron una saya y estos un suyo, o más propio, una región: Antisuyo, Collasuyo, Contisuyo y Chinchaysuyo.

Hasta la llegada de los conquistadores españoles al mando de F. Pizarro en 1532 el dominio territorial del Tahuantinsuyo comprendía aproximadamente 3 millones de M² sobre cuya base se creó el Virreinato del Perú en 1542. En los años siguientes hasta 1787 el virreinato sufrió una serie de divisiones administrativas que fueron las Reales Audiencias.

La Real Audiencia de Lima luego de su creación en 1543 con arreglo a la Real Ordenanza de 1565 se dividió en los corregimientos de San Miguel de Piura, Cajamarca, Saña, Chiclayo, Ica, Huamanga, Cusco, Andes de Cusco, Collaguas y Arequipa. En 1574 se hizo una nueva división de 71 reparticiones o corregimientos y estos en 614 encomiendas y 712 doctrinas.

Para 1784 las reformas borbónicas que comprendieron una serie de medidas orientadas a mejorar la administración de las colonias, el Virreinato del Perú no solo vio reducido su territorio con la creación de los Virreinos de Nueva Granada y Río de la Plata sino también fue objeto de una nueva división en Intendencias: Arequipa, Cusco, Puno, Huamanga, Huancavelica, Lima, Tarma, Trujillo y la Comandancia General de Maynas.

No obstante, el uso propio del término territorio aparece a inicios del siglo XIX con la Constitución española de 1812 que en el artículo 10° comprendió al Perú como territorio de España y en su artículo 11° se precisaba que mediante ley constitucional se haría una división más conveniente. La invasión de España por el francés Napoleón Bonaparte en 1808 y la institución de las Juntas de

Gobierno en América al grito de la Independencia a partir de 1809 determinaron cambios territoriales profundos.

La fallida institución de la Junta de Gobierno del Cusco en 1814 liderada por Mateo Pumacahua y apoyada por los hermanos Ángulo, entre otros, aceleró el desgaste del sistema colonial y ante la agobiante pobreza, el creciente descontento popular involucró a grandes sectores sociales, comerciantes e intelectuales en la causa patriótica y el uso del término territorio adquiere una dimensión de reivindicación patriótica.

Hacia 1821 y meses antes de la proclamación de la Independencia nacional el uso oficial del término y su significado apareció en el Reglamento Provisional del 12 de febrero de 1821 que estableció la demarcación del territorio ocupado por el Ejército Libertador de San Martín, quedando pendiente la incorporación del resto en razón de la derrota del ejército realista español que dominaba grandes zonas del Centro y Sur andino.

De acuerdo al texto del Reglamento Provisional la demarcación del territorio quedó de la forma siguiente:

- 1. El territorio que actualmente se halla bajo la protección del Ejército Libertador; se dividirá en cuatro departamentos, comprendidos en estos términos: los partidos del Cercado de Trujillo, Lambayeque, Piura, Cajamarca, Huamachuco, Pataz y Chachapoyas, formarán el departamento de Trujillo con las doctrinas de su dependencia: los de Tarma, Jauja, Huancayo y Pasco, formarán el departamento de Huaylas, Cajatambo, Conchucos, Huamalíes y Huánuco, formarán el departamento denominado de la Costa.*
- 2. En cada sección de estas, habrá un presidente de departamento: la residencia de los dos primeros será en Trujillo, y Tarma; la del tercero en Huaras, y la del cuarto en Huaura.*
- 3. Los jefes de partido que antes se denominaban sub-delegados, se llamarán gobernadores, y ejercerán las mismas funciones de aquellos: en los pueblos de cada partido habrá un teniente gobernador que recibirá inmediatamente las órdenes del gobernador del partido y este del presidente del departamento.*

Tras la proclamación de la Independencia el 28 de julio, el Estatuto Provisional de octubre de 1821 que avanzó en el régimen político y administrativo de los departamentos libres no solo ratificaba el compromiso de lograr la libertad, sino también, el principio de que los pueblos dominados por los rezagos del ejército realista eran parte del territorio del Estado.

Un año después, la promulgación de las Bases de la Constitución Política de la República Peruana por la Suprema Junta Gubernativa aprobada por el Congreso Constituyente en 1822 introdujo el principio de que las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo forman la Nación Peruana, dando por sentado que el proceso de la Independencia era irreversible, pero no hacía referencia a departamentos y territorio.

La enmienda vino con el texto final de la Constitución Política de 1823 que sancionó lo siguiente:

Capítulo II

Territorio

Artículo 6º.- El Congreso fijará los límites de la República, de inteligencia con los Estados limítrofes, verificada la total independencia del Alto y Bajo Perú.

Artículo 7º.- Se divide el territorio en departamentos, los departamentos en provincias, las provincias en distritos y los distritos en parroquias.

Desde entonces y tras la consolidación de la Independencia del dominio español con la Victoria de Ayacucho en diciembre de 1824 las cartas constitucionales posteriores no han variado el uso y sentido del término; sin embargo, el territorio en la vida republicana ha visto reducida su extensión inicial y, con ello, riqueza natural, social y cultural.

Si en un inicio la demarcación del territorio obedeció al principio del Derecho romano *uti possidetis iuris* (como poseéis al derecho, así poseeréis), mientras se fijaban límites definitivos por tratado entre las partes, el expansionismo de Brasil y los conflictos fronterizos con Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile han obligado a negociaciones y acuerdos bilaterales configurando el territorio actual disperso geográficamente pero diverso biológica y culturalmente.

En efecto, la presencia de la Cordillera de los Andes y la acción de las corrientes marinas han configurado tres grandes cuencas hidrográficas, tres regiones naturales y una infinidad de valles con diferentes pisos ecológicos (diversidad biológica); asimismo, ha sustentado el asentamiento definitivo de diferentes y dispersos pueblos y comunidades (diversidad cultural), pero desintegrados del conjunto nacional.

La cuestión, sin embargo, reside en el hecho que el ordenamiento político y jurídico solo ha sido declarativo, en el sentido que, ha comprendido la precisión de la soberanía que ejerce el Estado sobre la base física y su entorno social, más no así, el rol estatal de la integración espacial y articulación económica, funciones que van mucho más allá de la sola división territorial y un limitado régimen de Gobierno.

La apreciación se sustenta en el enfoque centralizado de la institución del Estado o centralización del ejercicio del poder en sus cuatro dimensiones: política, económica, fiscal y administrativa. En la actualidad el centralismo es uno de los principales problemas a superar puesto que su persistencia posterga la solución al problema de la desigualdad y la pobreza.

La descentralización como política de Estado que propone superar los desequilibrios territoriales con la expansión de oportunidades de vida y empleo a los pueblos del Perú real como lo dijera don Jorge Basadre, aprovechando de modo sostenible el capital natural existente en el territorio ha tenido serios tropiezos para su realización en la vida republicana.

Diversas formas de descentralización o de desconcentración previstas en textos y leyes de alcance constitucional, no han prosperado por falta de voluntad política o por la firme resistencia del centralismo. La insistencia en la aplicación de varios modelos y procesos transitorios que se han disipado en el tiempo no ha llegado a establecer gobiernos subnacionales o regiones con régimen de autonomía política, económica, fiscal y administrativa que replacen la inviable división departamental.

A todo esto, resta decir que la descentralización aun cuando el actual proceso que se inició en 2003 y se ha estancado desde 2011, tal como se verá más adelante, sigue siendo el instrumento ideal para sustentar el desarrollo integral del país. Existen varias experiencias exitosas alrededor del mundo como también variados enfoques e instrumentos que aseguran el rediseño y gestión de nuevas políticas públicas orientadas a superar las disparidades territoriales.

Al respecto, el Banco Mundial en su “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009” hablaba de la necesidad de impulsar una nueva concepción del desarrollo territorial basada en políticas públicas que ayuden a superar las disparidades territoriales y proponía la visión de una nueva geografía económica que resulta del dinamismo de tres fuerzas: densidad, distancia y división.

Según el Banco Mundial, la densidad tiene relación con los vínculos e interdependencias entre las economías externas (localización y urbanización) y la aglomeración espacial a escala local; la distancia, a las brechas existentes en los niveles de desarrollo entre espacios urbanos y rurales; y la división, a las restricciones internacionales al movimiento de personas, capitales y bienes.

A partir de la idea de la nueva geografía económica, el organismo internacional valorando el grado de urbanización, el nivel de las brechas internas y el alejamiento de los mercados mundiales, era del parecer que se debía acometer tres tipos de políticas públicas:

1. Instituciones espacialmente ciegas o neutras;
2. Infraestructura de conectividad espacial; y
3. Incentivos espacialmente focalizados que puedan dar solución a problemas específicos.

En el mismo año 2009 la OCDE en su trabajo “Cómo crecen las regiones: tendencias y análisis” difundió su propuesta de desarrollo territorial partiendo de la reflexión de que, las diferencias en el crecimiento regional (económico, social y tecnológico) se explican por el desempeño de factores diversos e interdependientes como la geografía, la demografía, la especialización, el capital humano, la infraestructura y, entre otros, la capacidad para innovar.

Para la CEPAL (2015), la propuesta de desarrollo territorial del Banco Mundial era muy interesante y aquella de la OCDE era similar, salvo el hecho que incorporaba el componente de la innovación como factor determinante del crecimiento, pero que en ambas el centro de la atención era el espacio sobre el que operan los procesos económicos y sociales; y la diferencia con la propuesta institucional radicaba en la evidencia de que existe una interacción mutua entre las dinámicas sociales y el espacio que determinan un proceso complejo y evolutivo.

Según la CEPAL el postulado del desarrollo territorial se diferencia de las propuestas del Banco Mundial y la OCDE a partir de identificar el problema de las brechas entre países y dentro de los territorios nacionales como un fenómeno estructural que se explica por las relaciones interdependientes como operan los sistemas centro-periferia que tienden a mantener o amplificar las desigualdades en materia de desarrollo económico y social.

Con base en los aspectos conceptuales acerca del desarrollo territorial del Banco Mundial, la OCDE y la CEPAL con su visión de un problema estructural, medios estadísticos como el Informe de Desarrollo Humano –IDH o el Índice de Densidad del Estado –IDE del PNUD o el Informe Global de Competitividad –IGC del WEF explican las grandes brechas de conectividad y recurrentemente, las de desigualdad social entre los países con mayor IDH o IDE y más competitivos frente a los países en vías de desarrollo o economías emergentes.

Para el caso, cabe destacar que los países europeos de vieja tradición democrática y alto nivel de desarrollo económico, social y tecnológico lideran los rankings sobre IDH, IDE e IGC; mientras tanto, los países con economías emergentes están a la zaga y exhiben bajos estándares de calidad de vida por falta de oportunidades, en circunstancias que la corrupción sique imparables.

En ese contexto de grandes disparidades territoriales, se vienen impulsando políticas de descentralización, ordenamiento territorial –OT y zonificación

ecológica y económica –ZEE a fin de priorizar el uso de los fondos públicos para impulsar la diversificación productiva, aumentar la productividad y alentar la industria de transformación, aprovechando la ubérrima riqueza natural existente en sus territorios.

1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y ESTADO

Constitución y Estado son términos y contenidos indisolubles. La Constitución o Carta Magna o Ley Fundamental hace referencia al ordenamiento político que norma y regula la organización y funcionamiento del Estado y al ordenamiento jurídico que establece las normas generales relativas al Derecho, la Justicia y las relaciones entre conciudadanos que hacen posible la convivencia, la permanencia y aseguran la realización de una Nación en el futuro.

De modo específico, la Constitución define al conjunto sistémico de normas fundamentales que precisan los derechos y garantías de los ciudadanos; asimismo, indica el régimen político del Estado y la forma de Gobierno que adopta una Nación y, entre otros aspectos que sería largo enumerar, las competencias básicas de los órganos estatales y las relaciones con el ejercicio del poder.

El uso del término mismo y su significado, ha dado origen a otros como el de constitucionalidad para referirse a la jerarquía y concordancia de las normas jurídicas y de los actos propios del Estado y del Gobierno con lo que prescribe la Constitución; y constitucionalismo, para referirse al proceso político por el cual el Estado se somete al imperio del Derecho siguiendo el principio de la separación de poderes, cumplimiento de competencias y respeto a los derechos humanos.

Con el curso de los años el progreso del pensamiento político y la academia han identificado que la clasificación de los textos constitucionales obedecen a varias motivaciones. Entre las más conocidas están aquellas que tienen origen político: monarquía, parlamento, democracia y pacto común; por la forma como se modifican, reforman o actualizan: rígidas y flexibles; y por el tipo de control constitucional que ejercen: concentrado, difuso y mixto.

1.6.1. Constitución en el Mundo

Según registros de la Historia universal se ha podido establecer que, los primeros textos análogos a la Constitución moderna y contemporánea aparecieron junto a los regímenes políticos de las ciudades-Estado o polis de la antigua Grecia y es Aristóteles a quien se le atribuye la autoría de la Constitución de Atenas que comprendía alrededor

de 158 textos conexos que describían la historia de los atenienses, el objeto del régimen político y la organización estatal.

El legado histórico de la cultura política de Grecia que sobrevivió al dominio del imperio romano, ha inspirado el trabajo de los legisladores y estudiosos de las generaciones posteriores. En la Edad Media una Europa dominada por el sistema feudal conoció la célebre Carta Magna de Inglaterra en 1215 por la que el rey Juan Sin Tierra reconoció los derechos a los ciudadanos junto a los de la nobleza.

La Edad Moderna cobra notoriedad puesto que a partir del siglo XVI comenzaron a elaborarse y aplicarse leyes más completas que abarcaban las cuestiones políticas, jurídicas y administrativas en determinados territorios, como la Ley Perpetua del Reino de Castilla (España) en 1520 o la Unión de Utrecht (Holanda) en 1579; y nuevamente, Inglaterra con la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 1689 que acabó con el régimen de monarquía absoluta.

Sin embargo, los antecedentes más próximos al constitucionalismo contemporáneo tienen como referente común a la declaración de derechos ciudadanos que se produjo en Europa y nacida de procesos revolucionarios: una, la Revolución Gloriosa de Inglaterra en 1688; y otra, la Revolución Francesa de 1789. Así, la Constitución de los EE UU de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, han dado origen a las declaraciones y constituciones que se aprobaron en los siglos XIX y XX .

1.6.2. Constitución en el Perú

En el caso peruano, don Víctor Andrés Belaunde (1983) en su obra “Peruanidad” hace referencia a que el Estado de Derecho en la formación del Perú tiene raíces en la estructura del virreinato y cita hasta cinco elementos: ambiente de moralidad, regla jurídica, tensión, dualidad y responsabilidad; y que sobre ese cimiento, la modernidad agregó dos nuevos: la renovación de órganos estatales y el control del poder.

Hay mucha razón en tal apreciación, más aun, cuando nadie puede desconocer que la presencia española en el territorio peruano ha sido positiva y ha contribuido al progreso social ya que los españoles peruanos y algunos europeos abrazaron con fervor la causa de la Independencia. La Constitución y el Estado que adoptó el Perú en 1823 se explica por los principios de la Constitución liberal española de 1812 y la influencia de las estrategias políticas y militares de San Martín y Bolívar; como también, la Constitución de EE UU y la Constitución de Francia.

Siempre con la ayuda de los registros de la Historia nacional, se sabe que las rebeliones populares contra la opresión del sistema colonial español como aquella que libró Túpac Amaru II en Cusco hacia 1780 no tenían un manifiesto o declaración de derechos, toda vez que buscaban que las autoridades virreinales intercedieran ante el poder monárquico para que adoptará leyes que controle el abuso de los corregidores y reconozca los derechos de los antiguos peruanos igual como se hacía con los españoles europeos y peruanos.

La forma como murió el insigne héroe cusqueño y su familia, revela que las autoridades sofocaban las revueltas populares abusando de la ley y lejos de interceder ante España, hicieron uso de las armas y del poder de la forma más brutal. Empero, distinta ha sido la revolución liderada por Pumacahua en 1814 que si tuvo una estrategia política puesto que al amparo de la Constitución de 1812 proclamó la Junta de Gobierno del Cusco igual como ocurrió en las provincias de España y otras colonias americanas a raíz de la invasión francesa de 1808.

Como ya se ha referido, la Constitución de 1812, tal como lo mandaba el mismo texto, fue leída y jurada en Cabildo en todo el territorio peruano. No solo comprendió cambios en la organización territorial, sino también, universalizó el principio de que la Nación española era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios (artículo 1°), y reconoció derechos a todos como ciudadanos libres (artículos 5° al 9° y 18° al 22°).

Se sabe también que, tras la abdicación de Bayona como se conoce al sometimiento de la monarquía española al poder de N. Bonaparte, surgieron fuerzas independentistas que dieron origen a las juntas provinciales en la península y en las colonias americanas. En la España invadida surgió la Junta Suprema o Junta General de Gobierno que convocó a las Cortes las que se reunieron en Cádiz en la que participaron cinco representantes peruanos. Las Cortes sancionaron la Constitución de 1812 que instauró el régimen de monarquía constitucional en España.

Lamentablemente, el retorno del rey Fernando VII al trono significó la restitución de la monarquía absoluta al disponer la disolución de las Cortes y anulación de todo lo actuado, decretándose ilegal la Constitución de 1812. Para entonces, el poder monárquico estaba muy disminuido ya que la mayoría de colonias americanas reaccionaron ante la imposición del Gobierno de la Regencia asentada en Cádiz, instituyendo Juntas de Gobierno que luego se convirtieron en plataformas independentistas.

En Perú no hubo fortuna con la institución de las Juntas de Gobierno, pese a que hubo varios intentos entre 1809 y 1813 (Cusco, Tacna, Huánuco y Lima). La única que alcanzó gran notoriedad fue la Junta de Gobierno del Cusco de 1814 cuya proclama siguió con la acción militar y política liderada por Mateo

Pumacahua y los hermanos Angulo que se extendió a todo el Centro-Sur peruano con la intención de anexar territorios que hoy son parte de Puno, Arequipa, Apurímac y Ayacucho, pero el grito libertario fue conculcado por el poder virreinal afincado en Lima.

En Cusco como en toda América Latina el afán libertario se basaba en la declaración de derechos consagrados en la Constitución de 1812. Para entonces los españoles europeos y peruanos hijos de europeos, constituían una clase intelectual, militar y laboral al servicio de la colonia; pero también, un gran potencial político para la causa de la Independencia que luego fueron captados con la proclama libertaria del general San Martín quien llegó a fines de 1820.

La presencia del general San Martín al mando de la Expedición Libertadora del Sur alentó la desertión de muchos militares españoles y peruanos como también, la incorporación de la clase intelectual a la tarea libertaria. Tras el éxito de la campaña al Sur medio y la Sierra central del general Álvarez de Arenales, se convino en decretar la primera forma de ley general que fue el Reglamento Provisional del 12 de febrero de 1821.

De ese Reglamento y por considerar de sumo interés para la materia bajo análisis, vale destacar los términos siguientes:

Que establece la demarcación del territorio que actualmente ocupa el Ejército Libertador del Perú, y la forma de administración que debe regir hasta que se construya una autoridad central por la voluntad de los pueblos libres.

Encargado de restituir a esta vasta parte del Continente Americano su existencia y sus derechos, es un deber mío consultar sin restricción todos los medios capaces de contribuir a aquella grande obra. Aunque la victoria hiciese una estrecha alianza con mis armas, quedaría sin embargo un peligroso vacío en los empeños que he contraído, si no me anticipase a preparar los elementos de la reforma universal, que ni es posible perfeccionar en un día, ni es justo diferir enteramente bajo ningún pretexto.

Los sucesos más brillantes de la guerra, y las empresas más gloriosas del genio de los hombres, no harían más que excitar en los pueblos un sentimiento de admiración mezclado de zozobra, si no entreviesen por término de todas ellas la mejora de sus instituciones y la indemnización de sus actuales sacrificios.

Entre el escollo de una reforma prematura, y el peligro de dejar intactos los abusos, hay un medio, cuya amplitud señalan las circunstancias del momento, y la gran ley de la necesidad. Cualesquiera que sean las dificultades que se presenten al adoptarlo, es preciso tener un grado de coraje superior a ellas, y hacer el bien

con firmeza y con generosidad, para iniciar la importante obra que el tiempo consolidará más adelante.

La introducción de esa norma general, reflejaba la visión del libertador de la necesidad de organizar un proceso de transición político-militar para pasar de un sistema de dominación a uno autonómico sin riesgo de cambios bruscos y sin un vacío de poder. Eso ocurrió cinco meses antes de la proclamación de la Independencia que fue en julio; tres meses después de tan trascendente acto, la norma cambió con algunas mejoras por el de Estatuto Provisional el 8 de octubre 1821.

Siempre en el marco del proceso de transición y mientras seguía la operación militar del Ejército Libertador contra las fuerzas realistas por la Sierra centro-sur, el general San Martín como Protector del Perú convocó al Congreso Constituyente para dar la primera Constitución Política de la naciente República. Un primer acuerdo fue la aprobación de las Bases de la Constitución Política de la República Peruana.

Sobre ese cimiento basado en el principio de declaración universal de derechos y libertades ciudadanas que fue promulgado por la Suprema Junta Gubernativa en diciembre de 1822, el Congreso avanzó en la elaboración de la Constitución Política cuyo texto finalmente fue sancionado en noviembre de 1823, pero a costa de alentar una severa crisis política puesto que se impusieron los liberales republicanos sobre el régimen de monarquía constitucional que aspiraba el general San Martín y el de federalismo propuesto por Sánchez Carrión.

La crisis política se vio seriamente afectada por la falta de recursos económicos para sostener la operación militar liderada por el general San Martín y eso diluía las bondades del texto constitucional y ensombrecía la labor de los noveles políticos. Los éxitos de las fuerzas realistas sobre el ejército patriótico que ponían en riesgo la consolidación de la Independencia no solo de Perú, sino también, la de Colombia, Ecuador y Venezuela motivó la intervención del Ejército Libertador del Norte liderado por el general Simón Bolívar.

Una situación política caótica a par con la crisis económica obligó la partida sin retorno del general San Martín y allanó la llegada del general Simón Bolívar a quien el Congreso Constituyente le entregó todos los poderes y dejó en suspenso los artículos constitucionales de la aún no promulgada Constitución de 1823 que colisionaban con el ejercicio de autoridad suprema que le fue conferida para asegurar Independencia y la libertad, resolver el conflicto militar y facilitar la expulsión de los españoles.

El éxito militar del general Bolívar en las Batallas de Junín y Ayacucho en 1824 derivó en la capitulación española y dio origen a la segunda Constitución Política de 1826. Se trataba de un texto de tendencia conservadora y ratificaba

la declaración de derechos, pero en tanto fue redactada por el mismo libertador Bolívar, mientras el Congreso estaba en receso, se estableció la figura del presidente vitalicio que no próspero puesto que partió en setiembre de 1826.

Desde entonces y durante varias décadas el Perú independiente vivió momentos de fuerte inestabilidad política por la presencia del militarismo y atravesando una seria crisis económica ocasionada por los gastos militares derivados del proceso de la Independencia. Entre 1828 y 1867, casi en cuatro décadas, se sancionaron seis textos constitucionales.

En el siglo XIX el Perú tuvo nueve textos constitucionales, siendo la de mayor vigencia aquella Constitución de 1860 que rigió por casi 60 años; y la más endeble, fue la de 1826 que no cumplió los dos meses. En el siglo XX se sancionaron cuatro textos, siendo notable la Constitución de 1933 que casi cumplió 48 años; la Constitución de 1920 y la de 1979 pasaron los 13 años; y la última, de 1993 ya supera los 23 años con una serie de modificaciones insuficientes para un país del siglo XXI.

Visto así los registros expuestos y desde el punto de vista de la constitucionalidad como cultura del Derecho y del constitucionalismo como proceso político y jurídico, la Constitución valorada a través de los textos no refleja una continuidad y una respuesta a la Sociedad, sino más bien, un instrumento al servicio del poder que se caracteriza por ser fáctico y transitorio.

En efecto, el doctor Domingo García Belaunde (2006) citando a don Manuel Villarán reitera la apreciación de que el Perú ha vivido haciendo y deshaciendo constituciones. Decía que,

... la exuberancia de textos no ha hecho mejores ni a nuestros gobernantes ni a nuestras instituciones. En realidad, los textos nunca han mejorado nada; en el mejor de los casos han sido instrumentos para encausar una conducta social en forma políticamente adecuada.

Esto... lo puede demostrar una acuciosa historia de nuestro pasado constitucional, que en parte está aún por hacer... el exceso de leyes fundamentales esconde una realidad: por debajo de ellas podemos detectar o percibir ciertas líneas de continuidad que los textos no logran desfigurar.

En opinión del profesor César Landa (2001) al abordar el análisis de la evolución constitucional, la historia constitucional ha sido pródiga en la expedición de textos constitucionales y en la incorporación nominal de modernas instituciones democráticas, pero no en la creación de una conciencia constitucional en la ciudadanía, ni en el pleno ejercicio del poder con lealtad constitucional de sus gobernantes.

Asimismo que, el desfase de la falta de vigencia de los textos constitucionales en la vida social se debió a que la expedición ocurría atendiendo a cambios políticos y sociales de cada época marcada por la inestabilidad política: unas por cuestiones estructurales como la Independencia y la institución de la República y, otras más coyunturales, como las guerras civiles, internacionales y las revoluciones civiles y militares.

Que, la falta de un acuerdo nacional ha creado una cultura cívica de incredulidad respecto del Estado y la Constitución, debido a que las necesidades de la población no se han visto satisfechas por las corrientes ideológicas que se plasmaron en las Constituciones liberales de 1823, 1828, 1834, 1856 y 1867; las conservadoras de 1826, 1836, 1839 y 1860; las sociales de 1920, 1933 y 1979; y menos la neoliberal de 1993.

Concluye en que, las quimeras ideológicas políticas liberal, conservadora y social han tenido un asidero virtual en la vida social y en el quehacer jurídico, produciendo constituciones nominales y/o semánticas que no concuerdan con los presupuestos sociales y económicos, si en beneficio de los detentadores fácticos del poder. Que, se ha profundizado la disonancia entre la norma constitucional y la normalidad constitucional, limitando como consecuencia lógica la realización de la Constitución.

Las reflexiones antes expuestas liberan la idea de revisar el contenido y alcance de los textos constitucionales, aún el último de 1993, ya que la sabiduría explica el hecho de que la Constitución y su relación con la institución del Estado como ejercicio del poder, vista a través del tiempo y la inspiración ideológica que aportó el legislador o el gobernante en la República, no ha reflejado la realidad de la Nación y menos ha interpretado las aspiraciones de la Sociedad.

Los cambios o modificaciones que se han realizado a la Constitución de 1993 de enfoque liberal y de apertura total al dogma del libre mercado que surgió dentro de un régimen autocrático, efectivamente no ha mejorado la Sociedad y menos ha integrado a la Nación, la persistente desigualdad social y la pobreza dada su naturaleza estructural en un contexto de creciente globalización y sus exigencias de calidad y alta competitividad, obligan a una reforma integral.

La reforma integral en el sentido que comprende aspectos políticos, económicos, fiscales y administrativos son vitales para cerrar toda ventana que es aprovechada por la corrupción en todas sus formas que, como se verá más adelante, se apropia de los recursos públicos destinados a proveer infraestructura y prestar servicios necesarios para impulsar el crecimiento económico, integrar la Nación y asegurar el progreso de la Sociedad.

1.7. ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN

Una rápida revista a la Historia permite observar que la institución del Estado siguiendo el dogma de ser instrumento del ejercicio centralizado del poder soberano dentro de un territorio que nunca ha sido estático, fue concebido de la ciudad a la periferia bajo el principio de la unidad. No hubo armonía con los cambios territoriales. A medida que el territorio se modificaba (expansión, división, ocupación, etc.), el Estado iba concentrando el poder en una sede o ciudad capital.

Así como el doctor García Belaunde (2006), reiteraba la apreciación de que en Perú era una práctica corriente hacer y deshacer constituciones en la República; también se puede encontrar otras, que se animan decir que las constituciones latinoamericanas post Independencia eran “generosas y poéticas” en el sentido que los textos eran declarativos y hacían de la realidad una quimera, todas abrazaron con fervor el principio del poder centralizado del Estado.

Así la respuesta casi automática a la concentración del ejercicio del poder del Estado que se declaró federal o republicano, representativo y unitario mirando la Nación y el territorio desde las sedes o ciudades capitales, siempre ha sido la descentralización. No en vano hoy, las políticas de descentralización obedecen al ideal de la democratización del ejercicio del poder y el mejor medio para aplicar las políticas de lucha contra la corrupción.

Al respecto, llama la atención el hecho que la mayoría de constituciones que tuvieran como una de las fuentes de inspiración el texto de la Constitución de EE UU de 1787 no hayan replicado su esencia descentralista. Según el político e historiador francés Alexis de Tocqueville (1998) a quien se le atribuye la paternidad del término y el significado que encierra, al estudiar el sistema penitenciario de EE UU, entre otros aspectos, decía que en ese país no existía centralización administrativa y que la patria se sentía por todas partes ya que la descentralización había sido llevada a tal grado que no causaba malestar y, motivo por el cual, no se la podía comparar con las experiencias de Europa a inicios del siglo XIX.

Mientras se asumía como virtud el hecho que un Estado centralizado administrativamente podía reunir los recursos y los medios en un solo lugar y en un momento dado, era del parecer que, la centralización era perjudicial para los intereses de una Nación que exigía más recursos y medios no en función del momento, sino más bien, en múltiples lugares y con expectativas a largo plazo.

De esas primeras visiones descentralistas que difundiera Tocqueville entre 1835 y 1840 en su obra “*La democracia en América*” tuvo que pasar más de un siglo para

que la descentralización aparezca como política en las agendas de Gobierno. Solo cuando las ciudades y principalmente la capital, comenzaron a sufrir la presión de mayor urbanización y mejor provisión de servicios públicos básicos con las corrientes migratorias campo-ciudad, promovidas por el crecimiento y desarrollo desigual que provocaba el centralismo.

Al respecto, el economista boliviano Iván Finot (2001) al abordar la política de descentralización en América Latina refiere que, a lo largo de la historia hubo sucesivos procesos de centralización y de descentralización política. Que, al centralismo romano sucedió la descentralización feudal; y que luego, a la configuración de las naciones y regiones autónomas, surgió el centralismo nacional.

Es del parecer que, la situación vivida al otro lado del mundo, con ciertos matices, también se produjo en América. En los Andes al centralismo del Tiahuanaco siguió la descentralización pero que la expansión del Imperio de los Incas revivió el centralismo. Lo mismo ocurrió en Centroamérica con el Imperio Azteca. Esta doble tendencia centralista-descentralista en ambos hemisferios, dice, facilitó la colonización de América Latina.

En su opinión, la colonización ibérica impuso un férreo centralismo pero que se fue debilitando hasta que las reformas borbónicas instituyen el régimen de las intendencias en el siglo XVIII y, como no tuvieron buenos resultados, las rebeliones y las guerras por la Independencia bien se pueden considerarse movimientos descentralizadores del poder colonial.

Finalmente, dice que, las Naciones libres del poder de España y Portugal optaron por un régimen político y administrativo centralizado que perduro por más de un siglo en América Latina, extendiéndose hasta mediados del siglo XX. Desde entonces, la solución al fracaso de la planificación centralizada y la crisis de la deuda externa, ha impuesto la idea de reducir la fuerza de los gobiernos nacionales y descentralizar las decisiones hacia gobiernos subnacionales.

La situación en el Perú no es ajena a la experiencia referida al conjunto de América Latina. El centralismo en el Imperio de los Incas alcanzó tal dimensión que agobió a los pueblos y precisamente, el descontento popular con el poder que ostentaba el Cusco apoyó el proceso de la conquista española. Pero ese mismo pueblo que no fue reivindicado por el sistema colonial, luchó hasta su derrota; ya en la República se ha convertido en un permanente movimiento descentralista.

A modo de ilustración (la descentralización es abordada ampliamente en el capítulo IV), durante la República desde su nacimiento en 1821 hasta el año 2002 los diferentes textos constitucionales han mostrado gestos descentralistas con la incorporación de hasta 13 formas de gestión territorial descentralizada

o desconcentrada con varias denominaciones (juntas, consejos, corporaciones, municipalidades, comités, gobiernos regionales y gobiernos locales).

Sin embargo, tales formas no han merecido preferente atención en el ordenamiento jurídico ya que no han coincidido las cuatro dimensiones (política, económica, fiscal y administrativa) que caracterizan a un gobierno subnacional autónomo, salvo la disuelta regionalización de 1989-1992, el actual proceso iniciado en el 2002 no ha comprendido la descentralización fiscal y la administrativa no ha concluido, determinándose un peligroso estancamiento desde 2011.

En cuanto a la descentralización política hay progresos hacia el fortalecimiento del proceso ya que se han producido cuatro procesos electorales sucesivos de alternancia del poder y se avecina el quinto (2018-2021); sin embargo, la descentralización económica es la que conspira contra la viabilidad del proceso y su avance hacia la regionalización, puesto que la insuficiente asignación presupuestal no permite sustentar el cumplimiento de las funciones sectoriales transferidas, generando desconfianza y descontento entre la población.

No obstante, se persiste en la idea de avanzar en una tercera generación de reformas que permitan, por un lado, efectivizar la descentralización fiscal (bienes y rentas) y concluir la descentralización administrativa (transferencia de funciones del nivel nacional), para relanzar y hacer irreversible el proceso descentralista; y por otro, avanzar hacia la regionalización e insistir en el proceso de modernización del gestión pública gubernamental.

Como en Perú, países como Chile que adoptó la descentralización política desestimando la desconcentración administrativa para poder encarar las disparidades territoriales y la desigualdad social, han dado un renovado impulso a las políticas de descentralización integral que implica la transferencia del poder de decisión hacia espacios subnacionales (regiones, departamentos, etc.) y locales.

Asimismo, una nueva dinámica en la gestión de los procesos descentralistas incorporando el enfoque económico (crear riqueza) para poder equiparar la preeminencia del enfoque social (distribuir riqueza) heredado de las políticas redistributivas o compensatorias conferidas al Estado por el actual modelo económico liberal.

En Perú las políticas de desarrollo territorial como el ordenamiento territorial –OT y la zonificación ecológica y económica –ZEE además de las de formación y desarrollo de capacidades institucionales giran en torno al logro de la descentralización y su avance hacia la regionalización o conformación de regiones como resultado de la decisión que adopten los pueblos de unir dos o más departamentos.

A propósito, un estudio sobre el desarrollo territorial de Perú realizado por la OCDE (2016), hace hincapié en la necesidad de iniciar un proceso de transición de una economía basada en los precios de las materias primas a una que incentive la productividad descentralizada como medio para mantener el crecimiento económico, por lo que recomienda dar un enfoque estratégico a las inversiones para que se adapten a las necesidades regionales.

Para que ello ocurra, juzga necesario hacer cambios al proceso de descentralización (régimen fiscal y de transferencia), mejorar el sistema de estadísticas e innovar las políticas de inversión adoptando el enfoque estratégico de “abajo hacia arriba” para poder orientar las inversiones hacia las regiones que tienen fuentes y potencialidades de crecimiento dando prioridad a los factores claves como son: formación de competencias laborales, aliento a la innovación, incremento de la infraestructura y mejora del entorno empresarial.

Actualmente las orientaciones y recomendaciones de la OCDE cobran vital importancia en la medida que las políticas de desarrollo nacional están cifradas en la esperanza de superar las disparidades territoriales que sustentan la persistente desigualdad social y la pobreza, aproximándose a los indicadores de desempeño económico y estándares de calidad de vida para el I Bicentenario de la Independencia en 2021; sin embargo, las reformas integrales que las faciliten están tardando en llegar.

1.8. ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

La globalización entendida como la masificación de las relaciones humanas a nivel mundial no es un proceso multidimensional reciente, en la actualidad destaca porque es apoyada con la intensificación del uso de las TIC's que permiten el intercambio de visiones múltiples entre ciudadanos, determinándose una agresiva expansión de oportunidades sobre las que surgen negocios, empleos, etc.; pero sobre todo, nuevos patrones culturales y nuevos estándares de vida.

Es un proceso multidimensional y nadie lo puede ignorar puesto que, en sí mismo, es un acontecimiento mundial positivo, porque involucra aspectos económicos, financieros, comerciales, políticos, sociales, culturales, medioambientales y otros, que no son nuevos en la historia de la humanidad. Hoy es un proceso más dinámico por que hace uso intensivo de equipos y medios tecnológicos que facilitan la comunicación y el intercambio de información en tiempo virtual.

La cuestión reside en el hecho que, los países en el afán de aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización adoptaron el modelo económico de libre

mercado con políticas de liberalización de mercados, privatización y desregulación para promover la apertura e inserción en la economía global, sin que los Estados hayan tenido el mismo ímpetu en la adopción de políticas que corrijan las disparidades territoriales que sustentan la desigualdad social y la pobreza.

En algún momento y ante la arrolladora campaña de difusión de la economía de libre mercado por organismos internacionales y agentes económicos aupados en el movimiento que se hizo llamar globalismo, surgieron propuestas de modelos alternativos porque consideraban que la hegemonía económica suponía la minimización de la política y del rol del Estado, ese viejo desconocido, una genial calificación de Martín Tanaka (2010), que hasta hoy no ha podido adoptar reformas que corrijan las políticas redistributivas que permiten crecimiento económico sin equidad.

Hacia el año 2000 cuando la globalización contemporánea se empoderaba como un dogma económico y las instituciones financieras internacionales como el FMI intercedían ante los Estados para apurar su aplicación dentro de las plataformas de reformas políticas, no pocos advertían que no era solo un acontecimiento económico, sino que se trataba de un fenómeno mundial complejo con virtudes y con defectos.

Un foro multidisciplinario promovido por el Fondo de Cultura Económica (2000) con motivo de celebrar los 65 años de vida institucional, convocó a una serie de personalidades iberoamericanas para abordar el tema de la globalización y su impacto en las visiones nacionales que por centurias han sustentado el desarrollo afirmando sentimientos patrióticos de Nación y soberanía.

Ya por entonces se percibía un proceso ambivalente: por un lado, absorbía mercados nacionales que eran patrimonio de los Estados-Nación y, a la vez, producía cambios profundos en las relaciones internacionales; y por otro, atacaba el rol del Estado como mal oferente de servicios públicos sin advertir daños a la Democracia, todo ello en un contexto que la tecnología transformaba el espacio y el tiempo.

Ahora en el siglo XXI ya es inconcebible la idea de que los procesos económicos y sociales por ser de alcance global han cerrado la vía a las opciones nacionales; muy por el contrario, las débiles democracias, los desequilibrios territoriales, la desigualdad social y la persistente pobreza, revitalizan la existencia del Estado. Así, toca a los espacios subnacionales y locales como también a los actores, fortalecer la cohesión social e impulsar las reformas para consolidar su existencia.

En la perspectiva global, el notable economista Joseph Stiglitz (2007) es quien mejor expresa una corriente de pensamiento alternativo al hegemónico modelo

económico liberal, cuando propone la institución de organismos internacionales que hagan efectiva una acción global colectiva sobre las decisiones que adopta y sugiere aplicar el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio –OMC a fin de que funcione mejor la globalización.

Según el premio nobel de economía, la factura social resultante de los errores que cometen las decisiones de la gobernanza económica global la pagan los pobres, tal como ya ocurrió con el fracaso de las medidas de austeridad fiscal, privatizaciones y liberalización de mercados aconsejadas por el Consenso de Washington. Advierte también que, esas medidas trajeron consecuencias negativas como los monopolios de poder que fijaban precios unilateralmente y la corrupción en la privatización ya que hubo sobornos en los contratos.

Sobre la globalización, es de la opinión que, tal como se presenta a nivel general no mejora el nivel de vida, sobre todo, en los países subdesarrollados. Pero sostiene que, el problema no es la globalización por ser buena para las naciones ya que trae beneficios, genera oportunidades y ofrece acceso a mercados; sino más bien, cómo se la concibe ya que no es una doctrina; y cómo se gestiona puesto que implica un conjunto de reformas y regulaciones.

Al respecto, ha sugerido una serie de medidas de control y de mayor regulación al flujo de capitales, reforma sobre quiebras y moratorias en vez de financiar los bancos, reducir los montos de rescates, regular el funcionamiento de los bancos, crear seguros de desempleo y otras que adoptar los Estados y, el FMI a fin de corregir las asimetrías en el desarrollo social y tener más preocupación con el medioambiente, la pobreza, la Democracia y el comercio justo.

A su vez, los mismos organismos de la gobernanza económica global como el FMI y el Banco Mundial, entre otros, ante la ralentización del crecimiento de la economía de Latinoamérica y la profundización de la desigualdad social, han sugerido adoptar medidas de reforma para fortalecer los procesos de descentralización, reducir la informalidad, modernizar la gestión pública y mejorar la lucha contra la corrupción, entre otras, a fin de sostener los beneficios logrados con el crecimiento de la económica como ha sido la expansión de la clase media.

Pero no solo eso, ante el riesgo latente de una crisis de crecimiento económico y estancamiento del progreso social en un contexto marcado por las disparidades territoriales, desigualdad social y pobreza, han visto por conveniente reimpulsar los procesos de integración como la Comunidad Andina –CAN, la Unión de Naciones Sudamericanas –UNASUR, el Mercado Común del Sur –MERCOSUR, la Comunidad del Caribe –CARICOM y el Sistema de la Integración Centroamericana –SICA, entre otros.

Sobre la sostenibilidad de los procesos integracionistas hay mucha discusión en la precariedad de sus logros y el poco avance en la consolidación de mercados abiertos; sin embargo un trabajo promovido por el Banco Mundial (Chad P. Bown y otros, 2017), pone atención en que el progreso social de América Latina no estuvo basado en las estrategias de integración sino en el incremento de los precios de las materias primas.

Es del parecer también que, en un contexto de crisis económica y menor desarrollo por la caída de los precios que influyen en la ralentización del crecimiento económico la alternativa, en la era de la globalización, pasa por renovar las viejas políticas integracionistas avanzando hacia un regionalismo abierto bajo el principio de que una región competitiva hace posible el logro de una economía competitiva.

Como se observa, las reflexiones antes expuestas, son más que oportunas y corresponde a los Gobiernos de los países, revalorar la política y emprender las reformas necesarias para profundizar la Democracia y hacer que los Estados recuperen confianza y afiancen su rol promotor del desarrollo económico a la par con el desarrollo social y el bienestar, es decir, hacer que la globalización funcione mejor en favor de la Sociedad.

1.9. GESTIÓN DEL ESTADO

El Estado como institución orgánica y política de la Nación, tal como ya se ha visto, por sí solo no es un conjunto dinámico sino que requiere de la intervención de otros elementos constitutivos que hacen posible la articulación y adecuado funcionamiento de las relaciones interdependientes entre la base social (Nación) y el poder (Estado), casi siempre en conflicto.

Así que la conflictividad pasiva o activa de las relaciones sociales y políticas que, para el caso, también obedecen a una categoría histórica, ha favorecido la institución de elementos o mecanismos que aseguren la gestión óptima del Estado en su obligación de estar al servicio de la Sociedad y del interés de la Nación dentro y fuera de su territorio sobre el cual hace ejercicio de su soberanía.

Desde esa perspectiva y valorando el principio de la separación o división de poderes en todos los tipos de Estado o las formas de Gobierno, en el afán de prever su cabal desempeño, se han implementado una serie de sistemas o conjunto sistémico de normas, instituciones y funciones que, entre la diversidad, destacan los sistemas: político, jurídico, económico y electoral.

1.9.1. Sistema Político

En la ciencia política contemporánea, hecho que le confiere una categoría histórica, el sistema político hace referencia al conjunto de principios, normas, instituciones, ideologías, grupos humanos y procesos políticos que de forma interdependiente y recíproca, intervienen en la vida política de un país o una Nación.

Respecto de la definición de sistema político, este se puede explicar en el sentido que, la idea de conjunto implica el concurso de varios elementos (principios, normas, instituciones, etc.); y la de sistema que, esos elementos se relacionan o interactúan armoniosamente para desenvolverse en razón de un fin social.

Algunos autores contemporáneos como el politólogo canadiense David Easton quien introdujo la teoría de los sistemas a las ciencias sociales para abordar el estudio del Estado o su predecesor el sociólogo francés Jean W. Lapierre, conciben al sistema político como un compuesto de interrelaciones políticas o de procesos de decisión dentro de una Sociedad.

Otros estudiosos del Estado como los politólogos norteamericanos Harold David Lasswell y Samuel Phillips Huntington, sostienen que el sistema político además de referirse al conjunto sistémico de instituciones públicas que, por razón de un ordenamiento jurídico hacen ejercicio del poder, está relacionado a las políticas públicas y la administración pública en general como un proceso político y actos propios de Gobierno.

En tiempos recientes, el término sistema político sigue conservando sus elementos constitutivos (principios, normas, instituciones, ideologías, grupos humanos y procesos), pero la práctica ha determinado su homogenización al concepto general de régimen estatal o también, forma o sistema de Gobierno o régimen político.

Para el caso, materia que ya ha sido ampliamente tratada en lo que concierne a Estado y Gobierno, la cuestión, sin embargo, reside en el hecho que sistema político tal como se estructura y organiza, aun siendo la mejor opción, generalmente pretende dar respuesta a una realidad social que se interpreta en un contexto particular y un tiempo dado.

Ese contexto coyuntural que fue tomado como cimiento de la arquitectura política, al cabo de poco tiempo, es modificado rápidamente por la intervención de varios factores, siendo básicos el creciente intercambio económico, las relaciones internacionales, la Internet y el adelanto de las TIC's.

El resultado es que la Sociedad expuesta a un proceso dinámico de cambios, al paso del tiempo, el sistema político o cualquier otra forma que se identifique con la arquitectura política del ejercicio del poder (gobernantes y gobernados), comprendiendo normas e instituciones rígidas en vez de las flexibles que son las más idóneas, terminará agotándose o en desfase, obligando a su permanente actualización.

El escenario actual es ese. El ordenamiento jurídico o precisamente, los textos constitucionales con los que el Perú adopta o replica el sistema político presidencialista basado en el principio de la separación de poderes, casi siempre ha sido sancionado por un régimen militarista u oligárquico o autocrático; paradójicamente en Democracia los textos son vulnerables, pese a que prevén grave sanción a quien las violente.

De momento, la Constitución de 1993 que fue aprobada mediante el instituto del Referéndum pero nacida de un régimen autocrático que tomó algunas partes de la Constitución social de 1979, urge de reformas urgentes. Ello en vista que ha entrado en conflicto con la realidad del siglo XXI; sin embargo, la falta de acuerdos políticos no facilitan la actualización y eso causa profundo malestar entre la Sociedad y trastornos en la economía.

1.9.2. Sistema Jurídico

Desde el punto de vista de proceso histórico y de la ciencia política, el sistema jurídico no ha logrado armonizar una definición concreta, debido a que muchos estudios lo conceptualizan en función de su origen (Soberanía: coerción) o por su utilidad práctica (Justicia: comportamiento humano).

Así que el concepto más próximo, define al sistema jurídico como el conjunto de principios, legislación o leyes, instituciones, ideologías, ciudadanos y procesos que hacen posible la creación, interpretación, organización, desarrollo y perfeccionamiento del Derecho en la vida de una Nación.

Siguiendo el desarrollo conceptual y praxis del Derecho los antecedentes del sistema jurídico se remontan a las primarias formas de regulación del funcionamiento social y de la administración de la Justicia en las polis griegas hacia el siglo VIII a.C. que años más tarde fueron adoptados en los códigos romanos, desde donde avanzaron a la estructura de los sistemas jurídicos europeos contemporáneos.

Según el catedrático español Juan A. García Amado (1985), hay oscuridad conceptual e incoherencias ya que el término aparece en todos los campos posibles

del estudio de la Filosofía o una Teoría General del Derecho y que, a menudo, se observa al hablar de Derecho Natural o de valores jurídicos, de Teoría de las normas, de Teoría de la legislación, de Lógica jurídica, hasta de la Metodología; y desde el Derecho positivo, la codificación.

En opinión del catedrático García Amado, esa oscuridad conceptual parte del hecho que no se tiene una visión amplia del Derecho que encierra una pluralidad de planos; y que, el sistema jurídico solo puede ser conceptualizado a partir de saber integrar las teorías a un solo discurso que incorpore tal pluralidad.

Al respecto, identifica hasta cuatro grandes teorías:

1. *Teoría de Wolfgang Fikentscher*. El jurista alemán concibe al sistema como esquema temporal de razonamiento, afirmando la existencia de una interrelación entre comprensión de la historia y del sistema, en el sentido que, cada cultura tiene su noción del tiempo y del sistema y sobre esta base evoluciona o se desarrolla el Derecho.
2. *Teoría de Franz Joseph Peine*. El profesor alemán concibe al sistema como uno de fines, en mérito a que siendo un sistema dogmático está ligado a concretas consecuencias jurídico-constitucionales, es decir, tiene relevancia inmediata.
3. *Teoría de Claus-Wilhelm Canaris*. El jurista alemán lo concibe como uno de principios generales, partiendo de la evidencia de que son dos los inequívocos caracteres de todo sistema: unidad y orden; y también, el principio de la igualdad y la tendencia generalizadora de la Justicia.
4. *Teoría de Niklas Luhmann*. El sociólogo alemán lo concibe como un sistema autorreferencial, en el sentido que, la unidad es un presupuesto y desde la cual se comienza a construir el sistema; y que este principio aun impera en la praxis jurídica.

A partir de esas teorías, distingue hasta tres sectores o ámbitos de uso del sistema jurídico:

1. *El práctico-positivo* que abarcaría las referencias legales a la idea de sistema y el uso argumentativo de las referencias sistemáticas en la jurisprudencia de los tribunales y en la dogmática jurídica;
2. *El científico-jurídico* que comprende a las distintas disciplinas científicas que se ocupan del estudio del ámbito anterior de modo parcial o general; y

3. El *teórico-general o iusfilosófico* que comprende dos enfoques: a) teorías que pretenden una visión general del Derecho visto como ordenamiento normativo dentro de un esquema estructural; y b) teorías que contemplan el Derecho bajo un prisma de consideraciones filosóficas que conciben el sistema jurídico como integrado o dependiente de elementos también filosóficos que rebasan el campo de las normas positivas o actividad jurídico-práctica.

Sobre esa percepción sectorial o ámbitos de uso, concibe al sistema jurídico como parte del discurso global que constituye el Derecho al que lo entiende como un fenómeno de carácter discursivo, plural y pragmático.

Discursivo por su ineludible articulación como lenguaje (sintáctico, semántico y pragmático);

Plural por no ser un discurso único (legisladores, jueces, juristas, etc.); y

Pragmático por cuanto la pluralidad de discursos le confieren el fundamento funcional, su recíproca articulación y la posibilidad de su valoración, como también atendiendo a las teorías recientes que tratan de asegurar la racionalidad del Derecho.

Desde otra perspectiva de estudio y análisis conceptual del término, el filósofo israelí Joseph Raz (1986), sostiene que la expresión sistema jurídico es la traducción literal de “*legal system*” que dentro de tradición jurídica del *common law* es el término canónico que corresponde a la expresión “orden jurídico” que es más propia de la tradición jurídica romano-germánica.

Es de la posición que, la aproximación conceptual del término pasa por un obligado estudio teórico comparativo de la naturaleza sistemática del Derecho y del examen subyacente de que toda norma jurídica pertenece a un sistema jurídico: inglés, alemán, romano, canónico, o algún otro.

Ha precisado que desde la jurisprudencia analítica, una teoría completa es aquella que puede dar solución a los cuatro problemas elementales: existencia, identidad, estructura y contenido.

1. *Existencia*. Toda disposición jurídica, tiene que estar referida a sistemas existentes, o los que han dejado de existir o no existieron nunca.
2. *Identidad*. Tiene que tener membresía, es decir, a que sistema pertenece una disposición jurídica.

3. *Estructura*. Debe precisarse a que estructura común pertenece una disposición, hay patrones de relaciones entre las disposiciones que pertenecen al mismo sistema y aparecen en otros; y
4. *Contenido*. Hay algunas disposiciones jurídicas que en una forma u otra, aparecen en todos los sistemas jurídicos o un tipo de sistemas.

Según J. Raz, las respuestas a los problemas de existencia, identidad y estructura las encuentra en la teoría de la eficacia formulada por el jurista austriaco Hans Kelsen quien sostiene que un sistema jurídico existe si, y solo si, este alcanza cierto mínimo de eficacia. Que, la eficacia de un sistema es una función elemental de las disposiciones jurídicas que se manifiesta por: a) obediencia de cumplir un deber; y b) aplicación de una sanción.

Asimismo, en la teoría del jurista británico John Austin también, basada en el principio de la eficacia como fundamento de las soluciones a los problemas de existencia, identidad (origen) y estructura (independencia), para quien el concepto de la soberanía es la piedra angular del sistema jurídico.

Como se observa, las apreciaciones conceptuales del sistema jurídico se fundamentan en la sabia interpretación de las teorías y su relación con la naturaleza y función de las disposiciones jurídicas en cualesquiera de los sistemas: inglés, francés, alemán, romano, canónico u otro.

En el caso peruano y tal como ya se ha manifestado, un punto de partida de la construcción del Estado y sus instituciones, se circunscribe al nacimiento de la República, pero arrastrando los vicios y virtudes del sistema colonial. El término Estado apareció recién en el texto del Reglamento Provisional de 1821.

Sin embargo, ya en tiempos de las culturas pre-incas y durante el Imperio de los Incas, existieron formas de sistemas jurídicos que se explican en la existencia de leyes sociales por las que se obligaba a los antiguos peruanos al cumplimiento de deberes y, en contraposición, imposición de sanciones a los infractores.

Durante el proceso de la conquista e institución del Virreinato del Perú, la corona española a través de las autoridades fue introduciendo un conjunto de normas e instituciones que tenían como propósito la regulación y control de la vida social, política, económica y fiscal en tierras americanas.

Como se sabe, no bien llegaron al continente primero aplicaron las Leyes de Burgos vigentes desde 1512 que luego cambiaron por Nuevas Leyes en 1542 y finalmente una especie de codificación consistente de nueve libros conocida como Leyes de Indias promulgada en 1680.

A la cabeza de ese régimen legal que constituye el antecedente más avanzado del sistema jurídico peruano, estuvieron diversas autoridades competentes para la administración de Justicia (diferenciando españoles con privilegios y antiguos peruanos sin privilegios), como fueron: la figura del gobernador, el virrey, el Cabildo, la Real Audiencia y las Cortes.

El punto de quiebre se produjo a partir de 1808 con la crisis de la monarquía española a raíz de la invasión francesa que derivó en la Constitución liberal española de 1812 sancionada por las Cortes de Cádiz que adoptó el principio de que el poder supremo y soberano del Estado corresponde a la Nación, ya no al Rey.

Asimismo, introduce la figura de la separación de poderes, las Cortes como órgano legislativo y los Tribunales para la administración de Justicia; y los Secretarios del Rey, las funciones de Gobierno. La inspiración de las Cortes tuvo como referentes a la Constitución de Francia y la de EE UU.

Durante el proceso de transición a la República que va de febrero de 1821 (Reglamento Provisional) a noviembre de 1823 (Constitución Política), y aun hasta 1828 (nueva Constitución que estuvo vigente), siguieron aplicándose normas y, se mantuvo en pie, las instituciones relativas a la administración de Justicia heredadas del sistema jurídico colonial.

Sin embargo, al rompimiento con el dominio de la monarquía española, con el Reglamento Provisional surgió la figura del presidente del departamento a quien se le encargó la competencia de ver las causas penales y civiles; asimismo, la Cámara de Apelaciones como una especie de tribunal superior.

Hacia octubre de 1821 por el Estatuto Provisional se instituyó la Alta Cámara de Justicia a quien se le asignó las funciones que antes tenía la Audiencia y se le atribuye el carácter de Poder “Judiciario” con el que se dieron pasos firmes a la adopción del principio clásico de la separación de poderes del Estado.

Casi un año después, la situación jurisdiccional quedaba definida con la Constitución Política de noviembre 1823. El Poder Legislativo era competente para sancionar las leyes; y el novísimo sistema jurídico quedaba instituido, tal como sigue:

Capítulo VIII **Poder Judiciario**

Artículo 95º.- Reside exclusivamente el ejercicio de este Poder en los Tribunales de Justicia y Juzgados subalternos en el orden que designen las leyes.

Artículo 96°.- No se conocen otros Jueces que los establecidos por la Constitución, ni otra forma de juicios que la ordinaria que determinaren las leyes.

Artículo 97°.- Los Jueces son inamovibles, y de por vida, si su conducta no da motivo para lo contrario conforme a la ley.

Artículo 98°.- Habrá una Suprema Corte de Justicia que residirá en la capital de la República, compuesta por un Presidente, ocho Vocales, y dos Fiscales, divididos en las Salas convenientes.

Artículo 99°.- Para ser individuo de la Suprema Corte de Justicia se requiere:

- 1. Ser de cuarenta años.*
- 2. Ser ciudadano en ejercicio.*
- 3. Haber sido individuo de alguna de las Cortes Superiores. Y mientras éstas se organizan, podrán serlo los abogados que hubiesen ejercido su profesión por diez años con reputación notoria.*

Artículo 100°.- Corresponde a la Suprema Corte:

- 1. Dirimir todas las competencias que entre sí tuvieran las Cortes Superiores, y las de éstas con los demás Tribunales de la República.*
- 2. Hacer efectiva la responsabilidad del magistrado que ejerciere el Poder Ejecutivo, y de los Ministros de Estado, cuando el Senado decretare haber lugar a formación de causa.*
- 3. Conocer de las causas criminales de los Ministros de Estado, y hacer efectiva la responsabilidad de las Cortes Superiores.*
- 4. Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de su seno. Y si fuere necesario hacer efectiva la responsabilidad de toda ella, nombrará el Congreso un tribunal de nueve Jueces, sacados por suerte de un número doble que elegirá a pluralidad absoluta.*
- 5. Conocer en tercera instancia de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ello por disposición de las leyes.*
- 6. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por las Cortes Superiores, para el efecto de reponer y devolver.*
- 7. Oír dudas de los demás Tribunales y Juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ella fundadamente al Poder Legislativo.*

8. *Conocer de las causas concernientes a los negocios diplomáticos y de los contenciosos entre los Ministros, Cónsules, o Agentes Diplomáticos.*

Artículo 101º.- Habrá en los departamentos de Lima, Trujillo, Cusco, Arequipa, y demás que conviniese, Cortes superiores de Justicia compuestas de los Vocales y Fiscales necesarios.

Artículo 102º.- Son atribuciones de las Cortes Superiores:

1. *Conocer en segunda y tercera instancia de todas las causas civiles del fuero común, hacienda pública, comercio, minería, presas y comisos.*
2. *Conocer de las causas criminales, mientras se pone en observancia el juicio de jurados.*
3. *Decidir las competencias suscitadas entre los Tribunales y Juzgados subalternos.*
4. *Conocer de los recursos de fuerza en su respectivo departamento.*

Artículo 103º.- Para ser individuo de las Cortes Superiores es necesario:

1. *Tener treinta y cinco años de edad.*
2. *Ser ciudadano en ejercicio.*
3. *Haber sido juez de derecho, o ejercido otro empleo o destino equivalente.*

Artículo 104º.- Habrá jueces de derecho con sus juzgados respectivos en todas las provincias, arreglándose su número en cada una de ellas, según lo exija la pronta administración de justicia.

Artículo 105º.- Para ser juez de derecho se requiere:

1. *Treinta años de edad.*
2. *Ser ciudadano en ejercicio.*
3. *Ser abogado recibido en cualquier Tribunal de la República.*
4. *Haber ejercido la profesión cuando menos por seis años con reputación notoria.*

Artículo 106º.- Los códigos civil y criminal prefijarán las formas judiciales. Ninguna autoridad podrá abreviarlas, ni suspenderlas en caso alguno.

Artículo 107º.- En las causas criminales el juzgamiento será público, el hecho conocido y declarado por jurados, y la ley aplicada por los Jueces.

Artículo 108º.- El nombramiento de Jurados, su clase, atribuciones y modo de proceder; se designará por un reglamento particular. Entre tanto, continuarán los juicios criminales en el orden prevenido por las leyes.

Artículo 109º.- Producen acción popular contra los jueces el soborno, la prevaricación, el cohecho, la abreviación o suspensión de las formas judiciales, el procedimiento ilegal contra la libertad personal y la seguridad de domicilio.

Artículo 110º.- Se administrará justicia en nombre de la Nación.

Artículo 111º.- Los jueces de primera instancia son responsables personalmente de su conducta ante las Cortes Superiores, y los individuos de éstos ante la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 112º.- Todas las causas civiles y criminales se fenecerán dentro del territorio de cada Corte Superior.

Artículo 113º.- No se conocen más que tres instancias en los juicios.

Artículo 114º.- Queda abolido el recurso de injusticia notoria.

Artículo 115º.- Queda abolida toda confiscación de bienes y toda pena cruel y de infamia trascendental. El Código Criminal limitará, en cuanto sea posible, la aplicación de la pena capital a los casos que exclusivamente la merezcan.

Artículo 116º.- Ninguna pena infama a otro individuo, que al que la mereció por la aplicación de la ley.

Artículo 117º.- Dentro de 24 horas se le hará saber a todo individuo, la causa de su arresto, y cualquiera omisión en este punto se declara atentatoria de la libertad individual.

Artículo 118º.- Nadie puede allanar la casa de ningún peruano, y caso que lo exija fundada e indispensablemente el orden público, se expedirá por el Poder Ejecutivo la orden conveniente por escrito que remitirá desde luego al Juez que conozca de la causa, con la exposición de los datos que motivaron este procedimiento para que obre en el proceso.

Artículo 119º.- El agente que se excediere bien en la sustancia de la orden que indica el artículo anterior; bien en el modo de cumplirla, injuria a la autoridad y a la ley, y será castigado a proporción del abuso.

Artículo 120º.- No podrá entablarse demanda alguna civil, sin haberse intentado la conciliación ante el Juez de paz.

Artículo 121º.- Todas las leyes anteriores a esta Constitución, que no se opongan al sistema de la independencia, y a los principios que aquí se

establecen, quedan en su vigor y fuerza hasta la organización de los Códigos civil, criminal, militar y de comercio.

Respecto de la concepción de ese naciente sistema jurídico, diversos estudios jurídicos y también trabajos de historiadores encuentran que los legisladores de aquella época, también conocidos como los padres de la Patria, se inspiraron básicamente, en la doctrina romana y los textos constitucionales liberales de la Constitución de EE UU de 1787, la Constitución de Francia de 1791 y la Constitución Española de 1812.

En los años siguientes, el sistema jurídico ha sido objetivo de las preocupaciones por su perfeccionamiento y la incorporación progresiva de la legislación en sus diferentes formas: textos constitucionales, leyes orgánicas, convenciones y tratados internacionales, leyes generales, decretos (legislativo, urgencia, ley, supremo) y, entre otras, resoluciones (legislativa, suprema, ministerial, viceministerial, directoral, etc.).

No obstante, el sistema jurídico actual pese a su principio sistémico y basado en la jurisprudencia hace referencia a un sistema de Justicia en crisis debido fundamentalmente a que la legislación e instituciones de la administración judicial son complejas y, sobre todo, cuentan con un ordenamiento excesivo, desarticulado y descontextualizado que facilitan la corrupción.

A propósito, el doctor Walter Gutiérrez Camacho (2015) presentó un informe sobre la problemática del sistema de Justicia, precisando que la carga procesal (más de 3 millones de expedientes), demora en la resolución (5 años promedio), provisionalidad (42% jueces provisionales), exiguo presupuesto y la forma como se sanciona a los jueces, afectan la independencia, eficiencia y calidad de la Justicia.

Ha referido también que, para cualquier Democracia la consolidación de un sistema de Justicia eficiente es un objetivo de mayor interés público, puesto que la Justicia no solo tiene que ver con el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos, sino también, con la generación de las condiciones necesarias para asegurar la buena marcha de la economía.

Sobre el particular, el economista Nelson Shack Yalta (2016), al comentar los datos de la Contraloría General de la República en el sentido que, solo el 7,6% de los casos denunciados reciben sentencia y un 0.45% cárcel efectiva, concluyó en que existe un problema de ineficiencia del sistema de Justicia y distante del sistema de Control en la lucha contra la corrupción, otorgando impunidad a los funcionarios acusados de corrupción.

Finalmente, un reciente estudio de la OCDE (2017) al analizar el funcionamiento del sistema de Justicia en lo referente a la lucha contra la corrupción, hace notar los retos siguientes:

1. La *diversidad de órganos* que participan en el sistema Justicia exigen mejorar los mecanismos de coordinación real y de cooperación;
2. El *sistema de elección de los jueces y fiscales* por el Consejo Nacional de la Magistratura no asegura la independencia del sistema de Justicia penal, en vista del alto uso de jueces y fiscales provisionales;
3. El *razonamiento de alta especialización* en los órganos de investigación, procuraduría y Justicia, no va de mano con la discrecionalidad en la asignación de casos; y
4. La *falta de recursos humanos y financieros* afectan el funcionamiento de órganos de Justicia y la aplicación de la legislación penal en casos de corrupción.

Ante esa contingencia que hace evidente la OCDE como otros trabajos, es del parecer que, se tiene que avanzar en la mejora de la independencia, cooperación y coordinación entre los órganos conformantes del sistema de Justicia; y en el aumento de las capacidades institucionales, mediante la especialización, presupuesto, recursos y capacitación. Vaya tan difíciles retos.

1.9.3. Sistema Económico

El sistema económico como término o como práctica tiene diferentes connotaciones, atendiendo a las exigencias e interés de estudio y análisis: ya sea como historia económica; o también, pensamiento económico. Puede referirse a economía nacional, regional o global, política económica o modelo económico, estructura económica o actividades económicas.

No obstante la diversidad de enfoques o centro de interés de cualquier estudio, el sistema económico define a los principios, normas, instituciones, ideologías, métodos, agentes, medios y procesos que organizan, desarrollan, transforman e innovan la estructura productiva y la economía de una Nación.

1.9.3.1. Sistema Económico en el Mundo

Desde el punto de vista histórico, los historiadores y los estudiosos del pensamiento económico han puesto especial atención en los procesos económicos de larga duración, por cuanto, sustentan la expansión demográfica y los cambios de

la Sociedad. La combinación de ambos intereses, han confluído en la determinación de una categoría histórica socio-económica.

Partiendo de esa categoría histórica, se sabe que la evolución de la economía en el mundo se explica a partir del momento en que los antiguos pobladores que habitaron diversas regiones del planeta hace milenios, abandonan las prácticas ancestrales de recolección, caza y pesca para sobrevivir y aprendieron habilidades en el arte de la domesticación de plantas y animales.

Después de la domesticación de las plantas (cultivo) y los animales (crianza) se pasó a formas primarias de producción agropecuaria con la que se generaron excedentes y a partir de aquí, surgió el intercambio y, a éste, la monetización derivada de los gravámenes estatales, división del trabajo y mercados que caracterizan las civilizaciones griega y romana en Oriente medio y otras, como ocurrió en la antigua China e India en Asia.

Ese progreso agropecuario (cultivos y crianzas) que se extendió por casi todo el planeta, provocó el surgimiento de sistemas sociales jerárquicos (propietarios y esclavos), regímenes estatales (autoritarios y despóticos), sistemas tributarios, sistemas agropecuarios y economías de baja escala que caracterizan al feudalismo muy difundido en el Medievo europeo.

Empero el gran salto hacia el mercantilismo y luego al capitalismo moderno ocurre a partir del siglo XVI con el auge industrial que impulsó la colonización o conquista europea de grandes territorios de Asia y América en el afán de buscar nuevos mercados alternativos a las economías cerradas que operaban en las ciudades-Estado.

Años después, en la segunda mitad del siglo XVIII la prédica del economista escocés Adam Smith en su célebre obra "*La riqueza de las naciones*" (1776), cuestionó los sistemas económicos capitalistas imperantes en diversos países y, en su defecto, impulsa la tesis del liberalismo económico o economía liberal.

Desde entonces y en un contexto de creciente globalización, no hay un solo referente económico en el mundo y la crisis económica o financiera ya no se limitan a perjuicios en espacios nacionales, sino que, tienen impacto planetario como la gran depresión de 1929, la crisis petrolera de 1973, la deuda latinoamericana de los años 1980 y, entre otras, la reciente crisis financiera de 2008 que estalló en EE UU y afectó al mundo.

1.9.3.2 Sistema Económico en el Perú

En el caso peruano, el sistema económico actual tiene origen en la institución del Estado en 1821; sin embargo, la estructura económica y productiva sigue

viejos patrones heredados de la época colonial pero deformada con la acción estatal inestable de las marchas y contramarchas en los inicios de la República.

La minería que genera mejor renta, sigue siendo una actividad netamente extractiva; la agricultura que mayor empleo concentra, sigue dominada por la alta presencia del minifundio y la mayor producción orientada a la subsistencia, limitando el desarrollo de la agro-exportación; la manufactura que genera valor agregado, se ha estancado; y los servicios, experimentan un notable crecimiento, pero a costa de una alta informalidad.

En torno a ese problema de tipo estructural o sistémico en la marcha de la economía, a lo largo de la vida republicana se han diseñado y llevado a la práctica diversas alternativas de solución que han definido a las políticas económicas como cíclicas, es decir, encaran una coyuntura pero que no resuelven el problema.

Ahora mismo y ante la desaceleración del crecimiento económico que provoca un efecto negativo en el desarrollo social, se propone como política pública la diversificación productiva y la descentralización de la industria mediante medidas fiscales, pero que no atacan los problemas de baja productividad, caída de la inversión pública y privada, precariedad del empleo, baja calidad de la producción, incipiente asociatividad y escasa tecnología.

Pero, cómo se entiende un problema estructural? El proceso económico o la historia de la economía nacional, ha seguido las mismas peripecias y los progresos que se observa alrededor del mundo. Casi todos los momentos han sido marcados por trastornos cíclicos que se reiteran en el tiempo y en un ambiente social de persistente desigualdad.

Respecto del proceso económico existen varias fuentes que documentan su origen en tiempos remotos. El Ministerio de Agricultura y Riego –MINAGRI al hablar de la domesticación de las plantas, hace referencia que las primeras prácticas datan de casi 8000 años a.C. y la de los animales, casi 5000 años a.C. Mientras que la producción primaria de cultivos aparecen hace 3500 años a.C.; y de crianza, alrededor de 2000 años a.C.

En tiempos de las culturas pre-incas y durante el Imperio de los Incas la estructura productiva tenía como base la agricultura dominada por cultivos nativos como la papa, maíz, yuca, algodón, coca y otros, con el uso de técnicas (andenes, terrazas y canales de riego), la crianza de camélidos (llama, alpaca y guanaco); y en menor proporción, la minería.

Entonces la tierra era de propiedad comunal y el trabajo era de forma colectiva para producir y, aun cuando había excedentes de las cosechas y la crianza,

predominaba el sistema de trueque o intercambio que se limitó al espacio andino. Todavía, no se ha comprobado relaciones y contactos más lejanos, hasta la llegada de los conquistadores españoles.

Con la conquista y la institución del virreinato, siguieron primando la agricultura, la ganadería y la minería. La mejora consistió en la introducción de nuevas semillas para cultivos de trigo, cebada, caña de azúcar, frutales, etc., especies de animales domésticos como equinos, vacunos, ovinos, aves, etc. y nuevas técnicas de explotación de la minería.

Junto a esos nuevos productos y técnicas, surgieron tres nuevas actividades: el comercio, la manufactura y las confecciones, asociadas a otros factores como el sistema de propiedad de la tierra, el sistema de impuestos, cuentas, valores, pesas y medidas, la moneda, la Caja Real de Lima (cajas fiscales) y las demás instituciones públicas.

Entre las malas artes que luego van a determinar el fracaso del sistema colonial porque se profundizó la desigualdad y la pobreza, estuvieron la apropiación de la tierra y los recursos naturales, diferenciación social, burocracia centralizada, abuso del trabajo comunal no remunerado, descuido de la infraestructura, la esclavitud y el monopolio comercial estatal.

Al respecto, el historiador canadiense Timothy E. Anna (2003) precisa que la característica fundamental del régimen colonial es la pobreza y que, paradójicamente fue a la vez, la causa de la Independencia y una razón para la larga resistencia del Perú a ella. Que, de la misma manera como la pobreza derrotó a los realistas españoles, también derrotó al libertador San Martín.

La apreciación del historiador, se explica por el hecho que el sistema colonial acosado por las rebeliones populares que se produjeron con más intensidad a partir de 1780 con la gesta heroica de Túpac Amaru II y las revueltas de M. Pumacahua en 1814 destinó las precarias rentas y los recursos públicos a sofocar la movilización social descontenta; y no, en atender las necesidades ni de la economía y menos de la población.

Para cuando llegó el general San Martín en 1820 y durante el proceso de la Independencia, tanto el tambaleante virreinato como la joven República, atravesaban una severa crisis económica que se agravó con la resistencia española que obligo a contraer deudas (interna y externa), hasta el desenlace final de la victoria de Ayacucho, cuando el general Bolívar logra la capitulación y la expulsión de los realistas a partir de 1825.

Mientras tanto, en febrero de 1821 con el Reglamento Provisional dado por el general San Martín sobre la base del régimen fiscal colonial (cajas fiscales y

Casa Real de Lima), se dio nacimiento al régimen republicano de la Hacienda, la institución de la Junta Superior de Hacienda y la del Tesoro Público.

Dos años después, el Congreso Constituyente incorporó el régimen de Hacienda en la Constitución de 1823, en los términos siguientes:

Sección Tercera

De los medios de conservar el Gobierno

Capítulo I

Hacienda Pública

Artículo 148º.- Constituyen la Hacienda Pública todas las rentas y productos que conforme a la Constitución y a las leyes deban corresponder al Estado.

Artículo 149º.- El Presupuesto de los gastos públicos fijará las contribuciones ordinarias, mientras se establece la única contribución. Adoptándose por regla constante al acrecer la Hacienda por el fomento de ramos productivos a fin de disminuir las imposiciones en cuanto sea posible.

Artículo 150º.- La administración general de la Hacienda pertenece al Ministerio de ella.

Artículo 151º.- Este presentará anualmente al Gobierno, para que lo haga el Congreso:

- 1. Los planes orgánicos de la Hacienda en general, y de sus oficinas en particular.*
- 2. El Presupuesto de los gastos precisos para el servicio de la República.*
- 3. El plan de contribuciones ordinarias para cubrirlos.*
- 4. El de las contribuciones extraordinarias para satisfacer los empréstitos nacionales, y sus réditos correspondientes.*

Artículo 152º.- Habrá en la capital de la República una Contaduría General con un Jefe y los empleados necesarios. En ella deberán examinarse, glosarse y fenecerse las cuentas de todos los productos en inversiones de la Hacienda.

Artículo 153º.- Habrá también en la capital de la República una Tesorería General, compuesta de un Contador, un Tesorero, y los empleados correspondientes. Se reunirán en ella todos los productos de la Hacienda.

Artículo 154º.- Una ley reglamentaria de Hacienda ordenará todas estas oficinas, y las demás dependencias que sean necesarias en este ramo, fijando las atribuciones, escala, número y responsabilidad de los empleados, y el modo de rendir y liquidar las cuentas.

Artículo 155º.- Quedan abolidos los estancos en el territorio de la República.

Artículo 156°.- Las aduana se situarán en los puertos de mar y en las fronteras, en cuanto sea compatible con la recta administración, con el interés del Estado, y del servicio público.

Artículo 158°.- Se establecerá en la capital de la República un Banco General de rescate de oro y plata, y habilitación de minas.

Artículo 159°.- Se establecerán Bancos de rescate en los principales asientos de minas, a fin de auxiliar a los mineros, y facilitarles la pronta explotación y beneficio de metales.

Artículo 160°.- Un reglamento particular determinará todo lo conducente a estos establecimientos.

Artículo 161°.- La Nación reconoce la deuda pública, y su pago depende del honor nacional; para cuyo fin decretará el Congreso cuanto estime necesario a la dirección de este importantísimo negocio.

Artículo 162°.- Las contribuciones se repartirán bajo regla de igualdad y proporción, sin ninguna excepción, ni privilegio.

Artículo 163°.- Las asignaciones de los funcionarios de la República son de cuenta de la Hacienda; cuyo arreglo se hará por un decreto particular; con concepto a la representación y circunstancias de los empleos o destinos.

No obstante, tan importante salto dado hacia la institucionalización de la Hacienda pública, hubo otros acontecimientos que han conspirado contra ese ideal y el proceso económico peruano sufrió un serio trastorno que marcó su derrotero durante toda la vida republicana.

Al respecto, el historiador Jorge Basadre (2015), sobre la estructura económica de ese entonces, decía que:

El Virreinato del Perú se empobreció notablemente durante la guerra de la independencia. La lucha a la que estuvo obligado primero en Chile, el Alto Perú, el norte de Argentina y Quito le arrancó dinero, hombres, materiales. Las donaciones, cupos y otras cargas trajeron consigo múltiples exacciones.

El desembarco de la expedición libertadora de San Martín dio lugar a que el comercio exterior quedara anulado; y en el interior; los reclutamientos de soldados, los empréstitos forzados o no, las depredaciones y la inseguridad arruinaron a la agricultura, la minería y las industrias.

Citando las memorias de los ministros de Hacienda (Unánue en 1825 y Morales y Ugalde en 1827), destacaba los manifiestos siguientes:

Unánue... no hay Tesoro Público sin ingresos, ellos de necesidad deben faltar en un país en que ha desaparecido la agricultura y donde la minería, principal fondo de él, esta derrumbada y el comercio de la capital sin puerto y sin numerario.

Morales y Ugalde... Millares de hombres arrancados de sus hogares e incorporados a las filas de la opresión hacían falta en los campos, en la minería, en los talleres y en las labores de nuestras productivas montañas. Los ahorros que en la economía de tres siglos y en medio de zozobras habían reservado los peruanos los perdieron a fuerza de exacciones y contribuciones las más violentas.

También ha destacado que, en 1824 el Gobierno del general Bolívar por decreto del 30 de marzo prohibió el tributo indígena; y por decreto del 10 de abril, declaró a los indios propietarios de sus tierras, pudiendo venderlas o enajenarlas; asimismo, ordenó el reparto de las tierras de comunidad entre los porcioneros y la venta de las haciendas de propiedad del Estado.

Hizo mención que en los años siguientes, hubo cambios en las normas y que nada de lo dispuesto pudo concretarse, debido a que colisionaba con los intereses de los grandes propietarios de las tierras que, estando coludidos con las autoridades políticas y administrativas y locales, impidieron que los indios resultaran agricultores independientes.

Aun cuando los términos puedan advertir en Jorge Basadre un ánimo contrario a la Independencia, por destacar los trastornos provocados por los gastos de la guerra en cuatro largos años (1821-1824) sin mencionar que la lucha era intensa desde 1814 cuando Pumacahua proclamó la Junta de Gobierno del Cusco como plataforma independentista de la corona española, lo cierto es que rechazó con energía la arbitrariedad y la impericia de los liberales para conducir el tránsito del régimen colonial al republicano.

Entre las razones que expuso, es notable el decaimiento de la Caja de Censos de Indios que había crecido exponencialmente a lo largo de los siglos del virreinato con los fondos provenientes de las comunidades agrarias, arrendamiento de tierras y gravámenes a las tierras cultivadas por quienes no eran dueños, que bien pudo haberse mantenido para la recuperación de la agricultura y mejora de las condiciones de vida.

Ha destacado también el hecho que, por defecto de las normas que luego fueron ratificadas por el Código Civil de 1852, los ocupantes de tierras entregadas por el Estado en virtud de contratos hechos por la Caja de Censos de Indios se hicieron de ellas por el derecho de usurpación. Que, ocurrió lo mismo con las

propiedades que pertenecían a los jesuitas, la inquisición, conventos y otros que generaban pingües rentas.

Tampoco que hubo transformación inmediata del sistema monetario ya que siguió en circulación la unidad que era el peso. Por lo demás la deuda externa e interna que arrastró obligaciones de la colonia, se complicó con la ley del 9 de marzo de 1825 que dispuso la extinción de la deuda pública del Estado y, por esa norma, los bienes, haciendas, minas, casas y otras que fueron confiscadas a los españoles al fragor de la capitulación, pasaron a manos de inescrupulosos acreedores.

A la partida del general Bolívar en 1826, siguió un largo periodo de inestabilidad política y una economía prácticamente en ruinas, debido a la pérdida de propiedades estratégicas como la Brea y Pariñas que terminó en manos privadas por una deuda impaga de 4964 pesos; asimismo, malos manejos de los recursos naturales (guano y salitre). Aun en esas condiciones, el Perú tuvo que afrontar guerras con los países vecinos de Chile, Bolivia, Ecuador y Colombia y nuevamente con España.

Después de esos episodios de ingrata recordación, el siglo XX apareció con gran expectativa para emprender la reconstrucción del país teniendo a la vista los ingresos del boom del caucho, el primer militarismo ya se había disipado; pero surgió la oligarquía, esa clase dominante que años atrás se hizo de las propiedades del Estado aprovechando las ventajas de ser acreedor.

A propósito el historiador José Valdizán Ayala (2012), al revisar el comportamiento económico (1910-2011), ha identificado como grandes acontecimientos: intervención del Estado en la regulación económica post crisis de 1929; la fijación de precios internacionales, post Segunda Guerra Mundial de 1945; retorno a la libertad económica exportadora y boom de la pesca a partir de 1950; inicio del proceso sustitutivo de importaciones y fracaso de las políticas desarrollistas en la década de 1960.

Asimismo y junto con el cuarto régimen militarista, la aparición y desmontaje de las políticas económicas nacionalistas en la década de 1969-1979; las políticas de economía social de mercado e intento de regreso al liberalismo en el quinquenio 1980-1985; la política económica heterodoxa, estatización de la banca e hiperinflación en el quinquenio 1985-1990.

Y que hacia el fin del siglo XX e inicios del siglo XXI, la aplicación del modelo económico liberal, privatizaciones, inversiones y las reformas estructurales entre 1990-1995; recesión mundial y crisis económica internacional en el periodo 1995-2000; y en la década siguiente: suscripción de tratados internacionales y aumento de las exportaciones, incremento de

los precios internacionales de las materias primas y recuperación económica (2001-2008) y crisis inmobiliaria en EE UU y crisis financiera 2008-2011.

Visto el proceso económico desde otro ángulo, un trabajo de los economistas Bruno Seminario y Nikolai Alva (2013), da cuenta de la evolución del PBI del país por periodos cíclicos marcados por el volumen y por el incremento de los precios internacionales de las materias primas o commodities, notándose los cambios de la estructura económica en la composición del valor del PBI.

Así se observa que, en 1975 la participación de la agricultura en la composición del PBI representaba alrededor del 45,1%; minería, 8,5%; manufactura, 8,1%; construcción, 3,0%; comercio, 12,4%; transporte, 5,9%; Gobierno, 6,2%; y servicios, 10,8%. Pero ocurre que hacia 1976, la participación porcentual cambio radicalmente: la agricultura cayó a 38,4%; comercio, 9,2%; transporte, 4,0%; y servicios, 2,5%.

En cambio, otras actividades mostraban progresos: minería, 15,2%; manufactura, 16,0%; construcción, 6,1%; y Gobierno, 8,6%. Para 1976, las actividades terciarias dominaron el aporte al PBI ante la caída de las primarias. La agricultura sufrió una estrepitosa caída, participando con el 12,6%; y la minería apenas subió a 17,2%.

A su vez, las actividades secundarias que generan valor agregado y empleo de calidad a duras penas se lograron sostener. La manufactura participó con el 17,2%; la construcción cayó a 5,1%. Se impusieron las actividades terciarias: el comercio aumentó su contribución a 16,4%; transporte, 6,3%; y servicios, 19,2%; si desentonó, Gobierno o servicios gubernamentales que cayó a 6,0%.

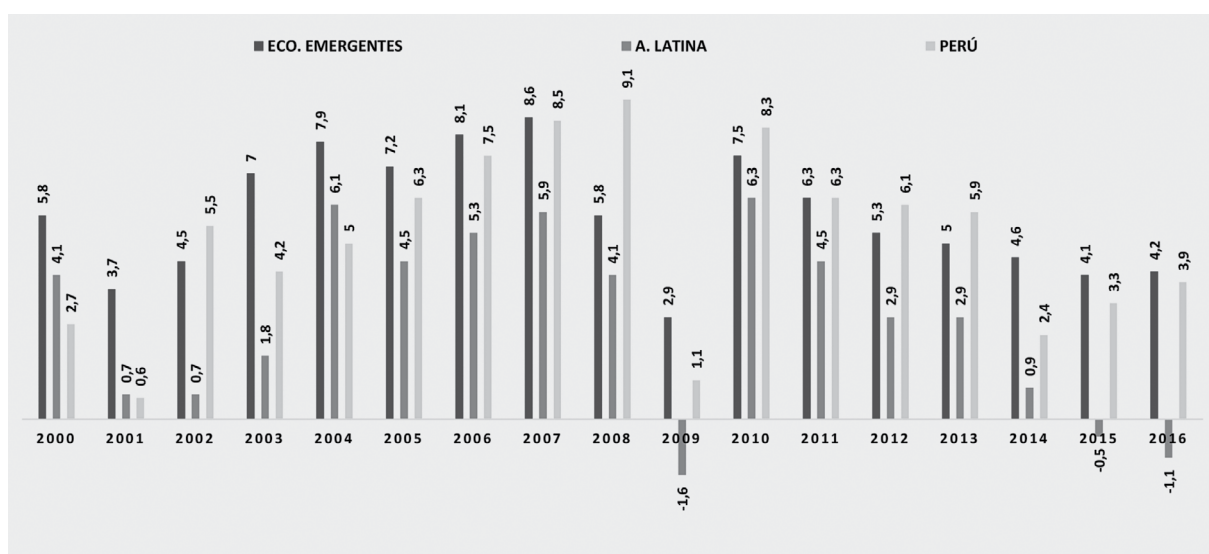
Finalmente, en lo que va del siglo XXI el comportamiento de la economía peruana evidencia el agotamiento de un modelo y la necesidad de adoptar reformas para impulsar el crecimiento económico ya que la ralentización de la expansión no solo está impidiendo el desarrollo social, sino también, ha puesto en riesgo los progresos en la reducción de la pobreza y desigualdad social.

Esa apreciación se fundamenta en los datos oficiales sobre evolución del PBI del país que han sido difundidos por el INEI; asimismo, diversos informes y opiniones difundidos por ejecutivos de organismos internacionales que observan con preocupación las bajas tasas de expansión económica que registra toda América Latina.

En efecto, datos sobre el comportamiento del PBI nacional con relación a las economías emergentes y las de América Latina del INEI (2017), muestran que en el periodo 2000-2016 las tasas de crecimiento subieron entre 2003 y 2008 para luego comenzar a caer significativamente a partir de 2010 luego de haberse recuperado de la crisis financiera internacional de 2008. Ver gráfico que sigue:

GRÁFICO N° 1.1

Comparativo de la evolución del PBI: Economías Emergentes,
América Latina y Perú, 2000-2016.
(Porcentajes)



Fuente: INEI. *Panorama de la Economía Peruana, 1950-2016. Año Base 2007. Lima, mayo 2017.*

Los datos ofrecen una situación asimétrica en materia de crecimiento económico. Las economías emergentes, entre las que está China, crecen a tasas a muy altas entre 2002 y 2007 con registros de 4,5% y 8,6% respectivamente, y después de recuperarse en 2010 comienza a resentirse hasta caer a 4,2% en 2016. Distinta es la situación de América Latina que luego de tener un crecimiento moderado hasta 2008, en los tres últimos años acusa una severa crisis, principalmente por la economía de Brasil.

Con relación a la economía peruana, aun cuando los datos del gráfico anterior, muestran marcadas tendencias a sostener tasas de crecimiento positivo y mucho mejores en la región, pero los registros a partir de 2014 reflejan una economía resentida con tasas muy discretas, casi parecidas a las que tenía en el año 2000.

Si bien a partir del 2002 se observa una economía en expansión hasta 2009, sorteada la crisis financiera de 2008, los registros indican una progresiva caída hasta 2014 y desde ese año, el crecimiento económico es moderado. Estos registros explican también el notable impacto que ha tenido un menor crecimiento en la reducción de la pobreza.

La explicación a menores tasas de crecimiento está en el comportamiento de la estructura económica. Datos de la misma fuente, indican que las actividades de agricultura, pesca, agua y electricidad han reducido su participación; mientras que, la manufactura y la construcción se han estancado, cediendo espacio al comercio, Gobierno y los servicios; mientras se espera la recuperación de la minería.

Esas apreciaciones, se sustentan en el hecho que las exportaciones peruanas son dominadas por materias primas: minerales e hidrocarburos. Al respecto, datos del INEI indican que en 2016 el 93% del valor total de las exportaciones que sumaron alrededor de S/. 129,463 millones, se concentraron en solo cuatro productos: cobre, 51,0%; gas, 33,8%; oro, 6,1%; y plomo, 2,1%.

Los datos antes expuestos, sustentan la idea de que el sistema económico primario-exportador adoptado por el Perú ya es insostenible, a menos que se hagan las reformas más drásticas, diferentes a las que se hayan ensayado a lo largo de la vida republicana.

En ambos contextos tanto mundial como nacional, los propios organismos internacionales responsables de la gobernanza económica mundial han venido impulsado foros de discusión y diseño de políticas orientadas a asegurar el crecimiento sostenido de la economía a largo plazo, desestimando las políticas cíclicas que obedecen a situaciones contingentes.

El Banco Mundial (Al Día, Informe WEO, 16-01-2017), al analizar las perspectivas de la economía mundial tras el deslucido resultado de 2016 era del parecer que, ante la incertidumbre generada por la desaceleración económica de China, las orientaciones de la política de EE UU y los bajos precios de las materias primas, las economías emergentes y en desarrollo deberían acompañar las políticas macroeconómicas acomodaticias con reformas estructurales.

Más audaz ha sido la visión del Foro Económico Mundial (WEF: América Latina, Buenos Aires, 06-04-2017). En el evento se planteó la propuesta de que América Latina debería reinventarse para encarar los retos de la recesión económica y los problemas estructurales tras el final de la era dorada de las materias primas.

La idea se sustentaba en el hecho que, el auge de los precios de las materias primas coincidió con gobiernos progresistas y de izquierda. Algunos construyeron

institucionalidad y otros gastaron más de lo debido como Venezuela y que, encarar una profunda crisis política y económica exige mayor integración, uso sustentable de los recursos, lucha contra la corrupción e impulso a un nuevo modelo educativo para el trabajo.

En ese mismo Foro, la directora Marisol Argueta lanzó la propuesta de que América Latina debería sumar valor a su oferta exportable, precisamente para neutralizar los ciclos inestables de los precios de las materias primas y la solución pasaba por la industrialización para diversificar la producción, elevar la productividad y asegurar el crecimiento económico a largo plazo.

Como se aprecia, hay plena coincidencia en la necesidad de hacer reformas no al modelo económico que siempre ha estado cambiando, sino más bien, al sistema económico. Ahora que se busca implementar políticas públicas orientadas a la industrialización o la diversificación productiva, vale recordar que el modelo sustitutivo de importaciones de 1960 fracasó, pese a la gran inversión realizada, no hubo reformas estructurales. De modo pues que no se puede reeditar la experiencia fallida.

1.9.4. Sistema Electoral

El sistema electoral es consustancial al término y contenido de la representación política que consagra la Nación. Hace referencia al conjunto sistémico de principios, normas, instituciones, procedimientos, recursos y personas que tienen la misión de garantizar el libre e irrestricto ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

A menudo, el sistema electoral se lo relaciona solo con la misión de velar por la integridad de la voluntad política expresada en votos que tienen relación con elecciones o sufragios que determinan el derecho de acceder al poder o cuotas por distribución proporcional. Es mucho más amplio, puesto que tiene relación directa con el funcionamiento de la Democracia.

Los derechos políticos tienen relación con las condiciones que le asisten al ciudadano de participar en la vida política de la Nación. El reconocimiento y práctica de una cultura de derechos políticos ciudadanos, están comprendidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la ONU en 1948.

La universalización de la forma simple de garantizar el ejercicio de los derechos políticos, ha reservado la gestión del sistema a organismos autónomos, distintos a los poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, se han establecido dos grandes tipos: el mayoritario o plural, el proporcional o plurinominal y el semi-proporcional que es limitado al acto de la distribución de escaños.

El sistema electoral mayoritario y plural, desde el punto de vista de garantía de la voluntad política de los ciudadanos, se resume en el hecho que se declara ganador de una justa electoral a quien obtenga la mayoría de sufragios o votos, ya sea absoluta (número) o relativa (porcentaje). Esta forma no es muy democrática que se diga ya que no comprende a las minorías.

El sistema electoral proporcional, en cambio, refleja la diversidad de los electores o de las fuerzas políticas (pluripartidismo) que intervienen en una justa electoral. Por esta modalidad, se asegura la participación de las minorías en la distribución de cargos o escaños en razón del número de votos que logran.

La práctica electoral por todo el mundo, sin embargo, ha determinado varias clasificaciones que resultan de la armoniosa combinación de ambos sistemas. La mayoría absoluta como requisito para dar ganador, supone la obtención de la mitad más uno del total de los votos; y la relativa, para determinar la participación del total de las listas.

Por su parte, el de proporcionalidad es un poco más complejo condicionado por las restricciones o vallas electorales. En la modalidad pura, los votos definen la asignación de cargos o escaños; y la impura, las cuotas de representación dejando fuera la participación de quienes no superan las vallas electorales.

En el caso peruano, el sistema electoral por el precepto constitucional refiere al conjunto de instituciones que tienen a cargo la gestión de todos los procesos electorales. El sistema lo conforma el Jurado Nacional de Elecciones –JNE; el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –RENIEC; y la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE.

De acuerdo con los registros de la Historia nacional, el primer proceso electoral que fue convocado mediante Decreto N° 146 por el general San Martín para la elección de los miembros del Congreso Constituyente en diciembre de 1821 tuvo sustento en el Estatuto Provisional de octubre de 1821.

El Congreso Constituyente se instaló en setiembre de 1822 con 79 diputados en representación de los departamentos libres y se consideró 38 suplentes como representantes de las intendencias ocupadas por el poder colonial.

Ese proceso electoral cumplió ciertos formalismos, puesto que la Constitución Política de 1823 estableció que el Gobierno era popular representativo y dividió al Estado en cuatro poderes en vez de los tres clásicos, incorporando la institución del Poder Electoral junto a los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución liberal de 1823 fue la más avanzada en su tiempo, pese a que no pudo entrar en vigencia. Del texto conviene destacar los aspectos siguientes:

Capítulo II

Poder Electoral

Artículo 30°.- Tocando a la Nación hacer sus leyes por medio de sus Representantes en Congreso, todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de ellos, en el modo que reglamenta la ley de elecciones, conforme a los principios que aquí se establecen. Esta es la única función del Poder Nacional que se puede ejercitar sin delegarla.

Artículo 31°.- La elección de Diputados se hará por medio de Colegios Electorales de parroquia, y de provincia, señalándose para la reunión de los primeros el primer domingo de mayo, y para la de los segundos el primer domingo de junio, a fin de que en setiembre puedan reunirse todos los Diputados en la capital de la República.

Artículo 32°.- Constituyen los Colegios Electorales de parroquia, todos los vecinos residentes en ella que estuviesen en ejercicio de la ciudadanía, presididos por el Alcalde o Regidor que se designare, y asistencia del Secretario y Escrutadores que nombrará el Colegio de entre los concurrentes.

Artículo 33°.- Por cada doscientos individuos se nombrará un elector; cualquiera que sea el censo parroquial.

Artículo 34°.- Para ser elector parroquial se exige:

- 1. Ser ciudadano en ejercicio*
- 2. Ser vecino y residente en la parroquia*
- 3. Tener una propiedad que produzca trescientos pesos cuando menos, o ejercer cualquiera arte, u oficio, o estar ocupado en alguna industria útil que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia.*

Artículo 35°.- Los Colegios Electorales de parroquia remitirán cerradas y selladas a la Municipalidad de la capital de la provincia las actas de sus elecciones, a fin de que constatada la identidad de los elegidos, puedan tener lugar los actos subsecuentes.

Artículo 36°.- Forman los Colegios Electorales de provincia todos los electores de parroquia reunidos en su capital, presididos por un ciudadano nombrado por ellos mismos, y asistencia del Secretario y Escrutadores que se elegirán de su seno.

Artículo 37º.- Reunido el Colegio procederá a elegir en sesión pública permanente los representantes o Diputados que correspondan a la provincia.

Artículo 38º.- Elegirá asimismo un Suplente por cada tres Diputados Propietarios. Y si no correspondiere a la provincia más que uno solo de éstos, elegirá sin embargo un Suplente.

Artículo 39º.- Los Colegios Electorales de provincias remitirán cerradas y selladas al Senado Conservador las actas de sus elecciones, para el fin indicado en el artículo 34º.

Artículo 40º.- El cargo de elector cesa verificadas las elecciones, pero si en el intervalo de una legislatura a su renovación, ocurriere motivo de elecciones, se reunirán los mismos electores.

Artículo 41º.- Mientras se aumenta considerablemente la población, se declara por base representativa para cada Diputado, la de docemil almas.

Artículo 42º.- La provincia que no tuviere este número, pero que pase de la mitad, elegirá sin embargo un Diputado. Y la que tuviere ésta sobre los docemil, elegirá dos Diputados, y así progresivamente.

Artículo 43º.- Para el grave encargo de representante es necesario:

- 1. Ser ciudadano en ejercicio.*
- 2. Ser mayor de 25 años.*
- 3. Tener una propiedad o renta de ochocientos pesos cuando menos, o ejercer cualquiera industria que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia.*
- 4. Haber nacido en la provincia, o estar vecindado en ella diez años antes de su elección, pudiendo recaer ésta en individuos del Colegio Electoral.*

Artículo 44º.- Verificada la elección, otorgará cada Colegio Electoral de provincia a sus representantes, los correspondientes poderes, con arreglo a la fórmula que prescriba la ley reglamentaria de elecciones.

Artículo 45º.- Tanto para ser elector como para ser Diputado, es indispensable la pluralidad absoluta de sufragios.

Artículo 46º.- Los sufragios serán secretos, registrándose después su resultado en los libros correspondientes, para depositarlos en el archivo público de elecciones, que se conservará en la capital de la provincia.

Artículo 47º.- Toda duda en punto de elecciones se decidirá por el Presidente, Escrutadores y Secretarios de cada Colegio Electoral, sin necesidad de otro recurso para este solo efecto.

Artículo 48º.- El cargo de Elector es inexcusable: lo es también el de Diputado, excepto el caso de ser reelegido antes de los cuatro años de haber cesado.

Artículo 49º.- La subsistencia de los Diputados durante su comisión es de cuenta de su respectiva provincia, conforme a la tasa permanente que se designare por ley.

Artículo 50º.- Al día siguiente de la elección de Diputados procederán los mismos Colegios Electorales de provincia a la de Senadores; y al día siguiente de esta elección, a la de Diputados departamentales, observando en todo las mismas formalidades que para el nombramiento de Diputados a Congreso.

La cita anterior viene al caso por el hecho que la inestabilidad política de los primeros años de la República y la presencia de la oligarquía hasta los inicios del siglo XX, han conspirado contra la institucionalidad. Como se recuerda, hasta 1930 año en que apareció el Jurado Nacional de Elecciones –JNE, los procesos electorales eran conducidos por el Legislativo y el Ejecutivo.

Casi seis décadas después, en 1993 la Constitución Política actual dividió las funciones y competencias del JNE en tres organismos autónomos: el JNE, competente para normar y administrar Justicia en materia electoral de acuerdo al principio de la Democracia representativa; la ONPE, gestión de procesos electorales; y la RENIEC, gestión del padrón electoral.

La gestión del sistema electoral es competencia de los tres organismos autónomos de acuerdo con las leyes orgánicas específicas y la demás legislación electoral relativa a las leyes: elecciones políticas generales, elecciones regionales, elecciones municipales y la de organizaciones políticas.

Toda la legislación electoral, no obstante haber sido objeto de modificaciones parciales y actualización en las últimas dos décadas, en la actualidad está sometida a reformas en mérito a que el ordenamiento legal y técnico no corresponde con la realidad del país y del mundo.

De momento, hay propuestas de proyectos de ley, pero no, consensos en materia de reforma electoral. Los organismos electorales que en conjunto impulsan la aprobación de un Código Electoral; el Ejecutivo que promueve un listado de once materias como el retorno a la Bicameralidad, la eliminación del voto preferencial, control al financiamiento privado y, entre otros, fortalecer la democracia interna en las agrupaciones políticas.

Mientras tanto, el Congreso de la República trabaja en torno a la simplificación y actualización de la legislación electoral que la considera dispersa y descontextualizada, pero al interior de la Comisión de Constitución sus miembros no logran armonizar una agenda, pese a coincidir en las materias que propone el Poder Ejecutivo quien aporta la visión de transparencia y lucha contra la corrupción, género y participación ciudadana.

A modo de conclusión, los aspectos antes tratados relativos a la gestión del Estado sustentan la apreciación de que las fallas en su implementación por la suma de varios factores como la falta de un proceso de transición, la resistencia española, la crisis económica, la desintegración del país y, sobre todo, la inestabilidad política, han obligado a muchos arreglos institucionales sin comprender verdaderas reformas integrales.

La falta de construcción de consensos debido a un persistente déficit democrático que se expresa en la movilización social por un Estado al servicio de la Sociedad, ha facilitado la postergación de propuestas de diseño, gestión y desarrollo de las reformas integrales. La corrupción sistémica y sistemática de la que habló el historiador Alfonso Quiroz solo se explica por las fallas cómo viene funcionando el aparato estatal. Aquel Estado y sus formas de Gobierno que sin reformas, se resiste a la fiscalidad y la vigilancia ciudadana.

1.10. LA DEMOCRACIA

Todos los aspectos relacionados al poder público como concepto o como contenido, precisan un proceso constructivo a lo largo del tiempo, ergo, la categoría histórica es aplicable al de Democracia. El uso más difundido está relacionado a la teoría clásica de forma de Gobierno del pueblo o de todos los ciudadanos; y por ciudadanía o ciudadanos a todas aquellas personas con derechos políticos.

El pensamiento político contemporáneo sigue diferenciando las formas de Gobierno (Democracia, monarquía, aristocracia o mixtos); pero la ciudadanía es una condición universal de las personas con derechos políticos. Es decir, cualquier forma de Gobierno tiene como base social a la ciudadanía en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la ONU en 1948.

Una mirada al progreso de la Democracia en el mundo actual, ineludiblemente lleva a la conclusión de que hay diferentes estándares puesto que unos países (economías desarrolladas) presentan déficit de calidad y muchos otros (economías emergentes y en vías de desarrollo), déficit de cobertura. En cada caso, la Sociedad

a través de sus instituciones estatales persiste en arreglos institucionales y reformas políticas para cerrar las brechas de déficit democrático.

1.10.1. Democracia en el Mundo

Al abordar las formas de Gobierno se ha referido que la tutoría conceptual corresponde a los pensadores clásicos griegos Heródoto, Platón y Aristóteles (N. Bobbio, 2001). Precisamente, a Heródoto se le atribuye la paternidad del término Democracia cuando relata que Otanes “*proponía entregar el poder al pueblo persa*” en el debate sobre la mejor forma de Gobierno que debía adoptar Persia a la muerte de su rey Cambises.

Se ha señalado también que, una centuria después de Heródoto (siglo V a.C.), tanto Platón como su discípulo Aristóteles (siglo IV a.C.), desarrollan la idea inicial y sustentan de modo más amplio las formas clásicas de Gobierno: el de muchos (Democracia), de pocos (aristocracia) y, de uno (monarquía).

En otro trabajo sobre la Democracia, el mismo filósofo Norberto Bobbio (2005), sostiene que el pensamiento político contemporáneo se basa en tres grandes tradiciones teóricas:

1. *Teoría de Aristóteles, identifica tres formas de gobierno: democracia, gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o todos aquellos que gozan de derechos de ciudadanía;*
2. *Teoría Medieval de derivación romana o de la soberanía popular descendente por el que el poder del pueblo es representado por el príncipe;*
3. *Teoría Moderna o maquiavélica que nació con el surgimiento del Estado moderno tanto en la forma de monarquía como en la de república.*

N. Bobbio, también ha referido que, el estudio contemporáneo acerca de las forma de Gobierno ha inducido al error de interpretar como parecidos los conceptos de República (gobierno libre) y el de Democracia (gobierno de todos); sin embargo, un análisis más fino, aun cuando puedan superponerse o confundirse, indicaría tipos dentro de regímenes republicanos (presidencial y parlamento) y el de monarquías constitucionales.

Asimismo que, a partir del siglo XIX, la Democracia contemporánea ha enfrentado diversas corrientes o doctrinas políticas como el liberalismo y el socialismo, pero que ambas atacaron dos tipos de Democracia (directa y representativa) por considerar que era elitista en razón de que, la soberanía

popular era un ideal-límite que no correspondía a una realidad de hecho, sino a una clase política que es la que detenta el poder efectivo.

A partir de esas disquisiciones teóricas y mirando el proceso histórico, encuentra que la Democracia en cualquiera de las doctrinas contrapuestas, en razón de los valores y principios, es compatible con el credo ideológico ya que puede haber tanto liberalismo democrático como socialismo democrático.

Desde otra perspectiva, otro pensador italiano como Giovanni Sartori (2012), quien ha estudiado en profundidad el progreso de la Democracia, es del parecer que el término apareció efectivamente en Grecia con Heródoto pero que desde el siglo III a.C. hasta el siglo XIX la palabra tuvo un largo eclipse.

Según anota G. Sartori, el pensador Aristóteles clasificó la Democracia entre las malas formas de Gobierno y desde entonces la palabra se transformó en negativa por más de dos mil años. Asimismo, que durante milenios el régimen político óptimo la llamó República (cosa de todos) y que el filósofo alemán Immanuel Kant escribió en 1795 que era despotismo.

Ha destacado que, a partir de la mitad del siglo XIX en adelante, la palabra volvió en auge y adquirió un significado positivo, debido a que la Democracia en las mentes modernas reemplaza a la palabra liberal-democracia y adopta un discurso más complejo relacionado a tres aspectos:

1. *Es un principio de legitimidad, el poder deriva del pueblo y se basa en el consentimiento verificado de los ciudadanos (condicionado y revocado) en elecciones libres y recurrentes. La legitimidad, no solo es titularidad del poder; es sobre todo ejercicio;*
2. *Es un sistema político que resuelve problemas del ejercicio del poder; estando juntos titularidad y poder dentro de una colectividad de personas, es un autogobierno; y*
3. *Es un ideal, persigue mayor la igualdad... las democracias son difíciles tienen que ser promovidas y creídas. Sin democracia ideal no habría democracia real. La única democracia que existe y que merece este nombre es la democracia liberal...*
Entre la democracia de los antiguos y la de los modernos se interpone la separación de titularidad y ejercicio del poder; el principio de la mayoría y la concepción del individuo-persona...
Para pasar de la primera a la segunda, falta la conjunción esencial: el constitucionalismo y en su interior la representación política (partidos).

Sin embargo, ha observado que en los últimos cincuenta años se ha podido pasar todo por Democracia, hecho que no ha beneficiado ni la claridad de las ideas, ni la causa; y que, entre lo negativo, lo más apto es autocracia. Concluye en que, las características preseleccionadas, pueden ser: participación, principio de mayoría, igualdad, consenso, competencia, pluralismo, constitucionalismo, etc. que no ponen límite alguno.

Sobre el particular, trabajos más recientes como el que corresponde al ecuatoriano R. Borja (2002), al revisar el curso histórico que ha seguido el término y su significado, observa que la Democracia en el futuro masificará el uso de la informática y que sus efectos no serán al sistema político, sino más bien, a la masa social ya que las redes sociales alterarán las relaciones y acortarán las distancias entre gobernantes y gobernados.

Sugiere que el sistema ha podido superar el ataque liberal del politólogo estadounidense Francis Fukuyama quien sostuvo que la Democracia es un régimen basado en el principio de soberanía popular institucionalizado, por elecciones; y que el liberalismo, es un sistema en el cual ciertos derechos individuales son protegidos del poder del Estado por eficacia de la ley.

Asimismo que, en un sistema económico orientado al mercado el Estado precautela el derecho de propiedad privada y provee a la Sociedad bienes primarios (educación, salud, etc.), que el mercado no puede ofrecer. Sobre esta idea, Fukuyama lanzó la tesis de que puede haber liberalismo sin Democracia poniendo varios ejemplos como China, un referente que la revista *The Economist* (2017) la ha calificado como régimen autoritario.

Sin embargo, R. Borja observa con interés el hecho que la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de la Democracia es cada vez más abierta, masiva y directa. Que, mientras mayores son las posibilidades reales de participación popular más democrático es un Estado y, recíprocamente, mientras sean menores más cerca se está de la autocracia.

Respecto de la tesis con que F. Fukuyama advertía el fin de la historia, dice, que ésta partía de un grave error, pues la Democracia no depende ni del liberalismo ni del mercado; y que, se basa más en la igualdad que en la libertad. Esto lapidaba la idea de la democracia capitalista liberal, o más precisamente, el compuesto: democracia, liberalismo y economía de mercado como la única opción posible al terminar el siglo XX.

Independientemente del análisis de R. Borja, sobre los supuestos futuristas catastróficos para el sistema democrático hacia 1992, en un contexto de la desintegración de la URSS, era posible que F. Fukuyama auguraba un mundo

distinto ya que la independización de varios países del orbe soviético (Letonia, Estonia, Bielorusia, Armenia, Georgia, etc.), suponía el fin de la Guerra Fría Este-Oeste y el de las ideologías; pero no suficiente para advertir fin de la Democracia en cualquiera de sus formas.

Luego de ese episodio de mal augurio, lo que si abunda en estos tiempos no es el ataque del liberalismo que, por ironía del destino promueve la profundización de la Democracia, sino más bien, el de viejos y nuevos regímenes populistas que son una tendencia muy peligrosa en países con frágiles instituciones porque vienen asociados con prácticas de corrupción, puesto que el soborno daña el principal cimiento de la Democracia que es la ciudadanía.

A propósito, la investigadora italiana Mónica Simeoni (2015) al hablar de la crisis de la Democracia y los desafíos en la Italia y Europa de hoy, sostiene que, la premisa de que las ideologías han desaparecido es una postura ideológica y ambigua, por tanto, lo que debería de hacerse, más bien, es modular las diferencias entre las dos escuelas de pensamiento político en una Sociedad moderna, globalizada, post-ideológica.

Asimismo que, eliminar la diversidad de ideas (pluralismo) no es realista ya que se corre el riesgo de simplificar el mensaje democrático en un contexto que se requiere conseguir el sostenimiento de un armazón democrático e institucional en la compleja Sociedad contemporánea en donde existen algunos riesgos, entre ellos, la tecnocracia y el populismo.

Estima que un primer riesgo es la tecnocracia que propone la transformación de la política, privando de autoridad a la política y a los partidos, de modo tal que los mercados y la economía, desligada de su aspecto social, tendrían una posición de ventaja puesto que no habrá ningún control de los partidos, de las organizaciones de la Sociedad, de los parlamentos.

Otro riesgo peligroso, al provocar una crisis de la política, es el populismo que no solo contribuye a reducir el poder de la política, sino también, el de las mismas instituciones democráticas ya seriamente debilitadas. Entre otros riesgos no menos relevantes, estarían: la ampliación del poder de la magistratura; y la multiplicación de autoridades independientes (élites sin partido), no representativa ni vinculada al principio de mayoría.

La reflexión de M. Simeoni es que la crisis de la Democracia no está en el pluralismo ideológico que viene a ser el fundamento democrático y la noción de libertad en Europa, sino en la falta de adecuación de los partidos, de las representaciones y de las élites para dar una coherente respuesta a los desafíos de la globalización. Esto supone que los nuevos partidos deben adoptar una

nueva cultura, ya no de la fijación en las necesidades de las masas (pueblo), sino en las de personas (ciudadanos).

El parecer de que la Democracia está en crisis, o más propio, en problemas por el deficiente desempeño de las élites políticas se constata también en el análisis situacional de la Democracia mundial (*Democracy Index 2016*) que presenta la influyente revista británica *The Economist* (*Economist Intelligence Unit –EIU, 2017*) con base en los resultados electorales en Reino Unido sobre la consulta de quedarse o salir de la Unión Europea -UE; y en EE UU, la reñida elección de D. Trump sobre H. Clinton.

El Informe de EIU aborda el quehacer de las élites políticas y las circunstancias que derivaron en la opción de salida del Reino Unido de la UE y la elección de D. Trump en EE UU, poniendo énfasis en que el discurso oficial no reflejaba el sentimiento popular. No obstante, destaca el hecho que ambos procesos dejan en claro que la solución a la crisis de la Democracia no está en los extremos ideológicos (derecha e izquierda), sino en la adecuación de las élites políticas a las necesidades de la gente.

Para EIU, la consulta del referéndum por el cual el Reino Unido decidió salir de la Unión Europea, más conocido como *Brexit* (jun. 2016) y de las elecciones que llevaron a D. Trump al poder de EE UU (nov. 2016), constituyen una revuelta popular contra las élites políticas percibidas como desprotegidas y que no representan los intereses de la gente común.

Sostiene EIU que, tanto el *Brexit* como la elección de Trump enviaron ondas de choque por todo el mundo ya que expresan una profunda insatisfacción popular con el *statu quo* y un anhelo de cambio que las élites políticas no advierten. Que, el choque por los resultados y el miedo a los cambios, ayudan a explicar la reticencia de algunos para examinar la razón por la que han perdido el argumento político; y en otros, comprender las causas de la reacción popular contra el *establishment* político.

Asimismo que, los dos procesos captaron las contradicciones que asedian la Democracia contemporánea, un mal síntoma de los problemas que afectan a los sistemas de tipo representativo en el siglo XXI; pero al mismo tiempo, aparece un potencial positivo para superarla aumentando la participación política popular. En el caso de Reino Unido donde hubo una agresiva campaña, los votos fueron una reivindicación de la Democracia.

Ante esa realidad, el EIU llama la atención por el hecho que, los votos en Reino Unido y EE UU además de representar una rebelión desde abajo contra las élites fuera de contacto, ambas fueron la culminación de una tendencia a largo plazo de la disminución de la confianza popular en las instituciones gubernamentales, los partidos políticos y los políticos.

También que, los votantes marginados y olvidados de la Sociedad no comparten los mismos valores que tiene la élite política dominante y están exigiendo una voz propia. Así la lección es que, si los partidos principales no proporcionan atención a esa demanda, buscarán otro lugar; y la percepción es que lamentablemente, los populistas están canalizando el desafección de sectores de la Sociedad que han perdido la fe en los principales partidos.

Concluye en que los populistas, están llenando un vacío y movilizándolo a la gente sobre la base de un liderazgo con mensaje anti-élite y con atractivos para escuchar y representar a las personas desafeccionadas.

Que, los partidos populistas y los políticos a menudo no son coherentes, no tienen respuestas convincentes a los problemas; pero sin embargo, plantean un desafío a la corriente política principal, conectándose con personas que creen que los partidos ya no hablan por ellos.

Asimismo que, ante la dura realidad que enfrentan los sistemas democráticos, EIU observa que hay consenso sobre la dificultad de la Democracia, pero hay menos acuerdo sobre la identificación de las causas y aún menos sobre las medidas que se pueda tomar al respecto.

Que, algunas explicaciones parten de la crisis económica y financiera mundial de 2008 que se ha extendido más allá del 2013 con impacto en la expansión del PBI; pero la falta de respuesta al tema económico, se debe a la disfunción política y es allí donde no hay mayor preocupación.

En el caso específico de América Latina, un trabajo conjunto del PNUD, la OEA y el Fondo de Cultura Económica -FCE (2010), al abordar el problema del déficit de la Democracia, puso énfasis en el estudio de tres tópicos: 1) crisis en la representación; 2) repúblicas truncas; y 3) un nuevo Estado para una nueva Democracia. Desde esta perspectiva de análisis, quedaba claro que las causas del déficit democrático son de tipo estructural.

En efecto, la explicación al problema del déficit democrático parece encontrarse en el nacimiento de la República a inicios del siglo XIX. *Sobre la crisis en la representación*, decía lo siguiente:

Sí el ciudadano percibe que sus representantes políticos no promueven sus intereses y demandas, la democracia se debilita, pierde defensores y adeptos. Así se entiende que una región que luchó arduamente por conquistar su libertad, hoy cuestione o desconfíe de las instituciones políticas. La crisis de representación afecta directamente la sostenibilidad democrática.

Algunos rasgos característicos de la crisis, eran:

- ◆ *La debilidad de los contenidos en las propuestas electorales;*
- ◆ *La falta de democratización del debate económico;*
- ◆ *Las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral;*
- ◆ *La desigualdad de oportunidades entre los partidos para exponer sus programas a los votantes;*
- ◆ *La falta de regulación del financiamiento privado de la actividad política; y*
- ◆ *La participación ciudadana y la representación no incorpora mecanismos de democracia directa.*

Respecto de las **repúblicas truncas** que se explican por la deficiente organización del Estado republicano, advertía lo siguiente:

Uno de los problemas centrales de la organización republicana en América Latina es el avance del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Prácticamente la mitad de los 18 presidentes latinoamericanos han asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. En algunos países, la fórmula adoptó la denominación de facultades extraordinarias, concentrando muchas de las capacidades esenciales del Estado en apenas uno de los tres poderes, el Ejecutivo. Acompañando estos traslados de competencias, los controles entre poderes se limitan a una expresión formal.

La debilidad de la forma republicana, su organización inacabada, producida por la exacerbación del presidencialismo, convierte a éste en una suerte de régimen cesarista que desgasta el proceso democrático y reduce los incentivos para formar partidos fuertes y programáticos.

Otros rasgos distintivos, referían a lo siguiente:

- *El control presupuestario como eje de la función de control del Parlamento, sobre gasto o modificación presupuestal que requiere autorización legal, casi siempre se hace por decreto del Ejecutivo;*
- *La corrupción como una amenaza directa para las instituciones republicanas, en vista que captura lo público para intereses privados, afecta directamente a la República; y*
- *La transparencia pasiva que impide una efectiva rendición de cuentas vertical, debe dar paso a una transparencia activa para fortalecer el control ciudadano del Estado.*

Respecto de la necesidad de edificar un **nuevo Estado para una nueva Democracia**, hacía hincapié de lo siguiente:

Los ejes de las transformaciones. La reconstrucción de la estabilidad, es decir; de la capacidad y el poder del Estado para ejercer sus facultades, es condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía. Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades... El desafío actual para la transformación del Estado no pasa por la disyuntiva de más o menos Estado. El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad y de apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo.

Finalmente, el colectivo PNUD, OEA y FCE ante el problema del déficit democrático en América Latina planteaba la gestión de tres políticas públicas prioritarias, a saber: nueva fiscalidad, integración social y seguridad pública.

*Una **nueva fiscalidad** a fin de que la tributación se convierta en el instrumento para equilibrar los poderes económicos y políticos. Esto conduce a discutir dos cuestiones: 1) reformas para reducir la dependencia de recursos de fácil recaudación como los impuestos indirectos; y 2) instrumentos fiscales más aptos para reducir la concentración del ingreso, disminuyendo la brecha de bienestar.*

***Integración social.** Adoptar la universalidad como principio en el diseño de la política social para sociedades menos desiguales que supone: a) segmentación en la provisión de los servicios sociales; y b) generar empleo formal y formalizar el informal.*

***Seguridad pública.** Superar la deserción de los mecanismos públicos de justicia y seguridad. La pérdida de la capacidad estatal para hacer valer la legalidad lleva a una creciente tendencia a desertar de esos mecanismos que van desde la renuencia a denunciar hechos delictivos y la proliferación de empresas privadas de seguridad.*

Hasta aquí se puede apreciar es que, el análisis sobre la crisis o problemas que afectan a la Democracia y las orientaciones de política pública necesarias para superar el déficit democrático que aportan, tanto el informe sobre la Democracia en el mundo del EIU como el trabajo colectivo del PNUD, la OEA y el FCE en América Latina, no deberían pasar inadvertidos y más bien se les debe dar la importancia y ganar espacio como prioridades en las agendas de las élites políticas.

Pero también entre los gobernantes ungidos de justas electorales democráticas cada vez con menor aceptación y simpatías entre la ciudadanía. Un reciente estudio de opinión pública en 38 países realizado por el Centro de Investigaciones

Pew, da cuenta de un amplio apoyo a la Democracia Representativa y la Directa alrededor del mundo pero, a la vez, hace evidente la amenaza de un creciente respaldo a alternativas no democráticas.

Según el Centro de Investigaciones Pew o Pew Research Center (2017), entre los varios hallazgos del estudio que comprendió a cerca de 42 mil encuestados de 38 países, arriba a la conclusión de que hay razones para la calma y la preocupación cuando se trata del futuro de la Democracia.

Precisa que, más de la mitad en cada una de las naciones encuestadas considera que la Democracia representativa (78%) y la directa (66%) son formas muy buenas o buenas para gobernar su país; sin embargo, coexisten otras actitudes en diversos grados con la apertura a las forma de Gobierno no democráticas como el de expertos o la tecnocracia (49%), el del líder fuerte o autocracia (26%) y el del ejército o tiranía (24%). En fin, percepciones muy importantes a tener en cuenta.

1.10.2. Democracia en el Perú

Al abordar el tema de sistema electoral en la gestión del Estado, se ha precisado que Perú adoptó el sistema de Democracia representativa muy tempranamente durante la vigencia del virreinato, cuando se produjo la elección de los diputados peruanos ante las Cortes de Cádiz en 1810. Precisamente la Constitución liberal española de 1812 es la que incorporaba los principios de ciudadanía y la declaración de derechos políticos.

Pasado ese triste episodio de la declaración de ilegalidad de las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 que significó la restitución de la monarquía absoluta, un segundo momento de matiz democrático surgió con el Reglamento Provisional de 1821 del general San Martín, en cuyo encabezamiento se preciaba la temporalidad del régimen y la idea de que se, “*construya autoridad central por la voluntad de los pueblos libres*”.

Un tercer momento, surgió con el Estatuto Provisional de 1821 que en el artículo 2° de la Sección Sexta establecía que, “*la elección de los miembros del cuerpo municipal del año siguiente se haría popularmente conforme a un reglamento*”. Lo mismo se advertía el artículo 1° de la Sección Novena, sobre la naturaleza de los ciudadanos; y el artículo 2° de la Sección Última, sobre la convocatoria para elegir un “*congreso que elabore la constitución permanente y la forma de gobierno que regirá el Perú*”.

La proclamación de la Independencia el 28 de julio de 1821 no solo fue un grito libertario, sino también, la plataforma social sobre la cual se comenzó

a construir el Estado republicano y democrático. Un primer paso firme fue la convocatoria a la ciudadanía del Perú libre para elegir el Congreso Constituyente con el Decreto N° 146 de fecha 27 de diciembre de 1821 el mismo que se debía instalar el 1° de mayo de 1822.

Un segundo paso fue la promulgación del reglamento de elecciones por el que se estableció la representación de 79 diputados titulares y 38 suplentes, fijándose como nueva fecha de instalación del Congreso Constituyente el 28 de julio de 1822. Finalmente, se instaló el 22 de setiembre del mismo año; y el tercer paso decisivo, fue la aprobación de la Ley de Bases de la Constitución Política en diciembre.

La primera Constitución Política sancionada en noviembre de 1823, suspendida por el general Bolívar en el marco de la guerra final con el dominio español, restituida en 1827 y dejada sin efecto con el texto de 1828, sin duda, fue el cimiento político y jurídico más avanzado en la época que soportó la construcción de la Democracia representativa en el Perú.

Desde entonces la Democracia ha transitado por varias épocas y ha conocido la oscuridad por decisión del militarismo y la autocracia; también ha resurgido y florecido al fragor de las luchas y conquistas sociales. Según datos del JNE (2005), en el curso de 76 años que van desde 1823 a 1899, solo se eligieron 6 gobiernos en elecciones generales; 8 fueron elegidos por el Congreso; y 16 por medio de golpe de Estado.

Antes de adoptar los mecanismos de Democracia directa como la consulta del referéndum, la rendición de cuentas y la revocatoria del mandato de autoridades con la vigente Constitución Política de 1993, el historiador Fernando Ayllón Dulanto (1998), identifica hasta cinco modalidades electorales:

1. **Nominal.** Estuvo vigente entre 1822 y 1895 y se le conoce así porque, la elección de los representantes era mediante voto indirecto, es decir, los ciudadanos con derecho a voto debían elegir electores por los que ejercía su derecho.
2. **Censataria.** Estuvo vigente entre 1896 y 1931, llamada así porque el padrón electoral se elaboraba en base a los censos y registros de contribuyentes;
3. **Masculina alfabeta.** Tras la caída del régimen de Leguía y la aparición de los primeros partidos políticos de masas, se hicieron grandes reformas electorales a partir de 1932 pero se mantuvo excluidos del derecho del sufragio a las mujeres y los analfabetos.

4. **Mixta alfabeta.** La Declaración Universal de los Derechos Humanos promovida por la ONU en 1948 provocó cambios en la legislación electoral y a partir de 1955 se confiere el voto a las mujeres mayores de edad y supiesen leer y escribir, pero se mantiene el veto a los analfabetos.
5. **Universal.** La Constitución Política de 1979 confiere derechos políticos a todos los ciudadanos mayores de dieciocho años; y declara que, “el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años, es facultativo después de esa edad”.

A todo lo indicado, resta decir que el Estado peruano todavía dista de ser democrático y, tal apreciación, se constata en el registro, debate y aprobación de innumerables iniciativas legislativas de reforma que proponen cambios radicales para volver eficiente, eficaz y transparente la gestión del aparato público, evitando el asalto de la corrupción y abuso del poder.

Al respecto, hay más de una evidencia. La persistente desigualdad social y la pobreza, entendidas como carencias de servicios básicos y de oportunidades que impiden el ideal del desarrollo económico y el progreso social, atizando la conflictividad social pasiva o activa en pueblos y regiones, explican un proceso histórico complejo que ha sido definido por las brechas existentes entre la Sociedad y el ejercicio del Estado.

En ese sentido, la confrontación de intereses entre una Sociedad que no ha recibido a satisfacción servicios básicos para vivir y que tampoco cuenta con acceso a oportunidades de empleo y un Estado que tolera la participación de élites en el ejercicio de poder, provocan un clima desfavorable para la gobernabilidad. Así, las brechas que deslegitiman el ejercicio del poder determinan la calidad de la Democracia.

La reflexión es que la institucionalización del Estado adoptado por una Sociedad ya de por sí pobre y marcada por la diferenciación social e ideada como un proceso vertical impuesto de arriba hacia abajo por la autoridad haciendo ejercicio del poder, ha descuidado la obligación de promover y alentar la efectiva participación ciudadana en el quehacer público y el resultado, es pues, un persistente déficit de Democracia.

1.10.3. Percepción de la Democracia

La percepción más difundida es el de una Democracia como sistema político en permanente proceso de construcción que, acusa problemas de déficit de cobertura como se constata en la existencia de regímenes híbridos y autoritarios

que impiden la participación ciudadana en el ejercicio del Estado; asimismo, déficit de calidad en la medida que hay sistemas defectuosos que limitan el acceso de la ciudadanía al ejercicio pleno del Estado.

Sobre el déficit democrático, existen diversas instituciones privadas y públicas de diferente ámbito con sus respectivos métodos de medición que permiten conocer la percepción de expertos y público en general respecto del desempeño de los sistemas democráticos alrededor del mundo, con la finalidad de provocar reacciones favorables a la profundización y consolidación de la Democracia.

A nivel global, destaca el Índice de Democracia que anualmente publica *The Economist Intelligence Unit* –EIU desde el año 2006. El **Índice de Democracia 2016: la venganza de los deplorables** (EIU, 2017), muestra una imagen de la Democracia mundial como resultado de una encuesta aplicada en 167 países y mide el desempeño de 60 indicadores agrupados en 5 pilares: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política.

De acuerdo con la metodología de medición desarrollada por EIU, la puntuación promedio ascendente de 0 a 10 que alcanza cada cual país, determinará su posición en un ranking general de 4 categorías: Democracia plena, Democracia defectuosa, régimen híbrido y régimen autoritario.

La imagen instantánea de la Democracia mundial que muestra EIU en 2016 es la evidencia de una recesión democrática global y una degradación en EE UU, otrora referente democrático mundial pero ganado por la incertidumbre provocada por el gobierno de Trump. Da cuenta que, 72 países experimentaron una disminución en su puntuación con relación a 2015, resultado que casi dobla a los 38 países que registraron una mejoría.

Otros datos relevantes, del informe Índice de Democracia 2016 del EIU, permite conocer que casi la mitad o 49,3% de la población mundial distribuida en 76 países vive en algún tipo de Democracia (plena o defectuosa); y la diferencia, 49,7% en 91 países o un poco más de 2600 millones de personas viven en un régimen (híbrido o autoritario).

De modo general, la composición de las 4 categorías es como sigue:

1. **Democracia plena.** Involucra a 19 países que representan el 11,4% del total y concentran el 4,5% de población mundial. Los cinco países más democráticos del mundo, cuya puntuación está entre los rangos: inferior 8,17 (posición 19°); y superior 9,93 (posición 1°), son: Noruega, Islandia, Suecia, Nueva Zelanda y Dinamarca. Uruguay en el puesto 19° es el mejor referente democrático de Latinoamérica.

2. **Democracia defectuosa.** Comprende 57 países que representan el 34,1% del total y albergan al 44,8% de la población mundial.

Son aquellos sistemas democráticos donde hay elecciones libres y se respetan las libertades; pero existen problemas de gobernabilidad, cultura política subdesarrollada y bajos niveles de participación ciudadana.

La puntuación fluctúa entre los rangos: inferior 6,01 (posición 76°); y superior 7,99 (posición 20°). Los países mejores ubicados son Japón (20°), EE UU (21°), Italia (22°), Francia (24°) y Corea del Sur (25°). Entre los latinos, están: Costa Rica (26°), Chile (34°), Panamá (45°), Argentina (49°), Brasil (51°), Colombia (58°), Perú (59°), El Salvador (60°), México (67°) y Paraguay (72°).

3. **Régimen híbrido.** 40 países que representan el 24% del total y concentran el 18% de la población.

Es un sistema que adopta características autoritarias, limita el pluralismo y transita entre una Democracia defectuosa y un régimen totalitario.

La puntuación va desde: inferior 4,02 (posición 116°); y superior 5,99 (posición 77°). Ejemplos: Zambia (77°), Georgia (78°), Honduras (79°), Guatemala (80°), Ecuador (82°), Ucrania (86°), Bolivia (90°), Nicaragua (104°), Venezuela (107°), Haití (116°).

4. **Régimen autoritario.** 51 países o el 30,5% del total que albergan al 32,7% de la población mundial.

No hay ejercicio de derechos políticos. La puntuación parte de: inferior 1,08 (posición 167°); y superior 3,96 (posición 117°). En la lista están los países de cuatro continentes, entre otros: Jordania (118°), Armenia (120°), Bielorrusia (127°), Cuba (129°), Vietnam (131°), Rusia (134°), Qatar (135°), China (137°), Sudán (151°), Irán (154°), Arabia Saudita (160°) y, entre otros, Corea del Norte (167°). A modo de ilustración ver cuadro que sigue.

CUADRO N° I.1

Resumen tipos de regímenes políticos, por número de países y porcentaje de población involucrada, 2016

TIPOS DE REGÍMENES	INDICADORES		
	PAÍSES		POBLACIÓN %
	N°	%	
Democracia plena	19	11,4	4,5
Democracia defectuosa	57	34,1	44,8
Régimen híbrido	40	24,0	18,0
Régimen autoritario	51	30,5	32,7

Fuente: *The Economist Intelligence Unit -EIU. Democracy Index 2016. Reino Unido –Londres, enero 2017.*

Respecto del ranking, interesa precisar que EE UU retrocede dos posiciones en 2016 (21°) con relación a la posición que ocupaba en 2015 (19°), debido al resultado electoral de noviembre que llevó al candidato republicano D. Trump al poder. Sobre Perú, los datos revelan una leve mejoría de la Democracia entre los 24 países evaluados de América Latina ya que en el periodo 2006-2016 pasó del puesto 17° a ocupar el 12°.

A nivel continental, el estudio de opinión pública sobre el progreso de la Democracia desarrollado por la Corporación Latinobarómetro (2015) para el periodo 1995-2015 en 18 países de América Latina, da cuenta que la Democracia es una aspiración para los ciudadanos, que todavía no sucede, pero persisten en la espera. Que, esa demanda va aparejada con bajos niveles de educación, y bajos niveles de información.

Sobre la medición del apoyo a la Democracia, Latinobarómetro observa que en 20 años de mediciones el promedio de la región no ha avanzado. En 1995 la opinión pública que manifestaba su apoyo a la Democracia, por sobre otros sistemas, representaba el 58% promedio; y para 2013 y 2015, el registro fue de 56%, luego de experimentar un alza a 63% en 1997 y una preocupante caída a 48° en 2001.

El indicador visto por países, Uruguay aparece como el referente latinoamericano de la Democracia ya que el 76% de la opinión pública prefiere el sistema a cualquier otra forma de Gobierno, seguido de Ecuador y Argentina con 70°, paradójicamente Venezuela aparecía como el más entusiasta con el 84%. Por encima del promedio cuyo registro era 56%, se ubicaban Chile, Bolivia, República Dominicana y Costa Rica; Perú en el promedio 56%; y por debajo, Colombia, Brasil, México, Panamá y otros.

Por el indicador de satisfacción con la Democracia, la calificación promedio era mucho menor que la conferida a la de apoyo ya que la percepción de la opinión pública la ubicaba en 37%. Según el Latinobarómetro, en 20 años de mediciones las tendencias confirmaban una estrecha relación entre satisfacción con la Democracia y desempeño económico, es decir, a menor crecimiento de la economía, menor satisfacción; cuanto mayor crecimiento, mayor satisfacción con la Democracia.

De acuerdo con los registros se observa el impacto cíclico del desempeño económico. En 1997 el nivel de satisfacción de la opinión pública con la Democracia era de 41% y para 2001 cayó a 25%, luego se fue recuperando apoyada en el boom de los precios internacionales de las materias primas hasta llegar al 44%; y comienza a caer por efecto de la crisis financiera internacional de 2008, para ubicarse en 37° en 2015. Un registro parecido al logrado en 1995 que fue de 38°.

Por países, Uruguay sigue liderando las preferencias de la opinión pública con su sólido sistema democrático con un registro de 70%, casi dobla el promedio de 37%. Por encima de ese nivel, destacan Argentina, Costa Rica, Chile y Panamá; y por debajo, están Colombia, Brasil y México, llama la atención la posición de Perú que logra un modesto 24% de satisfacción con su sistema.

El informe correspondiente al estudio 2016 publicado por la misma Corporación Latinobarómetro (2016), lastimosamente confirma la tendencia al estancamiento de las Democracias conocidas como las de tercera ola no solo en América Latina, sino también, en todo el mundo, no obstante, hay sucesivos cambios de Gobierno surgidos por elecciones libres.

Citando un trabajo que estudia el estado de la Democracia editado por los investigadores Larry Diamond y Marc Plattner (*Democracy in decline?* 2015), Latinobarómetro 2016 explora en la región las razones de su estancamiento, o el retroceso, ya que no solo se explica por los resultados económicos, sino también, por el desencanto o desconfianza de los ciudadanos en los partidos, la política y los gobernantes.

Al respecto, Latinobarómetro al revisar los resultados de la encuesta 2016, observa que el indicador apoyo de la opinión pública a la Democracia por cuarto consecutivo no mejora ya que registra una caída de 2 puntos porcentuales con relación al año 2015, alcanzando un nivel de 54%; en cambio, quienes declaran su indiferencia suben a 23% que en 2015 fue de 20%.

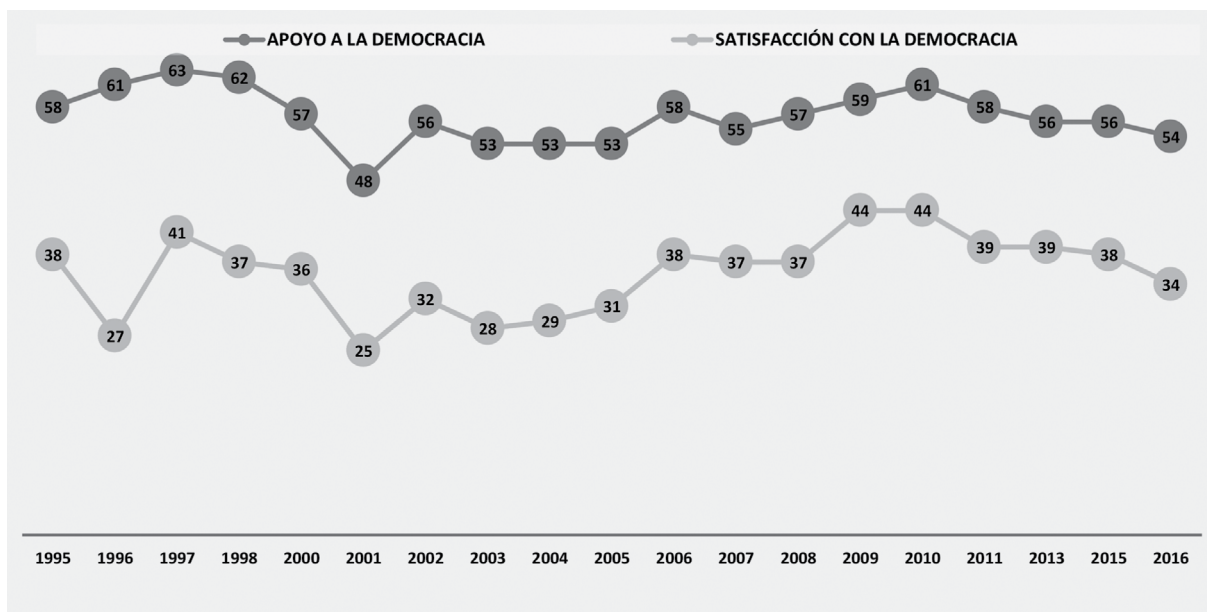
El análisis que sigue y valorando el hecho que los cambios presidenciales no van acompañados de mejores niveles de popularidad y aprobación entre los ciudadanos, se anima a decir que la crisis económica sigue siendo influyente; y a la vez, los cambios intergeneracionales no están produciendo demócratas.

Ante tan seria contingencia, llega a la conclusión de que el destino de la Democracia en la región, es incierto, ya que estaría condicionada a mayores grados de igualdad y libertad que exigen los ciudadanos, aspectos que no tienen relación con la ideología, sino con una adecuada respuesta a la desigualdad, la discriminación, la inequidad social, política y económica.

La misma tendencia de retroceso democrático en la región, se observa en la evolución del indicador grado de satisfacción de opinión pública con la Democracia que respecto del 2015 que se registró en 34% un año después sube a 38% en 2016. Según Latinobarómetro, el comportamiento tiene correlato en el desempeño económico ya que viene disminuyendo desde 2009. A modo de ilustración, ver gráfico que sigue:

GRÁFICO N° 1.2

América Latina: comparativo de la evolución del nivel de apoyo y grado de satisfacción a (con) la Democracia, 1995-2016



Fuente: Corporación Latinobarómetro. Informe 2016. Santiago de Chile, agosto 2016.

Concluye el informe Latinobarómetro 2016 en que, el malestar por la insatisfacción en la economía y la suma de la caída en el apoyo a la Democracia, el autoritarismo social y político sin cambios, así como la corrupción como problema principal en varios países, son elementos negativos que se fortalecen contra la Democracia.

El último informe 2017 de la Corporación Latinobarómetro (2017) ratifica el declive de la Democracia latinoamericana revisando las mediciones entre 1995 y 2017 mostrando los dos extremos: avances económicos y declive de la Democracia, siendo visible un menor apoyo ciudadano a la Democracia que cae a 53% y una menor satisfacción en su práctica que subió a 65%.

Desde otra perspectiva de estudio, un trabajo que mide el Índice de Desarrollo Democrático desde cuatro dimensiones (Democracia: de los ciudadanos, de las instituciones, social y económica), presentado por la Fundación K. Adenauer y la Consultora Polilat (IDD-LAT 2017), ratifica la tendencia de un preocupante retroceso de la Democracia en América Latina asociada al resentimiento cíclico de la economía.

El IDD-LAT es del parecer que, los resultados de 2016 (4,7 puntos) siendo parecidos a los registros de 2004 (4,6 puntos), en un círculo negativo que se caracteriza por influencia del autoritarismo en los liderazgos, la corrupción, la pobreza, la marginación, la desigualdad, el narcotráfico y la violencia, impide a América Latina alcanzar un grado de desarrollo democrático sostenible en el futuro.

La apuesta del IDD-LAT es que, los datos e información sobre el estado de la Democracia que muestra progresos asimétricos, sirva de instrumento para que los países, dirigentes y sociedades analicen la formulación y adopción de políticas que modifiquen el círculo negativo que viene a ser la cuestión central de la agenda política latinoamericana.

Con relación al Perú, el IDD-LAT muestra un progreso sostenido de la Democracia en el periodo 2002-2016 con un registro de 5% promedio. Ostenta la posición 4° de 18 países evaluados con 6000 puntos, debido al mejor desempeño de la dimensión económica (2°) y ciudadanos (5°); pero está a la mitad de la tabla en las dimensiones instituciones y social (9°), ambas afectadas por la corrupción y las brechas en los servicios de salud.

De momento, en Perú los esfuerzos tanto del Estado como de la Sociedad orientados a lograr el cierre de las brechas de déficit democrático se han concentrado en la reforma del sistema electoral y el sistema de Partidos Políticos, cuyas iniciativas forman parte de la agenda del Congreso de la República.

El contexto social, aún con menor crecimiento económico y denuncias de corrupción y abuso de poder, es favorable para la Democracia. Según el INEI (2017), sobre datos del módulo de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia, el 68,2% de los peruanos prefiere un gobierno democrático a uno autoritario.

Ese resultado comparado con el registro de enero-junio 2014 que fue de 67,1% y el de enero-junio 2015 de 67,4%, indica una tendencia de mayor preferencia por la Democracia; aunque menor al registro de enero-junio 2016 del INEI (2016), en donde la preferencia fue de 69,2%.

1.10.4. Partidos Políticos

Los partidos políticos como asociaciones libres de la Sociedad que adoptan un ideario político y proponen realizar planes y programas de desarrollo para el progreso y el bienestar desde la conquista, oposición y mando del poder del Estado, pese a ser un elemento clave en el funcionamiento del sistema democrático, no tienen un origen remoto como la Democracia.

Lo que sí parece guardar coherencia, es el hecho que la Democracia comenzó a cambiar su sempiterno calificativo de mal régimen político, precisamente con la aparición de las primeras agrupaciones políticas apoyadas en la caída del sistema feudal europeo y el auge de la revolución industrial, es decir, hacía fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX.

De modo que la incorporación del concepto y el contenido de asociaciones o partidos políticos en el pensamiento político, es también reciente en el largo proceso de desarrollo de la humanidad. Al menos, varias citas historiográficas y políticas asocian el nacimiento de los partidos en Inglaterra y EE UU allí el parlamentarismo tiene una rica tradición.

Al respecto, la investigadora italiana Anna Oppo (N. Bobbio, 2007), citando al filósofo alemán Max Weber precisa que, partido político es una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo (programas o ideales) o personal, tendiente a obtener beneficios, poder y honor. Asimismo, que el origen se remonta a la primera mitad del siglo XIX en Europa y en EE UU.

Que, en Inglaterra, el país de las tradiciones parlamentarias más largas, los partidos aparecieron con las bondades de la Ley de Reforma o *Reform Act* de 1832 que dispuso la ampliación del derecho del sufragio a industriales y comerciantes a la par con los privilegios que tenía la aristocracia para elegir el parlamento. A esos embriones políticos, se les llamó partido de notables.

Da cuenta también que, en Alemania se comenzó a hablar de organizaciones políticas luego de la revolución de 1848 que, siguiendo el mismo matiz de Inglaterra, agrupaba a los liberales de la burguesía; y desde entonces, la experiencia se fue difundiendo en la mayor parte de Europa, como en Italia que apareció con la unificación nacional en 1870.

Según A. Oppo, esas primarias organizaciones políticas se reducían a la base local de un comité y la actividad partidaria de la burguesía; sin embargo, a fines del siglo XIX el movimiento obrero alentado por la industrialización, comenzó a dinamizar plataformas reivindicativas promoviendo transformaciones sociales y económicas, dando origen a los partidos de masas: Alemania (1875), Italia (1892), Inglaterra (1900) y Francia (1905).

Otro paso trascendente, lo encuentra en la intervención del movimiento socialista o socialismo que alentó la expansión de los partidos obreros o masas proletarias a ganar más espacio en los procesos electorales con la introducción del sufragio universal, dándose así, el ingreso al sistema político. Otro salto cualitativo, vino cuando los partidos comienzan a institucionalizarse: ideario, propuesta, organización, infraestructura, normas, leyes, etc.

En opinión de R. Borja (2002), la organización y perfeccionamiento de los partidos políticos como instrumentos de intervención de la Sociedad en los asuntos del Estado, es una de las más importantes innovaciones políticas del siglo XX. Que, con ellos se ha desplazado el centro de gravedad político de los individuos a los grupos organizados como sujetos principales de la acción política de la Sociedad.

Identifica hasta tres elementos claves que determinan la existencia de un partido político: ideología política, plan de gobierno y organización permanente a escala nacional; y que las funciones, derivan del objetivo táctico de la conquista del poder como medio de convertir sus ideas en actos de Gobierno. De no lograrse ese objetivo, cumple la misión de controlar y vigilar desde la oposición los actos del Gobierno.

En ambos casos, es menester crear centros de estudios especializados sobre la problemática y desarrollar instrumentos y mecanismos de análisis, junto a la elaboración de propuestas viables, convocar y formar cuadros de dirigentes; y sobre todo, interpretar la realidad, generar corriente de opinión pública, recoger las aspiraciones de la Sociedad y canalizar las demandas para ser atendidas por el Estado.

Hasta allí, en el papel, todo muy bien; sin embargo, la realidad de los partidos políticos a inicios del siglo XXI es crítica y está dificultando su estabilidad. R. Borja encuentra que el problema reside en forma como operan las organizaciones políticas como intermediarios y la imagen que proyectan ante la opinión pública,

en circunstancias que los ciudadanos encuentran alternativas para canalizar sus demandas. Ya no quieren intermediarios y menos ser representados, se representan a sí mismos, además de que pueden recurrir a Organismos No Gubernamentales –ONG y los medios de comunicación.

No obstante, observa que los procesos de integración social, política y económica, como la Comunidad Andina –CAN, el Mercado Común del Sur –MERCOSUR y la Unión Europea –UE, principalmente la UE están propiciando la transnacionalización de los partidos políticos: socialistas, socialdemócratas y democristianos. O sea que, no han muerto las ideologías ya que traspasan las fronteras nacionales.

Partidos Políticos en Perú

Según los profesores estadounidenses Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (1996), los partidos son los principales agentes de representación política y actores con acceso a los cargos por elección popular. Dan forma al funcionamiento de la Democracia, a la estructura social, la economía y la cultura. Son importantes también porque dominan la política electoral, toda vez, que las elecciones se organizan alrededor de partidos en competencia.

En su opinión, los diferentes países de América Latina han optado por la institucionalización de sistemas de partidos políticos, cada cual con diferente grado de intensidad y nivel de progreso, en relación a cuatro características básicas: a) estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia de partidos; b) tener raíces más o menos estables en la Sociedad; c) conceder legitimidad al proceso electoral y a los partidos; y d) dar importancia a las organizaciones partidarias.

Asimismo, que en los países latinoamericanos se identifican, tres sistemas de partidos: a) sistemas políticos institucionalizados, vínculos desarrollados con los ciudadanos; b) sistemas políticos incoativos, lazos débiles entre partidos y Sociedad; y c) sistemas políticos hegemónicos, partidos fusionados con el Estado.

En opinión del politólogo español Manuel Alcántara Sáez (2004), una evaluación al curso de los años 1978-2003 muestra que el sistema de partidos en América Latina ha gozado de estabilidad positiva, desde el punto de vista del sistema poliárquico o institucionalización de las elecciones; sin embargo, uno de los retos es la permanencia en el tiempo, puesto que persisten reticencias en aceptar la Democracia y, también, el déficit democrático está afectando la representación política.

Sin duda, la percepción de débil institucionalidad del sistema de partidos y crisis de la representación política comprende al Perú, considerando el origen del

sistema político y de partidos. Como se ha referido, la presencia del militarismo post Independencia y aun a fines del virreinato español, las elecciones para elegir diputados, congresistas, eran nominales.

Si bien hubo movimientos intelectuales (liberales, conservadores, etc.) y organizaciones políticas entre 1822 y 1867 bajo el manto del militarismo, el primer partido civil irrumpe apoyado por la oligarquía a partir de las elecciones de 1872. Un año antes, en 1871 se fundó el partido civil bajo la denominación de Sociedad Independencia Electoral que llevó al poder a don Manuel Pardo.

En los años siguientes hasta 1919 justo cuando comenzó el régimen populista de presidente A. Leguía, el civilismo optó por ocho partidos políticos. Si bien Leguía tuvo el mérito de acabar con el civilismo, el culto a la personalidad durante el oncenio que coincidió con la internacionalización del socialismo y los movimientos de obreros y campesinos, apoyó el surgimiento de los partidos de masas.

En efecto, en 1924 se fundó el Partido Obrero, en 1925 el Partido Laborista, en 1928 el Partido Socialista que cambió a Partido Comunista a la muerte de don José Carlos Mariátegui, y en 1930, oficialmente el Partido Aprista Peruano fundado en México en 1924 como Alianza Popular Revolucionaria Americana –APRA. Desde 1932 en adelante, la creación y desaparición de agrupaciones políticas ha sido muy prolifera.

Actualmente, el Registro de Organizaciones Políticas del JNE cuenta con veintidós Partidos Políticos y de este total, solamente sobreviven cuatro partidos de masas que fueron creados en el siglo XX: Partido Popular Cristiano –PPC, Acción Popular –AP, Partido Aprista Peruano –PAP y Somos Perú –SP. La izquierda ha desaparecido y la crisis de institucionalidad, explica la proliferación de organizaciones independientes.

Como signo de los tiempos actuales, la discusión está en torno a superar el déficit democrático y aquí la disyuntiva de cómo mejorar la calidad de los liderazgos y la calidad de la Democracia, se ha concentrado en la reforma electoral y en la modernización político-partidaria, en torno a cinco aspectos centrales: financiamiento, rendición de cuentas, democracia interna, actualización programática y reinserción en la Sociedad.

Una forma de explicar la desafección ciudadana con la Democracia representativa, es observando la Data base del Latinobarómetro. Según el Informe 1995-2015, se aprecia que en 2015 solo el 40% de los latinoamericanos manifestaban sentirse cercanos a algún partido político, una caída de 5 puntos porcentuales con relación al resultado de 2010 que fue de 45%.

Otro dato de la misma fuente, al preguntar si los latinoamericanos se sienten representados por el Congreso, solo un 23% responde afirmativamente que sí. Por el indicador de confianza en los partidos políticos, el Latinobarómetro 2016, muestra que entre 1995 y 2016 la confianza de los ciudadanos se ha mantenido en apenas 22% promedio. La misma fuente consultada, en el Informe 2017 registra que la afección es de solo 15%.

Respecto de Perú, el mismo indicador visto a través del módulo de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia de la ENAHO del INEI (2016), es bastante desalentador, ya que la opinión pública apenas le confiere el 6,1% a los partidos políticos, por detrás del Congreso que despierta simpatías entre el 9,2%. En 2017 la desafección ciudadana se profundiza aún más, toda vez que la confianza en el Parlamento apenas llega al 8,2% y en las organizaciones un ínfimo margen de 4,8%. Así pues, hay otro reto de innovación política, el mejorar la empatía institucional cotidiana con los ciudadanos.

Como se habrá podido observar, los tópicos tratados con relación a la Democracia revelan varias aristas de un problema mayor que comprende la institucionalización del Estado. El desencanto o la desconfianza de la ciudadanía con el desempeño de las élites políticas, erróneamente ha sido atribuido a las fallas de la forma de Gobierno, cuando debería hacerse al rol conferido al Estado.

Al respecto, el filósofo N. Bobbio (2005) al abordar la disyuntiva de gobierno de las leyes o gobierno de los hombres para calificar una forma de Gobierno como buena o como mala, ante los ojos críticos de los ciudadanos, inclina la atención en el segundo problema, al sostener premonitoriamente, que la alternativa ideal para el futuro de la Democracia no está solo en la forma de Gobierno (leyes), sino más bien, en la mejora del modo de gobernar (hombres).

Esa reflexión, en el sentido que la mayor preocupación debe centrarse en lograr la mejora del modo de gobernar, en vez de persistir en la discusión de, cuántos y cuáles gobernantes hacen la tarea en la forma de Gobierno para no modificar el *establishment* político en momentos que crece la desafección ciudadana, impidiendo el progreso de la Democracia, es por demás pertinente y relevante en la situación actual marcada por problemas de gobernabilidad.

Con relación a los problemas de gobernabilidad democrática, el recurso de explicarlos teniendo a la mano los efectos de los procesos económicos, que siempre tienen respuesta en medidas económicas cortoplacistas o políticas fiscales o monetarias todas con enfoque anticíclicas, impiden observar un origen de tipo estructural puesto que las reformas adoptadas no han podido superar la inestabilidad y la conflictividad que caracteriza la vida política en América Latina.

A propósito, el doctor Martín Tanaka (2010) al abordar las reformas político-institucionales emprendidas en la región andina frente a los desafíos de la gobernabilidad democrática, refiere que las iniciativas han logrado ampliar la participación de la sociedad civil y que los movimientos sociales han sabido aprovechar para hacer sentir sus demandas; pero observa que, el aporte democratizador fue limitado por la naturaleza de las reformas: desordenada, parcial, contradictoria e interrumpida por criterios de corto plazo y sin rigor académico.

Es del parecer que, las reformas democratizadoras sucedieron a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI en dos grandes olas: una orientada a democratizar los sistemas políticos encabezada por los actores de los sistemas de partidos cuestionados (Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú); y otra, refundar el orden político bajo la hegemonía de nuevos actores emergentes.

Sostiene que la primera ola reformista, sin proponérselo, provocó el debilitamiento del sistema de partidos y la desestructuración de la representación política; mientras que la segunda, favoreció la inclusión de sectores tradicionalmente postergados, pero a costa de debilitar la oposición y que los nuevos regímenes tienden a consolidar poderes personalistas y prácticas autoritarias.

La conclusión a la que llega, luego de revisar el proceso democratizador, es que, en la primera ola no hacer reformas o seguir una lógica conservadora, plantea problemas de legitimidad; y en la otra, enfrentarlos con la idea de refundar un nuevo orden político, plantea problemas de concentración del poder y autoritarismo (Fujimori, Chávez, Correa, Morales, etc.).

Asimismo que, ahora mismo, los países andinos que disfrutaban de las ventajas de la estabilidad y la continuidad institucional, enfrentan riesgos de convertirse en democracias elitistas; y otros, aun ganando en legitimidad e inclusión social, enfrentan riesgos de concentración del poder. Que, se vive un proceso de definiciones sobre el sentido final de las reformas, esperando no atice una nueva ola de desencantos.

Precisamente, el inicio del siglo XXI que arrastra viejos problemas como la desigualdad social y la pobreza que obedecen a causas de tipo estructural y que se han profundizado, a lo largo del siglo XX, como defecto del sistema político y sus instituciones que no han podido equilibrar el progreso social a la par con la expansión económica, donde campea la corrupción, ha repuesto el debate sobre la necesidad de una nueva generación de reformas políticas para avanzar hacia la universalización de la Democracia.

El optimismo por un mejor futuro para la Democracia que expresaba en vida N. Bobbio, un declarado defensor de la República, se sustentaba en la idea de I. Kant de que, *la paz perpetua es posible sólo entre Estados que tengan la misma forma de*

Gobierno (forma republicana donde las decisiones le corresponden al pueblo); y sobre todo, en dos tendencias: aumento de los Estados democráticos e inicio del proceso de democratización de la sociedad internacional.

La lección final es que la Democracia no está en crisis, sino que acusa problemas de déficit de cobertura y/o calidad, debido al avance del progreso social, económico y tecnológico. Aun siendo un régimen imperfecto, en el siglo XXI, es el mejor sistema político pese al acoso del liberalismo, la tecnocracia, el populismo o cualquier otra tentación de detentar el poder por sobre el derechos políticos del ciudadano.

1.11. REFLEXIONES Y COMENTARIOS

El desarrollo temático de este capítulo permite apreciar que las Sociedades más desarrolladas del mundo, aquellas que ofrecen a sus ciudadanos adecuados servicios para disfrutar mejores estándares de calidad de vida, deben su progreso al alto nivel de estabilidad, legitimidad e institucionalidad que ha alcanzado el aparato público, llámese sistema político o Estado y sus diversas formas de Gobierno.

No obstante, el paso del tiempo está poniendo en evidencia la fatiga de un establishment político que se ahoga en un embalse de reformas políticas y arreglos institucionales que permitan, al sistema o al poder político, hacer una reinterpretación de la realidad actual, puesto que los mecanismos e instrumentos que facilitan el desempeño estatal, deben hacer un giro hacia las exigencias de los ciudadanos.

Como bien lo ha reconocido la influyente revista británica *The Economist* en su informe 2016 sobre el estado de la Democracia en el mundo la desafección del ciudadano hacia las élites políticas (gobiernos, organizaciones e instituciones que concentran poder de decisión), se debe a que el discurso y la acción política persisten en la subjetividad (pueblo), obviando al nuevo ciudadano y su exigencia de hacer ejercicio diario de sus derechos.

A propósito, un artículo de Ngairé Woods (WEF, 07-06-2016) al responder la pregunta, ¿está rota la Democracia? notaba que el populismo estaba en ascenso por todo el mundo, solo con la promesa de proteger a la gente común. Argumentaba que, el fenómeno se explica por la acción de los movimientos *anti-establishment* que comparten la sensación de privación de derechos; ello, debido a que no todos tienen que respetar las mismas reglas, hay rebelión contra la globalización y la Democracia, porque los ricos no las respetan.

Precisamente, una Sociedad tan abierta e interactiva como la actual que no renuncia a la indignación que le causa, el saber que, las élites políticas hallan atajos

para no honrar las leyes y las normas, asimismo conocer que cualquier manifestación de abuso de poder y de corrupción, es vez de investigarse y castigarse ejemplarmente, es premiada con la impunidad; muy a menudo, apoya en su seno la aparición de respuestas, aun cuando muchas de ellas no sean del todo orgánicas o coherentes.

Al respecto, son muchas las experiencias que ilustran. Basta concentrar la atención en los recientes procesos electorales de Reino Unido, EE UU y Francia para darse cuenta que, los nuevos ciudadanos, tienen una agenda distinta a la de las élites políticas. Ha sido contundente la respuesta que le han dado, al poder político de turno, los ciudadanos ingleses al optar por la salida de la Unión Europea, aun cuando ello tenga un alto costo económico y social.

Lo mismo se puede decir de la elección de D. Trump en EE UU, contra el deseo del presidente demócrata B. Obama de continuar la política social, los ciudadanos optaron por lo desconocido; o también, la misma elección del presidente E. Macron en Francia donde, los ciudadanos mayoritariamente, optaron por simpatías o por cerrar el paso al poder de la ultraderecha en la figura de M. Le Pen.

Es por ello que resultan oportunas, las preocupaciones, iniciativas y recomendaciones de los organismos responsables de gobernanza mundial y de cooperación internacional como la ONU, Banco Mundial, FMI, OCDE y Transparencia Internacional, cuando proponen mecanismos e instrumentos técnicos orientados al rediseño de políticas de reforma del Estado bajo principios de integridad y enfoque territorial, convencidos de que la gobernabilidad y la expansión de la economía, es posible sin la desigualdad social y sin la pobreza.

Desde la perspectiva política, el diario El País (editorial del 29-07-2017), al bordar el caso Odebrecht habló de la necesidad de una regeneración política en los países atacados por la corrupción sistematizada y admitida para evitar más daños a la economía y a la credibilidad de los propios sistemas políticos ya que los sobornos han sido tan bien organizados para envolver en la trama corrupta a jefes de Estado y funcionarios de Gobierno.

Al comentar las declaraciones del responsable del Departamento de Operaciones Estructuradas de Odebrecht de donde salieron los sobornos como práctica de parasitar los sistemas democráticos mediante el financiamiento de campañas electorales y luego pagos, regalos y chantajes a decenas de funcionarios latinoamericanos, dice parecerse a un escenario, en donde la recuperación de la Democracia tras años de dictaduras, ha producido una peligrosa combinación de Estados débiles, administraciones incapaces y necesidad de desarrollo rápido en infraestructuras.

Concluye en que, es fundamental que las sociedades afectadas no caigan en el desencanto del sistema democrático, ante la penetración de la corrupción. Sugiere

que es necesario la actuación contundente de los tribunales, y luego aplicar medidas de control y transparencia que eviten el saqueo de las arcas públicas, asimismo, una transformación profunda de la clase política.

Con relación al Perú, resta decir que, la reforma del Estado y sus instituciones para adecuarse a las necesidades de las personas o ciudadanos del siglo XXI y dejar atrás el discurso lato de pueblo que ya es una entelequia, pasa necesariamente por la reforma de la actual Constitución de 1993. La misma que, pese a ser considerada liberal, en nada se le parece a la auténtica Constitución 1823 de hace 170 años, cuyo texto ha sido citado valorando su hondo liberalismo.

En efecto, el actual texto constitucional desde su vigencia en 1993 hasta la última modificación de trascendencia en 2002, ha sido objeto de dieciocho enmiendas y modificaciones. Solo en el periodo del régimen autocrático que la promovió (1994-2000), ocurrieron 10 enmiendas. El resto, se ha producido con el retorno de la Democracia plena a partir de diciembre del 2000, siendo trascendental la reforma constitucional sobre la descentralización con la Ley N° 27680 de 2002.

Viendo el curso del proceso histórico de la constitucionalidad en el Perú, en los últimos 24 años, la décimo segunda Constitución peruana vigente ha tenido dos periodos de reforma (autocracia y Democracia); pero ninguna ha comprendido tres aspectos fundamentales que tienen relación con la lucha contra la corrupción: la función de planificación estratégica, la descentralización fiscal y la imprescriptibilidad de los delitos derivados de la función pública, entre otros aspectos.

Pero no solo eso, el credo del libre mercado sobre el rol del Estado ha pretendido que el texto constitucional vigente está esculpido en piedra; y por tanto, se opone a cualquier enmienda o intento de modificación, aduciendo que toda iniciativa de mejora, atenta contra la libertad económica, hecho que está retrasando nuevas reformas que, dicho sea de paso, no encuentran consenso para su inclusión en las agendas de las legislaturas del Congreso de la República.

Cabe destacar que entre las reformas que vienen siendo postergadas, está la del sistema político que propone cerrar las brechas de déficit democrático que incide en la gobernabilidad. A propósito, el doctor Raúl Chanamé Orbe (Expreso, 01-07-2017), tomando como referencia el Índice de Democracia 2016 de *The Economist* que identifica al Perú con una Democracia defectuosa, sostiene que si Perú pretende ingresar a la OCDE, primero debería subsanar su ADN defectuoso.

A todo esto, son válidos los juicios del historiador J. Basadre y otros estudiosos de la Historia nacional y su correlato con la Historia universal cuando sostienen, desde diversas perspectivas, que la institución del Estado y la forma de Gobierno en los albores de la República se inspiró en los principios liberales de la Constitución

de EE UU (1787), Francia (1789) y España (1812); pero que la implementación no siguió un proceso de transición del régimen colonial español al republicano.

Asimismo que, la inestabilidad política que siguió a la discusión entre tendencias liberales, conservadoras y monárquicas motivada por el juego de intereses entre el militarismo y la oligarquía, ha impedido el rompimiento con los vicios del sistema colonial. Así, las imperfecciones del diseño y del proceso de implementación del Estado hacen inviable la construcción de la Nación, o el profundo sentido de Patria, que tanto reclamaron J. Basadre, V. A. Belaunde y otros.

Ahora en los albores del I Bicentenario de la Independencia Nacional a celebrarse en 2021, las contingencias que impiden la construcción de la Nación o la Patria que se expresan en las fallas, cómo se organiza y funciona el Estado, visto través de las deficiencias que presentan los sistemas político, judicial, económico y electoral, obligan la necesidad de realizar una nueva generación de reformas integrales ya que se está frente a problemas estructurales.

Para el caso, conviene recordar que los problemas de la Democracia no se explican por las fallas del modelo económico, sino por el credo de su hegemonía sobre la política que lo controla. Ese credo liberal que promovía la libertad económica desde un régimen autocrático, a la vez, atacaba al Estado de ineficiente y, a la política, de desfasada e inconveniente para el desempeño del mercado y funcionamiento del aparato público con servidores anquilosados en el pasado.

La prédica anti Estado y la presencia de la tecnocracia minimizando la política, sin embargo, afectó a las instituciones públicas hasta volverlas pasto de la corrupción ya que las funciones de regulación y el control pasaron a ser temas de *lobbies* y, en muchos casos, una especie de puerta giratoria entre la esfera pública y la privada, donde no se tiene claro la existencia de un conflicto de intereses.

Las evidentes brechas en materia de legislación para perfeccionar los sistemas (político, económico, judicial y electoral) que cimentan la gestión del Estado, hacen que su funcionamiento mismo sea poco auspiciador no solo para mejorar el clima de gobernabilidad por la crisis que afecta a las instituciones, sino también, para profundizar la Democracia en un país donde la participación ciudadana es limitada.

La cohesión social en torno al logro de un Estado eficiente, eficaz, descentralizado y transparente, es vital en circunstancias que se requiere cerrar el paso al abuso del poder y la corrupción que alienta la desigualdad y la pobreza e impide la realización del ideal de la Nación o la Patria por la que lucharon y soñaron mártires y héroes como: Túpac Amaru II, Micaela Bastidas, Mateo Pumacahua, San Martín, María Parado de Bellido, Simón Bolívar, A. J. Sucre y otros.

*“Yo creo que llegará un
tiempo en que
sobre las ruinas de la
corrupción se levantará
la esplendorosa mañana del
mundo emancipado,
libre de todas las maldades,
de todos los monstruosos
anacronismos de nuestra
época y de nuestras
caducas instituciones”*

SAMUEL FIELDEN
*Pensador, ministro metodista inglés
(1844 – 1922)*

CAPÍTULO II

LA CORRUPCIÓN

2.1. ANTECEDENTES

La corrupción política entendida como aquella acción deliberada del uso indebido del poder público para recibir dádivas o favores, mediante prácticas secretas entre malos funcionarios y gente de negocios, tiene sus antecedentes en las primeras formas de organización de las comunidades y estados de la Antigüedad. En un inicio la práctica de la corrupción fue tolerada; pero también, perseguida y combatida en todos los tiempos por ser considerada un acto deshonesto.

Al respecto, varios trabajos de historiadores, académicos e investigadores que se ha revisado, permiten hacer una mirada general a la historia de la corrupción en el mundo y en el Perú e ilustran con datos e información la respuesta que ha sabido dar la Sociedad, anteponiendo las estrategias y políticas de lucha anticorrupción como mecanismos de identificación, control, sanción, prevención y resarcimiento.

2.1.1. Una Mirada Mundial de la Corrupción

El escritor italiano Carlo A. Brioschi (2010), al profundizar los contextos del caso “*Mani Pulite*” (manos limpias), la mayor red de corrupción entre autoridades y empresarios de Italia en 1992, documenta casos de corrupción y sostiene que, en la Antigüedad la práctica de “engrasar las ruedas” o la regla natural de la reciprocidad o el intercambio de favores (*do ut des*) era una costumbre muy difundida y era considerada en cierta forma algo lícita; pero que con el tiempo, la situación ha cambiado.

Para ilustrar esa apreciación, precisa que la ciudad de Babilonia fundada más de dos mil años antes de Cristo era sinónimo de caos y corruptela. Da cuenta que, un profeta de Esarhaddon recordaba la decadencia de Babilonia en los términos siguientes:

“Oprimían a los pobres y les ponían a merced de los poderosos. En la ciudad había opresión y se aceptaban dádivas. Incesantemente, cada día se robaban unos a otros las propiedades”.

Refiere también que, autores como el norteamericano John T. Noonan ha indagado sobre la corrupción política en Nippur, otra ciudad fundada por los sumerios alrededor de 1500 a.C. y que en su trabajo “El pobre hombre de Nippur” sostiene con argumentos sólidos de que en esa civilización de Mesopotamia la ley de la reciprocidad o del intercambio (*do ut des*) era respetada y, más bien, se castigaba con rigor casi religioso a todo aquel que no sabía corresponder los favores recibidos.

Sostiene que, en la Antigüedad el intercambio de favores y la necesaria reciprocidad no solo estaba admitido, sino también, protegido como comportamientos correctos y aceptados. Nota además, en la Biblia del Génesis una cierta ambigüedad entre corrupto y corruptor, prevaleciendo la difusión social del mecanismo del trueque, del intercambio de favores; mientras que la idea de corrupción como culpa y pecado emerge en la Biblia de los Profetas, y tiempo después, con la filosofía de Sócrates y de Platón.

Sugiere además que, la destrucción de la ciudad fenicia de Tiro célebre por su gran actividad comercial a manos de Nabucodonosor hacia 592-572 a.C. provocó que la población se dispersara por diversas partes del mundo, principalmente en el curso del río Tigris y el mar Mediterráneo que era la ruta del comercio hacia oriente y occidente, recreando la actividad comercial que mejor dominaban, inclusive los vicios.

Del mismo modo advierte que, la corrupción comienza a manifestarse en las “*polis griegas*” como Atenas, observando rasgos muy notorios en los escritos y obras de los pensadores clásicos, como eran Aristóteles, Homero, Hesíodo y Virgilio quienes muestran a los héroes de sus obras como hombres llenos de virtudes y también, de vicios.

Cuenta que, hacia el año 324 a.C. en Atenas durante la festividad de la nueva Olimpiada estalló el escándalo del oro de Arpalos donde se acusó al orador Demóstenes de haberse apropiado de los bienes depositados en la Acrópolis por el tesorero de Alejandro III de Macedonia.

Para entonces, precisa que, en las ciudades griegas ya actuaba el ministerio público como iniciativa de cada ciudadano que hacía pública una denuncia o acusación, con o sin fundamento, a cambio de ganancias. Recuerda que, Demóstenes a quien no se le probó el robo del oro de Arpalos, describía a los calumniadores profesionales, en los términos siguientes:

“Va caminando por el ágora como una víbora o un escorpión, con el aguijón en ristre, saltando de aquí para allá, y va a parar de improviso ora a un punto ora a otro, mirando a quien notificar una desgracia y sacarle dinero extorsionándole por temor a un proceso”.

Sobre la corrupción en la antigua Roma, el autor señala que, el acróstico (*Radix Omnium Malorum Avaritia*: ROMA) que significa la codicia raíz de todos los males, se remontaría al siglo IV d.C. y que tal hábito tenía dimensiones gigantescas desde mucho tiempo atrás en la vida política romana; y que las estructuras del Estado romano resistieron al mal social durante siglos sin sufrir grandes contratiempos.

Precisa que, un ejemplo relevante es el gran Julio César quien se apoderó del dinero del Estado para ascender política y militarmente, se enfrentó al Senado corrupto y que para hacerse elegir emperador contrajo deudas con poderosos, entre ellos, el constructor Craso quien fue recompensado con contratos públicos. Atribuye a Montesquieu la sentencia, *“fue Julio César; junto a Craso y Pompeyo, quien introdujo la costumbre de corromper al pueblo a un caro precio”*.

Asimismo destaca los escritos de Luciano Perelli quien reconstruye la corrupción de la época, en los términos siguientes:

“No es una paradoja afirmar que los beneficios ilícitos de políticos y negociantes contribuyeron, aunque fuera indirectamente, al desarrollo económico y a la creación de la riqueza, no solo para los pocos privilegiados corruptos sino también para el pueblo”.

Da cuenta también que, Plutarco describe a Marco Licinio como aquel hombre que llegó a ser uno de los más ricos del mundo especulando con el fuego y con la guerra, utilizando las calamidades públicas como fuente de inmensas ganancias. Y del historiador Salustio lo siguiente:

“Los poderosos comenzaron a transformar la libertad en licencia. Cada cual cogía lo que podía, saqueaba, robaba. El Estado era gobernado por el arbitrio de unos pocos. Tenían en sus manos el tesoro, las provincias, los cargos, las glorias y los triunfos. Los demás ciudadanos estaban oprimidos por la pobreza, cargados con el servicio en las legiones. Los jefes repartían los botines con pocos, mientras las personas eran expulsadas de sus tierras si, por desgracia, éstas eran deseadas por un vecino poderoso”.

Para el autor consultado, la progresiva corrupción de la clase dirigente de Roma y de sus provincias fue una de las causas que favorecieron el hundimiento del Imperio que ya era atacado por las hordas bárbaras del norte. Sostiene que, bajo del régimen del general Valentiniano I, la burocracia imperial lindaba con la cuestión moral, al señalar que:

“Los funcionarios eran despiadados con sus súbditos, les gustaba rodearse de comodidades y riquezas, y disponían de un auténtico tesoro en las amplias delegaciones de Gobierno que les eran concedidas... La lucha contra la falta de honradez no fue sencilla: el general romano responsable de la investigación de la corrupción fue a su vez corrompido... Al general Teodosio se le encargó poner fin a la corruptela, fue firme en la represión, los corruptos acabaron en el patíbulo o condenados a que se les cortara la lengua, pero al final fue acusado de corrupción y condenado a muerte”.

Dice que, en opinión de J. Noonan, “el verdadero y auténtico periodo de la corrupción entendida como reciprocidad, del intercambio de favores para el mantenimiento de una relación con los vecinos o con los poderosos, termina con el inicio de la difusión de la moral cristiana y en particular en los siglos sucesivos al final del Imperio romano, con la época de los bárbaros y el primer Medioevo”.

Sin embargo, dice, el mecanismo de la reciprocidad siguió cimentando las relaciones sociales durante centenares de años del Medioevo donde predominaba el intercambio de derechos y protección como también la cultura de la sumisión a cambio de la vida tranquila que eran las características básicas del sistema feudal, aquel que tampoco distinguía el derecho público del derecho privado. Es decir, el propietario de la tierra presumía de derechos soberanos sobre los habitantes asentados dentro de sus propiedades.

Siguiendo las apreciaciones de Brioschi, este refiere que, hacia el año 1000 de la era cristiana la Sociedad feudal entró en crisis con el crecimiento poblacional y la intensificación de la circulación de bienes y dinero; pero que el resurgir económico iba configurando a la par una Sociedad desigual y jerarquizada más de jefes sobre una multitud de humildes. Esta situación se alteró con los cambios en la producción agrícola y el surgimiento de las ciudades que se constituyen como centros de poder económico y sociopolítico hacia los siglos XIII y XIV.

Anota también que, en los años siguientes la Iglesia o el poder eclesiástico juega un rol social pero la predica del ideal de la anticorrupción, pese a la intervención de algunos pontífices, es superada por la desbordante corrupción y, en el transcurso del tiempo, la práctica del ejercicio del poder público ha tenido consecuencias duraderas en las sucesivas evoluciones en el fenómeno de la corrupción y la práctica del cohecho. Un acontecimiento importante ante la decadencia de la Iglesia fue la Reforma protestante.

Hacia el siglo XV y XVI, cuenta que, el ocaso del sistema feudal y el paso obligado a la globalización del comercio con los procesos de conquista de las Indias y América y sin haber tomado control sobre la práctica de la corrupción que ya había incorporado la forma de la usura en el manejo del dinero, los conquistadores se hacen de las riquezas de oro y plata para sus respectivas Coronas mediante acciones de robo y saqueo.

Para el siglo XVII, anota que, se produce la revolución económica apoyada en la consolidación de la conquista y se establecen los regímenes o imperios coloniales. Las autoridades coloniales reeditan la corrupción en las colonias haciendo del soborno una práctica corriente como intercambio de favores; pero también, empoderan otras prácticas, como son: el contrabando, el fraude,

la burocracia, la esclavitud y la negación de derechos a los naturales, pago de tributos y trabajo no remunerado, las deudas eran exigidas con castigo, condena y muerte.

Para el siglo XVIII, da cuenta que, se consolida nacimiento del Estado moderno tras el éxito de la Revolución Francesa basada en las teorías y proclamas libertarias de Maquiavelo, Hobbes, Rousseau, Voltaire, Montesquieu y otros pensadores, pero la centralización del poder político y militar ambos investidos del secreto, no ha impedido que la corrupción persista, esta vez mejor apoyada en la centralización y en el secreto que son dos grandes causas de la corrupción en la actualidad. En ese siglo la corrupción política alcanza su máxima expresión.

Por entonces, EE UU comenzaba a sobresalir como ejemplo de modernidad con la aprobación de su Constitución (1787). Según el político e historiador francés Alexis de Tocqueville (2002), al estudiar el proceso y sistema político de los EE UU hacia la década de 1830-40, ensalzaba el procedimiento del juicio político como mecanismo idóneo de un cuerpo político (legislativo) investido del derecho de acusar (Cámara Baja) y de juzgar (Cámara Alta). Es decir, los representantes denunciaban a un funcionario culpable, y el Senado lo castigaba.

Respecto de la corrupción, tenía una clara percepción de la corrupción en su país, al sostener lo siguiente:

“Entre los hombres que han ocupado el poder en Francia desde hace cuarenta años, varios han sido acusados de haber hecho fortuna a expensas del Estado y de sus allegados; reproche que ha sido dirigido raras veces a los hombres públicos de la antigua monarquía. Pero, en Francia, casi no hay ejemplo de que se compre el voto de un elector por medio del dinero, en tanto que la cosa se hace notoria y públicamente en Inglaterra”.

Y con relación al país objeto de su estudio, observaba una situación más alentadora aunque no exenta del fenómeno de la corrupción, al señalar lo siguiente:

“Nunca he oído decir que en los EE UU se emplearan las riquezas para conquistar a los gobernados; pero a menudo he visto poner en duda la probidad de los funcionarios públicos. Más frecuentemente todavía, he oído atribuir sus éxitos a bajas intrigas o a maniobras culpables”.

En los siglos siguientes XIX y XX la corrupción se ha visto apoyada por acción y/o defecto de los regímenes totalitarios, militaristas, populistas y aquellos sistemas democráticos dominados por la oligarquía en la gestión del Estado. La modernidad, desde entonces, experimenta notables casos de corrupción

económica donde las estafas financieras y, también, los engaños políticos que se reproducen por la debilidad de los sistemas políticos, solo algunos con mayor prudencia.

La conclusión a la que arriba C. Brioschi en su trabajo es que:

“El sistema de las comisiones ilícitas y, más generalmente el de la corrupción política y administrativa, inevitablemente ligada a la de los negocios y a las conexas ventajas económicas de la esfera privada (desde empresas hasta particulares), está cualquier cosa menos extinta, a pesar de años de investigaciones, procesos públicos y batallas moralizantes que han suscitado mucha publicidad, gran sensación nominal, pero pocos efectos verificables desde el punto de vista de la prevención del fenómeno y desde el punto de vista del castigo de los casos destapados”.

Desde otra perspectiva de análisis, el siglo XX se erige como el espectro de la lucha anticorrupción mundial en vista que las Sociedades de vieja tradición democrática como EE UU, Francia, Alemania, Italia e Inglaterra, entre otros, fueron sacudidos por notables casos de corrupción y la solución pasaba por aplicar la ley con mano dura.

Precisamente, EE UU que había sufrido una espantosa corrupción durante la guerra civil y estaba expuesta a la acción criminal de la Sociedad secreta o mafia siciliana también conocida como la “*cosa nostra*” aprobó en 1934 la Ley Contra el Crimen Organizado (*Act Anti-Racketeering*), la misma que fue modificada en 1946.

Desde entonces ha sido EE UU quien ha liderado la lucha anticorrupción aprobando leyes muy drásticas contra el chantaje y el crimen organizado dentro y fuera de sus fronteras como es el caso de la Ley FCPA de 1977, que en un inicio lamentablemente no fue apoyada por otros países. Algunos rasgos distintivos es la institución de la figura jurídica del juicio político para acusar y juzgar a los funcionarios públicos, marcando diferencias del sistema europeo.

Recién en diciembre del 2000 la ciudad italiana de Palermo bajo el auspicio de la ONU abrió el consenso mundial a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional o también Declaración de Palermo por la cual los jefes de Estado de los diferentes países se comprometían a dejar libres las fronteras para la acción de la ley tras los pasos de los delincuentes.

No obstante, los acuerdos de la gobernanza global como la ONU y las alianzas independientes como la OCDE y Transparencia Internacional por lograr un mundo sin corrupción, varios países desarrollados y con vieja tradición

democrática han sido sacudidos por el fenómeno social, principalmente de tipo económico –financiero como es Italia y el caso de la corporación láctea Parmalat en 2003; y en EE UU, el caso de la generadora energética Enron en 2001, el caso de la telefónica WorldCom en 2003 y la aseguradora AIG en 2003.

Ahora mismo, la corrupción política en España compromete al Partido Popular en el poder con M. Rajoy, principalmente con el caso Bárcenas en 2013. La justicia investiga la trama del pago a líderes y funcionarios con fondos provenientes de empresas constructoras, seguridad y donaciones por casi 20 años. Este caso de corrupción ha sido la causa de los trastornos de la gobernabilidad de la península.

2.1.2. Una Mirada Histórica de la Corrupción en Perú

Dada la trascendencia en el proceso de desarrollo histórico de América, es imperativo relacionar la práctica de la corrupción en España y la diseminación del vicio en las colonias por acción de la conquista y la institución de las administraciones públicas en tiempos que el reinado de Felipe III y la nobleza real eran ganados por el afán de enriquecerse, abusando del omnímodo poder monárquico.

La experiencia de España es casi parecida a situación que ha vivido Italia. La particularidad, como bien lo expone Brioschi, está en que la moral eclesiástica aupada en el poder político de la monarquía, alentó y participó del saqueo de la riqueza de las Américas durante el proceso de la conquista y durante el sistema colonial introdujeron otros vicios como el soborno y el tráfico de influencias en las designaciones.

Durante la colonia o el virreinato, el sistema político y la administración lejos de la censura del rey y las cortes de la península, fueron rápidamente ganadas por la corrupción en sus diferentes formas, como el soborno, el fraude, el contrabando y el abuso desmedido, entre otras formas ominosas, generando descontento y creciente pobreza que explican el derrumbe del sistema colonial en América.

Diversos datos e información que recoge la Historia nacional, evidencia que tanto la práctica de la corrupción en todas sus formas como también las medidas o políticas anticorrupción son de vieja data en el Perú. Una rápida mirada de los registros permite ubicarla en tres grandes espacios históricos diferenciados por el nivel de intensidad e impacto en la economía y en la vida nacional. Fue incipiente en Tahuantinsuyo, casi sistémica en el Virreinato y de notable impacto en la República.

Durante el Tahuantinsuyo

En el incanato la práctica de la corrupción no fue ajena a las tribulaciones que padecía el Estado imperial de los Incas en un contexto de expansión de sus dominios hacia pueblos cada vez más distantes del centro de poder, el Cusco. Pese a la prédica y el culto por los principios morales máximos: No seas mentiroso (*Ama llulla*), No seas ladrón (*Ama sua*) y No seas ocioso (*Ama quella*), hay registros de que había castigo y cárcel para quienes no obedecían las leyes sociales.

Según el indigenista ayacuchano Guamán Poma de Ayala (1615) en sus crónicas, una especie de carta dirigida al rey Felipe III dándole a conocer los pormenores del mal gobierno en el virreinato en el afán de instarlo a que cambie la vida de los pobladores dando término al abuso, daba cuenta de que en tiempos del Inca Túpac Yupanqui se castigaba severamente a los ladrones, traidores, mentirosos, adúlteros y otros.

Asimismo que, de acuerdo con la gravedad de las faltas, a los infractores primero se les castigaba con 500 azotes y a quienes eran reincidentes o cometían delitos graves se les mandaba a la cárcel o *Zancay*, una especie de cámara subterránea junto con fieras, insectos y víboras, hasta que murieran.

Igualmente, el ilustre cusqueño Inca Garcilaso de la Vega (1609), ha referido que, “*el Inca Pachacútec fue el gran reformador del Imperio de los Incas y lo gobernó con tanta industria, prudencia y fortaleza, en paz o en guerra aumentando en las cuatro partes el territorio (suyos) e hizo muchos estatutos y leyes, sacando las que pertenecían a la honra de los ídolos y a los matrimonios no lícitos*”.

Contó además que, “*Pachacútec prohibió que ninguno, si no los príncipes y sus hijos, pudiesen traer oro ni plata ni piedras preciosas ni plumas de aves de diversas colores, ni vestir lana de vicuña y para excusar mucha corruptela, concedió algunos días y otros de fiestas para que puedan llevar adornos moderadamente. Dispuso que hubiese jueces particulares contra los ociosos y holgazanes; a todos los pobladores asignó funciones y para que no se fatiguen, dispuso tres días de fiesta para celebrar y hacer ferias de intercambio de productos*”.

Sobre las disposiciones de buen gobierno, relató que, “*Pachacútec con el parecer de sus Consejos aprobó muchas leyes, derechos y estatutos, fueros y costumbres de muchas provincias y regiones, para provecho de los naturales; muchas otras quitó, por ser contrarias a la paz común; y otras nuevas dio, contra los blasfemos, parricidas, fratricidas, homicidas y traidores al Inca, contra los adúlteros, ladrones, violadores, incendiarios e incestuosos*”, entre otros males sociales.

Asimismo que, *“aprobó las herencias de los estados y señoríos conforme a la costumbre de cada lugar; y que los jueces no pudiesen recibir cohechos de los litigantes”*. *Habían dichos populares atribuidos al gran Inca, como aquel que decía: “los jueces que reciben a escondidas las dádivas de los negociantes y pleitantes deben ser tenidos por ladrones y castigados con muerte, como tales”*.

Finalmente, precisaba que, *“ya en tiempos de la colonia con la asunción del virrey Francisco de Toledo se trocó, mudó y revocó muchas leyes y estatutos que había establecido Pachacútec, por lo que los naturales admirados de tanto poder absoluto, le llamaron segundo Pachacútec por ser el reformador del primer reformador; que no pueden olvidarle”*. Este hecho, explica que durante el virreinato, los españoles preservaron algunas leyes sociales para asegurar la convivencia, pero impusieron otras como el soborno y el fraude para hacerse de riqueza y más poder.

Durante el Virreinato

Sobre la práctica de la corrupción existe diversa información que la documenta y revela que por casi tres siglos, las mismas cabezas del poder como eran los virreyes se las ingeniaban para poner precio a los favores, recibir dádivas y sobornos, burlándose de las leyes y normas que juraban cautelar ante la monarquía española, inclusive escondían los tesoros y el dinero mal habido durante el ejercicio del poder, mientras cumplían el procedimiento del juicio de residencia.

Existe también datos e información que denunciaban al mismo sistema colonial de haber sido dominado por la corrupción al involucrar, no solo a los virreyes y su sequito que venía desde la península, sino a todas las autoridades de la corona española, como son: oidores, jueces, oficiales, curas, gobernadores, corregidores, intendentes, consejeros, etc. Un ejemplo de ello, fue expuesto ampliamente por el indigenista Guamán Poma de Ayala en su obra *Nueva Crónica y Buen Gobierno* que, por ironía del destino, la denuncia nunca llegó al rey Felipe III.

Lo mismo ocurrió más de un siglo después con el informe de la expedición científica integrada por los sabios españoles Jorge Juan y Antonio de Ulloa (D. Barry, 1826), quienes daban detalles del abuso de las autoridades coloniales contra los peruanos de antaño y denunciaban los actos de corrupción y las diversas formas como se practicaba en varios niveles de la administración colonial, considerando que la falta de orden y control afectaban la autoridad del rey Fernando VI, el gobierno de las colonias y la economía de la corona.

Según los autores del informe publicado en Londres con el título *Noticias Secretas de América* por David Barry (1826), las Leyes de Indias eran dadas

bajo los principios de justicia y humanidad para contener los vicios propios de la naturaleza de los hombres; pero el abuso y la corrupción en el Perú empezaba por aquellas autoridades y jueces que deberían aplicarlas para corregirlos.

En opinión de J. Juan y A. De Ulloa, *“el Perú ofrece a los ojos de los que gobiernan el ejercicio lisonjero de una autoridad despótica, el engrandecimiento de riqueza... Desde el instante que un virrey llega a Perú comienzan las ceremonias de entrada a Lima organizadas por los alcaldes y regidores, todas seguidas de atenciones pomposas y entrega de regalos de oro y plata convertida en vajillas y alhajas”*.

Que, *“los virreyes gozan del privilegio de proveer todos los corregimientos vacantes por dos años que recaen en personas no por méritos, sino por aquellos que entregan regalos de valor... La designación de gobernadores, ministros de audiencias y jueces quienes recibían cohechos a todas manos sin cautela ni disimulo. Había virreyes poco cautos que hacían público el cohecho; otros más cautos lo admitían con disfraz de regalo; y otros que hacían participar a los criados y confidentes en las negociaciones”*.

Que, *“entre los sujetos que eran beneficiarios de los corregimientos vacantes estaba la misma familia del virrey”*. Es decir, había repartición de puestos públicos y asignación de salarios entre los miembros o allegados a la familia de los virreyes y entre aquellos que hacían regalos de valor, con el agravante de que los secretarios iban a medias con aquellos que recibían las gracias, práctica extendida hasta los jueces.

Al abordar la cuestión de la corrupción de los gobernadores y los jueces, referían que, *“la corrupción era un vicio general aun siendo una flaqueza en todas las naciones, pero la novedad estaba en la publicidad de los cohechos y la desmesurada ambición con que se abalanzan al interés”*. Al respecto, explicaban dos causas: una, era la ocasión de estar cerca del fruto del oro y la plata; y otra, que los jueces eran los mismos que ya estaban entrenados en el manejo del gobierno.

Concluían los autores en el sentido que, *“en el Perú se jugaba con la justicia a discreción; asimismo, que la autoridad y despotismo de los ministros de las Indias, esta proporcionalmente en el mismo pie que la de los virreyes... Es una enfermedad general a que están sujetos todos los que tienen empleos públicos, el atender a sus intereses particulares, y no a lo que tienen a su cargo, así pues la mayor abundancia de ministros no sirve para mejorar el estado de los tribunales, ni la expedición de los negocios”*.

Sin embargo, en el contexto de las denuncias contra un mal gobierno del virreinato no quedaba claro porque los autores que hacían un informe muy prolijo de los hechos observados, se cuidaban de no enfilear las críticas contra las Leyes de Indias y no identificaban a los virreyes a quienes calificaban de corruptos, y

solo argumentaban que el abuso y la corrupción en el Perú se debía a fallas de funcionamiento del sistema y falta de vigilancia al desempeño de las autoridades coloniales.

Para D. Barry (1826), había una actitud manifiesta de los autores como era común en todos los españoles, pretender excusar al gobierno de España por el trato inhumano que los corregidores, curas y hacendados les daban a los peruanos de antaño en los pueblos, campos, fábricas y minas. También que:

“La inobediencia a las leyes, la rapacidad de los empleados, la avaricia de los mineros, las extorsiones de los curas y la corrupción en general de todos habían viciado a aquellos pueblos de tal modo, que no era fácil que el gobierno pudiera hallar medios para efectuar una reforma, no pudiendo nadie informar a la superioridad sin acusarse a sí mismo”.

Sobre el juicio de D. Barry no queda más que darle la razón, puesto que la corona española siempre se mostró indiferente a la realidad que vivían las colonias americanas y los cambios ocurrieron tarde y solo con la ascensión de la dinastía de los reyes de la Casa de Borbón. Precisamente, el informe confidencial de Jorge Juan y Antonio de Ulloa motivó que el rey Fernando VI dispusiera la implementación de reformas administrativas, siendo notable la institución de las intendencias en sustitución de los desprestigiados corregimientos.

A ese nivel administrativo, las reformas fueron inocuas puesto que los abusivos y corrompidos corregidores, curas y hacendados siguieron expropiando y extorsionando a los pobladores con el pago del tributo, el trabajo casi de esclavitud sin pago alguno y el reparto obligado de mercancías caras y sin poder darles uso.

En cambio, si fue notable el fin del monopolio comercial a través del puerto del Callao y, para mal de España, porque se precipitó la debacle del sistema colonial, en tanto, el libre comercio a través de los puertos de Maracaibo, Cartagena, Guayaquil, Arica, Valparaíso y Buenos Aires, mermaron los ingresos de la hacienda y ya no pudieron solventar los gastos militares necesarios para sofocar las revueltas y movilizaciones populares que comenzaron a masificarse al grito de la libertad.

A propósito del fracaso de las reformas borbónicas que se implementaron a partir de 1757, A. Castro (2013), sostiene que, los propósitos por mejorar la administración colonial tropezaron con una bien aceitada maquinaria sistemática y sistémica de la corrupción. Señala entre las causas, los fraudes en la recepción y contabilidad de las rentas reales, descuido en la explotación minera, confabulaciones administrativas y la justicia desvirtuada en su esencia por el soborno.

Un trabajo que mejor ilustra acerca de la real dimensión que alcanzó la corrupción política en el virreinato del Perú durante el régimen del rey Felipe V corresponde a los profesores españoles A. Moreno y N. Sala (2005), quienes pusieron especial atención en conocer el nivel de enriquecimiento de los virreyes: Castellanos (1707-1710) y Castelfuerte (1724-1736), quienes cumplieron el procedimiento del juicio de residencia, pero tuvieron diferente suerte.

Respecto del virrey Manuel de Oms marqués de Castellanos, refieren que, para emprender viaje a Lima en 1707 se endeudó para costear todos los gastos (familia y clientela cortesana). Ya en Perú, las cuentas por pagar superaban los 400 mil pesos y para cuando le sobreviene la muerte en 1710, las valorizaciones de los dos inventarios de sus bienes (uno público y otro secreto) sumaban más de 1 millón 294 mil pesos, para entonces había pagado acreencias por más de 794 mil pesos y quedaba un capital mueble e inmueble por poco más de 500 mil pesos.

Refieren que, los ingresos del virrey provenían de participar en distintas actividades económicas y de aceptar o requerir determinadas cantidades por sus actos de gobierno, quedando claro que el desempeño de la autoridad virreinal había un grave conflicto de intereses al no zanjar entre lo público y lo privado.

Precisan además que:

“Exigía comisiones, estimadas en torno al 25% del valor de las mercancías francesas internadas; participaba en el comercio del cacao de Guayaquil; poseía esclavos para la pesca de perlas; vendía corregimientos y otros puestos de gobierno interinos; aceptaba diversos bienes para orientar su acción de gobierno; y negociaba deudas de dudoso cobro, adquiriéndolas por la sexta parte de su valor; eran consignadas en libros de cuentas como pagos de deuda, afectando a la hacienda y favoreciéndose él y su ahijado con los beneficios obtenidos”.

En opinión de Moreno y Sala, la participación del virrey en el comercio francés y el fraude al fisco con el registro contable de deudas de cobranza dudosa, hizo que se ganara de muchos enemigos entre los comerciantes y que las reiteradas quejas llegaron hasta la corona española, motivando la destitución. Para cuando se inicia el juicio de residencia ya estaba muerto y dos de sus hijos aprovecharon la circunstancia para remitir parte de la fortuna acumulada a España.

Con relación al virrey José de Armendáriz marqués de Castelfuerte, dan cuenta que, partió de Cádiz al Perú en 1724 con una comitiva de cuarenta personas, entre ellos, los militares L. de Aponte y M. de Alderete, igualmente muy endeudado. De paso por Panamá, enfrentó varios navíos ingleses, franceses y holandeses dedicados al contrabando, hecho que auguraba un limpio desempeño.

Ya en Perú, refieren que, el virrey empezó poniendo orden en algunas actividades de los magistrados de la audiencia, haciendo evidente el cuidado por la preservación de la honradez. Recriminó a ciertos oidores que recibiesen obsequios y gratificaciones de algunos frailes que tenían relación con la elección de los preladados. Además reprimió a los corregidores, frecuentemente involucrados en negocios fraudulentos y en el reparto forzoso de mercancías a los peruanos de antaño.

Con esas acciones entre otros notables gestos de desprendimiento, como el de no aferrarse al cargo ya que incluso renunció y pidió su relevo, presumía de un prestigio y honor bien ganado. El virrey de regreso a España en 1736, tras permanecer más de once años en Lima y luego de cumplir con el procedimiento del juicio de residencia, asumió nuevas funciones de gobierno con más aplomo ya que el resultado del proceso le era favorable y reforzaba su fama de hombre honesto.

Según Moreno y Sala, el fallo del juicio de residencia reconocía en el virrey cualidades de que, *“había procedido con la rectitud, desinterés y prudencia que dependían de tan alto puesto y dignidad”*; asimismo que esa afirmación fue refrendada años después por el propio Consejo de Indias. El mismo rey Felipe V por real cédula de 1737 le distinguió con la orden de caballería del Toisón de Oro.

Indican que, el virrey murió en 1740 sin hijos y sin conocerse el monto de la fortuna, salvo un testamento donde designaba tres albaceas. Los beneficiarios, rápidamente empezaron primero con una operación de ocultamiento de los bienes y el dinero; y luego, el blanqueo por casi 13 años. La fortuna dejada por el virrey sin que se pueda justificar dentro de la ley, ascendía a más de 7 millones 839 mil reales de plata, de cuyo total solo podría justificarse no más de 1 millón 521 mil reales de plata.

Como en el caso del virrey Castellodosrius, la fuente se anima a sostener que, la fortuna provenía de la venta de títulos de corregidores de carácter interino por dos años, además de la participación en el transporte de contrabando y en negocios de juego. Respecto de que no fueron advertidas las trapacerías que hubieran provocado un gran escándalo, la sospecha es que hubo mucho cuidado en la actuación y en la habilidad para manejar oportunidades que no sancionaba la ley.

Otro trabajo muy ilustrativo sobre la corrupción política, corresponde al historiador Alfonso W. Quiroz (2013) quien sostiene que el fenómeno de la corrupción ha mostrado continuidad y variabilidad desde la aparición de los primeros Estados y civilizaciones; pero que en el caso de Perú, las prácticas de corrupción comenzaron a ser más evidentes con el fracaso de las medidas de modernización y reforma administrativa implementadas tardíamente por el sistema colonial, situándose en el periodo 1750-1820.

Según A. Quiroz (2013) para quien la corrupción es sistémica por estar enraizada en las estructuras centrales de la Sociedad, el problema político que enfrentaron los líderes de la conquista española con Pizarro a la cabeza y luego los virreyes, todos enviados por la corona real, era como conciliar la diversidad de ambiciones de enriquecimiento rápido que atraía a sucesivas olas de conquistadores y colonos, difícil de controlar por la ausencia de un ejército regular y disciplinado que recién apareció en el siglo XVIII.

Sustenta esa percepción, en razón de que, los primeros virreyes como Blasco Núñez de Vela encontraron seria resistencia y conflictos armados para implementar las leyes y planes de centralización de la administración. Tuvieron que mediar las negociaciones de Pedro de la Gasca no para controlar las corruptelas sino para acomodar los intereses por casi dos siglos, solo interrumpida por conflictos internos y por acción de las rebeliones indígenas.

Asimismo que, a través de medios corruptos a veces sofisticados, el poder de los virreyes prevaleció en medio de conflictos de jurisdicción avivados por autoridades judiciales y eclesiásticas. Para eso, los virreyes patrocinaban facciones que los respaldaban en el poder y neutralizaban a grupos hostiles. Que, el virrey se rodeaba inicialmente de numerosos miembros de su familia, parientes y criados que venían con él desde España quienes conseguían beneficios no oficiales y luego se expandían por el virreinato para atraer intereses locales.

Esa forma de patronazgo (patrón-cliente) instituida desde un inicio por el sistema colonial, ha dicho, dio estabilidad al virreinato a un costo muy alto. Pese a que los juicios de residencia, evidenciaban la corruptela en muchas gestiones, las medidas de control encomendadas a los visitantes no prosperaban. Ante tal disputa burocrática, refiere, hacia 1780 don José Gabriel Condorcanqui en Tinta aparece como el gran reformador criticando la corrupción de los funcionarios coloniales.

Hacia 1784 y tras la movilización militar colonial en sofocar la rebelión de Condorcanqui que cambió por la de Túpac Amaru II con las banderas de acabar con el abuso de los corregidores y del sistema de reparto de mercancías, sostiene que, se instituyeron las intendencias como una forma de descentralizar la administración como lo explica la creación de la Audiencia del Cusco que terminó siendo una medida regional.

Ha referido también que, en 1809 se daban claras señales de una renovada intensificación de la vieja corrupción apoyada en la incertidumbre política creada con la invasión francesa a España y la legislación liberal de las Cortes de Cádiz que confundieron las reglas institucionales y afectaron el financiamiento militar. Los gastos militares en ascenso fueron drenando los recursos fiscales virreinales, mientras en Perú y América se intensificaban las luchas independentistas.

Fue del parecer que, en esa circunstancia el virrey Abascal se vio obligado a condonar la corrupción administrativa, impuso un poder militar semidictatorial con una elite de oficiales reales corruptos e inexpertos y estuvo ocupado enfrentado las insurrecciones populares. Para cuando dejó el mando en 1816, los fondos públicos eran recaudados a través de una élite comercial y terrateniente que apoyaba un embrionario sistema crediticio y fiscal público que viene a ser un legado prominente para el Perú republicano.

Apoyado en datos e información revisada, A. Quiroz, se anima a establecer hasta seis ciclos de corrupción entre 1584 gobierno del virrey Fernando Torres y 1821 del virrey La Serna, año en que se proclama la Independencia del Perú. Es decir, que en un periodo de 237 años de dominio pleno del sistema colonial, la corrupción fue estable aunque con diferentes niveles de intensidad.

Según la estructuración cíclica hecha por A. Quiroz, tenemos lo siguiente:

- i. *Alta corrupción entre la segunda mitad del siglo XVII y temprano del siglo XVIII;*
- ii. *Ligera corrupción entre 1720 y 1740;*
- iii. *Alza de la corrupción entre 1750 y 1770;*
- iv. *Caída de la corrupción entre 1780 y 1790;*
- v. *Alza de la corrupción entre 1800 y 1810; y*
- vi. *Alta corrupción entre 1810 y 1820.*

Otro dato adicional que aporta A. Quiroz al dominio de la magnitud que alcanzó la corrupción durante el virreinato del Perú, es la estimación de los costos a pesos corrientes de la época. Así tenemos que el periodo que va desde 1584 hasta 1821, solo 8 virreyes que gobernaron por poco más de seis décadas en total se alzaron con más de 16.3 millones de pesos. El virrey Conde del Villar, por ejemplo, en cinco años (1584-1589) se hizo de 2.5 millones; mientras que, Castellosrius en solo tres años (1707-1710), 2.3 millones.

De acuerdo con las estimaciones de A. Quiroz, el costo de la corrupción en millones de pesos visto como valor del gasto total y como valor del producto bruto interno –PBI, permite apreciar caídas y alzas en el periodo que va de 1680 hasta 1820. Hay un impacto notable en cuatro décadas (1680-1720), mientras en 1680 el costo de la corrupción representaba el 40% del valor del gasto total y el 4% del PBI, para 1720 se había incrementado a 88% y 7%, respectivamente.

De acuerdo con los datos de la fuente consultada, se aprecia que en las tres décadas siguientes hasta 1750, la relación varió relativamente poco, ya que el costo de la corrupción en millones de pesos representó el 67% promedio del gasto total y 5% del PBI. En los cincuenta años siguientes, la relación mostró tendencias a la baja, el costo representó el 45% y 4%, respectivamente.

Finalmente, hacia 1800 la crisis económica era gravitante pero no por eso la corrupción dejó de ser un problema, en ese año el costo de la corrupción representó el 33% del gasto total y el 3% del PBI, pero para los años próximos a la Independencia, volvió a la tendencia del alza. Entre 1810 y 1820, es decir, en una sola década el costo de la corrupción representó el 41% y 4%, respectivamente.

En opinión de A. Quiroz, algunos historiadores se han mostrado escépticos con relación a la importancia de la corrupción en el virreinato del Perú y en otras ciudades hispanoamericanas a partir de los datos e información proporcionados por Antonio de Ulloa y otros reformadores coloniales que buscaban mejorar la administración colonial, pero que otras evidencias de carácter judicial y cuantitativo, *“corroboran la principal afirmación de que la corrupción tuvo un rol central en el sistema colonial y fue la base para la futura corrupción sistémica”*.

Sostiene que, *“el estudio de la corrupción resulta esencial para comprender el funcionamiento sistémico, real y práctico, de las particulares instituciones coloniales en las que se basó la desenfrenada corrupción del Perú posterior a la Independencia. Las continuidades y legados de la corrupción, presentes en la transición de las instituciones coloniales a las republicanas, hundían sus raíces en el poder centralista y patrimonial de los virreyes militares, respaldados por sus círculos de patronazgo”*.

La reflexión de A. Quiroz es que la institución de la República replicó muchas de las nefastas experiencias del sistema colonial cuando dice que, *“el abuso de las políticas financieras, fiscales y de las instituciones continuó siendo un rasgo importante del legado colonial. Al carecer de una tradición significativa de pesos y contrapesos constitucionales y la división de poderes, las nuevas estructuras de poder surgidas en 1820 se basaron en redes de patronazgo muy bien arraigadas, que fueron dominadas por los caudillos militares quienes heredaron la influencia de los oficiales militares del tardío sistema colonial”*.

Durante la República

A juzgar por las duras reflexiones de A. Quiroz sobre el traumático tránsito que experimentó el Perú durante el periodo de la Independencia al pasar del régimen colonial a la naciente República con la gravitante participación de los caudillos militares y discreta participación de actores políticos divididos por corrientes de discusión unos a favor de la monarquía y otros, la República, pero sin llegar a ser un sistema político.

Como muy bien da cuenta J. Basadre (2015), después de 1810 varios bandos políticos se habían diseñado entre la nobleza peruana. En un extremo

estuvieron los partidarios del antiguo régimen monárquico español contrarios a los postulados de la Constitución liberal de 1812; en otro, los partidarios de la Independencia irrestricta e inmediata; y al centro, estaban todas las posiciones conservadoras y conciliadoras.

Para cuando llegó el general San Martín en 1820, ha indicado, las tendencias centristas parecían satisfacer las convicciones políticas del Libertador de lograr el ideal de la Independencia basada en la reconciliación con los españoles, que explica la figura de una monarquía de tipo constitucional. Una vez proclamada la Independencia en 1821, don Hipólito Unánue apoyó ese modo de solución, pero ya en la práctica y como una cosa eran los ideales u otra los hechos, los republicanos o liberales ganaron la discusión y terminaron dominando el Congreso Constituyente de 1822.

A partir de allí y mientras las discusiones políticas ocurrían en Lima con un norte peruano libre, casi toda la Sierra centro y sur estaba controlada por el tambaleante sistema colonial al mando del virrey La Serna. Hasta 1824 año en que el general Bolívar derrota a los huestes virreinales en las Batallas de Junín y Ayacucho, la situación política no cambió y en las décadas siguientes hasta 1867, el Perú vivió un largo periodo de inestabilidad política y crisis económica a manos del caudillismo militar.

Sobre el particular y en el devenir del proceso republicano por casi 180 años que van desde 1821 hasta el 2000, el trabajo de A. Quiroz (2013) permite conocer la estratificación de seis grandes periodos de corrupción, marcados por los acontecimientos siguientes:

- ☞ **“1821-1859, cimientos socavados de la temprana República** o también como la define, ciclo de la depredación basada en el abuso de la renta del guano de islas, el crédito público y de los contratos de obras públicas.

Los caudillos militares y civiles optaron por replicar el modelo de patronazgo del sistema virreinal basado en la expropiación, las corruptelas y el abuso del crédito externo e interno para financiar el funcionamiento del aparato público y sostener el proceso de Independencia.

Las manifestaciones de corrupción estuvieron en las compras militares; el contrabando de la plata y pérdida de rentas; los sobornos en los contratos públicos (exportaciones del guano de islas); y funcionarios gubernamentales coludidos con empresarios que manipularon en provecho propio las normas y metas del crédito público.

La combinación de todas estas formas de corrupción, han tenido consecuencias negativas para la recuperación económica, el desarrollo y el

bienestar. Según cálculos, estima que los costos de la corrupción eran de alrededor de 5 millones de pesos al año, representando el 6% del valor del PBI y el 135% del gasto total del gobierno.

- **1860-1883, sinuoso camino al desastre** o ciclo de la pérdida del patrimonio nacional a raíz de que los costos de la corrupción se elevaron hasta convertirse en los más altos del siglo ya que, según sus cálculos, sumaron más de 108 millones de pesos, representado el 4,6% del valor del PBI.

En esos años, además de la necesidad de enfrentar los gastos militares derivados de la guerra con Chile, la corrupción aumentó con la mala gestión de la deuda pública, los sobornos en los contratos de la explotación del guano de islas y los contratos de obras públicas.

Que, durante la ocupación chilena, fracasaron los esfuerzos para reducir pérdidas exageradas y que, el camino a la reconstrucción se vio obstaculizado por la corrupción.

- **1884-1930, modernización y sus secuaces** o renovación del viejo estilo caudillista de corrupción y patronazgo político a raíz que hacia 1895 se impulsaron cambios en las estructuras económicas e institucionales. La restructuración de las fuerzas armadas se hizo con la compra de oficiales con recompensas financieras y prebendas en el extranjero y el ordenamiento del sistema político, puso límites a la corrupción hasta 1919.

La corta estabilidad y el control de la corrupción, se vio alterada por los movimientos insurreccionales de los civilistas y la vuelta del militarismo a la política con lo que se revivió el patronazgo político y la corrupción política persistió aun con elecciones políticas donde era común la captura de las juntas electorales, fraude, la compra de votos, violencia y medidas dictatoriales.

A fines del periodo, estima que los costos de la corrupción promedio anual representó el 72% como valor del gasto general del gobierno y el 3,8% del PBI. Así el oncenio de Leguía (1920-1929) fue el más corrupto de la era de la modernización. Allí surgió un tribunal de sanciones para castigar exfuncionarios que puso sobrevivir por no ser de naturaleza constitucional.

- **1931-1962, dictadores venales y pactos secretos** o ciclo de las disputas electorales y el fraude que condicionaron la legitimidad de los gobiernos. Las formas de corrupción más viejas y persistentes se combinaron con otras más nuevas, surgidas de los cambios en las condiciones y las políticas financieras, económicas e institucionales.

El retorno del militarismo replicó la corruptela en la adquisición de armas para resolver los conflictos limítrofes y la mala gestión de la deuda pública interna y externa; asimismo, la persistencia de los sobornos y tráfico de influencias en la contratación de obras y servicios públicos, favorecidas por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, consecuentemente la inflación y los déficits fiscales tuvieron mucho impacto en la economía ya que pasó a tener alta dependencia de la deuda externa.

Hacia 1950, estima que los costos de la corrupción representaron el 46% del valor de los gastos del gobierno y 3,6% como valor del PBI. Por entonces Basadre decía que la corrupción era ubicua y estructural. En el ínterin se descuidaron reformas políticas e institucionales urgentes.

- **1963-1989, asaltos a la democracia** o ciclo de las débiles bases institucionales, las reformas incompletas y crecientes problemas sociales heredados desde la década de 1950, en razón de la creciente influencia militar y a la corrupción en las adquisiciones de las instituciones armadas.

Otros factores de la alta corrupción en medio de una crisis económica condicionada por la inflación, el déficit y las obligaciones derivadas de la deuda externa, tienen que ver con el contrabando y sobornos a los funcionarios públicos. Se propició el retorno del militarismo en 1968 que arrasó con los pocos avances democráticos por casi doce años.

El retorno a la democracia en 1980 no pudo con los medios de corrupción heredados del régimen militar, y continuo en los años siguientes con la compra de adquisiciones militares y contratos de obras públicas.

Los problemas del narcotráfico han influido en el cumplimiento de la ley y las instituciones judiciales, y el financiamiento ilegal de los políticos, partidos y campañas. Estima que el costo de la corrupción promedio anual en la década de 1980 llegó a ser de 1,000 millones de dólares, representando el 3,9% del valor del PBI.

- **1990-2000, conspiraciones corruptas** o ciclo más corrupto de la historia peruana. En una larga historia de corrupción estructural y sistémica, fue casi parecida al periodo de Leguía, aunque el régimen autoritario de Fujimori además de tener un sólido sustento militar, conservó una fachada de democracia para legitimarse en el contexto internacional.

Con la excusa ideológica de promover la lucha contra los insurgentes terroristas y el narcotráfico, se formó un aparato secreto policial y militar para capturar y manipular el Estado. El Servicio de Inteligencia Nacional que era el centro de los mecanismos encubiertos de control político, represión, manipulación y corrupción, a cargo de Montesinos, acaparó los fondos secretos para sobornos provenientes de adquisiciones militares, malversación de fondos de pensiones militares y cupos al narcotráfico, los que fueron útiles para financiar el tráfico de influencias y el soborno en todos los ámbitos del Estado.

Estima que el costo medio anual de la corrupción durante el régimen de Fujimori fue entre 14,000 y 20,000 millones de dólares, cifra que representaba el 50% del gasto gubernamental y el 4,5% del PBI.

Que, “gracias a evidencias incriminatorias sin precedentes, con la caída del régimen, comenzó una nueva era con la creciente toma de conciencia de cuán necesario es contener y procesar eficientemente a la corrupción y que tal vez sirva como inspiración para complementar las necesarias reformas institucionales que conduzcan a un genuino desarrollo económico y social”.

Como epílogo de su paciente y documentado trabajo, la reflexión de A. Quiroz ante la evidencia de persistentes casos de corrupción a partir de 2001 con el retorno a la democracia plena es que, la fragilidad institucional genera corrupción y en el caso peruano a fines del siglo XX, ha sido un fenómeno sistémico, no un acontecimiento anecdótico o periódico.

Ha sido del parecer que:

“El Perú actualmente se encuentra en una encrucijada en la cual los avances anticorrupción pueden pasar a ser permanentes o ser, más bien, arrasados una vez más por subsistentes y poderosos intereses creados. El frágil marco institucional y el débil sistema de partidos peruanos siguen permitiendo prerrogativas al ejecutivo e impropias leyes ad hoc que debilitan el debate y la superposición democráticos...”

El Congreso peruano continúa funcionando como una legislatura unicameral bajo la actual y seriamente defectuosa Constitución de 1993. Los intereses corruptos siguen cabildeando en pos de la impunidad y reformas cosméticas que puedan ocultar las ganancias ilegales de unos cuantos escogidos”.

Respecto de la práctica de la corrupción en doscientos años (1800-2000) concluye en que, la historia del Perú ha sido parte la misma de sucesivos actos de

corrupción, seguidos por periodos sumamente breves de reforma anticorrupción, interrumpidos por intereses creados y contrarios a la reforma.

En ese bicentenario, identifica 8 grandes periodos de alta corrupción, casi todos bajo control del militarismo, partiendo de la debacle del sistema colonial, así tenemos:

1. *Virreinato tardío, 1800-1820;*
2. *Primer militarismo, 1822-1839;*
3. *Consolidación de la deuda, década de 1850;*
4. *Tardía del guano de islas, 1869-1872;*
5. *Segundo militarismo post guerra con Chile, 1885-1895;*
6. *Oncenio de Leguía y la patria nueva, década de 1920;*
7. *Tercer militarismo, 1968-1980; y*
8. *Régimen de Fujimori, 1990-2000.*

Según sus cálculos, estimaba que en ese largo periodo la corrupción desvió fondos públicos que representaban entre 30 y 40% como valor del gasto total del gobierno y entre 3 y 4% como valor del PBI. Esto significaría que el país perdió entre el 40 y 50% de las posibilidades de desarrollo en el largo plazo.

Sostenía también que, las variaciones de intensidad dependieron de dos factores: uno, las adaptaciones oportunistas de intereses corruptos y sus redes a las transformaciones económicas, tecnológicas e institucionales; y el otro, la distinta fortaleza de los esfuerzos por imponerle barreras institucionales.

Terminaba diciendo A. Quiroz que, *“en última instancia la corrupción persistirá a menos que se la contenga sistemáticamente a lo largo del tiempo. En el largo plazo, lo que marca una gran diferencia para lograr el cambio que genera desarrollo es la comprensión colectiva de cómo y por qué es que la corrupción importa, y por qué es necesario no cesar en el afán de ponerle límites”*.

Sin duda, las reflexiones y pareceres acerca de la necesidad de hacer reformas institucionales que permitan un renovado impulso a nuevas políticas públicas para fortalecer la lucha contra la corrupción ampliamente expuestos por el autor en su notable trabajo ya revisado, auguraban un mejor desempeño del Ejecutivo y mayor progreso social en los albores del tercer milenio.

Sin embargo, los resultados logrados en materia de lucha anticorrupción en los tres primeros lustros del siglo XXI, son muy discretos. Si bien la Justicia hizo su trabajo para juzgar y sancionar parte de la corrupción de la década 1990-2000; las investigaciones judiciales en torno al caso *“Lava Jato”*, revelan que la corrupción se ha profundizado y que persisten las brechas legislativas en materia de resarcimiento, control y prevención.

2.2. APRECIACIONES CONCEPTUALES

La idea más difundida de que el fenómeno de la corrupción reedita sus viejas prácticas en cada tiempo y en una comunidad determinada, adoptando formas cada vez más sofisticadas ante el embate de las políticas y medidas anticorrupción, desde la Antigüedad hasta nuestros días, tal vez explica la razón por la cual no era posible consensuar diversos puntos de vista para lograr una idea global y clara de cómo definirla.

No es casual el hecho que a lo largo de la historia hayan proliferado libremente las definiciones conceptuales y teóricas acerca de la corrupción. Así cada cual, ya sean personas versadas o instituciones públicas u organismos privados, nacionales, regionales o mundiales, habían adoptado de modo práctico una idea o una forma de conceptualizar la corrupción. Motivo por el cual, también se explica la existencia de variados métodos de medición y, una diversidad de políticas de lucha anticorrupción.

Según la profesora Ana M. Arjona Trujillo (2002), desde hace siglos la reflexión en torno a la corrupción ha formado parte del pensamiento de occidente, pero el significado del término corrupción no ha sido siempre el mismo. Dice que, se trata de un concepto revestido de cierta ambigüedad ya que aquello que la Sociedad llama corrupto depende de varios factores como la legislación, los códigos morales y éticos, el sistema político y, sobre todo, las ideas que se han ido formando en torno a lo público a lo largo del tiempo.

Al respecto, un trabajo de M. Casanova Moreno (2009), sugiere que los estudios de la corrupción son de vieja data y han ido casi a la par con la práctica del fenómeno, motivo por el cual, las primeras nociones de corrupción aparecen documentadas en escritos de hace 2300 años atrás cuando en la India el primer ministro brahmán del emperador de Chandragupta, enumera una larga lista de hasta cuarenta formas de malversar fondos públicos.

Asimismo que, en la antigua Grecia, los pensadores Platón y Aristóteles hacían referencia a la corrupción como la degeneración de las formas de Gobierno a consecuencia de la pérdida de la virtud del gobernante que, embriagado por el poder, pospone la utilidad común al interés propio; y que años después, esas mismas nociones fueron retomadas por autores clásicos como Maquiavelo.

También destaca que, desde las ciencias sociales el aporte del profesor estadounidense Joseph S. Nye ha sido crucial en el progreso de la noción de corrupción desde el punto de vista de la función pública, quien la define en los términos siguientes:

“Es el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con un mejoramiento del status, con bienes pecuniarios o personales (familiares o de círculos muy allegados); o que viola normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado. Esta definición incluye comportamientos tales como:

- ♦ *Soborno (utilizado como recompensa para pervertir el juicio de una persona ubicada en una posición de confianza);*
- ♦ *Nepotismos (concesión de cargos en función de relaciones de tipo clientelar; más que por méritos); y*
- ♦ *Apropiación fraudulenta de recursos públicos (apropiación ilegal de recursos públicos para fines privados)”.*

Otras nociones de corrupción que destaca M. Casanova y que aparecieron antes de las formas institucionales que adoptaron la OEA y la ONU, entre otras, se enmarcan en la perspectiva del mercado y en la del interés público. Al respecto, precisa las siguientes:

- *“Desde el mercado, el profesor norteamericano Nathaniel Leff, considera que la corrupción es una institución extra legal que utilizan los individuos o los grupos para ganar capacidad de influencia sobre las acciones de los burócratas. Como tal, la existencia de la corrupción per se, indica solamente que estos grupos participan en el proceso de toma de decisiones de una manera más extensa de lo que harían en otras circunstancias.*
- *Desde el interés público, el profesor germano-americano Carl J. Friedrich, señala que se puede decir que existe corrupción siempre que alguien, que detenta un poder y que es responsable de utilizar cierto tipo de cosas, es decir; realizar una acción en favor de cualquiera que le ofrezca dinero u otro tipo de reconocimiento ilegal y por lo tanto, deteriora el interés público”.*

En el plano institucional la asociación Forum Solidaridad Perú –PSF (2006), ha identificado la existencia de varias formas de definir la corrupción alrededor del mundo en el esfuerzo de avanzar en la lucha anticorrupción. En un trabajo alusivo a la iniciativa de lucha anticorrupción que buscaba generar una mejor toma de conciencia entre la Sociedad construyendo ciudadanía para forjar una país sin corrupción, destaca hasta cinco instituciones públicas y privadas que tenían su propia conceptualización de la corrupción.

De acuerdo con el trabajo de PSF, en el curso de los años 1999 a 2003 se tenían las conceptualizaciones de la corrupción siguientes:

“1999, *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID. La corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios públicos del gobierno como malversación de fondos, nepotismo, así como el abuso que vincula tanto al sector público como al sector privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser pequeña o gran escala, organizada o no organizada.*

2000, *Transparencia Internacional -II. La corrupción es el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado. Puede ser a pequeña escala (práctica de funcionarios públicos mal remunerados) y de gran escala (funcionarios públicos de alto nivel).*

2000, *Banco Mundial -BM. La corrupción es el abuso de un puesto público para ganancia privada. La corrupción como captura del Estado son acciones de individuos, grupos o firmas tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio; y la corrupción administrativa como imposición intencional de distorsionar la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventaja a protagonistas estatales o no estatales.*

2001, *Banco Interamericano de Desarrollo –BID. La corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido o a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se encuentran el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias.*

2003, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD. La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado, mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos”.*

Como se observa, el concepto de corrupción ampliamente aceptado a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI se reducía al principio general del mal uso del poder público en beneficio privado. Este principio no ha sufrido mayores cambios con la intervención de la ONU a partir de las primeras tratativas de la Comisión Especial responsable de la elaboración de un instrumento jurídico global contra la corrupción (Resolución 55/61-ONU, Nueva York, diciembre 2000).

Todo indica que del concepto primigenio de corrupción que deriva de la palabra latina *corruptio o corruptionis* (acción y efecto de corromper o corromperse), o también corromper de la griega *corrumpere* (pervertir, arruinar o echar a perder), ambas relacionadas generalmente con la práctica del soborno, han surgido una serie de definiciones que explican el contexto, los actores y las formas en las que se reproduce.

En efecto, a partir de 1996 tanto la OEA y la ONU como Transparencia Internacional y la OCDE, comenzaron a estudiar el fenómeno de la corrupción y promovieron consecutivos foros ideados para forjar una lucha anticorrupción de nivel regional, continental y mundial, así la corrupción encontró una mejor aproximación conceptual de tipo general; sin embargo, las particularidades en cada Sociedad ha exigido un tratamiento diferenciado.

Al respecto, ilustran las apreciaciones conceptuales de la corrupción que desde diferente perspectiva política, social y económica tienen los organismos de la gobernanza mundial como la ONU, regional como la OEA y nacional como la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción –CNA de Perú; así como también, las asociaciones independientes globales como son Transparencia Internacional y la OCDE.

Si bien la ONU que apoyó y promovió la Convención Contra la Corrupción (Nueva York, octubre de 2003), no tiene una definición exacta de la corrupción, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito –UNODC por sus siglas en inglés, como organismo especializado ha profundizado el estudio y en afán de apoyar el diseño y gestión de las políticas anticorrupción, tiene la apreciación siguiente:

“El concepto de corrupción es amplio. Incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas”.

Para la UNODC:

“La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia. Esto causa la ajena a los inversionistas y

desalienta la creación y el desarrollo de empresas en el país, que no pueden pagar los “costos” de la corrupción”.

En cambio la OEA que tempranamente aprobó la Convención Interamericana Contra la Corrupción (Caracas, marzo 1996), ha estimado pertinente no adoptar una definición de la corrupción por considerarla genérica y si, más bien, ha desarrollado la descripción de los actos de corrupción que en sus primeras discusiones les venía dando el tratamiento de delitos de corrupción, tal como consta en el artículo VI de la Convención.

Por su parte la CAN en Perú, ha establecido en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (PNLC 2012-2016), la definición abierta y general del fenómeno de la corrupción, tal como sigue:

“La corrupción, es el uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular; de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona”.

Para la asociación independiente Transparencia Internacional –TI, de modo general, la corrupción es el abuso del poder para beneficios privados. La definición está en la Guía de Lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción en donde se precisa lo siguiente:

“La corrupción consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca”.

Respecto de la OCDE, si bien no tiene una definición sobre la corrupción, en cambio, tiene fuertes y efectivas políticas anticorrupción que son de obligado cumplimiento para los países miembros suscribientes de la Convención para Combatir el Cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 1997. Dentro de este marco, celebra acuerdos y convenios de cooperación para apoyar la lucha anticorrupción en los países no miembros.

Específicamente, con relación a Latinoamérica la OCDE ha celebrado convenios marco de cooperación tanto con la ONU como con la OEA en 2007 para dar operatividad a las sendas Convenciones contra la corrupción poniendo al servicio de los países el Programa Anticorrupción de la OCDE para América Latina.

Como ayuda a la comprensión de la figura jurídica del cohecho, importa precisar que la mayoría de las legislaciones americanas la han previsto como

corrupción activa o corrupción de funcionarios públicos. Para la OCDE, el cohecho se define en los términos siguientes:

“Es un fenómeno generalizado en las transacciones comerciales internacionales, incluidos el comercio y la inversión, que suscita graves preocupaciones morales y políticas, socava el buen gobierno y el desarrollo económico, y distorsiona las condiciones competitivas internacionales”.

Sobre los conceptos antes enunciados y su relación con la intervención de las bien intencionadas alianzas anticorrupción de alcance continental, regional y global, es posible notar que no hay uniformidad conceptual lo que podría considerarse natural dadas las particularidades de cada país; lo que sí es meritorio, es observar que la lucha anticorrupción ha dejado de ser solo una necesidad de la esfera pública para ubicarse entre las preocupaciones de la esfera privada. Faltaría ordenar las prioridades de lucha anticorrupción en las agendas de Gobierno de los diferentes países.

2.3. TIPOS DE CORRUPCIÓN

En el curso del proceso histórico el fenómeno de la corrupción ha suscitado interés de su estudio y análisis con el objetivo de conocer sus múltiples causas, nivel de impacto y formas idóneas de investigación, control, sanción, resarcimiento y prevención desde diferentes perspectivas bien sean académicas y jurídicas, como también, políticas, económicas, sociales y culturales. Esa diversa intervención ha determinado que la corrupción no sea vista de forma general sino por el tipo de prácticas, actores y contextos.

Así, el enfoque multidisciplinario o multidimensional en el estudio del fenómeno social ha obligado a una suerte de especialización en su tratamiento lo que viene a determinar la existencia de una tipología o tipos de corrupción. Pero aun cuando la condena de la Sociedad a las prácticas y actores corruptos es casi generalizada, algunos estudios la abordan desde las perspectivas de la psicología y la ética en cuyo caso, la conducta corrupta motiva posiciones encontradas a la vez: condena y tolerancia.

A propósito el psicoanalista Saúl Peña (2003), sostiene que, desde el punto de vista clínico existen dos instancias que hay que diferenciar al abordar la cuestión de la corrupción. Una, el acto corrupto: corromperse reactiva o activamente en determinado momento sin que necesariamente la corrupción se haga crónica e irreversible, sino aguda y transitoria; y otra, estructura corrupta: cuando una persona no solamente se corrompe, sino que continua siendo corrupta, asume y

encubre la corrupción en sí misma, tratando de corromper a otros contribuyendo a una pandemia de la humanidad.

Desde la perspectiva de la ética la posición sobre la corrupción se presenta ambigua por ser evidente la relación con la tolerancia. Al respecto, el economista Enrique Ghersi (2005) junto a De Soto y Ghibellini (El Otro Sendero, 1986), sostiene que la corrupción es consecuencia de un alto costo de la legalidad; y como tal, propone la reducción de los costos derivados del cumplimiento de la ley o la legalidad. Basa su apreciación en el sentido que la legalidad condiciona la libertad económica y la respuesta social es la corrupción. Es decir, a menor libertad económica, mayor corrupción.

La percepción E. Ghersi que es ampliamente aceptada para explicar el fenómeno de la informalidad como respuesta a la deficientes políticas de formalización, podría ser aplicada para explicar las causas de la micro corrupción que se practica en las calles (sobornos para el trabajo libre), pero no a la corrupción a pequeña y gran escala (sobornos para contratar con el Estado) que es la fórmula más osada de la corruptela y que ahoga la economía, daña al Estado y sus instituciones e impide el desarrollo.

En ese contexto, la percepción expuesta en el caso anterior no solo es restrictiva, sino también, poco contributiva a definir un tipo de corrupción. Sin embargo, es recurrente desde la perspectiva económica que busca mayor libertad a costa de menor intervención del Estado que, por defecto termina siendo permisivo con la corrupción en vista que es forzado al ejercicio de mecanismos débiles de control como lo explica el comportamiento de las empresas brasileñas, entre ellas Odebrecht, que contrataron obras y servicios públicos sobornando funcionarios e incumpliendo las leyes.

Pero la percepción economicista de E. Ghersi (2012) que reduce la práctica de la corrupción a una simple ecuación de costos y beneficios, no parece estar solitaria, puesto que en exposición conjunta sobre economía de la corrupción, el economista argentino Oswaldo Schenone sostiene que:

“La corrupción es una transacción voluntaria e ilegal entre un agente y su cliente en perjuicio de un principal a quien el agente se suponía que tenía que servir... La corrupción puede ser analizada desde un punto de vista moral, pero cuando aplicamos las herramientas económicas, alcanzamos algunas conclusiones novedosas relacionadas con la eficiencia y la equidad”.

Desde otra perspectiva de análisis, en cambio, C. Brioschi (2010), refiere que el politólogo norteamericano Samuel P. Huntington en su obra Choque de Civilizaciones, observa que la corrupción tiene aristas positivas, por supuesto, junto con las negativas, cuando sostiene que:

*“En determinadas condiciones históricas y sociales la corrupción puede ser considerada también un actor de modernización y de progreso económico, permitiendo, por ejemplo, un recambio social a favor de las clases emergentes dispuestas a desbancar el ostracismo de las viejas elites (**corrupción política**), garantizando agilizar los procedimientos burocráticos en los contextos que experimentan, junto a la modernización, también una insana pero inevitable multiplicación de leyes, permisos y procesos (**corrupción administrativa**) y seleccionando a los principales actores del mercado a fin de que surjan aquellos que se muestran capaces de invertir de modo fuerte y eficaz en el sostenimiento (incluso sobornando) de sus propios proyectos empresariales (**corrupción económica**)”.*

Como se podrá observar en la cita anterior, S. P. Huntington es quien introduce el principio de que la corrupción es un potencial que exige habilidad y creatividad para su manejo y tratamiento toda vez que desde el plano económico implica, en sí misma, hasta tres tipos de corrupción: política (intervención de élites decisionales), administrativa (no cumplimiento de procedimientos y leyes), y económica (pago de soborno para hacerse proyectos empresariales).

Por otro lado, el trabajo de M. Casanova M. (2009), identifica varios autores y elementos que intervienen indistintamente en la configuración de la práctica de la corrupción y construye hasta tres grandes tipos de corrupción con sus propias subdivisiones, en base a los criterios de ámbito, actores y formas. Veamos seguidamente la tipología que la profesional española:

- i. *Por el ámbito, es decir; conjunto de actividades a la cual pertenecen los actores (corruptor y quien se deja corromper), puede ser: Pública y Privada.*

✦ **Corrupción pública:** *actos corruptos en el Sector Público. Se subdivide en:*

Corrupción política (sobornos en poder decisorio: autoridades); Corrupción administrativa (sobornos para alterar o incumplir procedimientos y leyes); y Corrupción judicial (sobornos, tráfico de influencias, notificaciones, resoluciones, vicios, prevaricato, etc.).

✦ **Corrupción privada:** *actos corruptos en el Sector Privado. Se subdivide en:*

Corrupción económica (estafas, fraude, timo, etc. con ribetes de sistema bancario, financiero, de seguros, pensiones, bonos, acciones, títulos, etc.); y Corrupción social que adopta diferentes formas según sectores o actividades: Corrupción religiosa (congregaciones y culto); Corrupción deportiva (clubes deportivos y disciplinas deportivas); Corrupción laboral (empleo, ingreso, etc.), etc.

- ii. **Por los actores**, es decir, modos de participación:

Corrupción individual (corruptor y quien se deja corromper actúan solos); y Corrupción colectiva (corruptores y quienes se dejan corromper; actúan en grupo).

Ambos modos tienen que ver con los delitos de malversación de fondos, peculado, tráfico de influencias, empresas fantasmas. La colectiva puede ser:

Corrupción orgánica (opera de forma permanente), y

Corrupción inorgánica (creada para un evento u oportunidad).

- iii. **Por las formas**, es decir, como las percibe la Sociedad según las diferentes corrientes de opinión pública:

Corrupción negra (Sociedad identifica actos y no duda en llamar corruptos);

Corrupción blanca (actividades corruptas que la Sociedad las tolera y no las califica); y

Corrupción gris (actos que pasan desapercibidos o que no pueden calificarse de corruptos, pero que igual privilegian intereses privados por sobre los generales).

Otro aporte notable de M. Casanova M. es la exposición de las figuras del clientelismo político y la del desvío del poder, paralelas a la corrupción por su fina connotación y sutil diferencia ya que usan los mismos medios para intereses distintos. El clientelismo político es nocivo porque corrompe (entrega de dádivas, bienes, favores, etc.); el desvío de poder, a su vez, es el ejercicio de las competencias y funciones administrativas para fines distintos a los que establece el ordenamiento jurídico y técnico.

Como se ha podido notar, existen diversas formas o tipos de corrupción y eso explica una Sociedad que vive en la incertidumbre e inseguridad permanente y sobreexpuesta al acecho de la nefasta alianza de corruptos y corruptores que sobreviven casi inmunes a la acción de la ley. El desafío de la Democracia, en adelante, es emprender verdaderas reformas de tipo integral para ofrecer las armas legales y los medios suficientes para fortalecer la lucha anticorrupción y contener la peligrosa expansión del mal social.

2.4. CORRUPCIÓN POLÍTICA

Los aspectos antes tratados de modo general y específico sobre el fenómeno de la corrupción con énfasis en relacionar la práctica con el mal ejercicio del poder político y la función pública a cambio de sobornos para obtener beneficios,

explican la deliberada intención de abordar ampliamente la **corrupción política**, la misma que puede conceptualizarse con diversos términos, siendo insustituibles tres elementos básicos: poder, soborno y beneficio.

Al respecto, existe diversa literatura y trabajos que tratan el tipo de corrupción como la práctica más extendida en las Sociedades modernas. Conviene destacar que la corrupción política a lo largo de la historia no siempre ha sido vicio en los regímenes monárquicos, autocráticos, oligárquicos y militaristas; también, ha estado presente en los regímenes democráticos y de allí parte la mayor condena social porque daña las instituciones del Estado, aquellas que tienen la delicada misión de crear un medio propicio para asegurar crecimiento, gobernanza, desarrollo y bienestar social con transparencia.

2.4.1. Conceptualización

Según la profesora Ana M. Arjona (2002), la diversidad de trabajos sobre la corrupción evidencian que las prácticas han sido más estudiadas en sistemas democráticos y muy pocos en sistemas autoritarios, razón por la cual, las definiciones más difundidas se basan en diferentes parámetros.

Al respecto y citando a varios autores, precisa que los conceptos según la percepción o valoración que les merece la corrupción han sido clasificados como legalistas, moralistas, sociológicos, clasistas, neoclasistas, etc. Entre los parámetros, cita los siguientes:

***La moral.** La corrupción política es un atentado o trasgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable.*

***Los códigos legales.** La corrupción incluye aquellas maneras de usar dinero para atender objetivos privados por medios políticos que son criminales o al menos ilegales.*

***La percepción del público.** El concepto de corrupción se dará en virtud de la opinión del público.*

***La racionalidad económica.** Concibe la corrupción en términos de un funcionario público que ve un oficio como un negocio cuyo ingreso debe maximizar; de modo que su ingreso dependerá de la situación del mercado y de sus talentos para encontrar el punto de ganancia máxima en la curva de demanda del público.*

***Las normas e instituciones.** Aquellas que son transmitidas culturalmente.*

Desde otra perspectiva, el profesor argentino Jorge F. Malem Seña (2001), define la corrupción política como aquel conjunto de actos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de una función de carácter político con el objeto de obtener un beneficio extra posicional, cualquiera que sea su naturaleza.

Desde el punto de vista institucional, el político ecuatoriano R. Borja (2002), asume que la asociación independiente Transparencia Internacional es la que mejor define la corrupción política al concebirla como el abuso de la función pública para obtener rédito personal.

Otra amplia conceptualización de la corrupción política es la que corresponde al politólogo italiano G. Pasquino (N. Bobbio y otros, 2007), quien la define en los términos siguientes:

“La corrupción política designa así al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.

Corrupto es el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura estatal. Se pueden señalar tres tipos:

- *El cohecho, es decir el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario público;*
- *El nepotismo, la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco y no de mérito; y*
- *El peculado por distracción, la asignación de fondos públicos para uso privado”.*

2.4.2. Características Básicas

La corrupción política presenta ciertas características que la diferencian de otras prácticas corruptas. Por ejemplo, Jorge Malem (2001), estima que los actos para ser políticamente corruptos tienen que reunir no más de cuatro características distintivas, tales como:

1. *“Un acto de corrupción política implica la violación de un deber posicional, es decir; quienes se corrompen trasgreden, activa o pasivamente, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen;*

2. *Existe un acto de corrupción política cuando hay un sistema normativo de carácter político que sirve de referencia. La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo, por tanto, la idea de corrupción política pone el acento en la regla violada (constitución, ley, norma o reglamento) y no en el personaje o en sus motivaciones.
En democracia, la adscripción de responsabilidades sea individual o colectiva, hay que determinar previamente qué regla del sistema político democrático se ha violado.*
3. *Un acto de corrupción política no siempre entraña una acción antijurídica. Que tal acto de corrupción sea legal o ilegal dependerá del tratamiento que el sistema jurídico ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia. Corrupción e ilegalidad penal son términos independientes.*
4. *Los actos de corrupción política, o de otro tipo, están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extra posicional. El beneficio no solo se limita a una especie dineraria sino a cualquier forma retributiva en favores, regalos, dádivas, etc”.*

En opinión de G. Pasquino (Bobbio y otros, 2007), la corrupción política puede ser abordada desde diferentes perspectivas de estudio y análisis. Al respecto, dice que, es una especie de transacción o un intercambio de actitudes entre quien corrompe y aquel que se deja corromper.

También que, es vista más en términos legales o ilegales por sobre las cuestiones morales o inmorales, como también, por la marcada diferencia que existe entre prácticas sociales y normas legales y por los comportamientos entre actores tanto del Sector Público como del Privado.

Sostiene también que, la corrupción política como una práctica negativa de intercambio de actitudes es más conocida con la figura jurídica de la coerción, pues según dice, la corrupción aparece como una alternativa a la coerción, la que se produce cuando las partes intervinientes son poderosas y pueden asumir el alto precio de tan cara práctica.

La corrupción, dice, es un modo de ejercer influencia y que esta, dependiendo del nivel de institucionalización de las prácticas, condicionan el funcionamiento del sistema político con impacto notable en aquellas Sociedades con Democracia e instituciones débiles.

Explica su parecer en el sentido que, en una Sociedad fragmentada y heterogénea donde existen formas de discriminación entre grupos, es probable que los grupos marginados expuestos a presión tiendan a actuar

de manera subterránea para evitar daños. Asimismo que, el fenómeno de la corrupción es producido por la existencia de un imperfecto sistema de representación (Congreso) y por un discriminatorio acceso al ejercicio del poder (Gobierno).

Sugiere que debido a esas cuestiones, son notables los efectos de la corrupción sobre el funcionamiento del sistema político. En un caso dice, la corrupción es un factor de disgregación del sistema; pero en otro y por increíble que parezca, en un sistema jurídico altamente formalista y burocratizado la corrupción puede servir para mejorar el funcionamiento del sistema y para hacerlo más expedito desbloqueando algunas situaciones críticas.

Inclusive la percibe como soporte funcional, en circunstancias que los obstáculos de orden formalista jurídico impiden el desarrollo económico. En este caso, observa que la corrupción es sólo un paliativo y, aun en ese sector, su influencia a largo plazo es negativa.

A modo de conclusión, G. Pasquino precisa que:

“La corrupción tanto si se hace en un sistema en expansión y no institucionalizado como si actúa en un sistema estable e institucionalizado, es un modo de influir en las decisiones públicas que golpea al corazón del propio sistema. En efecto, este tipo privilegiado de influencia, reservado a aquellos que poseen los medios –a menudo únicamente financieros– para ejercerla, conduce al desgaste del recurso más importante del sistema, la legitimidad”.

2.4.3. Impacto Negativo

La percepción de J. Malem (2001), es que la corrupción política no solo es negativa y no tiene justificación alguna, sino también, perversa porque viola la norma o la regla que asigna cargos y aquellas que confieren poder.

En su opinión, los efectos más significativos de la corrupción política son los siguientes:

a. Efectos económicos.

- * *Afecta las inversiones;*
- * *La productividad;*
- * *La competitividad;*
- * *Los costos y los precios de los bienes y servicios, etc.*

b. Efectos políticos.

- * *Socava la estructura social, el principio de la mayoría y las bases mismas de la democracia;*
- * *Debilita la calidad de la democracia porque esta afecta el principio de publicidad;*
- * *Viola el principio ciudadano de determinar la vida del Estado; y*
- * *Pone en riesgo el principio del pluralismo político.*

c. Otros efectos.

- * *La corrupción puede afectar las élites democráticas en democracia y derivar en autogolpe o golpe de Estado;*
- * *El acto de soborno o de extorsión política, inicia una serie de actos corruptos en efecto cascada;*
- * *Apoya la corrupción asociada a las contrataciones públicas de obras y servicios; y*
- * *La corrupción política puede afectar a los jueces y la potestad jurisdiccional.*

Otro aspecto notable en la reflexión de J. Malem es el principio de que la corrupción política no se limita solo al ejercicio del poder sino que comprende al sistema político y al de partidos políticos que son los pilares de la Democracia junto a los colectivos no partidarizados (empresarios, clubes, asociaciones, profesionales, etc.) y a la participación ciudadana organizada y no organizada.

En ese caso, la corrupción política es promovida por varias contribuciones:

- ✓ Incipiente democracia interna para la elección de candidatos,
- ✓ Deficiente administración y gestión interna,
- ✓ Restricciones a la participación ciudadana,
- ✓ Insuficiente financiamiento, y
- ✓ Rendición de cuentas poco transparente.

Concluye en que, las necesidades de financiamiento (organización, funcionamiento y gastos de campañas electorales), constituyen una tentación a la penetración del dinero privado condicionante y de dudosa fuente, ante un aporte público muy exiguo.

Para R. Borja (2002), la corrupción política tiene efectos devastadores en el desarrollo social y en el sistema político, es del parecer que:

“La corrupción gubernativa como signo de los tiempos erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una de las

acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática de un pueblo porque corroe los valores ético-sociales sobre los que descansa la organización comunitaria...

La corrupción está íntimamente ligada al atraso porque las ingentes sumas de dinero hurtadas por funcionarios deshonestos de todos los niveles administrativos son recursos que se sustraen al financiamiento del desarrollo. Por eso no es casual, sino causal de que los países de mayor honradez en el manejo de los recursos públicos pertenezcan al primer mundo, y los más corruptos, al mundo subdesarrollado”.

Sostiene que, a veces los regímenes políticos se convierten en cleptocracias y es en ellos, donde la corrupción se institucionaliza. Una vez que forma su propia cultura con sus códigos, usos y jerarquías, la honestidad es vista casi como una extravagancia. En ocasiones, dice, la corrupción alcanza a los partidos políticos que son las alternativas de gobierno.

En ese escenario en el que las alternativas de gobierno y los partidos que ya están en el poder forman parte de la cultura de la corrupción, estima que, acaba toda esperanza de regeneración política ya que las posibilidades de revertir la situación crítica son escasas. Aun así, observa con curiosidad el hecho que, haya surgido el negocio político de la denuncia real y supuesta al amparo de las medidas de lucha anticorrupción.

Tal como se puede observar, las percepciones y apreciaciones conceptuales enunciadas demuestran el particular cuidado que tienen diversos autores por el estudio y análisis de la corrupción política; sin embargo, sigue preocupando la persistencia de las prácticas cada vez más sofisticadas, en circunstancias que las legislaciones y los acuerdos de cooperación internacional renuevan esfuerzos y concentran la atención en la mejora de la gestión de las políticas de lucha contra la corrupción.

Un elemento clave en los estudios para la conceptualización y la identificación de las malas prácticas del fenómeno de la corrupción política es el dominio de los atributos del poder y del dinero como de las conductas humanas y sociales motivadas por el libre juego de intereses en una u otra esfera de actividades que pueden ocurrir en el ámbito público (obras y servicios) o en el ámbito privado (negocios).

2.5. Aspectos Jurídicos

La lucha contra la corrupción solo se explica por la institución y desarrollo de una infinidad de instrumentos jurídicos que existen como leyes o cuerpos legales o códigos y/o sistemas de administración de justicia por todo el mundo.

Desde la Antigüedad las primeras formas de civilización establecieron normas de convivencia e instituyeron autoridades competentes cuya misión era administrar justicia para asegurar la paz y el bien común.

Con los años la masificación de la ciencia del Derecho como expresión de orden e institución de la conducta de las personas en Sociedad, siguiendo los principios de justicia y seguridad jurídica convino en la formación y gestión de leyes específicas y su ordenamiento en cuerpos legales o códigos (penal, civil, procesal, internacional, etc.), cuya observancia y aplicación, en tiempos de la globalización, ya no se limitan solo a determinados territorios nacionales, sino también, fuera de las fronteras algunos con alcance planetario.

Un obligado paso por la historia del Derecho penal que incorpora las figuras jurídicas anticorrupción, permite la delimitación de tres espacios cíclicos en el Perú. El primero, refiere no exactamente a normas jurídicas sino a la práctica de leyes sociales vigentes desde las culturas que florecieron antes de los Imperios Wari, Moche e Inca que inculcaban el orden, la disciplina, la honradez, el trabajo y la veracidad para cautelar la convivencia. Las mismas leyes sociales comprendieron sanciones con que daban severos castigos a los infractores primarios; mientras que los reincidentes y aquellos que cometían faltas graves y delitos eran condenados a la pena capital.

El segundo ciclo tuvo lugar durante el periodo colonial. Los españoles introdujeron las costumbres y modelos legales europeos junto con el sistema de la encomienda, la Audiencia, el cabildo, la evangelización y, entre otros, el juicio de residencia que era un procedimiento ideado para evaluar y sancionar el desempeño de las autoridades virreinales (virreyes, presidentes de las audiencias, alcaldes, alguaciles, etc.), al término del mandato o gestión de gobierno como medio preventivo de abusos de poder y formas de corrupción.

A su vez el tercer ciclo surgió con las primeras formas jurídicas del Código penal que tuvieron impulso tras la proclama de la Independencia que declaró la abolición de todas aquellas normas españolas que en la práctica eran expresión de abuso de poder y corrupción. Precisamente, el Reglamento Previsional de 1821 ideado por el libertador José de San Martín precisaba competencias territoriales como la del Presidente de Departamento y la Cámara de Apelaciones, Gobernador de Partido y la del Agente Fiscal a quienes atribuye, entre otras, la función de conocer las causas civiles y criminales, como también, la de vigilar la conducta de los empleados.

La Constitución Política de 1823 de corte liberal que adopta la forma de gobierno basada en la división de poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— es la que propone tempranamente la institución del Código Criminal que es el precedente del actual Código Penal; pero que lamentablemente, no pudo entrar en vigencia por problemas de inestabilidad política a inicios de la vida republicana.

De la constitución liberal y su nítido régimen parlamentarista que limitaba el presidencialismo al ejercicio de tareas propias de la gestión del Gobierno y no del Estado, se destacan los aspectos siguientes:

Artículo 106º.- Los códigos civil y criminal prefijarán las formas judiciales. Ninguna autoridad podrá abreviarlas, ni suspenderlas en caso alguno.

Artículo 107º.- En las causas criminales el juzgamiento será público, el hecho conocido y declarado por jurados, y la ley aplicada por los Jueces.

Artículo 108º.- El nombramiento de Jurados, su clase, atribuciones y modo de proceder; se designará por un reglamento particular. Entre tanto, continuarán los juicios criminales en el orden prevenido por las leyes.

Artículo 109º.- Producen acción popular contra los jueces el soborno, la prevaricación, el cohecho, la abreviación o suspensión de las formas judiciales, el procedimiento ilegal contra la libertad personal y la seguridad de domicilio.

Según la profesora Emilia Iñesta P. (2005), en 1825 el libertador Simón Bolívar optó por aprobar los códigos civil y criminal y que al efecto, nombró una comisión especial presidida por el jurista Manuel Lorenzo Vidaurre en vista que persistía la aplicación de la Legislación de Indias desde 1680. La comisión no llegó a ninguna propuesta porque se esperaba la aprobación de un nuevo texto constitucional.

Refiere también: que al demorarse la aprobación del nuevo texto constitucional, el jurista M. Vidaurre en 1828 a título personal elaboró y propuso al Congreso Nacional un proyecto de Código Criminal que no fue tomado en cuenta y que, hacia 1831 el presidente A. Gamarra retomó la iniciativa, designando una comisión ad hoc sin resultado alguno. Dice que, también ocurrió lo mismo con el encargo dado a Corte Suprema en 1834; pero que, por fin en octubre de 1836 se logró aprobar el primer Código Penal.

El Código Penal de 1836 enfrentó una serie de dificultades en su aplicación en circunstancias que el Perú vivía una crisis de inestabilidad política por la presencia del militarismo. No bien fue aprobado quedó a un lado en razón de que el presidente A. Santa Cruz impulsor de la Confederación Peruano-Boliviana dispuso la aplicación del Código Penal de Bolivia que había sido aprobado en 1831 inspirado en el Código Penal español de 1822.

En ese ínterin de inestabilidad que implicaba la caducidad intempestiva de los códigos, nuevos aires surgieron a partir de 1845 cuando el presidente R. Castilla nombró una comisión técnica para preparar un código que se truncó nuevamente, y

se tuvo que esperar hasta 1852 para tener una codificación netamente peruana y que en 1853 se creó una comisión para que redactara un texto de Código Penal y uno de Código de Procedimiento Criminal.

Presentados los proyectos que comprendieron la pena capital, rápidamente entraron en conflicto con el texto abolicionista de la Constitución de 1856. Tres años después una comisión revisora entregaba un nuevo texto de Código Penal inspirado del texto español de 1848. En los tres años siguientes las discusiones por la pena de muerte y otros delitos, dominaron el ambiente y definitivamente el Perú tenía por fin un Código Penal en marzo de 1863.

Así superados tantos tropiezos políticos, el Código Penal de 1863 criminalizaba o penalizaba la corrupción habiéndole reservado toda la Sección Quinta de los Delitos Peculiares a los Empleados Públicos, destacando entre la codificación los delitos de abuso de autoridad como son: prevaricato, cohecho, malversación de caudales públicos, fraudes y exacciones.

En los años siguientes hasta el oncenio de Leguía 1919-1930, las cuestiones a la concepción, estructura y alcance del Código Penal de 1863 no cesaron y los arreglos condujeron a la aprobación de uno nuevo en 1924. Es decir, se tardó 38 años en la elaboración del Código de 1863 y estuvo vigente un poco más de 60 años. El Código Penal de 1924 introdujo el concepto y estructura jurídica de los delitos contra la administración pública que significó un profundo cambio en materia penal y estuvo vigente alrededor de 67 años.

Finalmente, mediante Decreto Legislativo N° 635 se aprobó el vigente Código Penal en 1991 que en su momento fue considerado una revolucionaria codificación pensada como instrumento normativo ideal que debía facilitar la política criminal o penal del Estado. Sin embargo, las modificaciones que ha sufrido no bien se publicó, obligadas por la persistencia de la delincuencia y la corrupción en sus diversas formas, demuestran en la visión del legislador una codificación imperfecta y divorciada de la realidad cuyas reformas por obedecer a razones coyunturales, la alejan más de la función social de la prevención.

El Código Penal vigente ha reservado el Título XVIII para la codificación de los delitos contra la administración pública. Entre los delitos atribuidos a corrupción de funcionarios públicos, están los siguientes:

- a. *Abuso de autoridad;*
- b. *Concusión;*
- c. *Cobro indebido;*
- d. *Colusión;*
- e. *Patrocinio ilegal;*

- f. *Peculado;*
- g. *Peculado por uso;*
- h. *Malversación;*
- i. *Cohecho propio;*
- j. *Cohecho impropio;*
- k. *Corrupción pasiva;*
- l. *Aprovechamiento indebido del cargo;*
- m. *Corrupción activa;*
- n. *Tráfico de influencias;*
- o. *Enriquecimiento ilícito; y*
- p. *Extensión del tipo (peculado y malversación).*

Sobre los preceptos jurídicos comprendidos en el Código Penal de 1991 referidos a delitos cometidos por funcionarios públicos que explican el contexto de la política penal del Estado en materia de lucha contra la corrupción, no es pertinente entrar en más detalle; sino más bien, analizar las dificultades que tiene el tránsito hacia la adecuación de la codificación penal a los principios de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción –CNUCC adoptada en 2004.

Al respecto, iniciativas de reforma sustentan el supuesto de un desfase para no hablar de obsolescencia y la necesidad de la reforma integral del Código vigente. En efecto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República (2014) durante el periodo anual de sesiones 2014-2015 al sustentar el dictamen de aprobación de un Nuevo Código Penal daba cuenta de que en el curso de 20 años la actual codificación había sido reformada 501 veces.

Como antecedente de la propuesta de reforma integral, citaba que años atrás hubo varios intentos sin llegar a concretarse. Refiere que se crearon tres comisiones revisoras del Código Penal de 1991, todas por ley autoritativa y que debían arribar a la presentación de un anteproyecto de ley. La primera comisión revisora se creó en 2002 con la Ley N° 27837; la segunda, entre octubre 2006 y octubre 2007 por Ley N° 28891; y la tercera, en diciembre 2007 con la Ley N° 29153.

Entre las 501 modificaciones destacaba tres tipos de reformas: 1), modificación de los artículos relativos al incremento de las penas; 2) incorporación de nuevos artículos con la criminalización de nuevas conductas y criterios para la determinación de la pena y recorte de normas de Derecho Penal de tipo Premial o estímulo de disminución punitiva; y 3) derogación de determinados artículos para concordar con las reformas implementadas. En materia de lucha contra la corrupción se introdujeron 62 reformas.

Asimismo, daba cuenta de la existencia de un amasijo de reformas propuestas con 152 proyectos de ley por iniciativa de los diferentes grupos parlamentarios. En opinión de la Comisión aludida, la idea de un Nuevo Código Penal se sustentaba en los juicios siguientes:

El Código Penal carece de adecuada tipificación de los delitos contra los derechos humanos perpetrados en contextos de paz o de conflictos armados de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado peruano.

Las reformas parciales al Código Penal han generado que su sistemática adoptada en 1991 se haya quebrado y no tenga concordancia, propiciando, entre otros, desproporción de penas en algunos casos y, en otros, que existan conductas altamente lesivas o peligrosas con penas leves y penas severas para comportamientos menos dañinos.

Existe legislación penal dispersa que no garantiza seguridad jurídica. Así, se tiene la vigencia de las leyes penales especiales...Decreto Legislativo 1106 o norma de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.

Asimismo que, después del análisis de los proyectos de ley acumulados, se plantea un texto sustitutorio de Ley del Nuevo Código Penal con el objetivo de establecer normas jurídicas ajustadas a la realidad y a los cambios estructurales y modificaciones de la tecnología que inciden en la vida y en el quehacer de la Sociedad peruana, así como la expedición de normas penales que permitan el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado peruano emanadas del Derecho Penal Internacional.

Con todo ello, se busca alcanzar una debida prevención y sanción de delitos y faltas. En especial, se persiguen alcanzar los objetivos siguientes:

- » *Tipificar y establecer nuevos delitos con sanciones adecuadas para combatir con efectividad el crimen organizado y nuevas formas de criminalidad organizada.*
- » *Establecer un sistema de penas coherente tomando como referencia el valor superior del bien jurídico vida.*
- » *Compatibilizar el proyecto de reforma integral del Código Penal con las bases fundamentales de efectividad en la lucha contra la criminalidad establecidas en el Nuevo Código Procesal Penal.*
- » *Unificar todas las leyes penales especiales en el Nuevo Código Penal*

Con relación a la codificación penal relativa a la política anticorrupción del Estado, la propuesta de reforma del Nuevo Código Penal incorporaba trece iniciativas siendo novedosa la inclusión de los delitos de cuello blanco (delitos cometidos por personas distinguidas por el poder económico o estatus social alto), la inhabilitación perpetua o muerte civil a los funcionarios corruptos y eliminación de beneficios para los funcionarios condenados por corrupción.

A propósito del proceso de implementación de la CNUCC, el Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención (UNODC, 2013), durante el IV periodo de sesiones celebrada en Viena, presentó un informe exponiendo que el sistema jurídico del Perú era de tradición jurídica romana-continental y que la CNUCC formaba parte del derecho nacional; asimismo que durante 2011 se adoptaron textos de reforma modificando el Código Penal respecto de los delitos contra la administración pública con la Ley N° 29703 que fue observada por la Fiscalía de la Nación y que se corrigió con la Ley N° 29758.

Y con respecto a la adecuación del Código Penal a la CNUCC había un anteproyecto en trámite al Pleno del Congreso de la República, el mismo que sugiere modificaciones a los delitos de abuso de autoridad, colusión, peculado, malversación, cohecho activo y pasivo, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito, entre otros. Y con relación al Código Procedimientos Penales de 1940 indicaba que fue reemplazado en 2004 por el Código Procesal Penal, marcando la transición del sistema inquisitorio a uno de tipo acusatorio.

Entre las brechas de codificación al marco de la CNUCC, el Grupo de Examen destacaba algunas figuras jurídicas como el cohecho y soborno en donde los elementos en forma directa o indirecta y el beneficio para terceros no estaban regulados específicamente en todos los tipos penales; y en el caso del cohecho pasivo internacional era limitativo al no cubrir beneficios a terceros lo que era contrario a los principios de la CNUCC, tampoco había comprendido el delito de tráfico de influencias activo.

Con relación al tráfico de influencias pasivo, refería que si estaba previsto, pero que no se advertía regulación explícita sobre los elementos en forma directa o indirecta. Sobre el soborno en el sector privado, decía que existía la figura del fraude en la administración de personas jurídicas, pero que no recogía todos los elementos previstos en la CNUCC. Lo que resulta evidente es que no se ha previsto de manera firme la sanción penal de la corrupción en el Sector Privado.

Por otro lado, el Grupo de Examen daba cuenta de que había varias instituciones públicas que registraban datos de la corrupción como el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, la Procuraduría Anticorrupción del

Ministerio de Justicia; pero que sin embargo, el Perú no contaba con un sistema unificado de estadísticas. Que tampoco, se contaba con mecanismos proactivos de colaboración entre las entidades públicas encargadas de la aplicación de la ley y las instituciones del Sector Privado.

Como se habrá podido observar, la codificación penal vigente en el cuerpo general promulgado en 1991 ha sufrido más de medio millar de cambios y eso lo hace descontextualizado y difícil de aplicar en un país tan disperso y diverso que hace difícil la persecución del delito solo confiando en la discrecionalidad de quienes integran el heterogéneo Sistema Nacional de Administración de Justicia. Eso al menos se desprende de la gradualidad con que se viene implementando la Ley N° 29648 que manda la aplicación inmediata del Código Procesal Penal en lo relativo a delitos cometidos por funcionarios públicos.

Otro hecho notable de destacar es la brecha jurídica producida con el texto constitucional. Como se sabe la actual Constitución fue aprobada en 1993, es decir, dos años después de promulgado el Código Penal vigente; y doce años antes de haberse aprobado la CNUCC que el Perú ha ratificado y ha comprometido adecuar todos los instrumentos jurídicos. Tampoco se ha podido establecer, que aspectos ha incorporado con relación a la Convención Interamericana Contra la Corrupción -CICC, adoptada en Caracas en 1996.

Al respecto, resulta por demás sintomático los datos e información sobre medidas legislativas contra la corrupción conocidas en el Congreso de la República. Según da cuenta el Boletín Parlamentario N° 07 (2017), entre abril de 1997 y octubre de 2016 se aprobaron veintiséis leyes, entre ellas, la Ley N° 29976 que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción –CAN; la Ley N° 29574 sobre la aplicación inmediata del Código Procesal Penal para delitos cometidos por funcionarios públicos; y la Ley N° 29542 que protege al denunciante.

Asimismo, que entre octubre 2016 y enero 2017 se aprobaron veintiuno decretos legislativos, entre ellos, el D. Legislativo N° 1243 que modifica el Código Penal y el de Ejecución Penal sobre ampliación del plazo de inhabilitación principal e incorporar la inhabilitación perpetua para delitos cometidos contra la administración pública y crea el registro único de condenados inhabilitados.

Mención aparte merece el Decreto Legislativo N° 1301 que modifica los artículos 472°, 473°, 474°, 475°, 476°, 477°, 478°, 479°, 480° y 481° del Código Procesal Penal con la finalidad de fortalecer la lucha contra la delincuencia común, la corrupción y el crimen organizado, dando operatividad al procedimiento legal de la colaboración eficaz que en otros países como Brasil se le conoce como el de la delación premiada y está siendo recurrente el proceso judicial “Lava Jato”.

Otro dato, refiere al hecho que entre julio de 2011 y marzo 2017 que comprende seis periodos anuales de sesiones, los distintos grupos parlamentarios presentaron 154 proyectos de ley relativos a la lucha contra la corrupción; pero sigue, siendo una cara aspiración, la modificación del artículo 41° de la Constitución Política, en el sentido que se duplica el plazo de prescripción en delitos cometidos contra la administración pública o patrimonio del Estado, incluyendo a funcionarios (corrompidos) y particulares (corruptores), asimismo, la acción penal de imprescriptibilidad en supuestos graves.

Sin embargo, persisten los desafíos que plantea la corrupción política a inicios del siglo XXI trazando una realidad compleja que no podría abordarse solo desde la perspectiva del Derecho Penal toda vez que la adecuación de los instrumentos jurídicos a la CNUCC y la CICC obligan a repensar la visión del legislador en la afirmación de la función social de la prevención que cumple el ordenamiento legal y la codificación penal, antes que el dominio solo de la persecución sectorializada del delito. Este elemento es vital para asegurar un mejor margen de estabilidad y sostenibilidad en el futuro.

Al respecto, es oportuna la reflexión de Carlo A. Brioschi (2010) cuando sostiene lo siguiente:

Hace doscientos años Saint-Just teorizó sobre el papel de la justicia en el proceso revolucionario. El poder judicial es el nervio de la libertad, de todos los engranajes políticos es el que se corrompe y el que se gasta menos, porque actúa al descubierto y no se detiene nunca.

Se ha dicho que la intervención de “Mani Pulite” fue una revolución judicial que condenó a toda una clase dirigente, y que los magistrados del famoso pool fueron unos jacobinos. Pero quizá sería más correcto hablar de una restauración democrática, de un restablecimiento de la legalidad, desde el momento en que de hecho no se dio ningún cambio violento de régimen...

Pero junto a los temas de la justicia y de la ley como posibles remedios del fenómeno corruptivo es preciso recordar la importancia que deberían tener los deberes de todo ciudadano y la honradez de la Sociedad civil, de las clases dirigentes y de los operadores económicos. El caso es que, si la cuestión de la corrupción pudiera resolverse gracias a las disquisiciones teóricas y a algunas lecciones de sentido civil, naturalmente que todo sería más sencillo...

Una regulación de la corrupción no será quizá posible, y si lo fuera, no es seguro que pueda representar una panacea infalible al drama de la cuestión moral, sino que afrontar el tema fuera de una clásica división entre el bien y el mal sería un paso adelante... En un Estado corrupto se hacen muchísimas leyes, sostenía

Tácito. Pero las leyes no son la única solución... Una cuestión ineludible al hablar de corrupción es la del ejercicio de la justicia, de sus posibilidades, de sus límites, de su papel institucional y social.

Por su parte, José du Puit (2005) es de la opinión que, la corrupción es un fenómeno social de orden político y económico y, por tanto, la solución es más de orden político y social que jurídico penal. Basa su apreciación en el hecho que, la corrupción no se puede explicar sin indagar sus orígenes en la historia de cada Sociedad. No se puede pretender una respuesta única.

Ha dicho que, la afirmación evidente permite rechazar la idea, bastante extendida entre los juristas y políticos latinoamericanos, que considera el Derecho y, en particular, el Derecho Penal como el instrumento eficaz de lucha contra la corrupción. Asimismo que,

La elaboración de leyes penales cada vez más severas y las reformas del sistema judicial, resultan siendo al final, medios tendientes a ocultar una realidad que se desea conservar para mejor aprovechar de ella. Como en el periodo colonial, la ley se acata, pero no se cumple.

Como se puede advertir, hay una visión más integral acerca de la configuración de la nueva codificación penal. Vale recordar que, actualmente, la corrupción y la criminalización o penalización de los delitos derivados de las prácticas corruptas más comunes ha configurado dos esferas jurídicas no siempre conexas en el Derecho penal: Sector Público donde es más desarrollado por la diversidad de formas delictivas relacionadas con el desempeño indebido de los servidores públicos; y Sector Privado que es limitado, siendo visibles los principios de libre competencia y administración leal.

La misma situación se observa en el Derecho internacional con la marcada diferencia de que las figuras jurídicas persiguen o criminalizan la corrupción en el Sector Privado, es decir, centra interés en el desempeño indebido de los ejecutivos de empresas transnacionales como política global anticorrupción adoptada por los países para castigar las prácticas de pagos y regalos a funcionarios y empleados (soborno y fraude) a fin de tener ventajas en la expansión de las actividades económicas, financieras, comerciales, etc.

A todas luces se puede percibir que no solo hay dos esferas jurídicas y dos contextos para criminalizar la corrupción, sino también, la existencia de brechas en materia de legislación anticorrupción. Un aspecto crucial han sido los cambios radicales provocados con las políticas de liberalización de los mercados (financiero, laboral, comercial, etc.) y de privatización de los activos y negocios estatales que adoptaron los países ante el fracaso de las políticas intervencionistas, posteriores a la aprobación de los Códigos penales que se resisten a las reformas.

Al respecto, ilustran varios acontecimientos de fines del siglo XX e inicios del presente siglo, en donde las prácticas de corrupción política y corrupción administrativa son provocadas por la avaricia y el viejo mercantilismo de la empresa privada trasnacional. En este caso hay dos ámbitos de acción anticorrupción y consecuentemente, dos velocidades: el Sector Público buscando fortalecer las instituciones y hacer fluido el intercambio de experiencias, como es el foro de la ONU y la OEA; y el Sector Privado fortaleciendo alianzas y acuerdos para sancionar las malas prácticas de los ejecutivos que entorpecen la sana competencia y la libertad económica, como lo es la OCDE.

La corrupción pese a que ha sido estudiada y documentada desde perspectivas diferentes, según sea el interés por la economía, la política, el derecho, la sociología, la psicología y otras disciplinas, tal como ya se ha tratado, sin embargo, queda por precisar las prioridades en materia de las políticas anticorrupción puesto que la legislación tiende a profundizar cierto nivel de autonomía con más competencias y funciones a los fueros judiciales, pero sin asignarles mayores recursos y menos precisar cuáles son las fuentes de financiamiento.

Ambos aspectos son muy limitados, pues no se articulan a la necesidad de cerrar las brechas del déficit democrático. Esto quiere decir que la legislación solo pensada en detener y reducir la práctica de la corrupción al margen de las reformas políticas y económicas, solo replica un escenario inestable y débil muy antiguo. La autonomía del Poder Judicial es una demanda mundial para encarar el problema del combate a la corrupción y la impunidad; pero, ¿hace bien la moda de crear nuevos organismos anticorrupción, duplicando esfuerzos y distrayendo los pocos medios y recursos disponibles?

Definitivamente que no. Mientras más se desarticula el Estado más débil es su acción frente a un problema complejo como es la corrupción política en todas sus formas. Ya es tiempo de avanzar no solo en la armonización de la estructura jurídica a la política anticorrupción del Estado, sino también, la adecuación de todos los instrumentos jurídicos al cumplimiento de los compromisos internacionales contra la corrupción bajo el principio de la Integridad.

2.6. ALIANZA GLOBAL ANTICORRUPCIÓN

La lucha global contra la corrupción fue impulsada por el interés de dar respuesta a los desafíos de una creciente ola de ella que se manifestó en varios países a fines del siglo XX donde predominaba el populismo aliado de los regímenes militaristas, autocráticos y débiles democracias. Acaso el caso más emblemático de motivación fue la investigación judicial italiana *manos limpias*

(*Mani Pulite*) que puso al descubierto la trama corrupta de la clase política y grupos empresariales e industriales de Milán en 1992.

La sensibilización del caso alcanzó algunos años después a organismos como el Banco Mundial que se animó a concretar la idea de combatir la corrupción en todos lados en 1996. Un año después, en 1997 los países miembros de la OCDE aprobaron la Convención para combatir el soborno transnacional en el que interviniesen servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Tres años más tarde, el 2000 la ONU instituyó una comisión especial encargada de negociar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción que luego sería la CNUCC.

Paralelamente a las preocupaciones del Banco Mundial y la OCDE, en el continente americano la OEA impulsaba entre los Estados miembros la Convención Interamericana Contra la Corrupción –CICC (OEA, 2017). La CICC fue suscrita en Caracas en marzo de 1996 y al año siguiente, en marzo de 1997 entró en vigor y hacia abril de 2000 ya había sido ratificada por 26 Estados y 18 de ellos ya habían depositado sus respectivos instrumentos de adhesión, declarando su plena vigencia, apoyada en el uso de los Mecanismos de Seguimiento a la Implementación.

Sin embargo, se faltaría a la verdad el hecho de no relieves el aporte dado por los EE UU. En efecto, el país del norte en 1977 aprobó la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA por sus siglas en inglés) que viene a ser la norma jurídica anticorrupción más difundida, puesto que prescribe la responsabilidad corporativa, de terceros y la extraterritorialidad de los delitos. Es decir, por ese principio las empresas y las personas pueden ser penal y civilmente responsables por los delitos cometidos fuera del territorio estadounidense.

Una gratificante experiencia resultante de la aplicación de la FCPA es la oportuna difusión de datos e información del reparto de sobornos de la corporación brasileña Odebrecht a autoridades y funcionarios de varios países latinoamericanos que hizo el Departamento de Justicia de los EE UU y de los acuerdos de acogerse a los beneficios pagando una multa de más 4,500 millones de dólares que luego de negociaciones se ha reducido a 2,600 millones de dólares. Demás está decir que las revelaciones de las autoridades de EE UU han impulsado las investigaciones judiciales en once países.

Volviendo a la génesis de la alianza interamericana contra la corrupción, datos oficiales precisan que los antecedentes datan de 1992 a raíz de una iniciativa del Comité Jurídico Interamericano que incluyó el estudio de la corrupción en las Américas en mérito a la Resolución N° 1559 aprobada por la Asamblea General (XXII, Bahamas 1992) sobre las prácticas corruptas en el comercio internacional.

Luego, la Resolución N° 1294 de la Asamblea General (XXIV, Belem do Pará 1994) que crea la Comisión Permanente de la OEA y es esta quien designa un Grupo de Trabajo competente para estudiar la materia de probidad y la ética cívica.

Una primera aproximación a la CICC fue Plan de Acción discutido y elaborado por el Grupo de Trabajo. A fines de 1994 en el curso de la Cita Cumbre celebrada en Miami, el presidente venezolano R. Caldera propuso la idea de un tratado internacional entre los países para combatir la corrupción y el quinto punto del Plan de Acción tomó dimensiones planetarias pues la propuesta no se limitaba al continente americano, sino a todo el mundo. Pocos días después, el representante de Venezuela ante la OEA presentó al Consejo Permanente un proyecto de CICC que fue ampliamente discutido hasta su aprobación final en Caracas en marzo de 1996.

Como se puede apreciar, la propuesta del Sistema Interamericano hacia fines de 1994 era que los países del hemisferio adoptasen un tratado internacional contra la corrupción, intención que se logró seis años después. Hacia el 2000 la CICC contaba con las adhesiones de Argentina, Bahamas, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Algunos aspectos básicos de la CICC, se sintetizan en lo siguiente:

Los propósitos:

- 1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir; detectar; sancionar y erradicar la corrupción; y*
- 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir; detectar; sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.*

Las medidas preventivas:

Los Estados partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear; mantener y fortalecer:

- 1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los*

funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

2. *Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.*
3. *Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.*
4. *Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.*
5. *Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.* 6. *Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.*
6. *Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o Sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.*
7. *Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.*
8. *Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.*
9. *Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las Sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.*
10. *Mecanismos para estimular la participación de la Sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.*

11. *El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.*

Los actos de corrupción:

1. *La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:*

- a. *El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*
- b. *El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*
- c. *La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;*
- d. *El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y*
- e. *La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.*

2. *La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.*

La legislación interna:

Los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el Artículo VI.1. y para facilitar la cooperación entre ellos, en los términos de la presente Convención.

El soborno transnacional:

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención. Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

El enriquecimiento ilícito:

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

Respecto de la vigencia de la CICC se tienen grandes avances pero también reticencias en algunos países para incorporar en las legislaciones nacionales los delitos de soborno transnacional, enriquecimiento ilícito, aprovechamiento ilícito de la información y tráfico de influencias. Por lo menos en Perú, el Código Penal vigente y el anteproyecto del nuevo que obra en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, no mencionan la CICC.

Sobre el rol cumplido por el Banco Mundial en la lucha contra la corrupción, es importante resaltar el hecho que luego de haber alentado varias iniciativas anticorrupción en 1999 creó la Oficina de Integridad Institucional la misma que ha evolucionado hasta constituirse en la Vicepresidencia de Integridad

Institucional que combate las prácticas de fraude y corrupción no solo en el ámbito de las operaciones financieras que promueve, sino también, en estímulo y apoyo al diseño y gestión de herramientas técnicas a personas e instituciones que ayuden en la lucha contra la corrupción.

En 1996 el entonces presidente del Banco Mundial James D. Wolfenson (Banco Mundial, 2013), declaró que la corrupción era un cáncer e instaba a la Sociedad mundial a luchar contra un mal que afectaba a los países en desarrollo. Sobre el mismo flagelo, en 2013 el presidente del Grupo Banco Mundial Jim Yong Kim sentenció que la corrupción es el enemigo público número uno de los países en desarrollo o de economías emergentes.

Según da cuenta la propia institución, en 2014 promovió una reunión de trabajo con los miembros de la Alianza Mundial de Enemigos de la Corrupción en donde dictaron seminarios a fiscales y procuradores generales en la detección de delitos financieros y la protección de denunciantes. En mayo de 2016 promovió la Cita Cumbre contra la Corrupción en Londres bajo la égida de luchar contra la corrupción para crear un mundo más justo y próspero.

Con relación a la OCDE, es pertinente señalar que se trata de un organismo independiente integrado por 34 países y el principio de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales es centrar el interés de la lucha contra la corrupción en el lado de los corruptores u oferentes. La iniciativa data de 1994 cuando la OCDE adoptó la Recomendación de luchar contra la corrupción en las operaciones transnacionales en las que se requería mecanismos de cooperación para identificar las prácticas y extraditar los corruptores.

Tras esa primera fórmula anticorrupción siguieron una serie de rondas de negociaciones y en 1996 ya se tenía un texto más consensuado, no obstante, se hicieron nuevos ajustes al texto en mayo y para noviembre de 1997 se firmó la Convención en París. Allí se estableció que las partes firmantes se obligaban a denunciar y combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Casi dos años después, en febrero de 1999 entro en vigor.

Según la Convención Anticorrupción de la OCDE, respecto del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros, conviene en lo siguiente:

1. *Cada parte tomará las medidas que sean necesarias para tipificar que conforme a su jurisprudencia es un delito penal que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; para que*

ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.

2. *Cada parte tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero. La tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público extranjero constituirán delitos penales en el mismo grado en que lo sean la tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público de esa Parte.*
3. *Los delitos expuestos en los párrafos 1 y 2 anteriores en lo sucesivo se denominarán cohecho de un servidor público extranjero.*
4. *Para los efectos de esta Convención:*
 - a. *Servidor público extranjero, significa cualquier persona que ocupe un cargo legislativo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea nombrado o elegido; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, por ejemplo en una dependencia pública o en una empresa pública; y cualquier funcionario o representante de un organismo público internacional;*
 - b. *País extranjero, incluye todos los niveles y subdivisiones de gobierno, desde el nacional al local;*
 - c. *Actuar o abstenerse de actuar en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, incluye cualquier uso del puesto del servidor público, sea o no de la competencia autorizada del servidor.*

Hasta aquí, bien se puede colegir que las iniciativas anticorrupción tanto de la OEA y el Banco Mundial como de la OCDE antes referidas, dieron un notable impulso a las preocupaciones de la ONU de adoptar finalmente, un instrumento internacional eficaz de lucha contra la corrupción. Según la Oficina de la ONU Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), desde 1996 la corrupción comenzó a ser objetivo de atención en diferentes países, dando inicio a los primeros acuerdos de lucha anticorrupción de tipo regional no involucrando a otras regiones y continentes.

Aunque el antecedente data de 1975 con la aprobación de la Resolución N° 3514 acto por el cual la ONU decide adoptar medidas contra las prácticas corruptas de empresas transnacionales, otras empresas, intermediarios y cualquier otro implicado, condenando las prácticas, incluso el soborno, violando sistemáticamente las leyes y los reglamentos de los países que las acogen.

Sin embargo, los acuerdos regionales fueron determinantes en la priorización de la lucha contra la corrupción en la Agenda de la ONU. De acuerdo con el texto mismo de la CNUCC, entre los instrumentos multilaterales tomados en cuenta están los siguientes:

- ▶ La CICC de marzo de 1996;
- ▶ El Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los de los Estados Miembros de la Unión Europea de mayo de 1997;
- ▶ El Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la OCDE de noviembre de 1997;
- ▶ El Convenio de derecho penal sobre corrupción aprobado por el Comité de Ministros de Europa de enero de 1999;
- ▶ El Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa de noviembre de 1999; y
- ▶ La Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana de julio de 2003.

Con base en esos antecedentes (UNODC, 2017), la ONU mediante Resolución N° 55/61 del 04-12-2000, estableció un Comité Especial encargado de negociar un instrumento jurídico internacional contra la corrupción. Días después, con la Resolución N° 55/168 de fecha 20-12-2000 se invitó al Grupo Intergubernamental de Expertos para examinar la cuestión de las transferencias ilícitas de fondos y la repatriación de los mismos a sus países de origen.

En los dos años siguientes la Comisión y otros organismos de la ONU en mérito a varias resoluciones trataron diversos temas en las ciudades de Buenos Aires (2001), Monterrey y México (2002), Johannesburgo (2002) y Viena (2003) donde se elaboró el proyecto de la CNUCC. El 31 de octubre fue aprobada por la Asamblea General (Nueva York, 2003) y el 9 de diciembre del mismo año la ciudad de Mérida del Estado mexicano de Yucatán era la sede de la firma de la CNUCC. Entró en vigencia en diciembre de 2005 con 30 ratificaciones y en actualidad cuenta con 126 adhesiones que la convierten, efectivamente en la ideal Alianza Global Anticorrupción.

A modo de ilustración en las siguientes citas, se puede conocer los aspectos más importantes de la CNUCC: Los *objetivos*:

- ▶ *Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.*
- ▶ *Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.*
- ▶ *Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.*

La finalidad:

- a. *Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;*
- b. *Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;*
- c. *Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.*

El ámbito:

1. *La presente Convención se aplicará, de conformidad con sus disposiciones, a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.*
2. *Para la aplicación de la presente Convención, a menos que contenga una disposición en contrario, no será necesario que los delitos enunciados en ella produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado.*

Las políticas y prácticas de prevención:

1. *Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la Sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.*
2. *Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.*

3. *Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.*
4. *Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.*

La penalización:

Soborno de funcionarios públicos nacionales

Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

- a. *La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;*
- b. *La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.*

Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas

1. *Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales.*
2. *Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como*

delito, cuando se cometan intencionalmente, la solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.

Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público

Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

- a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;*
- b. La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido.*

Abuso de funciones

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el abuso de funciones o del cargo, es decir; la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

Enriquecimiento ilícito

Con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Soborno en el sector privado

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales:

- a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar;*
- b. La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.*

Malversación o peculado de bienes en el sector privado

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, la malversación o el peculado, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de cualesquiera bienes, fondos o títulos privados o de cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado a esa persona por razón de su cargo.

Blanqueo del producto del delito

- 1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:*

- a. *Con sujeción a la Convención*
 - i. *La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;*
 - ii. *La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;*
 - b. *Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:*
 - i. *La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;*
 - ii. *La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.*
2. *Para los fines de la aplicación o puesta en práctica del párrafo 1 del presente artículo:*
- a. *Cada Estado Parte velará por aplicar el párrafo 1 del presente artículo a la gama más amplia posible de delitos determinantes;*
 - b. *Cada Estado Parte incluirá como delitos determinantes, como mínimo, una amplia gama de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;*
 - c. *A efectos del apartado b) supra, entre los delitos se incluirán los delitos cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado Parte interesado. No obstante, los delitos cometidos fuera de la jurisdicción de un Estado Parte constituirán delito determinante siempre y cuando el acto correspondiente sea delito con arreglo al derecho interno del Estado en que se haya cometido y constituyese asimismo delito con arreglo al derecho interno del Estado Parte que aplique o ponga en práctica el presente artículo si el delito se hubiese cometido allí;*

- d. *Cada Estado Parte proporcionará al Secretario General de las Naciones Unidas una copia de sus leyes destinadas a dar aplicación al presente artículo y de cualquier enmienda ulterior que se haga a tales leyes o una descripción de ésta;*
- e. *Si así lo requieren los principios fundamentales del derecho interno de un Estado Parte, podrá disponerse que los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo no se aplican a las personas que hayan cometido el delito determinante.*

Encubrimiento

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Convención, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente tras la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención pero sin haber participado en ellos, el encubrimiento o la retención continua de bienes a sabiendas de que dichos bienes son producto de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

Obstrucción de la justicia

Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

- a. *El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;*
- b. *El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.*

Como se puede apreciar, existe toda una plataforma global tanto pública como privada de lucha contra la corrupción. No obstante, la intervención de múltiples actores junto al desempeño de diversos sistemas de vigilancia y control de alcance nacional, en lo que va del siglo XXI la corrupción sigue cada vez más activa, empleando sofisticados métodos que la hacen casi imperceptible, pese a los graves daños que trae consigo. Los corruptos se hacen de fortunas mal habidas y las formalizan o blanquean superando o burlando los controles financieros nacionales e internacionales.

Ello concurre en circunstancias que la Alianza Internacional Anticorrupción mejora su actuación gracias a que la organización Transparencia Internacional y otras, entregan datos e información estadística sobre la percepción de la corrupción en los diferentes países; y la ONU como la OEA destinan fondos y recursos para financiar la prestación de servicios de asesoramiento y apoyo al diseño de medidas anticorrupción y campañas públicas de sensibilización contra las prácticas corruptas.

Ante una realidad crítica inocultable de profundización de la corrupción que soporta todo tipo condena, exigencia de que se detenga y reproche a la inacción pública, cabe preguntarse, ¿Por qué está fracasando la Alianza Global Anticorrupción? Difícil ensayar una respuesta coherente y relevante, si no fuera oportuno recurrir a la misma información oficial.

Al respecto, un Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Recuperación de Activos de la Conferencia de los Estados Partes de la CNUCC (UNODC, 2016), destaca como contingencias la falta de reformas legislativas y la necesidad de que la cooperación internacional se oriente a crear una cultura de asistencia judicial recíproca; asimismo, la mayor coordinación entre las diversas iniciativas en lo referente a intercambio de información y fomento de la confianza entre los Estados Partes.

La misma percepción se observa en el Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Prevención de la Corrupción de la Conferencia de los Estados Partes de CNUCC (UNODC, 2016). Para la implementación de la Declaración de Marrakech sobre prevención, concluyen: el principal problema es la falta de fondos públicos que impiden atender las demandas de asistencia técnica y la necesidad de crear capacidades humanas entre académicos y profesionales para “respaldar en apoyar medidas y el uso de las investigaciones basadas en pruebas como fundamento para la elaboración de políticas apropiadas”.

A la altura de este extremo queda meridianamente claro que la implementación de la CNUCC y el diligente desempeño de la UNODC, que oficia como Secretaría Técnica de la Convención, encuentran serios tropiezos en la lucha contra la corrupción, principalmente por cuatro aspectos contingentes: 1) brechas legislativas; 2) desarticulación de las iniciativas anticorrupción; 3) limitación del uso de fondos públicos; y 4) falta de voluntad política entre los Estados Partes para enfrentar frontalmente la corrupción tanto en la esfera pública como en la privada. El problema de recuperación de activos sigue siendo la carencia de legislación y acuerdos específicos.

2.7. PLAN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Ya se vió que Perú a lo largo de su historia no ha sido indiferente a la lucha contra la corrupción en todas sus prácticas, pasando desde el castigo, encierro y pena capital a los infractores de las leyes sociales en tiempos de las culturas pre-incas y en el Tahuantinsuyo; y en los juicios de residencia, las investigaciones, los procesos penales y civiles, sanciones y condenas que sucedieron en el periodo colonial; y también la réplica de la legislación colonial, la adopción y gestión de los Códigos Penales y Civiles en tiempos de la vida republicana.

A propósito, el Estatuto Provisional de 1821 del libertador San Martín instituyó la administración pública departamental, precisando el principio de celar la conducta de los empleados, cumplimiento de deberes de los funcionarios públicos en los encargos, corregir a los infractores y dar cuenta al Gobierno (artículo 2° Sección Quinta).

Dos años después, el artículo 154° de la primera Constitución Política del Perú de 1823, ya advertía de cómo se debería conducir el aparato público, cuando señalaba lo siguiente:

“Una ley reglamentaria de Hacienda ordenará todas estas oficinas (Hacienda y Tesorería), y las demás dependencias que sean necesarias en este ramo, fijando las atribuciones, escala, número y responsabilidad de los empleados, y el modo de rendir y liquidar las cuentas”.

Al año siguiente y en virtud de la inestabilidad política que provocó la partida del general San Martín, el régimen del general Simón Bolívar optó por la pena capital para quienes tomen fondos públicos. En 1824 mediante Decreto Dictatorial del 12 de enero, dispuso lo siguiente:

Artículo 1° Todo funcionario público, a quien se le convenciere en juicio sumario de haber malversado o tomado por sí de los fondos públicos de diez pesos arriba, queda sujeto a la pena capital.

Artículo 2° Los jueces a quienes, según la ley, compete este juicio, que en su caso no procedieren conforme a este decreto, serán condenados a la misma pena.

Artículo 3° Todo individuo puede acusar a los funcionarios públicos del delito que indica el artículo 1°.

Artículo 4° Se fijará este decreto en todas las oficinas de la República, y se tomará razón de él en todos los despachos que se libraren a los funcionarios que de cualquier modo intervengan en el manejo de los fondos públicos.

Imprímase, publíquese y circúlese.

Simón Bolívar; Libertador Presidente.

Con el tiempo, las primeras formas de políticas públicas anticorrupción comenzaron a configurarse a partir de los compromisos asumidos con la suscripción de acuerdos y tratados internacionales sobre comercio, asistencia y cooperación técnica y financiera. Un aspecto clave aquí, fue la elaboración y gestión de las codificaciones criminales y penales del Perú republicano: las tres del siglo XIX (1828, 1836 y 1863) y las dos del siglo XX (1924 y 1991).

Sin embargo, no fue sino hasta el 2001 en que aparecieron las primeras políticas públicas anticorrupción promovidas dentro del mismo Sector Público como respuesta de la Democracia plena a la experiencia de corrupción del periodo 1992-2000 considerada la más grave de la historia nacional. El Ministerio de Justicia mediante Resolución Suprema N° 160-2001-JUS de fecha 11-04-2001, aprobó el Programa Nacional Anticorrupción e instituyó el Grupo de Trabajo Iniciativa Nacional Anticorrupción –INA integrado por once personalidades y presidido por el monseñor Miguel Irizar Campos.

Hacia el mes de mayo, el Grupo de Trabajo INA hizo público el documento, “*Compromiso Ético por el Perú*” como una especie de diagnóstico de la corrupción en el Perú y un marco general de las políticas públicas. En julio, mediante Resolución Ministerial N° 254-2001-JUS el Sector dio por cumplida la tarea encomendada al Grupo INA, dejando una serie de recomendaciones agrupadas en cuatro ámbitos: a) reforma del sistema de control, b) modernización de la gestión pública y simplificación administrativa, c) reforma del empleo público y, d), reforma del sistema de contrataciones.

Para entonces el Perú tenía como antecedente la obligación de implementar la Convención Interamericana Contra la Corrupción –CICC que entró en vigor en marzo de 1997 y ya había sido incorporada al ordenamiento jurídico peruano por mandato de los artículos 55° y 200° de la Constitución Política que establece que los tratados internacionales forman parte del Derecho nacional y tienen rango de ley; asimismo, en mérito a la ratificación dada por la Resolución Legislativa N° 26757-1997 del Congreso de la República; y el Decreto Supremo N° 012-97-RE de fecha 21-03-1997.

Hacia noviembre de 2001 y valorando el trabajo del INA que presentó un segundo documento, “*Un Perú sin corrupción: diagnóstico de la corrupción y áreas vulnerables*”, la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo N° 120-2001-PCM dispuso la creación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública.

Un año después, el Foro del Acuerdo Nacional en 2002 comprendió la lucha contra la corrupción como una de las 31 políticas de Estado, con el texto siguiente:

Estado eficiente, transparente y descentralizado. Vigésimo Sexta Política: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Tras esa visión política nacional consensuada en el Foro del Acuerdo Nacional era de esperar un mejor desempeño público, pero no fue así; en los años siguientes las políticas públicas anticorrupción, lejos de gozar de un marco de estabilidad y un horizonte definido de trabajo, transitaron por terreno movedizo y agitado por sucesivos cambios tanto de roles como de actores.

Según la Defensoría del Pueblo (2011), por mandato del Decreto Supremo N° 047-2003-PCM la institución rectora de la política anticorrupción adoptaba el nombre de “Comisión Nacional Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad” que sufrió paulatinos cambios.

Refiere que, en 2005 hubo cambio de nombre (D. Supremo N° 035-2005-PCM) y de Sector, pasó a la PCM y luego devuelta a Justicia (D. Supremo N° 082-2005-PCM). Lo novedoso fue que en 2004 se presentó el Plan de Acción contra la Corrupción. En 2006 nuevamente cambió de nombre la frágil institución por la de Consejo Nacional Anticorrupción –CNA (D. Supremo N° 002-2006-JUS).

Mientras sucedían tantos cambios, pasó inadvertido el hecho que Perú en 2004, incorporaba al ordenamiento jurídico la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción –CNUCC que había entrado en vigor en diciembre 2003 al haberse ratificado con la Resolución Legislativa N° 28357-2004 del Congreso de la República; y el Decreto Supremo N° 075-2004-RE.

Pero frente a nuevos compromisos y obligaciones derivadas de la CICC y la CNUCC de 1997 y 2004 respectivamente, en 2006 un nuevo dispositivo legal instituía el Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de elaborar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción –PNLCC. El D. Supremo N° 004-2006-JUS estableció un plazo de 60 días para cumplir la tarea encomendada y el producto basado en los aportes de INA y el CNA fue la propuesta del PNLCC: 2006-2011.

Siempre con el auxilio de la Defensoría del Pueblo (2011), los datos e información sugieren que en los años siguientes hasta 2010 la inestabilidad institucional y la fragilidad normativa ha impedido la formación y gestión de efectivas políticas públicas anticorrupción, puesto que las visiones se redujeran a periodos de gestión y de Gobierno, desvirtuando el sentido de política de Estado. La apreciación se sustenta en el hecho que en 2007 se creó la Oficina Nacional

Anticorrupción –ONA adscrita a la PCM (D. Supremo N° 085-2007-PCM) que pocos meses después fue desactivada (D. Supremo N° 057-2008-PCM).

Por suerte quedaba en pie el PNLCC 2006-2011 que de acuerdo con la norma que lo aprobaba (D. Supremo N° 027-2007-PCM), le confería el carácter de política nacional de obligatorio cumplimiento. Entre los aspectos que más destacaban se tiene los siguientes:

Visión:

“Un país libre de corrupción en el que imperan los principios de honestidad, ética, probidad, con una Administración Pública que trabaje bajo los lineamientos de la objetividad, imparcialidad y transparencia”.

Condiciones básicas

- a. Construir y mantener un liderazgo político que exprese la voluntad política de lucha contra la corrupción: la necesidad de mantener un consenso en las decisiones políticas es una condición sine qua non para la buena marcha de dicho proceso, en donde las autoridades tengan una actitud clara y vigorosa a favor de ella.*
- b. Construir una alianza entre la Sociedad política y la Sociedad civil en contra de la corrupción: La voluntad política de las autoridades no es condición suficiente. Esta tiene que tener arraigo en la Sociedad civil, para que las decisiones políticas tomadas tengan legitimidad social suficiente ante los embates de aquellos intereses corruptos que defenderán sus respectivos espacios de las cuales sacan provecho. Debe de existir una retroalimentación entre los actores políticos y la Sociedad civil, un diálogo y trabajo conjunto potenciando las iniciativas sociales y las políticas que promuevan la transparencia de la gestión pública, la vigilancia ciudadana y la denuncia de actos de corrupción.*

Objetivos estratégicos

- 1. Promover la creación de un sistema anticorrupción articulado y fortalecido.*
- 2. Institucionalizar en la administración pública, la ética, transparencia y la lucha contra la corrupción.*
- 3. Disponer de una justicia anticorrupción moderna y eficaz.*
- 4. Promover prácticas y/o conductas anticorrupción en el sector empresarial.*
- 5. Promover prácticas anticorrupción en los medios de comunicación.*
- 6. Lograr el compromiso de la Sociedad para que fiscalice y participe activamente en la lucha contra la corrupción.*

Sobre la gestión del PNLCC antes referido, la Defensoría del Pueblo (2011) ha dado cuenta de que las preocupaciones por la implementación y la institución de una autoridad competente siguieron hasta 2010. Un primer intento fue la institución de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción –CNA que no quedaba claro su rol por cuanto se le reservaba funciones de dirección y control (Resolución Suprema N° 034-2009-PCM); pero la parte ejecutiva estaba a cargo del Grupo de Trabajo Multisectorial (Resolución Ministerial N° 044-2009-PCM).

Finalmente, en enero 2010, un nuevo dispositivo concedía nueva vida a la CNA (D. Supremo N° 016-2010-PCM). Ahora estaba integrada con personalidades representativas del Estado, del Sector Privado y la Sociedad Civil. En 2011 se aprobó el Plan Nacional de Lucha Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y creó la Comisión Ejecutiva Multisectorial respectiva. Así se cerró un periodo de inestabilidad y se abrió otro, profundizando la crisis de las instituciones, alejando la autoridad de la lucha contra la corrupción.

No obstante, las tribulaciones en la institución de la autoridad nacional anticorrupción, la labor legislativa del Congreso de la República y la reglamentación del Gobierno Nacional no se ha detenido, con lo que la labor de articulación ahora es más complicada; pero también no hay una evaluación objetiva que permita saber qué de bueno se rescata de la experiencia; y de lo malo, qué se deshecha para no tropezar.

Precisamente, esa apreciación confirmó la aprobación y gestión del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016: por un Perú íntegro con el D. Supremo N° 119-2012-PCM. Este documento, pese a su vital importancia, parte haciendo un recuento de hechos, enuncia la legislación y la normatividad de forma cronológica; pero no ofrece datos e información sobre indicadores de diagnóstico y de desempeño que puedan ser medibles y verificables.

Sobre el texto de la CNA (2013), se destacan los aspectos siguientes:

Visión

Un país libre de corrupción con una administración pública eficiente, honesta e inclusiva y una ciudadanía donde impere una cultura de valores éticos

Objetivo general

Un estado transparente que promueve la probidad en el actuar público y privado; y garantiza la prevención, investigación, control y sanción efectiva de la corrupción en todos los niveles

Objetivos estratégicos

1. *Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción* La articulación y coordinación interinstitucional es una condición importante para obtener mejores resultados en la lucha contra la corrupción, tanto en la prevención como en la sanción de la corrupción. Este tema debe ser abordado desde una doble perspectiva: desde las estrategias de coordinación entre las entidades involucradas en la lucha contra la corrupción, y desde el fortalecimiento de las propias entidades para cumplir de mejor modo sus propias labores en la lucha contra la corrupción.
2. *Prevención eficaz de la corrupción* La forma de prevenir la corrupción se expresa en el conjunto de políticas públicas que desde la administración pública se implementan con la finalidad de evitar o reducir riesgos para la comisión de actos corruptos.
3. *Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial* Este objetivo —en consonancia con las Convenciones de Naciones Unidas y la Interamericana Contra la Corrupción— diferencia los ámbitos administrativo y penal, procurando describir las principales características que permiten que el Estado sancione con eficacia los actos de corrupción.
4. *Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, Sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción* Toda política de lucha contra la corrupción requiere contar con una Sociedad civil fuerte que sea capaz de ejercer labores de participación, control y vigilancia de la administración pública. Asimismo, requiere que se fortalezcan las iniciativas anticorrupción que al interior del empresariado se han desarrollado, así como el rol de los medios de comunicación.
5. *Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción* Los espacios internacionales marcan “estándares” compartidos por las diversas comunidades de naciones del mundo. La debida implementación de los instrumentos permite que el país encuentre mejores condiciones para la lucha contra la corrupción.

Respecto de la consistencia y eficacia del PNLCC: 2012-2016, un informe de evaluación de la misma CNA (2016), destaca varias fallas por lo que deja abierta la posibilidad de que haya una nueva revisión y el ordenamiento de un texto pertinente y relevante, dado el contexto en que se ha producido la trama de la corrupción revelada por la operación judicial “Lava Jato” y la falta de instrumentos jurídicos y de herramientas técnicas que impiden a las autoridades judiciales llevar

los procesos al esclarecimiento de los hechos, dar con los responsables y resarcir al Estado por los daños.

Según la CNA (2016), para poder llevar a cabo la evaluación del PNLCC se ha tenido que enfrentar una serie de dificultades, entre ellas:

- *El plan fue aprobado sin determinación de indicadores, metas y mecanismos de seguimiento. Tampoco se identificaron a los responsables de cada actividad.*
- *Se formuló una propuesta de indicadores que no llegaron a ser aprobados formalmente en su momento.*
- *Asimismo, esta propuesta de indicadores fue planteada solo a nivel de objetivos y no de acciones, lo que no permitió medir el nivel de implementación, avance e impacto de cada actividad del plan. Cabe agregar que varios indicadores eran de imposible medición dado el universo que abarcaban, por ejemplo, los vinculados a las labores de las municipalidades distritales.*
- *Las acciones no fueron incorporadas en los documentos de gestión de las entidades públicas (Plan Estratégico Institucional –PEI, Plan Operativo Institucional –POI y otros), por ende tampoco fueron presupuestados.*
- *No se implementó un sistema permanente de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan, lo que dificultó la generación de reportes y recopilación de información.*

Recomendaciones:

1. *Determinar el direccionamiento estratégico de la CNA al 2021, teniendo en consideración la incorporación a la OCDE*
2. *Aprobar la política Nacional de Integridad*
3. *Crear el Sistema Funcional de Integridad*
4. *Incorporar actores clave*
5. *Gestionar asignación presupuestal coherente*
6. *Definir la dependencia orgánica de la CNA*
7. *Elaborar y actualizar documentos técnicos de gestión*
8. *Elaborar y mantener actualizada una Línea de Base para definir indicadores sobre objetos y metas*
9. *Implementar un sistema de monitoreo y evaluación*
10. *Optar por el Plan Nacional de Integridad para superar las limitaciones observadas.*

Como se observa la CNA sugiere que el PNLCC ya resulta inocuo y recomienda, en su defecto, adoptar el Plan Nacional de Integridad. Esta iniciativa no es ajena a la visión del Gobierno del presidente P. P. Kuczynski. En octubre pasado, mediante la R. Suprema N° 258-2016-PCM se creó la Comisión Presidencial de Integridad con el objetivo de proponer medidas orientadas a promover la integridad y el respeto a los principios éticos en la función pública a fin de fomentar la transparencia y prevenir y sancionar la corrupción.

Días después, con R. Suprema N° 264-2016-PCM se designó a los integrantes de la comisión consultiva presidida por el señor Eduardo Vega L. En los primeros días de diciembre, la Comisión concluyó la tarea y alcanzó al Despacho presidencial un Informe con el título, *Detener la corrupción, la gran tarea de este tiempo*, acompañado de un listado de 100 medidas que requerían tratamiento urgente.

Las medidas propuestas se agrupaban en torno a dos grandes objetivos: a) Promover la integridad, prevenir y sancionar la corrupción con 97 medidas; y b) Seguimiento y promoción de una cultura de integridad, 3 medidas. Dos de estas últimas, proponen fortalecer la CNA y crear el Sistema de Integridad en el Poder Ejecutivo.

Entre los 20 tópicos materia de reforma, destacan: fortalecer el Servicio Civil, impulsar la simplificación administrativa y el Gobierno Electrónico, transparentar el Sistema de Contrataciones, reformar el Sistema de Control, reformar el Sistema de Justicia y fortalecer el Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Sin embargo, decepciona observar que entre la lista de medidas administrativas no hayan propuestas para reformar los anacrónicos Sistemas Administrativos de Presupuesto Público, Inversión Pública y Contrataciones del Estado.

Pero el imperdonable olvido de la comisión consultiva de no proponer la reforma del Sistema de Presupuesto cuya gestión se basa en criterios incrementales para la asignación presupuestal y discrecionales para la modificación presupuestal, sin responder a un cuadro de prioridades o demanda de necesidades; y el de Inversión Pública que carece del enfoque de territorialidad, ambos de periodicidad anual.

La misma omisión se observa en los proyectos de ley que la Contraloría General de la República presentó ante el Congreso de la República. Si esto no cambia, los fondos públicos asignados sin prioridades seguirán siendo un atractivo fácil para la corrupción.

En torno a la propuesta de fortalecer la CNA es indudable la urgencia de procurar, cuanto antes, los instrumentos técnicos de gestión institucional, pero no queda claro qué hacer para que el PNLCC traspase los ambientes administrativos

internos y llegue a las oficinas de planeamiento de todos los organismos públicos para su incorporación en los planes estratégicos y operativos, dada su connotación de política de Estado.

Al respecto, un reciente Informe acerca del estudio de los planes sectoriales anticorrupción de dieciséis ministerios del Gobierno Nacional elaborado por la Defensoría del Pueblo (2017), da cuenta que todas esas carteras ministeriales (Agricultura, Desarrollo Social, Economía y Finanzas, Educación, Interior, Justicia, Mujer, Salud, Trabajo, Transportes, Vivienda, etc.), no han incorporado de forma completa todos los componentes y actividades anticorrupción que establece la CNA en los planes estratégicos institucionales –PEI y en los planes operativos institucionales –POI.

Según la institución defensorial,

Los problemas para reducir la corrupción en el Perú parten de la raíz. La Defensoría del Pueblo, comprometida en esta cruzada nacional por acabar con este flagelo, supervisó los planes anticorrupción de dieciséis ministerios, siguiendo el marco de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo.

Las debilidades halladas delatan que la lucha contra la corrupción tiene falencias de base. La mayoría de los sectores del Ejecutivo no identifican los problemas de corrupción específicos que los afectan; menos de la mitad de las acciones y metas programadas se cumplen; muchos planes no se adecúan a los lineamientos establecidos en la Estrategia Anticorrupción.

Además, ya que emplean indicadores diferentes para medir acciones similares, generan desarticulación en un proceso que debería ser homogéneo para empezar a ser eficiente. Las deficiencias y desarticulación de los planes sectoriales llevan a que sea casi imposible tener un panorama completo de la lucha contra la corrupción del Poder Ejecutivo.

Este recuento rápido de algunas deficiencias detectadas refleja la profundidad del Informe Defensorial, y la imperiosa necesidad de desarrollar un trabajo más coordinado entre los ministerios y la CNA Anticorrupción, organismo creado legalmente en el año 2012 para liderar la lucha contra este mal del país... Estamos convencidos de que la planificación prolija de los planes sectoriales es el primer paso para reducir el escalamiento de la corrupción en nuestro país.

En cualquiera de los casos recomendados ya sea optar por fortalecer la CNA o crear la Comisión Nacional de Integridad persiste la contingencia de no tener una Línea de Base que permita contar con un Plan que precise recursos, objetivos,

metas, prioridades y medios de control y verificación. Solo así se podrá saber qué se tiene, cómo se asigna, quién gestiona, cómo se gasta, qué instrumentos se tienen, cuánto se rinde, cuánto se pierde, cómo se castiga, cómo se resarce el daño y cómo se educa al ciudadano para el ejercicio permanente de una Cultura de Integridad.

Pero además de los arreglos administrativos, es imperativo avanzar en las reformas políticas, económicas y fiscales que se han venido postergando desde inicios del presente siglo. Tal como ya se ha podido apreciar, la implementación tanto de la CICC como de la CNUCC exigen la adecuación del ordenamiento jurídico y también la articulación sistémica de las instituciones del aparato público, debiendo incorporar las políticas anticorrupción en todos los documentos técnicos de gestión institucional, según ya ha sido advertido por la UNODC.

Al respecto, un Informe del Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC (UNODC, 2013), entre varias debilidades, da cuenta de que la lucha contra la corrupción está condicionada por las brechas legislativas tanto en la adecuación de los instrumentos jurídicos como en la tipificación de los delitos y la falta de penalización del soborno internacional; asimismo, la ausencia de un registro único de estadísticas de corrupción; siendo grave el problema de la desarticulación institucional entre quienes conducen las políticas públicas anticorrupción.

Igualmente, un Informe del Grupo de Trabajo Contra la Corrupción –GTCC (2011), al revisar el estado de la implementación de la CNUCC y de la CICC dio cuenta que la lucha contra la corrupción pese a tener grandes marcos jurídicos y propuestas no tiene fortalezas en el aparato público. Ha dicho que, *la superposición de los diversos planes y programas anticorrupción y la falta de coordinación y organización, sumado a una inadecuada implementación de las propuestas... son probablemente algunos de los problemas que han impedido el avance y un impacto positivo en la lucha contra la corrupción.*

Hasta aquí, todo lo antes revisado y analizado en un contexto de marchas y contramarchas, sucesivos cambios e inestabilidad institucional desde año 2001, sustenta la firme convicción de que antes como ocurre hoy en día, el Plan Nacional Anticorrupción sin la adecuada asignación presupuestal y sin definir indicadores es solamente una suma de buenas intenciones; y que, la falta de voluntad política en el Poder Ejecutivo principalmente, impide su valoración como un eficiente y eficaz instrumento técnico de gestión que facilita la realización de las políticas públicas de lucha contra la corrupción.

2.8. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CORRUPCIÓN

Las expectativas de la ciudadanía por disfrutar de una mejor calidad de vida en los albores del siglo XXI han pasado a un segundo plano en las preocupaciones de los actores políticos, sociales y económicos. Han sido ganadas por la atención en los recientes escándalos de corrupción que ha revelado la operación judicial “Lava Jato” en Brasil que ha extendido las redes corruptas en alrededor de 28 países, la mayoría latinoamericanos, entre ellos, el Perú.

La memoria colectiva que creía con alivio haber superado el trauma de las nefastas experiencias de corrupción de fines del siglo XX y solo esperaba que la Justicia logre el resarcimiento de los daños causados al Estado y a la Sociedad, haciendo que los corruptos hagan efectivo el pago de reparaciones civiles y cumplan las condenas, ahora y como lo fue antes, está frente a nuevos casos de corrupción que se han producido dentro de las mismas entrañas del poder involucrando a las autoridades y funcionarios del más alto nivel de Gobierno.

2.8.1. Situación de la Corrupción en el Mundo

Hay más de una evidencia que en el periodo 2000 y 2016 la corrupción en todas sus prácticas ha estado muy activa. Ello ha ocurrido, pese a la firme acción de Justicia, la dureza de las nuevas legislaciones y el trabajo coordinado de los organismos de la gobernanza continental como la OEA, la Unión Europea y global como la ONU que se apuraban en finiquitar las tratativas y acuerdos para que los diferentes gobiernos se comprometan en hacer reformas y arreglos institucionales para poder realizar los principios de las Convenciones contra la corrupción.

Paralelamente al trabajo institucional de la OEA y la ONU, la intervención de la asociación Transparencia Internacional comenzó a ser más dinámica con varias iniciativas orientadas a sensibilizar a la Sociedad sobre la necesidad de aunar esfuerzos y voluntades para contener la creciente acción de la corrupción.

Entre esas iniciativas, están la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción –IPC y el Informe Global de la Corrupción –IGC. A modo de ilustración, tanto el IPC como el IGC miden el pulso de la corrupción en muchos países con relación al año anterior y ofrecen tendencias de percepción del público como ayuda a una mejor toma de decisiones.

El IPC es una encuesta a empresarios, analistas de riesgos y público que recoge opiniones sobre el grado de corrupción en un determinado país y el resultado es un ranking con una puntuación en orden descendente de 10.0 (país libre de corrupción)

a 0.0 (país más corrupto). Mientras que el IGC, es un informe que ofrece una visión general del estado de la corrupción en el mundo, destacando casos críticos.

Según el ranking del IPC 2000 de TI (2000), los países nórdicos aparecían como los más limpios de corrupción de una lista de 90 países. Entre los 10 con mayor puntuación estaban:

- 1° Finlandia, con 10.0 puntos;
- 2° Dinamarca, 9.8;
- 3° Nueva Zelanda, 9.4;
- 4° Suecia, 9.4;
- 5° Canadá, 9.2;
- 6° Islandia, 9.1;
- 7° Noruega, 9.1;
- 8° Singapur, 9.1;
- 9° Holanda, 8.9; y
- 10° Reino Unido, 8.7.

Los países latinoamericanos mejor ubicados, eran: Chile, 18° con 7.4; y Costa Rica, 30° con 5.4. Más atrás estaba Perú 41° con baja puntuación (4.4) aunque por encima de Brasil (3.9), Argentina (52°), México (59°) y Colombia (60°). Para mejor ilustración, ver Anexo N° 1.

En ese contexto, el secretario general ONU, Kofi A. Annan en el marco de la Asamblea General que aprobó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción –CNUCC (Nueva York, octubre 2003), desafiaba al flagelo con la proclama siguiente:

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la Sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo.

La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo. Por consiguiente, mucho me complace que dispongamos ahora de un nuevo instrumento para hacer frente a este flagelo a escala mundial.

La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción dejará bien claro que la comunidad internacional está decidida a impedir la corrupción y a luchar contra ella. Advertirá a los corruptos que no vamos a seguir tolerando que se traicione la confianza de la opinión pública. Y reiterará la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto del estado de derecho, la obligación de rendir cuentas y la transparencia para fomentar el desarrollo y hacer que nuestro mundo sea un lugar mejor para todos”.

Cuatro años después de tan sentido discurso y estando en curso la ratificación de la CNUCC, TI publicó el IGC 2004 con reveladores datos e información sobre la magnitud del problema de la corrupción en 34 países la mayoría agobiados por la pobreza y bajo el mando de gobiernos autocráticos y tiránicos, todos abusivos en la práctica de malversación de fondos públicos y el secreto de las finanzas públicas.

También llamaba la atención por la evidente “*corrupción en las finanzas políticas en las formas de compra de votos y el uso de fondos ilícitos para la venta de citas y el abuso de los recursos estatales*”; así como, la poca transparencia en las donaciones a partidos políticos.

El IGC 2004 de TI (2004) con la proclama de llevar a los políticos corruptos a la cárcel, saludaba el levantamiento de la inmunidad del expresidente nicaragüense A. Alemán y su encarcelamiento por los delitos de malversación de fondos y lavado de activos; pero veía con preocupación que algunos gobiernos como Italia y Kirguistán ampliaran el alcance de la inmunidad. También, las dificultades para llevar a juicio al expresidente A. Fujimori por la doble nacionalidad (peruano-japonesa).

Según el IGC 2004, los 10 gobernantes más corruptos del mundo eran los siguientes:

1. *Mohamed Suharto de Indonesia, en el periodo 1967-1998, pudo haber robado a su pueblo entre 15 mil millones y 35 mil millones de dólares;*
2. *Ferdinand Marcos de Filipinas, 1972-1996, entre 5 y 10 mil millones de dólares;*
3. *Mobutu Sese Seko de Zaire, 1965-1997, alrededor de 5 mil millones de dólares;*
4. *Sani Abacha de Nigeria, 1993-1998, entre 2 y 5 mil millones de dólares;*
5. *Slobodan Milosevic de Serbia, 1989-2000, alrededor de 1 mil millones de dólares;*
6. *Jean Claude Duvalier de Haití, 1971-1986, entre 300 y 800 millones de dólares;*
7. *Alberto Fujimori de Perú, 1990-2000, aproximadamente 600 millones de dólares;*
8. *Pavlo Lazarenko de Ucrania, 1996-1997, entre 114 y 200 millones de dólares;*
9. *Arnoldo Alemán de Nicaragua, 1997-2002, alrededor de 100 millones de dólares; y*
10. *Joseph Estrada de Filipinas, 1998-2001, entre 78 y 80 millones de dólares.*

Ante esa situación crítica ampliamente documentada, la asociación TI proponía una larga lista de recomendaciones a los diferentes gobiernos para mejorar las legislaciones nacionales sobre la financiación y divulgación política, conflicto de intereses entre lo público y privado, acceso igualitario en los medios de comunicación en campañas electorales, declaración anual de bienes y rentas de los políticos, ratificación y aplicación de la CNUCC; asimismo, el reforzamiento, monitoreo y aplicación del Convenio Antisoborno de la OCDE.

No obstante, los acuerdos globales y las prédicas por la eficacia de las políticas anticorrupción a partir del 2000, el mundo no ha dejado de experimentar notables escándalos de corrupción. Entre los casos de estafa financiera global como la empresa láctea Parmalat en Italia, telefónica WorldCom y aseguradora AIG en EE UU, el más notable fue el escándalo de la generadora Enron también en EE UU que comprometió al vicepresidente Dick Cheney responsable de las políticas energéticas estatales durante la administración del presidente George Bush.

Para el 2007, nuevos informes sobre la corrupción de la TI mostraban resultados poco esperanzadores y la atención se volcaba en los sistemas judiciales. Según el IPC (TI, 2007), los 10 primeros países más limpios casi eran mismos del IPC 2000 salvo la caída de Reino Unido y la ascensión de Suiza.

El IPC 2007 comprendía una lista de 180 países evaluados. Entre los latinoamericanos, el mejor ubicado era Chile (22°), Uruguay (26°) y Costa Rica (48°), por debajo de la media (puntuación 5.0) y muy rezagados aparecían Colombia (68°), Brasil (72°), México (75°), Perú (77°), Panamá (95°) y Argentina (106°). Más información, ver Anexo N° 1.

Mientras tanto el IGC 2007, ponía sobre la mesa la corrupción en los sistemas judiciales, señalando cuatro áreas problemáticas que debilitaban las políticas de lucha contra la corrupción judicial:

1. *Nombramiento de jueces. Designación por mérito para evitar la selección de jueces corruptibles y flexibles;*
2. *Términos y condiciones laborales. Bajos salarios y condiciones de trabajo inseguras, procesos de promoción y transferencia, así como la falta de formación continua de jueces, conducen a que los jueces y otros miembros del tribunal sean vulnerables al soborno;*
3. *Rendición de cuentas y la disciplina. Procesos injustos o ineficaces para la disciplina y la eliminación de jueces corruptos a menudo puede conducir a la remoción de jueces independientes por razones de conveniencia política; y*

4. *Transparencia. Procesos judiciales opacos que evitan que los medios y la Sociedad civil monitoreen la actividad judicial y exponer la corrupción judicial.*

Hacia 2013 la asociación TI en el afán de apoyar un nuevo impulso a la adecuación de las legislaciones nacionales anticorrupción, volvía a llamar atención en la lucha contra la corrupción, en vista que los esfuerzos desplegados no estaban dando los resultados esperados, observando las tendencias de creciente corrupción por todo el mundo que mostraban los registros de los IPC 2007-2012.

El Barómetro Global de la Corrupción –GCB 2013 (TI, 2013), ponía atención en cómo la corrupción con la expansión de la práctica del soborno estaba filtrándose en los cimientos del proceso democrático y legal en muchos países, afectando la confianza del público en los partidos políticos, el poder judicial y la policía, entre otras instituciones públicas. El optimismo de TI se sustentaba en el supuesto que la gente no solo reconocía la magnitud del problema, sino también, era parte de la solución.

Por otro lado, el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim (BM, diciembre 2013) en una reunión de la Vicepresidencia de Integridad una instancia especializada en la investigación y lucha contra la corrupción decía, que en un mundo en desarrollo, la corrupción es el enemigo público número uno y para enfrentarla los ciudadanos debían ser parte de la solución.

Al efecto, proponía tres elementos claves:

1. *Mejorar la forma como se concibe la formación de instituciones con mayor integridad;*
2. *Dotar de mayor poder a los ciudadanos con información y herramientas para hacer que los gobiernos sean más eficaces; y*
3. *Fundar un movimiento mundial que prevalezca sobre a corrupción.*

En los años siguientes hasta 2016 y tras una huella de valiosa información y datos diversos sobre la percepción de la corrupción que evalúa cambios en la opinión de gente de negocios, gestores y público en casi el 90% de los países del mundo, pese a las incesantes recomendaciones y llamados a la reflexión para mejorar la cohesión social que hace TI, la corrupción no se ha detenido tal como fue el ideal propuesto en 1990 y ello refleja la persistencia de las brechas en materia de legislación y articulación de las políticas de lucha contra la corrupción.

Una rápida mirada a los registros o resultados de los IPC 2016 (TI, 2017) permite apreciar que la corta lista de los 10 países más limpios de corrupción son los mismos de hace más de quince años. Los países siguen como los abanderados de la transparencia, a saber: Dinamarca (1°), Nueva Zelanda (2°), Finlandia (3°), Suecia (4°), Suiza (5°), Noruega (6°), Singapur (7°), Holanda (8°), Canadá (9°) y Alemania (10°). Más información, ver Anexo N° 1.

De un total de 176 países evaluados, los países latinoamericanos mejor ubicados en los IPC 2016 son: Uruguay en la posición 21°, Chile (24°) y Costa Rica (41°); y muy por debajo de la media (50.0 puntos) están: Cuba (60°), Brasil (80°), Panamá (88°), Colombia (90°), Argentina (95°), El Salvador (97°) y Perú (103°), solo por encima de Bolivia (114°), Ecuador (121°), Honduras (125°), México (127°), Paraguay (129°), Guatemala (136°), Nicaragua (150°) y Venezuela (167°). Ver Anexo N° 1.

El IPC 2016 refería que en todo el mundo se había visto que la corrupción sistémica y la desigualdad social se reforzaban recíprocamente, y que eso provocaba decepción en la Sociedad hacia la clase política y facilitaba el ascenso de los políticos populistas en numerosos países por lo que hacía un llamado a abordar el círculo vicioso de corrupción y desigualdad.

Sin embargo, el GCB 2016 (TI, 2016) revelaba que la lucha contra la corrupción estaba en riesgo porque el principal baluarte, la gente o los ciudadanos tenían temor a expresar su repulsa a la corrupción, pese a que crecía el nivel de desafección social respecto de los representantes y gobernantes. El informe, en armonía con la realidad, por fin asumía que los gobiernos no estaban haciendo lo suficiente para combatir la corrupción.

En efecto, el GCB 2016 mostraba que en grandes zonas de Europa y Asia Central donde era evidente la expansión de la práctica del soborno, casi un tercio de los ciudadanos creían que los funcionarios públicos y legisladores eran sumamente corruptos, y la mayoría de las personas afirmaban que sus gobiernos no hacían lo suficiente para detener la corrupción.

Esa apreciación de que no se está haciendo lo suficiente y que la corrupción está en aumento en América Latina y el Caribe ha sido ratificada con los datos del último informe 2017. Según datos del GCB sobre gente y corrupción: América Latina y el Caribe (TI, 2017), 87 de cada 100 ciudadanos de Venezuela siente que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses; 80 de cada 100 en Chile; 79 de cada 100 en Perú; y 78 de cada 100 en Brasil.

Otros datos del GCB 2017 de TI sobre América Latina y el Caribe se resume en lo siguiente: la policía y los políticos son vistos como los más corruptos, los

gobiernos están haciendo mala gestión, los usuarios de los servicios públicos pagan sobornos, los mayores riesgos de soborno son altos en los centros de salud y las escuelas; pero lo sorprendente era que solo el 9% informó a las autoridades y 7 de cada 10 están dispuestos a apoyar los esfuerzos de lucha contra la corrupción.

Como se puede apreciar, la corrupción en el mundo no solo es persistente, sino también, las prácticas se diversifican causando un grave daño a la Sociedad. Para Jim Yong Kim del Banco Mundial (BM, diciembre 2013), al hablar de los efectos de la corrupción sostenía: cada dólar que un funcionario corrupto o una empresa corrupta se llevan a sus bolsillos es un dólar que se le roba a una mujer embarazada que precisa atención médica o a un niño o una niña que merece recibir educación o una comunidad que necesita contar con servicios de agua.

Hacia 2016 el presidente Jim Yong Kim (BM, mayo 2016) en el foro de lucha contra la corrupción celebrado en Londres, ya conociendo las reflexiones de TI de que los gobiernos no estaban haciendo lo suficiente para detener la corrupción, sostenía que la corrupción equivalía a robar a los pobres, era un obstáculo para el desarrollo económico y social y que para poner fin a la pobreza extrema a más tardar el 2030 era necesaria la transparencia radical como empeño de lucha contra el cáncer de la corrupción.

Sin duda, el problema de la corrupción en América Latina es mucho más grave de la percepción global debido a varios factores, entre ellos, la alta inestabilidad política post Independencia por la presencia de regímenes militaristas y autocráticos, algunos democráticos por casi 180 años que ha impedido la formación de instituciones autónomas bajo el principio de la división de poderes y sistemas políticos, económicos y judiciales sólidos.

Algunos ejemplos, ilustran al respecto. Entre 1990 y 2004 nada menos que 13 presidentes de 10 países latinoamericanos fueron obligados a renunciar o enjuiciados, destituidos, condenados, exiliados y/o encarcelados por casos graves de abuso de poder y denuncias de corrupción, entre ellos: F. Collor de Mello de Brasil; C. Pérez, Venezuela; C. Salinas, México; A. Bucarán y J. Mahuad, Ecuador; R. Cubas, J. Wasmasy y L. Macchi, Paraguay; A. Fujimori, Perú; C. Menem, Argentina; A. Aleman, Nicaragua; A. Portillo, Guatemala; y M. Moscoso, Panamá.

La ola de corrupción de esos años resultaba una ironía del destino porque en ese periodo la OEA llevaba a cabo una serie de tratativas para aprobar la Convención Interamericana Contra la Corrupción que fue suscrita en Caracas en 1996. A propósito, R. Borja (2002), tiene las impresiones siguientes:

En marzo de 1996 se suscribió en Caracas la Convención Interamericana contra la Corrupción bajo la premisa de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones políticas, atenta contra la Sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos. Esta fue una de las demostraciones adicionales de hipocresía de ciertos mandos políticos latinoamericanos.

Ninguno de los países suscriptores ha hecho un esfuerzo serio por combatir el latrocinio de los fondos y bienes públicos, el enriquecimiento ilícito, el soborno en los contratos con el Estado, las privatizaciones dirigidas, las licitaciones amañadas, la toma de decisiones con dedicatoria, el tráfico de influencias y el uso de información privilegiada en los negocios públicos.

Algunos gobiernos ni siquiera han sido capaces de dar cumplimiento a las disposiciones del artículo XIII de la Convención que los obliga a extraditar a gobernantes o ministros fugitivos por actos de corrupción y, al contrario les han otorgado asilo político, prostituyendo de esta manera la institución humanitaria.

Pero además de tan emotivas como duras expresiones, las bajas calificaciones que alcanzan la mayoría de países de América Latina en los IPC de TI sobre el grado de corrupción, mejor explican el escenario descubierto con la operación judicial “*Lava Jato*” que compromete a varias autoridades y funcionarios en el recepción de sobornos para hacerse de contratos de obras y servicios, así como también, la entrega de contribuciones económicas a campañas electorales para ganar capacidad de influencia en nuevos actos de Gobierno.

De momento, la lista de investigados por los sobornos de las empresas contratistas brasileñas y que han sido delatados por los ex ejecutivos de Odebrecht a cambio de ventajas para reducir condenas, comprende a: los expresidentes brasileños Enrique Cardozo, Lula Da Silva y Dilma Rosusseff, los peruanos A. Toledo y O. Humala y ex funcionarios del expresidente A. García y C. Fernández de Argentina; también, los presidentes M. Temer de Brasil, J. M. Santos de Colombia, M. Bachelet de Chile y M. Macri de Argentina.

Como se puede apreciar, América Latina reedita viejos vicios en un mal momento en su historia post Independencia con renovadas formas de corrupción, pese a los grandes esfuerzos desplegados y la adopción de políticas anticorrupción. En adelante, las tareas pendientes en materia de legislaciones y reformas políticas, tienen que encarar el desafío de cerrar los atajos a la impunidad sancionando el delito; asimismo, mejorar los sistemas de integración y cooperación anticorrupción acorde con los principios que consagran la CICC y la CNUCC.

2.8.2. Situación de la Corrupción en el Perú

Los crecientes escándalos de corrupción en los inicios del siglo XXI solo pueden ser atribuidos a las fallas del sistema político. Para el historiador A. Quiroz (2013), una de las principales causas de la corrupción es la preminencia del presidencialismo sobre el parlamentarismo. El sistema actual ha reservado al Poder Ejecutivo las decisiones administrativas altamente centralizadas, frente a un Congreso que tiene dificultades para el ejercicio de las funciones de fiscalización y de control político.

Consecuente con esa apreciación, propuso implementar una serie de medidas anticorrupción no solo la reforma constitucional, sino también, la reforma judicial, la reforma política que comprendiese cambios al sistema de partidos políticos, la democracia interna, el financiamiento político, la transparencia y rendición de cuentas de los fondos públicos y privados; asimismo, la reestructuración del sistema de educación pública.

El historiador era del parecer, que:

“Una genuina reforma institucional implicaría modernizar simultáneamente las normas constitucionales del legislativo, el poder judicial, el ejecutivo y los sistemas privados. Las tibias iniciativas de reforma constitucional presentadas al Congreso fueron en su mayor parte ignoradas. Se requiere de una reforma constitucional exhaustiva para así garantizar una independencia efectiva de poderes del Estado, la existencia de pesos y contrapesos, la descentralización y la erradicación de las fuerzas informales opuestas a las instituciones formales que regulan las interrelaciones sociales modernas”.

En tanto la corrupción sigue creciendo inexorablemente, es sencillo colegir que las propuestas de A. Quiroz como las de otras destacadas personalidades e instituciones ad hoc, no han merecido atención para beneficio de una Sociedad próspera sin desigualdad social. A lo largo del siglo XX la corrupción ha sido enfrentada con diversas políticas de lucha para la detención y erradicación, pero como se podrá ver seguidamente, el escenario sigue siendo propicio para emprender nuevas reformas.

Para lograr ello es imperativo conocer el pasado reciente y parte de la caída del régimen de Fujimori en noviembre 2000, momento en que la Sociedad comenzó a ver la red de corrupción enquistada en el aparato estatal gracias a la intervención de varios actores: los medios de comunicación independientes, la Iniciativa Nacional Anticorrupción, la Fiscalía y el Poder Judicial y diversas comisiones especiales investigadoras del Congreso de la República. Hasta hoy la Justicia ha cumplido su papel, quedando pendiente de resolver algunas contingencias.

El periodo de 1990-2000 valorado por el historiador A. Quiroz como el más corrupto de la historia peruana al considerar que la corrupción era sistémica porque

comprometió a casi toda la estructura de poder y administrativa del Estado, ha sido pacientemente estudiado y documentado. Según el Índice Global de Corrupción -IGC 2007 (TI, 2007), la doctora Ana C. Magallanes Cortez galardonada con el Premio a la Integridad TI 2006 fue quien lideró el procesamiento judicial de alrededor de 1,500 miembros de red criminal y corrupta liderada por el ex asesor presidencial V. Montesinos.

Sobre el desvío de fondos públicos a manos de la red de corrupción del ex asesor V. Montesinos, el economista Sergio Fernández Z. (O. Ugarteche, 2005) tomando datos de la Comisión de Delitos Económicos y Financieros del Congreso de la República, estimó que entre 1993-2000 la corrupción desvió alrededor de \$ 3,439 millones de dólares. Sugiere que la maniobra no tuvo mucha relevancia como valor del PBI sino, más bien, como impacto negativo puesto que las inversiones postergadas, hicieron perder anualmente un 1% de expansión económica.

Frente a esa realidad crítica recomendaba que, entre las reformas y arreglos institucionales de lucha contra la corrupción, deberían comprenderse tres aspectos: el reforzamiento de las instituciones de control dando un mensaje claro de que el corrupto no era invisible; velar por la eficacia y cabal cumplimiento de las leyes; y reducir los criterios de discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios y la transparencia con que se toman esas decisiones.

Además del trabajo de S. Fernández hubieron foros y diversos estudios que trataron el fenómeno de corrupción de fines del siglo XX y todos se animaban a plantear recomendaciones convencidos de que las reformas deberían ser más que audaces; empero después del régimen de transición del presidente V. Paniagua ampliamente reconocido por su austeridad, el gobierno de Toledo que se ufana de ser ejemplo de ética pública, poco a poco fue posicionándose en el centro de denuncias por casos de abuso de poder y corrupción.

En ese escenario complejo, las grandes reformas de lucha contra la corrupción se retrasaron o pasaron al olvido. La caída del asesor C. Almeida por casos de sobornos y cuentas secretas, no solo fue la expresión de frustración sino la vuelta a la convicción inicial de que la corrupción en Perú seguía siendo un problema muy grave porque tiene un impacto negativo en la calidad de la gestión pública y la prestación de los servicios públicos, el crecimiento económico, el desarrollo social y la gobernabilidad.

La postergación de las reformas anticorrupción, sin duda, reflejan el recrudecimiento de la corrupción y el creciente deterioro de la confianza ciudadana frente al desempeño de la política y la economía. Una forma simple de valorar la dimensión del problema de la corrupción, es observando la variación de las calificaciones del Índice de Percepción de la Corrupción -IPC que publica la asociación Transparencia Internacional -TI.

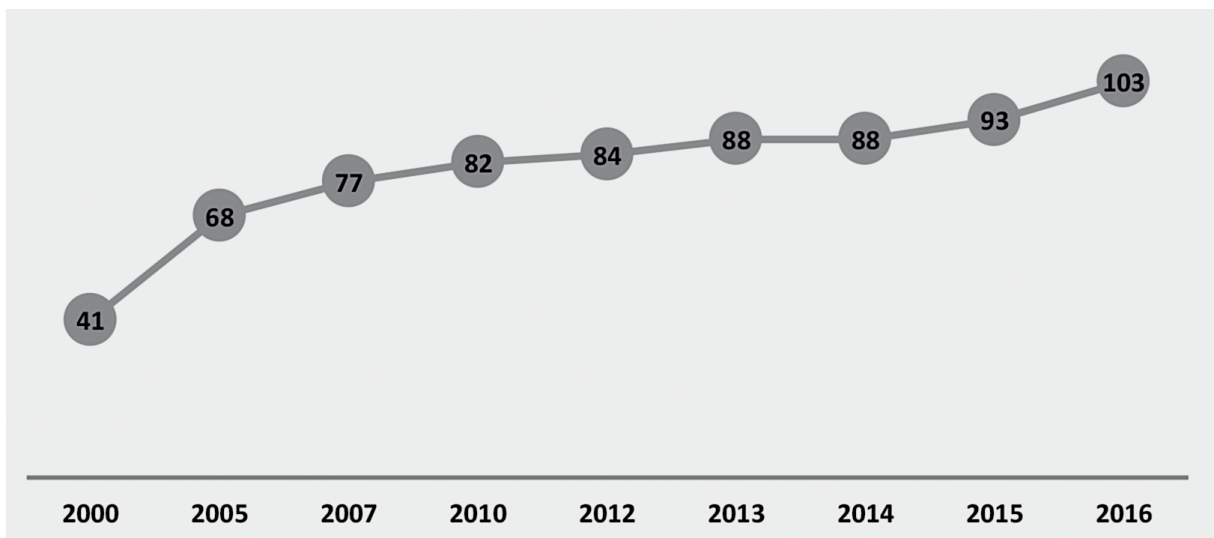
De acuerdo con la fuente consultada Perú desde el año 2000 ha venido retrocediendo posiciones entre los países más corruptos. Según IPC 2000 (TI, 2017), Perú obtenía una calificación de 4.4 puntos más próxima a la media (5.0) ubicándose en el puesto 41° entre 90 países evaluados. Cinco años después, lejos de acercarse a la calificación óptima de 10.0 puntos (país limpio de corrupción), el IPC 2005 le daba una puntuación de 3.5 y caía 27 posiciones al ubicarse en el puesto 68° de un total de 158 países.

Siempre con la ayuda de TI (2017), los registros muestran que Perú en los años siguientes hasta el último registro de 2016 no ha mejorado la percepción del nivel de corrupción en el Sector Público. El IPC 2007 muestra que Perú siguió cayendo al lograr la misma puntuación de dos años atrás, ubicándose en el puesto 77° entre 180 países. El IPC 2010, al no superar la calificación de 2007 lo ubicó en el puesto 82°.

Las tendencias de caída en el ranking de países más corruptos continuaron hasta 2016. Aun cuando TI hizo ajustes en los métodos de evaluación (calificación de 100 puntos) y el sinceramiento de los países evaluados (universo de 176 países), los IPC 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, confieren una calificación oscilante entre 38 y 35 puntos y eso, al final, solo le alcanza para ocupar la vergonzosa posición 103°. Ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.1

Perú: Evolución del IPC 2000-2016



Fuente: TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index: 2000-2016. www.transparency.org/cpi.

Los datos del gráfico muestran que Perú profundiza la crisis de la corrupción puesto que en el quinquenio 2012-2016 cedió 19 posiciones en el IPC global ubicándose entre los países percibidos como los más corruptos del planeta. Estos registros sugieren que la legislación y las políticas anticorrupción implementadas, distan de ser las más idóneas.

Otra forma de conocer la magnitud de la corrupción en Perú, es revisando el trabajo documentado de la Contraloría General de la República –CGR. En 2015, el entonces contralor general Fuad Khoury (2015), daba cuenta que en el periodo 2009-2014 la CGR había iniciado un total de 1,144 procesos judiciales por corrupción que involucraba a 5,847 funcionarios públicos y que el perjuicio económico superaba los 832 millones de soles.

Según F. Khoury la corrupción operaba burlándose de las normas y procedimientos en cinco niveles relacionados con la gestión de los sistemas administrativos de presupuesto, tesorería, inversión pública y compras estatales. Así tenemos:

1. **Proceso de selección.** *Otorgamiento de buena pro a postores que no cumplen requisitos: direccionamiento de las bases de procesos de selección, y fraccionamiento de montos de inversión para evitar el proceso de selección;*
2. **Pagos.** *Desembolsos indebidos por trabajos no ejecutados y excesos en valorizaciones; y adquisición de materiales no utilizados en obras y compras fantasmas;*
3. **Plazos.** *Ampliaciones de tiempos no justificados; e inaplicación de penalidades por incumplimiento del plazo contractual;*
4. **Garantías.** *Aceptación de cartas fianza emitidas por instituciones no autorizadas por la Superintendencia de Banca y Seguros; y falta de renovación de cartas-fianzas; y*
5. **Expediente técnico.** *Construcción de obras sin existencia de expedientes técnicos; y recepción de obras no ejecutadas de acuerdo con los expedientes técnicos.*

Dos años antes, el mismo F. Khoury durante la IV Conferencia Anticorrupción Internacional celebrada en Lima (25-26 setiembre 2013), al denunciar que la corrupción era un lastre que impedía el crecimiento de Perú daba cuenta de que las formas como operaba la red de corrupción en el aparato público, generaban pérdidas anuales al Estado por más de 10 mil millones de soles y que ese monto representaba alrededor del 2% del valor del PBI.

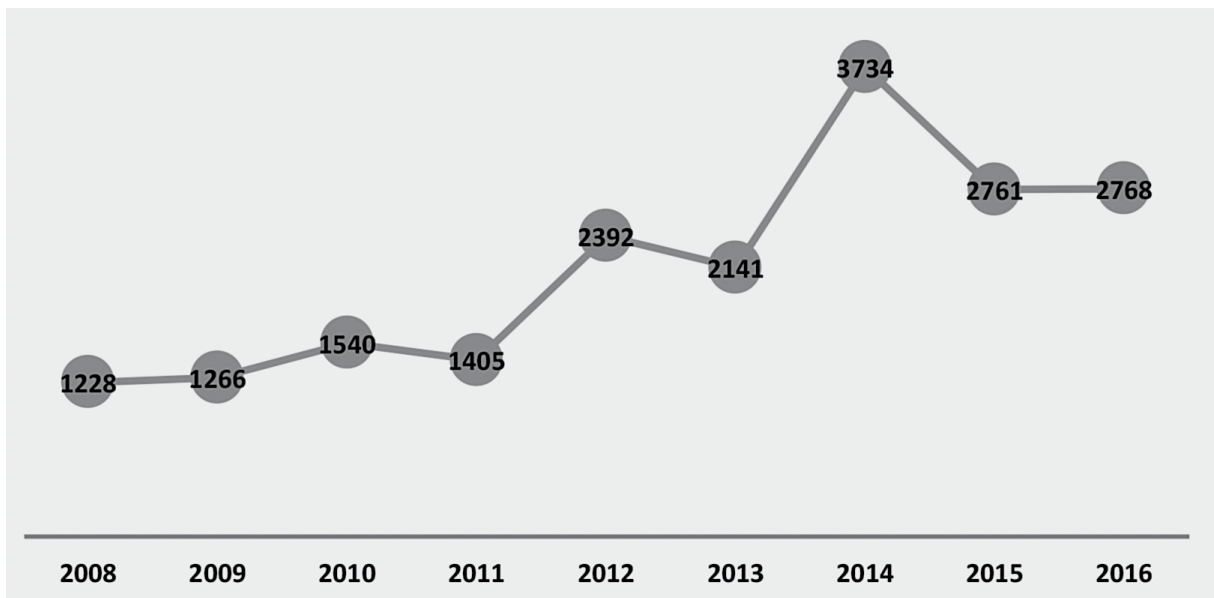
Otros datos preocupantes tienen que ver el crecimiento exponencial de los expedientes de denuncias ingresados al órgano de control. Según el Departamento de Denuncias de la CGR (2017), en el periodo 2008 y 2016 ingresaron 19,235 expedientes de denuncias contra el mal desempeño de servidores en las diferentes reparticiones estatales.

De ese total de denuncias ingresadas, el 55% o 10,354 expedientes fueron contra las municipalidades y empresas municipales; en importancia siguió, 15% o 2,916 expedientes contra los organismos desconcentrados; el 8% o 1,500 expedientes contra los gobiernos regionales; el 7% o 1,454 expedientes contra las instituciones públicas descentralizadas; 4% o 688 expedientes contra las universidades; y la diferencia un 11% o 2,251 expedientes contra diferentes instituciones, entre ellas, 72 expedientes contra el Poder Judicial.

Una situación, por demás preocupante al saber que el registro de 2014 casi triplicó el de 2008. A modo de ilustración, ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.2

Perú: Expedientes de denuncias ingresados a la CGR
Periodo 2009-2015



Fuente: CGR. Departamento de Denuncias. Lima, abril 2017.

Sobre denuncias a funcionarios liados con la corrupción, las cifras de la CGR son alarmantes. De acuerdo con el Boletín Institucional Control N° 28 (Nov. 2014), la CGR había identificado 6,506 funcionarios involucrados en presuntos delitos contra la administración del Estado y la Procuraduría Pública ya había denunciado a 5,771 servidores responsables de provocar un perjuicio económico al Estado por más de 830 millones de soles.

Al explorar las particularidades o perfil de los servidores denunciados, se observa que el 74% trabajaban en las Municipalidades; 15% en el Gobierno Nacional; y la diferencia, 11% en los Gobiernos Regionales. Por el tipo de denuncia, el 58% era penal y el 42% civil. De los 3,338 denunciados penalmente, 37% era por el delito de peculado; 36%, negociación incompatible del cargo; 12%, colusión; y 15%, otros delitos.

Catorce meses después de que la CGR denunciara penalmente a 7 presidentes regionales, a 166 alcaldes y requería que otros 100 alcaldes cumplan con pagar indemnizaciones al Estado, la CGR (2016) informaba que la lista de autoridades en problemas por malos manejos seguía en aumento, al haber iniciado procesos de investigación y denuncias a 15 expresidentes y gobernadores regionales de Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Tacna, Tumbes y Ucayali.

Pero no todo lo que brilla es oro en el reino de la impunidad por las deficiencias con que actúa la Justicia. Hacia enero de 2016 la CGR mostraba su preocupación por el retraso y la benignidad como operaba el Sistema de Administración de Justicia, ya que solo se había sentenciado el 6% de los denunciados; y para diciembre del mismo año (CGR, 2016), se quejaba por la marcha de la Justicia que tarda o no llega, revelando una contingencia de 1,534 casos judiciales sin sentencia.

Como dato adicional y prueba indubitable que explica el progreso de la corrupción facilitada por las imperfecciones con que funciona el Estado y las limitaciones de la Justicia, lo revelan las estadísticas de denuncias y demandas iniciadas por el órgano de control. Según la CGR (2016), en el periodo 2007-2016 se presentaron ante el Sistema de Administración de Justicia nada menos que: 1,326 denuncias (delitos) contra 7,807 funcionarios y 1,032 demandas (indemnizaciones) contra 5,652 funcionarios.

Mientras tanto, el Registro Nacional de Sanciones, Destitución y Despido –RNSDD de la Presidencia del Consejo de Ministros –PCM al 30 de marzo de 2017, comprendía una larga lista de 3,103 servidores públicos con inhabilitación vigente e impedidos de contratar con el Estado. Asimismo, la CGR haciendo uso de su potestad sancionadora, tenía una lista de 577 servidores públicos sancionados. Sin duda, ambas listas seguirán creciendo

con los resultados de nuevas acciones de control, a menos que se cierren las brechas en materia de legislación anticorrupción.

Precisamente, las brechas en materia de legislación anticorrupción no se circunscriben solo a dar más prerrogativas al órgano de control o a la Justicia para que persigan la corrupción a pequeña escala, sino a toda la estructura legal que norma y regula, principalmente la gestión de los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión pública y contrataciones estatales cuyas deficiencias toleran y facilitan la masificación del fenómeno de la corrupción política.

Por ejemplo, la flexibilización del sistema de inversión pública al amparo de las políticas públicas que proponen cerrar las brechas de infraestructura para mejorar la productividad y competitividad del país, ha significado el encarecimiento de las obras públicas y tres niveles de contratación (pequeños, medianos y grandes proyectos), imponiendo serias restricciones a la intervención de los órganos de control. La contratación de medianos proyectos es encargada a comisiones *ad hoc* u organismos internacionales y la de grandes proyectos con declaratoria de emergencia.

Es por eso que la contratación con las constructoras brasileñas Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Grupo OAS y Queiroz Galvao responsables de la ejecución de 30 proyectos por una inversión de casi 4,610 millones de dólares junto a Odebrecht con 23 proyectos por 16,940 millones de dólares, cobra notoriedad por la magnitud de la inversión comprometida y por el nivel de autoridades y funcionarios involucrados pues como lo demuestra la operación judicial “*Lava Jato*”, muchos de los procesos se cumplieron no con apego a la ley sino con sobornos.

Visto así el problema, queda claro que el Sistema de Administración de Justicia asume el difícil reto de esclarecer la trama de los sobornos en la contratación de medianos y grandes proyectos de inversión pública, mientras el Sistema de Control persistirá en la pesquisa de corrupción a pequeña escala. No obstante, preocupa la poca atención que merece el trabajo del órgano de control que optimiza el margen de maniobra que le franquea el ordenamiento legal vigente.

Según precisa la CGR (2017), la contratista Odebrecht en el periodo 1998-2015 ha celebrado contratos para ejecutar 23 proyectos de inversión por la suma de 16,940 millones de dólares. Del total, solo auditó 16 proyectos por la suma de 11,271 millones de dólares y como resultado de los exámenes, ha estimado que el perjuicio económico asciende a 283 millones de dólares, debido a irregularidades en los procesos constructivos e incrementos injustificados de costos y precios.

Aquí lo que llama poderosamente la atención, es el hecho que la CGR (2017), haya remitido 14 informes de acciones de control a igual número de carpetas o procesos tanto al Poder Judicial como al Ministerio Público sobre las irregularidades

en la construcción de seis proyectos de inversión contratados a la empresa Odebrecht desde 2003 sin merecer el debido tratamiento y cautela de los intereses del Estado ya que se ha seguido celebrando nuevos contratos en los años siguientes.

Ahora se sabe que esos nuevos contratos solo han prosperado, gracias al reparto de sobornos entre 2005-2014. Según la estación CNN Español (2017), el Departamento de Justicia de los EE UU días antes de la navidad de 2016 reveló que 12 países recibieron 788 millones de dólares en sobornos de parte de Odebrecht a cambio de contratos y que 29 millones de dólares llegaron a autoridades y funcionarios peruanos, entre ellos, el ex presidente A. Toledo quien habría recibido 20 millones.

Poco después y como ya es de dominio público, un acuerdo de colaboración suscrito entre las Fiscalías de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, México y Venezuela, facilitaba el intercambio de datos e información relevante y las primeras pesquisas determinaron que las coimas se hicieron efectivas desde el Departamento de Operaciones Estructuradas de Odebrecht hacia cuentas Offshore que fueron abiertas en paraísos fiscales.

Hasta aquí, lamentablemente es válida la aseveración del historiador A. Quiroz en el sentido que la corrupción en Perú es sistemática y sistémica. Todo parece indicar que las reformas y arreglos institucionales que se hicieron entre 2001-2004 sólo fueron medidas “cosméticas” pues como ya se sabe, había la predica de la moralidad al más alto nivel del Gobierno; pero la práctica del soborno ya se había instalado en Palacio.

Lo más grave está en el hecho que la corrupción a inicios del presente milenio, haya encontrado apoyo y aliento en el modelo económico, al que tampoco se ha comprendido en las reformas y arreglos institucionales. Es este caso, la política y el sistema mismo resultan siendo más que permisivos y sin capacidad para poner freno a la creciente corrupción que domina el más alto nivel del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades o Gobiernos Locales.

Aun cuando el secreto que es parte constitutiva de la corrupción asociada al poder y al beneficio, impide hacer una medición cuantitativa tanto del desvío de fondos públicos como de los sobornos dados a los corruptos, es válida la medición cualitativa como percepción de los ciudadanos o actores sociales o agentes económicos que permiten conocer tendencias e identificar sectores críticos dentro del aparato estatal y de la Sociedad.

En ese contexto y tal como ya se han revisado datos de los trabajos de Transparencia Internacional, la percepción del nivel de la corrupción en el sector público dentro del país también se puede observar a través de estudios y encuestas

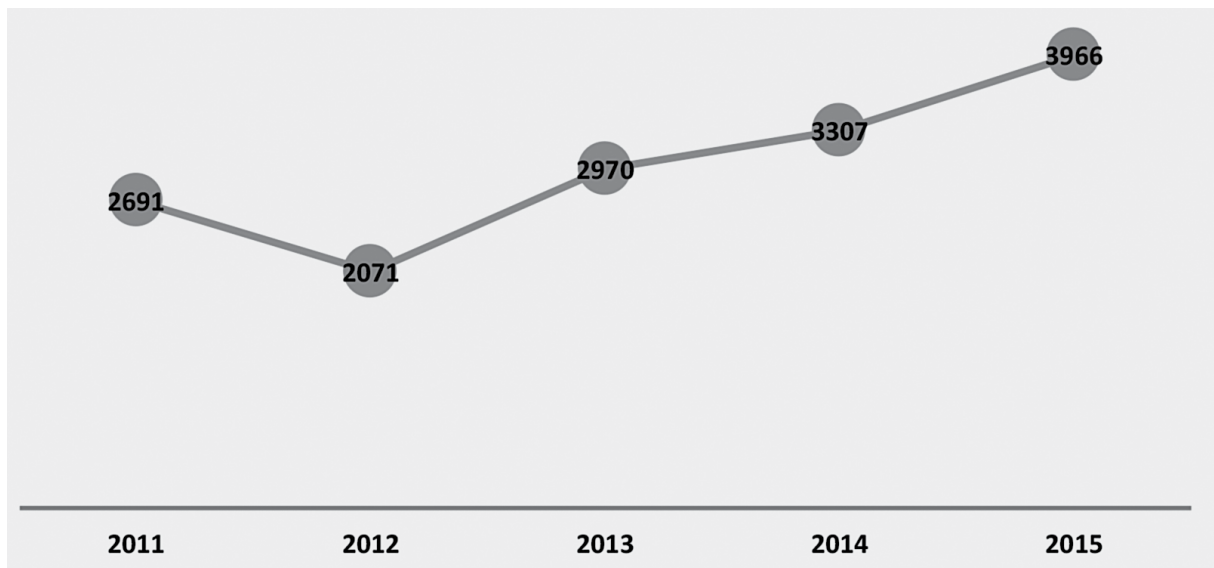
públicas y privadas. Un primer pulso de la corrupción lo brinda el Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana 2011-2015 del Instituto Nacional de Estadística de Informática –INEI.

Según el INEI (2016), los delitos contra la administración pública registrados por las Fiscalías Penales y Mixtas del Ministerio Público en 2015 fueron 51,223 casos representando el 9,9% del universo y las personas con sentencia condenatoria sumaron 4,074 en total. Es decir, diez de cada cien delitos y siete de cada cien personas con sentencia tienen relación directa con la corrupción en la administración pública.

La misma fuente, da cuenta que en el periodo 2011-2015 las denuncias contra la administración pública de acuerdo con la clasificación que establece el Código Penal según gravedad y acción, ocupan la séptima posición de entre 20 tipos penales más frecuentes; y que, el número de casos ha estado en constante crecimiento. Situación parecida ocurre con el comportamiento de las denuncias por corrupción de funcionarios ingresadas a las diversas Fiscalías del Ministerio Público. Ver gráficos siguientes:

GRÁFICO N° 2.3

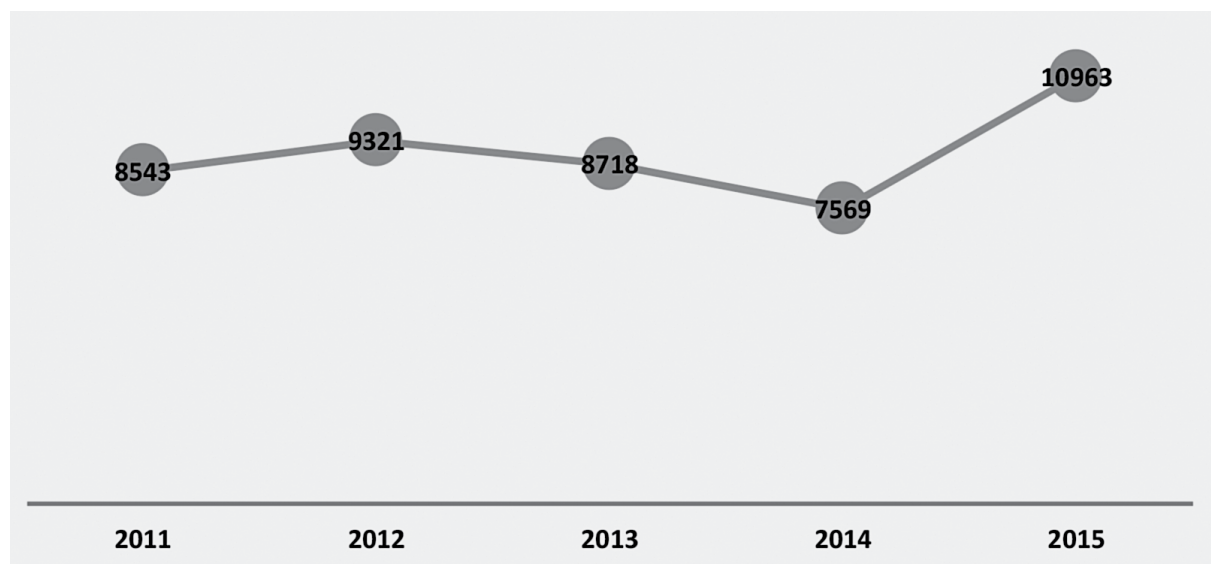
PERÚ: Denuncias por delitos contra la administración pública
Periodo 2011-2015



Fuente: INEI. Anuario estadístico de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana 2011-2015. Lima, octubre 2016.

GRÁFICO N° 2.4

PERÚ: Denuncias por corrupción de funcionarios
Periodo 2011-2015



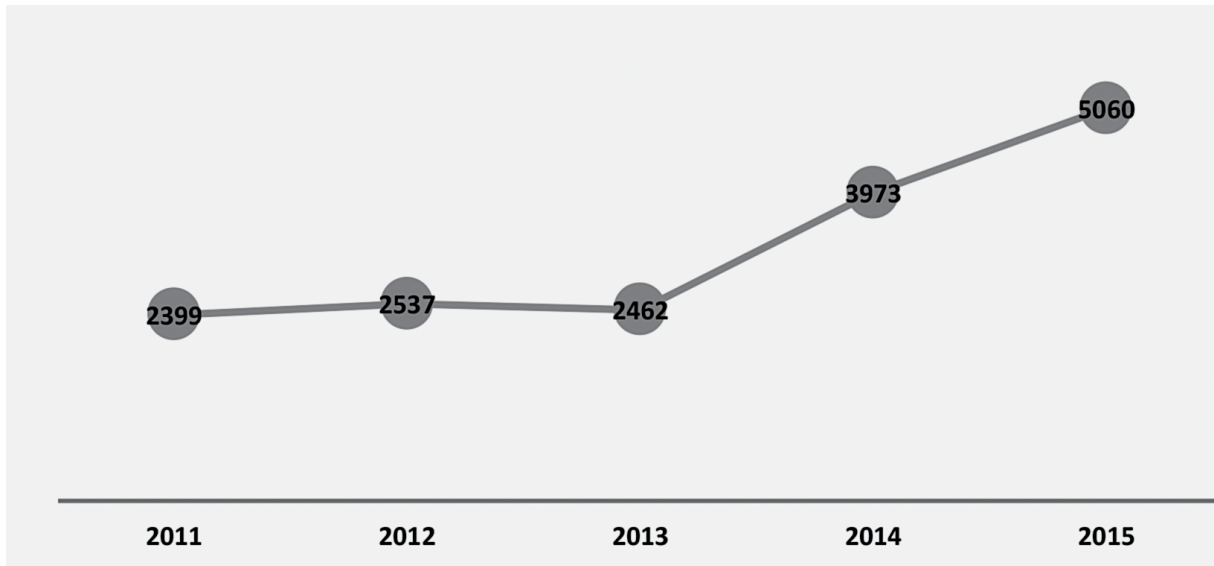
Fuente: INEI. Anuario estadístico de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana 2011-2015. Lima, octubre 2016.

Los datos del Gráfico 1.3 muestran que en el curso de cinco años las denuncias por delitos contra la administración pública crecieron en 47,3% al pasar de 2,691 denuncias en 2011 a 3,966 en 2015. La misma tendencia se observa en el Gráfico 1.4 que crece 28,3% con relación a 2011, pero grave la situación si se compara la variación con relación al 2014 que creció en 44,8%.

Otros datos ilustrativos que explican la magnitud del mal endémico de la corrupción es el número de personas detenidas por delitos contra la administración pública. En cinco años creció en 110,9% y entre 2013 y 2015 a un ritmo promedio anual de 35% hasta acumular 105,5%. La misma tendencia se observa en el número de personas con sentencia condenatoria, los registros indican que en 2014 fueron sentenciadas 3,897 personas y el 2015 otras 4,074 personas. A modo de ilustración, ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.5

PERÚ: Personas detenidas registradas por delitos contra la administración pública Periodo 2011-2015



Fuente: INEI. Anuario estadístico de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana 2011-2015. Lima, octubre 2016.

Un segundo pulso, se puede observar en los resultados de los Estudios de Opinión de Ipsos. Según la IX Encuesta Anticorrupción (2015), la corrupción era identificada como el segundo de los tres principales problemas del país con una incidencia de 46%, después de la delincuencia, 62° y antes del consumo de drogas, 30%.

Los datos de estudios anticorrupción realizados por Ipsos desde 2002 hasta 2015 por encargo de Proética capítulo peruano de Transparencia Internacional, muestran una preocupante tendencia al incremento de la percepción del público al pasar de una incidencia de 29% en 2002 hasta el registro de 46% en 2015, pasando por un pico de 51% en 2007, es decir, al cabo de nueve años se registra una variación acumulada de 188%.

Otro estudio del año siguiente sobre los principales problemas de Latinoamérica (Ipsos, 2016), ubican a la corrupción como el primer problema entre los tres más importantes con una incidencia de 59%, seguido de la inseguridad, crimen y violencia con 56% y educación inadecuada con 37%. Por países, la percepción de la corrupción estaba en primer lugar entre las sociedades de Brasil, Bolivia, Colombia y México, y segundo en las de América Central y el Caribe.

En un estudio más reciente la percepción del público es que la corrupción persiste y tiende a agravarse. Según la Opinión Data N° 217 resumen de encuestas de a la opinión pública (Ipsos, 2017), entre 11 alternativas propuestas la corrupción era una de las tres primeras razones por las cuales desaprobaba la gestión del presidente P. P. Kuczynski.

Un escenario de desencanto era la percepción del público con respecto al avance de la lucha contra la corrupción, el 36% consideraba que seguía igual, 36% retrocediendo, frente a una minoría de 18% que percibía un progreso; y un 3% que no precisaba una opción.

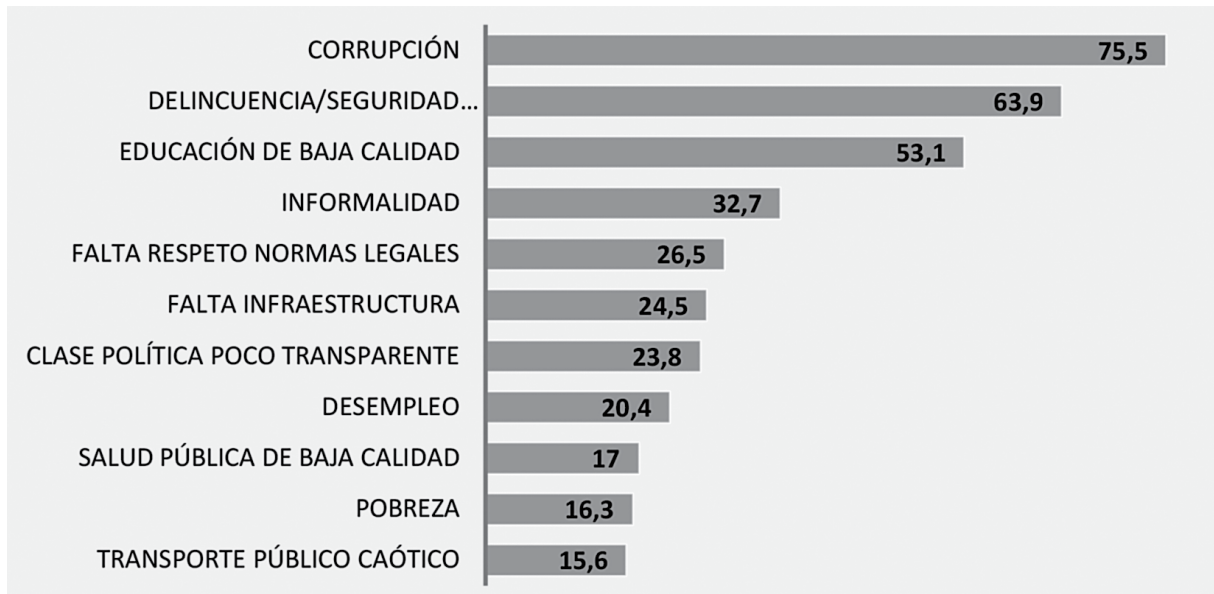
Otro indicador bastante pesimista o desalentador era la percepción de que al año 2021 la situación crítica no habría sufrido cambios favorables. El 40% cree que al I Bicentenario de la Independencia nacional la corrupción habrá aumentado y el 35% algo conservador que seguirá igual, frente a una minoría optimista de 16% que percibe una disminución; mientras el 9% le es indiferente al no precisar una opción.

En otro informe de alcance mundial, Asuntos Públicos de IPSOS (2017), la segunda preocupación de la gente es la corrupción financiera y política, 54%; después de la primera que era crimen y violencia, 67%; mientras que la tercera preocupación era la educación, 40%. Sobre la marcha del país, la mayoría de peruanos pensaba que el país estaba en el camino equivocado, 63%, frente a una minoría que percibía estar en el camino correcto, 37%. Un desencanto con relación año anterior, 51%.

Un tercer pulso lo muestra un estudio de Centrum Opinión a gerentes y ejecutivos sobre corrupción, PBI y desastres (El Comercio, 2017) que ubica a la corrupción como el problema más importante del país, 75,5%; luego la delincuencia e inseguridad ciudadana, 63,4%; la baja calidad de la educación, 53,1%; la informalidad, 32,7%; la falta de respeto a las leyes, 26,5%; la falta de infraestructura, 24,5%; y clase política poco transparente, 23,8%. A modo de ilustración, ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.6

PERÚ: Problemas nacionales más importantes, hoy
(Porcentaje)



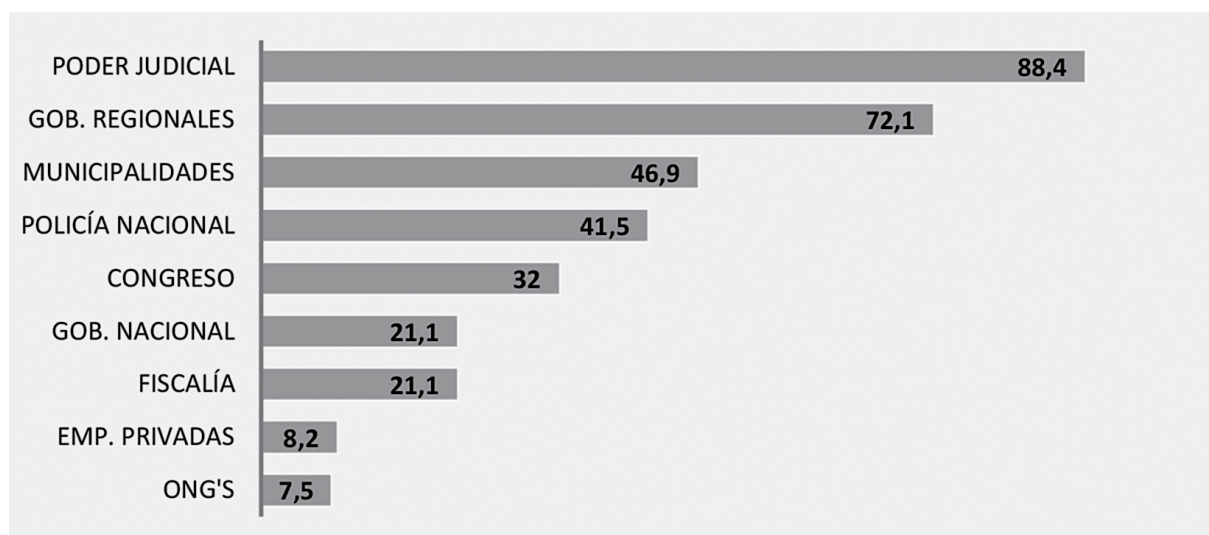
Fuente: Centrum Opinión. Encuesta a gerentes y ejecutivos del país. El Comercio, edición del 03-05. Lima, mayo 2017.

En ese caso, los resultados del sondeo no precisan alguna culpa en la gente de negocios puesto que al ser preguntados sobre las organizaciones más corruptas, la mayoría apunta al Poder Judicial, 88,4%; luego una larga lista de instituciones públicas, hasta que el octavo y penúltimo lugar aparecen las empresas privadas, 8,2%, aquellas que hacen negocios con el Estado.

Otros datos relevantes entre la opinión de la gente de negocios, es la percepción de que en los próximos cinco años la corrupción no disminuiría, 29,9%; el fenómeno aumentará, 26,5% y seguirá igual, 43,5%. Una minoría percibe que la corrupción perjudica regular o poco a las empresas el 2,1%; y la gran mayoría bastante, 71,4%; y mucho, 26,5%. Por el tamaño de las empresas, una minoría percibe que las empresas pequeñas y medianas son más corruptas el 12,3%; y la mayoría que son las grandes, 40,8% y que en todas hay corrupción, 46,9%. Ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.7

PERÚ: Organizaciones más corruptas, hoy
(Porcentaje)



Fuente: Centrum Opinión. Encuesta a gerentes y ejecutivos del país. El Comercio, edición del 03-05. Lima, mayo 2017.

Desde otro ángulo, el trabajo de Jorge L. Daly y Óscar D. Navas (2015) sobre la corrupción en la visión del ejecutivo peruano resulta muy patético en el sentido que observa un fenómeno social en aumento y, a la vez, el crecimiento de su economía, con que concluye en que el ejecutivo, no padece ni sufre las consecuencias de la corrupción. Algo más preocupante, es la percepción de que no obstaculiza la marcha del negocio, considerándola “*más un lubricante que una carga onerosa*”.

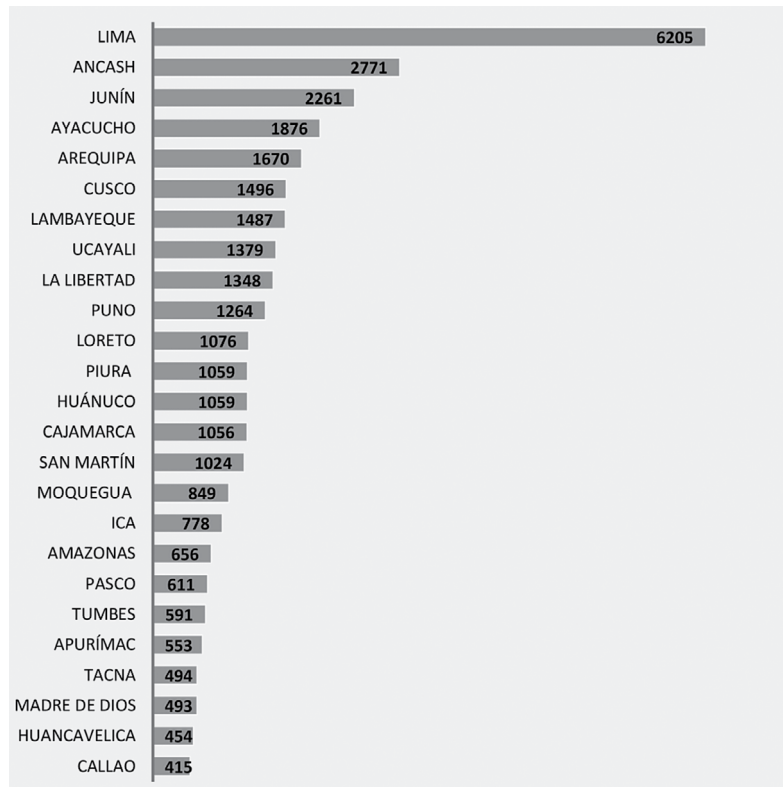
Otra de las conclusiones del trabajo de Daly y Navas, es que el ejecutivo convive con un pacto implícito con funcionarios públicos que lo obligan a renunciar a una parte de sus ingresos con lo que se convierte en una parte del engranaje de la corrupción. Asimismo que, ese nexo público-privado que se ha tejido en los últimos años revelan una actitud propensa a la corrupción que, “*piadosamente se podría calificar como negligencia benigna*”.

Observan también que, en un contexto de una Sociedad desarticulada, larga tradición de impunidad, hacer negocios satisfactorios con sobornos a servidores públicos y pobreza reduciéndose, la corruptela casi endémica, *“no augura una catástrofe inminente... el país en teoría puede asumir los costos de la corrupción sin que estos constituyan impedimentos graves en la ruta hacia la modernización económica...”*.

Finalmente, el Mapa de la Corrupción elaborado por la Defensoría del Pueblo (2017), permite conocer la real magnitud que ha alcanzado la corrupción, gracias a la benignidad del marco jurídico vigente, la desarticulación de las políticas anticorrupción, la debilidad de las instituciones que persiguen y sancionan los delitos y, siendo evidente, la tolerancia ciudadana en la medida que las personas van perdiendo confianza en la forma como actúa la política y la economía. Ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.8

PERÚ: Mapa de la Corrupción
Según número de casos por departamento al 31-12-2016



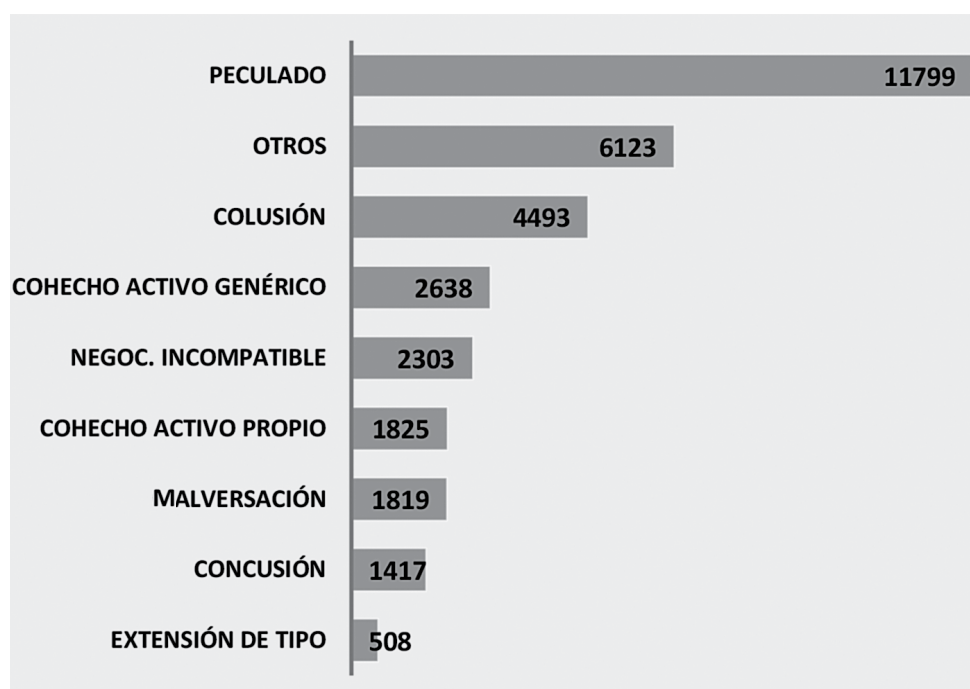
Fuente: Defensoría del Pueblo. Radiografía de la Corrupción en el Perú. Lima, mayo 2017.

De acuerdo con los datos expuestos, los diez departamentos que en conjunto concentran el 66% del total de los casos de corrupción serían: Lima (6,205 casos), Ancash (2,771 cc), Junín (2,261 cc), Ayacucho (1,876 cc), Arequipa (1,670 cc), Cusco (1,496 cc), Lambayeque (1,487 cc), Ucayali (1,379 cc), La Libertad (1,348 cc) y Puno (1,264 cc). Sólo Lima tiene el 19%.

Por el tipo de delito, el 50% de los casos de corrupción en proceso de investigación por las autoridades del Ministerio Público y el Poder Judicial eran peculado y colusión; y por el nivel de gobierno, el 42% de los casos involucraban a autoridades y funcionarios de las municipalidades provinciales y distritales. A modo de ilustración ver gráficos que siguen:

GRÁFICO N° 2.9

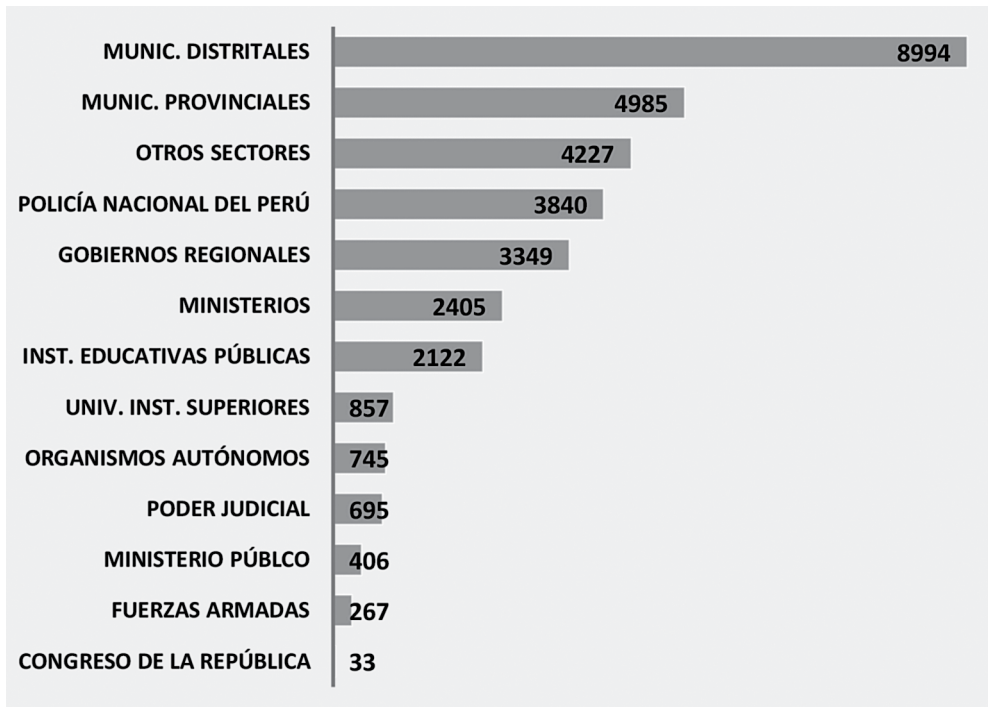
PERÚ: Delitos de corrupción, según número de casos



Fuente: Defensoría del Pueblo. Radiografía de la Corrupción en el Perú. Lima, mayo 2017.

GRÁFICO N° 2.10

PERÚ: Delitos de corrupción, según instituciones involucradas



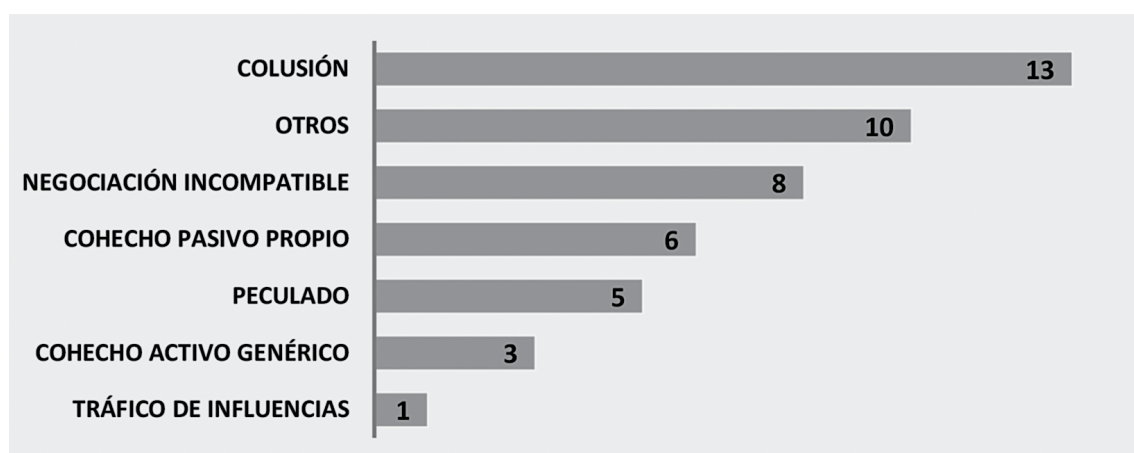
Fuente: Defensoría del Pueblo. Radiografía de la Corrupción en el Perú. Lima, mayo 2017.

Respecto de las investigaciones relacionadas con la contratista brasileña Odebrecht, el Ministerio Público a organizado 27 carpetas en ocho sedes fiscales, solo en Lima hay 17 casos; 2 en Ancash; 3 en Cusco; y 1 en Callao, Loreto, Lambayeque, madre de Dios y Piura, respectivamente.

Por el tipo de delito, la fuente consultada ha identificado un total de 46 delitos por los que han sido denunciados funcionarios públicos en ocho departamentos del país. De ese total, el 39% son delitos por corrupción de funcionarios y el 39% colusión y peculado. Ver gráfico que sigue:

GRÁFICO N° 2.11

PERÚ: Delitos de corrupción atribuidos a Odebrecht, según tipo



Fuente: Defensoría del Pueblo. *Radiografía de la Corrupción en el Perú*. Lima, mayo 2017.

Otro dato preocupante que recoge la Defensoría del Pueblo de los registros de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, es que durante las Elecciones Regionales y Municipales de 2014 el ente especializado emitió un informe dando cuenta de que el 92% de los alcaldes estaban siendo investigados por delitos contra la administración pública; asimismo, que más del 50% de los alcaldes provinciales (454 aa) y distritales (1245 aa), en investigación postulaban a la reelección.

A modo de reflexión, precisa que el entorno de la corrupción desde hace unos 25 años ha sido propicio para el desarrollo del Sector Privado pero no necesariamente para el desarrollo social al tiempo que se ha fortalecido más que el Estado y esa ventaja puede desbordar la acción pública reguladora y de control. Concluye en que, *“de la fragilidad institucional del Estado se puede aprovechar la gran empresa que ejerce un éticamente impropio cabildeo de modo legal, pero también la empresa que actúa al margen de la ley. El ejecutivo peruano todavía no ha tomado conciencia de este peligro”*.

Ante tal magnitud del problema de la corrupción y la poca reacción del Estado, no se tendrían mayores comentarios que hacer sino fuera porque nuevos

datos e información provocan mayor indignación por la notable indiferencia. La Décima encuesta nacional sobre percepción de la corrupción de Proética (2017) indican que la corrupción (52%) es el segundo problema del país después de la delincuencia (57%); mientras tanto, el informe del INEI (2017) la coloca como el principal problema (50,0%) seguido de la delincuencia (43,1%).

Tal como se ha tratado el fenómeno de la corrupción, los datos e información antes revisada e ilustrada gráficamente, permiten sustentar la idea de que la corrupción no solo es uno de los principales problemas del país y, a la vez, una de las principales causas que impiden el crecimiento económico, el desarrollo social y la gobernabilidad del país, sino también, un problema con marcadas tendencias a mayor crecimiento que resiste la acción de las débiles medidas anticorrupción.

De momento, la Sociedad sigue con atención una infinidad de denuncias y procesos por casos de abuso de autoridad y corrupción contra funcionarios del más alto nivel de gobierno desde 2001, inclusive hasta la actualidad. Denuncias recientes revelan que los contratos y adendas suscritas con la Corporación Kuntur Wasi sobre el aeropuerto de Chinchero en Cusco y, el Grupo OAS para el proyecto Vía Parque Rímac en Lima, habrían provocado grave perjuicio económico al Estado.

El curso de las investigaciones y la decisión de los jueces sobre el caso “*Lava Jato*” por el pago de sobornos y otros que deriven de las pesquisas a los contratos con OAS, Camargo Correa, Queiroz Galvao y Andrade Gutierrez, entre otras. Como se comprenderá esto solo compete la aplicación de las leyes vigentes en casos ya identificados; pero siguen pendientes de resolver las brechas de la legislación preventiva que permitan anticipar nuevas faltas y nuevos asaltos a las arcas del Estado.

Como se ve, hay una situación muy compleja que no es nueva sino que cada año se reedita peligrosamente, casi como una reacción natural a la expansión económica y la creciente urbanización que, de no ponerse coto, seguirá dañando al Estado y postergando las legítimas aspiraciones de la Sociedad de disfrutar de las condiciones necesarias para asegurar el crecimiento y bienestar duradero de las familias peruanas.

La ventaja es que ahora hay mayor comprensión colectiva para encarar el fenómeno social y es por eso que la Sociedad reclama todo el peso de la ley para con los corruptos, pero la contingencia sigue siendo, ¿Qué hacer para prevenirla y evitar más daño en el futuro? Ahora las agendas legislativas persisten en la severidad de las penas; ¿pero eso será suficiente? Sin duda, hay la convicción de que no.

2.9. CORRUPCIÓN Y DESARROLLO

La corrupción en todas sus prácticas tiene un duro impacto en la calidad de vida de las personas y en el medio ambiente, en vista que el robo de los recursos y fondos públicos restan capacidades de gasto e inversión al Estado para facilitar la expansión de oportunidades a los ciudadanos que significa mejor prestación de servicios sociales (agua, desagüe, salud, educación, vivienda, etc.) y adecuada dotación de infraestructura productiva, económica y social.

Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD concibe que el desarrollo tiene por objetivo ampliar las oportunidades de las personas, centrándose de manera general en la riqueza de la gente (desarrollo humano) y no solo en la riqueza de las economías (desarrollo económico). Para sensibilizar a la Sociedad y alentar la formación de una mejor conciencia mundial para la práctica de una cultura de desarrollo, anualmente entrega un informe que mide los cambios en indicadores de la calidad de vida de las personas en 188 países y regiones de los cinco continentes.

Desde los albores de la vida independiente a comienzos del siglo XIX los pueblos de América Latina y otros, abrazaron con fervor la libertad y la paz convencidos que la libre determinación los ayudaría a superar las condiciones de miseria y de pobreza en las que vivieron por casi tres siglos bajo el dominio colonial español. Como antes la pobreza y la desigualdad social apoyaron el fracaso del sistema colonial, ahora las persistentes brechas de desarrollo desafían las débiles democracias e impiden el desarrollo de las economías.

En ese contexto, la corrupción contribuye a la profundización de las brechas de pobreza y desigualdad social por cuanto se apropia de recursos públicos destinados a la provisión de bienes y servicios en pueblos y zonas dispersas y desintegradas carentes de condiciones adecuadas para la vida y el trabajo. Una forma práctica de explicar esta penosa situación, es observando como las empresas contratistas se coluden con funcionarios para robar y, con lo poco que queda, es imposible prestar servicios y construir obras públicas en pueblos distantes de las ciudades que viven en pobreza y extrema pobreza.

Según el PNUD (2014), en la mayoría de los países de América Latina los esfuerzos del desarrollo durante las últimas tres décadas han estado acompañados por un intento de modernizar las instituciones públicas y mejorar la gobernabilidad democrática. Que, los procesos de fortalecimiento de los gobiernos para hacerlos más eficientes, transparentes y responsables ante los ciudadanos, junto a una

mayor responsabilidad financiera y el aumento de poderes para la prestación de servicios han creado oportunidades para mejorar la gobernabilidad; sin embargo, también han traído mayores riesgos y en aumento.

Precisamente, el PNUD (2013) y la UNODC quien ha instituido del 9 de diciembre como Día Internacional Contra la Corrupción, sustentan la campaña “*Cero Corrupción 100% Desarrollo*” en las reflexiones y sugerencias siguientes:

La corrupción es el mayor obstáculo al desarrollo económico y social en todo el mundo. Cada año se paga un billón de dólares en sobornos y se calcula que se roban 2,6 billones de dólares anuales mediante la corrupción, suma que equivale a más del 5% del producto interior bruto mundial.

Según el PNUD, se calcula que en los países en desarrollo se pierde, debido a la corrupción, una cantidad de dinero diez veces mayor que la dedicada a la asistencia oficial para el desarrollo. Pero la corrupción no solo se lleva el dinero de donde más se necesita, sino que además, debilita a los gobiernos y ello, a su vez, puede exacerbar el problema de las redes de delincuencia organizada y fomentar delitos como la trata de personas, el tráfico de armas y migrantes, la falsificación y el comercio de especies en peligro de extinción.

En consecuencia, la corrupción nos afecta a todos y puede provocar:

- ***Menos prosperidad:*** *La corrupción impide el desarrollo económico, debilita el estado de derecho y despilfarra el talento y los recursos valiosos. Cuando la corrupción está muy extendida, las empresas son reacias a invertir; porque los costos de hacer negocios son considerablemente mayores. En los países corruptos que son ricos en recursos naturales la población no suele beneficiarse de esa riqueza. La corrupción, además, debilita las estructuras de seguridad como, por ejemplo, la policía. A la larga, la corrupción impide a las personas, a los países y a las empresas desarrollar su potencial.*
- ***Menos respeto por los derechos:*** *La corrupción socava la democracia, la gobernanza y los derechos humanos debilitando las instituciones públicas que son la base de una Sociedad justa y equitativa. La compra de votos en las elecciones perjudica al proceso democrático, y la justicia queda en entredicho cuando los delincuentes pueden librarse de las consecuencias de sus actos mediante sobornos. Los pueblos indígenas y las mujeres son especialmente vulnerables a la corrupción. Dada su exclusión geográfica y social y su falta de acceso a la protección jurídica de que disponen otros miembros de la Sociedad, sus derechos económicos, sociales y culturales se ven amenazados por la corrupción.*

- **Menos prestación de servicios:** *La corrupción desvía los fondos destinados a prestar servicios básicos como la atención sanitaria, la educación, el suministro de agua limpia y la vivienda. Un funcionariado corrupto obstaculiza enormemente la capacidad del gobierno de cubrir las necesidades básicas de sus ciudadanos. En los países en que la ayuda internacional tiene por objeto mejorar la calidad de vida, la corrupción lo imposibilita y puede poner en peligro financiaciones futuras.*
- **Menos empleo:** *Cuando se adjudican empleos sin tener en cuenta los méritos de los candidatos, sino recurriendo al nepotismo, se deniegan oportunidades. Muchas veces la corrupción significa todavía menos acceso al empleo para los pobres, las mujeres y las minorías. Además, como la corrupción desalienta la inversión extranjera, se crean todavía menos oportunidades de empleo.*

Erradicar la corrupción se ha convertido en un elemento fundamental para alcanzar metas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Combatir ese flagelo es una gran prioridad estratégica para los organismos de desarrollo y un número cada vez mayor de países.

Con la corrupción todos pagamos un precio. Cualquiera puede ser una víctima de la corrupción, cuando hay prácticas corruptas, hay un perjuicio, sin excepciones. Como se demuestra en estos ejemplos, la Sociedad sufre las consecuencias de la corrupción.

- ▶ *Corrupción: ¿desarrollar la infraestructura de un país o enriquecer cuentas corrientes privadas? Cuando hay contratos lucrativos, el soborno, el fraude y la malversación pueden plagar los grandes proyectos de infraestructura. Si se roba dinero, puede que la infraestructura en cuestión no se construya, se construye a medias o se construye sin cumplir los requisitos de calidad mínimos.*
- ▶ *Corrupción: la educación, el fraude y el futuro de nuestros hijos en juego. Ejemplos: el fraude académico, el despilfarro en la contratación, los profesores absentistas, etc.*
- ▶ *Corrupción: un perjuicio para la salud. Pérdida de enormes cantidades de recursos que pueden destinarse a la sanidad, adquisición de productos farmacéuticos, etc.*
- ▶ *Corrupción: suben los impuestos y tal vez sin que usted se dé cuenta. La corrupción dificulta el desarrollo económico y desvía fondos destinados a reducir la pobreza.*

- ▶ *Corrupción: se vende el planeta Tierra. Desafíos ambientales con la extracción con altos niveles de corrientes financieras ilícitas. Amenaza de las especies protegidas con el tráfico de animales y el transporte de madera ilegal; asimismo, vertidos ilegales en los ríos como resultado de pago de sobornos a funcionarios.*

Las soluciones: Para prevenir y combatir la corrupción es preciso aplicar un enfoque integral, lo cual solo es posible en un clima de transparencia, rendición de cuentas y participación de todos los miembros de la Sociedad. Los gobiernos, el sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones de la Sociedad civil y el público en general deben trabajar juntos para poner freno a ese delito. A continuación figuran algunos ejemplos de cómo esos sectores de la Sociedad pueden contribuir a mejorar la situación.

Para el PNUD y la UNODC, la lucha contra la corrupción nos incumbe a todos, por las razones siguientes:

La corrupción socava la capacidad de los gobiernos de servir a sus ciudadanos porque corroe el estado de derecho, las instituciones públicas y la confianza en los líderes. La corrupción actúa como un freno para el desarrollo y niega a millones de personas de todo el mundo la prosperidad, los derechos, los servicios y el empleo que necesitan desesperadamente y que se merecen.

Donde impera la corrupción se ve amenazada la democracia, requisito previo para el desarrollo. Por tanto, el desarrollo sostenible no es solo un objetivo en sí mismo, sino también el antídoto más eficaz contra la corrupción. Con la CNUCC, el mundo cuenta con un poderoso instrumento para luchar contra una lacra mundial. Usemos las medidas de gran alcance que contempla la Convención para ayudar a impulsar el desarrollo, sacar a los países de la pobreza y construir Sociedades más justas y equitativas.

En la perspectiva del PNUD que es el organismo competente de la gobernanza mundial en materia de desarrollo y en el marco de UNODC en la competencia de la lucha contra la corrupción, en 2015 los 193 Estados miembros de la ONU proclamaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consistente en la propuesta de realizar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS en el periodo 2016-2030. Ello en vista de que, pese a todos esfuerzos posibles, no se pudieron lograr al 2015 las metas de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en el año 2000.

Efectivamente, el ODS N° 16: **Paz, Justicia e Instituciones Sólidas** (CEPAL, 2016), espera al 2030, “Promover Sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Para el propósito, ha previsto las metas siguientes:

1. *Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo*
2. *Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños*
3. *Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos*
4. *De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada*
5. *Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas*
6. *Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*
7. *Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades*
8. *Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial*
9. *De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos*
10. *Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales:*
 - a. *Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia*
 - b. *Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.*

Como se puede observar, además de las políticas globales anticorrupción y apuestas por un futuro más gobernable y en desarrollo, existe no solamente una sólida estructura global contra la corrupción, sino también, compromisos y obligaciones de todos los Estados. Sin embargo, como siempre ocurre, la sola

percepción de los problemas no resulta ser una herramienta útil a la hora de echar andar el aparato público ya que siempre se apoya en datos e información de registros e indicadores verificables y medibles.

En el caso de Perú, esa apreciación se puede sustentar en los resultados de un reciente estudio sobre los planes sectoriales de dieciséis ministerios realizado por la Defensoría del Pueblo (2017), lo mismo en el Informe de evaluación del PNLCC 2012-2016 de la CAN (2016). Ambos, ponen atención en los planes estratégicos y en los planes operativos que son determinantes para la distribución de los recursos y que los fondos presupuestales carecen de indicadores.

Al respecto y retomando el enfoque del PNUD sobre la corrupción en los proyectos de infraestructura, sumado a la forma como operan los Sistemas Administrativos de Planeamiento, Presupuesto, Inversión Pública y Contrataciones del Estado, queda claro que los contratos sobre prestación de servicios y ejecución de obras públicas son dominados por la presión de las ciudades donde el presupuesto abunda; desatendiendo las urgentes necesidades de las poblaciones vulnerables ajenas a la dinámica urbana.

Así la aspiración del desarrollo queda subordinada a los residuos de la torta fiscal que disfruta la gran corrupción, tal como ha quedado comprobado en los contratos celebrados con las constructoras brasileñas en grandes obras de infraestructura sin estudios y sin un cuadro de costos y precios que presionan sobre abusivos incrementos, hoy bajo investigación judicial, gracias a las pesquisas del escandaloso caso judicial brasileño “*Lava Jato*”.

En ese ambiente de investigación judicial y discusión académica, política y legislativa en la búsqueda de alternativas jurídicas de mayor sanción y, sobre todo, de prevención, la falta de datos e información sobre el robo de los fondos públicos a manos de la corrupción, revela la ausencia de instrumentos técnicos de medición que permitan realizar la cuantificación del desvío de fondos públicos que impiden el desarrollo social y económico.

Al respecto, existe una diversidad de datos que resultan de aplicar varias fórmulas matemáticas o simplemente, al azar, tal como ya se ha visto anteriormente. Por ejemplo, A. Quiroz (2013), estima que el monto de la corrupción durante el periodo 1990-2000 pudo haber llegado a representar alrededor del 4,5% como valor del PBI. Desde otro ángulo, S. Fernández (Ugarteche, 2005), calcula que en el periodo 1993-2000 el desvío de fondos fue de US\$ 3,439 millones y que esa práctica corrupta ha impedido que el PBI haya crecido alrededor del 1% anualmente.

En cambio, el ex contralor F. Khoury sostiene que la corrupción roba al país S/. 10,000 millones y que, ese monto representaba el 2% del PBI. Por otra parte,

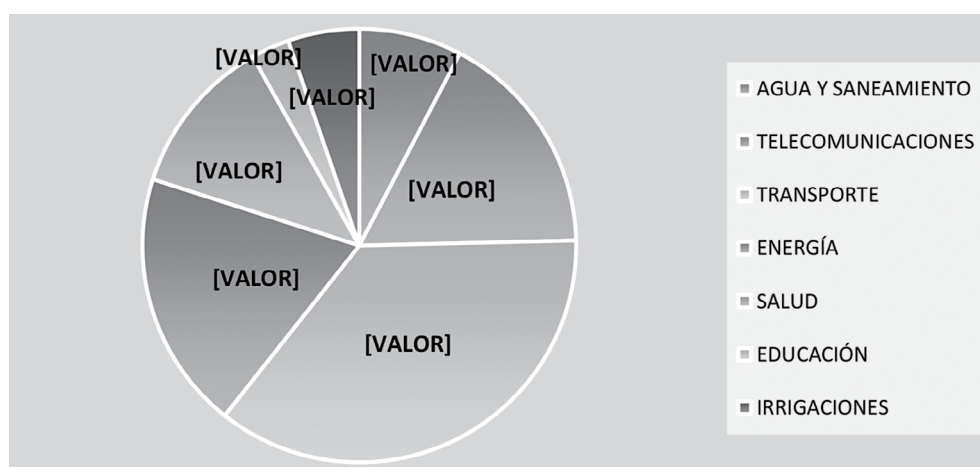
la Comisión Presidencial de Integridad (2016), consigna una nueva cifra de S/. 12,600 millones que representaría el 10% del presupuesto de 2016. Sea como fuere, menos 1% de crecimiento económico y/o menos 2% de posibilidades de provisión de servicios y/o equipamiento de infraestructura, lo cierto es que hay claros condicionamientos al desarrollo del país.

Sobre el déficit de infraestructura y, por ende, menos posibilidades de crecimiento y de expansión de oportunidades que condicionan el desarrollo, dos fuentes en particular ilustran al respecto. En 2014 el señor F. Jaramillo del Banco Interamericano de Desarrollo –BID, precisaba que Perú tenía un déficit de infraestructura de 36% con relación a otros países miembros de la OCDE y que cerrar esa brecha de capital físico (energía, agua, saneamiento, salud, educación, vías, telecomunicaciones, etc.), demandaba una inversión promedio anual de 6% como valor del PBI.

Un año después, en 2015 la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional –AFIN en base a un estudio de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (2015), estimaba que la brecha en infraestructura para el periodo 2016-2025 ascendía a US\$ 159,549 millones y que para cerrarla era necesaria una inversión promedio anual del 8,2% como valor del PBI, es decir, en la década se debía invertir casi US\$ 16,000 millones por año. A modo de ilustración, ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.12

PERÚ: Déficit de Infraestructura 2016-2025
(En millones de US\$)



Fuente: AFIN. Plan Nacional de Infraestructura 2016-2015. Lima, 2015.

De acuerdo con los datos de AFIN, el 36% o US\$ 57,499 millones se requieren para atender las necesidades de ferrocarriles, carreteras, aeropuertos y puertos; el 19% o US\$ 30,775 millones para generación de energía; 17% o US\$ 27,036 millones, telefonía móvil y banda ancha; 12% o US\$ 18,944 millones, salud; 8% o 12,252 millones, agua potable y saneamiento básico; 5% o US\$ 8,476 millones, educación básica regular; y 3% o US\$ 4,568 millones, obras hidráulicas.

Se aspira a que una mejor disposición del stock de infraestructura o capital físico no solo equipare las diferencias con otros países, sino también, impulse la diversificación productiva nacional, mejore las productividad y, consecuentemente la competitividad en la economía mundial. Ante un mejor desempeño económico, hay generación de empleo decente y expansión de oportunidades de vida a las personas.

Ahora bien, si esas son las demandas en materia de inversión, las formas como opera el aparato público vuelven irrealizable esa alternativa de desarrollo. En este aspecto, mucho tiene que ver la forma como funciona el Sistema de Presupuesto Público que se rige por periodos anuales y los procesos por criterios incrementales (sube de un año a otro) y discrecionales (modificaciones y asignaciones), ambos sin un cuadro de prioridades y sin metas. Se trata de un sistema que sigue un régimen de Hacienda y no uno de Economía.

Otra cuestión es que los grandes proyectos de inversión no han pasado por el filtro oficial del Sistema de Inversión Pública ya que fueron liberados de ese procedimiento por medio de una norma especial o decreto de urgencia y, otros proyectos, tampoco pasaron por el filtro del Sistema de Contrataciones del Estado debido a que firmaron convenios de administración con organismos internacionales donde no ha podido intervenir a cabalidad el Sistema de Control.

Al ensayar un cuadro comparativo en el periodo 2007-2016 con base de la evolución del PBI (INEI, 2017) y la dinámica de la gestión presupuestaria por asignación y gasto sólo para el financiamiento de proyectos de inversión (MEF, 2017), apoyado en el tipo de cambio anual de Soles por 1 US\$ (BCRP, 2017), el resultado es sorprendente. Es por eso que la alta incidencia de la pobreza en el área rural, solo puede explicarse por las deficiencias como opera el aparato público.

En el periodo 2007-2016, el 5% como valor del PBI que debió ser destinado a inversión asciende a US\$ 70,876 millones; pero la asignación presupuestal solo para proyectos sumó US\$ 114,289 millones y de este monto, las diferentes reparticiones públicas solo gastaron US\$ 80,036 millones, es decir, dejaron de gastar en infraestructura, la friolera suma de US\$ 34,253 millones.

Como se comprueba, no siempre una mayor asignación de la torta presupuestal, como se ufana el MEF y como queda demostrado, efectivamente en 2016 la

asignación representó el 7,9% del PBI, se traduce en apoyo y estímulo al desarrollo para los más pobres y menos para promover la diversificación productiva nacional, promover el empleo y reducir la pobreza y la desigualdad social.

El presupuesto no ejecutado o revertido al Tesoro en el periodo 2007-2016 representa el 48,3% de la demanda requerida para apurar el cierre del déficit de infraestructura que fue estimado en US\$ 70,876 millones; y de ese total gastado que ascendió a US\$ 80,036 millones, según cálculos de la CGR la corrupción roba S/. 12,600 millones que al tipo de cambio resulta alrededor de US\$ 3,700 millones por año. A modo de ilustración, ver cuadro siguiente:

CUADRO N° 2.1

PERÚ: Comparativo del Déficit de Infraestructura como valor del PBI con la Gestión Presupuestaria
Periodo 2007-2016
(US\$ Millones)

AÑOS	INDICADORES				
	Producto Bruto Interno PBI	5% PBI Cerrar brechas	Gestión Presupuestaria		
			Asignación Solo Proyectos	Ejecutado	No Ejecutado
2007	102,138	5,107	5,002	2,602	2,400
2008	119,102	5,959	8,608	4,618	3,990
2009	117,174	5,859	10,028	6,377	3,651
2010	135,011	6,751	11,253	8,172	3,081
2011	147,729	7,386	11,866	7,983	3,883
2012	163,333	8,167	13,976	9,977	3,999
2013	169,050	8,452	15,315	11,246	4,069
2014	164,500	8,225	14,206	11,234	2,972
2015	151,213	7,561	12,247	9,720	2,547
2016	148,254	7,413	11,788	8,107	3,681
TOTAL		70,876	114,289	80,036	34,253

Fuentes: INEI. *Panorama de la Economía Peruana 1950-2016*. Lima, abril 2017.

MEF. *Transparencia Económica. Consulta Amigable (Mensual), Consulta de Ejecución del Gasto: 2007-2016*. Lima, mayo 2017.

BCRP. *Consulta Tipo de Cambio (S/ x 1 US\$), bancario promedio del periodo venta*. Lima, mayo 2017.

Como se puede apreciar, ese monto de US\$ 3,700 millones con relación al año 2016, efectivamente representa el 2,49% del valor del PBI. De modo pues que la corrupción le roba recursos al Estado por un monto muy elevado; con el agravante de que si gastará toda la asignación presupuestal el daño sería mucho mayor, gracias a la ineficacia de las normas de control y la debilidad de las instituciones que dirigen las políticas anticorrupción.

Además, persiste la exigencia de que se mejore la inversión en infraestructura hasta por un valor no menor del 5% del PBI pero la deficiente gestión y la corrupción, relativizan el esfuerzo público, pues como se comprueba la ejecución del presupuesto público destinado al financiamiento de proyectos solo alcanza al 70% y de lo ejecutado, la corrupción roba 2.49% casi la mitad de la demanda inicial de inversión como porcentaje del PBI.

Sobre este particular que no solo se limita a la realidad peruana, sino a todos los países con economías en desarrollo, en el caso de la India donde la industria de la construcción en infraestructura y desarrollo urbano es muy importante, el WEF (2016) daba cuenta del impulso a la Alianza contra la Corrupción o iniciativa PACI que es un proyecto de colaboración entre el WEF y las industrias de infraestructura y desarrollo urbano, ideada con el objetivo de nivelar el campo de juego a través de la reducción de la corrupción (oferta y demanda) en la infraestructura, construcción y la industria de bienes raíces.

La iniciativa PACI del WEF propone un nuevo pacto por la cultura de transparencia en la industria de la infraestructura y desarrollo urbano, mediante la mejora de la gestión de los procesos públicos de hacer negocios incluidos las adquisiciones públicas, la obtención de permisos y licencias con el uso de tecnologías y herramientas, a la vez que, se reducen los costos de transacción y los costos de corrupción.

Este hecho guarda perfecta relación con las obras públicas peruanas contratadas con las constructoras brasileñas casi todas logradas con la práctica del soborno. El abuso de poder, el secretismo y la falta de transparencia en los procesos de contratación y construcción han favorecido la corrupción y se ha sacrificado el objetivo de reducir las brechas de infraestructura que sigue siendo una de las principales causas de la baja competitividad del país.

Como se puede advertir, el déficit de infraestructura limita la productividad y consecuentemente la competitividad del país en circunstancias que requiere aprovechar mejor las ventajas de una mayor inserción en la economía global.

Según el Índice de Competitividad Global –GCI 2016-2017 que publica el Foro Económico Mundial –WEF (2016), Perú ocupaba la posición 67° de 138

economías evaluadas, pero por el desempeño del pilar infraestructura retrocedía hasta el puesto 89°, influenciada por el desempeño de los indicadores siguientes:

- ▶ Posición 115°, en calidad de la infraestructura general;
- ▶ Posición 110°, en calidad de carreteras;
- ▶ Posición 91°, en calidad de infraestructura ferroviaria; y
- ▶ Posición 88°, en calidad de infraestructura portuaria.

Un año después, el Índice de Competitividad Global –GCI 2017-2018 del WEF (2017) revela una leve mejoría al pasar al puesto 86° por un mejor desempeño de los indicadores antes referidos, aunque insuficientes pues el GCI con relación al país retrocede cinco posiciones al ubicarse en el puesto 72° de entre 137 economías evaluadas. En este informe, la corrupción era el principal factor problemático para hacer negocios.

Otro dato que grafica el drama de la baja competitividad del país por las brechas de infraestructura que no facilitan la productividad, es el que corresponde al nivel Competitividad Mundial de Centrum Católica (2017). Según la fuente y de acuerdo con Ranking Mundial de Competitividad 2016 que elabora el *International Institute for Management Development* –IMD con sede en Lausana (Suiza) Perú entre 2008 y 2016 ha retrocedido 19 posiciones. En 2008 el IMD lo ubicaba en el puesto 35° de 61° economías evaluadas y en 2016 cayó a la posición 54°.

Respecto de los servicios sociales, el GCI 2016-2017 de WEF ubica al Perú entre los últimos países en calidad de la educación primaria, puesto 131°; calidad del sistema educativo, 127°; calidad de la educación en matemáticas y ciencias, 133°. Lo más penoso, está en el pilar: innovación, Perú ocupa la posición 119°, lo mismo ocurre con el pilar: Instituciones que se ubica en el puesto 106°, debido a graves fallas como la desviación de fondos públicos, 110°.

Desde otra perspectiva de análisis, la deficiente gestión pública tiene que ver con la persistente brecha en la cobertura y la de calidad del Sistema Educativo. Según los resultados del Censo de Infraestructura Educativa 2013 del INEI, la inversión necesaria para corregir el déficit cuantitativo (nuevas construcciones) y cualitativo (mejora de las existentes) ascendía a S/. 63,708 millones. De este total, el 53,3% o S/. 34,006 millones eran para atender la demanda del área rural y el 81% debía ser destinado a construir nueva infraestructura.

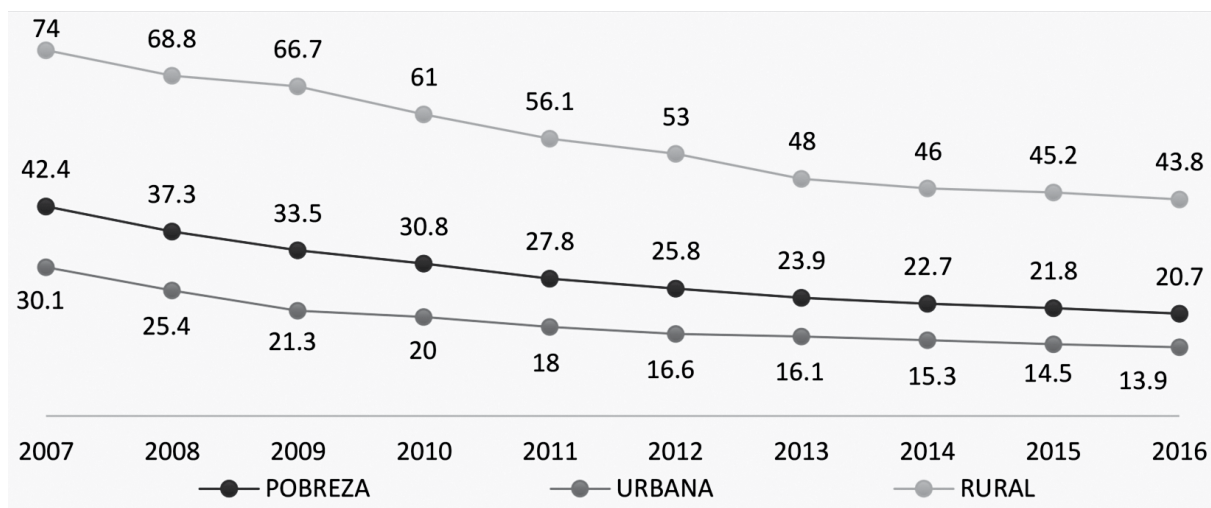
Por otro lado, la alta incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema explican los grandes rezagos en materia de desarrollo que tiene Perú uno de los países con mayor desigualdad social de América Latina. Pese al crecimiento sostenido de su economía en los últimos años, todavía hay más de seis millones de peruanos que viven en hogares que tienen ingresos *per cápita* muy por debajo del costo de una canasta básica de alimentos.

Según el Informe sobre Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016 del INEI (2017), en 2016 las personas pobres que viven en hogares con un gasto *per cápita* insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y realizar gastos de vivienda, educación, salud, eran cuando menos 6 millones 518 mil peruanos; y algo mucho más grave, las personas en extrema pobreza o aquellas que viven en hogares que tienen ingresos *per cápita* por debajo de una canasta básica de alimentos eran alrededor de 1 millón 197 mil peruanos.

Por grandes regiones naturales, los datos del INEI con base en los resultados de la ENAHO 2016 permiten apreciar que en 2016 la población pobre es gravitante en la Sierra cuya incidencia es de 70,6%; un segundo grupo está en la Selva, donde la incidencia es de 22,2%; mientras tanto en la Costa, la incidencia es muy baja puesto que solo el 7,3% tiene la calificación de pobre. Ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.13

PERÚ: Evolución de la incidencia de la pobreza total
Periodo 2007-2016



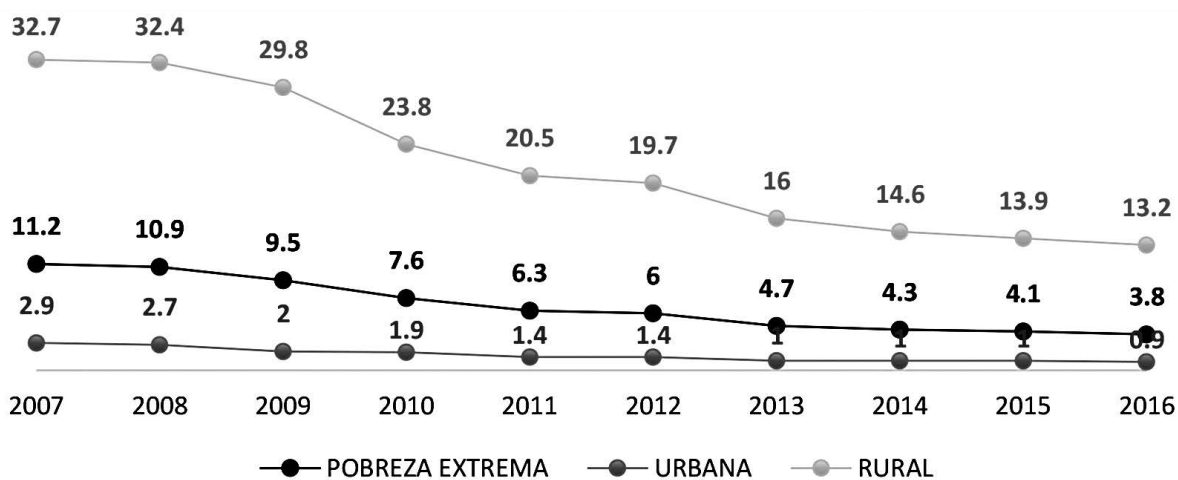
Fuente: INEI. Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016. Informe Técnico. Lima, mayo 2017.

De acuerdo con la fuente consultada, la incidencia de la pobreza total en el periodo 2007-2016 cayó en 21,7% al pasar de 42,4% en 2007 a 20,7% en 2016; pero por áreas de residencia, en la urbana se redujo en 16,2% al pasar de 30,1% en 2007 a 13,9%; mientras en la rural se observa un mayor retroceso, pero sigue siendo muy alta. En 2007 estuvo en 74,0% y en 2016 se redujo a 43,8%.

Con relación a la incidencia de la pobreza extrema, igualmente se observa una gran reducción al caer 7.4% al pasar de 11,2% en 2007 a 3,8% en 2016. Por áreas de residencia, en la urbana es casi imperceptible, al bajar 2,0%; en 2007, la incidencia fue de 2,9% y en 2016, en solo 0,9%. En la rural cayó 19,5% pero se mantiene severa, al pasar de 32,7% en 2007 a 13,2% en 2016. Ver Gráfico N° 1.16.

GRÁFICO N° 2.14

PERÚ: Evolución de la incidencia de la pobreza extrema
Periodo 2007-2016



Fuente: INEI. Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016. Informe Técnico. Lima, mayo 2017.

Otros datos que muestran la profundización de la pobreza, es el nivel de acceso a los servicios básicos. Según el INEI, en 2016 el abastecimiento de agua para consumo humano proveniente de la red pública llega al 70,2% de los hogares pobres y al 84,4% de los no pobres; el acceso al servicio de desagüe por red pública es de 35,7% en los hogares pobres, 72,0% en los no pobres; y el acceso al alumbrado por red pública, al 84% de los hogares pobres y al 96,2%.

Sobre el tema de pobreza, un trabajo del Banco Mundial (2015) dio cuenta que la población en situación pobreza extrema en América Latina retrocedió casi a la mitad en la última década lo mismo que la desigualdad y la mejora de los ingresos de los más pobres en 40%; pero que el progreso estaba en riesgo por la desaceleración del crecimiento de la economía y consecuentemente, la disminución de los ingresos en vista que no se ha sabido aprovechar el potencial en la expansión de las oportunidades, mejora de los servicios básicos y generación de buenos empleos.

Un año después, el Banco Mundial en otro documento sobre monitoreo global de la pobreza (2016), hacía mención de que en 2013 la institución convino en realizar los objetivos de poner fin a la extrema pobreza en 2030 y afianzar la promoción de la prosperidad compartida, coincidiendo con la Declaración de la ONU; y al efecto, ofrecía nuevos instrumentos técnicos de medición de la pobreza, pero confiando en la elasticidad de la economía ya que insiste en la profundización de las mismas políticas económicas aquellas que provocan un desarrollo desigual.

Sin duda, una apuesta difícil de concretar sin la intervención de reformas. Es por eso que ante la crudeza de los datos expuestos, tiene mucho sentido la aseveración del doctor Kofi A. Annan cuando dice que, *la corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.*

2.10. CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad entendida como aquella capacidad que tiene el Estado para asegurar el ejercicio óptimo del Gobierno en su misión de dar preferente respuesta a las aspiraciones de mejor vivir de la población, presenta un clima enrarecido y con mucha agitación social por acción de alta conflictividad que cubre casi todo el territorio nacional, debido a que el Estado y sus niveles de Gobierno no han podido hasta ahora asegurar el espacio ideal para el pleno ejercicio de los derechos más elementales a los peruanos.

Por cierto, los desequilibrios sociales y las brechas de gobernabilidad no se explican por cuestiones de legalidad o de la arquitectura jurídica que es abundante en papel, sino más bien, en el desempeño de las instituciones del Estado que todavía no han llegado a todos los confines del territorio nacional con cuya presencia y acción, puedan proveer servicios y crear condiciones necesarias para que los ciudadanos hagan ejercicio pleno de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales.

La incidencia de la pobreza y la de extrema pobreza como también la falta de servicios básicos (agua, desagüe, alumbrado) y las limitaciones en el acceso a los servicios universales (identidad, vivienda, educación, salud, empleo, etc.), con mayor severidad en la Sierra y, sobre todo, en el área rural, muestran un Estado de baja densidad. Esto no tiene nada que ver con su tamaño sino con la capacidad de las instituciones estatales para cumplir su finalidad ante las necesidades de desarrollo de la Sociedad en todo el territorio.

Así, la postergación de la oportuna y efectiva respuesta del Estado para resolver las necesidades básicas de grandes sectores de la población ha provocado un mapa de desigualdad social, marcado por grandes carencias y, por tanto, un clima inadecuado para la gobernabilidad que se traduce en permanente malestar con reclamos y movilizaciones de protesta algunas no exentas de violencia.

En este caso la corrupción empeora el clima de gobernabilidad en la medida que las instituciones alteran sus roles o programas de trabajo que implican gasto presupuestal en servicios y obras para la población, debido a la intervención de las autoridades y funcionarios que se han dejado seducir por el soborno y otras prácticas corruptas.

Es así como la corrupción está asociada a la negación de una cultura de derechos. En opinión del doctor Luis E. Zavala (2009), los Estados que han asumido la lucha contra la corrupción hacen lo mismo en promover y respetar los derechos humanos, por tanto, ambos tópicos se discuten en el plano político pero sin que estos concuerden ya que en la práctica los vínculos son evidentes.

Aunque precisa que, al margen de las generalizaciones, no toda práctica de corrupción implica una violación de los derechos humanos, si traza una delgada línea conceptual que ayuda a separar los componentes del delito en los diferentes fueros que ventilan los procesos o investigan o persiguen los casos de corrupción con la vigencia irrestricta de los convenios internacionales sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La incipiente cultura de derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales condicionan el ideal del desarrollo humano y explican

un contexto de permanente conflictividad social. La situación se agrava por el sempiterno problema del centralismo toda vez que el sistema político reserva al poder central las decisiones administrativas que implican gasto público en servicios y obras públicas, pese a que se descentraliza las cuestiones políticas y económicas, inclusive revestidas con ciertos aires de autonomía.

De modo pues que la Constitución y las leyes, en su sentido lato, declaran garantizar los derechos humanos, pero la práctica es distinta al papel. En este caso la misma legalidad que se incumple, conspira contra la legitimidad del sistema político, la confianza en las instituciones y en el funcionamiento de la Democracia con lo que siempre la política estará en deuda con la Sociedad.

Precisamente a inicios del presente siglo XXI, el PNUD (2002) al abordar el ideal del desarrollo humano en un contexto de desigualdad social y crisis de las instituciones, preconizaba que la política era tan importante para el éxito de los propósitos del desarrollo como de la economía, pero que eso pasaba porque la población y principalmente los pobres tengan poder político y, por tanto, la solución era erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática.

El Informe de Desarrollo Humano 2002 del PNUD con la proclama de profundizar la Democracia en un mundo fragmentado, ponía en tela de juicio la capacidad de las instituciones públicas para enfrentar los retos de gobernabilidad que plantea un mundo más interdependiente, pero que arrastraba agudos problemas de fragmentación social y económica (hambre, pobreza, empleo e ingreso informal, brechas educativas, desnutrición crónica, salud en riesgo, etc.).

Dos años atrás, la ONU en su Cita Cumbre del 2000 lanzaba la propuesta de realizar al 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellos, erradicar la pobreza y el hambre, lograr la universalización de la educación primaria, reducir la mortalidad y mejorar la salud, para construir un mundo más pacífico, próspero y justo. En torno a ello, se diseñaron políticas y estrategias de intervención para reorientar el gasto público y los esfuerzos han logrado avances notables. Empero, la fragmentación social y la crisis de gobernabilidad siguen latentes post 2015.

Para encarar esas contingencias, la ONU ha previsto una nueva Agenda de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030. Precisamente y en el contexto de realizar la Declaración de la ONU sobre el Desarrollo, la CEPAL (2015) está promoviendo y apoyando en el continente latinoamericano el ideal del Desarrollo Social Inclusivo que se sintetiza en la propuesta de una nueva generación de políticas orientadas a la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social.

Sin duda, la realización del ideal del Desarrollo Social Inclusivo exigirá de más y mejor institucionalidad en el aparato público para una eficiente gestión y

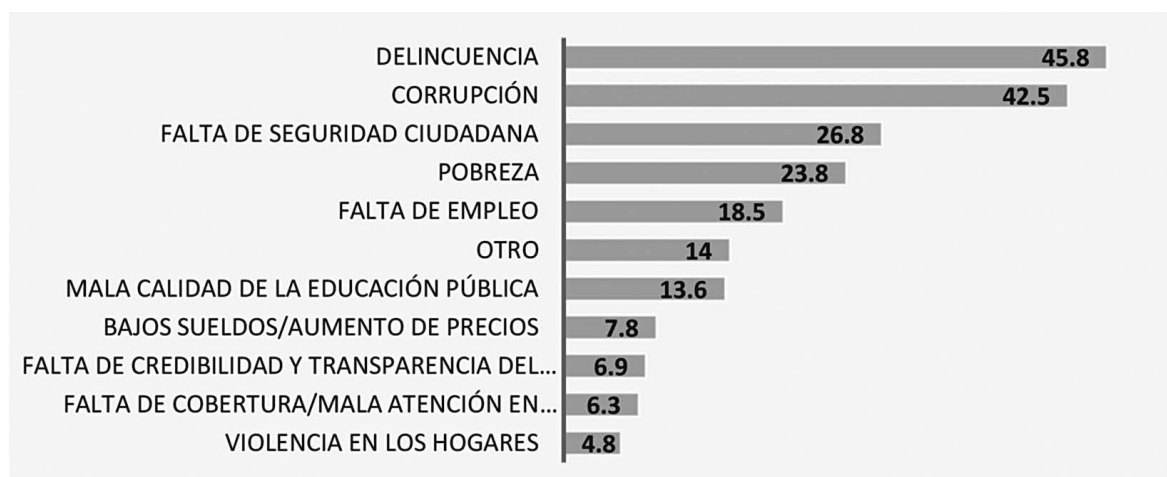
administración, como también, de una sólida gobernabilidad democrática. Tanto la participación ciudadana como la cohesión social en torno a los propósitos de la agenda de desarrollo, resultan cruciales para hacer que la voluntad política se traduzca en acto de Gobierno. Así, el desempeño pasa por el escrutinio ciudadano de la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos participativos de medir y evaluar la calidad de la autoridad en el poder.

Mientras tanto, hay un nuevo escenario para el redimensionamiento del Estado en su obligación con la realización del ideal del desarrollo sostenible, siendo menester auscultar la situación actual de la gobernanza que arrastra viejos problemas de legitimidad, en vista que las autoridades políticas (poder de decisión) y las autoridades sociales (políticas públicas) no precisamente, proyectan una buena imagen que se traduzca en confianza entre la opinión pública.

Al respecto, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2016 que mide la percepción del público sobre el nivel de gobernabilidad, democracia y transparencia del INEI (2016), muestran que la delincuencia (45,8%), la corrupción (42,5%), la falta de seguridad (26,8%) y la pobreza (23,8%), son los principales problemas del país sobre la falta de empleo (18,5%), mala calidad de la educación (13,6%) y otros. Ver gráficos siguientes:

GRÁFICO N° 2.15

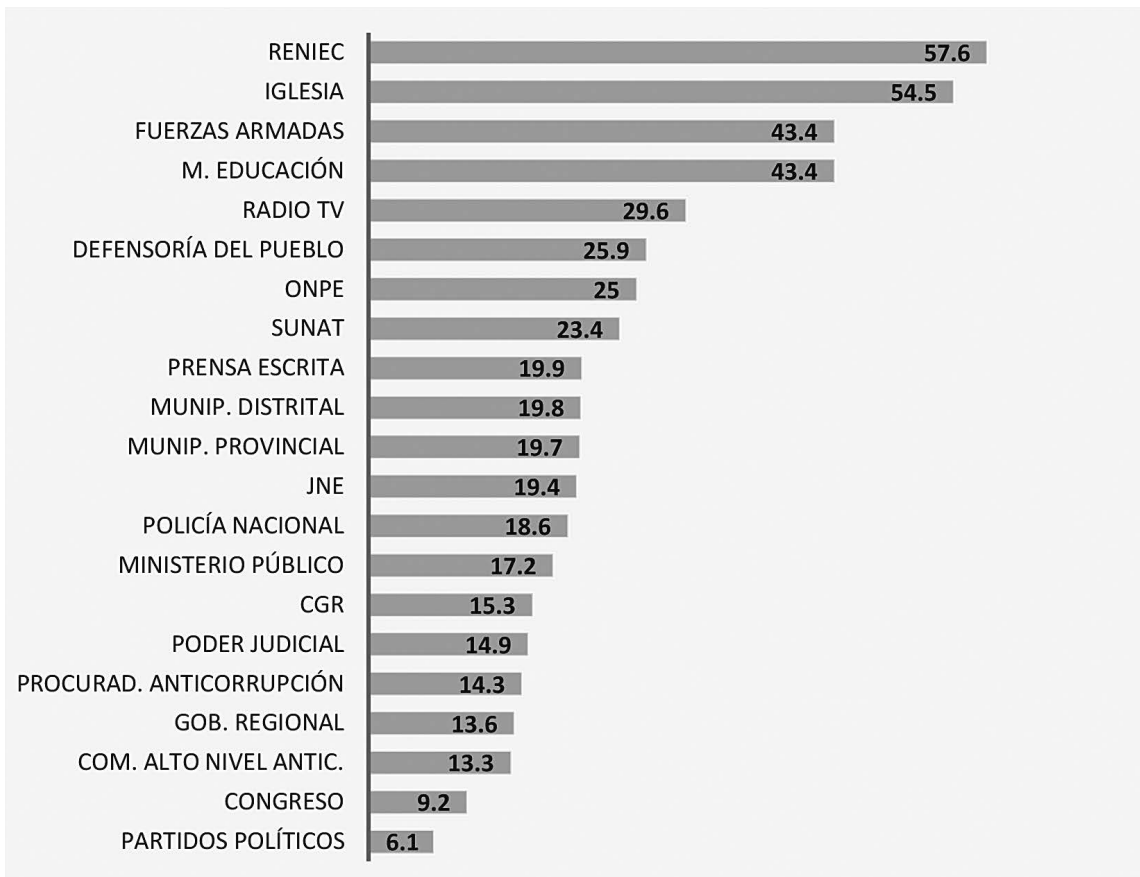
PERÚ: Principales problemas del país (Porcentaje)



Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares –ENAHO 2016. Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia. Lima, agosto 2016.

GRÁFICO N° 2.16

PERÚ: Confianza en las instituciones (Porcentaje)



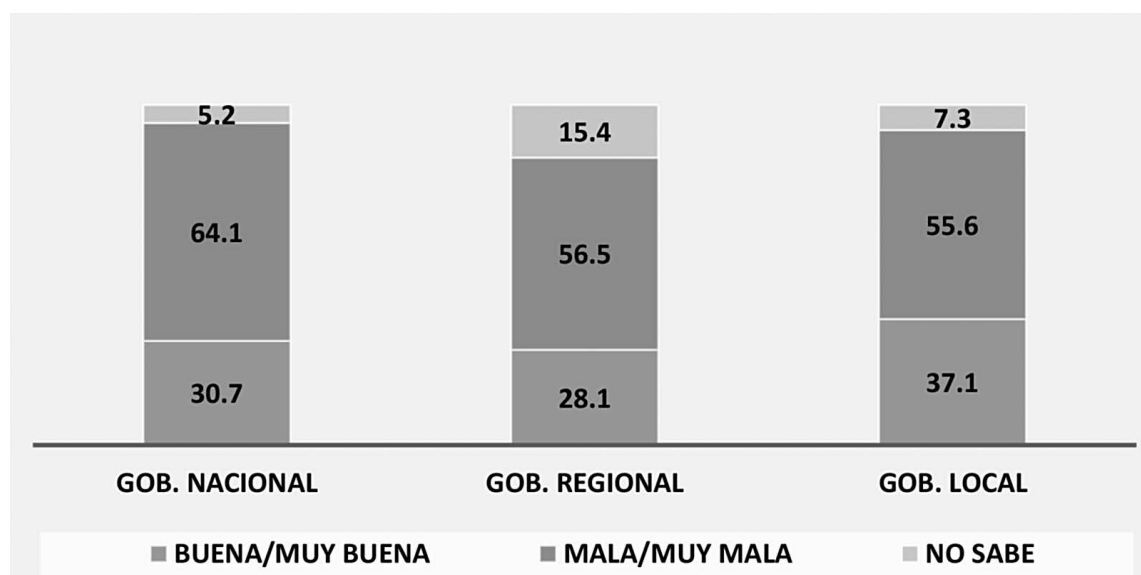
Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares –ENAHO 2016. Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia. Lima, agosto 2016.

Por el nivel de confianza en las instituciones, la percepción del público sobre un conjunto de 21 alternativas, identifica entre las más confiables al RENIEC, Iglesia Católica, Ministerio de Educación, Fuerzas Armadas, Radio TV y la Defensoría del Pueblo; y entre las que menos confianza le inspiran, como un mal síntoma, están todas aquellas instituciones competentes para la administración de Justicia, el control, la lucha anticorrupción y la política.

Por niveles de Gobierno, la percepción mayoritaria de la opinión pública es que la gestión y administración en manos del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales o Municipalidades es mala y muy mala. Esta percepción grafica la distancia que existe entre las necesidades de la población y la capacidad de respuesta que deben darle las instituciones públicas que están más próximas. Ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.17

PERÚ: Opinión sobre la gestión, según niveles de Gobierno
(Porcentaje)



Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares –ENAHO 2016. Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia. Lima, agosto 2016.

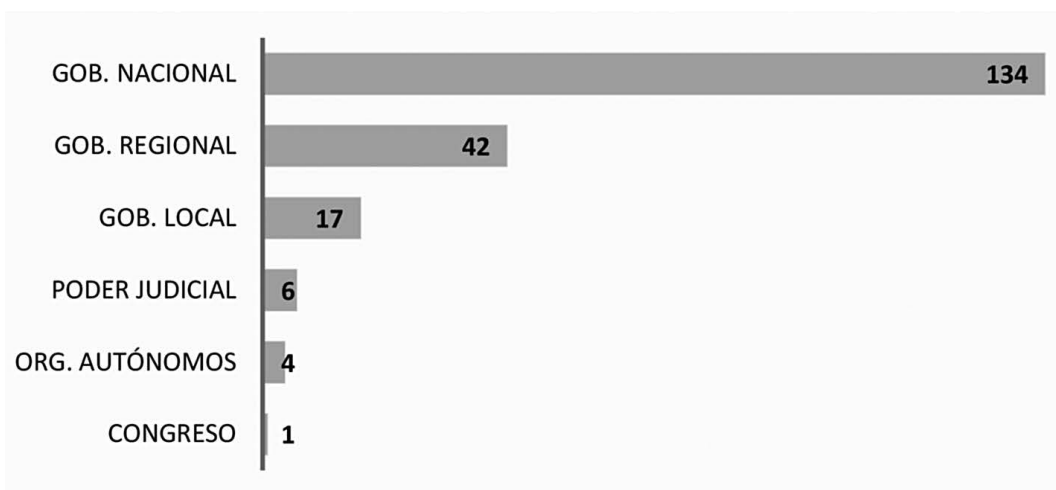
Como se observa, el nivel de desaprobación a la gestión que cumple el Gobierno Nacional, es muy alto, es decir, 6 de cada 10 peruanos no aprueban su desempeño; mientras que, la desaprobación a la gestión de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales es casi parecida, pero el caso reviste gravedad por cuanto estos dos niveles son los que están más próximos a las necesidades de la población y, al parecer, no tienen capacidad de respuesta.

A propósito, un reciente estudio que mide el nivel de aprobación de los primeros 10 meses de la gestión del presidente P. P. Kuczynski de la Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública SAC -CPI (2017), perciben que los tres problemas que más le preocupan a la ciudadanía y que el Gobierno no está dando preferente atención son la falta de seguridad (56,7%), la corrupción en general (10,8%) y la falta de empleo (6,5%).

Pero no solo eso, el Reporte de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo (2017), revela que los reclamos de la población por asuntos de dominio medioambiental (139 conflictos), gestión de gobierno (34 cc), demarcación territorial (13 cc) y otros de diversa índole (22 cc), tampoco son atendidos y resueltos adecuadamente. Según el documento defensorial, de los 204 casos de conflictos sociales el 95% estaba dentro de las competencias de los tres niveles de Gobierno. A modo de ilustración, ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2.18

PERÚ: Conflictos sociales, según competencia gubernamental



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 157. Lima, marzo 2017.

Sin duda, la capacidad de respuesta del Estado a través de sus diversas dependencias a los problemas de la Sociedad es un problema crítico que de no superarse en los próximos años, profundizará la desigualdad social y ello tendrá un duro impacto en la gobernabilidad del país, toda vez, que las autoridades y funcionarios en el ejercicio del poder siendo responsables de la administración de los bienes, prestación de servicios y provisión de infraestructura son tentados por la corrupción y algunos ni siquiera ofrecen resistencia.

En opinión del doctor Luis A. Moreno del BID (WEF, marzo 2016), la corrupción en Latinoamérica es alentada por la debilidad de las instituciones, pero es optimista de que algún día se librara de esa pesada herencia. Estima que como sucedió años atrás en los EE UU los países incorporaran a la gobernanza tres ingredientes básicos: un sólido marco legal, líderes comprometidos y apoyo público sostenido.

Finalmente, el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2017) ha puesto especial interés en la calidad de la gobernanza como condición indispensable para asegurar el éxito de las políticas de desarrollo. Sostiene que, es muy frecuente que los Gobiernos no adopten políticas que propicien el crecimiento y mejoren la distribución de los beneficios; y que aún es más frecuente el hecho que cuando las adoptan, no alcanzan los resultados esperados.

Para el Banco Mundial la gobernanza no es otra idea que el proceso de diseñar e implementar políticas en cuya tarea participan todos los actores involucrados y no solo quienes deciden, a fin de asegurar la eficacia de las soluciones que proponen las autoridades políticas y sociales. Precisa que, las desigualdades en la capacidad de los actores para influir en las decisiones sobre políticas y el sistema de diseño respondan a las necesidades a menudo conducen a un ciclo persistente en el que no se adoptan políticas eficaces o en el que las políticas no se implementan con éxito.

Al apostar por un nuevo enfoque de gobernanza, el Banco Mundial hace referencia a los numerosos casos en los que las Sociedades lograron mejorar normas, instituciones y procesos para acercarse a los objetivos de desarrollo. Sostiene que, *“para promover el crecimiento económico sostenido y la conformación de Sociedades más equitativas y pacíficas, es esencial ubicar la gobernanza en el centro del debate sobre el desarrollo”*.

Así la visión del desarrollo en la perspectiva del Banco Mundial, a partir de un estudio donde se muestra la distribución desigual del poder (exclusión, captura y clientelismo) viene a ser una de las principales razones del por qué las políticas de desarrollo que pueden ser bien intencionadas no mejoran significativamente la vida de las personas, es el arte de saber articular tres elementos claves para asegurar el éxito de las políticas de desarrollo: el compromiso (políticas estables), la coordinación (expectativas compartidas) y la cooperación (aporte al rol del Estado).

Concluye en que, el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo implica avanzar en tres tipos de reformas que estimulen un cambio al equilibrio existente que se caracteriza fundamentalmente porque la distribución desigual del poder beneficia a unos y perjudica a otros, según el nivel de influencia. Los principios se resumen en lo siguiente:

1. *Reflexionar no solo sobre la forma de las instituciones, sino también sobre sus funciones;*
2. *Reflexionar no solo sobre el fomento de la capacidad, sino también sobre las asimetrías del poder; y*
3. *Reflexionar no solo sobre la ley en el papel, sino también sobre el papel de la ley.*

La propuesta de replanteamiento del papel de la gobernanza es más que oportuna dadas las condiciones que vive el Perú que urge de reformas políticas, económicas, fiscales y administrativas. Varios datos e información así lo explican. Por ejemplo, el Ranking de Competitividad Mundial del IMD 2016 que publica Centrum Católica (2016), el Perú ocupa la posición 54° de 61 economías evaluadas.

El descalabro, como bien lo precisa la fuente consultada, se presenta en el desempeño del pilar Gobierno que mide los cambios en la capacidad de procurar bienestar social a la población, ocupa el puesto 41°, es decir, retrocede 4 posiciones en un año ya que en 2015 ocupó el puesto 37°. Pero con relación al 2012 desciende 14 posiciones ya que el mejor desempeño lo ubicó en el puesto 27°. Los indicadores críticos de marco institucional, puesto 49°; y marco social, puesto 58° se siguen agravando. En 2008 eran de 42° y 26°, respectivamente.

Por el lado del Informe de Competitividad Global –IGC del WEF (2016), la situación es aún más desalentadora, valorando el pobre desempeño del pilar Instituciones que mide los cambios en la burocracia estatal. Aun cuando mejora posiciones, el primer problema para hacer negocios en el Perú es la ineficiencia en el aparato público.

De acuerdo con el IGC (por sus siglas en inglés), por el pilar Instituciones que tiene relación con la capacidad del Gobierno para apoyar el crecimiento económico y cumplir la función de distribución idónea de los beneficios en favor del bienestar social el Perú ocupa la posición 106° de entre 138 economías evaluadas. Ello debido a que hay rezagos en los indicadores siguientes:

- a. Desvío de fondos públicos, ranking 110°;
- b. Confianza del público en los políticos, 123°;
- c. Desperdicio del gasto público, 112°;
- d. Carga de la regulación gubernamental, 134°;
- e. Eficiencia del marco legal en las reglas de desafío, 110°;
- f. Costos empresariales por el crimen y violencia, 126°;
- g. Crimen organizado, 131°; y
- h. Fiabilidad de los servicios policiales, 129°.

Como se puede ver en las contingencias de competitividad, el pobre desempeño del aparato público explica los problemas de gobernabilidad y esta situación no es circunstancial por lo que debería merecer mayor preocupación. En lo que corresponde al indicador Instituciones que el IGC 2016-2017 lo coloca en la posición 106° comparado con el IGC 2010-2011 que lo ubicó en el puesto 96°, la variación indica que al cabo de siete años el pilar sufre un grave retroceso de 10 posiciones, cuando debería ser un cambio positivo.

Pero lamentablemente no es así, el IGC 2017-2018 del WEF (2017) muestra un cuadro aún más desolador, pese a los esfuerzos y proclamas de mejora, la situación se sigue agravando ya que el clima de gobernabilidad sigue en deterioro. En el último IGC 2017-2018 el desempeño del pilar Instituciones retrocede al puesto 116°, es decir, las instituciones cada vez provocan mayor desconfianza y la acción gubernamental se sigue debilitando.

Los datos antes expuestos sobre el desempeño de la economía en la aldea global, no hacen otra cosa, sino ratificar una peligrosa tendencia al deterioro de la competitividad del país en la última década. A raíz de que el Ranking de Competitividad Mundial del IMD 2017 (Centrum Católica, 2017), ubica al Perú en el puesto 55° de entre 63 economías evaluadas, es decir que sigue cayendo, los investigadores y académicos ligados a la Escuela de Negocios son del parecer que la única manera de detener la tendencia a menor nivel de competitividad es abocarse a las reformas estructurales.

En resumen, los problemas de competitividad evidenciados por la medición de los pilares Gobierno de Centrum Católica e Instituciones del WEF y los problemas de gobernanza que impiden el éxito de las políticas de desarrollo como bien lo resalta el estudio del Banco Mundial, una vez más ponen en cuestión no solo la concentración del poder, sino también, los atributos discrecionales del secreto y la poca transparencia en la toma de decisiones.

Esos vicios que caracterizan a las prácticas de la corrupción política que son de vieja data y, tal como queda demostrado, poca atención merece de la

ciudadanía para no hablar solo del Gobierno o de las instituciones del Estado, nutren el flagelo social, alteran la gobernabilidad e impiden el progreso social y económico.

2.11. REFLEXIONES Y COMENTARIOS

Una rápida revista a los temas antes tratados llevan a la conclusión de que, hasta hace un tiempo atrás, la corrupción si bien era condenada por muchos actores, no menos cierto es el hecho que, también era tolerada por algunos agentes económicos que la consideraban una especie de mal necesario para *“aceitar los engranajes de las máquinas de hacer negocios”* y, *entre los gestores públicos, un “renovado impulso a los afanes de modernización del aparato público”*.

La aparición temprana de propuestas de codificación criminal como preocupación de la naciente República, sin duda, ha marcado un hito en la historia como preocupación del Estado por erradicar la corrupción de la esfera pública. La discusión sobre los primeros textos en 1824 y 1836 y la aprobación de sucesivas codificaciones criminales y penales como las de 1863, 1924 y la última de 1991 que ha sufrido más de quinientas reformas en casi veinticinco años de vigencia, revelan un cuerpo jurídico dinámico y en permanente adecuación.

Sin embargo, a inicios del presente siglo XXI, la intervención de los organismos de la gobernanza global y continental (ONU, OEA, Unión Europea, etc.) y una mayor acción de los organismos independientes de cooperación económica y de desarrollo (Banco Mundial, TI, OCDE y otros), provocaron mayores desajustes en las codificaciones nacionales con relación al Derecho Internacional que concentra la mayor atención en la corrupción como práctica del Sector Privado.

Ello, en razón de que la corrupción en sus diferentes prácticas no solamente es vista como un problema judicial y propio del Sector Público, sino también, como una de las principales causas que impiden el progreso social, ralentizan el crecimiento económico, obstruyen la eficacia de las políticas anticorrupción y amenazan la frágil Democracia que junto a la persistente pobreza y desigualdad social condicionan el clima de gobernabilidad con diferente intensidad en cada cual país.

No obstante, las alianzas y acuerdos anticorrupción o lucha contra la práctica del soborno o el cohecho y cualquier forma protocolar multilateral ideada para enfrentar el fenómeno social, aun con marcos constitucionales y legales cada vez más severos en la penalización, las prácticas de la corrupción no se han detenido y menos se han reducido tal como era la apuesta inicial.

Se ha observado también que, los estudios de diagnóstico sobre corrupción o la percepción del público sobre el nivel de penetración en las esferas públicas nacionales, han sido vitales para la adopción de acuerdos; pero a la vez, la falta de instrumentos y herramientas de medición como de mecanismos de intercambio de datos e información, conspiran contra la eficacia de los instrumentos jurídicos nacionales e, incluso la legislación y los tratados internacionales.

De lo anterior se desprende que las políticas de lucha contra la corrupción para ser eficientes y efectivas no deberían seguir solamente, estrategias burocráticas ideadas para su aplicación dentro del Sistema de Administración de Justicia, sigue siendo indispensable también, incorporar estrategias políticas en la convicción de que la democratización del ejercicio del poder dando mayor intervención a los ciudadanos es vital para cortar de plano el abuso, el secreto y la poca transparencia en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas.

Otro elemento clave es la incorporación del enfoque de integralidad en la política de lucha contra la corrupción. A menudo se observa que los agentes económicos, los partidos políticos, la Sociedad Civil y los gestores públicos promueven iniciativas anticorrupción sectorializadas y delimitadas a ámbitos de competencia y al margen de un contexto articulador global, atendiendo cada cual a la propia visión que tienen respecto del fenómeno social. Al respecto, ilustran algunos casos.

La XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana (Paraguay, abril 2016), a partir de la convicción de que la corrupción deslegitima y desestabiliza las instituciones públicas y los valores de la Democracia, incide en la pérdida de confianza y conduce a la frustración de la ciudadanía, afecta al normal desarrollo del mercado y socava el Estado de Derecho, proponía fortalecer los mecanismos de cooperación internacional, cautelar la probidad dentro de los poderes judiciales y mejorar las estrategias para la recuperación de activos.

Por otro lado, las propuestas de lucha contra la corrupción de la Defensoría del Pueblo (2017), centran especial atención en la necesidad de una ley que promueva la transparencia en los proyectos de inversión y en las decisiones públicas; acceso a la información directa a la cuenta de un funcionario o servidor público; y entre otras:

- a. *Elaborar una norma que obligue a declarar el posible conflicto de intereses de los actos funcionarios del Estado;*
- b. *Norma que proteja al denunciante e incentivar la denuncia contra actos de corrupción;*
- c. *Norma que sancione el cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública;*
- d. *Norma que establezca criterios para la designación, desempeño y cese de los asesores del Despacho presidencial y altos funcionarios del Estado;*

- e. *Norma que instituya una unidad especializada para la identificación de patrones de corrupción;*
- f. *Norma que regule la gestión de intereses en la administración pública, derogando la Ley N° 28024; y*
- g. *Norma que establezca la transparencia en los gastos de Defensa.*

Las propuestas antes referidas, se sumaban a otra iniciativa netamente de prevención de los delitos de corrupción pública lanzada dos años atrás por la misma Defensoría del Pueblo (2015). ¡No Callar! es una guía práctica instituida para ayudar a que los ciudadanos denuncien actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública que observen en las gestiones que realizan ante autoridades, funcionarios, servidores o en las ventanillas estatales de atención al público.

Sin embargo, cabe anotar que las propuestas tanto de reforma legal como de definición de las políticas y consecuentemente, las estrategias de intervención en la lucha contra la corrupción siguen marcando distancia de los propósitos de articular las visiones nacionales a una agenda global de detención y reducción de la corrupción y del avance hacia marcos jurídicos más de tipo preventivo que sancionador o reactivo ante las circunstancias como siempre ha caracterizado al enfoque tradicional de la codificación penal.

Un claro ejemplo de un modelo de políticas de lucha contra la corrupción de tipo reactivo antes que integral o, si se quiere, de ataque frontal y decidido anticorrupción, aun cuando no hay el menor ánimo de discutir las buenas intenciones, ha sido la medida adoptada por el actual Gobierno como respuesta al escándalo de corrupción “*Lava Jato*” que involucra directamente a la constructora brasileña Odebrecht y, no se descarta otras connacionales suyas, como son: Grupo OAS, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao, Camargo Correa y otras.

En efecto, el Decreto de Urgencia N° 03-2017 que por principio debería ser una medida excepcional que adopta el Estado para cautelar sus intereses frente al agravio de terceros, bajo la idea de asegurar la continuidad de proyectos de inversión para la prestación de servicios públicos y cautelar el pago de la reparación civil a favor del Estado en casos de corrupción, trata de regular el procedimiento de transferencia de activos de empresas envueltas en casos de corrupción, soslayando que la cuestión alude a una materia de derechos que la legislación reserva exclusivamente al Poder Judicial.

Queda meridianamente claro también que, el Gobierno motivado más por la coyuntura de ayudar a la inversión privada envuelta en problemas de sobornos no tiene en agenda una propuesta integral de lucha contra la corrupción, por cuanto, la aprobación del D. de Urgencia N° 03-2017 fue precipitada y no guarda coherencia alguna con la preocupación de instituir una Comisión Especial de

Integridad y recibir de ella una lista de 100 recomendaciones en materia de políticas anticorrupción que, sin duda, las hicieron a un lado.

Además, la circunstancia no precisamente se limitaba al ámbito solo de la empresa constructora Odebrecht y los proyectos de inversión con deficientes estudios de ingeniería relativos a la construcción de obras para la prestación de servicios, sino a los términos de contratación ya sea como obra pública o como Asociación Público Privada –APP.

Ahora se sabe que los contratos que suscriben organismos estatales con empresas privadas, se rigen con total discrecionalidad, toda vez que la legislación y la normatividad no establecen criterios técnicos para la determinación de precios, costos y presupuestos que cierren la vía a las adendas y arbitrajes ciegos que vienen a ser los fáciles instrumentos técnicos con los que la corrupción le roba al Estado.

El contexto, aparte de las cuestiones técnicas y legales, tampoco era el adecuado para la fijación gubernamental en una empresa contratista, toda vez que las investigaciones que lleva a cabo el Poder Judicial y el Ministerio Público están relacionadas con delitos de corrupción perpetrados durante la gestión de contratos que han degradado las normas de contratación con empresas transnacionales, solas o en consorcio con empresas constructoras nacionales.

La circunstancia no pasaba inadvertida para una acción integral de lucha contra la corrupción porque coincidían varios escándalos que la Justicia tiene en investigación o en proceso, entre ellos: la orden de captura internacional contra el presidente Toledo por el proyecto de la carretera Interoceánica, detención preventiva para funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones por el Metro de Lima y el proceso al gobernador del Callao por el proyecto Costa Verde.

Asimismo, la detención preventiva del expresidente del Cusco por la obra vial de Evitamiento; la condena al expresidente de Ucayali; la condena de los exgobernadores de Ancash; las señales de impunidad con la libertad del expresidente de Loreto y la del gobernador de Ayacucho. Asimismo, la investigación por denuncias de corrupción a los expresidentes de Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Junín, Madre de Dios, Pasco, Tumbes y Ucayali, además de una lista larga de expresidentes y gobernadores, alcaldes provinciales y distritales sentenciados o detenidos en las cárceles del país.

Inclusive las denuncias en la construcción de los grandes proyectos energéticos, irrigaciones y agroindustriales, como son: Gasoducto del Sur, Chavimochic, Alto Piura y Olmos; también, las investigaciones a las dos últimas gestiones de la Municipalidad Metropolitana de Lima por la ejecución del proyecto Vía Parque Rímac.

Además, el mismo hecho de conocer la denuncia de la Procuraduría Anticorrupción contra empresa constructora Graña y Montero socia nacional en la mayoría de contratos celebrados con las empresas brasileñas, como también la delación de entrega de financiamiento al matrimonio Humala Heredia, permite ver en el escándalo Odebrecht una magnífica oportunidad para hacer las reformas estructurales que tanta falta hacen para evitar nuevos asaltos a la Hacienda Pública.

Al respecto, el laureado escritor Mario Vargas Llosa (El País, 2017) en su columna de opinión las delaciones premiadas, era del parecer que las revelaciones del empresario Marcelo Odebrecht abrían una oportunidad en los países latinoamericanos para hacer un gran escarmiento contra los mandatarios y ministros corruptos de las frágiles democracias.

El escritor, ha dicho que,

Nada desmoraliza tanto a una Sociedad como advertir que los gobernantes que llegaron al poder con los votos de las personas comunes y corrientes aprovecharon ese mandato para enriquecerse, pisoteando las leyes y envileciendo la democracia. La corrupción es, hoy en día, la amenaza mayor para el sistema de libertades que va abriéndose paso en América Latina...

Es una tragedia que, cuando la mayoría de los latinoamericanos parece haberse convencido de que la democracia liberal es el único sistema que garantiza un desarrollo civilizado, en la convivencia y la legalidad, conspire contra esa tendencia positiva la rapiña frenética de los gobernantes corruptos. Aprovechemos de las delaciones premiadas de Odebrecht para sancionarlos y demostrar que la democracia es el único sistema capaz de regenerarse a sí mismo.

Sobre el mismo asunto, el periodista Andrés Oppenheimer (2017) manifestaba que los casi 800 millones de dólares pagados por la empresa Odebrecht a funcionarios de Brasil, Colombia, Perú, Argentina, México, Venezuela y otros países, “debería convertirse en un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción en la región... No es coincidencia que la mayoría de sobornos de Odebrecht fueron pagados a funcionarios públicos durante gobiernos populistas”.

Decía que, “la corrupción erosiona la confianza en la democracia y que es una de las principales amenazas para la estabilidad política y económica de la región. La democracia y un sólido sistema de controles son los mejores antidotos contra la corrupción... una parte considerable de sobornos fueron canalizadas a campañas políticas. Hace falta fiscalizar mejor las contribuciones políticas, además de prohibir donaciones en efectivo a los partidos políticos y hacer un ranking mundial de corrupción de empresas, igual como lo hace TI con relación a los gobiernos”.

En torno al escándalo Odebrecht, sin duda, el caso de corrupción más emblemático en los últimos años, existe una infinidad de comentarios y pareceres como la del escritor Vargas Llosa y el periodista A. Oppenheimer que llaman la atención en la necesidad de avanzar en la adopción de reformas para detener la corrupción, un aspecto muy importante que lamentablemente no está siendo bien comprendido dentro y fuera del Estado.

En opinión del doctor Enrique Bernales B. (2017), la corrupción se ha instalado como sistema tras la fachada de la Democracia. Sostiene que, hay un preocupante descenso de la gobernabilidad por la pérdida de credibilidad, la desconfianza y el incremento de microclimas de confrontación. Para salir del laberinto, estima pertinente un acuerdo político convocado por el presidente de la República.

Para el distinguido jurista, el acuerdo político tendría dos propósitos: *primero para que el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General y la Procuraduría establezcan mecanismos básicos de coordinación; y segundo, los partidos políticos, las asociaciones, las instituciones, las universidades y los gremios logren hacer una alianza capaz para liquidar la corrupción.*

Se asume que no hay una adecuada coordinación y acuerdo político, valorando el sentido de varias iniciativas que persisten en el enfoque penal y administrativo de la nueva legislación, aun estando frente a nuevos casos de denuncias que discuten la pertinencia del modelo de APP como es el caso del contrato de concesión de la administración del aeropuerto de Chinchero al consorcio Kuntur Wasi que después del intento de mejorar los términos financieros mediante una adenda, la evidente desnaturalización del modelo de APP ha derivado en la decisión concertada de resolver el contrato.

Mientras eso ocurre y no se toma en cuenta que los proyectos y obras de infraestructura contratados como obra pública o en la modalidad de APP con las constructoras brasileñas están paralizados o detenida la entrega por posibles actos de corrupción, toda la discusión oficial se ha concentrado en la conveniencia o no de la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción cometidos por funcionarios o servidores y todos aquellos cometidos contra el patrimonio del Estado mediante la enmienda del artículo 41° de la Constitución Política del Perú.

Ya antes a fines de octubre se había cerrado el capítulo de la muerte civil para funcionarios o servidores corruptos que en realidad no era tal medida drástica como se anunciaba. El Decreto Legislativo N° 1243 amplía el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal a que se refiere el artículo 36° del Código Penal, introduce la figura de la inhabilitación perpetua que no es aplicable a todos los casos de corrupción y crea el registro único de condenados inhabilitados.

Demás está decir que la medida aludida, en sí misma, es una norma aislada del conjunto de instrumentos jurídicos que se requieren modificar para fortalecer las políticas de lucha contra la corrupción. El D. Leg. N° 1243 debió modificar el Código de Ética de la Función Pública limitando el derecho al ingreso a la administración pública a todos aquellos que hayan sido condenados por corrupción; asimismo, avanzar en el principio de la imprescriptibilidad.

Considerando que la contingencia de la carga procesal o el funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia, dilatan los procesos provocando que los casos de corrupción prescriban, la expectativa en la figura de la inhabilitación perpetua pierde eficacia; además de que, solamente es aplicable cuando el corrupto pertenece a una organización criminal, cuando se afecten fondos de programas sociales asistenciales y cuando el valor del perjuicio sea superior a las 15 unidades impositivas tributarias –UIT.

Otro aspecto traído al debate tras el escándalo del caso judicial “*Lava Jato*” que evidencia la práctica extendida del soborno de Odebrecht a autoridades y funcionarios para hacerse de contratos, es el papel de la burocracia de élite o altos funcionarios del Gobierno o simplemente, tecnócratas o tecnocracia que no necesariamente son funcionarios o servidores de carrera sino que provienen del Sector Privado a quienes se les atribuye ser los gestores de la contratación vía tercerización de procesos, la modalidad de las APP, las adendas y los arbitrajes.

Otra cuestión, ha sido el acuerdo de colaboración eficaz que ha suscrito la Fiscalía y la empresa Odebrecht, un mecanismo judicial parecido a la delación premiada que viene aplicando con éxito Brasil. Con ese mecanismo, los ex directivos M. Odebrecht y J. Barata de la constructora en el Perú se comprometen a entregar datos e información sobre cuentas secretas y detalle de la lista de autoridades y funcionarios que recibieron sobornos y las formas como se produjeron a cambio de ver reducida la pena o salvaguardar los negocios; mientras la Justicia investiga y condena a los corruptos y resarce los daños causados al Estado.

Ese mecanismo aplicado por EE UU, Suiza y Brasil ha permitido que Odebrecht se declare culpable de haber entregado sobornos y que pague alrededor de 2,600 millones de dólares. En el caso de Brasil, el juez Sergio Moro en una entrevista con Rodrigo Cruz (2017) al relatar el trabajo de la Justicia brasileña en desbaratar la trama de la corrupción, sugiere que el mecanismo debe estimularse; pero observa con preocupación, acerca de qué harán las instituciones democráticas una vez que se identifica la corrupción, pues la respuesta no solo debería ser de jueces y fiscales, sino también institucional.

En lo que concierne a Perú, las cuestiones estaban centradas en el acuerdo de colaboración eficaz suscrito entre la Fiscalía y la empresa Odebrecht comprendía

un pago de 30 millones de soles como adelanto de una posible devolución de ganancias obtenidas ilícitamente y la entrega de información y documentos que permitan a la Fiscalía identificar a los corruptos y no involucrar a los ejecutivos de la empresa; sin embargo, no quedaba claro si la empresa corruptora podía seguir con sus negocios y operaciones en Perú.

El punto débil del acuerdo de colaboración eficaz, por cierto, no se resumía a la posibilidad de continuar las operaciones, sino al hecho que las delaciones y la entrega de información y documentación por sí solas no constituyen prueba sino que la Fiscalía y el Poder Judicial tenían que corroborarlas y validarlas en el curso del proceso. En todo caso, el acuerdo facilita la búsqueda de información fuera del país; sin que pueda ser útil para imputar un delito a alguien en particular.

Bajo ese mecanismo legal, está por verse más adelante que pasará con los empresarios peruanos Graña Miro Quesada, Graña Acuña, Castillo Dibós, Ferraro Rey y Camet Piccone asociados con Odebrecht que han sido detenidos y reclusos en los penales en los próximos 18 meses mientras las delaciones de los otrora altos ejecutivos de la contratista brasileña Marcelo Odebrecht y Jorge Barata aportan documentos y registros que corroboren las acusaciones cuyas investigaciones datan de varios meses atrás.

Al respecto, la doctora Carmen Antunes Rocha presidenta del Tribunal Supremo de Brasil en una entrevista con el periodista Joan Faus (2017), ha manifestado que parte de la ola de casos de corrupción en su país procede de filtraciones de documentos o de confesiones de los acusados y advertía del riesgo de no aceptarlas como pruebas judiciales en vista que los abogados de la defensa piden la nulidad de los procesos por originarse en filtraciones o en confesiones.

La cuestión aquí es que el mecanismo de la delación está bajo secreto judicial y no goza del principio de la protección legal, pese a su gran importancia en el develamiento de la corrupción que ha significado el hundimiento de las figuras políticas del Partido de los Trabajadores. El pedido de la protección a las delaciones se sustentaba en el hecho que la gestión de la doctora C. Antunes había concedido validez jurídica a la confesión de 77 ejecutivos de Odebrecht sobre supuestos sobornos pagados a políticos brasileños como Lula da Silva, Dilma Rousseff, Eduardo Cunha y al actual presidente Michel Temer.

La lectura de las apreciaciones de la doctora C. Antunes es que la Justicia de Brasil obra con total independencia del poder y con unidad de criterios respecto de cómo perseguir la corrupción y dar con los corruptos sea quien sea. Según el consultor brasileño Sebastiao Mendonca Ferreira (Peru21, edición del 19-06-2017), el costo de la corrupción en Brasil a manos del Partido de los Trabajadores y aliados bordea los \$ 39 mil millones de dólares. El cálculo es resultado de más

de 2056 operaciones de la Policía Federal al cabo de 4 años de investigaciones y representa el 2% del PBI del Brasil.

El periodista Carlos E. Cué (2017), refiere que el juez Sergio Moro de paso por Buenos Aires (Argentina) ha dejado la reflexión siguiente: *Brasil está dando pasos importantes para enfrentar la corrupción sistémica. Lava Jato por encima de todo sirve para reforzar la democracia de Brasil.*

Respecto de la delación premiada, ha manifestado lo siguiente:

En estos delitos de corrupción los únicos testigos son los propios corruptos, el que paga y el que cobra. Usamos un delincuente como testigo contra sus pares. Ellos no actúan por arrepentimiento sino por beneficios.

Esto tiene un precio, un delincuente confeso recibirá una sanción menor de la que le corresponde. Pero si nos ofrece pruebas relevantes para incriminar a otros, compensa.

Lo solemos hacer con el criminal de menor nivel que delata al jefe. Esa colaboración siempre tiene un precio pero también sería injusto ir solo contra la base y no la cúpula de la organización. Ay que pagar el precio. En Lava Jato también fue importante la utilización de la prisión preventiva, que siempre es una excepción pero fue muy útil.

Lo que se observa en Brasil es que los jueces creen en sí mismos y esa es una lección que debería ser bien aprendida en Perú. Los vacíos o brechas legales y la falta de precisión en la legislación vigente sobre la contratación, la participación de las APP, el ejercicio de los lobbies, los arbitrajes, la colaboración eficaz y otros aspectos claves que son aprovechados por la corrupción, no colisionan con el principio de la desregulación, hay la conveniencia de mejorar la fiscalización para cerrar los atajos permisivos a las iniciativas inescrupulosas.

Pero no se trata sólo de mayor legislación para mejorar la fiscalización, sino también, vigilar y controlar el cumplimiento de la legislación vigente. Algunos datos e información como aquella que corresponde al Proyecto Mundial de Justicia –WJP (por sus siglas en inglés), ayudan a mejor comprender la cuestión de la baja fiscalización. El WJP sugiere que las leyes no se cumplen y que la informalidad explica porque el incumplimiento legal no tiene consecuencia alguna.

Según el Índice de Estado de Derecho del WJP (2016), un Estado de Derecho eficaz reduce la corrupción, combate la pobreza y protege a las personas de las injusticias. De acuerdo con el Informe 2016, el Perú ocupaba el puesto 65° de 113 países evaluados; pero por el desempeño de los indicadores Justicia Civil y

Justicia Criminal retrocede 25 lugares en el ranking global hasta ubicarse en la posición 90° respectivamente, y más grave el hecho que el indicador de ausencia de la corrupción en el Estado lo ubicaba en el puesto 91°.

Sobre el particular, el periodista Federico Salazar (2017) sostiene que, no basta con cambiar una o dos leyes y que tampoco es suficiente ajustar uno que otro mecanismo de fiscalización, no basta con aumentar el presupuesto a los órganos de control, si antes, no se tapan los huecos por donde se filtra la corrupción.

Es preciso señalar también que, no le confiere algún valor al PNLCC de la CAN, por lo que, estima conveniente proponer un plan que contemple un diagnóstico completo del problema, indicando sus causas y sus alcances. Es decir, rehacer un nuevo marco institucional de lucha contra la corrupción.

Visto así el problema de débil fiscalidad y frágil institucionalidad, tiene mucho sentido la urgencia de avanzar con las reformas políticas, económicas, fiscales y administrativas en un contexto de codificaciones con evidentes brechas. Las reformas estructurales son indispensables para contar con una eficiente y eficaz política de lucha contra la corrupción, toda vez que va a permitir en adelante:

- a. Fortalecer las instituciones anticorrupción,
- b. Adecuar los instrumentos jurídicos,
- c. Observar y estudiar los escándalos,
- d. Medir y cuantificar el impacto de la corrupción,
- e. Redefinir las políticas de lucha contra la corrupción, y
- f. Articular multisectorialmente las estrategias anticorrupción dentro del enfoque de política de Estado.

De momento, se insiste en la idea de no perder de vista el sentido de la oportunidad. La situación del caso judicial “*Lava Jato*” y la expectativa por el levantamiento del secreto en las investigaciones de parte de las autoridades brasileñas a partir de junio 2017 con la entrega de la lista de autoridades y funcionarios peruanos sobornados por Odebrecht, ha impuesto en la memoria colectiva la intolerancia a toda manifestación de corrupción.

Es por ello que, la propuesta de la ONU de realizar el Objetivo 16°: paz, justicia e instituciones sólidas al 2030 cobra especial importancia. Para la ONU,

“La corrupción, el soborno, el robo y el fraude fiscal cuestan alrededor de 1,260 millones de dólares para los países en desarrollo al año; esta cantidad de dinero podría ser utilizada para elevar por encima de los 1,25 dólares diarios a las personas que viven con menos de ese dinero durante un mínimo de seis años”.

Precisamente, la magnitud que ha alcanzado la corrupción desde inicios del presente siglo XXI ha impuesto en la conciencia mundial no solo la necesidad de una mejor articulación de las políticas anticorrupción, sino también, la conveniencia de una mayor cooperación técnica y financiera entre los países y especialmente entre los órganos del Sistema de Administración de Justicia.

No obstante, la importancia de esta cruzada mundial que busca posicionar la política anticorrupción entre las primeras prioridades en las agendas de los Gobiernos, colisiona con realidades nacionales complejas que sufren una severa crisis de institucionalidad, débil gobernanza, escasez de recursos y persistentes brechas de legislación e innovación de procesos y sistemas tecnológicos.

Como viene ocurriendo en Brasil, las delaciones y la filtración de documentos de parte de los investigados e involucrados en la red de corrupción, tanto de la esfera pública como privada, constituyen los cimientos de la denuncia fiscal y la acción de los jueces peruanos, por lo tanto, existe el riesgo de que el secreto pierda eficacia por no estar protegido por el ordenamiento jurídico.

Ante esta situación, tampoco sorprendería ver, una vez más, como es que se caen procesos tan escandalosos y dejan sin sanción a los corruptos que para vergüenza de propios y extraños, quedan cubiertos por el manto de la impunidad. Para corregir esta situación, la ley de imprescriptibilidad que modifica parte del artículo 41° de la Constitución Política es un progreso indiscutible.

Respecto a la mejora de la legislación anticorrupción y la efectiva acción de la Justicia para resarcir los daños de la corrupción, persisten problemas que impiden un óptimo desempeño. Siendo sensible la adecuación de la legislación penal a lo dispuesto por las Convenciones contra la corrupción tanto de la ONU como de la OEA.

Por lo menos, los Comités de Expertos de los Estado Parte de las Convenciones, en sus informes persisten en las recomendaciones de hacer más transparentes los procesos de contratación de servidores y de los de adquisición de bienes y servicios, además de que no hay una ley que regule la Carrera Fiscal. Tampoco se sabe cómo hacer para medir y cuantificar los bienes públicos que se distraen en obras caras o los fondos que se apropia la corrupción.

El establecimiento de instrumentos de medición a la par con el fortalecimiento de las instituciones y la reformulación del PNLCC, son vitales para la determinación de indicadores y metas; así mismo, determinar el valor en relación al producto bruto interno y el impacto que provocan en el crecimiento económico y mejora de la provisión de servicios públicos (salud, educación, vivienda, alimentación, empleo, agua, desagüe, saneamiento, alumbrado, etc.).

Hasta aquí lo que se observa es que la corrupción ha llegado a extremos insospechados y todo hace suponer que las políticas y los esfuerzos orientados a la lucha anticorrupción, pese su diversidad y dinamismo, en la práctica resultan débiles por su dispersión y desarticulación. Hay marcadas tendencias al agravamiento del problema de no mediar medidas correctivas urgentes.

Como ya se ha manifestado un reciente estudio del INEI (2017) sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones, grafica esa tendencia al indicar que el 50,0% de la ciudadanía, percibe que la corrupción es el principal problema del país, desplazando la delincuencia a un segundo lugar (43,1%) después de 60 meses de haberse posicionado como el primero.

Esta situación ocurre porque no se toma en cuenta que las autoridades y funcionarios que son seducidos por la corrupción conocen, no solo el funcionamiento del Sector Público, sino también, los vacíos en materia de legislación y la venalidad de las leyes anticorrupción.

Al respecto, la CGR (2016) durante el desarrollo de la *VI Conferencia Anticorrupción Internacional: Agenda Política Contra la Corrupción al 2021*, señalaba que para acabar con la corrupción y la impunidad era necesario hacer reformas estructurales (sistema político, electoral, judicial y la descentralización); asimismo:

- ✦ *Dar más recursos a quienes previenen, detectan y sancionan el delito;*
- ✦ *Reactivar el tridente anticorrupción (CGR, Poder Judicial y Fiscalía);*
- ✦ *Cautelar la independencia del órgano de control; y*
- ✦ *Hacer efectiva la simplificación administrativa para reducir las trabas burocráticas del Estado.*

La reflexión final es que se requiere incorporar efectivamente el componente político en el diseño y gestión de las eficientes y eficaces políticas públicas de lucha contra la corrupción. El desempeño de la tecnocracia o los gestores públicos ha resultado ser muy tolerante con las prácticas de corrupción al pretender encapsularlas como temas netamente judiciales; mientras persistía en nuevos proyectos de inversión, profundizando los daños al Estado y a la Sociedad.

La reinscripción de la política en la gestión del Estado es indispensable porque aporta mecanismos participativos en cuestiones tan sensibles como es el control y la vigilancia. La ciudadanía basada en una cultura de derechos institucionaliza y cohesionan la política de lucha contra la corrupción fortaleciendo las estrategias de prevención.

Para lograr ello, es indispensable la articulación de las políticas y estrategias con otros medios, tales como:

- a. Acceso a la información;
- b. Transparencia de los actos de gobierno;
- c. Rendición documentada de las cuentas y los gastos;
- d. Modernización de la gestión pública;
- e. Educación para una cultura de valores; y
- f. Descentralización para la democratización del poder.

No es tarde para adoptar reformas estructurales, la corrupción más espantosa que tuvo en la última década del siglo XX se creía reducida a su mínima expresión con la ola de reformas que se implementaron con el retorno a la democracia plena en 2001; sin embargo, la delación secreta de los empresarios brasileños ante la Justicia de Brasil y de EE UU han revelado no solo la fragilidad del sistema político y el sistema económico ambos atacados por el soborno, sino también, la debilidad de las instituciones competentes y esto tiene que acabar ya.

segunda

PARTE

CONTEXTOS Y
REFORMAS PARA
LA GOBERNABILIDAD

*“El Estado unitario es corruptor
de nacimiento, todo Estado
unitario, en cualquier tiempo,
espacio y forma de gobierno,
es siempre personal:
el Estado es el jefe del Estado.
Y como absorbe la iniciativa
de los organismos provinciales
y municipales, sustituye
con la ley de su voluntad la
autonomía de esas Sociedades:
de aquí la desorganización, y
de ésta la corrupción”*

EUGENIO MARÍA DE HOSTOS
Político, sociólogo y escritor puertorriqueño
(1839 – 1903)

CAPÍTULO III

GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública o la nueva gestión pública –NGP hace referencia a un modelo de gerencia pública (planificación, organización, dirección, gestión y control) aplicado en el Sector Público para asegurar la óptima prestación de servicios públicos a la Sociedad, bajo principios de eficiencia, eficacia y transparencia. Con la exigencia de que la cobertura y calidad de los servicios que brinda sean tan igual o mejor de aquellos que ofrece el mercado.

En realidad se trata de una actividad que pretende ser alternativa a la tradicional Administración Pública que por años ha comprendido a las instituciones, organización y funcionamiento del aparato estatal, siendo de mayor dominio en el Poder Ejecutivo o Gobierno; pero que, en la medida que el Estado fue sometido a sucesivos procesos de reforma, se convino en arreglos administrativos para adecuar su desempeño a las necesidades de una cambiante Sociedad.

Según anota el doctor Omar Guerrero Orozco (2001), la gestión pública es originaria de Reino Unido y consiste en una propuesta de reforma del Sector Público, basada en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opinión pública, la teoría del agente principal, la gerencia de la calidad total y la economía de costos de transacción; por consiguiente, dice, categorías políticas como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, están basadas en el mercado.

Como propuesta de reforma del Sector Público en América Latina, el modelo de NGP desde 1998 tiene como gran impulsor al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD, un organismo público internacional de carácter intergubernamental instituido por iniciativa de los Gobiernos de México, Perú y Venezuela en 1972 y que, en la actualidad, agrupa a todos los países de Centro y Sur de América, incluyendo a Cuba, República Dominicana, España, Portugal y Angola como observador.

Sin duda, la intervención del CLAD apoya y fomenta el modelo NGP, busca estandarizar la Administración Pública en el conjunto del Sector Público para responder a las necesidades de la Sociedad. No obstante, la OCDE propone un nuevo modelo de administración flexible cuyas políticas estén basadas en evidencias y en un presupuesto por resultados, incluyendo, herramientas de planificación estratégica nacional y de programación multianual.

Sin embargo, la implementación de ambos modelos, en cada cual país, ha encontrado serias limitaciones precisamente, en la estructura del Estado que no solo adolece de fallas de origen sino que, también, ha sido ganado por la corrupción y

que, en gran parte, explica los cuestionamientos a la calidad de la gestión pública, aceptada como sinónimo del término y contenido de Administración Pública, que la aleja del ideal del Gobierno abierto, transparente y limpio.

3.1.1. Antecedentes

La gestión pública como modelo alternativo de enfoque gerencial en el Sector Público es relativamente nuevo en la historia de la humanidad. Estudios realizados por el profesor mexicano O. Guerrero (2001), indican que el término gestión apareció en Francia hacia el siglo XVIII; pero que la práctica, surgió en Reino Unido desde donde se ha extendido a todo el planeta.

Sostiene que, la palabra gala *ménage* proviene de la latina *manere* y que alude a la frase “cuidado de la casa”, apareció en Francia hacia el siglo XVI pero que cobró notoriedad a inicios del siglo XIX cuando el pensador y político francés Charles Jean Bonnin (1772-1846), usa el término *ménagement* para afirmar que la “República es un recto gobierno de muchas familias y de todo aquello que es común, con autoridad soberana”.

Que, se le atribuye a C. J. Bonnin la paternidad del término quien hizo referencia que la aplicación de las leyes del Estado social era una cuestión necesaria de la gestión de los asuntos públicos (*gestión des affaires publiques*). Que, el vocablo gestión ha sido usado como sinónimo de administración y, esta palabra, consecuencia del Estado social. Es decir, allí donde existe pacto social, hay administración.

Sostiene que, el aporte conceptual contemporáneo lo ha dado el administrativista francés Michel Messenet (*La nueva gestión pública: por un Estado sin burocracia*, 1975) y es quien hace común el uso del término y contenido de *management* por el que propone la idea de privatizar la Administración Pública. Desde entonces, gestión está siendo usada como antónimo de administración, bajo dominio del concepto anglosajón de Nueva Gestión Pública difundido desde Reino Unido.

A partir de los antecedentes y desde el punto de vista del proceso de la gobernanza (sistemas, políticas, relaciones, acuerdos, gestores y actores), bien se puede diferenciar dos concepciones teóricas bien definidas: la gestión pública en la visión primigenia de C. J. Bonnin; y la gerencia pública, propuesta M. Messenet que incorpora los elementos motores de la economía liberal que precisamente, discuten la sostenibilidad de la Administración Pública tradicional y por ende el rol de la burocracia estatal.

La apreciación general es que, la gestión pública en un periodo de 163 años, desde su origen en Francia hacia 1812 y su progreso a la NGP en 1975, ha

transitado del propósito de mejorar la vieja Administración Pública al de adoptar la gerencia pública; para finalmente, volver a la idea inicial de la reforma de la Administración Pública tradicional.

La idea central de la NGP ha sido, desde fines del siglo XX, replicar las experiencias exitosas de Reino Unido, Nueva Zelanda, EE UU, Australia y otras economías desarrolladas y de vieja tradición democrática a realidades complejas y heterogéneas como es América Latina.

Al respecto, los expertos Mauricio García y Roberto García en un trabajo promovido por el BID (2015), precisan que la NGP es una corriente gestada en los países desarrollados en la década de 1970 que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado.

Pero no solo eso, sostienen que, la NGP propone reemplazar el modelo tradicional de organización y oferta de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública fundada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia.

Revelan además que, dentro del modelo de la NGP han surgido nuevas iniciativas que, igualmente buscan fortalecer la capacidad de acción del Estado, siendo visible el enfoque de la gestión para resultados en desarrollo -GpRD, competente para la función de:

Facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.

Por lo tanto, la GpRD busca facilitar la conducción del Sector Público a fin de que los países puedan alcanzar el desarrollo, largamente esperado.

Sin embargo, la inviabilidad de los modelos sugeridos tanto de reforma de la administración tradicional como la NGP y la GpRD, ha determinado la necesidad de hacer coincidir las reformas administrativas con las reformas políticas. Un escenario que no ha ocurrido todavía, pero se persiste en la realización de la visión desde diferentes iniciativas y enfoques.

3.1.2. Enfoque del CLAD

La intervención del CLAD en el diseño y gestión de las políticas públicas relativas a la reforma del Estado y de modo particular, de la Administración

Pública en Hispanoamérica, ha sido notable desde 1998. En ese año el Consejo Directivo del CLAD en representación de los 25 países miembros aprobó el documento: *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. Por este instructivo general se propone el modelo de gerencia pública.

Según el CLAD (1998), el modelo NGP elegido se sustentaba en el hecho que los países desarrollados en la post guerra lograron superar la crisis fiscal y de la balanza pagos de los años de 1970, optando por la reforma del Estado basada en dos principios: uno, reconstruir el Estado para responder a las necesidades de la Sociedad; y dos, garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, asegurando derechos sociales y la competitividad de cada cual país en el escenario internacional.

La reflexión del CLAD acerca de la realidad política, social y económica de Europa post guerra era válida para relacionar que la reforma estatal, también era prioridad en América Latina que, si bien no fue afectada por la vorágine bélica destructiva, salió muy golpeada con el fracaso de las políticas de industrialización vía sustitución de importaciones a mediados del siglo XX que derivaron en la crisis de la deuda externa en la década de 1980.

Que, las primeras olas de reformas estatales emprendidas por los países de América Latina comprendieron medidas de ajuste estructural en la década de 1990 cuyo objetivo último fue disminuir el tamaño del Estado, pero como esas no resolvieron los problemas básicos, era impostergable avanzar una segunda generación de reformas para reconstruir el aparato estatal.

El diagnóstico del CLAD era que el Estado, aun con sus imperfecciones, continuaba siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social, pese a que funcionaba diferente a la forma contemplada en el patrón nacional-desarrollista en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la postguerra.

Sobre el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, decía que, el mayor desafío estaba en saber compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En ese orden de ideas, los cambios estructurales debían permitir que América Latina se preparase para enfrentar la competencia que trae consigo la globalización.

Al respecto, era menester que se abandonen las antiguas políticas proteccionistas y, entre otros horizontes, canalizar los recursos públicos y privados a áreas claves de educación, salud, ciencia y tecnología. Es decir, lograr un cambio estructural del papel del Estado en los sectores económicos (promover el desarrollo económico) y sociales (universalización de los servicios de salud y educación).

En resumen, los cambios estructurales sólo podían ser viabilizados en América Latina en el caso que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas: la consolidación de la Democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. La apuesta del CLAD, entonces era una “perspectiva meramente financiera y tecnocrática”.

Doce años después y concluida la primera generación de reformas del aparato estatal en varios países latinoamericanos, entre ellos, Perú que volvía a la Democracia plena tras el derrumbe del régimen de Fujimori por escándalos de abuso de poder y denuncias de corrupción política, el CLAD renovaba sus esfuerzos y lanzaba la Agenda de Modernización de la Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI.

Con ese nuevo documento doctrinario, el CLAD (2010) consideraba que el contexto del I Bicentenario de la Independencia que cumplían muchos países latinoamericanos, era propicio para lanzar una propuesta de unir el mundo ibérico España y Portugal a América Latina y construir un Estado capaz de producir desarrollo, en términos económicos, sociales, políticos y ambientales; y que eso, solo era posible con una administración pública efectiva, eficiente y democrática.

Hacia mención el CLAD también, que, un puente entre los medios y los fines de la gestión pública contemporánea pueden ser muy bien comprendidos con base en el dominio conjunto de indicadores denominados las siete E de la Administración Pública:

- ≡ *Economía de recursos;*
- ≡ *Eficiencia (hacer más con menos -optimización-);*
- ≡ *Eficacia (producir determinados bienes o servicios de calidad);*
- ≡ *Equidad (cuestión esencial en nuestra región);*
- ≡ *Ética (como combate a la corrupción y conducta orientada por el interés público); y capacidad emprendedora (de los gestores públicos);*
- ≡ *Equilibrio entre las acciones gubernamentales (o coordinación); y*
- ≡ *Empoderamiento ciudadano.*

Hacia 2010 el CLAD sostenía además que, para realizar la Agenda, era esencial ampliar y reforzar la integración regional. Concluía que, siendo la organización diseminadora del debate y de la búsqueda de soluciones en materia de gestión pública, ayudaría a los países a alcanzar el desarrollo sustentable y, pasados los doscientos años de la Independencia, Iberoamérica podría reforzar más sus lazos en pro de la prosperidad común.

Sin duda, la Agenda por la diversidad de contenidos y profundidad del análisis del contexto latinoamericano y su relación con el progreso del mundo Ibérico,

era muy ambiciosa en sus propósitos y, aun cuando no se conoce del nivel de avance y progresos, el CLAD no ha dejado de liderar el diseño y elaboración de documentos doctrinarios para persistir en el ideal.

Un último documento doctrinario del CLAD en materia de modernización de la gestión pública data de 2016 y es la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Se trata de una iniciativa que adecua los objetivos institucionales a las exigencias del Objetivo 16° de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la ONU en 2015.

Visto así, los textos y alcances de los documentos doctrinarios promovidos y aprobados por el CLAD que orientan el quehacer de 25 países iberoamericanos en materia de modernización de la gestión pública, sin que se discuta la pertinencia y relevancia de sus propósitos, queda claro que el enfoque de gerencia pública adoptado con el modelo NGP no es perceptible y se diluye en el tiempo, ya que es usado como medida de mejora de la tradicional Administración Pública.

3.1.3. Enfoque de la CEPAL

La CEPAL desde 1948 ha venido impulsando iniciativas de reforma y ofreciendo instrumentos técnicos al Sector Público para hacer que el ejercicio del Estado se acerque al ciudadano, poniendo especial énfasis en la mejora de la gestión pública, a partir del desarrollo de los sistemas de planificación, gestión presupuestaria, inversión pública y, entre otros, el rediseño de políticas públicas en una visión de mediano y largo plazos.

Bajo esa premisa, propone una nueva arquitectura estatal capaz de cerrar brechas de la desigualdad, abriendo caminos a la igualdad. Según la CEPAL (2010), el Estado cumple funciones mediante diversas acciones con el objetivo principal de lograr el desarrollo socioeconómico sustentable e incluyente en los diferentes países.

Esas acciones propias del aparato estatal, se refieren a la realización de inversión pública, la ejecución de programas públicos, la provisión de servicios públicos, la regulación normativa de sectores estratégicos, el fomento y la inversión en innovación, la orientación económica por medio de incentivos o concesiones de licencias y permisos comerciales, así como la fiscalización del cumplimiento de la normatividad legal y técnica.

Para la CEPAL (2011), la crisis financiera internacional de 2008 ha repuesto en el debate los resultados obtenidos con el esquema de desarrollo por la región en el último cuarto de siglo, poniendo atención en las políticas públicas que se

dejaron atrás para apostar por las recomendaciones del Consenso de Washington; y en la necesidad de retomar la planificación para el desarrollo y las políticas de desarrollo territorial.

Sostiene que en América Latina y el Caribe vuelve el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado, así como sobre la importancia del funcionamiento de la gestión pública y las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos de interés público. Dice, se trata de construir visiones de país con el mayor acuerdo posible y garantizar la continuidad más allá de los periodos de Gobierno, por tratarse de políticas de Estado.

Sin embargo, explora el núcleo contingente de la crisis fiscal. Indica que la gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, si se diseña a partir de ejercicios prospectivos y planes estratégicos, con reglas fiscales a mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas.

A partir de esa reflexión y al cabo de más de seis décadas de trabajo institucional en donde ha conocido las propuestas de mejora de la Administración Pública tradicional y la de gerencia pública de la NGP; finalmente, la CEPAL incorpora a su quehacer el modelo de gestión pública para resultados en desarrollo propuesto por la OCDE.

La CEPAL (2014) asume que el nuevo modelo de gestión para resultados, plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones en que se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población, todo ello sin abandonar el necesario control del uso de los recursos.

3.1.4. Enfoque de la OCDE

En contraposición al modelo de gerencia pública propuesto por el francés M. Messenet en sustitución de la tradicional Administración Pública y la NGP que promueve el CLAD bajo principios de orden financiero y tecnocrático, la OCDE marca distancia de la visión economicista de minimizar la acción del Estado y equiparar la gestión pública con la privada.

En opinión de Mario Marcel (2013), el desarrollo está asociado a una expansión de la acción del Estado y no a la reducción del mismo; y que la expansión provocada por el desarrollo, está asociada a una progresiva ampliación

de sus funciones. Asimismo que, “la relación entre tamaño del Estado y desarrollo se puede observar tanto al comparar países en un momento del tiempo como a la evolución de un país a través del tiempo”.

Ese proceso dinámico y multidimensional del desarrollo y su impacto en el Estado, lo explica de la manera siguiente:

1. *El desarrollo incrementa la complejidad de las relaciones económicas y sociales, que deben ser reguladas;*
2. *El desarrollo está acompañado de una ampliación de las voz social y la demanda por servicios públicos; y*
3. *El desarrollo involucra un fortalecimiento del individuo por sobre formas sociales tradicionales (familia, comunidad), demandando formas institucionales de producción de bienestar.*

Así, la OCDE asume que la gestión pública se diferencia sustancialmente de la gestión de las empresas privadas. La gestión pública, dice, involucra desafíos y requiere competencias más complejas, que deben ser apoyadas por instituciones, técnicas y habilidades diferentes.

Asimismo que, existe una diversidad de actores públicos frente a diferentes agentes con una amplia gama de necesidades que esperan atención. Según esa lógica, una entidad pública persigue objetivos exógenos, generados por mandatos políticos; otra, objetivos múltiples, complejos y/o difusos; y otra, objetivos compartidos entre diferentes niveles de organización.

Bajo esa premisa, la OCDE (2016) en el estudio sobre la gobernanza pública, recomienda seguir una agenda de reforma integral de la Administración Pública que promueva una coordinación más robusta de todo el Gobierno liderada por el centro. El enfoque de la reforma que propone se basa en cuatro pilares: planificación estratégica, presupuesto por resultados, planificación multianual y gobierno digital.

Como se observa, queda claro que los modelos de gestión pública aplicados y sugeridos a largo de más de dos siglos, desde su aparición en Francia hacia 1812 y la NGP de 1975 o el último diseño que promueve el CLAD (2010) y el GpRD (2015), en el fondo son modas que postulan la sustitución de la Administración Pública; en cambio, la OCDE (2016) promueve racionalmente, su reforma integral.

De modo pues que el énfasis puesto en la NGP o la GpRD y la virtud de la gerencia pública, no hacen otra cosa sino, apoyar la pertinencia de diferenciar dos

conceptos y contenidos distintos: gestión pública, alude a la acción sistémica del Sector Público (políticas, procesos, recursos, etc.); mientras que, la Administración Pública, al conjunto de instituciones, organización y funciones que usan recursos y bienes públicos y que prestan servicios públicos a la Sociedad.

Desde ese marco de referencia, es urgente el redimensionamiento de la Administración Pública para adecuarla a las nuevas realidades basada en registros e indicadores medibles y verificables para fortalecer la acción del Estado, apoyada en la toma de decisiones, reducción de costos y mejora de la calidad de los servicios que brinda a los ciudadanos y a la empresas para mejorar su desempeño. Esta sigue siendo una tarea pendiente.

3.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública es el conjunto de instituciones públicas y privadas, estructuras organizacionales, funciones generales y específicas, personas y medios diversos que hacen posible el funcionamiento del Estado en su misión de gestionar rentas, cautelar el bien público, usar bienes y disponer de recursos y fondos públicos destinados a la organización y prestación de servicios públicos en favor de la Sociedad y sus diversas organizaciones.

A diferencia de la gestión pública que se inmiscuye en la parte operativa del Gobierno y sus diversas instancias centralizadas y/o descentralizadas, la Administración Pública comprende a la estructura, organización y funcionamiento de todo el Estado y sus órganos constitutivos. Como actividad propia del Sector Público es de vieja data, pero su nivel de desarrollo siempre estuvo condicionado al paso del progreso social, económico, político y tecnológico.

Se trata de una categoría histórica, tan igual, como la conferida al Estado y sus formas de Gobierno, motivo por el cual, el curso del proceso de desarrollo de la humanidad le ha reservado un espacio entre las disciplinas de la Ciencia Social. Es por ello que, desde su concepción más orgánica en Francia a inicios del siglo XIX, ha venido a configurarse como Ciencia de la Administración Pública.

Esa ciencia en todo tiempo ha sido objeto de estudio con fines de mejora por sus virtudes o sus defectos; sin embargo, la primacía de lo segundo en las necesidades de reforma, ha impedido un mejor progreso, hecho que ha determinado una permanente deuda con la Sociedad, toda vez que, la oferta de servicios que presta no satisface la creciente demanda en términos de cantidad y calidad. La carencia de servicios o la deficiencia de estos, explica el malestar social y la exigencia de permanente actualización o modernización.

3.2.1. Antecedentes

Una mirada a la Historia universal o del pensamiento político lleva a determinar que la práctica de la administración como actividad dentro del aparato público data de más de dos milenios y medio. Al respecto, el licenciado mexicano Miguel Galindo Camacho (2000) al abordar las teorías de la Administración Pública, da cuenta que los antecedentes se remontan a las primarias formas de Estado que florecieron en las *polis* de la antigua Grecia y su avance a las *civitas* y la República en Roma.

Según M. Galindo, los primeros rasgos de la administración aparecen en los escritos de los pensadores clásicos griegos Sócrates, Platón y Aristóteles. En el caso de Sócrates, dice que, al estar detenido y tener la sentencia de beber veneno, rehúye la sugerencia de su discípulo Critón de evadir la justicia, argumentando que, “siendo buen ciudadano no podía hacer tal cosa puesto que su familia había sido educada por el Estado y que él había cumplido tareas de orden administrativo”.

Agrega también que, a las reflexiones de Sócrates, su discípulo Platón, en sus tres obras (*La República*, *El Político* y *Las Leyes*) donde describe la construcción del Estado ideal, profundiza las cuestiones del rol del Estado y establece que la educación, la justicia y otras actividades correspondían a la función de la administrativa pública.

Del mismo modo, al ensalzar las virtudes de Aristóteles a quien se le atribuye la paternidad del constitucionalismo, es quien establece que el Estado era competente para cumplir tres funciones: legislar o hacer las leyes, realizar actividades colectivas (educación, agua, seguridad, comunicación) para satisfacer las necesidades de las *polis* y otras indispensables para el bienestar de la comunidad.

En el caso de Roma, destaca los escritos de los pensadores Polibio, Séneca y Cicerón que, sobre la base filosófica de los griegos, por lo menos Cicerón en su libro “*La República*”, profundizaron el dominio de la cosa pública en el Estado republicano como un conjunto de actividades orientadas a satisfacer las necesidades de la Sociedad.

De acuerdo con la cita, tras esos primeros rasgos de administración que datan de las antiguas comunidades griegas y romanas que florecieron hace más de 500 años a.C. el progreso más notable se observa en Francia hacia el siglo XVIII, teniendo como principal exponente al pensador Montesquieu cuando precisa que, entre el poder estatal tripartito, la administración pública era competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Un hecho anecdótico que revela el trabajo de M. Galindo, es que el nacimiento, organización y desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública, tal como se

conoce en la actualidad, ocurrió en una realidad social y política cambiante como ha sido Francia, un país que experimentó, de modo progresivo, tres regímenes políticos diametralmente opuestos e irreconciliables para la época: el feudalismo, la monarquía y la República que surgió con el triunfo de la Revolución de 1799.

En efecto, posterior a la reflexión sobre la distribución del poder del Estado y la asignación de competencias formulada por Montesquieu (1748), poco después surgió el político Jacobo Turgot (1775), un abierto defensor del absolutismo monárquico desde el puesto de intendente de Limoges y ministro de Marina es quien introdujo el concepto de reforma y de finanzas públicas.

Años más tarde y al fragor de la Revolución, surgió el político Carlos Juan Bonnin quien formuló y publicó los principios de la administración pública (1812); y desde entonces, se le considera el padre de la Ciencia de la Administración Pública y, además, el precursor del Derecho público, constitucional y administrativo, como reflexión de la lectura de su doctrina social.

La reflexión del autor bajo comentario, sugiere que de la escuela francesa, la Administración Pública se ha extendido a toda Europa en donde ha sido enriquecida; y en el marco del proceso de la Independencia del dominio colonial de España y Portugal, a todos los países latinoamericanos. Notándose en cada espacio, aportes notables que definen nuevos rasgos teóricos.

3.2.2. Aspectos Teóricos

Según M. Galindo (2000), la teoría de la Administración Pública, es una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios de Derecho constitucional y del administrativo, formula los suyos a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaboradas por la Ciencia Política, para concretarlos por medio de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva que la ley le otorga.

Esa teoría, se sustenta en la revisión de un largo proceso evolutivo que ha seguido la Administración Pública por escuelas e ideas sobre el Estado y la ciencia de varios países desde su nacimiento en Francia con las tesis de Montesquieu, Jacobo Turgot, Carlos Juan Bonnin, Alexis de Tocqueville y Henry Fayol y su paso por Alemania que se refuerza con los aportes de Enrique Von Justi, Enrique F. C. Von Stein, Lorenzo Von Stein, Roberto Von Mohl, Gaspar Bluntschli, Carlos Marx y Max Weber.

Asimismo, por España y el pensamiento administrativo de Javier de Burgos, Pedro Sáinz; en Italia, con Carlo Ferraris y Wautrain Cavagnari; y ya en el siglo

XX, en Reino Unido con William Moreland, Edgar N. Gladden y F. F. Ridley; y finalmente en EE UU con los trabajos de los profesores Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Francisco Goodnoto y Guillermo Willoughby.

En la visión del licenciado Omar Guerrero O. (1986), el proceso histórico que ha experimentado el desarrollo la Ciencia de la Administración Pública no difiere mucho de las apreciaciones de M. Galindo, salvo el hecho que ubica a Alemania, precisamente, al reino de Prusia (1525-1947) como otro centro del desarrollo de la administración contemporánea a partir del auge de la Ciencia de la Policía, igual como fue la *Politeia* de los griegos, desde donde avanzó a toda Europa, inclusive al Este donde se forma y desarrolla la escuela socialista.

Da cuenta que, la práctica de la Policía que viene a ser el término y contenido más próximo al de Administración Pública actual, comenzó con el auge del Renacimiento en el siglo XIV en el ducado francés de Borgoña y hacía referencia al instrumento por el cual el príncipe cumplía los deberes de su Gobierno. De la experiencia francesa y el paso hacia Alemania, se formaron dos regímenes de Policía o conjunto de actividades de Gobierno: una original y otra mejorada que se extendió a España.

Entonces dice, la Policía no era aún una ciencia, sino un conjunto de prácticas administrativas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, prescribir las características de las obras públicas y la vivienda privada, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos, y otros temas similares que facilitaban la vida en comunidad.

Ya en Alemania, dice, el *Polizei* como se le conoció al régimen francés de Policía, tuvo otra dimensión por el hecho que la nobleza o los príncipes lo utilizaron como instrumento de dominio territorial para imponer el poder y la autoridad a la Sociedad bajo el principio de soberanía. Hacia el siglo XVIII, la Policía adquirió ciertos matices que marcaron el derrotero futuro.

Mientras que en Alemania el régimen del *Polizei* contribuyó a la formación de los sistemas camerales que eran una especie de asambleas donde se discutían los asuntos comerciales del Gobierno, destacando la intervención del pensador Von Justi; en Francia, la Policía conservó su sentido original de donde los trabajos de Turgot y Bonnin, entre otros, dieron sentido e impulso a la Ciencia de la Administración Pública.

Sin embargo, percibe que la Administración Pública contemporánea y occidental que se ha basado en la escuela francesa y española que tuvo presencia

en América con el sistema de dominación colonial que aportó el principio de servicio público, asimiló la escuela alemana, por el hecho que aportó el principio del poder estatal ya que se considera al cameralismo como el cimiento de la Ciencia Política.

En otro trabajo, Omar Guerrero O. (1997) precisa que la teoría de la Administración Pública consiste en el estudio de los aspectos administrativos del Estado y que, la diferenciación dentro de la ciencia entre lo administrativo y lo político, financiero y económico que se vinculan a la unidad del Estado, fue definido por el economista y político alemán Juan Enrique von Justi en su libro “Principios de la Ciencia de la Policía” publicado en 1756 y, por aquel entonces, Policía se refería a la Administración Pública.

En su opinión, la Administración Pública es una cualidad del Estado y solo puede explicarse a partir de éste y que, por el sentido de la utilidad a la Sociedad, tiene hasta dos definiciones:

En el sentido lato: es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder; y

En sentido estricto: es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad.

Concluye O. Guerrero en que, tradicionalmente y desde el siglo XVIII la Ciencia de la Administración Pública estudia al Estado, y como tal, sigue siendo una teoría del Estado. Que, es la ciencia social que estudia las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Que, desde la segunda mitad del siglo XX se ha retornado a la tradición abandonada y que nuevamente, la acción del Estado en la Sociedad está reclamado mayor atención de los científicos de la administración. El presente y el futuro aspiran a su mejora.

3.2.3. Situación Actual

Las citas anteriores permiten asumir la idea de que la Administración Pública ha estado en permanente evolución en Europa y, por tanto, la acción del Estado y su efecto favorable en la calidad de vida de los ciudadanos se deben a una práctica muy desarrollada. Asimismo, el hecho que organismos como el Banco Mundial o la OCDE, propongan hacer reformas a las administraciones latinoamericanas, a donde llegaron importadas de Europa y EE UU, indica una situación de crisis institucional.

Precisamente, el dinamismo impuesto a la masificación del uso y desarrollo de instrumentos o herramientas técnicas de gestión pública o gerencia pública que han surgido con el imperativo de la institución de la nueva gestión pública –NGP, revela una renovada preocupación por adecuar la organización y funciones de las instituciones del Estado a las necesidades de la Sociedad, el problema estriba en el hecho que, no se está abordando un problema de carácter estructural y, por tanto, no hay progresos.

Ya en 1997, justamente en un contexto que los países latinoamericanos profundizaban las políticas de reforma de los viejos modelos de Estado y abrazaban con fervor el modelo liberal, el Banco Mundial llamaba la atención en la necesidad de no descuidar la transformación del Estado en su rol de principal prestador de servicios públicos y no solo en el de agente promotor de la libertad económica y regulador de los mercados.

Por aquel año, el Banco Mundial (1997) en su informe sobre el desarrollo mundial, advertía que el mundo estaba cambiando como también las ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social. Al efecto, proponía seguir dos estrategias:

1. *Acomodar la función del Estado a su capacidad de dar respuesta. Consistía en el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de políticas de estabilidad macroeconómica, inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, protección de grupos vulnerables, y defensa del medio ambiente; y*
2. *Aumentar la capacidad del Estado, mediante la revitalización de sus instituciones públicas. Consistía en la reforma del sector estatal para asegurar la eficiencia del sector estatal mediante la entrega de incentivos a los servidores y control de las arbitrariedades, mediante: normas y controles eficaces, más competencia, consulta y participación ciudadana.*

Consciente de esa urgencia de reforma del Estado, el Banco Mundial concluía en el mensaje de que, *el buen gobierno no es un lujo, sino un artículo de primera necesidad para el desarrollo*. Este mensaje como las reflexiones de tan importante institución dejaba en claro que el siglo XXI deparaba grandes desafíos pues exigía un Estado más eficaz y eso pasaba por el replanteamiento de las funciones de las distintas instituciones públicas.

Para entonces la eficacia de las administraciones públicas ya era un problema. A propósito, el doctor Geoffrey Shepherd (BID, 1999) notaba que las administraciones públicas latinoamericanas eran *disfuncionales: ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y bastiones de conductas oportunistas* y, por tanto, había consenso en torno a que esas administraciones

cambien si se esperaba que el proceso de reforma económica y social de América Latina y el Caribe sea exitoso.

Asimismo que, aun cuando la urgencia de hacer una reforma era evidente, la forma de hacerlo no lo era. Decía que no percibía un paradigma claro, por lo menos desde 1980, precisamente dentro de un contexto en que los Gobiernos latinoamericanos se esforzaban en hacer reformas de política macroeconómica, liberalización de mercados y privatizaciones de los activos del Estado, dejando en la incertidumbre a las administraciones.

Para G. Shepherd, los diferentes Gobiernos de América Latina copiaron el modelo jerárquico (ordenación vertical sistémica del ejercicio público y centralizado) para crear sus propias administraciones públicas y que, ese modelo, aun cuando haya tenido efectividad con la adopción de reformas, ya no estaba funcionando bien puesto que seguían siendo débiles en la provisión de servicios públicos en cuanto a cobertura y calidad.

Además de ello, el hecho de que las administraciones públicas estaban ejerciendo un control excesivo sobre las expectativas de los inversionistas, no era de asombrarse por el poco afecto a las técnicas o herramientas de mejora aportadas por el modelo de la nueva gestión pública. Detrás del desempeño deficiente del Estado, decía, estaba una administración pública demasiado centralizada, rígida y desmotivada.

Asimismo que, muchos estudios acerca de la burocracia y la administración pública en América Latina, concluían en que ciertas características parecían ser persistentes a pesar de los esfuerzos desplegados a través de las medidas de reforma. Entre las características, estaban: excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad de supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la gestión incompleta de personal.

Al apoyarse en trabajos y datos de varios estudios como el de Jack W. Hopkins sobre la idea de transformar la burocracia latinoamericana (1991) y el de Gary J. Reid y Graham Scott sobre la gestión de recursos humanos (1994), llega a la conclusión que el modelo tradicional de Administración Pública ha fracasado y que la búsqueda de soluciones se orienta a modelos basados en el enfoque de flexibilidad administrativa. Esta es la situación por la que atraviesa la Administración Pública en América Latina.

3.2.4. Tendencias

Como se habrá podido observar, el modelo tradicional de administraciones públicas latinoamericanas que se caracterizan por su heterogeneidad organizacional

y burocrática, es objetivo de reforma desde fines del siglo XX; pero se resiste a la transformación y, pese a que, ha sido abordada en el marco de las políticas de reforma del Estado, los resultados alcanzados no han sido del todo los más satisfactorios.

En lo que va del siglo XXI, las tendencias de la Administración Pública es hacia un mayor deterioro, debido a que las brechas de servicios públicos tanto de cobertura (carencias) como de calidad (deficiencias), tienden a profundizarse en la medida que el crecimiento económico se ha estancado afectando la provisión de ingresos fiscales para su adecuado financiamiento; esto sumado, a una sempiterna debilidad de las instituciones públicas.

Una forma práctica de ver esa tendencia la ofrece el Latinobarómetro 2016, cuya Database 2002-2016 sobre el nivel de aprobación promedio de la gestión de Gobierno en América Latina, muestra progresos en el periodo 2002-2009 al pasar de 36% a 60%; pero a raíz de la crisis financiera internacional, de esta cómoda performance comenzó a caer sostenidamente hasta ubicarse en 38% en 2016.

Por el indicador de cómo se gobierna, el Latinobarómetro 2016 revela que la orientación de las políticas públicas privilegia a grupos poderosos en vez de que sea a todo el pueblo. En el periodo 2004-2016 la sospecha de que se gobierna en beneficio de los poderosos oscila entre 71% y 73%; mientras que a favor de todo pueblo, la percepción de la opinión pública, es muy baja, puesto que el promedio oscila entre 24° y 22%.

Sin duda, habrán otros indicadores y datos que permiten observar la percepción de la opinión pública respecto del desempeño de la Administración Pública como competencia básica del Gobierno, pero lo cierto es que el margen no será relevante, igual seguirán siendo objetivo de reforma; pero como lo recuerda G. Shepherd, se sabe qué se quiere reformar y no se tiene claro cómo se concibe y cómo se implementa la reforma.

Al respecto, el CLAD (CAF, 2015) se anima a decir que las reformas emprendidas para cambiar la Administración Pública no estarían comprendiendo las bases históricas que son profundas y no superficiales como parece. Ha referido que hay siete legados históricos:

1. *El patrimonialismo,*
2. *El formalismo burocrático,*
3. *El proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático,*
4. *La fragilidad de la gestión pública en el área social,*
5. *La excesiva centralización,*
6. *La imitación de fórmulas extranjeras, y*
7. *El déficit democrático.*

En la visión del CLAD, los últimos estudios sobre el estado y nuevo rol de la Administración Pública reflejan un interés creciente y vigoroso en la gobernanza y en la relación de las estructuras de Gobierno con la práctica de la Administración Pública. De modo que para el CLAD,

La cuestión es cómo las leyes, los contratos, los mandamientos judiciales o los lineamientos específicos en materia de políticas limitan o permiten las acciones de los administradores públicos y los resultados en términos de políticas que estas producen.

Sobre el particular, la profesora Martha S. Feldman y la científica política Anne A. Khademian (CAF, 2015), precisan que las actuales estructuras de gobernanza limitan y permiten las acciones de los administradores públicos y, por tal motivo, se necesita una nueva forma de pensar en materia de estructuras de gobernanza, para lo cual, proponen sean pensadas como relaciones creadas a través de interrelaciones de las personas que ocupan funciones diferentes y recíprocas que son dinámicas.

Para el caso, sistematizan la teoría de las estructuras de la gobernanza basada en la estructura de las relaciones, superando el dominio de la teoría clásica del principal-agente que ha tenido un papel fundamental, pero ya no sería la ideal en un contexto que se requiere relacionar la mejora de la Administración Pública a la idea de producir más Democracia y solo mejorar el desempeño del Gobierno o tener mejores resultados.

3.2.5. Administración Pública en Perú

La Administración Pública en Perú ha tenido el mismo proceso histórico del conjunto de administraciones de América Latina. Antes de la conquista española, el sistema administrativo instituido por los Incas, pese a ser centralizado, era el gran soporte del poder militar, social y político del Imperio de los Incas. Con la institución del virreinato, se introdujo el sistema administrativo español, teniendo predominio el régimen de hacienda en tanto la atención se centró en aspectos tributarios.

Durante la época del virreinato, la corona española valoró y mantuvo el sistema social del trabajo y la producción del Tahuantinsuyo y, sobre esa costumbre, impuso un régimen tributario basado en el reparto o distribución de bienes (colonización) y gravamen a los beneficios (encomenderos).

De ese régimen, se pasó a otro basado en el rendimiento de la colonización (tierras, obrajes y minas) y la producción de los encomenderos (extracción, producción, comercio, etc.). Aquí surgieron la Caja Real de Lima (recaudación) y la Casa de la Moneda (emisión de monedas).

La reforma colonial más importante se produjo con las reformas borbónicas en la segunda mitad del siglo XVIII que significó el ordenamiento territorial con la creación de las intendencias en sustitución de los corregimientos y la idea de profesionalizar la administración, con la creación de los nuevos virreinos de Nueva Granada (Colombia) y Río de la Plata (Argentina).

Entonces, el impacto de tales medidas administrativas inspiradas en la península ibérica no fueron las más acertadas, ya que el régimen no consideraba necesaria la inversión pública en la mejora de la infraestructura productiva, minera y agropecuaria, salvo el gasto militar y la burocracia afincada en Lima, por lo que, el creciente descontento popular se intensificó en sucesivas rebeliones que finalmente, derivó en la Independencia en 1821.

Precisamente, con el nacimiento de la República el régimen administrativo colonial adquiere una profunda redefinición y redimensionamiento en tanto el rendimiento de la producción, la renta nacional, el rol de las instituciones y la función de los servidores, pasaban a sustentar las tareas del Estado frente a las obligaciones de desarrollo y bienestar de la Patria libre.

El artífice de esa nueva arquitectura administrativa del Perú republicano fue el general San Martín quien estableció la primera forma de Gobierno antes y después de la Declaración de la Independencia. Los primeros arreglos administrativos se basaron en lo dispuesto por el Reglamento Provisional de febrero de 1821; y luego con el Estatuto Provisional de octubre de 1821.

Sin embargo, sería la Constitución Política de 1823 o ley fundamental de la República la que primigeniamente, definió la forma de Gobierno y estableció la novísima Administración Pública basada en la división de poderes y, a cada cual, les asignó atribuciones de su competencia, en nombre del pueblo para afianzar su libertad y promover su felicidad.

Esa Constitución liberal y, como se dijo, muy avanzada para la época, reservó al Poder Legislativo una serie de atribuciones y competencias en los capítulos III y IV; al Poder Ejecutivo, el capítulo V; lo mismo, al Poder Judicial en el capítulo VIII. Inclusive marcó el principio de la administración descentralizada, con la institución de las Juntas Departamentales (capítulo IX) y las Municipalidades (capítulo X); asimismo, el presupuesto al servicio de la República (numeral 2° del artículo 151°).

Por considerar de interés, se estima conveniente destacar lo que corresponde a administración de la República, por cuanto, ese base constitucional se mantuvo con algunas variaciones hasta estos tiempos. Al respecto, se decretó y sancionó los aspectos siguientes:

Sección Segunda

Del Gobierno

Capítulo I

Su Forma

Artículo 27º.- El Gobierno del Perú es popular representativo.

Artículo 28º.- Consiste su ejercicio en la administración de los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que quedan divididas las principales funciones del Poder Nacional.

Artículo 29º.- Ninguno de los tres Poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos.

Capítulo V

Poder Ejecutivo

Artículo 76º.- Habrá un Vice-presidente en quien concurren las mismas calidades. Administrará el Poder Ejecutivo por muerte, renuncia, destitución del Presidente, o cuando llegare el caso de mandar personalmente la fuerza armada.

Artículo 77º.- En defecto del Vice-presidente administrará el Poder Ejecutivo el Presidente del Senado hasta la elección ordinaria de nuevo Presidente.

Artículo 78º.- El Presidente es responsable de los actos de sus administración.

Artículo 79º.- El Presidente es jefe de la administración general de la República, y su autoridad se extiende tanto a la conservación del orden público en lo interior, como a la seguridad exterior conforme a la Constitución y a las leyes.

Artículo 80º.- Además son facultades exclusivas del Presidente:

- 1. Promulgar; mandar ejecutar; guardar; y cumplir las leyes, decretos y resoluciones del Congreso, y expedir las providencias indispensablemente necesarias para su efecto.*
- 2. Tiene el mando supremo de la fuerza armada.*
- 3. Ordenar lo conveniente para que se verifiquen las elecciones populares en los días señalados por la Constitución.*
- 4. Declarar la guerra a consecuencia de la resolución del Congreso.*
- 5. Entrar en tratados de paz y de alianza, y otros convenios procedentes de relaciones extranjeras con arreglo a la Constitución.*
- 6. Decretar la inversión de los caudales destinados por el Congreso a los diversos ramos de la administración pública.*

7. *Nombrar los oficiales del ejército y armada, y de Coronel inclusive para arriba, con acuerdo y consentimiento del Senado.*
8. *Nombrar por sí los Ministros de Estado; y los agentes diplomáticos de acuerdo con el Senado.*
9. *Velar sobre la exacta administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados y sobre el cumplimiento de las sentencias que éstos pronunciaren.*
10. *Dar cuenta al Congreso en cada Legislatura de la situación política y militar de la República, indicando las mejoras o reformas convenientes en cada ramo.*

Capítulo VI

Ministros de Estado

Artículo 82º.- Habrá tres Ministros de Estado; uno de Gobierno y Relaciones Exteriores, otro de Guerra y Marina, y otro de Hacienda.

Artículo 83º.- El régimen interior de los Ministerios depende del Reglamento que hiciere el Congreso.

Artículo 84º.- Son responsables in solidum los Ministros por las resoluciones tomadas en común, y cada uno en particular por los actos peculiares a su departamento.

Artículo 85º.- Los Ministros son el órgano del Gobierno en los departamentos de su dependencia, debiendo firmar las órdenes que emanen de este Poder.

Artículo 86º.- Para ser Ministro se requieren las mismas calidades que se exigen en la persona que administra el Poder Ejecutivo.

Capítulo IX

Régimen Interior de la República

Artículo 122º.- El Gobierno político superior de los departamentos reside en un ciudadano denominado Prefecto.

Artículo 123º.- El Gobierno político de cada provincia en un ciudadano que se denominará Intendente.

Artículo 124º.- El de los distritos en un ciudadano que igualmente se nombrará en cada uno de ellos con la denominación de Gobernador.

Artículo 125º.- Las atribuciones del Prefecto, Intendente y Gobernador se reducirán a mantener el orden y seguridad pública en sus respectivos territorios,

con subordinación gradual al Gobierno Supremo, y a cuidar de que los funcionarios de su dependencia llenen exactamente sus obligaciones.

Artículo 126º.- También les corresponde la intendencia económica sobre la Hacienda pública.

Artículo 132º.- En la capital de cada departamento habrá una Junta departamental, compuesta de un vocal por cada provincia, elegido en la misma forma que los Diputados.

Artículo 133º.- Esta Junta es el Consejo del Prefecto, que la presidirá, y pedirá dictamen en los negocios graves.

Artículo 134º.- Se renovará cada dos años por mitad, designando en la primera vez la suerte los vocales que cesaren.

Artículo 135º.- Son atribuciones de esta Junta:

- 1. Inspeccionar la conducta de las Municipalidades e informar al Senado de lo que hubiere hecho con arreglo a sus atribuciones en favor de los pueblos, y lo que hubieren dejado de hacer.*
- 2. Formar el censo estadístico de cada departamento, cada quinquenio, con presencia de los datos que suministren las Municipalidades, y remitirlo al Senado.*
- 3. Promover todos los ramos conducentes a la prosperidad del departamento, y señaladamente la agricultura, industria y minería.*
- 4. Cuidar de la instrucción pública, y de los establecimientos piadosos y de beneficencia.*
- 5. Velar sobre la inversión de los fondos públicos, e intervenir en la repartición de las contribuciones que se hicieren al departamento.*
- 6. Proponer al Senado en terna los ciudadanos para el gobierno político de las provincias y distritos del departamento.*
- 7. Remitir anualmente al Senado lista de todas las personas beneméritas en el departamento para los empleos públicos.*
- 8. Informar anualmente al Senado sobre los medios y recursos oportunos para la mayor prosperidad de las provincias, dando razón de lo que hubiere hecho conforme a sus atribuciones, o lo que hubiere dejado de hacer.*
- 9. Remitir al Senado la lista de tres ciudadanos elegibles para Presidente de la República.*

Capítulo X

Poder Municipal

Artículo 138º.- En todas las poblaciones, sea cual fuere su censo, habrá Municipalidades compuestas del Alcalde o Alcaldes, Regidores, Síndico o Síndicos, correspondientes; en la inteligencia de que nunca podrá haber menos de dos Regidores, ni más de diez y seis, dos Alcaldes y dos Síndicos.

Artículo 139º.- La elección de estos individuos se hará por colegios Electorales de Parroquia, renovándose la mitad cada año según el reglamento respectivo.

Artículo 140º.- Las atribuciones del régimen municipal depende:

- 1. De la policía de orden.*
- 2. De la policía de instrucción primaria.*
- 3. De la policía de beneficencia.*
- 4. De la policía de salubridad y seguridad.*
- 5. De la policía de comodidad, ornato y recreo.*

Artículo 141º.- Las Municipalidades deben además:

- 1. Repartir las contribuciones o empréstitos que se hubieren señalado a su territorio.*
- 2. Formar los ordenamientos municipales del pueblo y remitirlos al Congreso para su aprobación por medio de la Junta Departamental.*
- 3. Promover la agricultura, industria, minería, y cuanto produzca en razón de la localidad al bien del pueblo.*
- 4. Informar anualmente a la Junta Departamental de lo que hubieren hecho en conformidad de sus atribuciones, o de lo que hubieren dejado de hacer; indicando los motivos.*

La carta constitucional de 1823 no entró en vigencia, sin que ello, desmerezca un trabajo político visionario que lamentablemente, no pudo resistir la presión de la crisis política y económica. Al respecto, el historiador Jorge Basadre (2015), refiriéndose a la situación crítica de 1828, decía lo siguiente:

El país se caracterizó por una organización administrativa formalista, en la que los ropajes republicanos cubrían a veces la realidad de la tradición colonial. En la vida burocrática había insipiencia... Los ministerios eran tres: Gobierno y Relaciones Exteriores con once empleados; Guerra y Marina, con trece; y Hacienda, con doce empleados...

El congreso contaba con ocho empleados. La Corte Suprema de componía del presidente, ocho vocales, dos fiscales y el relator con trece empleados. El gobierno

interior del departamento de Lima, estaba constituido por la Prefectura, la Intendencia de Policía, los inspectores de cuarteles, los comisarios conservadores del orden en los Valles de la capital y un escuadrón de Dragones de Policía con tres compañías, dos a caballo, cada una con cien hombres y una infantería de ochenta.

Las dependencias de carácter fiscal incluían la Contaduría General de Contribuciones, la Contaduría General de Valores, la Junta de Liquidación, la Tesorería General, la Casa de la Moneda, la Aduana y la Caja de Administración.

En las cartas constitucionales hasta 1867, la situación política de agitación e inestabilidad no cambió el diseño administrativo de 1823; pero como bien lo relata el historiador J. Basadre, la Administración Pública no solo continuó arrastrando las virtudes y los vicios del sistema colonial, sino también, incorporó otros como la expansión de la burocracia y la deuda pública.

Aún en un contexto de severa crisis de la hacienda pública que se vio obligada al sostenimiento de los gastos de la guerra civil post Independencia y la desatención de la infraestructura productiva y los servicios públicos, la inestabilidad política ayudó a bancarrota fiscal en la década de 1870; luego el turno de la oligarquía en el poder, poco ayudó a la recuperación del país, puesto que fue afectado con la crisis de 1929.

En el curso del siglo XIX, la administración pública ha sufrido notables cambios con las reformas políticas del Estado y con el impulso del progreso social y tecnológico, siendo notables en los últimos 40 años. Las reformas del tercer militarismo (1968-1979), la Democracia plena de (1980-1990) y la autocracia (1992-2000).

No obstante, las reformas políticas de 2002 que apoyaron el inicio del actual proceso de descentralización con inusitada algarabía, la Administración Pública peruana persiste en su enfoque estructural jerárquico y centralizado. La tendencia actual es avanzar hacia la administración descentralizada y, para el efecto, convino en adoptar e implementar una política y un plan de modernización, sin mayor progreso que destacar, conforme se verá en adelante.

3.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES

Hasta hace algunas décadas, el Estado y las instituciones que lo conforman, era concebido como el único competente para la prestación de los servicios públicos que tienen relación con el objetivo del desarrollo social y el bienestar y, a la vez, la atribución de regular el funcionamiento del mercado, en el marco de garantizar la práctica de las libertades económicas.

Sin embargo, la creciente universalización de la Democracia y la prédica del ejercicio irrestricto de los derechos humanos en los que se inscriben los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales, entre otros, obligaron al Estado no solo a producir bienes y servicios para distribuir entre los ciudadanos y regular las libertades económicas para lograr un mejor equilibrio del mercado; sino también, ampliar la plataforma con productores y operadores privados.

En este caso, la Administración Pública pasó de ser la función exclusiva del Sector Público para incorporar a muchos más actores sociales y culturales de la Sociedad como también agentes económicos del Sector Privado para sumarse a la tarea de prestar más y mejores servicios a los ciudadanos cada vez exigentes en términos de cobertura y calidad; pero también, bajo exigencias de eficiencia, eficacia, competencia, responsabilidad, participación y transparencia.

De modo que, en la actualidad, se habla de Instituciones de la Administración Pública se hace referencia a una multiplicidad de organismos públicos e instituciones privadas como proveedores y reguladores de servicios públicos; asimismo, diversas organizaciones sociales y culturales como veedores de la fiscalidad y la transparencia.

Aun cuando no existe una única autoridad rectora y visible, el sistema tripartido del poder, en regímenes presidencialistas o parlamentarios o republicanos, crea un clima de gobernabilidad apropiado para que todas las instituciones productoras y reguladoras, como también las veedoras funcionen de modo orgánico y sistémico, por eficacia del ordenamiento legal y normativo, además la vigilancia ciudadana.

De acuerdo con el Departamento de Gestión Pública Efectiva de la OEA (2014), al hablar de instituciones rectoras en Administración Pública precisa que, el dominio del estudio de los aspectos relacionados con el conocimiento científico desde el campo de las ciencias sociales, se ha visto facilitado gracias a que el biólogo y físico austriaco Karl Ludwig Von Bertalanffy puso a su servicio la Teoría General de los Sistemas en 1968.

La cita anterior tiene sentido, por el hecho que, la Administración Pública no podría entenderse por la aglutinación de unidades desconectadas y desarticuladas tanto en la esfera pública como la privada, sino por la idea del conjunto o red de instituciones de acción pública que interactúan entrelazadas con la finalidad de garantizar el bien común de los ciudadanos a través de la producción y circulación de bienes y la prestación de servicios de naturaleza pública.

En el caso peruano, los productores de bienes y la prestación de servicios públicos del Sector Privado que se rigen por los principios de la libertad económica y de asociación en empresas o negocios, se incorporan casi masivamente a compartir

las funciones estatales con las medidas liberación de mercados y privatizaciones a fines del siglo XX. Consecuentemente, aparecen dentro de la Administración Pública los organismos técnicos especializados y los reguladores.

Para inicios del siglo XXI, las Instituciones de la Administración Pública persisten en el diseño original jerárquico (de arriba a abajo) en tres niveles de decisión política, centralizada en la gestión de sistemas y desconcentrada en la gestión de procesos. Siendo un régimen presidencialista, no es visible ningún resquicio de independencia de poderes, toda vez que el jefe de Gobierno es a la vez jefe de Estado.

La Administración Pública vista por la separación de poderes en razón que se tienen delimitadas las competencias y funciones: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, solo es declarativa, puesto que en la práctica la gestión presupuestaria es competencia exclusiva del Ejecutivo. La autonomía económica, fiscal, política y administrativa se ejerce condicionada a la disponibilidad presupuestal.

A partir de esa aclaración y de acuerdo con la Base de Datos de la Cuenta General de la República vista en el portal Transparencia Económica del MEF, al año 2015, la Administración Pública peruana comprendía alrededor de 2940 Instituciones Públicas que, desde el punto de vista de la gestión presupuestaria, constituyen Pliegos o Programas Presupuestales.

El Gobierno Nacional concentra cerca de 1000 Instituciones que deciden todas las funciones del Estado de modo centralizado. En el centro de poder o la ciudad capital, está: el Poder Legislativo que cumple la función legislativa, fiscalización y control político; asimismo, el Poder Ejecutivo bajo la Presidencia de la República, 19 ministerios y más de 100 organismos públicos técnicos especializados (regulación, supervisión, control, recaudación, seguridad, previsión y promoción social) y 28 empresas públicas con oficinas en todo el país.

En esa cúspide de poder, también están el Poder Judicial y la amplia red de oficinas a nivel nacional; asimismo, 14 organismos autónomos, como son: Banco Central de Reserva, JNE, ONPE, RENIEC, Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Fiscalía de la Nación, Contraloría General de la República, Superintendencia de Banca y Seguros, Consejo Nacional de la Magistratura y las Universidades.

Un segundo nivel de Gobierno, comprende a las Instituciones de los 26 Gobiernos Regionales, incluyendo a la Municipalidad Metropolitana de Lima que cuenta con un régimen especial que, para mejor cumplimiento de sus funciones al servicio de la Sociedad han instituido oficinas desconcentradas en las provincias y zonas de tratamiento especial de sus respectivas jurisdicciones.

Mientras que el tercer nivel de Gobierno comprende a las Instituciones de los 1851 Gobiernos Locales, de cuyo total, 196 son Municipalidades Provinciales y 1655 Municipalidades Distritales. Para mejor cumplimiento de sus funciones ante la Sociedad, han instituido 28 empresas municipales de servicios básicos y otras de gestión de bienes o maquinaria y equipos; como también, el establecimiento de 2534 Municipalidades de Centros Poblados Menores.

Como se observa, la suma de las Instituciones conformantes de la Administración Pública es muy amplia, pero no suficiente para dar respuesta a las necesidades de la población, basta con poner el valor la persistente desigualdad social y la pobreza que explican una baja densidad del Estado. En todo caso, el problema es la complejidad y desarticulación espacial de las Instituciones por niveles de Gobierno, debido a la centralización de las funciones y el manejo presupuestal.

Al respecto, datos del MEF sobre la distribución del Presupuesto Público de 2017, revelan que las Instituciones Públicas del Gobierno Nacional concentran el 64,8% del presupuesto nacional; en cambio, los 26 Gobiernos Regionales, solo el 17,9%; y los 1851 Gobiernos Locales, apenas el 17,3%. Esta forma de asignación, muestra que las Instituciones Públicas que están más próximas a las necesidades de la población, solo disponen del 35,2% del presupuesto nacional.

A la alta centralización de la asignación presupuestal, se suma otro factor condicionante que es aplicación de criterios de discrecionalidad en la programación y autorización del gasto e inversión (gestión de sistemas), también centralizada y sujeta al cumplimiento de procedimientos (gestión de procesos), todos con influencia en la capacidad y calidad del gasto.

El 2016, la ejecución del presupuesto destinado al financiamiento de Proyectos de Inversión, solo llegó al 68,8% en promedio, es decir, más de un tercio del presupuesto público no se ejecutó, por motivo por el cual, la Administración Pública no puede satisfacer las necesidades de la Sociedad. Por la calidad del gasto, se asume que de total ejecutado, la corrupción se hizo de 12500 millones de soles, con la gestión de contratos amañados de adquisición de bienes y servicios.

En resumen, hay la impresión de una maraña de Instituciones Públicas competentes para cumplir funciones de servicio público; y el concurso de una frondosa burocracia que exige requisitos y aplica engorrosos procedimientos administrativos, cuyos resultados no se traducen en oportunidades de desarrollo y bienestar social. Aun así, el tamaño del Estado sigue importando, como también, la descentralización.

3.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Los aspectos antes tratados, sobre la institución del Estado y las formas de Gobierno junto con el nacimiento de la República, donde se revela la sola adecuación del régimen y funcionamiento del aparato público colonial para asumir nuevos roles y obligaciones sin una previa evaluación y valoración, permiten asociar la idea de que la Administración Pública adolece de fallas de diseño o de origen y eso configura un problema de tipo estructural que condiciona no solo la viabilidad de las políticas públicas, sino también, la sostenibilidad.

Al respecto, en un trabajo anterior (Cervantes I. Claudio y Rivera O. Jesús, 2014), se abordó de manera amplia el tema de las políticas públicas y se las conceptualizó, como todas aquellas formas de acción gubernamental orientadas a dar solución a problemas sociales que impide la consecución de objetivos de desarrollo y que implican el uso de los bienes y recursos públicos.

Asimismo que, en Perú las políticas públicas no gozaban del elemental principio de la estabilidad, debido a que cambian regularmente con la alternancia del poder por periodos de cinco años, sin valorar su propósito y evaluar los resultados del impacto social o económico provocado en una región, en un sector o en una actividad en particular que, inicialmente sustentó su diseño y aplicación.

Que, a partir del hecho que la política se define como el arte de gobernar que trata la organización y administración del Estado, y lo público, como el interés de la Sociedad, generalmente las políticas públicas se han entendido como programas que un Gobierno cualquiera, lleva a cabo con el objetivo de resolver problemas sociales o también, superar una situación crítica que afecta o impide el bienestar de la Sociedad.

Que, según sostiene la CEPAL, una parte fundamental del quehacer del Gobierno es el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, puesto que permiten orientar la gestión gubernamental para alcanzar objetivos. Que, la política pública se diferencia de un programa público, porque este es una intervención directa sobre una realidad social, que se usa, en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementar una política.

Que, de acuerdo con la clasificación realizada por el politólogo estadounidense Theodore J. Lowi (*Typology of public policies*, 1964), las **políticas públicas** pueden ser de cuatro tipos:

- *Regulatorias, aquellas orientadas al logro de conductas deseadas que imponen determinadas normas a ser cumplidas por los ciudadanos, organizaciones*

e instituciones públicas y privadas. Por ejemplo, el transporte público, las comunicaciones, etc.

- *Distributivas, aquellas orientadas a prestar bienes y servicios a los ciudadanos, entre ellos, los servicios públicos de educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda, etc.*
- *Redistributivas, aquellas orientadas a la recaudación de recursos que son entregados a quienes son afectados por la pobreza y la desigualdad. Las políticas sociales, son por extensión políticas redistributivas.*
- *Constituyentes o legislativas, aquellas orientadas a la modificación del Estado o su forma de Gobierno, como son las políticas de descentralización y de modernización de la gestión pública.*

Que, a partir de la clasificación de T. Lowi, sin que ninguna sea excluyente ya que unas pueden estar incluidas en otras, las políticas públicas **por su naturaleza**, pueden ser:

- *Sociales, aquellas orientadas al alivio y superación de la pobreza, cierre de las brechas de desigualdad y a la atención de las necesidades básicas. Aquí destacan las políticas sociales de educación, salud, vivienda, seguridad social, alimentación, etc.*
- *Económicas, aquellas orientadas al manejo de la Hacienda Pública, endeudamiento, la gestión del presupuesto y la cuenta general del Estado, etc.*
- *Gestión pública, aquellas orientadas a la planificación estratégica, selección e incorporación de los servidores públicos, la simplificación administrativa, la auditoría y la evaluación, la modernización del aparato público y la reforma del Estado.*

Asimismo que, atendiendo a las exigencias y **propósito de los marcos legales y normativos**, las políticas públicas pueden ser:

- * *Políticas de Estado, aquellas orientadas al logro de objetivos de largo plazo, más allá de un periodo de Gobierno. En este caso, están comprendidas las políticas del Acuerdo Nacional.*
- * *Políticas de Gobierno, aquellas orientadas al logro de objetivos propuestos por un plan de gobierno con arreglo a las orientaciones de un determinado partido político que accede al poder por un periodo de cinco años.*

- * *Políticas sectoriales, aquellas orientadas al logro de objetivos y cumplimiento de acciones específicas con el desempeño de uno o más sectores o ministerios. Pueden ser:*
 - *Sectoriales, cuando comprometen el quehacer de un determinado sector o ministerio (educación, salud, etc.);*
 - *Multisectoriales, cuando convergen más de dos sectores o ministerios (lucha contra la pobreza, seguridad ciudadana, defensa nacional, transporte terrestre, etc.)*
 - *Transversales, cuando comprenden objetivos de desempeño de todos los sectores (inclusión social, multiculturalidad, defensa del medio ambiente, etc.).*

- * *Políticas por niveles de Gobierno, aquellas orientadas al logro de objetivos en una determinada circunscripción territorial. pueden ser:*
 - *Nacionales, son aprobadas por organismos y dependencias del Gobierno Nacional;*
 - *Regionales, son dictadas por el Gobierno Regional; y*
 - *Locales, son dictadas por las Municipalidades.*

Como se observa, tanto el concepto y la práctica como la clasificación de las políticas públicas, parece un *infinitum* dado su carácter funcional y multidimensional, pero la cuestión, aun cuando tengan un buen diseño técnico y amparo legal, nada garantiza el cumplimiento de los propósitos y eso, lamentablemente, es un signo distintivo de la práctica de las políticas en la Administración Pública peruana.

Al respecto, un trabajo del doctor Pedro Medellín Torres (CEPAL, 2004) al abordar la política de las políticas públicas, proponía releer los procesos de estructuración de las políticas para asegurar su éxito, teniendo sobre el tablero dos aspectos: la centralidad del régimen político que acerca al dominio de los problemas de la Democracia; y la función gubernamental que permite dimensionar la capacidad del Estado para producir los cambios que exige la Sociedad.

La apreciación partía del hecho que no siempre la arquitectura técnica de las políticas públicas toma en cuenta y valora los aspectos políticos relacionados con el ordenamiento jurídico que establece las competencias y los niveles de responsabilidad; asimismo, la pertinencia y relevancia de la función gubernamental que implica un conjunto de relaciones interinstitucionales de coordinación y colaboración para identificar y armonizar áreas, medios y estrategias de intervención sobre las que recae el control y la fiscalización.

Pero no sería suficiente que la armoniosa combinación del dominio del régimen político y la competencia de la función gubernamental se reflejen en el

buen diseño, gestión y éxito de las políticas públicas, puesto que se requiere otros atributos. Sobre el mismo tema, un estudio promovido por el BID (2006), pone atención en la forma cómo se concibe, organiza y desarrolla el proceso técnico que comprende el debate, aprobación y aplicación de las políticas públicas.

La argumentación del BID es que, en los regímenes democráticos donde predomina el presidencialismo como es el caso de la mayoría de países de América Latina, la adopción e implementación de las políticas públicas ocurre en sistemas políticos que implica la participación efectiva de una diversidad de actores: autoridades y funcionarios de las instituciones públicas, representantes de las organizaciones sociales, agentes económicos y ciudadanos.

Para el BID, la interacción de la diversidad de actores políticos, sociales, económicos y ciudadanos junto a los servidores públicos (autoridades y funcionarios), es la condición básica para explicar no solo el por qué las reformas políticas son duraderas en unos países, sino también, por qué algunos países cambian, mejoran o adaptan las políticas que dan o no dan buen resultado para construir sociedades más prósperas, justas, equitativas y democráticas.

En otro trabajo más reciente, el BID (2011) al estudiar la forma cómo se deciden las políticas públicas desde el punto de vista del juego político en América Latina, destacaba que la región en la búsqueda de políticas que le permitan acelerar el crecimiento, reducir la pobreza y promover el progreso económico y social, adoptó dos paquetes diferentes: el de la post guerra que implicaba alta presencia del Estado y el de las liberalizaciones del Consenso de Washington. Ambos produjeron resultados mixtos y distantes de las netas de desarrollo.

A partir de la exhibición de los resultados asimétricos logrados con tales paquetes de reformas en un contexto de persistente desigualdad social, identifica un debate polarizado entre dos posiciones: unos, sostienen que las reformas adoptadas por las que se esperaba transformar el Estado, han sido incompletas y, por tanto, hace falta más reformas; mientras que otros, se oponen a nuevas reformas en vista de los pobres resultados alcanzados a costos elevados.

Entre ambas posiciones enfrentadas cada cual con argumentos válidos, el BID media en ese debate, volviendo a poner en el centro de atención la forma cómo se gestiona el proceso de discusión, aprobación y aplicación de las políticas públicas. Una vez más, ratificaba la aseveración de que desde la esfera pública no se estaba facilitando el espacio ideal para promover y alentar la participación efectiva de la diversidad de actores que acompañe el diseño y gestión de las reformas y las políticas públicas.

En la misma línea de reflexión, la consultora Lucy Winchester (CEPAL, 2011) al abordar los procesos de formulación, gestión y evaluación de las políticas

públicas, hacía mención de que un buen Gobierno es sinónimo de intervenciones públicas de mayor calidad y que la legitimidad del Estado se basaba en el marco legal racional y en los productos y resultados de las políticas públicas.

Asimismo que, en regímenes democráticos, la meta se orienta hacia la capacidad de entregar buenos servicios y de solucionar problemas colectivos en forma eficiente; por lo mismo, los procesos de reforma del Estado, implica que el Gobierno administra e innova, sobre sí mismo, la gestión del Gobierno. La herramienta que ofrecía para que el Gobierno pueda ser concebido como el instrumento ideal para la realización de las políticas públicas era la planificación como sistema.

Volviendo al espacio peruano, las citas antes referidas tienen mucho de asidero viendo la realidad que vive el país. Efectivamente, durante la segunda mitad del siglo XX fue convenido a implementar los dos paquetes de reformas. El primer paquete de medidas sustitutivas de importaciones por la industrialización sugeridas por el Consenso de Washington, provocó la concentración de la acción estatal en el espacio urbano profundizando la desigualdad social con el abandono del medio rural y el resultado fue la incontenible migración.

Con el segundo paquete de medidas de liberalización de mercados, desregulación y privatización de activos y cesión de los servicios públicos ideadas para mejorar el desempeño del país con la inserción en la economía globalizada se desmontó el Estado patrimonialista y burocrático, pero a costa de re-centralizar las decisiones, recursos, competencias y funciones que ya se habían transferido a las regiones o espacios subnacionales y las Municipalidades.

Entonces el credo liberal, por efecto de las reformas de ajuste estructural de la economía, apostó por la minimización del Estado asignándole un rol de agente netamente subsidiario ajeno a la actividad económica, sólo como un regulador y responsable de las políticas públicas relacionadas con el objetivo de la universalización de los servicios sociales como la educación y la salud.

Desde inicios de la década de 1990, las reformas del Estado no solo minimizaron su rol y empoderaron el mercado como proveedor de los bienes y servicios públicos, sino también, se lo limitó a la función de redistribuir la riqueza nacional. Allí surgió la política social para corregir los desequilibrios del mercado; pero que luego, sin proponérselo, se convirtió en eje aglutinador de las políticas públicas.

Las políticas públicas adolecen de muchas fallas ya que carecen del enfoque económico y el enfoque territorial. Estas ausencias, explican la desaceleración del crecimiento de la economía, al ser inviable la diversificación productiva nacional; y el estancamiento del progreso social ya que se ha profundizado la desigualdad social y la pobreza, pese a que el gasto social del Estado ha seguido en aumento.

Las fallas de las políticas públicas por problemas de diseño al no comprender el enfoque económico que implica la producción de bienes y servicios, en vez de la sola distribución y el enfoque territorial con la expansión de oportunidades, a partir de la inversión en el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo, confirman las observaciones del BID en cuanto a débil participación de la diversidad de actores (proceso de formulación, aprobación y aplicación); y de la CEPAL, en el sentido que la práctica del sistema de planificación es inexistente.

Precisamente, la falta de registros de identificación, registro, alta y baja de beneficiarios de los programas sociales, impide la focalización de la política social sólo distributiva de bienes y servicios y la priorización las intervenciones entre la población que vive en situación de pobreza. Al respecto, datos estadísticos relevantes del MEF sobre pobreza total y pobreza extrema con relación al gasto presupuestal en programas sociales, indican cambios favorables; pero un informe de la Contraloría General de la República, evidencia problemas de gestión.

En efecto, datos del MEF sobre ejecución presupuestal de 23 programas sociales que tienen relación con las políticas públicas de reducción de la pobreza, progreso social y económico como de mejora de la gobernanza, indican que en el periodo 2007-2011, los años de mayor crecimiento económico, el presupuesto se incrementó en 83,3% al pasar de S/. 3,937 millones (2007) a 7,218 millones (2011).

Una mejor asignación presupuestal al conjunto de los programas sociales que conforman la plataforma de la política social, la nave insignia de las políticas públicas, contribuyó a que la pobreza total se redujera significativamente en 14,6 puntos porcentuales en alivio de millones de peruanos, al bajar de 42,4% en 2007 a 27,8% en 2011; del mismo modo, la pobreza extrema cayó 4,9 puntos porcentuales al bajar de 11,2% a 6,3%, respectivamente.

Entonces había una mejor performance económica, en el mismo periodo el PBI se expandió en 27,0 puntos porcentuales y la asignación presupuestal al gasto de los programas sociales, representaba entre el 5,5% y 6,2% del total del presupuesto nacional y entre el 1,2% y 1,7% como valor del PBI del país; sin embargo, la gestión de la Administración Pública no fue ni eficiente ni eficaz.

Eso se desprende de las conclusiones del Informe N° 858-2013-CG/PSC-IM del órgano de control (CGR, 2013), que al revisar la gestión de 26 programas sociales –PP SS sobre un presupuesto superior a S/. 3,083 millones del ejercicio fiscal 2012 dieron cuenta, entre otros, los resultados siguientes:

- » 13 PP SS ejecutaron menos del 90% del presupuesto total;
- » 5 PP SS tuvieron mayor número de usuarios;
- » 16 PP SS no aplicaron padrón de beneficiarios;
- » 15 PP SS contaban con marco lógico;
- » 12 PP SS contaban con línea de base;
- » 11 PP SS no contaban con ninguna herramienta que facilite una preparación o concepción previa de la intervención;
- » 23 PP SS no consideran al estudio de línea de base como parte del proceso de evaluación *ex - ante*;
- » 23 PP SS utilizaron mecanismos de monitoreo;
- » 5 PP SS no reportaron indicadores; y
- » 14 PP SS presentan riesgos que gastan S/. 1,367 millones.

Ante esa contingencia, la CGR recomendaba al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social –MIDIS, entre otras tareas:

- i. *Aprobar los documentos técnicos de gestión de los PPSS,*
- ii. *Actualizar el inventario nacional,*
- iii. *Promover la articulación en torno a la gestión del método de Presupuesto por Resultados –PpR;*
- iv. *Articular y complementar técnica y presupuestal los mismos con enfoque territorial para que tengan objetivos comunes alineados a los resultados nacionales,*
- v. *Disponer que los PP SS cuenten con marco lógico, línea de base y otros instrumentos que permitan medir el avance y cumplimiento de metas y objetivos, y*
- vi. *Implementar y ejecutar seguimiento y evaluación.*

Por aquel año la CGR, hacía notar que la gestión de los PP SS se hacía de manera vertical y carente de instrumentos técnicos de gestión elementales como un marco lógico que guíe la intervención y una línea de base que permita la identificación previa de los beneficiarios. En algunos programas, se advertía del peligro de que la falta de registros provoque la filtración de beneficiarios que no necesitan, dejando fuera a los si califican o, también, permitiendo que algunas personas o familias se beneficien, a la vez, con más de dos PP SS.

Mientras eso ocurría en 2013, tres años después al fragor de la campaña electoral y cambio de mando del Gobierno en julio de 2016, el contexto para los PP SS era más que sombrío. Un artículo del periodista Fernando Alayo O. (El Comercio, 25-07-2016), ponía en tela de juicio la calidad de la gestión de los PP SS al concluir el periodo de O. Humala quién impulsó cambios en las políticas con la prédica “incluir para crecer” a las que se le atribuyó la reducción de la pobreza.

El periodista F. Alayo en base a datos oficiales sobre cobertura del programa Pensión 65 (subvención monetaria y atención médica a personas mayores de 65 años) y los archivos de denuncias sobre adulteración de beneficiarios y cobro indebido del dinero público, volvía a poner el problema de la deficiente identificación y registro de beneficiarios. La reflexión del doctor Juan Mendoza sobre el Programa Juntos en vista que la anemia infantil había crecido, era que no bastaba el gasto social para reducir la pobreza, sino una mejor focalización y menos asistencialismo.

Sobre el particular, el doctor Roberto Abusada al ser consultado sobre la pertinencia de los PP SS supo manifestar que, ellos influyen de alguna manera, pero que la reducción de la pobreza dependía en gran medida del crecimiento económico y que, éste se había afectado por las brechas de infraestructura y servicios públicos. En su opinión, la fórmula era crecer, progresar y luego incluir, no al revés como se dijo.

Algunos datos ayudan a comprender la situación de los PP SS. Según el INEI (2017) datos sobre la evolución de la pobreza, precisan que la pobreza total apenas retrocedió 5,1 puntos porcentuales en el periodo 2012-2016, al bajar de 25,8% (2012) a 20,7% (2016); y la pobreza extrema, 2,2 puntos porcentuales al bajar de 6,0% a 3,8% en el mismo periodo. La misma fuente, sobre la evolución del PBI, mostraba una menor expansión ya que solo ha variado 16,2%, es decir, 11 puntos porcentuales menos que el registro del periodo 2007-2011.

Ya en 2017 no solo la política social ha entrado en cuestión por el pobre impacto que producen los PP SS en la reducción de pobreza en vista que la asignación presupuestal ha caído significativamente, sino también, el debilitamiento de las políticas públicas. Según el MIDIS, el presupuesto de los PP SS, es de S/. 4,306 millones, es decir, S/. 2,912 millones menos que en 2011. La asignación ya no es coherente con las prioridades gubernamentales, pues ahora representaba solo el 2,5% del presupuesto total, y 0,8% como valor del PBI, es decir, ni la mitad de lo asignado en 2011.

La situación, en adelante, pinta mal de no mediar cambios en la forma cómo se conciben, gestionan y evaluación las políticas públicas y en la necesidad de incorporar la herramienta técnica de la planificación para asegurar eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia en el uso de los bienes y recursos públicos: primero porque se requiere capacidad para cerrar el paso a la corrupción; y segundo, crear oportunidades para superar las brechas de la desigualdad social.

Hay el imperativo de un mejor Gobierno. El presupuesto de la República se ha expandido en 38,8% en el 2012-2017 pero persiste una gestión basada en dos criterios: incremental (aumenta sin una visión nacional) y discrecional (modifica sin un cuadro de prioridades). Esto debe cambiar, ya mismo: las expectativas de crecimiento económico se reducen a menos del 3%; y el problemas social se

acentúa, existen 6 millones 518 mil peruanos viviendo el situación de pobreza total y 1 millón 197 mil peruanos en la indigencia.

3.5. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA INNOVACIÓN

Es indudable que las reformas políticas y la implementación de medidas económicas, en sí mismas, llevan implícita la idea de modificar la estructura del Estado y la mejora de la Administración Pública para facilitar el camino al crecimiento económico y apoyar el progreso social; sin embargo, no han coincidido en la práctica tales iniciativas, el funcionamiento del aparato público no ha sido sacudido en sus viejas estructuras y persiste en su letargo.

Del mismo modo, las iniciativas de reforma o mejora administrativa desconectadas de las reformas políticas, solo incorporan nuevas herramientas y medios para mejorar procedimientos, pero los sistemas administrativos no sufren mayores trastornos, como tampoco los cambios o arreglos a la gestión de los sistemas administrativos, transforman las viejas estructuras de la Administración Pública.

En ese contexto, las políticas de innovación han sido y siguen siendo de tipo administrativo y no político, motivo por el cual, los sistemas administrativos condicionan el funcionamiento de la administración en general. En este caso, los planes y programas de simplificación y sistematización administrativa, atacan los procesos pero no el diseño y organización del conjunto de los sistemas administrativos, particularmente los de planeamiento, presupuesto público, inversión pública, adquisiciones y control.

Al respecto, Martha S. Feldman y Anne M. Khademian (CAF, 2015), sugieren que la innovación en la Administración Pública surte efecto cuando las iniciativas de reforma o de mejora atacan las cuestiones políticas para poder modificar las estructuras y, consecuentemente el desempeño de quienes interactúan en el quehacer público, cuando precisan que:

Los políticos crean estructuras de gobernanza relativamente estáticas con una jerarquía vertical descendente (de arriba a abajo) y responsabilizan a los administradores de los resultados del mandato. Los administradores públicos son influenciados por las estructuras de gobernanza, pero no las afectan. Sin embargo, los administradores públicos influyen en las estructuras de gobernanza...

Los administradores públicos son una fuente importante de interrelaciones múltiples, recíprocas y dinámicas que producen estructuras de gobernanza (relación). Como tales, los administradores deben responder no solo por los

resultados de las políticas, sino también por la adecuación de las relaciones que ellos crean y que apoyan.

La lectura a la cita de M. Feldman y A. Khademian es que hay dos planos de trabajo administrativo en el aparato estatal, uno reservado al desempeño de la autoridad y funcionario (electo y designado) que toma decisiones; y otro, al servidor (permanente o temporal) que dinamiza el aparato, no por las decisiones sino por las costumbres y los viejos roles que configuran la cultura del servicio público. En este caso, el desafío es modificar las estructuras estáticas de viejo cuño.

Precisamente el modelo de la nueva gerencia pública, viene a explicar las políticas y los esfuerzos por la innovación en la Administración Pública de la última década y parten de la incorporación masiva de tecnología con fines de sistematización de procedimientos administrativos (menos trámites), reformas administrativas para la modernización de sistemas (eficiencia y eficacia) y la práctica de valores para una cultura de integridad (responsabilidad y rendición de cuentas).

El resultado esperado de la innovación de la Administración Pública es consolidar la gobernanza pública para sostener el desarrollo económico y social. Con ese objetivo, la OCDE viene trabajando y colaborando en América Latina en la realización de una plataforma de reformas estructurales y arreglos institucionales para elevar la productividad, promover la integración social y reforzar la gobernanza y la capacidad del Sector Público.

Para el propósito, el primer Informe sobre el Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe (OCDE, 2014) abordaba la cuestión de la innovación en la gestión financiera pública y, a la par con la entrega de información y datos para apoyar las iniciativas de los formuladores de políticas, llamaba la atención en la necesidad de mejorar las políticas fiscales, las finanzas públicas, la gestión presupuestaria, los procesos de contratación, las compensaciones y la profesionalización de los servidores públicos.

En ese mismo año, la CEPAL (2014) también se interesaba en el estudio de la gestión pública en América Latina y el Caribe, destacando como temas críticos de la arquitectura estatal que impiden avanzar en el proceso de cambio estructural para la igualdad en la región, la cuestión de las finanzas públicas, la planificación para el desarrollo y los instrumentos que dinamizan la gestión pública, entre ellos: planificación, presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos y rendición de cuentas.

La propuesta de la CEPAL en materia de la innovación de la Administración Pública, para entonces ya había dejado atrás la propuesta del modelo de Gobierno Electrónico con el que avizoraba, *la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma*

en la gestión gubernamental, es un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno. Ahora asumía las políticas de Gobierno Abierto.

Con respecto a Perú, la innovación de la Administración Pública se caracteriza por un proceso inestable y de progresos incipientes, debido a que las políticas, planes y programas no tienen continuidad y, en vez de introducir mejoras, se las desalienta o se las deja sin efecto. Las reformas administrativas más importantes han ido de la mano con las reformas políticas; pero también su frustración.

Así se concluye en que, la innovación de la Administración Pública encuentra serias dificultades en el aparato estatal. Ojalá que los postulados de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, promovida por el CLAD y las propuestas para Gobernanza Integrada que alcanzó la OCDE, sean mejor valoradas y no corran la misma suerte que el centralismo les ha dado a los procesos de descentralización y modernización de la gestión del Estado.

3.6. POLÍTICAS Y TENDENCIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Como se ha visto, la frase gestión pública parece un término distinto, pero en la práctica se usa como sinónimo de Administración Pública, en todo caso, si no se asume tal parecido las políticas de mejora de la gestión pública están condenadas al fracaso. Ello porque no son los arreglos institucionales los que moverán la transformación del Estado, sino las reformas políticas que se vienen postergando.

La observación viene al caso, en tanto, las iniciativas de reforma o mejora de las administraciones públicas no comprenden cambios a los diseños y organización de los sistemas que son de carácter estructural, sino más bien, los procesos. Está por demás, demostrado en las experiencias que las políticas de simplificación administrativa, solo flexibilizan, que es lo mismo que relajo, los procedimientos administrativos que rinden efecto inmediato pero no duradero.

En este caso, los formuladores de políticas públicas que cuentan con información y datos que explican un problema de tipo estructural como es la deficiencia e ineficacia de la Administración Pública, también cuentan con herramientas que proveen los organismos internacionales de cooperación para sustentar las iniciativas de reforma integral y no quedarse solo en la mejora de las formas.

A propósito, las políticas y tendencias de la reforma del Estado y las administraciones públicas, han sido ampliamente estudiadas y promovidas en diversos foros, entre ellos: OEA, BID, CEPAL, CAF, CLAD y OCDE. Por ejemplo, Mario Marcel (OCDE,

2013) ha difundido un marco general que permite comprender y asimilar el modelo de nueva gerencia pública. A modo de ilustración, ver tabla que sigue:

TABLA N° 3.1

Comparativo de modelos de Administración Pública, según dimensiones

DIMENSIONES	MODELO BUROCRÁTICO	NUEVA GERENCIA PÚBLICA
Funciones Públicas	Derivan de mandatos políticos explícitos, generalmente restrictivos	Se asocian a mandatos generales, centrados en objetivos de impacto
Coordinación	En el Poder Ejecutivo cada función está definida por delegaciones específicas de autoridad. La jerarquía y la departamentalización del trabajo rigen la gestión de las unidades organizacionales	En la estructura del Poder Ejecutivo se encuentran orgánicamente separadas las funciones de formulación de política de las de carácter ejecutivo. Las relaciones entre organizaciones están reguladas por contratos o competencia
Actuaciones Públicas	En el ejercicio de las potestades públicas los funcionarios deben aplicar las reglas y procedimientos de manera uniforme, limitándose drásticamente la discrecionalidad. Los usuarios de los servicios públicos deben ser tratados por igual	La actuación de las organizaciones se focaliza en el logro de resultados. Los directivos superiores cuentan con amplias atribuciones y flexibilidad para lograr metas explícitas, definidas de antemano. Los usuarios son tratados como clientes, con características y necesidades heterogéneas
Organización Institucional	Las organizaciones se estructuran bajo una lógica funcional o matricial, donde servicios centrales proveen el apoyo administrativo en materia de adquisiciones, recursos humanos, finanzas, etc.	Las organizaciones se estructuran en forma divisional, en torno a productos, devolviendo responsabilidades desde el nivel superior a la línea para movilizar los recursos en torno al logro de metas y resultados
Recursos Humanos	Administración pública profesionalizada, estructurada bajo regímenes de servicio civil, determinados por adhesión a estatuto común	Relaciones laborales orientadas al rendimiento, apoyadas en regímenes contractuales flexibles, con administración descentralizada
Gestión Financiera	Gestión financiera centrada en el cumplimiento de mandatos y restricciones del presupuesto y regulaciones centrales. Presupuestos estructurados en torno a insumos	Gestión financiera centrada en el logro de resultados. Presupuesto con mayores niveles de agregación para generar flexibilidad, organizado idealmente en torno a productos, metas o resultados
Sistemas de Control	Sistemas de control centrados en el cumplimiento de normas	Sistemas de control centrados en los resultados, control de gestión complementa a control de legalidad

Fuente: Mario Marcel. Seminario Internacional: Avances y perspectivas de la reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana –Santo Domingo, mayo 2013.

En opinión del directivo de la OCDE M. Marcel, el modelo de la nueva gerencia pública surgió en un contexto de estabilidad económica y cambio social y que, en contextos de inestabilidad post crisis de 2008, las necesidades de ajuste fiscal han demandado cambios bruscos de política, incertidumbre, centralización de decisiones y transformaciones en el entorno de la Administración Pública y que eso mismo pasa ahora, pero en medio de cambios tecnológicos.

A tono con las visiones de transformación de la Administración Pública que promueve y apoya la OCDE en México, Chile, Colombia, Costa Rica, Brasil, Argentina y Perú, actualmente las políticas y tendencias, se rigen por los postulados de la Declaración de Gobierno Abierto o Alianza para el Gobierno Abierto -AGA, adoptada por la Asamblea General de la ONU durante el curso de su 66° periodo de sesiones, celebrada en septiembre de 2011.

Inicialmente, la propuesta de la AGA fue liderada por el presidente norteamericano B. Obama y secundada por el representante del Brasil, teniendo como propósito orientar el esfuerzo de los Gobiernos a la promoción de la transparencia, aumento de la participación ciudadana en el debate y decisión de los asuntos públicos, combate a la corrupción y aprovechamiento de las TIC's para fortalecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

Actualmente y según da cuenta de modo institucional la CEPAL, la AGA ha logrado la adhesión de 75 países alrededor del mundo y de ellos 16 son de Latinoamérica. Los principios fundamentales del Gobierno Abierto son los siguientes:

1. **Transparencia:** *La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.*
2. **Participación Ciudadana:** *Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.*
3. **Rendición de cuentas:** *Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.*

4. ***Innovación y Tecnología:*** *La idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.*

De modo oficial, el Perú y otros países de la región como también España, Portugal y Angola, han asumido los compromisos de la Carta de Gobierno Abierto promovida por el CLAD, la misma que es coherente con la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS de la ONU que, según el tenor del objetivo 16° postula, *un mundo más próspero, en paz, justo e incluyente.*

Al respecto, los Objetivos de la Carta de Gobierno Abierto del CLAD (2016), son los siguientes:

- a. *Definir las bases conceptuales y prácticas que sustentan el gobierno abierto como enfoque de gobernanza y buen gobierno en el contexto Iberoamericano.*
- b. *Proponer un conjunto de pilares, principios, criterios y orientaciones que establezcan un marco de referencia y un lenguaje común sobre gobierno abierto para los países de la comunidad iberoamericana.*
- c. *Entregar un conjunto articulado de componentes fundamentales y orientaciones para la implementación de los pilares y principios constitutivos de esta Carta, en estrecha vinculación con el reconocimiento y la consideración de los esfuerzos desplegados en las Cartas Iberoamericanas previas.*
- d. *Presentar recomendaciones y orientaciones que promuevan impulsar los pilares y principios del gobierno abierto en todos los órganos e instituciones del Estado, a fin de procurar un enfoque integral y sistémico y contribuir a la configuración de un enfoque de Estado Abierto.*

La finalidad que busca las políticas y las acciones del Gobierno, en el marco de la Carta de Gobierno Abierto, es como sigue:

La concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir; el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural.

Mientras tanto los pilares, los mismos que contempla sean organizados y desarrollados bajo la lógica sistémica, articulados entre sí, son cuatro:

1. *Transparencia y acceso a la información pública;*
2. *Rendición de cuentas;*
3. *Participación ciudadana; y*
4. *Colaboración e innovación pública y ciudadana.*

Entre los beneficios del propósito del Gobierno Abierto, el CLAD cita los siguientes:

- a. *Elevar la calidad institucional de los gobiernos a través del incremento de la legitimidad de la acción pública: hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede contribuir a asegurar que las decisiones sean adoptadas en consenso cuando sean aplicables, ya que hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados;*
- b. *Generar una mayor confianza entre Estado y ciudadanía, que permitan la colaboración y el trabajo conjunto, partiendo de la disposición de los gobiernos por escuchar; ser receptivos y dar respuesta a las necesidades ciudadanas;*
- c. *Promover mejores resultados a menor costo a través del aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía, además de elevar los niveles de cumplimiento y evaluación de resultados gracias a la fiscalización y el seguimiento de la ciudadanía a las políticas públicas;*
- d. *Impulsar que las políticas sean más específicas y atiendan a las necesidades de la ciudadanía, eliminando fugas y despilfarro de recursos, y fomentando decisiones y gasto público inteligente.*
- e. *Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas. Su implementación reduce las barreras que limitan la participación de las personas en los procesos de decisión, lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.*
- f. *Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son reconocidos cada vez más como motores de la innovación y la creación de valor en el sector público, en el privado y en el social.*

En torno al cumplimiento de los compromisos derivados de la Carta de Gobierno Abierto, el Perú como todos los países que la suscriben, procedieron

a instituir grupos de trabajo multidisciplinarios compuesto por representantes del Estado, organizaciones de la Sociedad y de los ciudadanos con el objetivo de identificar la problemática gubernamental, debatir, ordenar y proponer los planes de acción.

Según la PCM (2012), la elaboración del primer Plan de Acción 2012-2014 fue encargada al Grupo de Trabajo Iniciativa Gobierno Abierto, precisando los compromisos siguientes:

1. Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública

- a. *Revisar la normatividad sobre transparencia y acceso a la información.*
- b. *Establecer un seguimiento al cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública.*
- c. *Contar con Portales de Transparencia Estándar en formato amigable de fácil comprensión.*
- d. *Revisión y mejora de la normatividad referida a la gestión documentaria.*
- e. *Establecer perfiles para funcionarios responsables de acceso a información y atención al público.*
- f. *Aprobar una certificación a las entidades públicas sobre el cumplimiento de la normatividad sobre Portales de Transparencia Estándar.*
- g. *Revisar y fortalecer los instrumentos de seguimiento a la implementación de la normatividad sobre transparencia y acceso a información pública.*
- h. *Evaluar la creación de una institución autónoma y especializada que garantice la protección del derecho de acceso a la información pública.*
- i. *Capacitar a funcionarios y ciudadanos en distintos componentes de la normatividad sobre transparencia y acceso a información pública.*
- j. *Mejorar los mecanismos de acceso a información y transparencia en materia medioambiental y en lo relacionado a las industrias extractivas.*
- k. *Consolidar la Comisión de la iniciativa EITI.*

2. Promover la participación ciudadana

- a. *Fortalecer los espacios de participación, concertación y fiscalización y los mecanismos de rendición de cuentas.*
- b. *Promover el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de la sociedad civil y de la ciudadanía.*
- c. *Promover el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y servidores públicos.*
- d. *Promover en las instituciones públicas la utilización de tecnologías de la información para recoger opiniones y sugerencias de la ciudadanía.*
- e. *Ampliar el uso de las tecnologías de la información para facilitar una mayor colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía.*

- f. *Mejorar los mecanismos de acceso y comprensión de la ciudadanía a la información presupuestal en todos los niveles de gobierno.*
- g. *Adoptar los acuerdos plenarios supremos de la Corte Suprema de Justicia.*
- h. *Promover la participación ciudadana como veedor de los concursos, remates y procesos de licitaciones.*

3. **Aumentar la integridad pública**

- a. *Aprobar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.*
- b. *Perfeccionar el marco normativo que regula la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado.*
- c. *Proponer un esquema normativo específico que prevenga y detecte el conflicto de intereses.*
- d. *Revisar el mecanismo de rendición de cuentas de los titulares de las entidades.*
- e. *Fortalecer el subsistema fiscal y judicial especializado en delitos de corrupción, a través de la mejora de los procesos, la mejora del desempeño de la función jurisdiccional y la publicidad oportuna.*
- f. *Fortalecer el Consejo de Defensa del Estado Peruano, a través de la aprobación de una Procuraduría General Anticorrupción.*
- g. *Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN).*
- h. *Desarrollar un Observatorio de Gobernabilidad.*
- i. *Difundir información a la ciudadanía sobre el resultado de las investigaciones por infracciones administrativas vinculadas a actos de corrupción.*
- j. *Fortalecer el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD) de la Contraloría General de la República.*
- k. *Fortalecer la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.*
- l. *Promover la revisión del instrumento Hojas de Vida del Jurado Nacional de Elecciones y sancionar a los partidos políticos y candidatos que la vulneren.*
- m. *Diseñar e implementar el marco normativo e incentivos necesarios para que las entidades públicas se rijan bajo estándares de integridad de gobierno corporativo.*
- n. *Revisar el marco normativo de los Programas Sociales en diálogo con los gobiernos descentralizados, para propiciar la transparencia y gestión descentralizada y centralizada.*
- o. *Implementar un sistema informático de información, seguimiento y monitoreo en las adquisiciones públicas y garantizar la rendición de cuentas.*
- p. *Incorporar en el rubro “Actividades Oficiales” del Portal de Transparencia Estándar formatos que brinden información sobre la gestión de intereses de la Administración Pública.*

- q. Fortalecer y profundizar el proceso de simplificación administrativa.*
- r. Constituir un Comité de Verificación de las hojas de vida y antecedentes penales, judiciales y administrativos de los potenciales trabajadores y directivos.*
- s. Identificar las experiencias existentes en formación en vigilancia ciudadana y ética pública con escolares y elaborar una propuesta de formación ciudadana escolar.*

4. Gobierno electrónico y Mejoras en los Servicios Públicos

- a. Promover la disposición progresiva de datos abiertos entre las entidades públicas.*
- b. Reducir la brecha digital, elaborando políticas de inclusión digital y alfabetización digital que dialoguen con los diversos contextos socioculturales y geográficos del país.*
- c. Conformar una Comisión Multisectorial de Seguimiento de la Agenda Digital Peruana 2.0.*
- d. A través de la Plataforma de Interoperabilidad se trabajará en incrementar el número de servicios.*
- e. Realizar acciones encaminadas a la integración de los procesos de los Sistemas Integrados de Administración Financiera, de Gestión Administrativa y del Sistema Nacional de Inversión Pública del Estado, así como a la mejora de los sistemas de información.*
- f. Diseñar e implementar el marco normativo y los incentivos necesarios para que las entidades públicas implementen mejoras en simplificación de trámites y atención ciudadana.*
- g. Uniformizar y simplificar los sistemas de gestión documentaria a nivel del gobierno central.*
- h. Promover la implementación de trámites en línea, así como la capacitación en el uso de herramientas tecnológicas y formación normativa a personas responsables de trámites.*
- i. Diseñar un marco normativo que garantice la integridad y seguridad de la información, permitiendo un adecuado acceso a la información de forma segura, para lo cual se debe tomar emitir normas técnicas sobre protección de infraestructura crítica y ciber-seguridad.*

Respecto de la viabilidad de ese Plan de Acción 2012-2014, la misma PCM advertía que la implementación suponía ciertos retos, entre ellos: la necesidad de una mayor difusión de los compromisos, involucrar al Congreso de la República y a los Gobiernos Regionales y Locales, velar por el buen funcionamiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación; asimismo, involucrar nuevos actores sociales.

De esa primera experiencia, la PCM ha continuado trabajando en el propósito de implementar y fortalecer el Gobierno Abierto y al efecto se aprobaron nuevas comisiones y cronogramas de consulta. El último Plan de Acción 2015-2016 fue aprobado por la PCM (2015); sin embargo, no ofrecía un balance y menos un recuento de las actividades que permitan conocer el estado del Plan 2012-214.

De momento, la actual gestión presidencial ha optado por la aprobación de la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales 2017-2021 y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú (PCM, 2017), según se argumenta, en el marco de los propósitos de Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico. Esta iniciativa, deja en el limbo los compromisos asumidos con la Declaración del Gobierno Abierto al cabo de seis años de trabajo.

Aun cuando la Declaración era una convención voluntaria de los países adherentes, en la visión del Instituto Ortega y Gasset (2013), el Gobierno Abierto, si alguna virtud tiene, es la visión integral y sistémica que permite comprender la transición de un arcaico modelo de gestión pública a uno de apertura, transparencia, participación y colaboración donde el Estado es solo uno más de los actores en juego.

La Estrategia y Modelo de Datos Abiertos, es una visión parcial y restrictiva ya que se circunscribe al Poder Ejecutivo. En contraste, la CEPAL (2017) con el objetivo de institucionalizar y encausar los esfuerzos colectivos hacia la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reponía sobre la mesa la idea de consolidar la nueva ecuación entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía, con la prédica: *Hacia un Estado abierto, nada sobre nosotros sin nosotros*. Es decir, insistir en la práctica de Gobierno Abierto.

3.7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO

La baja densidad del Estado en el sentido que existen grandes sectores y regiones del país que no disponen de servicios básicos y/o cuentan con deficiente infraestructura productiva y de servicios que sustentan la desigualdad social y la pobreza; asimismo, el persistente déficit democrático, con impacto en el clima de gobernabilidad, explica la desconexión o la desarticulación de las medidas de reforma política, económica, fiscal y administrativa o reforma integral del Estado.

De haber coincidido las iniciativas de reforma integral, la Administración Pública no mostraría las imperfecciones y las deficiencias con que opera para facilitar la gestión de las tareas del Estado y sus instituciones dando cabal

cumplimiento a sus obligaciones con la Sociedad, sus organizaciones y los ciudadanos. Varios antecedentes ayudan a comprender la necesidad de una reforma integral del Estado para detener la corrupción y avanzar en el desarrollo económico y social.

Como ya se ha manifestado, a lo largo de la vida republicana, hubo varias oportunidades para la hacer la reforma integral del Estado y, por ende, la institución de una sólida Administración Pública, pero lamentablemente se fue postergando. El nacimiento de la República fue una oportunidad perdida y la inestabilidad política junto a la crisis económica a lo largo del siglo XIX, ya no propuso ventajas para poder avanzar en la reforma de la administración altamente centralizada.

De suerte que las más importantes reformas y, no por eso estables, se han producido en el siglo XX, apoyadas en la movilización social y en el progreso de la Democracia. Primero con la creación de ministerios e instituciones públicas centralizadas o desconcentradas; asimismo, los procesos de descentralización con el fortalecimiento de las Municipalidades y varias experiencias de régimen de Gobierno y administración de los departamentos como fueron las Juntas Departamentales o Juntas de Obras u otras formas descentralistas.

La primera gran reforma de la Administración Pública estuvo apoyada en la transformación del Estado y se produjo con la descentralización y regionalización en la década de 1980 que significó la transferencia sectorial de competencias, funciones, recursos y régimen fiscal del Gobierno Nacional a los espacios subnacionales y locales; pero poco tiempo después, se volvió a la recentralización en 1992.

A propósito, la contra-reforma política de 1990-1992 apoyada en las medidas de ajuste, liberación de mercados y privatizaciones de activos que significó el desmantelamiento del Estado patrimonialista y benefactor heredado del conjunto de medidas promovidas por el Consenso de Washington, a los ojos de los analistas del mundo, ha sido considerada como de tipo estructural, pero incompleta y con grave trastorno a la Administración Pública que después de reducirse se vio obligada a recomponerse por la reincorporación de miles de servidores públicos que fueron cesados en razón del abuso.

Tanto el BID como la CEPAL (2004) al pasar revista a las reformas políticas, económicas y administrativas en América y el Caribe en el periodo 1970-2000 coincidían en señalar que los cambios políticos y administrativos habían resultado en una profunda reestructuración del modelo de desarrollo, estableciéndose un espacio económico donde los agentes contaban con una serie de incentivos diferentes: unos con cambios en aspectos macroeconómicas y otros en las reglas de juego sectoriales y microeconómicas, llamadas reformas estructurales.

Sin embargo, a la hora de medir el impacto provocado en el crecimiento económico y el desarrollo social por el nuevo paradigma de las reformas estructurales, las diferencias eran muy visibles en cuanto a la intervención del entorno internacional. Los magros progresos se explicaban por el desempeño económico de América Latina y por la variación del entorno internacional; ambas percepciones, sugerían que se retome la senda de las reformas.

En ese contexto del debate y persistente recomendación porque se profundicen las reformas políticas de segunda generación para enmendar los rumbos y emprender el crecimiento de modo sostenible, el inicio del siglo XXI y el retorno a la Democracia plena en Perú, determinaron un espacio más que propicio. Así surgió, la segunda ola de reformas que comenzó en 2002 con el impulso al actual proceso de descentralización que venía a ser la locomotora que jalaba el proceso de modernización de la gestión del Estado.

Esa reforma constitucional facilitó el inicio de una nueva experiencia descentralista, alentando la modernización de la gestión pública y la transformación del Estado. Dos años después, en 2004 se introdujeron cambios en la legislación relacionada con los incentivos para la conformación de regiones y, ante el fracaso de la primera consulta ciudadana, el nulo avance en la descentralización fiscal, ha determinado que ambos procesos queden estancados desde 2011.

En el camino han quedado rezagados solo como testigos del esfuerzo nacional y, sobre todo, la evidencia de que no hay voluntad política para avanzar en la realización de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 ya que el Plan Nacional de Simplificación Administrativa se diluye en acciones formales de mecanización, en vista que la transferencia de competencias y funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, también se ha paralizado.

No obstante, las contingencias para superar los rezagos de la crisis financiera internacional de 2008 y la caída de los precios internacionales de las materias primas que han provocado la desaceleración del crecimiento de la economía en el conjunto de países de América Latina, poniendo en riesgo los avances logrados, los organismos internacionales han repuesto entre las prioridades de las agendas de Gobierno, la necesidad de impulsar las reformas estructurales de tercera generación.

Los grandes impulsores de nuevas reformas estructurales son la CEPAL con el interés de avanzar en la realización de la Agenda 2030 y el BID para impulsar el crecimiento económico. Desde comienzos de la esta segunda década del presente siglo XXI, un estudio promovido por el BID (2012), intentaba medir que tan favorables habían sido las políticas (comercial, financiera, tributaria, de privatizaciones y laboral) para el libre funcionamiento de los mercados, siendo poco profundas las de tributación y privatización de la infraestructura.

Por ese mismo año, el BID (2012) en su informe macroeconómico se regocijaba por el hecho que el desempeño económico de América Latina y el Caribe se reflejaba en una expectante expansión de su economía ya que en los dos últimos años había crecido por encima del 5%, ponía atención en la mejora de las políticas contra cíclicas que se volvían permanentes y sin reacción a las vulnerabilidades que persistían como riesgos: alta dependencia de los productos primarios, afluencia de capitales, auge del crédito y posición fiscal débil.

Precisamente, el fin del ciclo virtuoso de los buenos precios internacionales de las materias primas y la desaceleración del crecimiento económico de América Latina en un contexto que la persistente desigualdad social y la pobreza ponen el riesgo todo lo ganado con gran esfuerzo y sacrificio, ha provocado la intervención del FMI, la OCDE y el WEF para recomendar y sensibilizar a los diferentes Gobiernos latinoamericanos, la necesidad de impulsar nuevas reformas estructurales.

La directora general del FMI Christine Lagarde (El Comercio, 12-04-2015), de visita en Perú recomendaba a las autoridades acelerar las reformas estructurales para impulsar el potencial del crecimiento y seguir reforzando la inclusión social y avanzar en las reformas del mercado de trabajo. Lo mismo la OCDE (EFE, 03-02-2015), al sugerir que Latinoamérica debería emprender reformas estructurales para elevar la productividad, creando motores propios para mantener su crecimiento sin depender mayormente de las exportaciones primarias.

Meses antes, el WEF (Ginebra, 03-09-2014) al presentar el Informe de Competitividad Global 2014-2015, hacía notar su desaliento por el hecho de que los años audaces de políticas monetarias con impacto favorable en el crecimiento económico estaban en peligro y destacaba la urgencia de introducir nuevas reformas estructurales para impulsar la competitividad y la resiliencia económica en América Latina, alentando inversiones en infraestructura, competencias e innovación.

Finalmente, el BID (2016) en su informe macroeconómico mostraba su desazón por el hecho que la recuperación global había vuelto a decepcionar ya que los precios de las materias primas habían caído y su pesimismo, lo llevaba a ver una posible salida hacia el año 2020 en donde se podría lograr niveles de crecimiento comparables con los registros de 1980; por lo que pasar a la acción para revertir esa tendencia, era indispensable tomar medidas legales y hasta constitucionales para defender los logros.

Como se puede observar, las citas anteriores grafican un contexto ideal para emprender una tercera generación de reformas estructurales poniendo énfasis en la transformación del Estado y, consecuentemente de la Administración Pública. Sea cual fuere el interés, bien por el propósito de la sostenibilidad fiscal a largo plazo o la mejora de la productividad y la competitividad, o por un Estado

descentralizado, moderno, democrático y más inclusivo al servicio de la Sociedad, las reformas integrales son imprescindibles.

3.8. POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los esfuerzos gubernamentales por la lograr la modernización de la gestión pública son constantes en el tiempo y la particularidad han sido los cambios dramáticos que se introducen en los marcos normativos y técnicos no logrando visualizar progresos notables. En 2002 se declaró al Estado en proceso de modernización con la Ley N° 27658 y todo hacía presagiar un gran salto cualitativo, pero no ha sido así.

Con esa Ley Marco de la Modernización de la Gestión Pública se crearon muchas expectativas de reforma de la Administrativa Pública apoyada en la marcha del nuevo proceso de descentralización, tras superar los trastornos provocados con los despidos casi masivos que se produjeron con la aplicación de las medidas de ajuste estructural y privatizaciones a inicios de la década de 1990, con la reincorporación y formalización de los despedidos; pero una década después todo ha vuelto a la normalidad, pero con las expectativas frustradas.

Precisamente la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública -PNMGP de 2013, ha sido el detonante que pulverizó los progresos en materia de reforma de la Administración Pública logrados desde 2002; puesto que, la decisión gubernamental coincidió con los cambios introducidos al Plan Nacional de Descentralización y Regionalización, iniciativas poco atinadas puesto que se ha provocado, el estancamiento de la marcha de ambos procesos que iban articulados entre sí, cumpliendo con el cronograma del Plan Nacional de Transferencia de Funciones Sectoriales.

Antes de la aprobación del PNMGP con la que lanza una visión de largo plazo al 2021, ya había planes y programas en curso que fueron suprimidos. En efecto, en el marco de la Ley N° 27658 por Decreto Supremo N° 027-2007 el Gobierno Nacional estableció 12 Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y la Décima era la Política Nacional de Simplificación Administrativa.

Otro paso importante que se dio en ese año, fue la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o LOPE N° 29158 que significó la adecuación al Poder Ejecutivo al contexto del Proceso de Descentralización que impulsó la transferencia de competencias y funciones sectoriales (ministerios) a los Gobiernos Regionales y

Locales. Tres años después de progresos, con el Decreto Supremo N° 025-2010-PCM se aprobó el Plan Nacional de Simplificación Administrativa.

Pocos meses después, en agosto con el Decreto Supremo N° 090-2010-PCM se aprobó el cuadro consolidado de los avances en materia de reforma del Estado correspondiente al periodo 2007-2010, detallando el progreso de la aplicación de la LOPE y la aplicación de la Estrategia de Modernización del Estado en cumplimiento del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.

Hasta ahí todo bien, pero dos años después todo cambió repentinamente y se volvió a empezar de cero. La nueva gestión presidencial, con el Decreto Supremo N° 109-2012-PCM modificó el artículo 3° del D.S. N° 090-2010-PCM, ratificando la integridad de la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública determinándose su vigencia al periodo 2012-2016.

Al año siguiente y sin introducir cambios sustantivos a la vigente Estrategia de Modernización de la gestión Pública, tampoco sin medir su nivel de progreso y avances en el periodo 2010-2013, con el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM surgió la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública –PNMGP, señalando un horizonte de trabajo al 2021 siempre bajo la conducción de la Secretaría de Gestión Pública –SGP de la PCM.

Entonces, la SGP (2013) justificaba la adopción de la PNMGP en las deficiencias siguientes:

- * *Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público;*
- * *Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones;*
- * *Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos;*
- * *Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente;*
- * *Inadecuada política y gestión de recursos humanos;*
- * *Limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades;*
- * *Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; y*
- * *Débil articulación intergubernamental e intersectorial.*

A su vez, los objetivos de la PNMGP eran los siguientes:

Objetivo general, *Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.*

Objetivos específicos:

1. *Promover que las entidades públicas en los tres niveles de gobierno cuenten con objetivos claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales.*
2. *Conseguir que el Estado disponga, asigne y ejecute los recursos presupuestales para financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran.*
3. *Redefinir a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades en concordancia con el proceso de descentralización.*
4. *Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.*
5. *Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.*
6. *Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan.*
7. *Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezcan mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.*
8. *Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.*
9. *Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.*
10. *Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.*

11. *Articular las Políticas Públicas Nacionales y Sectoriales, las cuales se analizan, diseñan, aprueban, implementan, evalúan y mejoran promoviendo el debate y la participación ciudadana.*
12. *Fomentar la creación de mecanismos de articulación necesarios para lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.*
13. *Promover la descentralización de las funciones, responsabilidades, capacidades y recursos de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno a fin de prestar de manera eficaz, eficiente y transparente los bienes y servicios públicos que los ciudadanos demandan.*
14. *Articular, simplificar y actualizar los sistemas y promover un funcionamiento que considere la heterogeneidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades.*

Respecto del estado situacional de la PNMGP no hay información actualizada que permita conocer datos y registros sobre la implementación y progresos, lo que hace suponer que la SGP solo cumplió un rol normativo como ente rector del Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Se dice cumplió, por cuanto, actualmente hay un vuelco total con el Decreto Legislativo N° 1310.

Atrás ha quedado el impulso inicial por fortalecer los propósitos de modernización de la gestión pública, un conjunto de medidas que se ajustan a las exigencias de reforma de la Administración Pública. En julio de 2012, a convocatoria de la SGP (2013), la Agencia de Cooperación de Alemania, el Banco Mundial y el BID, destacan los avances en materia de descentralización, simplificación administrativa y la asignación presupuestal bajo la lógica de presupuesto por resultados –PpR.

No obstante, el foro también resultó propicio para reiterar los cuestionamientos a la calidad de la gestión pública, al señalar que, “*aún no se había logrado que el Estado actué de manera articulada y eficiente, sobre todo en la provisión de bienes y prestación de servicios de carácter social. Es por ello que los ciudadanos y ciudadanas aún no sienten que el Estado está presente y si está, éste no les brinda servicios de calidad*”.

Tampoco queda claro, el destino de la Agenda 2030 del CLAD toda vez que el Decreto Legislativo N° 1310 persiste en la redefinición del rol de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico –ONGEI que era competente para la conducción de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico instituida con la Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM que luego cambió a Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017 con el Decreto Supremo N° 081-2013-PCM.

De forma resumida, el CLAD asume que la consecución de la Agenda 2030 debería intervenir en seis grandes campos:

1. *Actuar en pro de la democratización de las instituciones políticas y de la gestión pública de tal forma que se logre configurar una esfera pública más transparente y participativa, proporcionando elementos para que todos tengan acceso a las decisiones o influirlas en algún modo.*
2. *Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática, motivada, responsable por sus actos y flexible, apoyada en mecanismos de formación y actualización profesional, siendo capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos.*
3. *Utilizar las modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de la eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin, garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos.*
4. *Orientar la administración pública hacia resultados para el desarrollo, modificando los incentivos a las organizaciones y gestores públicos... será fundamental crear una gestión basada en metas e indicadores... que deben servir para el aprendizaje organizacional e informar a los ciudadanos sobre el estado de las acciones gubernamentales... esta orientación responde a la ética pública.*
5. *Mejorar los patrones de gobernanza pública, contando con un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas que fortalezcan la ciudadanía social. Es posible con gobiernos menos jerarquizados y más descentralizados, con mayor coordinación intergubernamental y orientada a un sólido proyecto nacional; capaz de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con esferas sociales, dirigiendo un proceso relacional de producción de bienes públicos.*
6. *Resaltar la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el desempeño de la Administración Pública y al mismo tiempo acercar el Estado a los ciudadanos.*

La referida Agenda partía del principio elemental de que lo ideal para que realmente funcione, era imprescindible acoplarla a la reforma del Estado, debiendo comprender la reforma fiscal para contar con una estructura tributaria más justa y capaz de financiar la expansión de las políticas sociales; asimismo, mejorar la calidad del proceso presupuestario para que se haga más transparente.

A modo de diagnóstico que animaba una nueva reflexión sobre la construcción de un Estado ideal para apoyar el desarrollo de América Latina en el futuro, el CLAD analizaba 5 aspectos neurálgicos en materia de modernización de la gestión pública:

1. *Democratización de la gestión pública. Poniendo énfasis en la realización de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública;*
2. *Profesionalización de la función pública. Cumplimiento de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno;*
3. *Nuevas tecnologías de gestión. Operativización de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico;*
4. *Gestión por resultados orientados al desarrollo. Consecución de la lógica de gestión orientada hacia resultados para lograr mejores servicios públicos; y*
5. *Mecanismos de gobernanza. Lograr la descentralización efectiva de la gestión pública.*

Para el CLAD (2016), las materias que debía explorarse antes de formular la Agenda de Modernización de la Gestión Pública, eran las siguientes:

- a. *El ambiente es una cuestión estratégica para los países latinoamericanos... la diversidad y la riqueza natural son esenciales... deben ser tratado como un activo económico y político de la región posee, que debe beneficiar a su población y contribuir al desarrollo ambiental... El crecimiento económico es compatible con las políticas de sustentabilidad ambiental y el combate a la desigualdad. Esta ecuación virtuosa será alcanzada si se cuenta con una gestión pública eficiente y efectiva y con una apuesta a un ambiente saludable.*
- b. *Las políticas públicas iberoamericanas deben tomar en cuenta las desigualdades de género, garantizando derechos iguales para todos y todas, incluyendo la población homosexual, por lo que el desarrollo y la implementación de políticas de igualdad e inclusión resultan claves para toda la región.*
- c. *El respeto a la diversidad étnica debe estar en el centro de la agenda de varias naciones... el tema de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos que fueron históricamente perjudicados por el desarrollo nacional deben ser incluidos en dicho proceso en tanto ciudadanos plenos... es necesario respetar y preservar las costumbres locales... la administración pública debe prepararse para hacer frente a la pluralidad cultural.*

- d. *Iberoamérica está pasando por una transformación demográfica que apunta al envejecimiento de la población, lo que pone de manifiesto tanto problemas de previsión social como la necesidad de elaborar políticas públicas orientadas a la tercera edad... también, un número bastante alto de jóvenes, la mayoría de los cuales pertenece a los sectores más pobres de la sociedad... resulta fundamental ampliar las acciones de la gestión pública hacia la juventud, principalmente a aquellos sectores que se encuentran en situación de carencia o riesgo social.*
- e. *El tráfico de drogas, está debilitando la autoridad estatal y creando una situación de anomia en varias naciones. Es de suma importancia preparar a la administración pública para luchar contra este problema, no sólo en términos de seguridad pública sino, también, para tratar las dependencias de sustancias químicas, repensando la política de lucha contra las drogas en la región.*
- f. *Los gobiernos deberán buscar el mejoramiento de la calidad de vida en los grandes centros urbanos y metrópolis, sin descuidar las políticas de desarrollo de las poblaciones rurales... Para lograr una ecuación virtuosa en relación con este conflicto, será esencial perfeccionar la gestión a nivel local. Descentralizar, fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales y aumentar la cooperación intergubernamental, constituye los pasos fundamentales para hacer frente a este problema.*
- g. *El Estado debe prepararse para hacer frente catástrofes naturales, crisis económicas y accidentes de infraestructura que exigen de forma especial un funcionamiento mucho más ágil de las organizaciones gubernamentales. Para enfrentar este desafío, los mejores gobiernos serán aquellos que consigan hacer una planificación de mediano y largo plazo, que puedan anticiparse a los hechos, realizando una gestión preventiva más que curativa.*
- h. *La creciente internacionalización de los fenómenos políticos, sociales y económicos, exige el diseño de una gestión pública capaz de reaccionar ante las informaciones y presiones globales, así como dar prioridad a la integración regional... para lidiar con esta nueva temática, será necesario modificar el perfil de la burocracia y de los gestores públicos, además de modificar la estructura de las políticas públicas en el sentido de incrementar el diálogo permanente con el plano internacional.*

De momento y mientras faltaba adecuar la ONGEI a los propósitos del Gobierno Abierto, hay un nuevo escenario contingente sobre el que actuará el Decreto Legislativo N° 1310, el mismo que:

Propone medidas adicionales que permitirán dotar al régimen jurídico que rige a la Administración Pública de disposiciones a favor del ciudadano en función a la simplificación, eficacia, eficiencia, celeridad y equidad en los procedimientos administrativos, garantizando así los derechos e intereses de los administrados, con sujeción al ordenamiento constitucional.

Por otra parte, el Decreto Supremo N° 075-2017-PCM que aprueba el Reglamento del D. Leg. N° 1310, al precisar que, *busca identificar, reducir y/o eliminar procesos administrativos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o que no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General...* en la práctica propone la implementación de una nueva política de simplificación administrativa cuyo proceso falta conocer.

Mientras tanto, no se hace visible un política definida y estable de modernización de la Administración Pública tradicional que sigue operando con sus deficiencias, sin dar respuesta solvente a la problemática de la Sociedad y, por si fuera poco, divorciada de los propósitos del desarrollo nacional y a merced de la corrupción que ha adquirido la categoría de ser un fenómeno sistémico y sistemático.

3.9. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

El sistema administrativo se conceptualiza como aquel conjunto de principios, normas, procedimientos, instrumentos y herramientas técnicas que ordenan, regulan, promueven, evalúan y controlan el uso eficiente, eficaz y transparente de los bienes, recursos y medios asignados a una o más entidades públicas para la organización, adquisición, contratación, prestación, supervisión y control de obras públicas, planes y programas de servicios públicos y sociales a la Sociedad, sus organizaciones y los ciudadanos.

Se trata de un mecanismo que busca regular la calidad de la Administración Pública, cautelando la discrecionalidad en el uso de los bienes y recursos del Estado. La cuestión, sin embargo, no radica en la pertinencia y relevancia de su aplicación y gestión, sino más bien, en su vigencia. Se trata de sistemas instituidos hace décadas y las iniciativas legales y técnicas de adecuación o reforma, han sido selectivas sin involucrar a todos, pese a la necesidad de incentivar y apoyar su complementariedad.

De modo oficial el concepto y características del Sistema Administrativo, ha quedado definido en el Título V: Sistemas de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158 que, establece lo siguiente:

Artículo 43°.- *Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: **Funcionales y Administrativos.***

Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la PCM.

Artículo 44°.- *Entes Rectores... están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.*

Artículo 46°.- *Sistemas Administrativos... tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.*

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. *Gestión de Recursos Humanos*
2. *Abastecimiento*
3. *Presupuesto Público*
4. *Tesorería*
5. *Endeudamiento Público*
6. *Contabilidad*
7. *Inversión Pública*
8. *Planeamiento Estratégico*
9. *Defensa Judicial del Estado*
10. *Control*
11. *Modernización de la Gestión Pública*

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control... En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas. El Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización.

Artículo 47°.- Atribuciones de los Entes Rectores de los Sistemas Administrativos... tienen las siguientes competencias o funciones:

1. Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso;
2. Expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema;
3. Mantener actualizada y sistematizada la normatividad del Sistema;
4. Emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema;
5. Capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública;
6. Llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna;
7. Supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas;
8. Promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del Sistema Administrativo; y,
9. Las demás que señalen las leyes correspondientes.

Artículo 48°.- Normas sobre organización. La existencia de Sistemas Funcionales o Administrativos no obliga a la creación de unidades u Oficinas dedicadas exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos de cada uno de ellos.

Independientemente de los once sistemas comprendidos en el artículo 46° de la Ley N° 29158, la legislación vigente también ha conferido tal categoría al Sistema Nacional de Archivos instituido por la Ley N° 25323; y al Sistema Nacional de Bienes Estatales, Ley N° 29151. Demás está decir que, cada uno de los Sistemas Administrativos debe su estructura, organización y funcionamiento a su propia norma o ley de creación y rectoría conferido a tal o cual ministerio.

Como ya se anticipó, el problema fundamental de la calidad de la gestión de los Sistemas Administrativos reside en la desactualización de sus normas e instrumentos técnicos y en la desarticulación espacial en el territorio o también en la multiplicidad de regímenes y modalidades. En el caso del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, coexisten hasta 15 regímenes laborales que, según el Servicio Civil –SERVIR, conlleva a un desorden en la Administración Pública ya que cada régimen implica distintos derechos y deberes.

En el caso particular de la corrupción política que es la materia de estudio y análisis, interesa concentrar la atención en los Sistemas Administrativos: Planeamiento Estratégico, Presupuesto, Programación Multianual y Gestión de Inversiones y Abastecimiento por su relación con el uso de fondos públicos en la atención de las necesidades de la Sociedad. Aspectos de innegable actualidad.

3.9.1. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico -SINAPLAN

El SINAPLAN no ha logrado su institucionalización hasta hoy desde su creación oficial en 2008. Pese a su importante rol en la construcción de la visión nacional de desarrollo a largo plazo y la realización del ideal del progreso y bienestar social, ha corrido igual suerte que las estrategias de modernización de la gestión pública y la de simplificación administrativa de 2006.

En efecto, el SINAPLAN debe su creación al Decreto Legislativo N° 1088 que lo define como: *un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.*

Asimismo, se ha instituido el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico –CEPLAN al que se le ha conferido el rol de órgano rector y orientador del SINAPLAN. No obstante, la implementación nacional ha encontrado serias dificultades, más de orden político, puesto que cada entidad pública cuenta dentro de su estructura organización con una dependencia interna competente para cumplir las funciones de planeamiento.

Como se sabe el CEPLAN a la cabeza del SINAPLAN, comenzó sus operaciones con bastante entusiasmo por el inusitado auspicio y colaboración que recibió no solo del Gobierno Nacional, sino también, de las organizaciones conformantes del Foro del Acuerdo Nacional de cuyo seno, surgió el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional –PEDN 2010-2021 o también, Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021.

El PEDN fue aprobado por el D. Supremo N° 054-2011-PCM disponiéndose su implementación; pero que, lamentablemente no ha llegado a concretarse, debido a que, en noviembre del mismo año, se dispuso su revisión en un plazo de 150 días con el D. Supremo N° 089-2011-PCM. Sin duda, un ejemplo palpable de falta de voluntad política.

Esa decisión, colisionaba con la política que sustentó la creación del SINAPLAN y el CEPLAN de, *mejorar el nivel de competitividad del país para aprovechar las oportunidades del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EEUU y que era necesario contar un SNPE dinámico y eficaz, que... se constituya en un elemento esencial de los procesos de fortalecimiento institucional y modernización del Estado.*

Una vez vencido el plazo de la revisión, se auguraba un mejor desempeño del CEPLAN en la institucionalización del SINAPLAN y la alienación de los

objetivos de los planes de desarrollo local, regional y sectorial a los objetivos nacionales del PEDN; sin embargo, una nueva disposición amplió el plazo de revisión a dos años con el D. Supremo N° 051-2012-PCM.

Lo que se ha observado es que el PEDN o Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, solo por desidia presidencial en todo el periodo 2011-2016 estuvo en proceso de revisión y actualización, postergándose su implementación; para finalmente, volver al texto original, aprobado en 2011, sin ninguna mejora.

De modo pues que, retomando la idea de la institucionalización del SINAPLAN y el fortalecimiento de su autoridad rectora el CEPLAN, bien se puede asumir que no hubo un paso firme, toda vez que el instrumento de gestión estuvo en cuestión y sin una utilidad práctica. Del mismo modo, tanto la Constitución Política como la Ley del Sistema de Presupuesto Público no hacen ninguna referencia al PEDN al SINAPLAN y al CEPLAN.

Tal como lo advierte la Defensoría del Pueblo, en el sentido que, los Planes de Desarrollo Sectorial y los Planes Operativos Instituciones no hacen referencia a las políticas de lucha contra la corrupción; la percepción es válida para el universo de más de dos mil documentos de gestión (planes locales, regionales y sectoriales) que no han alineado sus objetivos al PEDN 2021.

Pero las marchas y contramarchas en materia de institucionalización del SINAPLAN y el propio CEPLAN no solo son atribuible al contexto externo, que sería injusto, toda vez que internamente se ha colaborado diligentemente en el debilitamiento institucional. Al menos se destacan dos hechos visibles: uno, es desestimar la actualización del PEDN y volver a la versión original, sin ningún amparo técnico y legal.

El otro, lo constituye la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PDC de mayo último, por la que se dispone un nuevo proceso de actualización del PEDN para el horizonte 2030, según se argumenta para adecuarse a los principios de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que promueve la ONU.

Sería deseable que ese renovado esfuerzo institucional vaya de la mano con iniciativas legales y técnicas que provoquen la reforma del SINAPLAN y el redimensionamiento del CEPLAN para que su estructura, organización y funcionamiento, no solo se articule al conjunto de Sistemas Administrativos, sino también, se institucionalice bajo principios de autonomía para, en mejores condiciones, orientar el desarrollo armónico e integral del país.

3.9.2. Sistema Nacional de Presupuesto -SNP

El SNP es quizá uno de los Sistemas Administrativos que goza de mayor solidez institucional, debido fundamentalmente, a que el MEF tiene muy arraigado el principio de Hacienda (gestión presupuestaria) y, no precisamente el de Economía (gestión de inversiones). En este caso las políticas macroeconómicas y la programación multianual se basan no en esfuerzo productivo sino en la programación de la recaudación fiscal.

El SNP fue creado por Ley N° 28411 y el órgano rector es la Dirección General de Presupuesto Público –DGPP. Según el MEF (2011), *el SNP es el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades del Sector Público en todas sus fases.*

Que, la DGPP en tanto ente rector, tiene la misión de conducir el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Sector Público; y que su importancia se debe a las reglas que rigen su funcionamiento, aseguran una adecuada asignación de los recursos públicos para lograr el desarrollo de la mano con un manejo responsable de la economía.

La misma fuente, indicaba que por iniciativa de la DGPP, el SNP había sido sometido a cambios desde su creación en 2004 con la finalidad de, *maximizar los beneficios del gasto público para la sociedad mediante una implementación progresiva del presupuesto por resultados.*

Asimismo que, con la reforma del SNP se esperaba lograr los resultados siguientes:

- ▶ *Asignar los recursos bajo el marco de las prioridades de la política pública y respetando parámetros de la política fiscal*
- ▶ *Articular la asignación de recursos públicos a productos y resultados*
- ▶ *Ampliar la cobertura de intervenciones públicas diseñadas en a evidencias disponibles*
- ▶ *Generar y usar información de desempeño para una asignación más eficaz y eficiente de los recursos públicos*
- ▶ *Institucionalizar la programación multianual del gasto*
- ▶ *Articular el gasto corriente y gasto de capital*
- ▶ *Lograr la articulación territorial.*

Daba cuenta también que, la reforma presupuestal comprendía la implementación de nuevas estrategias de gestión presupuestaria como la programación presupuestal

estratégica y el programa de incentivos municipales, como un paso hacia la implementación definitiva y generalizada del mecanismo de presupuesto por resultados -PpR.

Mientras el MEF (2011), reflexionaba sobre la necesidad de la reforma del SNP, no quedaba claro cómo avanzar hacia una redefinición del rol conferido al MEF que no se limita solo a cautelar la disciplina fiscal que responde al principio de Hacienda, sino también, el de Economía en vista que el país tienen urgencia de inversiones para resolver el problema de brechas de cobertura y calidad en infraestructura y en servicios.

La cuestión del giro al cambio del rol de asignador de fondos del MEF que implica la reforma del SNP, sin embargo, ya era estudiada y analizada desde inicios del presente siglo. Al respecto, un trabajo de la CEPAL (2002), revelaba en Perú prevalecía la inercia presupuestaria porque la planificación estratégica era incipiente y, por tal motivo, había distanciamiento entre el proceso presupuestario y los resultados.

El estudio se había hecho dos años antes de la creación del SNP y, llama la atención que la Ley N° 28411 no haya corregido los vicios de la cultura presupuestaria. Los problemas que, sin duda, continúan sin merecer atención por tratarse de un sistema que si tiene amparo constitucional, eran los siguientes:

- *Asignación y ejecución de recursos se hace por inercia. El presupuesto se incrementa anualmente sin que exista fundamentación técnica, no hay congruencia con un plan nacional de desarrollo;*
- *Discrecionalidad en el Viceministerio de Hacienda para hacer reajustes mediante créditos suplementarios;*
- *Incertidumbre en los procesos de calendarización sobre los montos a ser desembolsados;*
- *Proceso presupuestal no asegura equilibrio fiscal;*
- *Problemas de coordinación intersectorial en el MEF;*
- *Atomización y fragmentación de más de 2300 pliegos y programas presupuestales;*
- *No hay evaluación de resultados o calidad y no hay políticas financieras.*

Poco tiempo después y ya estando vigente la Ley N° 28411, un nuevo estudio de la CEPAL (2006), además de reiterar el problema de la inercia y la discrecionalidad presupuestal, no identificaba cambios significativos y, ponía sobre la mesa, el problema del uso del criterio incremental.

Entonces la CEPAL con respecto al proceso presupuestario era del parecer que, *elaborar el presupuesto en el Perú, a pesar de los avances normativos y metodológicos del último quinquenio en torno al planeamiento estratégico, programación multianual,*

priorización y estructuración funcional programática del gasto, sigue siendo un ejercicio primariamente incremental.

Para comprender tal percepción sobre los criterios de modificación presupuestal, precisaba que, con *variabilidades menores, manteniendo las estructuras de gasto de los años previos, la discusión global se centra en cómo asignar (entre sectores y pliegos presupuestarios) los recursos marginales adicionales de los que se dispone. Al interior de los pliegos, no se observa mayor complejidad puesto que los recursos ganados son reasignados entre las diferentes unidades ejecutoras del gasto, sin seguir necesariamente, órdenes de prelación y prioridades preestablecidas.*

Consideraba también de vital importancia, tomar nota de una serie de iniciativas que, a su modo de ver, contribuirían a la reforma del SNP, entre ellas:

- 1. La normatividad del proceso presupuestario, no ha avanzado lo suficiente para que los pliegos presupuestales conozcan qué se logra con las asignaciones de recursos y cómo ejecutan con mayor eficacia y eficiencia;*
- 2. Los instrumentos de planificación y técnicas de gestión presupuestaria colisionan con prácticas inerciales de asignación que arrastran errores del pasado y no adecuan el accionar de las agencias públicas a los desafíos presentes;*
- 3. Los sistemas de información deberán integrarse con los sistemas de gestión presupuestaria y sus estructuras de clasificación, brindando información a los gerentes públicos para la toma de decisiones y a la sociedad civil y entes fiscalizadores para una adecuada vigilancia;*
- 4. El seguimiento y evaluación del gasto deberá ser capaz de generar información útil para la toma de decisiones y las autoridades deberán ser capaces de generar el marco institucional adecuado para que esto ocurra, no sin antes replantear los esquemas de gestión presupuestaria para que éstos respondan rápidamente a la planificación y a los resultados de las evaluaciones; y*
- 5. Resulta necesario consolidar, mediante un agresivo proceso de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, sobre todo a nivel subnacional, el proceso de planeamiento concertado y el presupuesto participativo. Esto está directamente vinculado a una efectiva transparencia de las acciones públicas, a la lucha contra la corrupción y a la consolidación de la institucionalidad democrática en el Perú.*

En la visión de la CEPAL y, en contraposición a las contingencias identificadas por la DGPP, el criterio de inercia presupuestal era visible revisando el monto del Presupuesto Institucional de Apertura –PIA que se incrementa casi automáticamente en un año con relación al anterior; asimismo, la modificación

progresiva del PIA con la incorporación de saldos vía créditos suplementarios, determinándose así el Presupuesto Institucional Modificado –PIM.

Para el caso, la CEPAL notaba diferencias en el procedimiento de aprobación: el PIA era aprobado por el Congreso de la República; y PIM por intervención del MEF. También que, tanto el PIA como el PIM, obedecían a mecanismos rígidos por los cuales la asignación o la distribución presupuestal, no respondían a un cuadro de necesidades o de prioridades en ningún nivel de Gobierno.

En resumen, la observación de la CEPAL sobre la gestión del SNP era la práctica de la función rutinaria de asignación y distribución de fondos, basada en el uso de criterios discrecionales de inercia y ajuste que convertía al Presupuesto Público en un simple instrumento de asignación de recursos del erario nacional, es vez de uno, promotor del desarrollo nacional. A modo de ilustración, ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 3.1

PERÚ: Comparativo del Presupuesto Público, según criterios de inercia y ajuste: periodo 2007-2017
En millones de S/. Soles

AÑOS	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA -PIA		PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO -PIM	
	S/.	Criterio de Inercia %	S/.	Criterio de Ajuste %
2007	57 956	27,1	71 318	23,1
2008	70 795	22,1	90 786	28,2
2009	72 355	2,2	97 170	34,3
2010	81 857	13,1	106 415	30,0
2011	88 461	8,1	114 635	29,6
2012	95 535	7,9	122 380	28,1
2013	108 419	13,4	133 677	23,3
2014	118 934	9,7	144 806	21,8
2015	130 621	9,8	152 889	17,0
2016	138 491	6,0	158 284	14,3
2017	142 472	2,9	169 894	19,2

Fuente: MEF. Transparencia Económica. Consulta Amigable (Mensual). Consulta de Ejecución del Gasto. Actividades y Proyectos: 2007-2017. Lima, agosto 2017.

De acuerdo con los datos del cuadro anterior, se puede observar que el uso de criterios discrecionales en la gestión presupuestaria no es la más idónea porque no hay sinceramiento en la real capacidad de gasto e inversión pública del Estado, negando de plano que hay sectores sociales y regiones que no son atendidas ni con obras ni con servicios.

Así resulta injustificable que el PIA por inercia presupuestal se incremente año tras año (Ley de Presupuesto), partiendo de una incapacidad de gasto. Mientras que el PIM por el criterio de ajuste se modifica incorporando saldos presupuestales, sin una explicación de qué se dejó de hacer o qué servicio no se prestó; y el problema se profundiza porque la redistribución, se hace sin un cuadro de necesidades y sin el apoyo del SINAPLAN.

Otra forma de ver la inequidad con que se hace la gestión presupuestaria es comparando el presupuesto asignado y el saldo no ejecutado. Al respecto, los mismos datos presupuestales del MEF, revelan que entre 2006 y 2016 la asignación total llegó a S/. 1'247,537 millones y de ese monto, la ejecución llegó a S/. 1'055,768 millones, por tanto, en el periodo se ha dejado de gastar S/. 191,769 millones.

Esa friolera cifra que no se ha ejecutado, es casi parecida al total ejecutado en el trienio 2006-2009. Representa tres veces más el total del presupuesto que requiere el Sector Educación (S/. 60 mil millones, 2014) para cerrar las brechas de cobertura y calidad del servicio educativo en materia de infraestructura (nueva y rehabilitada) y equipamiento de servicios auxiliares.

A propósito, un estudio promovido por el BID (2014) al respaldar las gestiones del gasto público mediante la promoción de instrumentos de administración financiera y administrativa de los gobiernos como la gestión por resultados o PpR, profundizada el estudio de los sistemas presupuestarios y sostenía que, pese a la voluntad política y el sentido común, la mayoría de los países del mundo no presupuestan para el logro de resultados.

Lo que había observado, era la masiva práctica de la forma incrementalista, tomando como referencia los presupuestos pasados y definiendo aumentos o reducciones para el nuevo ciclo fiscal. Asimismo que, la estructura del presupuesto seguía ordenándose por instituciones y objeto de gasto, de modo tal que, las señales de austeridad o expansión se expresaban en el comportamiento de los gastos en personal o de la inversión.

También preparar presupuestos de manera incrementalista, o en base a insumos, era sin duda más fácil ya que encajaba bien con rutinas administrativas y políticas largamente establecidas y resolvía una multiplicidad de problemas

operativos, económicos y políticos, porque facilitan los ajustes fiscales sin revelar sus consecuencias sobre los programas públicos.

El trabajo de M. Marcel auspiciado por el BID, describía una forma muy extendida en democracias débiles donde los acuerdos entre políticos y administradores fluyen fácilmente, al compás del juego de intereses, pero al margen de los planes y programas. Por eso mismo, encontraba difícil romper la inercia de la presupuestación incrementalista, si antes no se revisaba la forma de entender y practicar el presupuesto público y la idea de reconstruir los roles de los diversos actores involucrados.

Entonces la propuesta, era cambiar los procesos presupuestarios, centrando la atención de las instituciones públicas en los resultados; asimismo que, vincular presupuesto y desempeño en América Latina requería cerrar una doble brecha: entre necesidades sociales y recursos públicos, y entre demandas al Estado e instituciones para resolverlas.

En conclusión, estimaba que el mecanismo de presupuesto para el logro de resultados en desarrollo –PPRD era una necesidad impostergable para transformar un sistema inviable y que, llevarlo a la práctica se relacionaba con la nueva tendencia que concibe el desarrollo de las instituciones como una revolución silenciosa pero necesaria para el crecimiento sostenido de América Latina, marcada por la desigualdad económica y social.

Así, la reforma del SNP para profundizar el modelo de PPRD y adoptar el enfoque multianual y el territorial, entre otras innovaciones, tiene plena justificación. La reforma es viable y, constituye un gran avance en ese desafío, la práctica del Marco Macroeconómico Multianual –MMM y, consecuentemente, la Programación Multianual de Presupuesto –PMP que el MEF ya viene aplicando desde hace algunos años atrás.

3.9.3. Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones –Invierte.pe

El Sistema Invierte.pe ha sido instituido por el Decreto Legislativo N° 1252 que derogó el arcaico y muy cuestionado Sistema de Inversión Pública –SNIP creado con la Ley N° 27293. Se trata de un renovado sistema administrativo del Estado que tiene por finalidad, *orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.*

La innovación que trae consigo Invierte.pe es el enfoque multianual en la visión de que la inversión pública debería orientarse a la ejecución de proyectos

de infraestructura de mayor impacto en la diversificación productiva y económica; como también, el enfoque de cierre de brechas, en materia de infraestructura y equipamiento de servicios públicos (agua, desagüe, energía, etc.) y sociales (educación, salud, etc.).

Por la norma aludida, el ente rector de Invierte.pe es el MEF a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones y toma como base de datos, el Banco de Inversiones. Por lo demás, resta precisar que los principios rectores son los siguientes:

- a. *La programación multianual de la inversión debe ser realizada considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.*
- b. *La programación multianual de la inversión vincula los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales, así como los planes de desarrollos concertados regionales y locales, respectivamente, con la identificación de la cartera de proyectos a ejecutarse y debe realizarse en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.*
- c. *La programación multianual de inversiones debe partir de un diagnóstico detallado de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, para luego plantear los objetivos a alcanzarse respecto a dichas brechas. La programación multianual debe establecer los indicadores de resultado a obtenerse.*
- d. *Los recursos destinados a la inversión deben procurar el mayor impacto en la sociedad.*
- e. *La inversión debe programarse teniendo en cuenta la previsión de recursos para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del ciclo de inversión.*
- f. *La gestión de la inversión debe realizarse aplicando mecanismos que promuevan la mayor transparencia y calidad a través de la competencia.*

De momento y de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 027-2017-EF que aprueba el Reglamento respectivo, Invierte.pe está en proceso de implementación o migración del acervo documentario del extinto SNIP, como también la recomposición de todas entidades conformantes del sistema a nivel nacional, incluyendo las oficinas técnicas de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

De modo que, la puesta en operación en febrero pasado, exige la pertinencia de hacer cualquier comentario acerca de su desempeño. Tampoco está de más preguntarse cómo quedará la experiencia resultante del Proyecto de Apoyo a la Inversión Territorial (PE-L1101) suscrito con el BID como asistencia a los Gobiernos Regionales de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco y Puno en el marco del extinto SNIP.

No obstante, el gran salto en materia de reforma, no se advierte ningún progreso hacia la articulación con otros sistemas como el SNP y el SENAPLAN, siendo sensible el hecho que, no se adopta el enfoque territorial que propone la orientación de la inversión al aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo que significa la expansión de oportunidades de vida y de empleo.

3.9.4. Sistema de Abastecimiento o Contrataciones del Estado

Como signo de los tiempos, hay grandes cambios administrativos en el aparato estatal sin que ello se aproxime a una idea de reforma. El Sistema de Abastecimiento es, tal vez, el que ha recorrido mayor camino a la mejora, presionado por la dinámica del Sistema de Presupuesto –SNP que persiste incólume en su principio constitucional de periodicidad anual.

De modo que, ajustar procedimientos administrativos para adecuarse a las exigencias de la disponibilidad presupuestal, no obedece a la flexibilización motivada por la amenaza de incumplir con metas y objetivos relacionados con ejecución de obras y prestación de servicios, sino más bien, a la necesidad de adecuarse a los calendarios y autorizaciones presupuestales para no revertir los fondos asignados.

Si bien es un avance la corrección a la política de inversiones con la creación del sistema *Invierte.pe*, preocupa el inmovilismo que presenta el SNP. Preocupa también, los progresivos cambios al Sistema de Contrataciones del Estado que no permiten su fortalecimiento y consolidación institucional, una condición necesaria para detener la corrupción, que requiere una reforma que provoque una transformación.

Una mirada a las últimas dos décadas, muestra una ruta crítica de interminables trastornos administrativos. En 1997 se aprobó la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado N° 26850 que sobrevivió hasta 2004 en que se modificó con la Ley N° 28267; y cuatro años después, cambió a Ley de Contrataciones del Estado con el Decreto Legislativo N° 1017 de 2008.

Hacia el 2012, la Ley N° 29873 derogó el D. legislativo N° 1017; y en 2014, se hicieron nuevas modificaciones con la Ley N° 30225. Bajo esta norma, un trabajo

de evaluación del MEF (2016) con apoyo del Banco Mundial y el BID concluía en que, había progresos en el sistema de contrataciones públicas y recomendaba y larga lista de iniciativas sobre regulación, institucionalidad, mercado de compras, control y transparencia.

Indudablemente, se trataba de una iniciativa interna de autoevaluación y, aun cuando se contó con herramientas de medición de la OCDE, la falta de objetividad ha sido crucial para no poder advertir que, casi todas las contrataciones con las empresas brasileñas para la ejecución de obras públicas o la prestación de servicios en la modalidad de Asociación Público-Privada –APP prosperaron previo pago de sobornos.

Entonces se trataba de la gestión de un sistema de contratación pública que había sido burlado, al parecer cumpliendo todas las formalidades; pero haciendo abuso de las facilidades conferidas a las entidades competentes para tramitar y resolver adendas y arbitrajes, contando con la discrecionalidad de la OSCE.

Como ya se ha referido, un informe de la Contraloría General de la República a propósito de la trama judicial Lava Jato, ha dado cuenta que entre 2004 y 2015 nada menos que 51 megaproyectos contratados con siete empresas brasileñas por más de US\$ 20 millones no fueron supervisados, convenientemente, por la autoridad rectora que es la OSCE.

Ante esa dura realidad y en un contexto de ralentización del crecimiento económico y crecientes denuncias de abuso de poder y corrupción en las contrataciones de obras públicas, el nuevo régimen presidencial al amparo de la delegación de facultades legislativas dadas por el Congreso de la República, vio por conveniente hacer cambios en varios temas.

Entre las múltiples iniciativas que han merecido preferente atención, destaca el Decreto Legislativo N° 1341 que modificó la Ley de Contrataciones del Estado, es decir, sigue vigente la Ley N° 30225 en todo aquello que no se oponga. De momento, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado –OSCE está ocupado en la adecuación institucional.

Otra iniciativa vinculante es el Decreto Legislativo N° 1251 que modificó la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos que estuvo vigente por 14 meses en virtud del D. Legislativo N° 1224. Ahora, se espera un mejor desempeño con la superación de las deficiencias con que operaban los acuerdos de APP.

Todo parece indicar que no había sido suficiente la intervención del D. Legislativo N° 1224 que arrasó con todo el andamiaje legal y técnico relacionados

con la participación de las APP, inclusive vigentes desde 1995 como fue la Ley N° 26440. En todo caso, un plazo prudencial de su aplicación, ayudaría a valorar el impacto en el régimen de las APP bastante cuestionadas, igualmente, a raíz de los contratos con empresas brasileñas.

Mientras tanto falta saber, si los propósitos del nuevo marco legal de las APP se cumplen que, según parecer del MEF al publicar el Reglamento respectivo aprobado con el D. Supremo N° 068-2017-EF y su modificación con el D. Supremo N° 155-2017-EF, la legislación y regulación peruana de las APP se colocaría a la vanguardia en Latinoamérica.

Sin embargo, tal exaltación oficial contrastaría con la realidad regional. Si bien los acuerdos de participación en la modalidad de APP son una tendencia mundial que se explica por el alto déficit de infraestructura que condiciona la productividad y competitividad de las economías emergentes, no menos cierto es el hecho que, hace falta avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos legislativos y regulatorios.

Al respecto, el Informe Infrascopio 2014 de la revista británica *The Economist* (2015), refería que a comienzos de esta segunda década la inversión estatal en infraestructura en América Latina y el Caribe se situaba por debajo del 3% como valor del PBI, en circunstancias que habían sectores críticos que impedían la prosperidad nacional como era el déficit de transporte, energía, agua y saneamiento, y comunicaciones.

Asimismo que, esa coyuntura de alto déficit de infraestructura y baja capacidad de inversión pública, generaba un ambiente propicio para que las APP amplíen su intervención y mejoren su desempeño; pero que las endeble finanzas públicas y una supervisión laxa de gestión, dificultaba el cumplimiento de los compromisos asumidos por los concesionarios.

Sobre la misma materia, el Infrascopio 2017 de *The Economist* (2017), ratificaba la evidencia de que la calidad de la infraestructura en América Latina no era la adecuada y configuraba una de las principales barreras al crecimiento y al desarrollo y, pese a los progresos, persistía el problema del financiamiento que se buscaba en el exterior y, aun cuando había mucha legislación y regulación, faltaba la maduración de los marcos jurídicos para saber de su rendimiento y utilidad.

Con relación a Perú, destacaba que en el periodo 1990-2016 adjudicó 130 proyectos en la modalidad de APP por más de US\$ 48,700 millones; pero que habían problemas operacionales por descoordinación y jurisdicción entre instituciones que derivaban en renegociación de contratos, retrasos en la ejecución (tierras, permisos y licencias); faltaban contratos estándar; y ausencia de estrategias de planificación y priorización de proyectos.

Por su parte, el BID (2017) al evaluar las APP en Infraestructura, refería que entre 2006-2015 las inversiones en América Latina y el Caribe llegaron a US\$ 361,000 millones distribuidos en 1000 proyectos concentrados mayormente en Brasil, México y Colombia. La lectura luego de participar en 145 operaciones por más de US\$ 5,800 millones, apoyaba la idea de que no todas las APP eran eficientes y faltaban arreglos institucionales diversos.

La percepción del Banco Mundial (2017), al abordar la cuestión del financiamiento de las APP en Infraestructura, era más que reflexiva en razón de que, aun cuando los mercados financieros locales no están en capacidad de asumir compromisos de financiamiento a largo plazo, el problema era cómo desvincularla del ciclo político para poder formular acuerdos sólidos de gobernanza institucional y financiera para las APP.

Asumiendo que, la debilidad de las finanzas públicas auguraba un mejor futuro para la intervención del financiamiento externo para dinamizar el mercado de las APP, proponía una agenda de reformas que comprendían los aspectos siguientes:

1. *Reforzar las reformas de la legislación y de las instituciones de las APP en curso para asegurar un flujo de proyectos bancarizables y fiscalmente sostenibles;*
2. *Incrementar el uso de mecanismos project finance por parte de bancos nacionales e internacionales en el financiamiento de proyectos;*
3. *Desarrollar un conjunto de vehículos e instrumentos flexibles de financiamiento a través de los mercados de capitales;*
4. *Contar con incentivos para que los fondos de pensiones nacionales inviertan con horizontes de más largo plazo; y*
5. *Introducir un cambio en el mandato de las IFD nacionales para que cambien el énfasis desde inversiones directas a intervenciones focalizadas en las fallas del mercado que movilicen recursos privados.*

Además las IFD multilaterales pueden desempeñar un papel importante apoyando a los gobiernos para llevar a cabo reformas y ofrecer productos financieros que aumenten la participación del Sector Privado.

Mientras tanto, hay varios aspectos legales y técnicos en la agenda pública nacional que todavía falta resolver, por falta de marco legal ya que el Decreto de Urgencia N° 003-2017 que buscaba prever el resarcimiento al Estado por los daños causados por más de 30 empresas liadas con la corrupción, ha revelado no tener la eficacia esperada.

En este caso, ilustran los deficientes contratos bajo investigación judicial en torno al caso *Lava Jato* derivados de la concesión de obras públicas y de la administración de los servicios, cuyas obligaciones tienen fuerza de ley. Entre la lista, figuran: Vía Parque Rímac, Aeropuerto Chinchero, Proyecto Chavimochic, Proyecto Olmos, Gasoducto del Sur, etc.

Además de ello, falta saber cómo será la descentralización y si será posible conciliar el desempeño de Pro Inversión como responsable de la promoción de la Inversión Privada y la rigurosidad de cautelar el bien común en todos los acuerdos y contratos. Ello en un contexto que Perú tiene un alto déficit de infraestructura, plantea la necesidad de reformar el rol conferido a la OSCE y su permanencia dentro de la esfera del MEF.

Al respecto, anima saber que el economista Álvaro Quijandría (El Comercio, 19-03-2017) en calidad de director ejecutivo de Pro Inversión, en cumplimiento de la nueva legislación y ante la contingencia generada por la corrupción, haya tomado la feliz iniciativa de instituir una Dirección de Integridad, Transparencia y Prevención de la Corrupción.

Sin duda, una medida solitaria ante un horizonte complejo que se tiene por delante. Tanto la OSCE como Pro Inversión en su función de organismos técnicos especializados tienen pendiente más de una explicación que dar, ante la expansión de la práctica del soborno en los procesos de contratación con las empresas contratistas brasileñas en los últimos quince años.

De pronto asaltan las dudas por saber, cómo Pro Inversión gestionará la Cartera de Proyectos que, al amparo de la nueva legislación de las APP se ha impuesto la exigencia de que todo proyecto materia de adjudicación, primero pase por el filtro de ser incluido en el Plan Multianual de Inversiones del Sector que lo impulsa, cuando se sabe que la práctica de planificación es débil.

Según el MEF (2017) Perú tiene una cartera potencial para las APP pero como ahora hay la exigencia de aprender a planificar, es de esperar retrasos en las tareas de Pro Inversión. De momento, se tiene un listado de 66 proyectos de iniciativa APP por US\$ 22,900 millones. Esta cifra representaría el 14,3% de la demanda potencial, puesto que el Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025 de AFIN (2016), estima una brecha ascendente a US\$ 159,549 millones.

Desde otra perspectiva, no está demás mirar con atención las medidas de mejora planteadas por la Comisión Presidencial de Integridad (2016), a cuya reflexión, *“los ciudadanos esperan que los contratos que celebra el Estado sean realmente transparentes y respondan al interés público, brindando servicios de calidad”*, ha propuesto lo siguiente:

1. *Modernizar y rediseñar integralmente la página web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), de manera que garantice que cualquier ciudadano pueda acceder fácilmente a los documentos de cualquier proceso de contratación, incluyendo las adjudicaciones de menor cuantía, valiéndose de un solo indicador de búsqueda.*

La documentación deberá ser publicada en la página web del SEACE dentro del plazo de 24 horas después de haberse generado. Debe designarse a los responsables en cada entidad de enviar y publicar esta información y establecerse las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

La información cargada en la página web del SEACE debe corresponder a todos los documentos vinculados al proceso de selección, desde su inicio hasta su conclusión, incluyendo aquellos documentos vinculados a la etapa de ejecución contractual (adendas, aprobaciones de adicionales de obra, laudos, sentencias judiciales, entre otros).

2. *Establecer que el Organismo de Supervisión de las Contrataciones del Estado (OSCE) verifique la veracidad de la información consignada por las personas naturales y jurídicas que figuren en el Registro Nacional de Proveedores.*
3. *Disponer que el Registro Nacional de Proveedores incluya información desagregada de las contrataciones de bienes, servicios y obras que el proveedor haya realizado con el Estado en los últimos cinco años, así como las del año corriente.*
4. *Establecer que el OSCE publique anualmente en su página web, en formato accesible, los datos agregados por tipos de procesos (adjudicaciones de menor cuantía, subastas inversas, convenios marco, entre otros) y cantidades que ejecuta cada entidad en materia de contrataciones de bienes, servicios y obras públicas.*
5. *El OSCE deberá publicar un listado actualizado de las personas capacitadas por dicha entidad para ser jefes de logística y publicar sus hojas de vida actualizadas. Las entidades deberán consultar esta información cada vez que requieran contratar a un funcionario para cumplir estas labores.*
6. *Reformar y potenciar la Central de Compras Públicas (Perú Compras), de manera que esta entidad se constituya en el organismo técnico de alcance nacional que propenda a organizar las grandes compras de bienes, servicios y obras de todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno y que, además, pueda brindar asesoría a todas las entidades en esta materia.*

El fortalecimiento de esta entidad implica necesariamente dotarla de la autonomía y especialización suficiente a través del aumento de su presupuesto y en la reformulación de su organización, de manera tal que cuente con un consejo directivo integrado por personas de trayectoria destacada, como órgano máximo de la entidad. Los miembros de este consejo directivo deberán ser elegidos por concurso público y deberá garantizarse su estabilidad en el cargo.

- 7. Todas las entidades públicas, de los tres niveles de gobierno, deben participar en el proceso de estandarización de productos dirigido por Perú Compras, para que en el plazo máximo de dos años se haya logrado estandarizar la mayoría de productos de consumo regular de todas las entidades, con la finalidad de favorecer la utilización del mecanismo de compras corporativas.*
- 8. Establecer, bajo responsabilidad, la obligación de las entidades de informar mensualmente en su página web sobre el avance físico y la ejecución presupuestal de las obras públicas contratadas.*
- 9. Disponer que el valor referencial de todos los procesos de contratación de bienes, servicios y obras sea público.*
- 10. Evitar el fraccionamiento indebido de compras estableciendo un monto máximo anual para las adjudicaciones de menor cuantía que celebre cada entidad, vinculado a un porcentaje máximo de su presupuesto. Los casos que superen estos toques deberán ser autorizados por el titular de la entidad, bajo responsabilidad.*
- 11. Establecer que las adjudicaciones que se realicen bajo la modalidad de postor único sean necesariamente autorizadas por el titular de la entidad correspondiente en cada caso.*
- 12. Establecer que los procesos de contratación de gobierno a gobierno incluyan en su Comité Especial a un representante de la Contraloría y a uno del OSCE. Establecer responsabilidad y sanciones efectivas para los funcionarios que no cumplan con llevar a cabo los pagos de contratos públicos cuando corresponda, dentro del periodo previsto por la ley.
Eliminar la posibilidad de que el Estado contrate publicidad con medios de comunicación sin llevar a cabo un proceso de selección.*
- 13. Establecer que el arbitraje en materia de contratación pública sea únicamente institucional, tomando en cuenta las ventajas que tiene este sobre el arbitraje ad hoc en materia de transparencia, seguridad y predictibilidad. Para estos efectos, las instituciones arbitrales deberán ser acreditadas por el OSCE.*

14. *Crear una procuraduría especializada en arbitrajes derivados de contrataciones con el Estado que se encargue de monitorear y asesorar a los procuradores que tienen a su cargo la defensa en estos arbitrajes.*
15. *Establecer que las personas que hayan sido condenadas por delitos de corrupción no puedan contratar con el Estado.*

Como se observa, existen diversas propuestas, pero es importante precisar que los cuatro Sistemas Administrativos (Planeamiento Estratégico, Presupuesto, Inversión y Abastecimiento), se rigen cada cual por su propia normatividad e instrumentos técnicos de modo que, en la práctica, operan de manera independiente y excluyente, siendo imposible la articulación o la integración para hacer más sólida y racional la acción del Estado.

3.10. SISTEMAS FUNCIONALES

El Sistema Funcional a diferencia de los Administrativo que es un conjunto sistémico de principios, normas y procedimientos que regulan y controlan el uso de los recursos y fondos públicos, se ha instituido para facilitar la gestión y desarrollo de las políticas públicas relacionadas con las funciones del Estado en favor de la Sociedad. El problema común es la alta centralización de las decisiones.

La conceptualización y aplicación práctica está comprendida en el texto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, en los términos siguientes:

Artículo 43°.- Definición. Conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Solo por ley se crea un Sistema.

Artículo 44°.- Ente rector. Está a cargo de un ente rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Artículo 45°.- Finalidad. Asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del ente rector del Sistema.

A partir de la normatividad legal, se debe comprender que los Sistemas Funcionales están íntimamente relacionado con el quehacer que cumplen los organismos del Gobierno Nacional, es decir, el cumplimiento de las funciones conferidas por ley (general o específica) para cuyo efecto se requiere el concurso y apoyo de dos o más organismos en los tres niveles de Gobierno, pero con un ente rector.

Para el caso, interesa precisar que el Gobierno Nacional comprende los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y por lo menos es visible el Sistema de Administración de Justicia o el Sistema de Defensa Nacional; y en dentro del Ejecutivo, las funciones conferidas a los Ministerios han determinado una diversidad de Sistemas Funcionales, entre ellos:

1. Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud,
2. Sistema de Seguridad Alimentaria,
3. Sistema Educativo,
4. Sistema de Transporte y Tránsito Terrestre,
5. Sistema Vial,
6. Sistema Energético,
7. Sistema de Comunicaciones,
8. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres,
9. Sistema de Seguridad Ciudadana,
10. Sistema Nacional de Gestión Forestal y Fauna Silvestre,
11. Sistema Nacional de Gestión Ambiental,
12. Sistema de Agua y Alcantarillado, etc.

Sobre el desempeño e impacto de los Sistemas Funcionales en el progreso social, lamentablemente no hay mucho que decir o anotar, debido a varios factores. Acaso, el más importante, sea el motivo de que, la mayoría de esta categoría de Sistemas por eficacia de las normas específicas que los establecen o les atribuyen tal condición, han conferido la rectoría a los Ministerios responsables de las funciones sustantivas (Salud, Educación, Agraria, etc.) y éstos solo cumplen un rol normativo y orientador, pero no son ejecutores.

En ese contexto y en vista de que cada Ministerio es competente para planificar, programar, ejecutar y evaluar su presupuesto institucional, hecho que también ocurre con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales que gozan del principio de la autonomía, resulta inviable que el Ministerio de Educación priorice la política de mejora de la calidad educativa en el nivel inicial solo con una directiva, toda vez que la coordinación interinstitucional no alcanza al gasto.

Solo mirando la cuestión de la gestión presupuestal, es fácil aproximarse que una realidad incierta para la realización de las políticas públicas. Si la razón del

presupuesto de la República como es la del conjunto de las políticas públicas de los Ministerios, impulsar el crecimiento para superar la pobreza, el resultado es que no todo el presupuesto se ejecuta y no se explica los motivos y tampoco se mide el impacto en aquello que se ha dejado de hacer.

Un ejercicio sobre la asignación presupuestal a la función Educación de la que deriva el Sistema Educativo cuya rectoría y orientación recae en el MINEDU y la capacidad de gasto en los tres niveles de Gobierno involucrados en lograr la universalización de la Educación Básica que para el efecto se han priorizado políticas que impulsan el cierre de las brechas de cobertura y calidad, evidencia vacíos en la legislación y regulación de los Sistemas Funcionales.

En efecto, datos e información del MEF sobre la asignación presupuestal dada al financiamiento de la función de Educación en el periodo 2010-2016 indica que los tres niveles de Gobierno dispusieron de S/. 145,076 millones de cuyo monto solo gastaron efectivamente no más de S/. 125,177 millones, dando como resultado un saldo dejado de ejecutar ascendente a S/. 19,899 millones.

Una forma de comprender la magnitud de la incapacidad de gasto en una función clave para el crecimiento y el desarrollo nacional como es la Educación, es la comparación. El saldo no gastado, es superior al presupuesto asignado a la función de Educación en el 2013 que fue de S/. 18,438 millones y representa el 33,1% de la brecha de infraestructura y equipamiento educativo estimado en S/. 60 mil millones. Así pues, se justifica una vez más la profundización de la descentralización y su progreso hacia la regionalización.

3.11. SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

El Sistema Nacional de Control –SNC como un conjunto de normas, instituciones y procedimientos técnicos orientados a garantizar el uso correcto de los bienes y recursos asignados a las diferentes entidades conformantes del Estado para el cumplimiento de sus fines, igual que el Sistema de Presupuesto, tiene amparo constitucional y es de vieja data; pero las ondas provocadas por el escándalo del caso judicial *Lava Jato*, ha revelado una severa crisis institucional.

De modo constitucional y orgánico a que se refiere el artículo 82° de la Constitución Política y la Ley N° 27785 de 2002:

El SNC es el conjunto de órganos de control, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

La actuación del SNC comprende las actividades y acciones en los campos administrativos, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanzan al personal que presta servicio en ellas, independientemente del régimen que las regula. Está conformado por los siguientes órganos de control:

- a. La Contraloría General de la República -CGR, como ente técnico rector:*
- b. Todos los Órganos de Control Institucional –OCI de las entidades que se mencionan en el artículo 3 de la Ley del SNC y de la CGR, sean éstas de carácter sectorial, regional, institucional o se regulen por cualquier otro ordenamiento organizacional.*
- c. Las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la CGR y contratadas, durante un periodo determinado, para realizar en las entidades servicios de auditoría económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros.*

La CGR tiene hondas raíces en la Historia nacional. La visión histórica institucional (CGR, 2013), precisa que durante el dominio español, el sistema colonial la llamó Tribunal Mayor de Cuentas; en los albores de la República se transformó en Contaduría Mayor de Cuentas, pero como no escapó al clima de inestabilidad política, cambió a Contaduría Mayor de Cuentas, manteniendo un rol netamente de contabilidad.

Para el siglo XX, la institución perfila el de control junto al de contabilidad con la Ley N° 6784 de 1930 que crea la Contraloría General de la República como órgano dependiente del Ministerio de Hacienda e integrada por las oficinas de Tesoro, Contabilidad y Crédito Público. Poco más de tres décadas después, fue reconocida como entidad autónoma con la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República N° 14816 de 1964.

En efecto, el artículo 67° del capítulo IX de la Ley N° 14816 la transformó en un organismo especial competente para controlar la ejecución del presupuesto, la gestión de las entidades que recaudan o administran rentas del Estado y la elaboración y publicación de la Cuenta General de la República. Precizando en el segundo párrafo el texto siguiente:

La Contraloría es un organismo autónomo, con independencia administrativa y funcional. Es la autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del Sector Público nacional, sin perjuicio de la máxima facultad fiscalizadora del Congreso.

Siete años después, se instituyó el SNC, paradójicamente, por decisión del último militarismo en el Perú republicano. El Decreto Ley N° 19039 de 1971

promulgó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de la Actividad Pública que introduce los mecanismos de control previo (cautela) y control posterior (examen); a la vez que, redefinió las competencias, atribuciones y funciones de la CGR como autoridad superior del SNC, ratificando su autonomía administrativa y funcional.

Aun cuando siempre hubo cambios, el trastorno institucional más grave causado al SNC y a CGR, fue causado por la intervención del régimen autocrático de 1992 tras la promulgación del Decreto Ley N° 26162 que aprobó la Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. En la década siguiente, los funcionarios del SNC y la CGR no asumieron un compromiso institucional, incluso una contralora fue destituida por el Congreso.

La situación cambió en 2002 cuando la Democracia y sus instituciones convinieron en la sanción de la actual Ley Orgánica del SNC y la CGR N° 27785. La norma anduvo bien hasta que los propósitos de alentar el crecimiento económico y promover la mayor participación de la inversión privada, obligaron a la simplificación de procedimientos y la flexibilización de los Sistemas Administrativos, entre ellos, Recursos Humanos, Inversión y Contrataciones del Estado.

Así, la necesidad de incrementar la infraestructura productiva y económica y de equipamiento de más y mejores servicios para sustentar el crecimiento y el progreso social, hizo que la inversión pública se desconcentrará y se involucrará en proyectos de gran envergadura y de mayor maduración. En este escenario los procesos y modalidades de contratación, no encontraron efectivas vallas institucionales de control que impidieran el acecho de la corrupción, un mal social se ha ido extendiendo de las pequeñas obras y proyectos a las medianas y grandes obras públicas o megaproyectos.

En el camino, hubo tibias iniciativas legislativas y reglamentarias que buscaban adecuar el funcionamiento del SNC y la CGR al nuevo escenario, pero la proliferación de informes y denuncias sin proceso judicial o sin sanción ejemplar, grafican un esfuerzo incipiente. Están las Leyes N° 28396 y 28422 de fines de 2004; la Ley N° 28557 de 2005 y la Ley N° 29622 de 2010.

Mención aparte merece destacar lo ocurrido con la Ley N° 28716 de 2006 que estableció la implementación obligatoria del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, es decir, comprender a todos los organismos del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Resulta ser que recién una década después de la promulgación de la norma, se dispuso su cumplimiento con la Ley ° 30372 o Ley del Presupuesto Público 2016.

La situación actual y tal como ya se ha tratado en el capítulo II sobre la corrupción, la CGR ha evacuado cientos de informes y ha promovido una infinidad

de denuncias civiles y penales, cuyos procesos no concluyen en sanciones y penas severas. Así pues, la creciente sombra de la impunidad que protege a los infractores ha derivado que el marco legal vigente, resulte una cura inocua contra la corrupción.

Al respecto, cabe indicar que durante el curso de la VI Conferencia Anticorrupción Internacional –CAAI 2016, el contralor general peruano (CGR, 2016) propuso una agenda política sustentada en acciones de control, consistente de seis medidas:

1. *Asumir el liderazgo al más alto nivel: Las autoridades deben dar prioridad en la agenda nacional al combate contra la corrupción en todos sus niveles, dirigir el plan para derrotarla y dotar de recursos a las instituciones facultadas para la prevención, detección y sanción de la corrupción. Este liderazgo implica llevar adelante cambios estructurales, como la reforma del sistema político, electoral, judicial y la descentralización, principalmente.*
2. *Avanzar en una reforma del sistema judicial: Erradicar la corrupción requiere de sanciones efectivas, rápidas y ejemplares. Los jueces deben tener indicado- res de resultados, de tal manera que se sancione a los ineficientes y se premie a los productivos.*
¿Qué ganamos con tener una Contraloría fortalecida si la administración de justicia está paralizada en los casos de corrupción?
En los últimos siete años, hemos denunciado penalmente a 11,158 funcionarios, pero la gran mayoría está en proceso y no son sentenciados. Esta situación, sumada a las penas suspendidas o cambiadas por trabajo comunitario, aumenta la sensación de impunidad. La Contraloría logró, en el 2015, que se apruebe la pena efectiva de cárcel para los que incurrir en peculado y colusión. Con sanciones drásticas se desalienta la corrupción.
3. *Reactivar el tridente anticorrupción: El trabajo articulado entre la Contraloría, el Ministerio Público y el Poder Judicial garantiza el éxito de la lucha anticorrupción. Logramos que los casos de corrupción grave, compleja y de repercusión nacional de las regiones se derivaran al sistema supra-provincial de Lima, con lo cual se evitó que las mafias locales influencien en los procesos. Este mecanismo ha sido debilitado dado que el Poder Judicial ha incorporado requisitos que limitan la inclusión de casos graves de corrupción regionales en dicho sistema.*
4. *Independencia de los Órganos de Control Institucional -OCI: Desde hace 4 años, la Contraloría viene solicitando que 3 mil auditores de los OCI sean transferidos a su planilla. Esta medida no requiere de más presupuesto, solo de voluntad de las entidades y del MEF. Solo el 10% de las entidades tiene un jefe de OCI de la Contraloría.*

5. *Intervenir para prevenir: La Contraloría debe recuperar la facultad de intervenir a las entidades con alto riesgo de corrupción. Si la SBS interviene los bancos para proteger los ahorros de los ciudadanos, ¿por qué La Contraloría no puede intervenir las entidades para evitar la pérdida del dinero de todos los peruanos?*

6. *Desregular y simplificar: Existen cerca de 600 mil normas vigentes en el Estado y cada sector emite normas vinculadas a su competencia sin articularlas entre ellas, lo cual genera espacios para la corrupción. ¿No es frecuente, acaso, el pago de dinero para agilizar trámites? Esta situación se acaba con una buena simplificación administrativa y una mejora regulatoria. Se debería reducir el número de normas y contar con un TUPA modelo, con la finalidad de que exista una mayor predictibilidad para los ciudadanos y evitar discrecionalidad en la incorporación de requisitos.*

Posterior a esas iniciativas, la labor de la CGR y los organismos conformantes del SNC ha sido intensa. Además de persistir en el control de los pequeños proyectos, tal como se observa en varios informes y comunicados oficiales que se han revisado en el marco de la política de lucha contra la corrupción, se observa un avance hacia el examen a la gestión de los megaproyectos de infraestructura vial, energética, riego, etc. contratados con empresas privadas como obra pública o como concesiones en la modalidad de APP.

Antes del relevé del contador F. Khoury, un Informe de Evaluación del Desempeño de la CGR (2016), actividad que fue financiada por el BID, por un lado resaltaba los progresos institucionales; pero por otro, revelaba serias deficiencias en el accionar del SNC ya que estaba pendiente su adecuación a la Ley de Control Interno N° 28716 (Directiva N° 013-2016-CG/GPROD) y, motivo por el cual, no podía proyectar un ejemplo de su gestión al Sector Público que también mostraba un bajo índice de implementación.

A partir de esa evidencia, el BID sostenía de modo contundente que era incierta la efectividad del seguimiento de la CGR y su grado de influencia para que la gestión pública se ajuste a mejores prácticas de control interno; asimismo que, la política de ética e integridad y de desarrollo profesional, incluida la capacitación, no disponían de mecanismos para verificar la efectividad de su aplicación.

Pese a la publicación de los resultados de las diferentes acciones de control o estudios que revelan al público las condiciones de la gestión de los servicios que reciben o sus carencias, faltaba concientización de los grupos de interés como el Congreso sobre las implicancias en la gestión financiera pública y otros efectos originados por los dictámenes sobre los estados financieros, no observándose cambios que mejoren la calidad de la información financiera.

Que, la débil implantación de la Ley de Control Interno es una importante limitante para que la CGR pueda asegurar a los ciudadanos un grado de confiabilidad de las rendiciones de cuenta del Gobierno por las finanzas públicas y la calidad con que se ejecutan los recursos. Concluía en que, los débiles Sistemas de Control Interno se constituían en aliados cómplices de la corrupción. El inconveniente, sino el muro de contención, eran las limitaciones presupuestales que impedían dar el gran salto al futuro que era migrar de un modelo tradicional 1.0 reactivo y basado en la formalidad a uno 2.0 preventivo.

En concreto, el estudio del BID mostraba una realidad institucional que urge de cambios, puesto que la debilidad legal y técnica obliga, inexorablemente, a la reestructuración y reorganización institucional de la CGR. Es urgente una redefinición del rol del SNC y no solo de la CGR que aporta su permisivo enfoque centralizado al control gubernamental. Por lo menos los roles, servicios y herramientas, requieren una radical transformación a su sentido tradicional.

Por entonces ya comenzaban a aparecer de modo más intenso las denuncias de corrupción en la contratación de obras públicas contra ex autoridades y funcionarios del más alto nivel del Estado por extensión de las pesquisas del caso judicial brasileño *Lava Jato* sustentadas en las delaciones de los funcionarios de Odebrecht de haber entregado sobornos para hacerse de los contratos.

En este contexto, los cuestionamientos tanto al contrato como a la adenda suscrita entre el Estado y la empresa Kuntur Wasi para la construcción y administración del Aeropuerto de Chinchero, provocó un clima de desencuentros entre el Ejecutivo y la CGR, provocándose una nueva crisis que derivó en la destitución del contralor E. Alarcón.

Desde luego que ese último episodio no tiene nada que ver con la labor del SNC ni de la CGR sino por la conducta impropia de un alto funcionario del Estado. Por el trabajo de la CGR se determinó que el contrato con la empresa Kuntur Wasi era lesivo a los intereses del Estado, hecho que obligó a la resolución unilateral del contrato; en cambio, distinto es el tratamiento dado por el Poder Judicial y el Ministerio Público a los informes del SNC y la CGR.

Según datos e información de la Memoria Institucional 2016-2017 de la CGR (2017), faltaba valorar los informes elevados a la Fiscalía y al Poder Judicial en el caso "*Lava Jato*", dando cuenta que entre 2004 y 2015 siete constructoras brasileñas suscribieron 51 proyectos por más de US\$ 20 mil millones cuyas deficiencias y ventajas concedidas al margen de la legislación, habrían provocado un daño económico por más de US\$ 319 millones, al haberse incrementado costos por más de US\$ 2 mil millones a los montos contratados inicialmente.

Como se observa, hay una enorme contingencia de casos de denuncias por abuso de poder y de corrupción que meritan una respuesta contundente del Estado para deslindar con la corrupción y recobrar la confianza ciudadana en las instituciones y en la Democracia. En vista que no cesan las denuncias y se dibuja la imagen de una avasallante impunidad, un mensaje claro es pasar del discurso a la acción, la reforma del SNC es inminente.

Al respecto y de modo oficial, se conoce de hasta tres grupos de iniciativas que proponen tanto la reforma del SNC como de la CGR: la Comisión Presidencial de Integridad, la misma CGR y el actual contralor general Nelson Shack. Todas las iniciativas proponen el fortalecimiento de las políticas y los marcos legales con la finalidad de hacer fuerte la acción del Estado y, en mejores condiciones, asegurar el éxito en la lucha contra la corrupción.

La Comisión Presidencial de Integridad alcanzó al Despacho presidencial un informe (2016), presentando un listado de ocho propuestas de reforma del SNC, en los términos siguientes:

El SNC es un elemento fundamental en la lucha contra la corrupción. Por ello, es necesario desarrollar un plan para modernizarlo y fortalecerlo, dotándolo de los recursos humanos, técnicos y tecnológicos adecuados para su efectivo funcionamiento en todo el territorio nacional.

Modernizar el SNC requiere, además, contar con el aporte de la experiencia internacional y de organismos especializados. La Comisión formula las siguientes propuestas:

- 1. Transparentar los informes de auditoría y control, a través de la página web de la CGR, dentro del plazo de 24 horas después de haber sido generados, así como los demás documentos relevantes que se deriven del expediente. Se establece la responsabilidad del funcionario encargado en caso de incumplimiento. Asegurar, al mismo tiempo, el fácil acceso por parte de cualquier ciudadano a la integridad de estos documentos; se debe señalar una sumilla de cada uno de ellos en el buscador, de manera que estos resulten más fáciles de identificar.*
- 2. Requerir que los funcionarios de la CGR cuenten con experiencia o conocimiento comprobado en temas de gestión pública. Asimismo, se propone un sistema permanente de capacitación en estas materias.*
- 3. Garantizar los recursos para que los funcionarios de las oficinas de control institucional dependan funcional y presupuestalmente de la CGR, a fin de asegurar su autonomía e independencia en su función de control externo.*

4. *Precisar que los órganos del SNC deberán respetar la validez de las decisiones que los funcionarios públicos adopten en cumplimiento estricto de la discrecionalidad que les otorga la ley.*
5. *Garantizar el debido proceso en todos los procedimientos de control permitiendo en cualquier momento el acceso de las personas involucradas a la revisión de sus expedientes.*
6. *Recomendar que la CGR establezca como infracción administrativa la emisión de informes manifiestamente infundados elaborados por funcionarios del SNC y asegurar un mecanismo de sanción imparcial y transparente, que cuente con las garantías del debido proceso.*
7. *Establecer la obligación de que las normas que emita la CGR cuenten con un Análisis de Impacto Regulatorio debidamente fundamentado y público.*
8. *Encargar a la Secretaría de Gestión Pública que, en el plazo máximo de un (1) año, desarrolle la metodología, los lineamientos normativos y de gestión para mejorar el SNC en todas las entidades públicas.*

En el Congreso de la República y solo al periodo parlamentario 2016-2021 en diversas Comisiones se viene estudiando y discutiendo 10 proyectos de ley presentados por la CGR que son los que siguen:

1. *Proyecto de Ley N° 1292-CGR. Propone establecer la inaplicación del beneficio de defensa y asesoría en los procesos, investigaciones y procedimientos iniciados en mérito a las recomendaciones de los OCI.*
2. *Proyecto de Ley N° 033-2016-CGR. Propone disponer el acceso de la CGR a las bases de datos de las entidades públicas.*
3. *Proyecto de Ley N° 031-2016-CGR. Propone regular la ejecución de obras públicas por administración directa.*
4. *Proyecto de Ley N° 030-2016-CGR. Propone establecer la no exigibilidad de la conciliación extrajudicial a la CGR en el marco del ejercicio de las acciones legales indemnizatorias.*
5. *Proyecto de Ley N° 029-2016-CGR. Propone regular la emisión de opinión técnico-jurídica por la CGR en los casos de denuncias contra el personal de los OCI.*
6. *Proyecto de Ley N° 027-2016-CGR. Propone el fortalecimiento del control previo de la CGR en los procesos de promoción de la inversión privada.*

7. *Proyecto de Ley N° 026-2016-CGR. Propone facultar a la CGR para disponer la intervención de las entidades por el control gubernamental mediante el ejercicio del control previo y el control simultáneo.*
8. *Proyecto de Ley N° 025-2016-CGR. Propone facultar al control gubernamental para la inmovilización y custodia temporal de los documentos de las entidades públicas.*
9. *Proyecto de Ley ° 024-2016-CGR. Propone modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado para fortalecer la lucha contra la corrupción.*
10. *Proyecto de Ley N° 023-2016-CGR. Propone extender la obligación de presentar Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas para incrementar los alcances de la fiscalización que realiza la CGR.*

Finalmente, el contralor N. Shack en el marco de la ratificación en el cargo por el Congreso de la República y las primeras declaraciones en el protocolo de asunción de mando (Agencia Andina, 19-07-2017), ha manifestado que su gestión dará prioridad a una auténtica reforma de la CGR para un mejor desempeño y propuso la agenda siguiente:

1. *Sancionar una nueva ley orgánica del SNC para reestructurar la CGR, reforzar el enfoque preventivo, replantear el control interno y potenciar la cadena de valor anticorrupción.*
2. *Optar por la digitalización de los procedimientos de control, la operación tradicional es onerosa, toma tiempo y no facilita los mecanismos de control.*
3. *Dar carácter vinculante a los resultados de los informes sobre las acciones de control para una cultura de competencias éticas y técnicas.*
4. *Expandir los OCI a todo el país, es decir; intervenir en las entidades públicas de nivel regional y local (provincial y distrital).*
5. *Mejorar los mecanismos de participación ciudadana para una mayor vigilancia y coordinación entre los auditores y los representantes de las organizaciones de la Sociedad, en ayuda a una mejor labor de control.*
6. *Realizar acciones de control concurrente focalizado en las obras y proyectos en el marco de la Reconstrucción con Cambios que se realizan en las zonas afectadas por el fenómeno El Niño Costero.*
7. *Gestionar y disponer mayor presupuesto para poder redimensionar la CGR y permitir mayor efectividad en la lucha contra corrupción.*

Como se puede apreciar, hoy se ha impuesto la idea de una nueva Ley Orgánica. Esta idea, en el contexto de las investigaciones con las empresas contratistas brasileñas y otras por casos de corrupción y las recientes reformas administrativas, se explica en razón de que los informes de control previo del SNC no tienen carácter vinculante, así las decisiones sobre uso de bienes y recursos públicos, donde se advierten fallas y dolo, siguen adelante. Esto no debe continuar más.

3.12. CONCLUSIONES

La exposición y tratamiento de los diferentes tópicos relacionados con la Gestión Pública y Administración Pública sugieren una conceptualización propia, pero en la práctica hacen alusión a la forma como se estructura, organiza, opera y evalúa el desempeño del aparato público. No obstante, es claro que el concepto y práctica de la nueva gestión pública –NGP y su propuesta de la gerencia pública propone el remplazo de la administración tradicional y es aquí donde reside la resistencia del servicio civil al cambio de paradigma.

La reacción del servicio civil al que peyorativamente se le llama burocracia por responsabilizarse de la gestión deficiente de los trámites y procedimientos administrativos, tampoco es insensata, toda vez que, no admite que al ciudadano como elemento consustancial del Estado y, por tanto, actor del ejercicio libre de sus derechos que prescribe la Democracia, se le reduzca al mínimo papel de consumidor o cliente satisfecho o insatisfecho de los bienes y servicios como si se tratara de cualquier empresa o negocio que son ajenos a la política.

Pero como tampoco se trata de impedir la reforma de la Administración Pública por una simple connotación del término NGP, es menester asumir que la propuesta de la gerencia pública, en sí misma, es buena, el problema se reduce a la forma como se pretende o se viene implementando. La ida de mejores bienes y servicios a los ciudadanos, en definitiva, no depende del “burócrata” sino de la articulación sistémica, la simplicidad de procedimientos y la aplicabilidad de los estándares de control de la calidad.

Como se sabe el modelo de gerencia pública ha sido implementado desacreditando el desempeño y la calidad del servicio civil atacándolo de ineficiente e incompetente y que la solución pasaba por incorporar profesionales y gerentes del Sector Privado, solo pensando en la mejora de la simplificación administrativa y en la agilización de los procesos de inversión pública. Para ello se impulsó la reforma del servicio civil que no fue tal, toda vez que, resultó ser un nuevo régimen laboral que se suma a otros catorce ya existentes en el Sector Público.

La tecnocracia y los gerentes públicos no han sido la solución para una mejora significativa de la Gestión Pública y, por supuesto, de la transformación de la Administración Pública, toda vez que, se requería una reforma integral de los once Sistemas Administrativos que condicionan el cumplimiento de las funciones del Estado al servicio de la Sociedad, precisamente la corrupción se explica por los desajustes o desequilibrios existentes en el desempeño de los sistemas.

Como ya se ha sostenido, en el periodo 1992–2000 con el cese masivo de servidores públicos y la desactivación de una serie de instituciones públicas con la transferencia de la administración de servicios públicos y las privatizaciones de activos, se buscaba un Estado de menor tamaño y más eficiente; pero el resultado ha sido desastroso. Al inicio del 2000 la pobreza afectaba al 55% de la población y la corrupción se había enquistado en las esferas más altas del poder estatal.

Por ese entonces, la corrupción alcanzó proporciones insospechadas, toda vez que, copó los despachos del más alto poder de decisión del Estado en compras secretas de todo tipo, manejo de cuentas y venta de los activos estatales; en los años posteriores a 2004, el flagelo ha inundado todos los niveles de Gobierno y ha sido apoyada por el relajamiento de los sistemas administrativos (presupuesto, inversión pública, control y contrataciones del Estado).

La falta de una reforma integral de esos sistemas administrativos que han sido sometidos a pequeños ajustes por separado, es la razón que facilita la contratación sobrevalorada de grandes proyectos de inversión (vías públicas, hospitales, colegios, puentes, carreteras, irrigaciones, energía, etc.), conforme se constata en la larga lista de autoridades y funcionarios públicos denunciados, procesados y hasta condenados por la Justicia.

Del mismo modo, los cuatro Sistemas Administrativos presentan la particularidad que no todos tienen una sola autoridad rectora que pueda, intentar si quisiera, armonizar o adecuar la difusa normatividad y reglamentación que establecen una maraña de procedimientos engorrosos y exigencia de requisitos disímiles que desalientan la inversión privada, el emprendimiento de negocios y, sobre todo, encarecen la contratación y la prestación de servicios.

Los Sistemas de Presupuesto, Inversión y Contratación del Estado tienen como ente rector al MEF y el de Planeamiento Estratégico a la PCM. Aun dentro del MEF es imposible la integración, dado el principio de Hacienda que gobierna al ministerio. La alta centralización de las decisiones, se explica por las brechas legislativas en materia de adecuación a los tiempos actuales y articulación o integración sistémica en torno a la calidad del gasto público y de la intervención del Estado. La ansiada reforma, sin duda, detendrá la corrupción.

Por cierto la reforma es de tipo integral, ya no hay espacio a las medidas inorgánicas y menos replicar experiencias fallidas que pretender innovar los sistemas separados del ámbito presupuestal que persiste en el modelo incremental y en la periodicidad anual. La iniciativa del contralor N. Shack de que el SNC asuma un rol más preventivo y que los informes de control previo sean vinculantes, implica más recursos presupuestales y mayores plazos para cautelar el uso de las asignaciones presupuestales.

Del mismo modo, hay otras experiencias dignas de imitar si a la transferencia de funciones sectoriales se acompaña con la efectiva descentralización fiscal que de momento no existe. En este caso, la Presidencia de Colombia (2015), dentro de política de lucha contra la corrupción y como una medida de acción preventiva aplica una Guía de Gestión del Riesgo de Corrupción en la Función Pública en toda su circunscripción territorial.

Sin embargo, en Perú hace falta el escenario ideal: dominio pleno del entorno interno y externo, la pertinencia y relevancia de reforma de la Administración Pública, apoyada en la gestión del Plan Nacional de Desarrollo que proponga el camino hacia la Regionalización. Si el interés de la reforma es solo mejorar los servicios públicos y facilitar un clima de negocios deseable, está muy bien la propuesta del modelo de gerencia pública; pero es un país estable y con crecimiento y progreso sostenible, exige de reformas estructurales

De acuerdo con el Banco Mundial, el panorama general de Perú es el de un país con desaceleración económica y con proyecciones de crecimiento económico vulnerables por el contexto externo y el efecto de los cambios climáticos, por lo que se requiere: *reformas estructurales y fiscales que liberen la productividad, reduzcan la informalidad y mejoren las eficiencia de los servicios públicos.*

Ese panorama es mucho más complejo, considerando que el fenómeno de la corrupción es gravitante en la medida que la práctica del soborno afecta no solo los escasos fondos públicos, sino también, la calidad de las obras y la vida útil de la infraestructura y su equipamiento con efecto futuro en las expectativas de crecimiento. Así las implicancias del caso judicial “*Lava Jato*” de momento, solo es la punta del Iceberg de un voluminoso problema social, económico y político que todavía no se conoce a plenitud.

En esa línea de reflexión, existen varios trabajos que equiparan las persistentes desigualdades sociales y las dificultades para reencausar el camino hacia el crecimiento con el malestar en la forma como se organizan y desarrollan las administraciones públicas. Al respecto, la OCDE (2017) en el Panorama de

las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe, destaca entre las conclusiones que, aún falta crear una cultura de evaluación de políticas, cuyo resultado puede hacer mucho para mejorar su diseño e implementación.

Asimismo que, el liderazgo del Gobierno en el rol de coordinación ha aumentado pero por el lado de vigilar el cumplimiento de procesos, más no así, en revisar el contenido de las políticas. En otro aspecto, nota que el principio de la meritocracia en la contratación ha mejorado en la región (Servicio Civil); pero que la evaluación de desempeño y gestión de mecanismos de compensación, todavía no alcanzan el nivel de desarrollo que se requiere, pues persisten las desigualdades salariales y han empeorado tanto desde el punto de vista horizontal (competencias) como vertical (cargos y responsabilidades).

Tanto la preocupación de la OCDE con la visión de ofrecer estudios para apoyar las tareas de los formuladores y gestores de políticas de reforma y mejora administrativa, como también la del BID (2015) que contribuye con estudios a la construcción de gobiernos efectivos, dan confianza en que la ambición de avanzar hacia la reforma de la Administración Pública dentro de un contexto mayor de reforma estructural del Estado, que muy a menudo ha experimentado ajustes fiscales y arreglos administrativos para contrarrestar temporales.

Una significativa apuesta en la idea de la reforma de la administración tradicional en la perspectiva del BID, a nivel de emprendimiento es el estudio y análisis de cinco factores claves: planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación. La identificación de esos factores obedece al desarrollo del Sistema de Evaluación PRODEV a que se refiere el modelo de gestión para resultados en desarrollo –GpRD.

En un segundo nivel de medidas a la reforma estructural, tiene sentido avanzar en la implementación del Sistema de Integridad en el Sector Público que ha planteado la OCDE (2017) en sus tres dimensiones: sistema, cultura y rendición de cuentas. Estos aspectos y el orden de prioridades, guardan armonía con las recomendaciones sobre Gobernanza Pública que ya alcanzó oportunamente la OCDE (2016).

Finalmente, el tercer nivel es la adecuación del resto de Sistemas Administrativos al resultado de la consolidación de la reforma del Estado. Es inocuo pensar en la reforma y arreglos administrativos si antes no existe una cultura de planeamiento estratégico y se orienta el esfuerzo y el quehacer del aparato público al propósito de construir una visión nacional de desarrollo económico y social a largo plazo en donde la educación y la regionalización juegan un papel crucial.

*“Todas las formas de gobierno
son valoradas exclusivamente
en la medida
en que tienden a promover
la felicidad de quienes bajo
ellas viven”*

ADAM SMITH
*Filósofo y economista escocés
(1723 – 1790)*

CAPÍTULO IV

CONDICIONES BÁSICAS PARA LA GOBERNANZA PÚBLICA

4.1. ESTADO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN

La educación en Perú pasa por un estado de crisis y la situación actual es de emergencia, debido a la concurrencia de dos factores: uno, la acción devastadora del Fenómeno El Niño Costero que afectó la infraestructura y el equipamiento educativo aplazando el inicio del calendario escolar en casi toda la Costa norte; y otro, el embalse de reformas pendientes del Sistema Educativo que ha determinado la prolongada huelga del magisterio nacional.

La acción de ambos factores, ha tenido un grave efecto en la dinámica de un deficiente servicio social que desde hace tiempo atrás viene arrastrando persistentes problemas de déficit de cobertura, calidad y financiamiento. Pese al gran despliegue de esfuerzos y recursos invertidos tanto del Estado como del Sector Privado y organizaciones de la Sociedad, varios indicadores explican la gravedad de la crisis y el desencanto ante pobres progresos en la última década.

Pese a que Perú, en el año 2000 se comprometió al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordado en la cita Cumbre de la ONU de lograr, al 2015, la universalización de los derechos humanos o desarrollo humano, entre ellos, la universalización de la educación primaria, las metas incumplidas y los núcleos contingentes, indican que las políticas educativas, entre ellas, la consecución del Proyecto Educativo Nacional –PEN 2021 cedieron el paso a otras prioridades en las agendas de Gobierno, hecho que demostraría una vez más la incipiente práctica del Sistema de Planeamiento.

4.1.1. Cobertura del Servicio Educativo

Sobre la cobertura del servicio educativo, datos e información que aparece en el Compendio Estadístico 2016 del INEI revelan un persistente déficit de instituciones educativas, aulas, servicios básicos y equipamiento que, bien sea por exposición al uso o nueva demanda, impiden o limitan el fácil acceso de los niños y jóvenes en edad escolar al Sistema Educativo.

Según la fuente citada, en 2015 cuando menos, 20 de cada 100 niños en edad escolar no se matricularon en el nivel inicial; 8 de cada 100 niños en el nivel de primaria; y 16 de cada 100 adolescentes al nivel de secundaria. Estos indicadores, grafican la distancia que todavía existe entre lo ofrecido en 2000 y lo que se ha podido lograr en 2015.

A esa conclusión se llega, valorando la información oficial del INEI sobre la tasa de matrícula escolar, cuando precisa lo siguiente:

- ✓ *La tasa neta de matrícula escolar de niños de 3 a 5 años aptos para el nivel inicial comprendía al 80,0% en 2015 y este dato comparado con el registro de 60,0% en 2005, indica un progreso de 20 puntos porcentuales en una década;*
- ✓ *La tasa neta de matrícula escolar en niños de 6 a 11 años aptos para el nivel de primaria era de 91,4% en 2015 y con relación al registro de 92,6% en 2005, se percibe un ligero descenso de 1,2 puntos porcentuales; y*
- ✓ *La tasa neta de matrícula escolar de adolescentes de 12 a 17 años aptos para el nivel secundario era de 84,1% en 2015, dato que comparado con el registro de 70,6% de 2005, muestra un progreso de 13,5 puntos porcentuales.*

Las brechas o déficit de cobertura educativa hasta 2016 no tenían datos confiables, pese a los esfuerzos por contar con una base de datos o una línea de base, el Censo de Infraestructura Educativa –CIE 2013 no ha tenido mayor difusión. Sin embargo, el ministro del Sector J. Saavedra a fines de 2013 estimaba que para cerrar las brechas educativas se requería una inversión superior a S/. 60 mil millones y que, con el nivel de gasto promedio anual, el resultado podría lograrse en una década.

Un año después, en 2014 tanto el INEI como el MINEDU dieron a conocer datos preliminares del CIE 2013 y calculaban que la brecha de infraestructura educativa era de S/. 63,708 millones y a más detalle, referían que el 53% estaba en el área rural y 47% en la urbana; asimismo, desagregaban que la demanda de nueva infraestructura era de S/. 46,167 millones y la rehabilitación de los locales existentes alrededor de S/. 17,542 millones.

Por su parte AFIN (2015), en su Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025: un plan para salir de la pobreza elaborado por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico estimaba que la brecha de infraestructura educativa en los tres niveles de la Educación Básica a largo plazo no era de más de US\$ 4,568 millones y representaba solo el 2,8% del total del brecha nacional calculada en US\$ 159,549 millones.

Para el 2016, datos del portal Estadística de la Calidad Educativa –ESCALE del MINEDU, mostraban la real dimensión del problema del capital físico sobre el cual se cimienta el servicio social de la Educación que comprende un universo de 52,129 locales públicos destinados a la Educación Básica Regular de las que solo el 19,7% estaban en buen estado. Veamos algunas características físicas de los locales:

- ▶ *80,3% de los locales públicos requieren algún tipo de mejora de sus estructuras e instalaciones;*
- ▶ *56,6° de los locales públicos requieren mantenimiento;*
- ▶ *10,5% de los locales públicos requieren reparación parcial;*
- ▶ *13,2% de los locales públicos requieren reparación total;*
- ▶ *26,9% de los locales públicos no cuentan con conexión a la red de electricidad;*

- ▶ 40% de los locales públicos no cuentan con conexión a la red de agua potable;
- ▶ 36,4% de los locales públicos no cuentan con conexión a la red de desagüe;
- ▶ 55,6% de los locales públicos no cuentan con conexión a los tres servicios básicos;
- ▶ 61,6% de los locales públicos del nivel de primaria no tienen acceso a las TIC's; y
- ▶ 28,5% de los locales públicos del nivel de secundaria no tienen acceso a las TIC's.

Las carencias y deficiencias que presenta el servicio educativo nacional, por fin quedaron identificadas y cuantificadas en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa –PNIE 2025 aprobado por la Resolución Ministerial N° 153-2017-MINEDU, su fecha 06-03-2017. La intervención comprenderá todos los niveles y modalidades de la Educación Pública: Básica Regular, Técnico-Productiva y Superior Pedagógica y Tecnológica.

El objetivo fundamental, de acuerdo con la conceptualización del PNIE 2015, *es contribuir a la satisfacción del servicio educativo, mejorando la condición, capacidad, gestión y sostenibilidad de la infraestructura pública para avanzar hacia una Educación de calidad para todos*; y la identificación de las brechas se sustenta en los datos del Censo de Infraestructura Escolar –CIE 2014 que demanda una inversión total de S/. 100,499 millones.

Del total de esa brecha de infraestructura educativa, el 72,3% o S/. 72,747 millones están destinados al cierre del déficit cualitativo (rehabilitación, reparación y mejoras de la infraestructura existente); el 20,9% o S/. 21,021 millones al cierre del déficit cuantitativo (nueva demanda de infraestructura por colapso y proyectada por expansión); y el saldo, 6,8% o S/. 6,731 millones a gestión y equipamiento diverso.

El escenario ideal que propone el PNIE 2025 para cerrar la brecha de infraestructura educativa (cualitativa y cuantitativa) en el curso de los próximos 8 años, es una asignación presupuestal promedio anual destinada al financiamiento de proyectos relacionados con la función de Educación con cargo a los tres niveles de Gobierno superior a S/. 12,562 millones.

Sin duda, se trata de un PNIE muy ambicioso e imposible de lograr, de no mediar cambios en la gestión del Sistema Presupuestario y en la profundización del Sistema de Planeamiento Estratégico. Ello debido a que el presupuesto destinado al financiamiento de proyectos y obras de Educación en 2017, año de inicio del PNIE, solo es de S/. 5,868 millones, de cuyo monto el Gobierno Nacional solo dispone del 31%.

4.1.2. Calidad del Servicio Educativo

Precisamente, el déficit de cobertura educativa y el aún incipiente como deficiente financiamiento público destinado al cumplimiento de la función de Educación

impide la mejora de la calidad del servicio educativo. La acción de ambos factores ha detenido los progresos hacia la erradicación del analfabetismo y consecuentemente, la mejora de los estándares de calidad vida ya que la Educación explica las capacidades para aprovechar las oportunidades de vida y el acceso al mercado laboral.

Existen varias fuentes de datos e información oficial que ilustran, entre la diversidad de enfoques, el déficit de calidad educativa (docentes, currícula, enfoques, planes y programas, medios, recursos, etc.) que dificulta una Educación pertinente, relevante, inclusiva, eficiente y eficaz. Según el Compendio Estadístico 2016 del INEI, el promedio de años de estudio alcanzado por la población de 15 años y más edad era de 10,1 años en 2015 lo que demuestra un ligero progreso de 0,6 años en una década con relación al registro de 9,5 años de 2005.

La brecha de calidad tiene que ver también, con la desigualdad que caracteriza al Sistema Educativo toda vez que, el promedio de años de estudio en el área rural era de solo 7,6 años en 2015. Del mismo modo, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más edad, era de 6,0% en 2015, evidenciándose un lento retroceso de 3,2 puntos porcentuales con relación al registro de 9,2% logrado en 2006.

Relacionado con la desigualdad, se tiene el concurso y asistencia de unidocentes. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Instituciones Educativas 2012 del INEI, en ese año el 32,4% de las instituciones educativas de primaria contaba con un docente que enseñaba todos los grados. El concurso unidocente era dispar por áreas de residencia: mientras en el área urbana, el registro era de 8,0%; en el área rural, era de 40,1%.

Otros datos más recientes, muestran una situación muy preocupante. En efecto, una rápida mirada a los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos o prueba PISA 2012 y 2015 que aplica la OCDE a los alumnos de 15 años de las escuelas de las economías desarrolladas y emergentes seleccionadas con el fin de ofrecer datos estadísticos sobre rendimiento en ciencias, lectura y matemáticas para apoyar la toma de decisiones en materia educativa, muestran que la posición de Perú no es nada expectante.

En la prueba PISA 2012 (OCDE, 2013), los alumnos peruanos alcanzaron bajas puntuaciones (matemáticas, 368 puntos; lectura, 384 puntos; y ciencias, 373 puntos), confinando al país en el último puesto del ranking de 66 países y regiones comprendidas en la evaluación. Con ese registro, estaba por debajo de Colombia que alcanzó la posición 63°; Argentina, 60°; Brasil, 59°; Costa Rica, 57°; Uruguay, 56°; México, 54°; y Chile, el país latinoamericano mejor ubicado en el puesto 52°.

Tres años después, los resultados de la prueba PISA 2015 (OCDE, 2016) no son del todo halagadores ya que en el nuevo ranking ocupa la posición 64° de entre 70 países y regiones evaluadas, solo por encima de República Dominicana

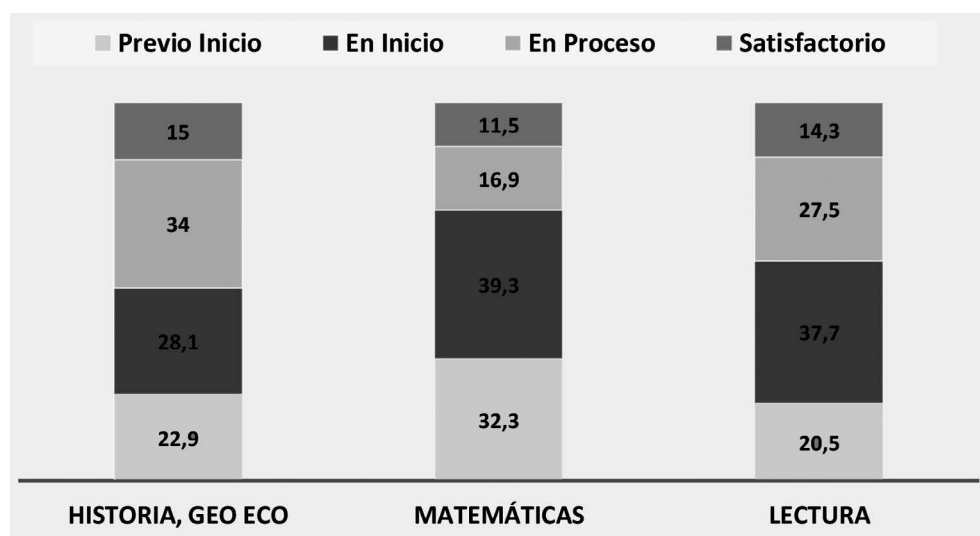
que ocupó el último lugar. A nivel de materias, hubo mejoras cuantitativas pero no le alcanzó para superar a Brasil que cayó al puesto 63° y México a 58°. En cambio Colombia mejoró notablemente al subir al puesto 57° y Chile al puesto 44°.

Ante esos magros resultados, han surgido dos posiciones encontradas pero ambas, coinciden en la necesidad de avanzar en la reforma del Sistema Educativo. Algunos han cuestionado que la evaluación al rendimiento de los alumnos en ciencias, lectura y matemáticas es arbitraria y poco objetiva; en cambio, otros ven en los datos, la oportunidad de comparar los progresos con otros países para apoyar el rediseño de las políticas, en vista que el Perú aspira a ser miembro de la OCDE el 2021.

Relacionando el objetivo de la evaluación de la prueba PISA 2015 que comprende a los alumnos de 2° grado de secundaria con el interés de la Evaluación Censal de Estudiantes –ECE 2016 del MINEDU (2016), los resultados según puntuaciones promedio para cuatro categorías de aprendizaje (previo, inicio, proceso y satisfactorio) en las materias de Historia, Matemáticas y Lectura, revelan un incipiente nivel satisfactorio. A modo de ilustración, ver gráfico que sigue:

GRÁFICO N° 4.1

PERÚ: Resultados Nacionales de la Evaluación Censal de Estudiantes –ECE 2016, según niveles de logros de aprendizaje alumnos 2° de Secundaria



Fuente: MINEDU. Resultados de la ECE 2016. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes –UMC. Lima, noviembre 2016.

Otros datos disponibles en el portal ESCALE relacionados con la calidad educativa, muestran que el Sistema Educativo capta alumnos para los diferentes niveles pero el servicio en los locales públicos, o viceversa según mejor parecer, no tiene capacidad de reacción o poder para retenerlos o ayudar a formarlos adecuadamente.

Al respecto, veamos algunos de los datos:

- ▶ *2,9% de alumnos matriculados en los diferentes grados del nivel de primaria, repiten en año escolar;*
- ▶ *3,1% de los alumnos matriculados en los diferentes grados del nivel de secundaria, repiten en año escolar;*
- ▶ *5,4% de alumnos matriculados en los diferentes grados del nivel de primaria, tienen atraso escolar;*
- ▶ *9,3% de los alumnos matriculados en los diferentes grados del nivel de secundaria, tienen atraso escolar;*
- ▶ *0,8% es la tasa de deserción escolar de niños de 7 a 14 años matriculados en el nivel de primaria;*
- ▶ *7,2% es la tasa de deserción escolar de niños de 13 a 19 años matriculados en el nivel de secundaria;*
- ▶ *11,9% es la tasa acumulada de deserción escolar de niños de 13 a 19 años matriculados en la Educación Básica;*
- ▶ *7,7% es la tasa de retirados entre los jóvenes matriculados en la Educación Superior No Universitaria;*
- ▶ *10,4% es la tasa de egresados entre los jóvenes matriculados en la Educación Superior No Universitaria;*
- ▶ *97% es la tasa de transición al nivel de secundaria; y*
- ▶ *37,1% es la tasa de transición a la Educación Superior.*

Otra forma de observar la brecha o el déficit de calidad educativa, son los indicadores de desempeño educativo comprendidos en el Índice Global de Competitividad –IGC del WEF (2016). Como ya se ha referido, Perú ocupa el

puesto 67° en el ranking de 138 países evaluados, pero en el pilar de salud y educación primaria y en el de educación y formación superior, hay indicadores cuyo desempeño muestran un preocupante atraso. Veamos:

- » 71°, *disponibilidad de locales para servicios de capacitación especializada;*
- » 79°, *calidad de las escuelas de gestión;*
- » 87°, *grado de capacitación del personal;*
- » 88°, *acceso a la Internet en las escuelas;*
- » 89°, *porcentaje de matrícula en el nivel primario;*
- » 127°, *calidad del sistema educativo;*
- » 131°, *calidad de la educación primaria; y*
- » 133°, *calidad de la educación en ciencias y matemáticas.*

En los últimos años, sin duda, hay avances como el incremento del acceso al Sistema Educativo, más proyectos y programas educativos y la mejora de los aprendizajes, como también una mejor dotación de facilidades, infraestructura y equipamiento educativo, pero impregnado de una reprochable desigualdad ya que el servicio educativo no es igual para todos.

La desigualdad es visible en la medida que no todos los peruanos por razón del lugar de residencia, lengua materna, género y nivel de ingreso, entre otros, acceden a locales públicos provistos de infraestructura, servicios y equipamiento adecuado, como tampoco cuentan con el concurso y asistencia de docentes cualificados. Así se explica el grave déficit de calidad educativa y la urgencia de un mayor financiamiento público y mejor gestión.

4.1.3. Financiamiento del Servicio Educativo

El déficit de cobertura y de calidad educativa que padece el Perú y que limita sus posibilidades de incrementar su productividad y elevar el nivel de competitividad para aprovechar las oportunidades que ofrece la inserción en la economía global, es provocado por la deficiente gestión del presupuesto y la falta de una fuente de financiamiento que garantice el normal ejercicio de la función de Educación.

Los datos e indicadores antes revisados y comentados, grafican las peripecias que sufre el servicio educativo y que le impide al Perú cumplir los compromisos asumidos con la ONU y, sobre todo, el ofrecimiento hecho a los niños del país y del mundo en el 2000 de lograr la universalización de la Educación Primaria al 2015, al suscribir la Declaración de la Educación para Todos –EPT promovida por la UNESCO en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar (Senegal, 2000).

En materia de la política de Estado, el propósito de lograr la universalización, equidad y calidad de la Educación Pública, lamentablemente no hay voluntad política para dar cumplimiento al artículo 83° de la Ley General de Educación N° 28044 que confiere no menos del 6% del valor del PBI al financiamiento de la Educación; asimismo, el artículo 84° declarando la intangibilidad de las fuentes de financiamiento.

Además de que no hay voluntad política en los distintos periodos de Gobierno para garantizar el cumplimiento de los artículos antes referidos, a la incipiente asignación presupuestal de enfoque incremental que resulta de la valoración arbitraria de una larga lista de demandas, se suma la deficiente gestión del gasto presupuestal que se rige por principios de programación fiscal.

Bajo ese enfoque de programación presupuestal del gasto anual, surgen otros criterios discrecionales que condicionan las capacidades institucionales como es la calendarización y autorización del gasto. Es así que el proceso presupuestario no guarda relación alguna con el Sistema de Planificación que define objetivos, establece metas e indicadores de desempeño y precisa actividades sobre las que asigna recursos y presupuesto.

Con base en la cultura presupuestaria de los últimos años, se asume que la asignación presupuestal a la función de Educación al no responder a un cuadro de demandas y prioridades de cerrar las brechas de cobertura y calidad educativa, ha impedido mayores progresos en el servicio educativo, toda vez que no todo el presupuesto asignado se ejecuta y los saldos de vuelven a reprogramar sin evaluar lo que se dejó de hacer.

Sobre el particular, datos del MEF sobre ejecución del gasto presupuestal asignado a la función de Educación, muestra que en el periodo 2007-2016 los tres niveles de Gobierno tuvieron una asignación superior a los S/. 185,946 millones de cuyo monto la ejecución representó el 85,5%, es decir, en la década se dejó de gastar más de S/. 26,930 millones.

El total de la asignación presupuestal no ejecutada es superior a la suma de todo lo asignado en los años 2007-2007 y casi parecida a toda la asignación del año 2016. Por niveles de Gobierno, del presupuesto total correspondió al Gobierno Nacional o MINEDU se le asignó el 41,7% o S/. 77,291 millones de los que no logro ejecutar más de S/. 14,398 millones.

La mayor asignación de la torta presupuestal correspondió a los Gobiernos Regionales que tienen a cargo, entre otras competencias el pago de remuneraciones de los docentes y personal administrativo de las Direcciones Regionales y las Unidades de Gestión Educativa Local, participaron del 46,8% o S/. 87,163 millones de los que no se ejecutaron más de S/. 5,380 millones.

A su vez los Gobiernos Locales (Municipalidades Provinciales y Distritales), tuvieron una asignación de S/. 21,492 millones que representó el 11,5% y le ejecución fue la más baja, puesto que el conjunto de 1848 Municipalidades no estuvieron en capacidad para gastar más de S/. 7,152 millones.

Como se puede apreciar, los saldos no ejecutados en el periodo han privado a los niños de contar con servicios educativos de mejor calidad, materiales y maestros mejor remunerados; una mejor infraestructura, equipamiento y conexión de servicios básicos. Del presupuesto asignado solo a proyectos, se dejaron de hacer obras y mejoras por más de S/. 17,825 millones que representa el 38,1%. En este caso, el 77% de lo no gastado se debió a la incapacidad del MINEDU y de los Gobiernos Locales.

Dadas las grandes necesidades, resulta incomprensible que no se tenga una explicación de los motivos que impidieron el gasto y una medición de lo dejado de hacer y, en su defecto, solo se recurre a la lógica del ciclo presupuestal de la reprogramación arbitraria de los saldos no ejecutados, postergando la mejora de las remuneraciones de los docentes, mejores programas, construcción y equipamiento educativo. Ver cuadros que siguen:

CUADRO N° 4.1

PERÚ: Asignación presupuestal a la función de Educación, actividades y proyectos, según niveles de Gobierno y capacidad de gasto en el periodo 2007-2016
En millones de S/.

AÑOS	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL											
	Presupuesto Institucional Modificado -PIM			Gobierno Nacional			Gobiernos Regionales			Gobiernos Locales		
	Total	Ejecutado	No Ejecutado	Asignado	Ejecutado	No Ejecutado	Asignado	Ejecutado	No Ejecutado	Asignado	Ejecutado	No Ejecutado
	2007	11744	9930	1814	4703	3743	960	6193	5762	431	848	425
2008	14555	11732	2823	5631	4297	1334	6718	6155	563	2206	1281	925
2009	14570	12179	2391	5774	4618	1156	7025	6352	673	1771	1208	563
2010	14960	12708	2252	6196	4845	1351	7104	6569	535	1661	1296	365
2011	16232	13708	2524	6866	5449	1417	7622	7052	570	1744	1207	537
2012	18438	14944	3494	7587	5533	2054	8455	8048	407	2396	1363	1033
2013	20209	17284	2925	8066	6387	1679	9428	8999	429	2716	1899	817
2014	22526	19924	2602	9709	8275	1434	10368	9825	543	2448	1824	624
2015	25581	22783	2798	11180	9739	1441	11614	11075	539	2787	1970	817
2016	27131	23824	3307	11579	10007	1572	12636	11946	690	2916	1871	1045
TOTAL	185946	159016	26930	77291	62893	14398	87163	81783	5380	21493	14344	7149

Fuente: MEF. Portal Transparencia Económica. Consulta Amigable (mensual): Consulta de Ejecución del Gasto. Presupuesto Institucional Modificado -PIM: Actividades y proyectos, 2007-2016. Lima, agosto 2007.

PERÚ: Asignación presupuestal a la función de Educación, solo proyectos, según niveles de Gobierno y capacidad de gasto en el periodo 2007-2016.
En millones de S/.

AÑOS	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL											
	Presupuesto Institucional Modificado -PIM			Gobierno Nacional			Gobiernos Regionales			Gobiernos Locales		
	Total	Ejecutado	No Ejecutado	Asignado	Ejecutado	No Ejecutado	Asignado	Ejecutado	No Ejecutado	Asignado	Ejecutado	No Ejecutado
2007	2097	956	1141	808	331	477	502	251	251	787	375	412
2008	3862	1998	1864	958	384	574	800	420	380	2103	1194	909
2009	3683	2076	1607	1094	525	569	1013	530	483	1576	1021	555
2010	3678	2271	1407	1253	637	616	1128	692	436	1297	942	355
2011	4189	2416	1773	1686	912	774	1146	678	468	1357	825	532
2012	5536	3272	2264	1676	777	899	1510	1156	354	2352	1339	1013
2013	5921	3865	2056	1717	857	860	1523	1139	384	2680	1867	813
2014	5468	3827	1641	1594	1021	573	1468	1019	449	2406	1787	619
2015	6247	4421	1826	1895	1263	632	1610	1227	383	2742	1931	811
2016	6114	3868	2246	1802	1103	699	1440	930	510	2873	1834	1039
TOTAL	46795	28970	17825	14483	7810	6673	12140	8042	4098	20173	13115	7058

Fuente: MEF. Portal Transparencia Económica. Consulta Amigable (mensual): Consulta de Ejecución del Gasto. Presupuesto Institucional Modificado -PIM: sólo proyectos, 2007-2016. Lima, agosto 2007.

Como se observa, la incapacidad de gasto está asociada a la anacrónica gestión presupuestaria que persiste en el enfoque incremental y en la arbitraria calendarización y autorización de gasto que coincide con el inicio del año escolar, descuidando que la mejora de la infraestructura, instalaciones y equipamiento, necesariamente debería hacerse entre los meses de enero y marzo durante el descanso vacacional.

Sin embargo, queda pendiente resolver el financiamiento ideal para el óptimo desempeño de la función de Educación que la Ley N° 28044 ha establecido en no menos del 6% del valor del PBI, en armonía con la 12° Política de Estado del Acuerdo Nacional y el financiamiento previsto en el PEN 2021. Al respecto, una mirada a la asignación presupuestal 2004-2016, muestra que la brecha de financiamiento se ha venido cerrando progresivamente.

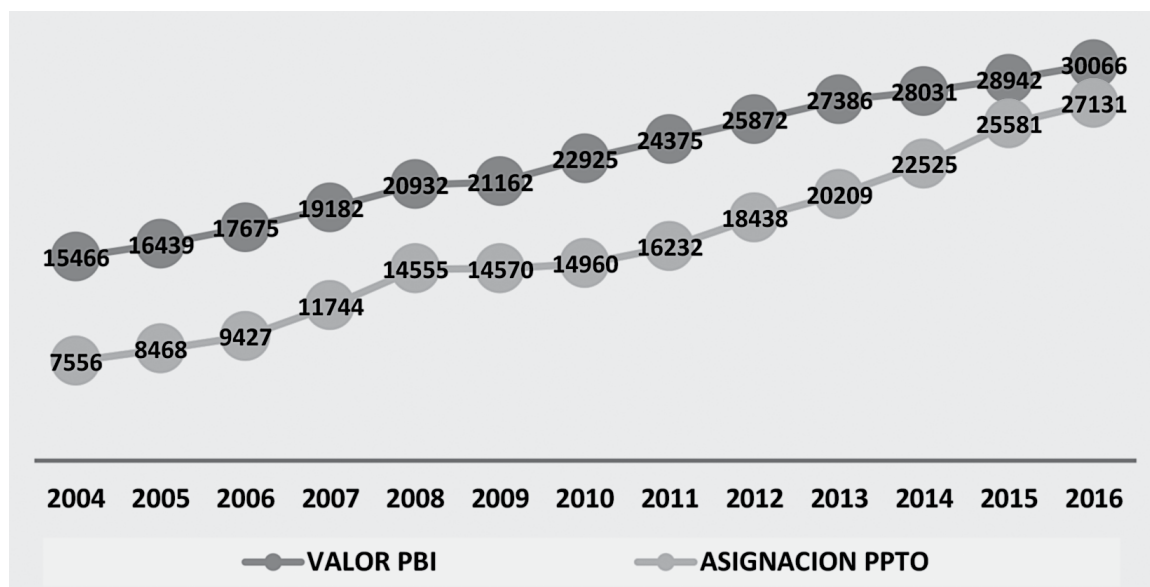
En efecto, y pese a que no pocos analistas han considerado que la asignación presupuestal prevista por la Ley General de Educación es un imposible técnico por diversos factores, como el déficit fiscal y otras necesidades, el progreso de la asignación presupuestal con relación al 6% del valor del PBI a precios constantes de 2007 (INEI, PBI 1950-2016), permiten observar una sorprendente aproximación.

En 2004 cuando entró en vigencia la Ley N° 28044 la asignación presupuestal a la función de Educación ascendente a S/. 7,556 millones representaba el 2,9% del valor del PBI que se estimaba en S/. 257,770 millones de modo que el 6% o un monto de S/. 15,466 millones, podría ser considerado una exageración, puesto que la brecha era de 3,1%.

En cambio, al paso de 13 años la brecha de financiamiento se ha reducido a 1,6% ya que la asignación presupuestal de 2016 ascendente a S/. 27,131 millones representa el 5,4% de un PBI estimado por el INEI en S/. 501,098 millones. A modo de ilustración, ver gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 4.2

PERÚ: Comparación de la Asignación presupuestal con relación al 6% como valor del PBI, periodo 2004-2016



Fuentes:

MEF. *Transparencia Económica. Consulta de Ejecución del Gasto, función de Educación periodo 2004-2016.* Lima, agosto 2016.

INEI. *Sistema de Información Económica. Cuentas Nacionales. PBI 1950-2016 a precios constantes de 2007.* Lima, agosto 2016.

No obstante una mejor asignación presupuestal, la incapacidad del gasto provoca que la relación se reduzca al 4,7% y la brecha de financiamiento se estire a 2,3%. Esta situación anómala persistirá si la gestión presupuestaria sigue divorciada de los propósitos de realizar los objetivos del Proyecto Educativo Nacional –PEN 2007-2021 y el novísimo PNIE 2017-2025.

Los datos e información revisada, permiten ver que la Educación peruana comparada con las cinco economías más dinámicas de América Latina dista de tener un mejor trato en el financiamiento y, sin duda, el impulso a la Educación sustenta gran parte del desempeño económico. Según datos del Anuario Estadístico de la CEPAL (2017), en 2015 las tres economías más grandes destinaron más del 5% de su PBI al financiamiento de la Educación.

Brasil la primera economía latinoamericana privilegia su Educación asignándole el 5.9% de su PBI estimado en US\$ 1'774,722 millones; México la segunda, 5,2% de US\$ 1'148,059 millones; y Argentina la tercera, 5,3% de US\$ 632,841 millones. Más atrás están: Colombia que destina 4,7% de US\$ 292,080 millones; y Chile, 4,6% de US\$ 240,796 millones; en cambio, la sexta economía que es Perú, solo el 3,7% de un PBI estimado en US\$ 189,209 millones.

Como se observa, Perú es el país que menos invierte en la Educación y, de seguir así, es de esperar la profundización de las brechas de cobertura y de calidad que afectan a tan fundamental servicio social. Es indudable que se requiere una radical reforma estructural, toda vez que ha renovado su compromiso de proseguir en la realización del objetivo de la universalización de la Educación Básica Regular, es decir, cerrar la brecha en primaria pendiente al 2015 y avanzar con la secundaria al 2030 en el marco de los Objetivos de la ONU.

Al respecto, la UNESCO (2015) en su Informe de Seguimiento a la Educación para Todos –EPT 2000-2015, daba cuenta de que al cabo de 15 años de trabajo, a pesar del progreso, en el mundo todavía había 58 millones de niños sin escolarizar y otros 100 millones que no terminan la enseñanza primaria; asimismo, que la desigualdad había aumentado y que los más pobres y desfavorecidos cargaban con las consecuencias.

Entre otros aspectos que, la mala calidad de aprendizaje en la enseñanza primaria hacía que todavía haya millones de niños que dejan la escuela sin haber adquirido las competencias básicas. Además que, la educación seguía estando financiada de modo insuficiente; que, muchos Gobiernos habían aumentado el gasto educativo pero que pocos habían dado prioridad a la Educación en los presupuestos nacionales y que la mayoría asigna menos del 20% recomendado para subsanar los déficits de financiamiento.

En el Informe de Seguimiento 2016 ya dentro del marco de la Declaración de Incheon –República de Corea 2015 que propone lograr la educación de calidad, equitativa e inclusiva al 2030, la UNESCO (2016) llamaba la atención en la necesidad de mayor voluntad política para mejorar el trato a la educación, pues de seguir como se viene haciendo la tarea, al 2030 era posible que solo un 70% de los niños de bajos ingresos terminarían la enseñanza primaria.

Asimismo que se debería tomar en serio la convicción de alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible –ODS N° 4 sobre la mejora de la Educación para no estorbar otros ODS como la superación de la pobreza, mejora de la salud, etc. También, había el imperativo de cambiar la manera como se concibe la educación y su función en el bienestar humano y el desarrollo mundial.

Ello en virtud de que, la educación tiene la responsabilidad de fomentar el tipo adecuado de competencias, actitudes y comportamientos que llevan al crecimiento sostenible e inclusivo. Otro aspecto importante abordado al respecto, era el llamado a no descuidar las políticas, programas, estrategias y presupuestos relacionados con el aprendizaje y la educación de adultos –GRALE por su impacto en la salud, bienestar, empleo y la vida en comunidad a que se refiere el 3er Informe Mundial de la UNESCO (2017).

Finalmente, la OCDE (2016) en un trabajo sobre la Educación en Perú, sostiene que el país enfrenta grandes desafíos para continuar avanzando en una senda de desarrollo inclusivo y sostenible, entre ellos la desigualdad y la pobreza, la baja productividad y un extendido fenómeno de la informalidad laboral.

Asimismo que, esas barreras estructurales recuerdan siempre, la necesidad de adoptar reformas de gran calado y que en la idea de lograr una mayor diversificación productiva, la Educación es un pilar central para continuar promoviendo un desarrollo con equidad y duradero y que, pese a los avances notables en educación, conviven desafíos que mantienen al Perú alejado de los resultados educativo que logran los países de la OCDE.

Entre los desafíos, la OCDE identifica los siguientes:

1. *Las desigualdades en el acceso al Sistema Educativo por razones de nivel socioeconómico, género, lugar de residencia y lengua materna;*
2. *La calidad de la educación como el nivel de secundaria por las bajas calificaciones;*
3. *La pertinencia de la Educación que sigue a la baja, en la medida que las empresas no encuentran trabajadores competentes; y*
4. *La baja inversión en Educación.*

Por su parte el CNE (2016) en una nueva evaluación sobre la marcha del PEN 2021, reiteraba la necesidad de acelerar medidas para desarrollar propuestas pedagógicas, principalmente la Educación Bilingüe; asimismo, la reforma de la organización y funcionamiento de las escuelas para mejorar los aprendizajes ya que existían miles de estudiantes que por diversos motivos, repiten o desertan o no asisten de manera permanente o no concluyen el año escolar.

Específicamente, la repetición estaba alcanzando niveles alarmantes y el CNE se preguntaba sobre la conveniencia o no de seguir manteniendo el mecanismo como una medida de nivelación académica y de compensación escolar. En el nivel de secundaria, igualmente el CNE llamaba la atención sobre el problema de la baja cobertura y la alta tasa de deserción y repetición.

Al respecto, el CNE, tenía las recomendaciones siguientes:

1. *Diseñar e implementar una red regional de servicios de atención integral a niños y niñas de 0 a 2 años, que articule la oferta de los sectores del Estado, el sector privado y la sociedad civil y que sea gestionada por el gobierno regional en un trabajo conjunto con los gobiernos locales, provinciales y distritales, debiendo formular, implementar y hacer seguimiento a las políticas para atender a la primera infancia con pertinencia cultural, social y territorial.*
2. *Desarrollar un sistema integrado de información de la primera infancia en la región, elaborando un mapeo de todas las intervenciones dirigidas a niños de 0 a 5 años, la población a la que atiende, utilizando indicadores relacionados al Desarrollo Infantil Temprano.*
3. *Continuar ampliando la cobertura de educación inicial para niños de 3 a 5 años, con servicios pertinentes y de calidad, desarrollados intersectorialmente, bajo la rectoría del gobierno nacional y el liderazgo del gobierno regional en coordinación estrecha con los gobiernos locales. La atención debe comprender acciones articuladas de salud, nutrición, saneamiento, cuidado infantil, protección, identidad y educación inicial.*
4. *Implementar estrategias pedagógicas de atención diferenciada, de recuperación, refuerzo pedagógico y tutoría en educación primaria, con énfasis en estudiantes que no alcanzan los logros esperados, estudiantes en riesgo de repetir el año y estudiantes en riesgo de abandonar la escuela, para la mejora de los aprendizajes en el aula y la conclusión oportuna.*
5. *Implementar estrategias para la retención y conclusión oportuna de la educación secundaria, pertinentes a las características y necesidades de los estudiantes, con énfasis en áreas rurales y en la mejora de los aprendizajes en el aula.*

Mientras tanto, el MINEDU en un contexto adverso marcado por el déficit de cobertura, déficit de calidad y déficit de financiamiento educativo por falta de voluntad política y recurrentes limitaciones de política fiscal y presupuestaria que condicionan la realización de la Agenda Educativa 2030, con la Resolución Ministerial N° 226-2016-MINEDU ha encargado al CNE la evaluación del PEN 2021 y la elaboración de una propuesta de PEN 2036.

4.2. RETOS Y DESAFÍOS DE LA DOCENCIA

La Ley General de Educación N° 28044 de 2003 trazó una visión muy avanzada del rol que debía cumplir la Educación del siglo XXI y puso énfasis en que el gran actor era el profesor y que él debía regirse por una carrera pública. El artículo 56° precisa que el docente es el agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano.

Acto seguido el artículo 57°, al establecer que la labor del docente en las instituciones del Estado, se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública y está comprendido en el respectivo escalafón. Este principio, sin proponérselo, dejaba implícita una brecha legislativa y de paso un clima de incertidumbre y malestar que no ha logrado resolverse. La larga huelga magisterial del presente año, se explica por esos desajustes y parten del acceso a la docencia.

Datos oficiales sobre la tasa de titulación de los docentes en la Educación Pública del portal ESCALE del MINEDU, sugieren que el acceso a la carrera magisterial en todos los niveles educativos no ha seguido determinados parámetros de selección y por esa razón, la capacitación y su progreso a la evaluación es una necesidad institucional fundamental para tener una Sistema Educativo pertinente, relevante y de calidad al servicio de los peruanos.

Según ESCALE, al año 2015 los tres niveles de la Educación Básica Regular tienen brechas significativas de titulación de los docentes. En el nivel inicial, de un total de 51,867 docentes, cuentan con título el 70,9%; en el nivel de primaria, de 139,645 docentes el 82,7%; y en el nivel de secundaria, de un universo de 132,085 docentes, el 84,0%. En este contexto, la evaluación está frente a dos disyuntivas: educar para mejorar el desempeño; evaluar para agudizar el problema social.

Ante esa disyuntiva, como signo de los tiempos de modernidad, los desajustes técnico-normativos y los comportamientos de los actores de la Educación y agentes políticos, han desencadenado un clima de abierta confrontación por varios temas no atendidos, en donde las brechas de financiamiento agudizan la crisis, porque no solamente sustentan las remuneraciones, estímulos e incentivos de los docentes, sino también, los costos de un servicio y un Sistema Educativo que se caracteriza por su dinamismo.

Hace poco, en un trabajo editorial Perú 2030: educación para el desarrollo sostenible (L. Cervantes y J. Rivera, 2014), se asumió que el propósito del desarrollo profesional del docente y consolidar su rol para la mejora de la calidad de la educación, el desarrollo nacional y la universalización de la Democracia era

un anhelo del Perú republicano y que los esfuerzos por lograr el ideal de la carrera pública magisterial todavía eran insuficientes y por eso persistían los problemas cobertura, calidad y financiamiento en la Educación en medio de un clima tenso de relaciones entre los docentes, el Estado y la Sociedad.

Hoy tres años después, se tiene que ratificar esa apreciación pero en un ambiente hostil donde prima la debilidad del ejercicio público, la calidad de la representación gremial y la evidencia de una severa crisis de institucionalidad. El poco tino o la impericia política en el manejo de un problema gremial que tenía varias aristas (remuneraciones, incentivos, evaluaciones, etc.), y varias cabezas (dirigentes regionales), atizó un conflicto popular mayor que no ha sido superado con el Decreto de Urgencia N° 011-2017.

A propósito, son reveladores los datos de la Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Educativas –ENDO 2014 del CNE (2016), pues además de revelar el hecho que la mayoría de docentes en la Educación Pública provienen de Institutos Superiores y el problema del ausentismo que involucra entre 20% y 30% de docentes, principalmente de las aulas rurales, indicaban que menos de la tercera parte tenía confianza en el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú –SUTEP y que la mayoría estaba en desacuerdo con las evaluaciones de desempeño como criterio principal para definir ascensos y despidos de docentes.

Indicaba también que, el porcentaje de desacuerdo con las evaluaciones era mayor entre los docentes nombrados en el sistema estatal. Que, la mayoría estaba de acuerdo con las evaluaciones de desempeño docente, si está basada en la labor que realizan en el aula con los estudiantes o en su nivel de conocimiento en las materias que enseñan; o por los resultados de aprendizaje de sus alumnos.

Ahora mismo, la cuestión del conflicto de parte de los gremios del magisterio nacional se ha centrado en la forma y alcance de las evaluaciones; no está en discusión la política de la evaluación. El problema es cómo el MINEDU y el Gobierno en su conjunto, transmiten un shock de confianza de que las obligaciones que asume el Estado, esta vez si las cumplirán y convencen a la parte beligerante de la utilidad de la política educativa de desarrollo docente que, dicho sea de paso no es nueva puesto que ya hubo varias evaluaciones.

Al respecto, el CNE (2016) al evaluar el avance del Objetivo 3°: *Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia*, del PEN 2021, da cuenta que entre agosto 2014 y noviembre 2015 el MINEDU en el marco de la Ley de la Carrera Pública Magisterial –CPM, ha realizado 6 concursos en los que se movilizaron más de 500 mil docentes. El problema no era la participación en las pruebas, sino más bien, los bajos niveles de aprobación.

Al respecto, algunos resultados son preocupantes y afirman la pertinencia y relevancia de la política educativa de desarrollo docente basada en la meritocracia. Pero antes que punitiva, en el sentido de que la calificación es una causal de cese, la evaluación y los resultados deberían ser el punto de partida para que los gestores del MINEDU, procedan a rediseñar, gestionar y perfeccionar los planes y programas de formación, capacitación y entrenamiento de los docentes. Ver cuadro que sigue:

TABLA N° 4. I

PERÚ: Resultados de la evaluación a docentes, según participantes y nivel de aprobación

CONCURSO	DOCENTES		APROBADOS	
	N°	Plazas	N°	%
Evaluación a directivos de Inst. Educat.	8 491	13 749	3 028	36,0
Acceso cargos Director y Subdirector	43 064	20 671	12 433	29,0
Reubicación 3°, 4°, 5° y 6° escala	129 016	25 000	24 728	19,0
Reubicación 3°, 4°, 5° y 6° escala	107 439	30 000	31 936	30,0
Docentes con nombramiento interno	4 684	14 862	546	12,0
Nombramiento y contratación, Etapa I	192 397	S.Inf.	25 109	13,0
Nombramiento y contratación, Etapa II	25 109	19 631	8 137	4,0

Fuente: CNE. PEN 2021: balance y recomendaciones 2015. Lima, 2016.

Sobre los resultados, el CNE ponía atención en la primera etapa del quinto concurso para nombramiento y contratación, evento en el que participaron 192,397 docentes que rindieron la prueba escrita consistente de tres materias (razonamiento lógico, comprensión de textos y conocimientos curriculares) y solo el 13% y finalmente, solo el 4% aprobó la evaluación de aula. Otro indicador, era que en la primera evaluación de directivos solo, postuló el 62% para las plazas vacantes y de ese total, solo el 36% logró ser aprobado.

Otro aspecto que resaltaba el CNE, era el hecho que entre 2016-2021 la Dirección de Evaluación Docente del MINEDU tenía previsto llevar a cabo 4 tipos de evaluaciones:

1. Evaluación del desempeño docente;
2. Evaluación para el ascenso;
3. Evaluación de acceso a cargos en áreas de desempeño laboral; y
4. Evaluación para ingreso a la CPM.

Como dato adicional, hasta 2018 habrían de realizarse entre 5 y 7 evaluaciones por año; y entre 2019 y 2021, 8 evaluaciones por año. Esta contingencia, explicaría la reticencia de los gremios en conflicto. En opinión del CNE, las implicancias de las evaluaciones eran:

- i. *La demanda de plazas es mayor a la oferta de docentes que cumplen con los criterios de calidad.*
- ii. *La limitada oferta obliga a continuar trabajando con docentes contratados que están por debajo de los niveles de calidad de requeridos.*
- iii. *La alta rotación de docentes, promovida por contratos que expiran anualmente, no favorece a los estudiantes ni a la escuela, ni al propio docente quien debe invertir tiempo en adaptarse a una nueva escuela cada año.*
- iv. *Los bajos puntajes en las pruebas de razonamiento matemático y comprensión de textos están relacionados con el bajo capital social y académico de los postulantes y con las deficiencias en su educación básica.*

A partir de ese escenario crítico, el CNE tenía las recomendaciones siguientes:

1. *Sostener en el largo plazo la LRM, realizando los ajustes necesarios previas evaluaciones.*
2. *Articular la formación docente con las evaluaciones de la carrera según los diferentes tipos de escuela, de manera que los docentes fortalezcan sus competencias profesionales para desenvolverse con solvencia en las instituciones educativas donde trabajen y el Estado pueda asignar a docentes competentes a todas o casi todas las plazas de nombramiento que oferta.*
3. *Continuar con el programa de inducción docente aprovechando sus lecciones.*
4. *Analizar y detectar las consecuencias de la evaluación, previstas e imprevistas, sobre las diferentes dimensiones educativas (clima institucional, motivación de los docentes, y directores, práctica docente) y consolidar un sistema de evaluación docente que cuente con los apoyos técnicos y logísticos para garantizar un proceso confiable hasta la etapa descentralizada donde se evaluará al docente en la escuela.*
5. *Continuar con la asignación de becas, evaluarlas y establecer controles de calidad de la formación ofrecida por las instituciones, incluyendo el*

- seguimiento a los egresados; y realizar un estudio de impacto de los programas de becas para docentes.*
6. *Realizar estudios cualitativos de seguimiento a los docentes seleccionados, verificando los avances de aprendizaje de sus estudiantes.*
 7. *Elaborar un plan de mejora de las condiciones de trabajo docente en las escuelas, que empiece con las escuelas rurales, especialmente con las consideradas de ruralidad.*
 8. *Propiciar medidas laborales nacionales que incentiven la movilidad docente, promueva la oferta de docentes calificados focalizándose tanto en las localidades como en las especialidades docentes con alta necesidad, con una adecuada y eficaz planificación distrital, regional y nacional.*
 9. *Convocar al concurso de acceso a cargos del Área de Desempeño Laboral de Formación Docente, de manera que docentes con experiencia y alto nivel de desempeño puedan ejercer funciones de formación de sus pares.*
 10. *Establecer requisitos específicos para trabajar en contextos retadores (mínimo de años de experiencia, formación según el tipo de escuela de asignación - multigrado, EIB, unidocente, rural), dominio de la lengua en contextos bilingües.*
 11. *Continuar los esfuerzos de valoración de la carrera mejorando las remuneraciones y condiciones de trabajo, invirtiendo en el plan de incentivos para reconocer la excelencia profesional, difundiendo las trayectorias de docentes destacados, y asignando becas a docentes.*
 12. *Articular las instituciones formadoras en el marco de la reforma de la formación inicial, alineadas con el MBDD, y que se concrete la articulación de formación inicial y formación en servicio.*
 13. *Ofrecer una propuesta estructurada y especializada para la formación de formadores.*

En otro trabajo sobre la revisión de las políticas educativas, el CNE (2017) hacía recomendaciones en torno a seis políticas relacionadas con el desarrollo docente, a saber:

- a. *Elevar las exigencias para el ingreso a carreras pedagógicas.*
 - *Construcción de un consenso sobre los perfiles de ingreso a la carrera incluyendo ISP y facultades de Educación a través de actividades técnicas y un acuerdo a nivel nacional.*
 - *Desarrollo de programas rigurosos en coordinación con universidades e ISP para el reforzamiento de habilidades básicas para los futuros docentes, especialmente en comprensión lectora, producción de textos y habilidades matemáticas; y evaluación periódica de la situación de los estudiantes de pedagogía para asegurar el logro de las competencias esperadas.*

- *Diseño e implementación de un componente del sistema integrado de información docente que realice los estudios necesarios para mantener datos actualizados sobre la oferta y demanda de docentes del sistema, diferenciados por niveles educativos, especialidades y territorios (nivel regional y local).*
 - *Diseño e implementación de una estrategia comunicacional permanente que contribuya a la atracción de jóvenes de buen rendimiento escolar y vocación pedagógica mediante acciones de reconocimiento social de la profesión, difusión de los incentivos y estímulos y una política explícita de mejora de las remuneraciones.*
- b. *Asegurar una formación inicial docente de calidad y pertinente a las necesidades del sistema educativo:*
- *Fortalecimiento y mejoramiento del sistema de acreditación de las instituciones formadoras a partir de las experiencias implementadas.*
 - *Difusión y construcción de consensos sobre los estándares y perfiles de egreso con amplia participación de actores educativos tales como instituciones formadoras de calidad y vocación pública reconocidas, autoridades y técnicos de distintos niveles y territorios del sistema educativo, directores, organizaciones del magisterio, especialistas e investigadores educacionales.*
 - *Formulación consensuada de lineamientos que orienten a las instituciones formadoras, públicas y privadas, para asegurar procesos de formación en las áreas y niveles de calidad de acuerdo con las demandas del país.*
 - *Apoyo a las instituciones formadoras acreditadas, o en vías de lograrlo, mediante un fondo que les permita contar con recursos especiales para impulsar proyectos de desarrollo e innovación en línea con estándares definidos.*
- c. *Fortalecer la formación en servicio, en el marco de la aplicación de la Ley de Reforma Magisterial.*
- ▶ *Articulación de la formación docente inicial y en servicio, a través de mecanismos institucionales que integren a las instituciones formadoras y a las instancias de formación en servicio, bajo la noción de desarrollo profesional permanente con tramos diferenciados y coordinados.*
 - ▶ *Elaboración y validación participativa de los perfiles profesionales de acuerdo a estándares alineados con el Marco del Buen Desempeño Docente,*

el Marco del Buen Desempeño del Director; y las estrategias definidas en un marco curricular actualizado.

- ▶ *Puesta en marcha de una propuesta nacional consensuada de formación en servicio integral, para todos los niveles educativos en el ámbito nacional y regional, que responda a la diversidad de tipos de escuelas, en concordancia con la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación. La propuesta debe considerar una gradualidad en la fijación de metas cuantitativas de cobertura condicionadas al aseguramiento de la calidad de la oferta de formación.*
 - ▶ *Fortalecimiento y ampliación del programa de atención a maestros noveles y la sistematización, monitoreo, evaluación y enriquecimiento de la experiencia, bajo la coordinación de la Dirección General de Desarrollo Docente –DIGEDD.*
 - ▶ *Establecimiento de mecanismos de regulación, selección y monitoreo de la calidad de la oferta de los programas de formación y de los docentes acompañantes y tutores, conforme a criterios de competencias y de liderazgo pedagógico a cargo de la DIGEDD.*
 - ▶ *Diseño e implementación de un sistema de planificación de la formación docente que contemple programas de preparación de los docentes para la diversidad cultural del país, por nivel, modalidad, lengua originaria, especialidad y ámbito, bajo la coordinación de la DIGEDD y la participación de las instancias involucradas.*
 - ▶ *Definición de estrictos criterios de competencias pedagógicas y de liderazgo para la selección de los docentes, en el marco de las estrategias de acompañamiento pedagógico o tutorías en procesos de formación en servicio, que aseguren a estos profesionales una sólida preparación que refuerce su legitimidad ante sus pares.*
 - ▶ *Atención especial a la formación de docentes para la interculturalidad en el conjunto del sistema, considerando especialmente el desarrollo de sistemas de tutoría y nivelación integral para la formación de estudiantes de EIB, en el marco de la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.*
- d. *Consolidar un sistema de información de la formación docente, actualizado e integrado a un sistema único de información del sistema educativo.*

- * *Implementación de mecanismos de sistematización de información sobre las carreras y especialidades ofertadas por el sector público y privado, la demanda real de docentes para el sistema y las percepciones sobre las condiciones y el significado de la docencia.*
 - * *Introducción, a partir de la información actualizada, de metas graduales de cobertura, para priorizar la asignación de recursos de manera planificada para docentes que se inician en la carrera, docentes en EIB, de educación especial y que atienden a población vulnerable.*
- e. *Fortalecer la revaloración pública de la docencia en el marco de la implementación de la Carrera Pública Magisterial.*
- ≡ *Dignificación de la profesión docente aumentando el piso salarial a niveles similares a otras profesiones, con criterios de asignación en función de capacidades acreditadas; y establecimiento de un sistema salarial que asegure el desempeño de calidad de los docentes.*
 - ≡ *Evaluación y revisión de la actual escala docente que garantice condiciones reales para que las y los profesionales puedan ascender en tiempos adecuados.*
 - ≡ *Inversión en la formación de un cuerpo laboral altamente competente en el sector educación, incluyendo a los directores, que atienda otros factores para el buen desempeño profesional, como la salud, el bienestar familiar y condiciones adecuadas de retiro al final de su carrera.*
 - ≡ *Fortalecimiento del desarrollo profesional individual y de equipos de docentes, incentivando proyectos de innovación e investigaciones que favorezcan el progreso de una comunidad educadora comprometida con los aprendizajes de los estudiantes, que incluya la creación de fondos concursables para proyectos de mejora de la calidad y desarrollo de modelos de buenas prácticas de formación docente.*
 - ≡ *Continuidad de las estrategias de reconocimiento a los buenos docentes, a través de iniciativas que involucren al sector público y privado, como concursos de buenas prácticas, Palmas Magisteriales, programas de posgrado, etc.*
 - ≡ *Atención al fortalecimiento de la docencia como una profesión ética y abierta al diálogo, fomentando la mejora del trato entre el estudiante y el docente, así como en la prevención de actitudes de discriminación y ante el abuso de autoridad a través de intervenciones directas en la formación inicial y en servicio.*

- ≡ *Incremento de las asignaciones monetarias a docentes bilingües, que acrediten capacidad para el diálogo y el aprendizaje intercultural, que estén comprometidos con el desarrollo de sus pueblos y saberes originarios y con el aprendizaje de los estudiantes.*
- f. *Consolidar el sistema de evaluación docente y demás profesionales del sector, en el marco de la Ley de Reforma Magisterial.*
 - *Implementación de un sistema de evaluación del desempeño docente en función de estándares o parámetros que reconozcan distintas etapas de la trayectoria: ingreso, inserción, desarrollos intermedios, avanzado y de experto.*
 - *Socialización de la información de los resultados de las evaluaciones docentes, disponible al público y a las escuelas para su retroalimentación, bajo el enfoque de mejora permanente de la preparación de los docentes.*
 - *Institucionalización de mecanismos de articulación entre los resultados de la evaluación docente y los planes de formación en servicio, en los niveles nacional, regional, local y de cada institución educativa, considerando las distintas etapas del desarrollo profesional.*

A la respetable opinión del CNE, resta decir que, el reto de Perú en materia de mejora del Sistema Educativo para ofrecer un eficiente servicio social y de calidad a los peruanos sigue siendo cerrar las brechas de financiamiento para poder formar, seleccionar, capacitar y sostener en la CPM a los mejores docentes. Las pruebas de evaluación interna (ECE) y externa (PISA), muestran grandes disparidades en materia de aprendizajes, esto quiere decir que, si se espera lograr una Educación de calidad, es fundamental empezar primero con la calidad de los docentes.

4.3. RETOS Y DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El Perú, tal como ha ocurrido en el conjunto de países latinoamericanos, ha experimentado en los últimos años una notable expansión de la Educación Superior en materia de cobertura con una plataforma de programas de formación diversa, facilitando un mayor acceso de los jóvenes a carreras técnicas y universitarias. Sin embargo, hay la evidencia de una grave brecha entre la formación de los egresados y profesionales y las competencias y habilidades para insertarse en el competitivo mercado laboral.

En otros términos, se asume que la oferta de mayor cobertura de la formación técnica y universitaria, obedece a la dinámica del mundo académico que desarrolla sus propios productos y no a la demanda de las oportunidades laborales que exige el sector productivo, económico y de servicios que sigue la dinámica del proceso global y el avance tecnológico. Esta brecha de oferta tradicional de egresados y profesionales y demanda insatisfecha de competencias y habilidades para el trabajo, explica la persistente informalidad laboral y la movilidad social de profesionales extranjeros.

La apreciación se sustenta en varios trabajos de investigación que explican la masificación de la Educación Superior, sacrificando parámetros de selección para el acceso y estándares mínimos de calidad para la permanencia y graduación. Al respecto, el estudio de la OCDE (2016) sobre la Educación en el Perú, revela que la brecha entre oferta y demanda se explica, entre otros factores, por la baja calidad y reputación de la Educación Superior y los bajos niveles de matrícula de jóvenes en las carreras relacionadas con la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

Sobre la expansión de la cobertura, datos oficiales actualizados del portal de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria –SUNEDU, dan cuenta de la existencia de 143 universidades. De acuerdo con la base de datos, a partir del año 2000 hasta el 2013 se crearon en total 73 universidades: 22 públicas y 51 privadas. Solo en el curso de cinco años que van de 2010 a 2014 aparecieron 33 universidades: 11 públicas y 22 privadas. Todo un hito, si se valora el hecho que, en 1959 había solo 9 universidades.

Al conjunto de universidades y la diversidad de carreras profesionales en las que siguen estudios alrededor de 1 millón 400 mil jóvenes, se suman 50 escuelas con rango universitario (policiales, militares, arte y postgrado). Un primer piso en materia de Educación Superior, lo configuran 1,042 institutos superiores no universitarios (pedagógicos, tecnológicos y artísticos) que albergan cerca de 450 mil jóvenes.

En cuanto a la baja calidad y reputación de la Educación Superior, igualmente existen varias fuentes e indicadores que sustentan esa preocupante apreciación. A la fecha, la misma SUNEDU da cuenta que solo 22 de las 143 universidades han cumplido con las exigencias de Condiciones Básicas de Calidad y, en cuyo mérito, exhiben las respectivas licencias de funcionamiento. También se apuraba a comunicar a la opinión pública de que 34 carreras, maestrías y doctorados ofrecidos por siete universidades no tenían autorización.

Pero el imperio de la informalidad en la Educación Superior alcanzaba ribetes de escándalo, cuando daba cuenta a la opinión pública la identificación de más de

100 carreras y programas no autorizados por la SUNEDU que eran ofrecidos de manera ilegal por universidades que solo contaban con autorización provisional para el proceso de organización, afectando la economía de los padres de familia y la frustración de los jóvenes con expectativas en los grados y títulos.

En opinión de la responsable de la SUNEDU (RPP, Noticias 23-08-2017), la licencia de funcionamiento institucional, a diferencia de la calificación que realiza el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa –SINEACE, comprende a una universidad con todos sus programas y establecimientos donde ofrece sus servicios y, por esta razón, decía que de las 120 universidades que habían presentado expedientes al proceso de licenciamiento, estima que cuando menos unas 60 casas de estudios superiores, tendrían que pasar a un plan de adecuación o su tránsito al cierre definitivo.

A más detalle, la Memoria de Gestión Institucional de 2015 de la SUNEDU precisaba lo siguiente:

La calidad de las universidades es percibida como baja, solo una figura entre las 500 mejores universidades del mundo... 3 universidades peruanas están entre las 100 mejores de América Latina (PUCP, 19°; San Marcos, 60°; y Cayetano Heredia, 64°)... Tres son los factores:

- 1. Deficiente papel de la universidad en la promoción de ciudadanía;*
- 2. Escaso desarrollo de la ciencia y tecnología en la universidad peruana; y*
- 3. Desconexión entre la formación universitaria y el desarrollo de competencias adecuadas al empleo.*

Entre los diferentes rankings que miden periódicamente el desempeño de las universidades alrededor del mundo, destaca el de la organización británica *Quacquarelli Symonds*. Según el *QS World University Ranking 2018*, entre el listado de 1000 mejores universidades del mundo, la latina mejor ubicada era la Universidad de Buenos Aires que ostenta el puesto 75°; más atrás, la Universidad de Sao Paulo en el puesto 121° y, ahí no más, la Universidad Autónoma de México, puesto 122°. En este ranking, aparecen solo tres universidades peruanas: la PUCP, entre los puestos 431°-440°; San Marcos y Cayetano Heredia, relegadas en el conjunto 801° a 1000°.

Sin embargo, el reciente ranking universitario mundial que publica la revista británica *The Times Higher Education* es el que ha conmovido a la comunidad universitaria. Según los resultados del capítulo *Latin America University Ranking 2017*, ninguna universidad peruana figura entre las 81 mejores universidades

latinoamericanas que lideran las brasileñas: Universidad Estatal de Campiñas y la Universidad de Sao Paulo que figura entre las 100 mejores del mundo.

Entre las 10 mejores universidades de América Latina, están las siguientes:

1. *Universidad de Campiñas*
2. *Universidad de Sao Paulo*
3. *Pontificia Universidad Católica de Chile*
4. *Universidad de Chile*
5. *Universidad Los Andes (Colombia)*
6. *Instituto Tecnológico de Monterrey (México)*
7. *Universidad Federal de Sao Paulo*
8. *Universidad Federal de Río de Janeiro*
9. *Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro*
10. *Universidad Nacional Autónoma de México*

Tras conocerse el ranking de *The Times Higher Education 2017*, el responsable del proceso de Admisión de la PUCP (RPP, Noticias: 24-08-2017), ha manifestado que 35 representantes de diferentes universidades del país habían iniciado una ronda de tratativas conducentes al diseño y gestión de una sola prueba de admisión para abreviar el trájín y, sobre todo, anticipar el potencial y valorar la capacidad del postulante y, con la obtención de un puntaje, dirigirse a una carrera de alta demanda y a la universidad conveniente.

La breve sumilla de citas y datos que anteceden, sin duda, ofrece una mirada amplia sobre la cobertura desmedida y la baja calidad de la Educación Superior dominada por la informalidad en un contexto que el mercado laboral exige competencias y habilidades, ya no tanto de contenidos. Sin embargo, otro aspecto en la Educación Superior sigue siendo las disparidades de costos, cursos, procedimientos y otros que condicionan el acceso, la asequibilidad y la calidad, en el sentido, que el acceso ha aumentado pero no está al alcance de todos y no todos los que acceden, tienen un servicio de calidad.

Al respecto, el CNE (2016), al revisar el progreso del PEN 2021 cuyo Objetivo 5º, postula “*alcanzar una educación superior de calidad que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad*”, sostiene que en las últimas cuatro décadas la Educación Superior ha sufrido un grave deterioro con la expansión de la oferta educativa sin mayor calidad del servicio, debido a tres factores: excesiva autonomía, improvisación e ineficiencia en la gestión; y ausencia de investigación y programas de formación profesional y técnica que requiere el desarrollo del país.

Es del parecer también que, la sanción de la Ley Universitaria N° 30220 fue un salto trascendente, pero una medida de reforma educativa incompleta porque

se ha postergado la aprobación de la ley de escuelas e institutos de educación superior y la ley de creación del consejo de acreditación. Mientras tanto, hay progresos pero persisten los problemas de desigualdad en el acceso y de baja calidad aún con la política de Becas y la intervención de la SUNEDU.

Asume que la precariedad del empleo o la alta informalidad del desempeño profesional y técnico, precisamente se explica por el hecho que los jóvenes estudian en institutos y universidades de baja calidad, no advirtiendo la falta de correspondencia entre la formación recibida y la ocupación que desempeña un trabajador en el mercado laboral. Sostiene que el nivel de subutilización de las competencias en el mercado laboral, representaría un 42,0% para trabajadores con educación universitaria completa y 58,6% para aquellos con educación superior no universitaria.

Al respecto, ha planteado las recomendaciones siguientes:

1. *El CNE, como organismo que vela por las políticas educativas de largo plazo a favor del desarrollo del país, considera que debe consolidarse la Ley N° 30220, cuidando de no pasar del fracaso de la autorregulación a un exceso de regulación.*
2. *La reforma universitaria no estará completa ni tendrá todos los resultados que se espera, si no integra toda la educación superior; incluyendo a Institutos y Escuelas; y si no la acompaña de la reorganización efectiva del sistema de acreditación de la calidad.*
3. *La SUNEDU, debe considerar que los cambios en las universidades toman tiempo por la naturaleza de estas instituciones y debe tomar en cuenta las características de las universidades cuando tengan que aplicar ciertas normas.*
4. *Las reformas institucionales pueden lograr la mejora sustancial en la calidad, si el Estado y el sector privado destinan más recursos... El presupuesto público promedio por alumno es menor al destinado por otros países de la región y se debe incrementar; implementando políticas orientadas a profundizar la reforma a favor de una educación superior de calidad y equidad.*

En otro trabajo, el CNE (2016) al precisar las líneas prioritarias de política educativa en el marco del PEN 2021 (ver anexo N° 2: Síntesis del PEN), insiste en la necesidad de integrar la Educación Superior (escuelas, institutos y universidades) en el camino a la Educación del Desarrollo Sostenible, al respecto tiene las recomendaciones siguientes:

1. *Garantizar que el licenciamiento -respetando las condiciones básicas de calidad- alcance al 100% de las instituciones públicas y privadas. Complementariamente, continuar con la implementación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior y gestionar la aprobación del proyecto de ley del consejo de acreditación de la Educación Superior.*
2. *Promover la investigación según el perfil y proyecto institucional de cada institución. El Estado debe asegurar que por lo menos 5 % del presupuesto de educación universitaria se destine a la investigación. La universidad que prioriza la formación profesional lo debe hacer con docentes entrenados en investigación y con docentes con experiencia laboral.*
3. *La formación profesional debe sustentarse en planes curriculares flexibles y de vanguardia que provean una formación académico profesional de calidad en las universidades, institutos y escuelas. Para ello, se facilitará la movilidad, y se fomentará el pluralismo, la solidaridad, la ética, la excelencia, la integración nacional, el compromiso con el medio ambiente, la inclusión social y la atención a la diversidad cultural.*
4. *Establecer mecanismos de información y articulación entre educación y trabajo necesarios para promover decisiones responsables de los estudiantes y para que la oferta educativa se adecue continuamente al mercado laboral.*
5. *Implementar carreras tecnológicas acordes con las prioridades y los planes de desarrollo (nacional, regional y local), y gestionarlas mediante la articulación de una red de institutos y escuelas.*
6. *Promulgar la ley de la carrera pública del docente universitario, a partir del artículo 96° de la Ley N.° 30220, y la ley de los institutos y escuelas superiores. Establecer tres bandas salariales en las categorías de docente, asociado y principal para premiar el mérito y promover el desarrollo y capacitación permanentes.*
7. *Organizar concursos nacionales para el ingreso y permanencia en la docencia universitaria, abiertos también a profesionales extranjeros con la finalidad de fomentar la movilidad de los docentes nacionales dentro del país y el ingreso de académicos extranjeros. La universidad pública debe contar entre sus docentes con un 10% de docentes extranjeros y un 10% de sus docentes nacionales que sus postgrados los hayan desarrollado en universidades extranjeras.*
8. *Promover la equidad en la educación superior pública y privada, a través de PRONABEC, para facilitar el acceso, la permanencia y el egreso exitoso a los*

alumnos de menores recursos, fortaleciendo los programas de becas de Estado, como Beca 18, Beca Catedrático o Beca Presidente de la República.

9. *Fomentar una gobernanza moderna en las instituciones de educación superior; promoviendo una gestión eficiente y eficaz; usar intensivamente indicadores de calidad y TIC en la gestión institucional, docencia, investigación y proyección; y promover la creación de consorcios de centros de educación superior para un mejor uso de los recursos humanos, económicos y tecnológicos.*
10. *Impulsar la internacionalización de la educación superior a través de acuerdos, convenios, redes o alianzas con instituciones extranjeras de calidad que faciliten la innovación, la investigación y la movilidad efectiva de docentes y estudiantes.*
11. *Hacer incrementos presupuestales anuales para llegar al 2021 con una inversión anual de seis mil dólares por estudiante en la educación pública superior; debiendo ser acompañada por mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, la gestión eficiente, el compromiso con la calidad y el cumplimiento de objetivos institucionales de sus autoridades responsables.*
12. *Asegurar una adecuada integración entre la Educación Superior universitaria y la educación superior técnica mediante normas y políticas que faciliten la movilidad estudiantil entre las diversas instituciones y programas, y así hacer efectiva la posibilidad de una educación a lo largo de la vida.*

A propósito, un trabajo sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe del Banco Mundial (2017), precisa que la matrícula se duplicó entre el 2000 y el 2013, alentada por el crecimiento económico; pero que ese aumento, por la débil regulación, ha puesto en cuestión la calidad de los programas que ofrecen los institutos superiores y las universidades y la equidad del Sistema Educativo.

Sobre la mala calidad de los programas de Educación Superior y la inequidad del Sistema Educativo, dice que, se comprueba en las posiciones que ocupan las economías más grandes en los rankings universitarios como son Brasil y México. Entre los condicionantes de la mala calidad, está el bajo gasto por estudiante que realizan los países de la región comparado con el de los países desarrollados.

Otro aspecto, dice, tiene que ver con la eficiencia de los Sistemas. Pese a que la relación del gasto como valor del PBI es similar al del mundo, observa que las políticas de incentivos no están dando los resultados que se esperaba. Las universidades gozan de regímenes de autonomía que los hace propensos a no

rendir cuenta, el financiamiento público no genera competencia en cuanto a producción investigativa; y desde el punto de vista de los estudiantes, no hay requisitos de admisión y no se les impone límites para graduarse.

La lección del Banco Mundial es que, si bien antes del 2000 los gobernantes de América Latina y el Caribe tomaron decisiones para lograr la expansión de la Educación Superior, la contingencia actual de un Sistema de mala calidad e inequitativo que ayudó el acceso de grandes sectores sociales emergentes, las decisiones de hoy tomen tendrán efectos a largo plazo y sobre el desarrollo de la región.

En la misma línea de reflexión, está la perspectiva del BID (2017) que institucionalmente asume la posición de que el reto actual de la Educación Superior es preparar una nueva generación de trabajadores con habilidades y competencias acordes con las exigencias de la Cuarta Revolución Industrial.

Al respecto, sostiene que aun cuando en la región hay una gran diversidad de sistemas de Educación Superior, la experiencia de buenas prácticas y los resultados logrados de evaluaciones rigurosas hacen posible formular algunas recomendaciones como las siguientes:

- 1. Existen múltiples instrumentos de financiamiento, algunos basados en la oferta y otros basados en la demanda, que pueden combinarse para alcanzar distintos tipos de objetivos.*
- 2. Los subsidios a la demanda pueden ser efectivos para promover el acceso y mejorar el desempeño entre los estudiantes. Sin embargo, deben ser diseñados con cuidado para evitar exponer a los estudiantes a un muy alto riesgo financiero. Los subsidios a la demanda también pueden incentivar la calidad, pero no sustituyen efectivamente a los mecanismos más sistémicos de aseguramiento de la calidad.*
- 3. Los subsidios a la oferta son eficaces para aumentar la matrícula en educación superior; pero pueden crear incentivos perversos en términos de eficiencia y calidad. La incorporación de contratos por desempeño en este tipo de subsidios puede mejorar los resultados.*
- 4. La educación superior es una inversión y, como tal, tiene riesgos. Las políticas públicas deberían evitar una excesiva exposición de los alumnos a riesgos financieros, en particular entre quienes tienen bajos recursos. Esto se puede lograr ofreciéndoles instrumentos financieros bien diseñados, dándoles información que les permita tomar decisiones bien fundamentadas, y promoviendo la calidad y pertinencia del sistema.*

5. *Los sistemas de aseguramiento de la calidad son demasiado débiles para hacer frente al reto al que se enfrentan los países de América Latina y el Caribe. Los esfuerzos para aumentar la matrícula y proporcionar instrumentos de rendición de cuentas son esenciales. Esto implica incrementar los beneficios que, desde el punto de vista de las instituciones educativas, trae la acreditación.*
6. *La información sobre los resultados de aprendizaje y sobre la empleabilidad de los egresados en los mercados laborales es fundamental para que los individuos puedan elegir su carrera y los gobiernos puedan diseñar políticas. Sin embargo, actualmente muy pocos países recopilan y diseminan este tipo de información. Las instituciones rara vez están sujetas a rendición de cuentas sobre este tipo de resultados.*
7. *Los títulos técnicos y tecnológicos están creciendo a un ritmo acelerado en países como Chile y Colombia. Los empleadores deben participar de forma sistemática en el diseño de este tipo de programas para asegurar buenos resultados.*
8. *En el nivel superior, tener una adecuada preparación académica es vital.*

En la visión del BID, las brechas de habilidades comienzan temprano y suelen amplificarse con el tiempo. Dice: no es posible garantizar calidad y pertinencia si los alumnos no están preparados académicamente para obtener un título de Educación Superior. Además, la insuficiente preparación académica de los estudiantes de bajos ingresos puede limitar su acceso al nivel superior.

Concluye: asegurar la preparación académica en sectores marcados por la desigualdad es una propuesta de largo plazo. Se trata de una tarea que parte de formación en el nivel primario y con mayor soporte en la escuela secundaria. Es así que deviene en acierto, la idea de que mejorar la calidad de la formación en los niveles primario y secundario es un requisito básico si se espera alcanzar resultados óptimos en la Educación Superior.

Otro hecho de importancia en materia de Educación Superior tiene que ver con el mayor y mejor aprovechamiento de la alternativa de la educación a distancia por ser la respuesta más próxima al desafío de la tendencia mundial de la economía basada en el conocimiento y que propone una mayor interacción entre el Gobierno, la universidad y la empresa privada o también conocida como relaciones de triple hélice, en el sentido que, la tendencia es la productividad y la competitividad junto con la producción del conocimiento para la innovación intelectual y tecnológica.

Esta nueva tendencia que se constituye en el nuevo desafío de la Educación Superior que alude a la producción de bienes y servicios con base en el desarrollo de procesos de innovación tecnológica, modernización organizacional y mejoramiento de la calidad a partir del conocimiento científico, es abordada por la OCDE (2017) y propone el desafío mayor a la educación a distancia para atender las necesidades de los jóvenes que buscan oportunidades en las universidades. Se trata de vincular el conocimiento científico al desarrollo local, regional y nacional, considerando fundamental una educación más inclusiva y que mejor aproveche las oportunidades de las TICs mediante la creación de comunidades virtuales de aprendizaje.

4.4. ROL DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Según la UNESCO (2016), las primeras nociones sobre el desarrollo sostenible se formularon en la década de los años 1960 y 1970, conceptualizándose como aquel vínculo de las interrelaciones existentes entre los seres humanos y el medio ambiente. Poco después, avanzó a ser valorado como un principio de organización del desarrollo mundial que vela por el bienestar tanto de las personas como del planeta, adoptado en la Conferencia sobre Conservación y Desarrollo celebrada en Ottawa en 1986.

Que con el paso de los años, el concepto y el término fueron ampliando sus horizontes mientras se profundizaban los esfuerzos y consensos sobre la gobernanza mundial. En 1992 la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo también conocida como la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, adoptó la Agenda 21 y el capítulo 36° fue reservado exclusivamente al rol de la Educación como necesidad de orientar a la Sociedad hacia el desarrollo sostenible.

Una década después, en 2002 la ciudad sudafricana de Johannesburgo albergó la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y los gobernantes se comprometieron a fortalecer y profundizar los postulados del desarrollo sostenible dentro de los territorios nacionales, buscando conculcar las amenazas hambre crónica, la malnutrición, el terrorismo, la corrupción, la xenofobia y las enfermedades endémicas; asimismo, la desigualdad de género.

De vuelta a Río de Janeiro en 2012, la Conferencia de la ONU sobre el Desarrollo Sostenible o también, Río+20 revisó los pocos y dispares progresos en materia de protección del planeta y de la lucha por la superación de la pobreza y se convirtió en el marco propicio para ampliar las visiones del desarrollo mundial relacionándolas a las preocupaciones medioambientales, económicas y sociales.

Finalmente y tras largas jornadas de discusión y debate sobre la formulación de nuevos objetivos de desarrollo, en 2015 la Asamblea General de la ONU aprobaron una nueva agenda mundial para el desarrollo con el sugerente título, ***Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible***. De entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS, el 4° está reservado a la Educación y traza un nuevo horizonte de trabajo a los propósitos de la Declaración de la UNESCO: Educación Para Todos –EPT post 2015.

Así fue como los países renovaron su compromiso con la EPT, en vista que no todos lograron las metas al 2015. Para el 2030, el ODS N° 4: “*Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades durante toda la vida para todos*”, propone lo siguiente:

Lograr una educación inclusiva y de calidad para todos se basa en la firme convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible.

Asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030. También aspira a proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos, además de lograr el acceso universal a educación superior de calidad.

Datos y cifras:

- » *La matrícula en la educación primaria en los países en desarrollo ha alcanzado el 91%, pero 57 millones de niños siguen sin escolarizar*
- » *Más de la mitad de los niños que no se han inscrito en la escuela viven en el África subsahariana*
- » *Se calcula que el 50% de los niños en edad de recibir educación primaria pero que no asiste a la escuela vive en zonas afectadas por los conflictos*
- » *En el mundo, 103 millones de jóvenes no tienen un nivel mínimo de alfabetización, más del 60% son mujeres.*

Metas al 2030

1. *Asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.*
2. *Asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.*

3. *Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.*
4. *Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.*
5. *Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.*
6. *Asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.*
7. *Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible:*

Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

Aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior; incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.

Aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Con relación a Perú, han sido notables los progresos en materia de la universalización de la Educación Primaria que era el propósito de la Declaración

de Dakar (2000) y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM de la ONU. Como se ha manifestado, al 2015 quedaba una brecha pendiente de cerrar de 20,0% en Educación Inicial; y 8,6% en Educación Primaria. A este contingente, nuevos compromisos con los ODS o Agenda 2030 se suma la tarea de la universalización de la Educación Secundaria cuya brecha era de 15,9%.

Al respecto, un trabajo de revisión de las políticas educativas 2000-2015 promovido por la UNESCO y publicado por el Consejo Nacional de Educación –CNE (2017), ratificaba el escenario de incertidumbre que rodea a la Educación ya que los progresos tenían altos niveles de desigualdad y que ese problema de tipo estructural se traducía en un Sistema Educativo desigual e inequitativo.

Asimismo que la desigualdad e inequidad se reflejaba en una población estudiantil que presentaba disparidades en materia de aprendizaje, matrícula y finalización de estudios, factores que determinaban los principales obstáculos para el logro de una educación de calidad para todos, dibujándose un nuevo horizonte para las políticas públicas en tres ejes: aprendizajes, desarrollo docente y gestión educativa descentralizada.

Para el CNE, Perú dentro del marco de los ODS más precisamente, el Objetivo 4° o la Agenda de Educación 2030, debería adoptar las políticas públicas siguientes:

- *Aseguramiento del derecho a la Educación de calidad con inclusión y equidad. Renovación de consensos en torno al sentido y significado de la calidad educativa orientada a la formación integral de las personas; y definición de metas, indicadores y mecanismos de monitoreo para la reducción de las brechas de acceso, cobertura, conclusión, aprendizajes, género y multiculturalidad.*
- *Financiamiento de la Educación Básica. Incremento progresivo del presupuesto hasta llegar al 6% como valor del PBI, conforme a la Ley N° 28044, 12° Política del Acuerdo Nacional y el PEN 2021. Descentralización del presupuesto en educación a los Gobiernos Regionales, estrechando el vínculo entre presupuesto y resultados.*
- *Interculturalidad en el marco del derecho a la igualdad y no discriminación. Implementar una efectiva transversalización de la interculturalidad: currículo, formación docente, materiales educativos, tiempos, indicadores, etc. Priorizar la Educación Intercultural Bilingüe y la del área rural.*
- *Buen gobierno del Sistema Educativo. Definición de la rectoría del MINEDU y establecer su rol, organización y funciones. Constituir un organismo de evaluación externa al MINEDU sobre la calidad de los aprendizajes.*

En cuanto a las tareas pendientes para asegurar la realización de la Agenda Educativa 2030, la UNESCO en una nota que anticipa la publicación del Informe de Seguimiento de la Educación 2017, estima pertinente establecer nuevas reglas de juego precisando las responsabilidades de los actores y agentes en la Educación ante la persistencia de políticas declarativas y presupuestas.

Para la UNESCO, la responsabilidad no debe conceptualizarse solo en el plano técnico y administrativo, sino y sobre todo, en el político. Para ese mejor dominio conceptual de la responsabilidad política en Educación, avanzará en siete enfoques de responsabilidad sin que ninguna sea excluyente: financiera, reglamentaria, profesional, basada en desempeño, de mercado, participativa, mundial y nacional.

El último Informe de Monitoreo de la Educación Mundial 2017-2018 de la UNESCO (2017) al poner énfasis de que en la actualidad más de 264 millones de niños y jóvenes alrededor del mundo no iban a las escuelas, hablaba del fracaso de las políticas públicas de Educación y que para revertir esa situación, instaba a que los gobiernos, escuelas y maestros de la mano con los estudiantes y los padres renovarían los esfuerzos hacia una mayor responsabilidad compartida que comprenda roles, financiamiento y rendición de cuenta para proporcionar educación suficiente y de calidad acorde con los ideales de los ODS o la Agenda 2030.

4.5. REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO

La confirmación de que la Educación peruana asume una severa crisis y se encuentra en estado de emergencia, no siendo una contingencia de tipo coyuntural sino una herencia de carácter estructural ya que sus raíces tienen categoría histórica, explican la necesidad de avanzar en la reforma del Sistema Educativo, es decir, impulsar cambios profundos que realmente modifiquen las estructuras que sostienen la organización y funcionamiento de instituciones que prestan un servicio social deficiente, marcado por la desigualdad y la inequidad.

La idea de reforma estructural, definitivamente no se limita a los arreglos administrativos e institucionales que implican decisiones de política orientadas a dar respuesta a problemas coyunturales como lo demuestra la abundancia de recomendaciones de diferente tipo y de enfoque, aun cuando todas proponen la mejora de la cobertura y calidad educativa, la reforma, precisamente busca crear las condiciones mínimas necesarias para que las recomendaciones sean aplicadas y aseguren el logro de los resultados que se proponen.

No se puede seguir replicando experiencias de adoptar e implementar políticas y estrategias orientadas a cerrar las brechas de cobertura, calidad y financiamiento

que condicionan la calidad del servicio educativo, si antes no se cierran las brechas legislativas que permiten el funcionamiento desarticulado de instituciones estatales que tienen la tarea de organizar y prestar un servicio social tan indispensable cuyo desempeño deficiente no asegura el uso racional y adecuado de los instrumentos y los recursos que se les asigna.

Es imperativo comprender las políticas educativas y varias recomendaciones que diligentemente proponen y ayudan a implementar los organismos internacionales como la UNESCO, el Banco Mundial, el BID, la OCDE y otros, como también el CNE que sigue de cerca la marcha del PEN 2021, no logran quebrar el círculo vicioso de la ineficiencia institucional y la ineficacia administrativa, precisamente porque no trasponen el umbral de los límites administrativos. Las iniciativas no pasan al campo de las reformas políticas, económicas, fiscales y administrativas que tienen relación directa con la organización y funcionamiento del Sistema Educativo.

Al explorar el escenario actual que debería marcar el inicio de los compromisos del país para cumplir las metas que derivan del Objetivo N° 4: **garantizar una Educación inclusiva, equitativa y de calidad**, o también, Agenda 2030 cualquier interesado se encontrará con el núcleo contingente de que al 2015 el deficiente aparato estatal que no ha logrado la erradicación del analfabetismo y la universalización de la Educación Primaria a que se comprometió en el 2000, es tal cual, al que se le vuelve a confiar la realización de la Agenda 2030.

La idea y necesidad de la reforma del Sistema Educativo, converge en un momento en el que la globalización se profundiza y, en contraste, se produce la ralentización del crecimiento económico con impacto negativo en la gestión de las políticas de lucha contra la corrupción política, poniendo el riesgo los progresos ganados para lograr una Sociedad menos desigual, más inclusiva y equitativa. En este contexto, han surgido nuevas iniciativas y orientaciones de política social y sectorial que merecen tomarse en cuenta.

En efecto, el Banco de Desarrollo de América Latina –CAF (2016) en un trabajo que aborda las cuestiones del desarrollo económico de la región, propone como un nuevo desafío de las políticas públicas la formación de capital humano desde el punto de vista de la acumulación de habilidades. Sustenta la visión de que una de las prioridades de las agendas de Gobierno, es poner mayor atención en la formación y desarrollo de habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas de la Sociedad para impulsar el crecimiento económico y social para tener una vida prospera, sana y feliz.

La CAF sostiene que tener habilidades implica a un ciudadano cualquiera tener un trabajo de mejor calidad y ser más productivo, contar con mejor estado de salud física y mental, participar más activamente en la vida cívica, completar más años de

educación, sentir mayor satisfacción con la propia vida, entre otros aspectos de bienestar personal. Estima también que, las diferencias en la calidad del capital humano o las habilidades, explican las diferencias en las oportunidades de vida y de empleo que se observa entre el Sudeste asiático y Latinoamérica desde la década de 1960.

Las políticas públicas deben orientarse a la mejor preparación de la nueva generación de ciudadanos y de trabajadores de hoy y del futuro para que puedan enfrentar un mundo cambiante, es compartida por el BID (2017) y añade que no solo es deseable, sino también indispensable. Para el BID, un ingrediente clave para mejorar las vidas en América Latina y el Caribe es tener habilidades adecuadas para enfrentarse a los retos de esta nueva era.

La región será competitiva si libera su talento y, para lograr ello, la clave es un mejor aprendizaje y que éste no se produce solo en la escuela que viene a ser la plataforma básica, también en el hogar donde los padres desempeñan un importante rol en el desarrollo de habilidades. El binomio escuela (docentes) y hogar (padres) son esenciales en la promoción del desarrollo de habilidades a lo largo de toda la vida, pero se requiere más experimentación y evaluación en donde la innovación juega un rol vital en los aprendizajes.

Tanto la CAF como el BID, definen a las habilidades innatas o adquiridas, generales o específicas como aquellas capacidades que aumentan la productividad de las personas, permitiéndoles producir más en igual tiempo y utilizando la misma tecnología y equipo. Entre las habilidades, destacan las siguientes:

- ⊗ *Socioemocionales, aquellas que ayudan a controlar las emociones propias y ajenas;*
- ⊗ *Cognitivas, comprenden la memoria de largo plazo, el reconocimiento de patrones y el control de diversas funciones;*
- ⊗ *Académicas, abarcan el conocimiento de hechos, conceptos y procedimientos y la capacidad de aplicar estrategias en disciplinas básicas como la matemática, lectura y ciencias; e*
- ⊗ *Informáticas, el dominio de las TIC's.*

No obstante, la importancia atribuida al hogar y a la interacción de los padres en la promoción de las habilidades a lo largo de toda la vida, subsiste el escollo de cómo asegurar la solidez de la base de los aprendizajes que aporta la escuela en un contexto de desigualdad y desarrollo heterogéneo del Sistema Educativo que se observa por toda América Latina. En el caso del BID, una explicación la encuentra en las disparidades en materia de gasto público destinado a Educación como porcentaje del valor del PBI.

Sobre el particular, los datos sobre el financiamiento público a la Educación difundidos por el BID muestran que las políticas públicas tienen diferente orientación en América Latina. En las economías más grandes, la Educación está entre las prioridades de gasto público, lo mismo ocurre en las de menor desarrollo; en cambio, distinta es la imagen que proyecta el Perú cuyo gasto es inferior al promedio de América Latina (5,1%) y de la OCDE (4,9%).

Mientras Brasil destina el 6,1% de su PBI a Educación y México, el 5,3% igual que Argentina, las tres economías más grandes de Latinoamérica; Perú asigna al gasto educativo, apenas el 3,7% que viene a ser mucho menor al 4,9% de Colombia y 4,6% de Chile que se ubican entre la cuarta y quinta economía más dinámica. Inclusive es un trato nada comparable con la asignación que se observa en economías más pequeñas como Costa Rica que asigna el 7,6% o Bolivia con el 6,5%. A modo de ilustración, ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.3

Comparativo del gasto público en Educación, según economías más dinámicas de América Latina, como % del valor total del PBI

País	PBI US\$ Millones	Gasto en Educación				
		Total	Inicial	Primaria	Secundaria	Universitaria
Brasil	1.796.186	6,1	0,4	1,8	2,6	1,2
México	1.045.998	5,3	0,5	2,0	1,7	1,1
Argentina	545.866	5,3	0,4	1,6	2,2	1,1
Colombia	282.462	4,9	0,3	1,7	1,8	1,1
Chile	247.028	4,6	0,7	1,4	1,5	1,0
Perú	192.094	3,7	0,6	1,4	1,1	0,5
Ecuador	97.802	4,8	0,7	2,1	0,8	1,2
Costa Rica	57.436	7,6	0,5	2,9	1,9	2,3
Panamá	55.188	3,3	0,1	1,1	1,0	1,0
Uruguay	52.420	4,5	0,5	1,0	1,6	1,4
Bolivia	33.806	6,5	0,4	2,1	2,4	1,7
Paraguay	27.441	5,2	0,3	2,0	1,7	1,2

Fuentes: Banco Mundial. Datos. PBI a precios actuales. Agosto, 2017.

BID. Aprender Mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades. Washington DC, agosto 2017.

Así las cifras del gasto público a Educación como porcentaje del PBI entre las economías más importantes de América Latina se observan diferencias significativas en todos los niveles educativos que exhibe el Perú frente a sus pares. De modo que, no es de extrañar la correspondencia que existe con los magros resultados de rendimiento que han obtenido los estudiantes peruanos en la prueba PISA 2015 de la OCDE que los ubica por detrás de todos los estudiantes latinoamericanos evaluados.

Como se podrá comprender y como bien lo precisa el BID (2017), no es suficiente destinar más recursos o afinar políticas públicas para hacer que la Educación mejore, sino gastar mejor con políticas basadas en la evidencia (aprendizajes y habilidades). Esto supone que un nuevo marco legislativo y técnico para el rediseño y gestión del Sistema Educativo, solo así será posible realizar el ideal de la Educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos tal como es el nuevo compromiso asumido con la Agenda 2030.

Específicamente, en torno a ese nuevo marco legislativo y técnico hay la convicción de que las propuestas de reforma política, económica, fiscal y administrativa o institucional vayan impregnadas de un enfoque estructural. En lo político, implican enmiendas a la actual Constitución Política; en lo económico, la necesidad de perfeccionar el sistema de gestión presupuestaria; en lo fiscal, avanzar en la descentralización de la hacienda; y en lo institucional, una nueva ley general que sistematice, simplifique, actualice y adecue la normatividad existente que da soporte a las competencias, organización y funcionamiento del MINEDU al marco del proceso de descentralización.

Sobre el particular, oportunamente en un trabajo anterior sobre la propuesta de reforma educativa ya publicado como, *Perú 2030: Educación para el desarrollo sostenible al 2030* (L. Cervantes Liñán y J. Rivera Oré, 2014), se ponía énfasis en que la solución a la problemática educativa requería la intervención del Estado, la Educación debería merecer el tratamiento de una política nacional y para ello era menester trabajar en cuatro grandes campos: 1) Un cambio institucional; 2) Reforma del Sistema Educativo; 3) Efectiva Carrera Pública Magisterial; y 4) Aseguramiento de la calidad.

1. Un Cambio Institucional

Un cambio radical que sacuda los cimientos de un sistema estatal que organiza y presta un servicio deficiente y de mala calidad a la Sociedad, pasa por la enmienda del actual texto constitucional. Solo así se podrá garantizar el derecho de todo peruano a la educación tal como lo consagran los artículos 13° al 19° de la actual Constitución y lo previsto en el artículo 83° de la Ley General de Educación de asignar no menos del 6% del PBI a la función de Educación.

Otras reformas orientadas a lograr la articulación del sistema de presupuesto a la función de Educación y precisar la responsabilidad en el más alto nivel de gestión de la política general de Gobierno. En este caso, es necesario hacer las enmiendas constitucionales siguientes:

- Precisar, en el artículo 17° de la Constitución: *“el Estado destina no menos del 6% del valor de su producto bruto interno al financiamiento de la educación”*.
- Agregar en el artículo 44° de la Constitución, la frase, *“el Estado, garantiza el derecho a la educación”*.
- Modificar los artículos 77° y 78° de la Constitución en el sentido, siguiente:

Art. 77°, *“La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que trienalmente aprueba el Congreso. El presupuesto se asigna en función de los objetivos que establece el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico”*...; y

Art. 78°, *“El presidente de la República envía al Congreso el proyecto de ley de presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto cada tres años”*.

- Agregar en el artículo 123° de la Constitución sobre las competencias del Presidente del Consejo de Ministros, el inciso siguiente: *“Coordinar la ejecución de la política general del gobierno”*.

También es urgente la aprobación de la Ley Orgánica del MEF y consecuentemente, la formalización legal de la aprobación de los marcos macroeconómicos multianuales por periodos trienales, como también la obligada aprobación de nuevas leyes, tales como las siguientes:

- a. Ley de Gestión Presupuestaria del Estado;
- b. Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado;
- c. Ley de Presupuesto Público; y
- d. Ley de Inversión Pública.

En el campo fiscal, es muy importante aprobar la ley de descentralización para relanzar el proceso de descentralización y orientar la marcha hacia la regionalización, mediante la transferencia de competencias y funciones tributarias a los Gobiernos Regionales; asimismo, establecer los incentivos o mecanismos promocionales para la conformación de regiones.

2. Reforma del Sistema Educativo

El Sistema Educativo actual se ha venido construyendo de modo progresivo y de forma desarticulada y de allí parten los problemas de la organización y prestación de un servicio social excluyente, inequitativo y de mala calidad. Razón por la cual se requiere una nueva arquitectura legal, consistente en: nueva ley general de Educación, una ley de Educación Superior y una ley que institucionalice la autoridad competente para la gestión, evaluación y certificación de la Educación.

Nueva ley General de Educación

Los compromisos asumidos por el Perú en la realización del Objetivo N° 4 de la Agenda 2030, obligan a la aprobación de una nueva ley general para comprender a todos los niveles y modalidades de gestión, bajo el objetivo nacional de la universalización de la Educación Básica, asegurando la matrícula, permanencia y conclusión en el Sistema Educativo, brindando cierta autonomía a las escuelas.

Otras contingencias, tienen que ver con institucionalización y articulación a los propósitos de la Educación inclusiva, equitativa y de calidad, la gestión del Plan Nacional de Infraestructura Educativa –PNIE a la par con el Proyecto Educativo Nacional –PEN y su horizonte al 2030, en cuyo empeño viene trabajando el CNE.

Ley de Educación Superior

Las nuevas tendencias de la Educación en el mundo que avanza a la formación permanente de habilidades o Educación para el trabajo, proponen un nuevo escenario para la Educación Superior Técnica que actualmente no tiene una legislación idónea.

Que se sepa, siempre se ha venido trabajando en marcos que aseguren la homogenización o la estandarización de instituciones y carreras profesionales; pero no se ha dado ningún paso a la gradualidad, la formación y la especialización en la Educación terciaria que involucra a la formación y desarrollo profesional en las escuelas, institutos y universidades.

Ley de Organización y Funciones del MINEDU

La transferencia de competencias y funciones sectoriales en materia educativa del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales en el marco del proceso de descentralización, ha configurado un nuevo escenario para la autoridad rectora de la Educación peruana y eso pasa por una redefinición del MINEDU para cerrar cualquier atisbo de conflicto de competencias entre los tres niveles de Gobierno, donde la discrecionalidad y otros criterios, afecta el servicio social que se ofrece a los estudiantes.

3. Efectiva Carrera Pública Magisterial

La prolongada huelga magisterial que finalmente, concluyó con más daño a los niños que utilidades a los docentes, sirvió de pretexto para conocer la precariedad institucional de la Carrera Pública Magisterial sancionada con la Ley N° 29944 toda vez que allí reside el descontento de los docentes del interior del país: la representatividad de la organización magisterial y la legitimidad de la autoridad rectora del Sistema Educativo.

Varias lecciones ha dejado la movilización popular magisterial que no deben subestimarse y aprobar mediante ley expresa la actualización de la Ley N° 29944 para que el acceso, la permanencia, ascenso y el cese basada en la formación constante, la meritocracia y la mejora salarial, constituyan verdaderos pilares de dignificación del rol que cumple el docente y el reconocimiento del Estado a la calidad del desempeño; y no una latente amenaza de carácter punitivo.

Considerando que la asignación presupuestal no ejecutada se revierte año tras año por cuestiones de incapacidad de gasto y se la reprograma con distintos criterios, es indispensable declarar la intangibilidad, puesto que tiene grandes: anticiparse a las contingencias del año escolar próximo; honrar las deudas contraídas; alentar la participación en programas de capacitación y especialización; facilitar la incorporación de nuevos docentes a la carrera; motivar y estimular el compromiso por un mejor desempeño.

4. Aseguramiento de la Calidad

Estas propuestas, buscan el fomento y sostenibilidad de una cultura de políticas orientadas al logro de una Educación inclusiva, equitativa y de calidad; y nada mejor, si se tienen datos e información que permitan precisar metas, obtener registros e indicadores cuantificables, medibles y verificables sobre la marcha y progreso del Sistema Educativo. Los componentes son los siguientes: a) Organización y funcionamiento de un sistema; b) Diseño y gestión de un plan curricular; c) Fomento y apoyo a la investigación, y d) Estadística y desarrollo de la información.

Organización y Funcionamiento de un Sistema

La existencia de instituciones competentes para la supervisión, evaluación y control como el SINEACE, la SUNEDU y el CONEACES cada cual con sus propios instrumentos y mecanismos, explican la marcha inorgánica del Sistema Educativo, pese a los esfuerzos por medir el progreso del PEN y de los aprendizajes como la prueba ECE, TERCE y PISA.

Así deviene en indispensable la institución de un sistema único de evaluación y control y de una autoridad rectora de la gestión de la calidad del servicio educativo. Un sistema que siga la marcha del Sistema Educativo y la mejora de la calidad del servicio social que espera al 2030 el logro de una Educación inclusiva, equitativa y de calidad.

Diseño y Gestión de un Plan Curricular

Tomando como referencia las recomendaciones del CNE y otras organizaciones que siguen de cerca el trabajo del MINEDU se tiene por aceptado que no hay capacidad institucional para diseñar y gestionar un Plan Curricular que comprenda la diversidad de enfoques, métodos, niveles y contenidos que no causen mayores trastornos.

A futuro se exige la construcción de consensos en torno a la valoración de los diferentes instrumentos pedagógicos y la articulación del trabajo de los organismos competentes una mejor planificación de la enseñanza y, sobre todo, tener claro qué se enseña y qué aprenden los estudiantes y cómo se mide el progreso de los aprendizajes, materia de la evaluación y medición del rendimiento escolar.

Fomento y Apoyo a la Investigación

La cuestión aquí no se limita a las formas y disciplinas materia de investigación, sino más bien, la baja densidad del gasto y las restricciones administrativas a la investigación, considerando la baja performance de la universidad privada y la universidad privada en los rankings internacionales.

Un estudio sobre el gasto en investigación y desarrollo I+D del Concejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica –CONCYTEC (2017), ha revelado que en Perú los diferentes centros de investigación destinan alrededor de S/. 518 Millones cifra que representa el 0.08% del valor del PBI. Esta cifra es ínfima comparada con el gasto 2,38% en I+D que se realiza en promedio en la OCDE y el 1,24% que se observa en Brasil o 2,74% en EE UU.

Los datos obtenidos por CONCYTEC muestran también que las universidades públicas destinaron S/. 81 Millones a I+D y las universidades privadas casi el doble, al destinar S/. 161 millones en 2015. Aquí llama la atención, el hecho que, en ese año, el conjunto de universidades públicas tuvieron una asignación de S/. 1,013 millones para invertir en proyectos, pero solo ejecutaron S/. 468 millones, es decir, dejaron de ejecutar más de S/. 545 millones.

Las normas y procedimientos sobre manejo del presupuesto público consideran a la investigación en sus múltiples disciplinas y formas como una actividad más

del Sector Público que es atendida con cargo a los fondos de la partida de gasto administrativo, siendo lo conveniente darle tratamiento igual al de proyectos de inversión pública.

Respecto de la universidad privada, conviene revisar si aquellas que gozan del régimen de lucro (Sociedades) o sin lucro (Asociaciones), dan mejor uso a las exoneraciones tributarias a las actividades de I+D. Otro aspecto, es crear un fondo estatal para promover y apoyar las actividades de I+D vía concurso. Asimismo, rediseñar la organización y funciones del CONCYTEC.

Estadística y Desarrollo de la Información

La idea no es la producción y registro de datos e información estadística, sino cómo los planes, programas y actividades generan datos e información que garantice la eficiencia y eficacia de la supervisión y evaluación en su sentido multidimensional. A menudo, la información estadística solo justifica la toma de decisiones pero no configura una línea de base que sustente la intervención o la gestión de las políticas públicas.

En este caso la Unidad de Medición de la Calidad Educativa UMC del MINEDU, desempeña funciones administrativas y de apoyo a las pruebas ECE, TERCE y PISA, pero debería merecer mejor trato. Mediante una norma, bien se puede dimensionarla y convertirla en el principal centro de medición de los estándares educativos con sus diversas variables e indicadores del servicio educativo.

En opinión del CNE, la UMC en más de 15 años ha logrado establecer altos estándares de calidad, habiéndose ganado la legitimidad y el reconocimiento por su trabajo, facilitando datos e información que resultan cruciales para tomar decisiones sobre el progreso del Sistema Educativo. Sin duda, es momento de elevar su nivel y darle el estatus de Instituto especializado del MINEDU.

Como se puede apreciar, las propuestas de reforma legislativa y técnica antes referidas, precisan el camino hacia la gestión de la Agenda Educativa que permita la adecuación de los marcos institucionales al logro del ideal de la Educación inclusiva, equitativa y de calidad al 2030. No está demás argumentar que existe diversa literatura cuyos autores y ponentes abogan por una Educación menos tradicional y más abierta y flexible a las exigencias del mercado laboral, pero eso no es óbice para enajenarla de la Historia y liberar a la escuela de la autoridad del docente y del abuso de las TIC's.

A propósito, un estudio exploratorio al desempeño de 20 mejores sistemas educativos alrededor del mundo realizado por la consultora inglesa Mckinsey &

Company (2010), daba cuenta que un Sistema Educativo puede lograr mejoras significativas en menos de seis años, y que los sistemas más avanzados, mantienen un proceso de mejora equilibrando la autonomía de los colegios con una práctica de enseñanza sostenible.

Los líderes del sistema aprovechan de la circunstancia de cambio para lanzar las reformas. Todos centran atención en el aprendizaje de los alumnos en las aulas, adoptando tres medidas: descentralizan las responsabilidades del sistema; cambian los recursos, aumentan personal e incrementan el gasto por alumno; y cambian sus procesos, modifican la currícula, mejoran la forma en que enseñan los docentes y mejoran la acción de los directores.

Resta decir que la reforma del Sistema Educativo es una necesidad pública de interés nacional y la forma como se hace puede ilustrar la experiencia que vive México que en marzo de 2017 decidió echar a andar la nueva reforma educativa después de setenta años de no conocer progresos, realizar grandes esfuerzos e inversiones y depender de la voluntad de una vigorosa estructura sindical.

Los pilares que sostienen la nueva política educativa mexicana, son particularmente tres: el primero, modernizar la forma de enseñar que desestima las viejas técnicas de memorización, implementando el modelo pedagógico “*aprender a aprender*” que ayuda al alumno a pensar, a investigar, a analizar y sistematizar información; el segundo, universalizar la enseñanza del idioma inglés; y tercero, dar mayor autonomía a las escuelas.

También está el desafío de la formación de habilidades de los estudiantes del siglo XXI que desestima por completo, la Educación tradicional; El WEF (2016), sostiene que los estudiantes del siglo 21 prosperaran si tienen más del aprendizaje académico tradicional, deben ser expertos en aptitudes y actitudes de colaboración, comunicación y resolución de problemas que enseña el aprendizaje social y emocional –SEL (por sus siglas en inglés).

Para el WEF que viene liderando el debate y diseño de políticas y estrategias de intervención pública y privada para hacer frente a los desafíos que propone la Cuarta Revolución Industrial, en el marco de la Agenda de los industriales, ha trazado una nueva visión para la Educación con la propuesta de fomento al aprendizaje social y emocional a través de las tecnología.

Según el WEF, los estudiantes del siglo XXI para tener éxito en la economía digital de rápida evolución, requieren el dominio de 16 habilidades, distribuidas en tres grandes pilares: alfabetizaciones fundamentales, competencias y cualidades del carácter.

- a. *Alfabetizaciones fundamentales. Cómo los estudiantes aplican las habilidades básicas para las tareas diarias?*
 1. *Alfabetización*
 2. *Aritmética*
 3. *Alfabetización en las TIC's*
 4. *Conocimiento científico*
 5. *Educación financiera*
 6. *Alfabetización cultural y cívica*

- b. *Competencias. Cómo los estudiantes se acercan a desafíos complejos?*
 7. *Pensamiento crítico en la resolución de problemas*
 8. *Creatividad*
 9. *Comunicación*
 10. *Colaboración*

- c. *Cualidades de carácter. Cómo los estudiantes se acercan a su entorno cambiante?*
 11. *Curiosidad*
 12. *Iniciativa*
 13. *Persistencia*
 14. *Adaptabilidad*
 15. *Liderazgo*
 16. *Conciencia social y cultural.*

Finalmente, otra de las razones para la reforma del Sistema Educativo, acaso la más importante, tiene que ver con la política de lucha contra la corrupción. Según la organización Transparencia Internacional (2013), la corrupción en la Educación no solo priva a las mentes de los jóvenes la formación y transmisión de conocimiento vital para el desempeño en la vida, sino también, un peligro para el desarrollo social y económico de un país.

Para el caso de Perú y al contexto de la percepción de alta corrupción en la Educación, Transparencia Internacional sostiene que el servicio social es propenso a la corrupción porque concentra grandes recursos y fondos públicos que se desembolsan a través de una compleja administración donde la práctica de transparencia y rendición de cuentas no es confiable y diligente en el manejo de información, relacionada con la gestión y administración financiera.

Pero además, está el enorme costo social derivado de la práctica de extorsión de favores en puestos, planillas de servidores fantasmas, comisiones, contrataciones

de obras y adquisición de insumos y suministros; asimismo, la manipulación de las calificaciones para grados y títulos y las evaluaciones de proyectos e investigaciones y el tráfico de las matrículas e influencias. En suma se aspira a que la buena Educación impida que la corrupción siga arruinando vidas y obstaculizando el desarrollo nacional.

4.6. ESTADO Y SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es entendida como aquella transferencia del poder político desde una organización estatal nacional a otra subnacional (estados, regiones, departamentos, provincias, municipios, etc.) con autonomía para tomar decisiones de Gobierno sin atentar contra la unidad de la Nación. Es una práctica muy extendida por todo el mundo, como respuesta política a la centralización del Estado que provoca núcleos contingentes de menor desarrollo y con disparidades en el progreso social y económico.

Se trata de un proceso propio de la Democracia y las diferentes formas políticas de descentralización (vertical, horizontal, administrativa, política, mixta, fiscal, etc.), se circunscriben a la transferencia de competencias y funciones centralizadas a entidades subnacionales que no están sometidas jerárquicamente; mientras que las formas o matices administrativos, se limitan a la delegación de determinadas funciones, bajo la figura de la desconcentración o la deslocalización de la Administración Pública.

En los países desarrollados y con sólidos sistemas democráticos como EE UU, Alemania, Francia, España, Italia y otros, la descentralización es de vieja data y la transferencia de facultades ha sido con autonomía plena, es decir, comprenden las cuatro dimensiones (política, económica, fiscal y administrativa); en cambio, otra es la realidad que viven los países en vías de desarrollo y principalmente, con regímenes republicanos en donde no siempre han coincidido las cuatro dimensiones y eso explica la heterogeneidad de niveles de desarrollo social y económico.

En Perú, tal como ha sido la experiencia de la mayoría de países que estuvieron bajo el dominio colonial español, la descentralización comenzó a ser una exigencia de los pueblos del interior que por años fueron marginados y postergados en su desarrollo por el centralismo. No bien surgió la República, el grito y sacrificio de los pueblos pobres y oprimidos que, antes sustentó la lucha por la Independencia, ahora era por la reivindicación de su legítimo derecho a vivir con mejores estándares de calidad de vida.

En el periodo comprendido entre 1822 y 1992 el país ha conocido grandes luchadores contra el centralismo y ha experimentado diversas manifestaciones descentralistas, como también, ha sufrido del fracaso de varios modelos y procesos de descentralización conculcados por el centralismo. Hubo varias experiencias descentralistas, unas fueron orientadas a los departamentales con diferente denominación (juntas, comités, corporaciones, etc.), otras a la configuración de regiones; también, a fortalecer las provincias o las municipalidades.

Ante la retahíla de experiencias fallidas, las municipalidades (provinciales y distritales) se han constituido en las instituciones más estables y al proceso ideado por el centralismo para sustituir la descentralización se le conoce como municipalización, pero sin mayor trascendencia. Por este motivo, en 2002 la persistente desigualdad social y la agobiante pobreza en el interior del Perú profundo, sustentaron la reforma constitucional y la aprobación de un nuevo marco legal que dieron impulso al actual proceso de descentralización.

En efecto, en el curso del año 2002 la restitución de la Democracia plena significó una amplia apertura al Acuerdo Nacional donde se adoptaron una serie de políticas públicas para realizar el ideal del desarrollo integral del país, entre ellas, la reforma del Estado para restituir todos los derechos y libertades conculcadas y, sobre todo, resarcir los daños provocados a la gobernabilidad de los departamentos, provincias y distritos.

Así el Congreso de la República convino primero en sancionar la Ley N° 27680 o Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, abriendo la puerta a un nuevo proceso de descentralización; y luego, avanzó con toda una arquitectura legal que lo hacía irreversible, conforme en el contenido y alcances de la Ley de Elecciones Regionales, Ley de Bases de la Descentralización, Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En un inicio las expectativas cifradas en el éxito del nuevo proceso de descentralización, referían a la construcción de un primer piso que soporte el proceso con la formación y desarrollo de experiencias y capacidades de gestión en la jurisdicción territorial de los departamentales; y un segundo, a la integración de dos o más departamentos para constituirse en regiones entre 2005 y 2013.

Hasta aquí, la experiencia descentralista no ha sido la más auspiciosa y, en su defecto, el estado del proceso es de crisis, sin rumbo y sin ningún avance hacia la regionalización. Ello debido a que los cambios introducidos a la legislación que impulsa el proceso, a partir de 2004, han determinado su estancamiento y el agotamiento de un modelo débil que, carente de un régimen fiscal, ha perdido la confianza ciudadana y ha sido ganado por la corrupción y el abuso de poder.

Entre enero de 2003 año en el que se instituyen los Gobiernos Regionales y asumen el poder las primeras autoridades regionales elegidas por voto popular y julio de 2016 año en el que se produce el tercer cambio consecutivo del poder en el Gobierno Nacional, se identifican hasta tres etapas en el proceso de descentralización. La primera se sitúa entre 2003 y 2006 que puede llamarse nivel de institucionalización en la medida que se sancionó y se ajustó todo el marco legal, normativo y técnico.

La segunda, entre 2007 y 2011 de crecimiento y fortalecimiento, por haberse masificado la transferencia de competencias y funciones sectoriales del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; y la tercera, entre 2012 y 2016 de estancamiento y debilitamiento, pues no se ha concluido con los planes de transferencia y el recorte de la participación subnacional en la distribución presupuestal, indica que el centralismo ha reaccionado y ha iniciado un peligroso proceso de reconcentración.

Mientras el proceso de descentralización ha sufrido una serie de trastornos con los cambios en la legislación y no hay ningún avance hacia la descentralización fiscal, impidiendo la marcha hacia la regionalización, las instituciones regionales y municipales eran ganadas por la corrupción y el abuso de poder, según las crecientes denuncias, procesos judiciales e investigación fiscal que involucran a cientos de autoridades y funcionarios cesados o en funciones, tal como se ha referido en el capítulo pertinente.

Volviendo al dominio de la primera etapa del proceso de descentralización del periodo 2003-2006, conviene recordar que el impulso inicial que animaba su dinamismo acompañado de la adecuación de la legislación municipal de pronto se vio alterado con la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales N° 28273 y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones N° 28274 que condicionó la vigencia de la Ley de Descentralización Fiscal, aprobada por D. Legislativo N° 955.

Con el sistema de acreditación a cargo del Consejo Nacional de Descentralización –CND se dilató la transferencia de competencias y funciones sectoriales, provocando una gestión y administración de los servicios (dirección: educación, salud, agricultura, transportes, trabajo, vivienda, etc.) de forma paralela y desintegrada del cuerpo regional (gerencia: social, económica, etc.); y con la política de incentivos, el condicionamiento a la conformación de regiones previa experiencia del piloto de integración de dos o más departamentos en las juntas de coordinación regional vía consulta pública de carácter progresivo.

El fracaso de la primera consulta ciudadana del referéndum para la integración de los primeros departamentos en 2005 que derivó en la suspensión definitiva de las otras dos consultas de 2009 y 2013 previstas por la Ley N° 28274, en la práctica decretaron la inutilidad del régimen de descentralización fiscal. Así el segundo periodo 2006-2011 encontraba un proceso movido más por la inercia y voluntad de las autoridades; por tanto, el shock descentralizador dio un renovado impulso a la marcha del proceso con la desactivación del CND y la masiva transferencia de competencias y funciones sectoriales.

Mientras tanto, las expectativas cifradas en el debate y aprobación de una nueva ley de descentralización fiscal, ya no ha sido posible por la falta de voluntad política o por acuerdos de consenso en el Congreso de la República, poco a poco se han ido disipando y para el tercer periodo 2012-2016, el proceso que ya estaba debilitado ha sufrido un grave daño con la suspensión de los planes de transferencia y la no aprobación de los planes de descentralización y de regionalización.

Ahora mismo, la situación actual de la política de descentralización es de total incertidumbre y la sostenibilidad es discutible ya que el proceso asume una severa crisis, está debilitado por la fragilidad del marco legal y las instituciones han perdido credibilidad, ya que la desidia o impericia de las autoridades y funcionarios han promovido o provocado una creciente ola de corrupción. El centralismo, a su vez, no ha encontrado mejor pretexto para recentralizar el poder.

Al respecto, el procurador anticorrupción Amado Enco (RPP: Noticias, 03-0-2017), ha dado cuenta de que el sistema de Justicia procesa o investiga a 600 personas, de ellas: 67 son autoridades y funcionarios regionales, cesados o en ejercicio del cargo; 102 de las municipalidades provinciales; y 428 de las municipalidades distritales. Asimismo que, solo el despacho anticorrupción tiene una cartera de 395 investigaciones fiscales y procesos judiciales por delitos de corrupción en todas los departamentos.

De modo que, mientras tanto, el sistema de Justicia cumple con su rol de esclarecer las denuncias, sancionar a los responsables y resarcir los daños causados al Estado, quedan muchos núcleos contingentes que esperan pronta solución, entre ellos: la institución de una autoridad competente, la conclusión de los planes de transferencia de competencias y funciones sectoriales, la actualización y adecuación de la legislación vigente, la sanción de la ley de descentralización fiscal y la aprobación de los planes de descentralización y el de regionalización. A modo de ilustración ver cuadros que siguen:

CUADRO N° 4.4

Estado del Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales,
según Gobiernos Regionales y Locales

GOBIERNOS REGIONALES	FUNCIONES						META TOTAL
	TRANSFERIDAS		EN PROCESO				
	N°	%	ACREDITADAS	EN PROCESO	POR FORMALIZAR	%	
Amazonas	178	96,2	0	4	3	3,8	185
Ancash	175	94,6	3	3	4	5,4	185
Apurímac	170	91,9	3	3	9	8,1	185
Arequipa	176	95,1	2	3	4	4,9	185
Ayacucho	158	85,4	3	3	21	14,6	185
Cajamarca	175	94,6	3	3	4	5,4	185
Callao	131	70,8	3	3	48	29,2	185
Cusco	172	96,2	3	3	7	3,8	185
Huancavelica	166	89,7	3	3	13	10,3	185
Huánuco	169	91,3	4	3	9	8,7	185
Ica	173	93,5	3	3	6	6,5	185
Junín	169	91,3	3	3	10	8,7	185
La Libertad	162	87,6	3	3	17	12,4	185
Lambayeque	176	95,1	2	3	4	4,9	185
Lima –Provincias	159	85,9	8	4	14	14,1	185
Municipalidad Metropolitana de Lima	32	17,3	0	137	16	82,7	185
Loreto	177	95,6	3	3	2	4,4	185
Madre de Dios	154	83,2	3	3	25	16,8	185
Moquegua	168	90,8	3	3	11	9,2	185
Pasco	173	93,5	3	3	6	6,5	185
Piura	174	94,0	3	3	5	6,0	185
Puno	175	94,6	3	3	4	5,4	185
San Martín	174	94,0	0	3	8	6,0	185
Tacna	178	96,2	0	3	4	3,8	185
Tumbes	160	86,5	0	3	22	13,5	185
Ucayali	172	96,2	3	3	7	3,8	185
TOTAL	4 246	88,2	67	214	283	11,8	4 810

Fuente: PCM. Secretaría de Descentralización. Seguimiento del Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales: septiembre 2014 y diciembre 2016. Lima, septiembre 2017.

CUADRO N° 4.5

**Evolución del Presupuesto Público para Actividades y Proyectos,
según niveles de Gobierno Periodo 2007-2017
(En millones de S/.)**

AÑOS	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO -PIM		NIVELES DE GOBIERNO							
			NACIONAL				REGIONAL		LOCAL	
			PERÚ		SOLO LIMA		S/.	%	S/.	%
			S/.	%	S/.	%				
2007	71 318	100,0	46 032	64,5	35 673	50,0	14 158	19,8	11 128	15,7
2008	90 786	100,0	54 558	60,1	40 567	44,7	16 355	18,1	19 873	21,8
2009	97 170	100,0	54 752	56,3	38 655	39,8	18 682	19,2	23 736	24,5
2010	106 415	100,0	63 601	59,7	43 683	41,0	19 927	18,7	22 887	21,6
2011	114 635	100,0	68 653	59,9	45 864	40,0	21 140	18,4	24 842	21,7
2012	122 380	100,0	67 259	54,9	44 415	36,2	23 614	19,2	31 507	25,9
2013	133 677	100,0	74 257	55,5	47 534	35,6	25 331	18,9	34 089	25,6
2014	144 806	100,0	85 912	59,3	56 638	39,1	26 746	18,4	32 148	22,3
2015	152 889	100,0	96 739	63,3	62 239	40,7	27 225	17,8	28 925	18,9
2016	158 282	100,0	97 568	61,6	65 542	41,4	29 317	18,5	31 397	19,9
2017	171 656	100,0	109 661	63,9	73 267	42,7	31 355	18,2	30 640	17,9

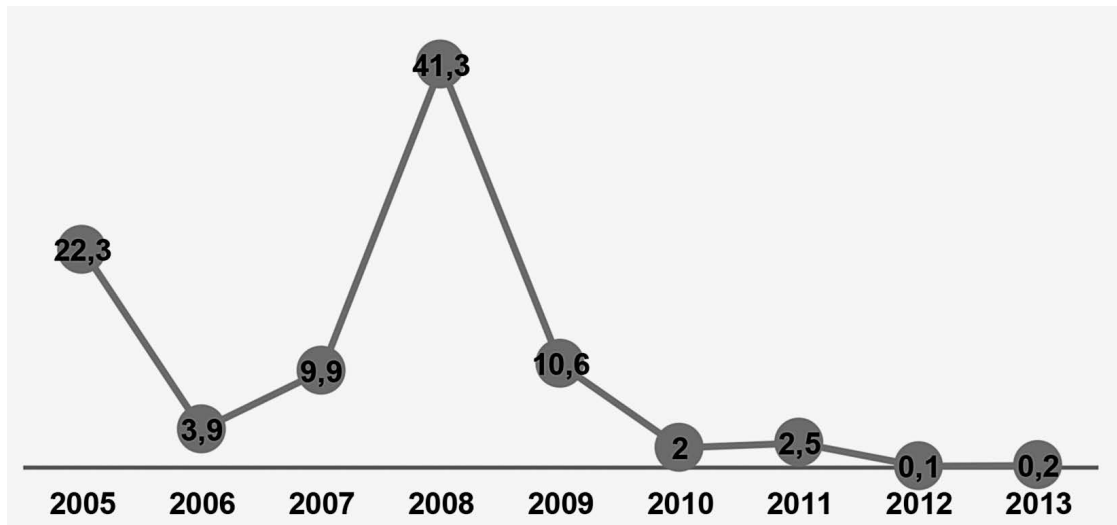
Fuente: MEF. Transparencia Económica. Consulta Amigable (Mensual). Consulta de Ejecución del Gasto: Actividades y Proyectos. Lima, septiembre 2017.

Una rápida vista al Cuadro N° 4.5 sobre el estado del proceso de transferencia de funciones sectoriales, revelan que al cabo de una década de sucesivos planes se ha cumplido con 88,2% de la meta total y que falta una mínima parte para concluir; sin embargo, es pertinente advertir el embalse de transferencias a la Municipalidad Metropolitana de Lima, o para ser más preciso, el poco tino en no saber apoyar la gobernabilidad de la caótica capital a la que solo se le transferido el 17,2% de las 185 funciones que le corresponden.

Asimismo, la informalidad en la gestión del proceso, toda vez que ya se han transferido o entregado 283 funciones a distintos Gobiernos Regionales, pero todavía no han sido refrendadas con el acto resolutivo correspondiente. Lo queda claro también, es el hecho que el proceso de transferencia de funciones no se ha movido desde 2011 año en que se llegó al 92,5% de la meta total. Ver gráfico que sigue:

GRÁFICO N° 4.3

Evolución del Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales
Periodo 2005-2013



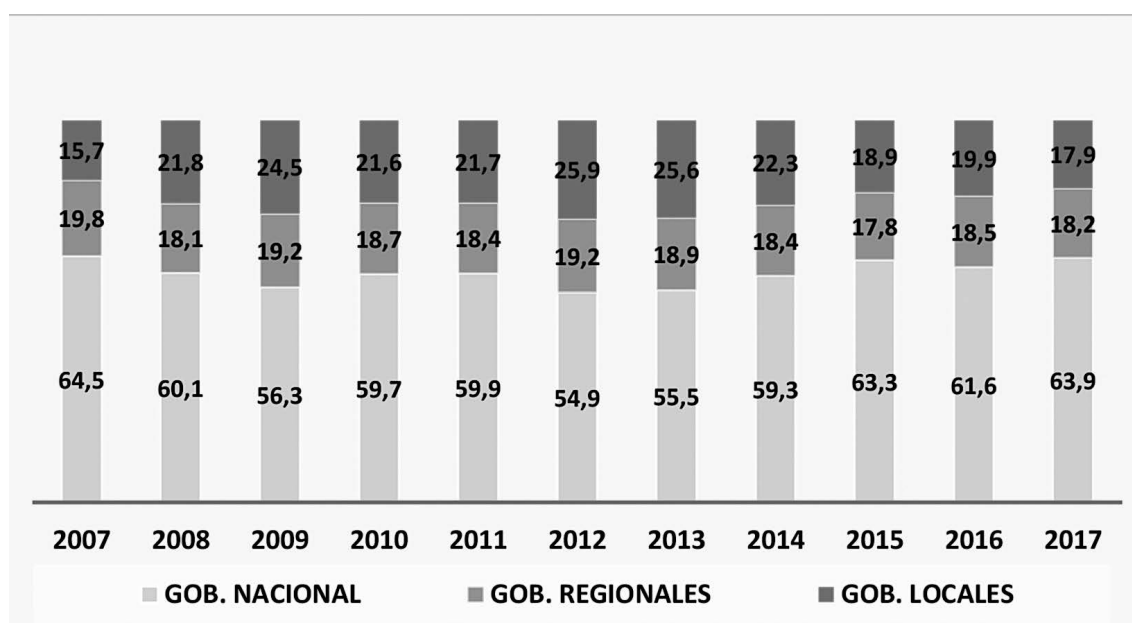
Fuente: PCM. Secretaría de Descentralización. Seguimiento del Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales. Lima, septiembre 2014.

Pero solo se ha estancado el proceso de descentralización desde 2013 como sugiere los datos del gráfico anterior, sino también, hay una evidente voluntad política de recentralizar el poder. En efecto, los datos del Cuadro N° 4.6 sobre la evolución del presupuesto público, revelan que la participación del Gobierno Nacional en la distribución, como resultado del shock descentralizador, provocó que cayera de 64,5% en 2007 a 54,9% en 2012 para luego recuperarse a 63,9% en 2017 casi al mismo registro de hace 10 años atrás.

Mientras tanto, la participación de los Gobiernos Regionales casi se ha mantenido con pocas variaciones a la baja. En 2007 participaba con el 19,8% y al cabo de una década ha caído a 18,2% en 2017. Respecto de los Gobiernos Locales que fueron beneficiados con el enfoque municipalista de la descentralización, son los que han sufrido una significativa caída de su participación en la distribución presupuestal. En 2007 la participación era del 15,7% y su mejor margen fue el 2012 que subió a 25,9% y desde entonces comenzó a caer hasta ubicarse en 17,9% en 2017. Ver gráfico que sigue:

GRÁFICO N° 4.4

Evolución de la participación de los niveles de Gobierno en la distribución del Presupuesto Público (PIM) 2007-2017
En %



Fuente: MEF. Transparencia Económica. Consulta Amigable (Mensual). Consulta de Ejecución del Gasto: Actividades y Proyectos. Lima, septiembre 2017

Otra forma de observar la tendencia hacia la recentralización del poder es la caída de la participación de los Gobiernos Regionales en la distribución del presupuesto para el financiamiento de los proyectos de inversión pública. Datos del MEF de la última década, revelan que el presupuesto destinado a proyectos creció en 169% al pasar de S/. 15,657 millones de 2007 a S/. 42,107 millones en 2017. En este periodo, la participación del Gobierno Nacional subió de 33,5% a 38,6%, vale decir: de S/. 5,249 millones pasaron a S/. 16,241 millones.

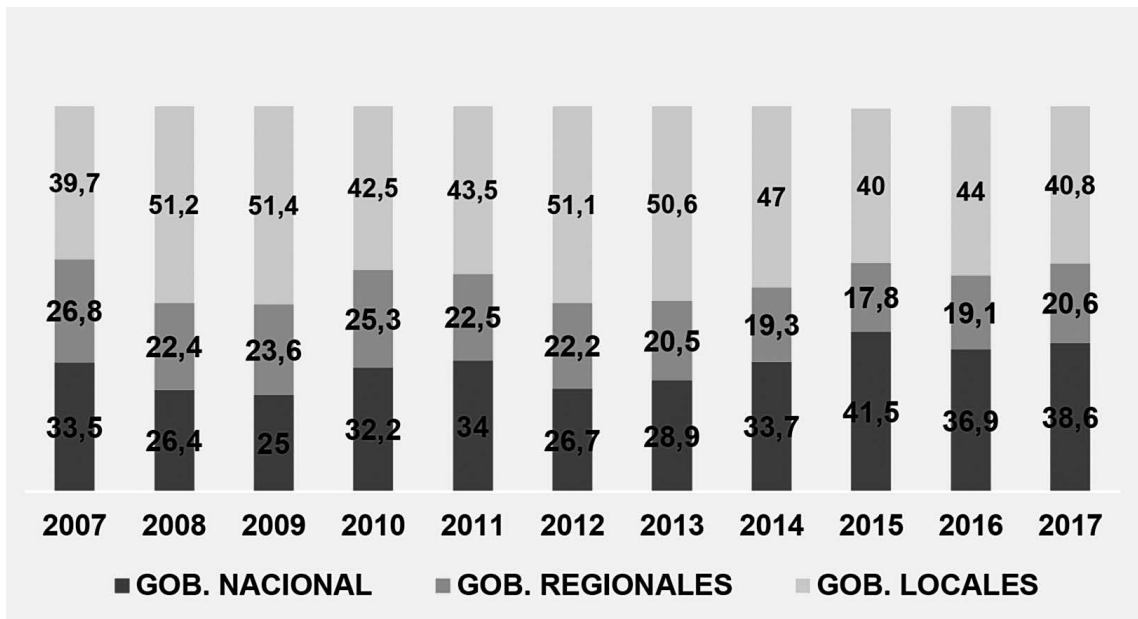
Mientras que la participación de los Gobiernos Regionales ha registrado una significativa caída al bajar de 26,8% a 20,6%. En términos de valor monetario, las cifras indican un aumento: en 2007 la asignación presupuestal para proyectos fue de S/. 4,200 millones y para el 2017 subió a S/. 8,680 millones. En cambio,

distinta ha sido la situación de los Gobiernos Locales que han tenido un trato privilegiado en la distribución del presupuesto para proyectos de inversión.

En efecto, en el periodo de análisis las Municipalidades del país han visto incrementar su participación de manera exorbitante al pasar de 39,7% en 2007 cuya asignación fue de apenas S/. 6,208 millones hasta 51,1% en 2012 donde recibieron S/. 18,854 y luego caer a 40,8% en 2017 que se les asignó la suma de S/. 17,186 millones. Es decir, la participación acumuló una variación de 177 puntos porcentuales. A modo de ilustración ver gráfico que sigue:

GRÁFICO N° 4.5

Evolución de la participación de los niveles de Gobierno en la distribución del Presupuesto para Poyectos (PIM) 2007-2017
En %



Fuente: MEF. Transparencia Económica. Consulta Amigable (Mensual). Consulta de Ejecución del Gasto: Sólo Proyectos. Lima, septiembre 2017

Lo que no se comprende, hasta hoy, es porque se persiste en una asignación presupuestal tan alta si es visible la incapacidad de gasto. Entre 2007 y 2016 la asignación para el financiamiento de proyectos ascendió a S/. 154,434 millones y, de este monto, el gasto representó en promedio solo el 61,9% o S/. 95,595 millones. Es decir, se dejó de ejecutar proyectos por más de S/. 58,839 millones, una cifra parecida a la asignación total del quinquenio 2007-2011.

Como se habrá podido apreciar, los datos antes descritos explican de modo contundente el grave estado e incierta situación actual por la que atraviesa el proceso de descentralización. Para algunos, la cuestión reside en las incipientes capacidades de gestión y que esa contingencia se resuelve con una plataforma sostenida de capacitación y asistencia técnica; en cambio otros, en la necesidad de avanzar hacia la descentralización fiscal que aseguren fuentes de financiamiento para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

Desde el lado del Gobierno Nacional y como respuesta a la alta conflictividad social antes que la prudencia de proceder a desembalsar las reformas pendientes, la alternativa ha sido la institución del viceministerio de gobernanza territorial mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM integrando las Secretarías de Descentralización, de Gestión Social y Diálogo y la de Demarcación y Organización Territorial, es decir, un organismo más de coordinación.

Desde otra perspectiva, el Programa ProDescentralización (2014) en su informe anual sobre el proceso de descentralización al año 2013, hacía referencia de que la idea de desarrollar una gestión descentralizada para prestar servicios directamente a la población confiado a los Gobiernos Regionales y Locales en 2003 todavía estaba en construcción y llamaba la atención en torno a los nudos críticos siguientes:

- » *Ausencia de un nuevo consenso político*
- » *Limitados avances normativos*
- » *Tendencias recentralistas*
- » *Estructura del presupuesto público sin mayores cambios*
- » *Nulo avance en descentralización fiscal*
- » *Débil institucionalización de la coordinación intergubernamental*
- » *Gestión descentralizada en un escenario de tensiones.*

Tres años después, el panorama del proceso de descentralización presentado por el Programa ProDescentralización (2016) en el informe de ese año no era del todo alentador dada la magnitud de las opiniones y pareceres valorados de diversas personalidades, destacando, entre otros, aspectos los siguientes:

- ▶ *Debilidad constitutiva de la PCM y una fortaleza excesiva del MEF en la organización estatal que obligan a que la nueva autoridad rectora del*

proceso tenga la solidez suficiente para llevar a cabo los objetivos de la descentralización como política.

- ▶ *Déficit de relación intergubernamental entre los niveles de Gobierno que favorezca la conducción y control del proceso.*
- ▶ *Crisis de representación en los Gobiernos Regionales y Locales que impide la configuración de un sistema de organizaciones políticas subnacionales.*
- ▶ *Reducción de las transferencias por concepto de canon minero, petrolero y gasífero, como la recentralización del presupuesto.*
- ▶ *Ningún avance en el tránsito hacia una gestión con enfoque territorial.*
- ▶ *Débil institucionalidad de la Secretaría de Descentralización como órgano competente para conducir el proceso.*
- ▶ *Alta centralización y desarticulación de los Sistemas Administrativos limitan la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados.*
- ▶ *Graves limitaciones del Sistema de Control para atacar el fenómeno de la corrupción.*
- ▶ *Debilidad institucional de actores protagónicos del proceso de descentralización como son la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales –ANGR y la Asociación de Municipalidades del Perú –AMPE.*

En torno a la problemática de la política pública de descentralización y dada la profundidad de la crisis, existe una diversidad de propuestas de reforma que buscan ordenar y mejorar la legislación para apoyar el relanzamiento del proceso. Ahora mismo, se está frente al imperativo de avanzar en la tercera generación de reformas que propicien la realización del ideal de la gestión descentralizada del Estado para poder responder a las expectativas de mejor calidad de vida que exige, con derecho, la Sociedad.

4.7. DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO, INCLUSIÓN Y GOBERNABILIDAD

El contexto que sustentó la concepción y gestión de la política de descentralización, estuvo marcado por un clima de convulsión social motivada por tres hechos muy puntuales: 1) alta corrupción política en el Estado por el abuso incontrolable

del ejercicio del poder; 2) débil expansión de la economía, en 2001 el PBI apenas creció 0,2%; y 3) masificación de la pobreza, el 54,8% de la población nacional vivía en condición de pobreza y el 24,4% en la miseria (INEI, 2004).

Pero quizás la razón de la política tuvo la adhesión social por la profundización de la desigualdad social, provocada por un modelo económico en extremo liberal que no encontró en el Estado ningún resquicio de control. Mientras se apostaba por el rol subsidiario del Estado con los programas de ayuda social, la pobreza se había masificado. Por el lugar de residencia, en el área rural la pobreza agobiaba al 78,4% y la miseria o pobreza extrema 51,3%; mientras en la urbana, era de 42,0% y 9,9% respectivamente.

Por regiones naturales, la desigualdad era aún más visible lejos de la Costa. Entonces la pobreza, en la Sierra afectaba la vida del 72,0% y en la extrema pobreza al 45,6%; la Selva era otra demostración de la inequidad del modelo liberal, pobreza afectaba al 68,7% y la extrema pobreza al 39,7%; en cambio, la Costa tenía los bolsones de desigualdad en los pueblos jóvenes y asentamientos humanos desprovistos de servicios básicos, la pobreza comprendía al 39,3% y la extrema pobreza al 5,8%.

Así, la política de descentralización se propuso acabar con la corrupción, transfiriendo el ejercicio del poder a lo largo y ancho del país con la institución de gobiernos subnacionales autónomos capaces de llevar a cabo una nueva gestión gubernamental que se aproxime a las necesidades de la población para darles preferente atención en la provisión de bienes para impulsar el crecimiento económico y la expansión de oportunidades que los libere de la desigualdad social y su visible expresión, la pobreza.

La política de descentralización, mediante la institución de los Gobiernos Regionales y el fortalecimiento de los Gobiernos Locales o Municipalidades dotados de un régimen de autonomía política, económica y administrativa y la elección de sus autoridades por voto popular, directo y universal, siempre ha tenido la misión de promover y apoyar el desarrollo integral y sostenible, la construcción de una Sociedad inclusiva y equitativa como garantía de un país con un estable clima de gobernabilidad y libre de conflictividad social.

Esa apuesta inicial al cabo de 14 años de la marcha del proceso de descentralización, pese a los trastornos legislativos y las marchas y contramarchas como las fallas provocadas por desajustes internos y externos, muestra grandes progresos y requiere de un renovado impulso para detener y erradicar la corrupción, alentar la diversificación productiva para asegurar el crecimiento de la economía y elevar la competitividad; asimismo, apoyar la expansión de oportunidades para cerrar las brechas de desigualdad y de pobreza.

Como se recuerda, en materia de lucha contra la corrupción hay cifradas esperanzas en que el empoderamiento de la Contraloría General de la República y las reformas al sistema de control, por fin, logren detener la corrupción; mientras tanto, la diversificación productiva que es vital para apoyar el crecimiento sostenido de la economía, sigue estando condicionada a la construcción y equipamiento de más y mejor capital físico, lo cual supone cambios en los Sistemas Administrativos de Presupuesto e Inversión Pública, estando pendiente la adopción del enfoque territorial para poder aprovechar el potencial natural existente en los departamentos.

En el plano social, la política de descentralización ha contribuido significativamente a la reducción de las brechas de desigualdad y de pobreza. Según datos e información estadística del INEI (2017), la desigualdad medida por el coeficiente de Gini donde 0 (cero) es la igualdad perfecta y 1 (uno) perfecta desigualdad, en Perú se ha reducido de 0,45 de 2002 a 0,34 en 2016.

Lo mismo ha ocurrido con los indicadores de pobreza (ingresos per cápita de hogares insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos). En el periodo 2002-2016 la pobreza se ha reducido en 33,6 puntos porcentuales al bajar de 54,3% a 20,7%; mientras que la extrema pobreza, lo hizo en 20.1 puntos porcentuales al bajar de 23,9% a 3,8% respectivamente.

Resta decir que la pobreza en el área rural, persiste de modo gravitante porque obedece a razones estructurales, toda vez que las carencias no se resuelven con empleo o ingreso o asistencia social, sino y sobre todo, con mayor densidad del Estado. De acuerdo con la fuente consultada, en 2016 la pobreza en el área rural compromete la calidad de vida del 43,8%; mientras que la extrema pobreza, somete a la indigencia al 13,2%. En el área urbana, los registros son menores pero igual de preocupantes, siendo de 13,9% y 0,9% respectivamente.

Estos últimos datos, sin duda, revelan una realidad problemática que se manifiesta en un creciente descontento popular y de permanente movilización social no exenta de agitación y violencia. El malestar por la ausencia del Estado o la baja densidad en todo el territorio nacional, que no ha provisto a todos los pueblos de elementales servicios públicos (agua, desagüe y alumbrado) y esenciales servicios sociales (educación, salud, vivienda, empleo, etc.), provoca un clima latente y activo de conflictividad social que impide la gobernabilidad.

Corregir los desequilibrios o disparidades en el desarrollo social y económico que se expresan en la alta desigualdad social y en la persistente pobreza y extrema pobreza con mayor intensidad en el área rural y las zonas urbano marginales y en la región de la Sierra y la Selva que, han sido provocados por el centralismo desde centurias, revelan el agotamiento de un modelo y sustentan la necesidad de avanzar a la reforma de la política de descentralización.

4.8. REFORMA DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

La reforma de la política de descentralización es un imperativo porque el proceso en marcha no tiene más motivación que prestar bienes y servicios a las personas y su entorno físico y natural en las circunscripciones territoriales más próximas a la organización del Estado para mejorar la calidad de vida. En tanto ese propósito, todavía no se ha logrado, pese a los esfuerzos desplegados e ingentes recursos invertidos, hay razones de forma y de fondo indicando que algo no está andando bien y no se puede persistir con ese modelo.

En este caso la reforma, se explica por el interés de hacer mejoras al modelo o la política de descentralización que, si bien en su momento estuvo concebida para enfrentar retos de un contexto político, social y económico, ahora las contingencias han sido provocadas por la rigidez o la debilidad o la modificación de la legislación que lo impulsó. Se trata de un proceso irreversible y su continuidad y sostenibilidad, precisamente está en la racionalidad y profundidad de la reforma.

Para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales –ANGR (Boletín Informativo N° 11, Feb. 2015), los desafíos de la descentralización eran los siguientes:

1. *Acabar con las transferencias discrecionales.*
2. *Neutralizar la recentralización de recursos y competencias.*
3. *Abordar la descentralización fiscal.*
4. *Desarrollar la gestión descentralizada.*
5. *Reorientar los sistemas de gestión del gasto público.*
6. *Desarrollar capacidades de personas e instituciones.*
7. *Reformar el servicio civil.*
8. *Reforzar el sistema de control y rendición de cuentas.*
9. *Fortalecer la representación política.*
10. *Fortalecer la participación ciudadana.*
11. *Avanzar en la integración territorial.*
12. *Dotar de conducción y articulación intergubernamental.*
13. *Impulsar la organización y el ordenamiento territorial.*
14. *Superar las debilidades del sistema de planeamiento.*

Al respecto, un trabajo comparativo de los informes y balances realizados sobre la marcha del proceso de descentralización realizado por el Acuerdo Nacional (2016), destaca grandes cambios cuantitativos y cualitativos en el diseño y gestión del Estado antes de 2003 que no se les ha dado importancia, entre ellos: la creación de niveles intermedios de Gobierno, servicio civil y desarrollo de capacidades de gestión y reformas institucionales regionales.

Ante el avance institucional, el centralismo que tiene como principal agente operador al MEF ha reaccionado negativamente, desalentado las capacidades de recaudación fiscal en la Municipalidades, endureciendo el sistema de transferencias presupuestales y cerrando cualquier avance hacia la descentralización fiscal. También, señala a la PCM como la principal valla que impide el avance hacia el ordenamiento territorial y la zonificación económica que tiene relación con el estímulo a la inversión descentralizada.

Entre los temas valorados negativamente y materia de la reforma, el Acuerdo Nacional expone aspectos medulares, como son:

- *La debilidad de los partidos políticos regionales que deslegitiman la representación política.*
- *El conflicto de competencias por falta de una adecuada delimitación de las atribuciones y funciones exclusivas y compartidas entre los niveles de Gobierno.*
- *La gestión centralizada de los Sistemas Administrativos basada en la desconfianza y el control excesivo de los procedimientos que persisten en el enfoque de la desconcentración.*
- *La rigidez del componente inercial del presupuesto público que financia el funcionamiento del Estado, impide las modificaciones en la distribución del gasto público en los Gobiernos Regionales derivado del traslado arbitrario de las planillas y gastos administrativos que corresponden a nueve ministerios.*
- *La creación de nuevas jurisdicciones distritales y provinciales sin una definida demarcación territorial y sin verificar el cumplimiento de requisitos mínimos de población, capital físico, capital natural y equipamiento de servicios.*
- *La creencia de que la integración de departamentos para formar regiones, basada en aspectos político-administrativos, provoca la reorganización territorial tal como ha sido prevista en la legislación, ha fracasado. La lógica de la integración no pasa por reorganizar el Estado en el territorio, sino más bien, en adecuar la organización de la economía y la sociedad en el territorio.*
- *La falta de una autoridad competente para conducir el proceso ha sido determinante en su débil avance, sino no fue idóneo el CND la alternativa de la SD tampoco lo ha sido por estar supeditadas a la PCM, debería ser un ente mucho más fuerte.*

A partir de ese marco negativo, la Agenda para renovar la Descentralización, comprendía una larga lista de prioridades, tales como: fortalecimiento del sistema

de partidos políticos regionales, delimitación de competencias, conclusión de la transferencia de funciones, descentralización de los Sistemas Administrativos, formación y desarrollo de capacidades, descentralización fiscal, plan nacional de regionalización y, entre otras, designar la autoridad rectora y conductora del proceso.

Desde otra perspectiva, el Programa ProDescentralización (2016) coincidiendo con los debates y propuestas de Gobierno en el marco del proceso electoral dio a conocer una plataforma de iniciativas con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización. Entre el conjunto de recomendaciones, estaban las siguientes:

- * *Fortalecimiento de las organizaciones políticas que reconstituyan un sistema de partidos a nivel subnacional.*
- * *Configuración de un órgano responsable y conductor del proceso de descentralización.*
- * *Actualización del reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental.*
- * *Regulación de las audiencias públicas de rendición de cuentas.*
- * *Promoción de la vigilancia ciudadana en la prestación de los servicios públicos descentralizados.*
- * *Descentración fiscal.*
- * *Adaptación de la organización de las instituciones del Poder Ejecutivo con competencias compartidas a la descentralización.*
- * *Incorporación de la Municipalidad Metropolitana de Lima al proceso de descentralización.*
- * *Redefinición del sistema de incentivos para la conformación de regiones.*
- * *Ampliación de las limitantes para crear nuevos distritos y provincias, poniendo freno a la fragmentación territorial.*

Desde la esfera pública, la Comisión de Descentralización... del Congreso de la República (2016), en el texto del Informe Anual de Evaluación 2016 desarrollaba un conjunto de medidas legislativas con el propósito de relanzar el proceso de descentralización en el horizonte de trabajo 2016-2021.

Entre las medidas, estaban las siguientes:

a. Tratamiento de la escala regional en el territorio:

1. *Evaluar la propuesta constitucional sobre regiones: diseño y estrategia de regionalización.*
2. *Redefinir el régimen especial de Lima, considerando el continuum geográfico-urbano Lima-Callao.*
3. *Establecer las estrategias de articulación-integración económica territorial nacional, a nivel de regiones, cuencas, corredores económicos u otras estructuras territoriales, que vinculan provincias y distritos.*

b. Esquema de competencias entre niveles de gobierno:

1. *La vinculación entre competencias constitucionalmente asignadas y misiones de niveles de gobierno.*
2. *Una revisión técnica de la asignación y articulación de competencias, empezando por materias específicas de mayor incidencia en la población, lo cual requiere definiciones básicas, reglas de aplicación, criterios de provisión, así como estrategias de implementación.*
3. *Evaluación de las experiencias de funcionamiento de las comisiones intergubernamentales sectoriales como de las bases de desarrollo de una gestión descentralizada.*

c. Instancias de participación y vigilancia de un gobierno descentralizado, transparente y moderno:

1. *El rol de la participación ciudadana en la definición de las orientaciones de las políticas y las decisiones de nivel regional y local, así como su relación con las instancias elegidas y representativas de los gobiernos descentralizados. Articulación espacial de las instancias participativas a lo largo de escalas territoriales sucesivas (comunal, distrital, y así sucesivamente).*
2. *La importancia de los espacios de control ciudadano y rendición de cuentas en el nivel local y regional, junto con las instancias de control gubernamental.*

d. Diseño institucional de gobiernos regionales y locales:

1. *Precisar atribuciones y recursos para que consejos regionales y concejos municipales ejerzan la función de fiscalización que les es propia.*

2. *Definir las formas de ejercer adecuadamente las funciones de coordinación intergubernamental y de participación ciudadana, actualmente asociadas al funcionamiento de los consejos de coordinación regional y local.*
3. *Evaluar el funcionamiento y resultados de las reglas del sistema electoral en gobiernos regionales y municipalidades.*
4. *Evaluar los procesos de reforma de la organización administrativa en gobiernos regionales. Definir el equilibrio entre principios y criterios de organización básica propios de ley orgánica, y el ejercicio de la autonomía organizativa que constitucionalmente tienen asignada.*
5. *Considerar una tipología de municipalidades para definir sus competencias y funciones, así como establecer las relaciones al interior del nivel local de gobierno, incluyendo a las municipalidades de centro poblado.*

e. Descentralización Fiscal:

1. *Revisión de la vinculación entre descentralización fiscal y conformación/integración de regiones.*
2. *Implementación de un esquema fiscal descentralizado con una mayor previsibilidad y equidad.*
3. *Evaluar la implementación de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal.*

f. Conducción del proceso:

1. *El diseño del órgano ejecutivo de conducción del proceso de descentralización y su vinculación con la función de modernización de la gestión del Estado.*
2. *La articulación entre niveles de gobierno, tanto en su conjunto, como entre niveles sucesivos, así como para definir responsabilidades compartidas en materias específicas o según afinidades territoriales.*
3. *El rol del Congreso en materia de seguimiento, fiscalización y control político vinculados a la descentralización.*

Lo que llama la atención en la agenda que propone la Comisión de Descentralización que, recoge las sugerencias y recomendaciones que le alcanza la Secretaría de Descentralización de la PCM es la ausencia, entre las prioridades,

la necesidad de tratar las cuestiones relacionadas con la urgencia de contar con el Plan Nacional de Descentralización –PND y consecuentemente, el Plan Nacional de Regionalización –PNR que definan u orienten el trabajo institucional del Estado en un horizonte de largo plazo.

La falta de una visión estratégica de la reforma de la política y la corrección de la marcha del proceso, discute las prioridades del Gobierno de turno y repone en la conciencia nacional, una vez más, la falta de voluntad política para hacer de la gestión descentralizada del Estado un compromiso permanente con el ideal de mejorar la calidad de vida de todos los peruanos.

Así se hace indispensable una cruzada nacional que sensibilice a la Sociedad sobre el imperativo de mayor cohesión a la irreversibilidad del proceso. Para el propósito, aquí se estima conveniente ratificar las reflexiones ya ofrecidas en un amplio estudio sobre la descentralización, publicado hace poco (J. Rivera Oré, 2015), en la que se expone la Agenda de la Descentralización.

Al efecto, el análisis se sustenta en la identificación de las contingencias o deficiencias siguientes:

- a. La conducción,
- b. El planeamiento estratégico,
- c. La gestión descentralizada,
- d. La descentralización fiscal,
- e. La evaluación y control,
- f. El control político, y
- g. La participación, gobernabilidad y democracia

a. La Conducción

El CND como órgano de dirección del proceso de descentralización se justificaba en un inicio; pero su matiz político por sobre los criterios técnicos, terminó afectando la marcha del proceso lo que derivó en su disolución. En sustitución, la Secretaría de Descentralización (SD) fue concebida para un rol de coordinación más no de dirección.

Hoy se requiere un ente rector de la política y del proceso de descentralización como órgano autónomo, diferente al extinto CND y de mayor jerarquía en la estructura del Estado, muy distinto a la SD de la PCM. Los sectores del Gobierno Nacional, han minimizado su rol provocando conflictos de competencia entre niveles de Gobierno.

b. El Planeamiento Estratégico

El planeamiento estratégico y la planificación en general tienen una práctica incipiente en la gestión pública nacional. El CEPLAN dirige la política nacional, pero el sistema de planeamiento está en construcción y la SD no cuenta con un Plan Nacional de Descentralización –PND.

El marco estratégico y orientador de la visión nacional de desarrollo a largo plazo, es indispensable para programar, medir, evaluar y ajustar sus progresos al logro de un país con mejor educación, mayor crecimiento y desarrollo sostenible. La descentralización no concluye con la transferencia de funciones sectoriales y recursos presupuestales.

El proceso es el medio no el fin. Es una parte dentro de un trabajo mayor de conformar de regiones, por tanto, el PND debe constituirse en el instrumento técnico de gestión más importante que ha de llevar al Perú a un mejor destino, profundizando la política de descentralización y asegurando el éxito del proceso.

c. La Gestión Descentralizada

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo significó un cambio trascendente en la reestructuración del Gobierno Nacional, pero la demora en la actualización y aprobación de la Ley de Organización y Funciones de varios Ministerios y los retrasos en los planes de simplificación administrativa, conspiran contra el objetivo de lograr una gestión pública descentralizada.

Motivo por el cual, la transferencia de funciones sectoriales del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, no ha tenido mayor impacto en la modificación de la estructura presupuestal. Como se ha observado, el mayor gasto corriente y el de inversión siguen en el centro de poder, pese al profundo recorte de sus funciones.

Asimismo, los Sistemas Administrativos que dinamizan la gestión pública nacional, persisten en el enfoque centralista. Los sistemas de control, personal, contrataciones, contabilidad, tesorería, presupuesto e inversión pública, han impuesto una serie de trabas burocráticas que influyen negativamente en la calidad del gasto público y en calidad de los servicios públicos.

Es por ello que las nuevas reformas y arreglos institucionales, proponen adecuar y actualizar el marco legal a la nueva realidad de un Estado que adopta la forma de Gobierno descentralizado en sus tres niveles: Nacional, Regional y Local.

d. La Descentralización Fiscal

En los últimos años la política fiscal ha sido objeto de una serie de cambios y si bien ha aumentado el cobro de tributos, ello no se debe a la ampliación de la base tributaria. El modelo está basado en la expansión del consumo público y privado que permiten la recaudación de impuestos indirectos (ventas, consumo, etc.); y en menor densidad, los impuestos directos (renta, capital, etc.).

El Perú cuenta con un régimen tributario débil, no solo por la persistencia de una alta evasión y limitada capacidad de recaudación, sino también por ser vulnerable e inestable en contextos de una cambiante economía, ya sea por crisis económica interna o externa, o también por la bonanza o caída de los precios internacionales de las materias primas.

La recaudación es un problema de las políticas fiscales, pero la distribución de la riqueza nacional, es aún más grave, ya que obedece a la discrecionalidad como criterio transversal de los indicadores para el reparto fiscal. Es por eso que siempre será discutible toda propuesta o iniciativa de descentralización fiscal.

Se aspira a una descentralización fiscal que surja como resultado de reformas fiscales que logren la institución de un real y efectivo sistema tributario nacional. Un conjunto orgánico que distribuye competencias para la recaudación fiscal por espacios territoriales y asume responsabilidad por la correcta administración de los fondos y eficiente prestación de los servicios a la Sociedad.

e. La Evaluación y Control

La planificación como sistema es incipiente en el país y ello se constata, en el diseño y gestión del actual proceso de descentralización que ha sido más político que técnico. Las marchas y contramarchas en la legislación, explican la ausencia de una línea de base y la falta de indicadores que permitan medir su desempeño y progreso.

Sigue pendiente en las agendas públicas de los tres niveles de Gobierno, la elaboración de una línea de base que permita saber de modo empírico, varios aspectos que tienen que ver con la construcción de una visión regional y local de desarrollo a largo plazo, alineada a la visión del país; asimismo, con la determinación de objetivos, metas, indicadores de progreso y medios de verificación.

Es muy importante resolver esa lamentable ausencia, y cuanto antes mejor, puesto que de por medio está el uso de los bienes y recursos públicos asignados por el Estado para atender las demandas de la población, bajo exigencias de transparencia y racionalidad como también de los principios de eficiencia, eficacia y calidad.

Así, la propuesta de instituir un sistema nacional de evaluación y control al proceso de descentralización, es muy ajena a la idea de recentralizar aquellas funciones que el centralismo, a priori, juzga que colisionan con las decisiones nacionales. Se trata de viabilizar la realización del Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021 y la ampliación de su vigencia al 2030, a partir de una gestión pública descentralizada.

f. El Control Político

El Congreso de la República, los Consejos Regionales y los Concejos Municipales (provinciales y distritales), en tanto órganos del poder popular, han sido investidos por la legislación vigente para el ejercicio de cuatro grandes funciones, como son: representación, legislación, fiscalización y control político.

De las cuatro, la práctica del control político es débil debido a su frágil e incipiente marco legal. De modo general, la legislación es difusa respecto de la intervención del Congreso en la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales.

Este aspecto y otros relacionados a la función de velar por el cumplimiento de planes de gobierno y el correcto desempeño de las autoridades y funcionarios, cuyas decisiones implican gasto público y prestación de servicios, deben aclararse y extenderse a todos los niveles de Gobierno.

g. La Participación, Integración y Democracia

El actual proceso de descentralización como otras experiencias del pasado, tiene como principal actor y promotor a los organismos públicos nacionales del Estado, es decir, al propio poder central. Es por ello que su dinámica está condicionada a la voluntad política y a los criterios técnicos que, casi siempre, armonizan con la voluntad de quien dirige la política nacional.

Dentro de ese contexto, la normatividad legal y los instrumentos técnicos con relación a la promoción y apoyo a la participación ciudadana, se limitan más al objetivo de transparentar los procedimientos administrativos como el de formulación del presupuesto y el de rendición de cuentas, antes que a facilitar una efectiva participación ciudadana en los actos de Gobierno que atañen a sus demandas sociales.

La marcha del proceso de descentralización y su estado que se advierte como crítico deja sentir grandes falencias en materia de participación ciudadana. Ello en vista que la población no hace suyo el proceso, y muy por el contrario,

hasta se muestra indiferente. Sigue pendiente, la reforma de los mecanismos de participación ciudadana para facilitar una mayor interacción de los ciudadanos en la gestión pública de cada circunscripción.

También es importante la reforma del sistema electoral y del sistema de partidos políticos. Sin estas herramientas es imposible cortar el avance y la mayor presencia inorgánica de caudillos locales y regionales sin partido que casi siempre ceden a la tentación del poder (abuso y corrupción), sin rendir cuentas y de los actos de Gobierno ni a sus seguidores ni a la sociedad.

Aquí la sensibilización y la motivación dentro de una efectiva y oportuna participación ciudadana resultan de vital importancia para avanzar hacia la regionalización que, solo podrá lograrse con la integración de saberes y conocimientos, capacidades e intercambio cultural y económico.

A partir de ese bolsón de contingencias y revisando el contenido y alcance de la diversidad de propuestas e iniciativas de reforma tanto en la esfera pública como en la privada, la Agenda de la Descentralización queda como sigue:

1. *Construir un nuevo consenso social por la descentralización,*
2. *Rediseñar la visión de la descentralización, comprendiendo el Plan Nacional de Descentralización,*
3. *Delimitar las funciones que cumplen los tres niveles de Gobierno,*
4. *Modificar la Ley de Bases de la Descentralización para instituir un órgano rector;*
5. *Diseñar un modelo de gestión descentralizada,*
6. *Fortalecer las capacidades de gestión regional y municipal,*
7. *Rediseñar la estructura organizacional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales,*
8. *Instituir un sistema de indicadores de desempeño,*
9. *Revisar y evaluar las competencias y funciones transferidas,*
10. *Implementar una Escuela Nacional de Administración Pública,*
11. *Revisar y adoptar las reformas de los Sistemas Administrativos (Planeamiento Estratégico, Presupuesto, Inversión Pública, Contrataciones del Estado, Control, etc.)*
12. *Diseñar un Plan Nacional de Regionalización,*
13. *Revisar el modelo económico para proponer una de desarrollo económico productivo,*
14. *Establecer medidas para promover la competitividad regional,*
15. *Reforzar las Juntas de Coordinación Intergubernamental,*
16. *Adoptar nuevo esquema de descentralización fiscal,*
17. *Reforma del sistema de distribución de los recursos del canon,*
18. *Potenciar la participación ciudadana,*
19. *Reforma del Sistema Electoral y el Sistema de Partidos Políticos,*
20. *Aprobar el retorno a la Bicameralidad.*

No obstante, la pertinencia y relevancia de realizar la Agenda de la Descentralización para la reforma de la política, fortalecer y articular la marcha del proceso a la construcción de un Estado descentralizado sigue siendo vital resolver la falta de orientación estratégica que aportan las nuevas políticas e instrumentos de desarrollo territorial y encaminar la legislación a la transformación del Estado. A este ideal, sin duda, contribuye la propuesta de regionalización.

4.9. PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN

La persistente desigualdad social y su expresión más visible, la pobreza entendida como carencias y/o limitaciones para el acceso a los servicios públicos y sociales que brinda el Estado, tienen categoría histórica por su ancestral data y se explica por la ocupación espontánea y progresiva del territorio por los antiguos peruanos que se asentaron en zonas provistas de capital y potencial natural.

A la par con el aprovechamiento de la diversidad biológica que ofrece la madre naturaleza que ha favorecido la organización y desarrollo de las diferentes actividades humanas (extractivas, productivas, económicas, comerciales y servicios disímiles), los asentamientos humanos por su misma dinámica demandan condiciones básicas para trabajar y vivir en comunidad e instituciones que tutelen los derechos y les brindaran servicios.

Antes y durante el Tahuantinsuyo la división político-administrativa tenía como base al Ayllu y la suma de varios, configuraban una Suya y estas un Suyo. En la colonia, la división cambió con el virrey Toledo que instituyó las misiones o las tristemente célebres reducciones de indígenas que vienen a ser un ejemplo primario de cómo el poder y el centralismo, de modo arbitrario, deciden la organización política del territorio. Con los años, esa cultura fue avanzando con otras denominaciones para diferenciar categorías territoriales.

Así, al amparo del poder virreinal, surgieron los corregimientos, las parroquias o doctrinas luego los partidos y las intendencias. Con la República, esas categorías cambiaron a centros poblados, distritos, provincias y departamentos. Entonces la demarcación territorial era referencial por accidentes geográficos y, sobre todo, en base a criterios impuestos por la autoridad o por los terratenientes que usufructuaban la tierra y la riqueza natural.

La delimitación territorial es un serio problema y fuente de conflicto no exento de violencia entre pueblos y comunidades, principalmente por la disponibilidad de las fuentes de agua y de los recursos naturales. Si bien la mayoría de provincias

y distritos cuentan con la fijación de límites, esta no se basa en cartografía básica, haciendo imposible la gestión del territorio.

El Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013-2016 de la PCM (Resolución Ministerial N° 289-2013-PCM), proponía sanear los límites político-administrativos para asegurar la gestión óptima del territorio y liberarlo del caso y controversias territoriales, partía de la evidencia de que:

- ≡ *Sólo 11 de las 195 provincias habían saneado y actualizado sus límites político-administrativos;*
- ≡ *Sólo 82 provincias contaban con resoluciones que aprobaban los estudios de diagnóstico y zonificación; y*
- ≡ *Sólo una decena de 50 límites territoriales interdepartamentales estaban definidos.*

Para la PCM, la situación crítica de la incertidumbre territorial por la que muchos pueblos y comunidades litigan y pelean hasta derramar sangre seguida de muerte, en algunos casos, se debía a tres causas estructurales y de categoría histórica:

1. *Las leyes de creación de las provincias y distritos, así como la información levantada y procesada por el INEI, no eran suficientes para delimitar unidades político-administrativas y menos que se pudiera hacer cartografía básica;*
2. *A la par con la creación y evolución de los distritos, provincias y departamentos se han ido generando espacios y dinámicas de desarrollo socio-económico, productivo y comercial que rebasan y presionan, sobre sus límites político-administrativos;*
3. *Retraso tecnológico; y*
4. *Tendencia permanente a una mayor fragmentación por necesidades de categorización de centros poblados y creación de nuevos distritos.*

Respecto de la marcada tendencia a una mayor fragmentación territorial, datos e información del INEI relacionada con el número de provincias, distritos y centros poblados, así lo confirman. Mientras en 2005 el Directorio de Municipalidades registraba 194 provincias, 1635 distritos y 1980 centros poblados, para 2017 había 196 provincias, 1655 distritos y nada menos que 2,534 centros poblados que, sin duda, aspiran a la categoría de distrito.

En este caso, la fragmentación territorial es motivada por la política redistributiva de la Hacienda nacional que controla el Gobierno Nacional en la medida que los pueblos marginados y postergados en su desarrollo buscan tener participación en la distribución del canon minero, petrolero y gasífero, o también, como medio atractivo para tener acceso a los beneficios que entregan los programas sociales y proyectos bajo control del Poder Ejecutivo.

Todo hace suponer que la fragmentación territorial es promovida por el Gobierno Nacional con distintas motivaciones, sin que ello signifique una mejor gestión del territorio, porque no se distribuyen nuevos recursos sino que se le reduce la asignación a aquellos distritos que pierden parte de su jurisdicción; en cambio, no se observa ningún tipo de intervención estatal en resolver las inviables demarcaciones departamentales que agrupan provincias dispersas y desintegradas espacialmente pero que han creado sus propios espacios físicos, han alcanzado especialización productiva y han generado sus propios corredores económicos, muchos aun con incipiente nivel de desarrollo.

A propósito, el analista José Carlos Requena (2016), al reparar en la lista de materias que sustentaron del pedido de facultades legislativas del presidente Kuczynski al Congreso, encontraba la descentralización de Pro Inversión pero no hacía alusión ni a la política ni al proceso, por lo que era de la opinión que los tecnócratas que administraban el país no simpatizaban con las demandas democratizadoras de finales del siglo XX y que la aspiración popular de constituir regiones parecía ser una cosa del pasado ya que todo se encaminaba a mantener la descentralización sin regiones.

En ese nuevo escenario para la descentralización, de la lógica de la integración territorial y la conformación de regiones o no pasa por adecuar el territorio a la organización político-administrativa del Estado, sino más bien, reorganizar política y administrativamente el Estado sobre el territorio creando capital físico y capital humano, entre otros, indispensables en la dinamización de la producción y la economía. Además, la intervención estatal tiene como finalidad, equilibrar las ventajas del desarrollo para que este sea inclusivo y equitativo para la población que sufre la desigualdad.

Ese es el ideal de la política y el proceso de descentralización, hacer posible la regionalización para articular los espacios físicos y sus potencialidades de desarrollo en beneficio de la economía y la Sociedad que hoy hace frente a una serie de limitaciones que vuelven incipiente su aporte a la composición de la riqueza nacional por el bajo rendimiento de la producción y exhiben bajos índices de competitividad, indicadores que se traducen en escasas oportunidades y sustento de bajos estándares de calidad de vida.

Al respecto, datos del INEI sobre la composición del PBI precisan que en 2016 solo Lima y Callao aportaron el 43,7% de valor total y junto con otros seis departamentos: Arequipa (6,0%), Cusco (4,4%), La Libertad (4,0%), Piura (3,8%), Ancash (3,7%) e Ica (3,0%), concentraron el 68,6%, es decir, 18 departamentos apenas contribuyeron con el 31,4% a la conformación de la riqueza nacional.

Por el nivel de competitividad que mide el desempeño de cinco pilares: economía, empresas, gobierno, infraestructura y personas a partir de la evaluación de 90 variables, Lima y Callao lideran el ranking nacional por amplio margen. Según el Índice de Competitividad Regional del Perú –ICRP 2016 de Centrum Católica (2017), los cinco departamentos más competitivos son: Lima (73.43), Callao (51.90), Moquegua (44.18), Tacna (44.11) y Arequipa (43.44).

A partir de ese ranking que muestra índices precarios de competitividad, como reflejo que un país que sigue retrocediendo a nivel mundial puesto que en el 2008 ocupaba el puesto 35° y en 2016 cayó a la posición 54° de 61 países evaluados, Centrum Católica se animó por la propuesta de por la propuesta de conformar no más de 10 macrorregiones, tal como siguen:

1. *Lambayeque, Piura y Tumbes;*
2. *Amazonas, Cajamarca y San Martín;*
3. *Loreto;*
4. *Ancash y La Libertad;*
5. *Callao, Lima Metropolitana y Lima Provincias;*
6. *Huánuco, Junín, Pasco y Ucayali;*
7. *Ayacucho, Huancavelica e Ica;*
8. *Apurímac, Cusco y Madre de Dios;*
9. *Arequipa; y*
10. *Moquegua, Puno y Tacna.*

Desde otra perspectiva, el consultor Rolando Arellano (El Comercio, 22-08-2016), identifica la formación espontánea de hasta cinco macrorregiones con base en los flujos internos de personas, bienes y servicios que antes tenían como destino a Lima y que se estarían gestando desde hace unos diez años atrás.

Se trata, dice, de un fenómeno camino a consolidarse que cambiará al país entero y las denomina, cinco Perú en uno, esas futuras macrorregiones serían:

1. *Perú norte: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Cajamarca y Amazonas (ejes: Trujillo y Chiclayo);*
2. *Perú centro: Junín, Pasco, Apurímac, Huancavelica, Ayacucho e Ica (eje: Huancayo);*

3. *Perú sur: Arequipa, Cusco, Puno, Tacna, Moquegua y Madre de Dios (eje: Arequipa);*
4. *Perú oriente: Huánuco, San Martín, Ucayali y Loreto (eje: Pucallpa); y*
5. *Perú capitalino: Lima, Calló y eventualmente Ica (eje: Lima).*

Como se observa, existen varias iniciativas de descentralización que postulan el enfoque de la integración económica y social por sobre aquellas que persisten en la integración político-administrativa. El debate, será muy prometedor en el futuro inmediato y precisamente, bajo ese sino se repone sobre el escenario de discusión y estudio una meditada y bien lograda propuesta de regionalización que tiene plena y justificada vigencia (ver: J. Rivera Oré, 2015).

Propuesta de Regionalización 2018-2021

Según lo prescrito en el artículo 190° de la Constitución Política del Perú, las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región.

Al amparo de ese precepto, hasta hoy todos los esfuerzos por avanzar hacia la regionalización han sido vanos. Dos años después de iniciado el proceso (2004) se aprobaron los mecanismos con que se buscaba facilitar la integración y la conformación de regiones, pero como el primer intento fracasó (2005) ya no se ha insistido más, pese a que tenía previsto dos consultas posteriores (2009 y 2013).

Según la SD (PND 2012-2016), la regionalización a partir de la integración de dos o más departamentos, es un imposible. Sustenta su apreciación en base al poco éxito que se ha tenido con las experiencias de la consulta del referéndum (2005), la institución de las Juntas de Coordinación Interregional (2004), y últimamente las Mancomunidades Regionales (2011).

La reflexión, es que ahora efectivamente es un imposible la regionalización desde todo punto de vista, ya que las condiciones no están dadas. Si el proceso de descentralización está estancado debido a que la política que lo impulsa tiene un enfoque social, no es integral y el marco legal está descontextualizado y desarticulado, cómo entonces pretender que promueva la regionalización, y solo con el ofrecimiento de que podrían recibir incentivos.

Precisamente, es que valorando los medios y el contexto en que se desenvuelve el actual proceso de descentralización, en donde algunos departamentos tienen más recursos que otros cuya misión es redistribuir bienes y servicios en

su territorio, se propone discutir y aprobar un conjunto orgánico de reformas políticas, económicas y fiscales con la finalidad de la política adopte el económico para que se pueda cumplir con un fin social.

La integración y conformación de regiones, sin lugar a dudas, será impulsada por la necesidad que tengan los departamentos de integrarse económicamente y articular sus capacidades de gestión al aprovechamiento de sus potencialidades para poder ofrecer oportunidades de vida sostenibles a sus pueblos y comunidades.

Así se comprenderá el interés natural de los departamentos (ni siquiera provocado), de convertirse en regiones fuertes, productivas y económicas, en dónde la descentralización fiscal articulada a la diversificación productiva juegan un papel decisivo, pues facilitan una mayor y mejor producción de bienes y servicios en beneficio de todos los ciudadanos.

Hay la firme convicción de que la regionalización, efectivamente no depende de que departamentos desiguales se junten, sino de una mayor cohesión social en torno a lograr objetivos de crecimiento y desarrollo sostenible, motivo por el cual, se estima relevante y pertinente lanzar una ambiciosa propuesta de ***Regionalización 2018-2021***.

Sobre la propuesta de Regionalización 2018-2021 y su horizonte de cambiar la realidad del país marcado por la profunda desigualdad social, por uno desarrollado, inclusivo, productivo y competitivo, sostenible y mejor integrado al mundo en 2030, se plantea para apoyar un mejor debate en torno a la nueva configuración territorial de 10 regiones.

Viendo el mapa político del país, resulta muy delicado y hasta confrontacional aventurarse a proponer otra división, sabiendo el profundo arraigo departamental puesto que la creación de los departamentos, no ha sido fácil, ha significado años de sacrificios y de fructuosas gestiones; sin embargo, viendo el futuro en donde la integración y las comunicaciones pasan las fronteras, alivia saber que esas respetables creaciones heroicas, cederán al paso del progreso.

Aun cuando podría ser prematuro, adelantarse a los acontecimientos sociales, económicos y políticos de las próximas, la mayoría de provincias y distritos, jugarán un papel clave en la regionalización por tratarse de circunscripciones equidistantes de las capitales departamentales, donde las brechas de infraestructura vial ni siquiera los ha integrado administrativamente, y de las brechas de servicios básicos se han pronunciado aún más respecto del centralismo.

Otra provocación al malestar, es como evitar mayor número de regiones dado que el acceso a los puertos es un factor clave para la competitividad, y no todos los departamentos tienen salida a la Costa. Sin embargo, es oportuno señalar que de momento es oportuno apoyar un mejor debate por la reforma de la política de descentralización y su paso irreversible hacia la regionalización.

Con esa confianza, la propuesta de regionalización es como sigue:

1. Región: Piura - Tumbes
2. Región: Lambayeque - Cajamarca - Amazonas - San Martín
3. Región: Loreto
4. Región: La Libertad - Ancash
5. Región: Callao - Lima
6. Región: Junín - Pasco - Huánuco - Ucayali
7. Región: Ica - Huancavelica - Ayacucho
8. Región: Arequipa
9. Región: Apurímac - Cusco - Madre de Dios
10. Región: Moquegua - Tacna - Puno

Lanzada la idea queda la tarea de revisar el comportamiento de los indicadores económicos y sociales antes tratados.

*“Donde quiera que veáis
la moderación sin tristeza,
la concordia sin esclavitud,
la abundancia sin profusión,
decid con fiadamente;
es un ser venturoso
el que aquí manda”*

JEAN JACQUES ROUSSEAU

*Filósofo francés
(1712 – 1778)*

CAPÍTULO V

REFORMAS PARA LA GOBERNANZA PÚBLICA

5.1. CONTEXTO DEL DESARROLLO MUNDIAL

El desarrollo mundial define al proceso por el cual la conciencia o el consenso mundial, busca consolidar una visión unitaria por la conservación y preservación de la vida de las personas, los demás seres vivos y los recursos existentes en nuestro planeta y sistema Tierra, estableciendo principios y alineando acuerdos, políticas, agendas, medios e instrumentos técnicos y de cooperación que contribuyan a un crecimiento económico equilibrado y la construcción de un orden social más justo, seguro, solidario y en paz.

Para asegurar la marcha óptima de ese proceso, los diferentes países del mundo convinieron en 1945 en la institución de la Organización de las Naciones Unidas –ONU como responsable de la gobernanza global y con el firme compromiso de que el mundo, nunca jamás, vuelva a conocer de experiencias más nefastas como lo fue la Segunda Guerra Mundial provocada por la insania expansiva del nacionalismo alemán en Europa y el japonés en Asia.

Desde entonces la ONU a través de sus instituciones y organismos afines propone foros de discusión y debate de los que surgen parámetros e indicadores sobre los cuales los países miembros proceden al diseño y gestión de las políticas públicas. Hasta fines del siglo XX son innumerables las iniciativas adoptadas para promover y apoyar el desarrollo mundial a cuyos propósitos se adhieren las visiones nacionales y regionales.

Sin embargo, a partir del 2000 el consenso mundial cobra mayor importancia cuando la ONU propone a los países el desafío de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM fijándose 21 metas específicas que debían lograrse al 2015. La Cumbre del Milenio del 2000 celebrada en Nueva York coronó un trabajo que se había iniciado en 1990 y se propuso realizar los ODM siguientes:

1. *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*
2. *Lograr la enseñanza primaria universal*
3. *Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer*
4. *Reducir la mortalidad infantil - aumentar las dos terceras partes, entre 1995 y 2017, la natalidad de niños mayores de diez años.*
5. *Mejorar la salud materna*
6. *Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades*
7. *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*
8. *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.*

Sobre la base de los ODM y sus respectivas metas, los 189 países miembros procedieron a adecuar sus instituciones y políticas con la esperanza de su

cumplimiento al 2015. Sin embargo, las mediciones anuales tempranas, comenzaron a mostrar dificultades de diverso tipo que advertían metas muy ambiciosas que difícilmente se podían lograr, así en 2012 la Conferencia de Río de Janeiro o Río+20 fue el escenario para lanzar un nuevo desafío post 2015.

En efecto, en septiembre de 2015 en Río+20 la ONU propuso a los 193 jefes de Estado y de Gobierno el ideal de realizar al 2030 los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS que en conjunto comprenden 169 metas, entre las que destaca: erradicar la pobreza extrema, combatir la desigualdad y la injusticia y solucionar el cambio climático, con la proclama: “*los ODS podrían lograr esas cosas, en todos los países, para todas las personas*”.

En resumen, los ODS son los siguientes:

1. *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*
2. *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*
3. *Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*
4. *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*
5. *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*
6. *Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*
7. *Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos*
8. *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*
9. *Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación*
10. *Reducir la desigualdad en y entre los países*
11. *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*
12. *Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles*
13. *Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*
14. *Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*
15. *Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica*
16. *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles*

17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

En los dos últimos años todos los organismos competentes de la gobernanza global, entre ellos, el Banco Mundial, el PNUD y la CEPAL discuten, diseñan y proponen los parámetros y los indicadores sobre crecimiento económico y desarrollo social en apoyo de los países y regiones a fin de que los responsables del diseño y los gestores de las políticas públicas, adecuen los objetivos y metas de sus planes y programas de desarrollo a los propósitos globales de los ODS.

Así el desarrollo mundial se circunscribe a las metas propuestas por los ODS y a las orientaciones técnicas y de asistencia financiera y de cooperación que ofrecen los organismos internacionales dependientes de la ONU. No obstante, existen alianzas y acuerdos de cooperación y de asistencia técnica y financiera reembolsable y no reembolsable, con otros organismos públicos como Unión Europea, la OEA y el BID o la Comunidad Andina y la CAF, o también, privados como la OCDE, el WEF, el FMI, etc.

En cada caso, las diferentes publicaciones especializadas, estudios e investigaciones y múltiples documentos de trabajo, ofrecen sistemas estadísticos, datos e información sobre una diversidad de materias comunes que permiten a los países (autoridades, funcionarios o ejecutivos, agentes económicos, actores sociales, académicos, profesionales, etc.) comparar y medir su desempeño a través de los parámetros e indicadores la marcha del proceso de desarrollo mundial para una correcta como oportuna toma de decisiones.

Así volviendo a la idea inicial de la construcción de una visión unitaria y de compromiso sobre la conservación y preservación de la vida en nuestro planeta, los datos e información diversa permiten dar una mirada al interior de los países marcados por la desigualdad y percibir las enormes brechas que los distancian de los estándares de calidad de vida que exhiben los países desarrollados.

Así, por ejemplo, el Banco Mundial con la publicación de los informes anuales sobre el desarrollo mundial no solo muestra tendencias sobre el crecimiento económico y el comportamiento de la economía global, sino también, las asimetrías nacionales y regionales en materia del desempeño económico, provocadas por trabas burocráticas y excesiva regulación que impiden un mejor dinamismo de la economía, poniendo énfasis en el empleo y su impacto en el desarrollo social.

En efecto, el Informe 2016 del Banco Mundial daba importancia a la generación de los dividendos digitales y ofrecía un panorama general de las brechas tecnológicas en materia de tecnología digital o Internet, telefonía fija y telefonía móvil no solo como medios de comunicación, sino también, como herramientas

útiles para acopiar, almacenar, analizar, producir e intercambiar información y datos que facilitan la masificación de la economía a pequeña escala, el intercambio cultural por redes sociales y la generación de oportunidades inmejorables para hacer negocios, finanzas e impulsar el comercio en general.

En el Informe 2017 del Banco Mundial, como ya se ha referido, se puso atención en la calidad de la gobernanza pública y la importancia del respeto por las leyes, recordando que la legislación no debería complicar la vida de las personas sino hacerla predecible; y tampoco, levantar más vallas burocráticas a las empresas y negocios, sino bajarlas para facilitar la toma de decisiones sobre inversión y el emprendimiento. Esta misma cultura es seguida por el BID y la CAF.

La CEPAL, pone énfasis en el uso y desarrollo de las políticas y herramientas relacionadas a la cultura de la planificación y la gestión territorial con enfoque económico en beneficio de la expansión de la economía y el progreso social basado en el principio de la igualdad y la inclusión. Mientras tanto el PNUD, aborda el campo social desde la perspectiva de la seguridad humana y el desarrollo humano, y al efecto, desde 1990 publica informes dando a conocer la densidad del Estado en los territorios y su capacidad para prestar servicios sociales básicos a la Sociedad.

La lista de instituciones y organismos internacionales, públicos y privados que contribuyen con su desempeño desde diferentes perspectivas a mejor conducir el proceso de desarrollo mundial que lidera la ONU y que orienta las políticas y estrategias aun dentro de los países y regiones; sin embargo, no se puede evadir la tentación de preguntarse, qué está fallando para ofrecer pobres avances y resultados asimétricos en desempeño económico y progreso social, pese al esfuerzo e ingentes recursos que se movilizan.

Para el laureado economista Joseph Stiglitz (2012), al abordar el problema de la desigualdad como un mal que se ha extendido por todo el mundo y que impide un desarrollo económico y social más equilibrado, observa que la causa es el desfase entre lo que tendrían que hacer los sistemas económico y político y lo que realmente hacen. Dice que, por un lado el sistema económico pensando en la codicia sacrifica los valores universales de la equidad; y por otro, el sistema político no está afrontando los problemas y por eso había fracasado.

La consecuencia de que, el 1% de la población concentrará para sí el 99% de la riqueza mundial y que solo con el 1% de la riqueza esté a disposición de la vida del 99% de la población, solo podría explicarse por el hecho de que los mercados no estaban funcionando como se suponía que tenían que hacerlo, pues no eran ni eficientes ni estables; y además, por el hecho de que el sistema político no había corregido las fallas del mercado, como se suponía que lo haría.

En su opinión, la profundización de la desigualdad y la injusticia que se evidencia en el alto índice de desempleo en medio del fracaso de los mercados y del sistema político, hace imposible avanzar hacia un orden más equitativo, ello, en virtud de que la legislación y la normativa fue diseñada para apoyar mercados por sobre el interés del ciudadano corriente. Así, la solución pasaba porque la cohesión social ayude a superar el déficit del sistema político para que este pueda regular y controlar el funcionamiento de los mercados.

En otro trabajo que trata acerca de la economía de la desigualdad, J. Stiglitz (2015) incide en que las políticas de desregulación que ayudaron a la crisis financiera de 2008 y el poco tino de las autoridades en reestructurar las hipotecas que perjudicaron a millones con préstamos, han revelado cuatro problemas que afronta la Sociedad actual: la gran brecha, la mala gestión económica, la globalización y el papel del Estado y el mercado.

Es del parecer que, pese a que la política es una de las causas de los males actuales, solo se puede hallar soluciones a través de la política; toda vez que, el mercado no va a hacerlo por su propia voluntad e iniciativa. Asimismo que, los mercados descontrolados generan más poder monopolístico, más abusos del sector financiero, más relaciones comerciales desequilibradas. Argumenta que, mediante la reforma de la Democracia será posible tener un Gobierno más responsable, cerrar la gran brecha y restablecer la prosperidad compartida.

La misma percepción tiene el economista británico Anthony B. Atkinson (2016) quien al abordar el problema de la desigualdad y proponer un conjunto de 17 medidas de cómo se puede reducir el fenómeno social para aliviar la vida de millones de personas alrededor del mundo, recurre al rol de la política para implementar políticas que aseguren mayor justicia económica sacrificando eficiencia. Sin duda, una posición radical contraria al sistema económico que no concibe tamaño (producto) y distribución (justicia) como un conjunto.

Las citas vienen al contexto actual de que una alta desigualdad social y una visión unitaria del proceso de desarrollo mundial, pese al soporte y asistencia técnica y financiera que brindan los organismos internacionales y la pertinencia y relevancia de los ODS, encuentran atajos en el libre funcionamiento del sistema económico y la debilidad del sistema político que lo promueve y apoya, en vez de regularlo para corregir las fallas y volverlo más equitativo y menos propenso a profundizar la brecha de la desigualdad.

La reiterada exigencia, precisamente del Banco Mundial, el FMI y otros organismos de que América Latina y el Caribe ante el fin del ciclo de la bonanza de los precios internacionales de las materias primas, deberían adoptar reformas de enfoque estructural para retomar la senda del crecimiento económico y seguir

estimulando el desarrollo social, es un llamado firme a que el sistema político reaccione para fortalecer la Democracia y reencausar el rol del Estado al servicio de la gente y no solo de la economía.

Lo que está fallando para apoyar la realización de los ODS o la Agenda 2030 y beneficiarse de la apertura y del flujo de la cooperación es el orden de las prioridades en las agendas de Gobierno en los diferentes países, principalmente en América Latina y el Caribe. Es común observar la gran influencia que ejerce el sistema económico sobre las frágiles democracias, toda vez que las recomendaciones sobre la necesidad de flexibilizar la reglamentación para alentar la inversión, de facto, atacan el tamaño del Estado y no, la desfasada legislación.

Como bien sugiere A. Atkinson, la reducción de la desigualdad solo es posible con la ralentización del crecimiento económico ya que se hace justicia distribuyendo un producto real y no una ilusa expectativa que, es el credo liberal de estos tiempos. Dicho de otro modo, la reforma estructural y las políticas de crecimiento económico y desarrollo social, son compatibles en la medida que se busca una mejor organización y funcionamiento del Estado en el territorio.

De modo pues que, una mejor sintonía del desempeño económico con la acción de la política como es el reclamo de J. Stiglitz y la convicción de A. Atkinson, ayudaría a ordenar las prioridades de reforma estructural en las agendas de Gobierno. El tamaño del Estado no tiene nada que ver con la burocratización y las trabas a la inversión pública y, sobre todo, la privada, sino más bien la anticuada legislación.

La reflexión es válida para comprender que las brechas de legislación y regulación (anticuada, dispersa, difusa, excesiva, incipiente, etc.), no solo frustran la concreción de los ideales de crecimiento y desarrollo nacional y su contribución a los propósitos regionales (CAN, UNASUR, MERCOSUR), continentales (OEA) y mundiales (ONU), sino también, alteran el clima de gobernabilidad y deslegitiman la Democracia que hace eco y se identifica con los postulados de los ODS.

De momento, los arreglos institucionales y las iniciativas de reforma política con enfoque estructural para promover y apoyar la implementación de los ODS, son tibios y hasta cierto punto, aislados. A propósito, la diplomática mexicana Alicia Bárcena en su condición de secretaria ejecutiva de la CEPAL (2016), al proponer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, llama la atención en la necesidad y viabilidad de hacer nuevas alianzas para sortear las trabas que impone la economía política dominante y superar el bloqueo al desarrollo.

Sostiene que, transformar la situación actual exige de una visión de largo plazo y nuevas coaliciones sociales y pactos para la gobernanza mundial, regional y nacional que se sustentan en lo siguiente:

- i. *Una coordinación internacional de las economías que favorezca la expansión sostenida de la inversión, basada en políticas fiscales que prioricen proyectos bajos en carbono y de mayor eficiencia energética. El keynesianismo ambiental global es clave para alcanzar el nuevo estilo de desarrollo, promoviendo un sesgo expansivo y a favor del empleo.*
- ii. *Una nueva arquitectura financiera internacional que reduzca la volatilidad real y de precios, regule los impactos de los flujos de capitales, represente de mejor manera el peso de las economías emergentes y avance en la reforma del sistema monetario internacional.*
- iii. *Una gobernanza del comercio y la tecnología sobre bases multilaterales que facilite y amplíe el acceso a la tecnología y el financiamiento para el desacople entre el crecimiento y el impacto ambiental, propiciando el cierre de las asimetrías entre países y regiones.*
- iv. *Una gobernanza compartida de los componentes esenciales de la economía digital a nivel global y un nuevo paradigma tecnológico regional para lograr un mercado único digital en América Latina y el Caribe.*

Igual que la CEPAL que plantea una visión de largo plazo para superar las trabas del desarrollo, el BID (2016) al explorar los escenarios futuros 2030, relievra como un grave error entre los gobiernos de América Latina y el Caribe la falta de prospectiva. Observa la fijación de las prioridades en las urgencias, en un contexto de persistente desigualdad, desconfianza ciudadana en los partidos políticos, desatención en la influencia de las tecnologías y los desafíos de la era digital y los peligros a la seguridad alimentaria con el cambio climático.

Finalmente resta precisar que el reto del desarrollo mundial pasa por redimensionar las alianzas globales y regionales para asegurar el flujo regular de la cooperación técnica y financiera internacional, principalmente de los países desarrollados a los países en vía de desarrollo, allí donde la reconversión productiva, la industrialización y las carencias de servicios básicos, vuelven una ilusión las aspiraciones por construir un mundo de igualdad.

A propósito, un trabajo conjunto de la OCDE, la CAF y la CEPAL (2016) al explorar las perspectivas económicas de América Latina 2017, manifestaba que la economía latinoamericana que evolucionaba de manera prometedora, ahora estaba en una fase de ralentización poniendo en riesgo los avances sociales, políticos y económicos de la última década y que 163 millones de jóvenes encarnaban las promesas y los desafíos de la región en donde la informalidad provee empleos precarios a falta de una educación vinculada al mercado.

Sobre el financiamiento del desarrollo de América Latina y el Caribe, la CEPAL (2015) sostiene que la Agenda 2030 transformará profundamente el desarrollo sostenible pero requerirá de una gran movilización de recursos de la comunidad internacional, así como un cambio en el financiamiento, la organización y la asignación de esos recursos tanto públicos como privados a nivel regional y nacional.

La conclusión es que la realización de la Agenda 2030 exige mayor movilización internacional de recursos y no habiendo capacidades nacionales para afrontar los efectos del cambio climático y siendo volátil el flujo de inversiones privadas y bajos los ingresos fiscales, hay urgencia de nuevas formas de cooperación por lo que las alianzas y acuerdos deberían ser más dinámicos.

5.2. CONTEXTO DEL DESARROLLO NACIONAL

Perú siendo miembro activo de la ONU y de los organismos internacionales competentes de la gobernanza global no solo suscribe las Declaraciones, sino también, asume compromiso formal con la realización de los acuerdos. Asimismo, la Constitución y las leyes peruanas, prescriben que los acuerdos internacionales forman parte de la legislación nacional, por lo que dentro de este marco, el contexto del desarrollo nacional guarda armonía con los principios del consenso mundial a que se refiere la Agenda 2030.

El desarrollo nacional también está supeditado a las 35 políticas de Estado consensuadas en el foro del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

- 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho*
- 2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos*
- 3. Afirmación de la identidad nacional*
- 4. Institucionalización del diálogo y la concertación*
- 5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes*
- 6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración*
- 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana*
- 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú*
- 9. Política de Seguridad Nacional*

II. Equidad y Justicia Social

10. Reducción de la pobreza
11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
12. Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte
13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo
15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición
16. Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

III. Competitividad del País

17. Afirmación de la economía social de mercado
18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica
19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental
20. Desarrollo de la ciencia y la tecnología
21. Desarrollo en infraestructura y vivienda
22. Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad
23. Política de desarrollo agrario y rural

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente
25. Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia
26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas
27. Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas.
28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial
29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa
30. Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional
31. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda
32. Gestión del Riesgo de Desastres
33. Política de Estado sobre los recursos hídricos
34. Ordenamiento y gestión territorial
35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento.

Antes de 2002 año en que surgen las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y las metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, el Perú ya tenía como marco orientador los compromisos derivados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM adoptados por la ONU en 2000. Para 2015, oficialmente de informó del cumplimiento de las 18 metas y parte de los 65 indicadores previstos, entre ellos, la reducción de la pobreza a menos de la mitad, la tasa de desnutrición crónica y la tasa de mortalidad infantil.

Con posterioridad al Acuerdo Nacional e independientemente de que las legislación peruana prescribe la obligación de que las agrupaciones políticas y movimientos electorales elaboren y lleven cabo sus respectivos planes de gobierno, en caso de ganar las justas electorales, el Gobierno Nacional convino en el diseño, discusión, aprobación y gestión del Plan Nacional de Desarrollo o Plan Bicentenario el Perú hacia el 2021 que, como ya se ha referido, tuvo marchas y contramarchas en su implementación por lo que no hay logros ya que se persiste en la fase de fortalecimiento institucional.

El CEPLAN viene trabajando en Plan Nacional de Desarrollo 2030 y el actual régimen tiene como orientación una directriz de Política General del Gobierno que se resume en los ejes siguientes:

Eje 1: Oportunidades, inversión social, agua e infraestructura

- ◆ *Lograr el nivel educativo que nuestro país merece y necesita.*
- ◆ *La salud centrada en las personas y que responda de manera rápida y eficiente a las necesidades del usuario.*
- ◆ *Reducción de la anemia y la desnutrición crónica infantil.*
- ◆ *Acceso a los servicios de agua y desagüe para todos los peruanos como objetivo de Estado.*
- ◆ *Viviendas urbanas y rurales con acceso a servicios básicos e infraestructura.*
- ◆ *Infraestructura que integra y conecta al país.*
- ◆ *Programas sociales de calidad. Garantizar que las poblaciones más excluidas accedan a servicios públicos y puedan desarrollar su potencial.*
- ◆ *País libre de violencia contra la mujer y desigualdad de género.*
- ◆ *La cultura como un instrumento para fortalecer nuestra identidad y unirnos como país.*

Eje 2: Seguridad Ciudadana y Lucha contra la corrupción

- ◆ *Seguridad Ciudadana. País seguro donde se respete y haga cumplir la Ley.*
- ◆ *Lucha contra el narcotráfico.*
- ◆ *Reforma del sistema de administración de justicia.*
- ◆ *País honesto y libre de corrupción.*

Eje 3: Empleo, formalización y reactivación de la economía

- ◊ *Generación de motores internos de crecimiento de corto, mediano y largo plazo.*
- ◊ *Empleos formales, productivos y con beneficios sociales.*
- ◊ *Pensiones dignas para todas las personas.*
- ◊ *Destrucción de proyectos prioritarios.*
- ◊ *Reforma del proceso de inversión pública.*
- ◊ *Reforma del proceso de inversiones público privadas.*
- ◊ *Reducción sustancial de la brecha de infraestructura social.*
- ◊ *Recaudación de recursos públicos de manera simple y eficiente.*
- ◊ *Agricultura próspera, competitiva y sostenible.*
- ◊ *Emprendedores de micro y pequeña empresa con oportunidades para desarrollo productivo.*
- ◊ *Expansión del comercio exterior.*
- ◊ *Formalización del tejido empresarial.*
- ◊ *Pesca y acuicultura modernas.*
- ◊ *Sostenibilidad ambiental.*
- ◊ *Minería. Aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo económico sostenible.*
- ◊ *Reducción de brechas de acceso a la energía.*
- ◊ *Turismo que aproveche la herencia cultural y biodiversidad.*
- ◊ *Política exterior sustentada en valores democráticos.*

Eje 4: Acercamiento del Estado al ciudadano

- ◊ *Modernización del Estado.*
- ◊ *Servidores públicos preparados y comprometidos.*
- ◊ *Simplificación de trámites administrativos.*
- ◊ *Fortalecimiento de la descentralización.*
- ◊ *Servicios públicos que respondan a las necesidades del ciudadano.*
- ◊ *Fortalecimiento y mejora de la gestión de conflictos sociales.*
- ◊ *Reforma institucional para el fortalecimiento democrático.*
- ◊ *Mejoramiento de las políticas públicas sobre buenas prácticas y estándares de la OCDE.*

No obstante, el Gobierno Nacional tiene su propia visión del futuro del país, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales o Municipalidades tienen sus propias visiones territoriales de desarrollo y basadas en los principios de autonomía, queda entendido que la construcción de la visión nacional compartida de desarrollo está, nuevamente en proceso, se reedita una situación propia de la inestabilidad que caracteriza a las instituciones estatales.

En medio de la incertidumbre sobre una visión de desarrollo que oriente el rumbo del quehacer nacional, desde 2015 el país está comprometido con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS de la ONU. En este caso, el Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los ODS a cargo del INEI (2016), da cuenta del progreso de 169 metas y 241 indicadores identificados con la realización de los ODS al 2030.

Respecto del Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los ODS, el INEI daba cuenta que en el caso peruano quedaba pendiente el reto de la generación de los indicadores nacionales, teniendo como tareas a dos años de lanzada la Agenda 2030, las siguientes:

1. *Crear mecanismos efectivos para el seguimiento, monitoreo, evaluación, financiamiento y difusión de los indicadores ODS en todos los niveles del Estado y la Sociedad Civil, con la finalidad de dar cumplimiento a la Agenda 2030;*
2. *Desarrollar un programa estadístico sectorial en torno a los ODS (fortalecer e integrar las actividades estadísticas);*
3. *Llenar los vacíos de información a través de la producción de datos y programas de accesibilidad para un mejor uso de los registros administrativos;*
4. *Adoptar un enfoque de modernización y producción de estadísticas integradas con sistemas y principios organizativos de diferentes fuentes administrativas;*
5. *Alimentar de manera permanente y oportuna el Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los ODS; y*
6. *Elaborar reportes técnicos acerca del cumplimiento de los ODS que compete a cada ministerio.*

Las deficiencias que evidencia el INEI en materia de identificación de los indicadores para medir el avance de los ODS en el país, demuestran una vez más, la fragilidad del sistema de planeamiento estratégico y la debilidad institucional del CEPLAN y este es un serio escollo a los propósitos del desarrollo nacional que al parecer no hay forma cómo corregir hasta la actualidad. Como ya se ha manifestado, el SINAPLAN no logra plasmar una sola visión del desarrollo nacional, viendo las marchas y contramarchas del Plan Bicentenario 2021.

La primera versión del Plan Bicentenario consensuada en el Acuerdo Nacional fue ratificada con el D. Supremo N° 054-2011-PCM con el cambio de Gobierno

se dispuso su revisión con el D. Supremo N° 089-2011-PCM y luego se amplió el plazo a dos años con el D. Supremo N° 051-2012-PCM para recién disponer su publicación en consulta con la R. Ministerial N° 138-2016-PCM que finalmente y, pese a que se argumentó su adhesión a los ODS, ha quedado desestimado con la nueva política general del Gobierno actual y vuelta a la versión original, mientras se tiene la tarea de la actualización al 2030.

Ante ese contexto de marchas y contramarchas y la falta de una visión del desarrollo nacional, el Consorcio de Universidades que agrupa a la Pontificia Católica del Perú, de Pacífico, de Lima y Cayetano Heredia (2016), en el marco del cambio de Gobierno 2016-2021 vio por conveniente ordenar y publicar un conjunto de iniciativas, bajo el título: Metas de Perú al Bicentenario, proponiendo diagnósticos y soluciones en torno a 11 temas, entre ellos, agricultura, minería y ambiente, desigualdad y pobreza, educación e innovación tecnológica, capital humano y productividad, política económica, infraestructura, inseguridad, anticorrupción y transparencia.

A su vez, la OCDE en el marco de promover y apoyar la institucionalización del país y corregir sus disparidades en materia de desarrollo al 2021 en sus aspiraciones de ser miembro activo de la organización, en un estudio sobre el desarrollo territorial de Perú (2016), viendo la fragilidad del SINAPLAN y la debilidad institucional de CEPLAN, ponía énfasis en la necesidad de volcar la atención en las regiones o departamentos por ser diversas y tener diferentes potencialidades de crecimiento.

La visión de la OCDE planteaba a Perú una nueva forma de concebir el desarrollo del país basado en el enfoque estratégico integral y de abajo hacia arriba (bottom-up) a hora de diseñar las políticas públicas permitiendo priorizar y adaptar las inversiones a las necesidades regionales. El estudio identificaba los desafíos siguientes:

1. *El proceso de descentralización iniciado el año 2002 requiere cambios en el régimen fiscal y de transferencia, y una estrategia coherente para aumentar las habilidades y capacidades a nivel subnacional. Así mismo, se requiere reforzar los mecanismos de coordinación tanto vertical como horizontal, atribuyéndole un papel más importante a las regiones, para que la descentralización pueda dar sus frutos en materia de mejoras en la provisión de servicios públicos.*
2. *Políticas sectoriales y de innovación que favorezcan la diversificación de la economía y la complejidad de la canasta exportadora del país, en base a una mayor estrategia de innovación de abajo hacia arriba (bottom-up) que genere un valor adicional a las exportaciones.*

3. *Incorporar un enfoque estratégico a las políticas urbanas y rurales; teniendo un mayor rol de los gobiernos regionales en la coordinación y adaptación de las políticas públicas a las realidades territoriales. Una mejor colaboración entre los gobiernos nacionales y subnacionales permitiría tener un enfoque que tome en cuenta las especificidades territoriales.*
4. *Mejorar las estadísticas territoriales y sistemas de información para favorecer la calidad de las políticas públicas.*

A partir de los núcleos contingentes queda claro que el país, no tiene más salida que, fortalecer el SINAPLAN y mejorar la institucionalidad de CEPLAN para poder fijar una visión nacional de desarrollo y señalar el rumbo a los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales para poder realizar los ODS, adoptando el enfoque territorial para orientar las inversiones a los factores que limitan el crecimiento económico e impiden el desarrollo social, es decir, avanzar en la reforma institucional para mejorar la gobernanza pública.

5.3. GOBERNANZA PÚBLICA

En materia de gobernanza pública entendida como aquella capacidad del Estado para dar preferente respuesta a las necesidades de mejor vivir de los ciudadanos y de la Sociedad, el trabajo mejor logrado hasta hoy, es el que corresponde a la OCDE (2016), tanto por su carácter multidimensional como por la profundización del diagnóstico y el acierto de poner en el centro de la reforma la idea de superar la debilidad institucional de la PCM.

Sin embargo, la recomendación o la idea de redefinir el rol de la PCM para que pueda dar más impulso político a las políticas públicas, asociándolo más al que cumple el MEF para reforzar su capacidad de entregar bienes y servicios públicos bajo una estrategia de desarrollo nacional multianual, es cuestionable porque el problema del MEF reside precisamente en el manejo centralizado de la Hacienda y en el modelo económico redistributivo de la alicaída riqueza nacional.

De acuerdo con el Estudio sobre la Gobernanza Pública del Perú, la OCDE expone sus retos y recomendaciones en torno a tres temas que se vinculan o se relacionan entre sí y, son los siguientes:

1. *Mejorar la vida de todos los peruanos: mejores políticas y servicios para un crecimiento más inclusivo.*

2. *Una administración pública que trabaja mejor para todos los peruanos: un gobierno más receptivo y responsable.*
3. *Descentralización para un crecimiento más inclusivo: mejor gobernanza para lograr regiones y ciudades más competitivas y resilientes.*

Mejorar la Vida de los Peruanos

Los retos socioeconómicos que enfrenta el Perú son en parte resultantes de debilidades históricas y estructurales del sistema peruano de gobernanza. Para atender con eficacia estas debilidades, el gobierno del Perú podría aumentar su potencial para implementar su agenda de política pública estratégica avanzando en la mejora de su gobernanza.

Retos Clave

La coordinación en el gobierno central y entre niveles de gobierno para buscar el cumplimiento de metas estratégicas enfrenta cuellos de botella institucionales y carece de enfoque claro.

Los persistentes silos institucionales y los retos de coordinación limitan la capacidad del Estado para alcanzar sus objetivos estratégicos con eficacia, lograr resultados para las personas y mejorar su transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

Doce unidades adicionales, con mandatos no directamente vinculados con la coordinación ni la implementación de la estrategia gubernamental, están también adscritas a la PCM. Este exceso de mandatos bajo la responsabilidad de la PCM la vuelve difícil de manejar.

Varios planes, entre ellos, el Plan Bicentenario, Agenda de Competitividad, Plan de Diversificación Productiva y Plan Estratégico de Exportación, no se encuentran interrelacionados, ni tampoco están integrados con instrumentos presupuestales. Pese a hacer frente a desafíos claves, no son vinculantes y sus objetivos estratégicos no se priorizan ni se coordinan adecuadamente.

Pese a los esfuerzos institucionales por mejorar el vínculo entre los sistemas de presupuesto y planeamiento estratégico, sin embargo, la coordinación entre la PCM y el MEF y la de estas con otras necesita ser reforzada.

Se ha mejorado el sistema de contrataciones del Estado, pero se necesita fortalecer la coordinación entre el MEF, la OSCE, PCM y otras entidades en los tres niveles de Gobierno para asegurar su aplicación efectiva.

Recomendaciones Clave

- ▶ *Fortalecer la capacidad institucional para superar silos y buscar un planeamiento estratégico del Gobierno en su conjunto, integral y multidimensional, que logre los resultados de manera más eficaz.*
- ▶ *Fortalecer la coordinación del Gobierno en su conjunto encabezada por la PCM para mejorar el planeamiento estratégico.*
- ▶ *Revisar el marco de gobernanza de gobierno digital para garantizar un compromiso de alto nivel y aportar la estrategia digital.*
- ▶ *Establecer un organismo central de supervisión para consolidar la actividad de políticas regulatorias que están por varios ministerios y diversos organismos públicos.*
- ▶ *Asegurar la implementación de un marco regulatorio de contratación pública en todos los niveles de Gobierno para hacer uso estratégico e integral de la contratación pública.*
- ▶ *Reforzar y consolidar el desarrollo de un servicio civil profesional, basado en méritos y orientado al desempeño.*

Una Administración Pública que Trabaja Mejor para Todos los Peruanos

Un gobierno que responda y rinda cuentas es un ingrediente importante de una gobernanza pública saludable que genere confianza pública en las instituciones del Estado. Una mejor regulación, un gobierno abierto y una activa participación ciudadana en el diseño de políticas públicas —así como en la provisión de servicios— contribuyen activamente al desarrollo socioeconómico, ya que coadyuvan a identificar aquellos servicios y políticas que verdaderamente responden a las necesidades de los ciudadanos y/o que fomentan la creación e innovación de las empresas

Retos Clave

- * *Utilización de principios y prácticas de gobierno abierto para fortalecer la transparencia.*
- * *Fomento de una mayor rendición de cuentas para los ciudadanos.*
- * *Asegurar la integridad y la rendición de cuentas en los procesos de contratación.*

Recomendaciones Clave

- *Fomentar una mayor rendición de cuentas y respuesta del Sector Público.*
- *Mejorar el uso de los principios y prácticas de gobierno abierto y acceso a la información.*

Descentralización para un crecimiento más inclusivo

La descentralización y el empoderamiento de los gobiernos subnacionales se introdujeron en 2002. Desde entonces Perú ha realizado esfuerzos importantes para implementar la estrategia de descentralización del país. La eficacia de las políticas de desarrollo regional que dan coherencia a las reformas estructurales será esencial para lograr un camino de crecimiento nacional más sostenible e inclusivo y aumentar la competitividad internacional. En efecto, las regiones y las ciudades son clave para lograr resultados en términos de crecimiento inclusivo a nivel nacional y mejorar las oportunidades para todos los peruanos sin importar dónde vivan.

Retos Clave

- ▶ *Dar un impacto duradero a la estrategia de descentralización por medio de una sólida gobernanza multinivel que mejore los resultados para los ciudadanos.*
- ▶ *Persisten pronunciadas disparidades regionales, pese a reducción de la pobreza, mientras que la descentralización fiscal requiere mayor claridad y de un reparto de las responsabilidades entre los distintos niveles de Gobierno.*
- ▶ *Desarrollo e implementación de políticas públicas integradas basadas en el territorio para impulsar el desarrollo económico y social de las ciudades y regiones para un crecimiento nacional inclusivo.*

Recomendaciones Clave

- ✦ *Fortalecer el diseño y la implementación de políticas regionales, urbanas y rurales en el marco de una estrategia de descentralización revitalizada.*
- ✦ *Fortalecer la gobernanza regional y local para lograr resultados más inclusivos.*

Como se observa, la propuesta de reforma de la gobernanza pública de la OCDE es multidimensional y allí reside su importancia, sin embargo, la medida de solución de fortalecer el rol de la PCM de ser una simple instancia de coordinación no pasa por asociarse al rol del MEF, sino adecuar el de este al marco de la reforma integral del Estado promovida por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y como resultado de la marcha del proceso de descentralización.

Si como sostiene la OCDE, un rol más definido de la PCM como centro de poder central asociado al MEF para distribuir bienes y servicios bajo una estrategia multianual cautelando el marco fiscal, colisiona con los propósitos de la postergada legislación de descentralización fiscal. La solución pasa porque el sistema de presupuesto abandone los criterios incrementales y discrecionales; y en su defecto, adopte el enfoque territorial y la periodicidad trianual.

La solución ya tiene práctica muy sólida y eso ayudaría a que los sistemas de inversión pública y contrataciones del Estado se descentralicen para adoptar el enfoque territorial y, respondiendo a la cultura de los marcos macroeconómicos multianuales, igualmente adopten la vigencia trianual. Estos cambios ayudarían no solo a la consecución de las políticas públicas, sino también, a asegurar cambios sustantivos en la calidad de vida de las personas.

5.4. POLÍTICAS PÚBLICAS

Los aspectos antes tratados sobre la Administración Pública y los hallazgos de la OCDE con relación al estado de la gobernanza pública, como también otros trabajos ya revisados y comentados, ilustran un país abundante de diagnósticos, planes y programas cada cual precisando las políticas públicas que lo inspiran y el horizonte de trabajo tentativo para lograr los propósitos, referidos a resultados y metas, sin embargo, las contingencias minimizan la acción del Estado.

Como bien lo sostiene la OCDE, por ser la reflexión más próxima, la desarticulación de los roles institucionales entre la PCM, el MEF y los demás sectores y, la fundada apreciación de que las brechas legislativas impiden la vinculación e interrelación de los más de dos millares de diferentes planes de desarrollo sectorial, regional y municipal, provocan que los esfuerzos y los recursos desplegados conviertan a las políticas públicas en la suma de buenas voluntades.

En efecto, la desconexión o la ausencia de vínculos e interrelaciones entre los diferentes planes de desarrollo que precisan la consecución de políticas públicas se explican por el modelo de gestión presupuestaria, toda vez que, ninguno tiene base presupuestal o comprende fuentes de financiamiento. Es difícil armonizar un plan de desarrollo que precisa políticas públicas a mediano y largo plazo con una asignación presupuestal de vigencia anual.

Si ya la asignación presupuestal de vigencia anual es un problema para el diseño de los planes de desarrollo y la determinación de las políticas públicas a mediano y largo plazo, otro problema es el alineamiento de los objetivos sectoriales, regionales y locales a los objetivos nacionales, toda vez y como queda demostrado, no hay en gestión y menos en proceso de implementación el Plan Nacional de Desarrollo o Plan Bicentenario el Perú hacia el 2021.

De momento, la confusión en materia de planeamiento es de magnitudes y, por tanto, la adecuada gestión de políticas públicas es más que discutible. Tomando como referencia la misma matriz del marco general de políticas del CEPLAN, para no hablar del incipiente desempeño del SINAPLAN, se tiene la

diversidad de políticas –de arriba hacia abajo– que deberían guardar un mínimo de coherencia, alineándose al Plan Bicentenario. Ver tabla que sigue:

TABLA N° 5.1

Políticas públicas e institucionalidad, según nivel de competencia

POLÍTICAS PÚBLICAS	INSTITUCIONALIDAD Niveles de competencia
MUNDIAL	
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Declaración de la ONU
PAÍS	
Políticas de Estado	Acuerdo Nacional
GOBIERNO NACIONAL	
Políticas Nacionales Política General del Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo o Plan Bicentenario Perú hacia el 2021
Políticas Sectoriales	Plan Especial Multisectorial Plan Estratégico Sectorial Multianual
GOBIERNO REGIONAL	
Políticas Regionales	Plan Regional de Desarrollo Concertado
GOBIERNO LOCAL	
Políticas Locales	Plan Provincial de Desarrollo Concertado Plan Distrital de Desarrollo Concertado
TODOS LOS NIVELES	
Políticas Institucionales	Plan Estratégico Institucional Plan Operativo Institucional

Lo que se grafica en la tabla anterior, es la correcta adscripción de las políticas públicas a los planes de desarrollo por niveles de Gobierno cubriendo el territorio, pero quebradas al no estar en gestión el Plan Bicentenario; pero lo más grave, reside en el hecho que los planes no van asociados al Sistema de Presupuesto que se rige por sus propias normas y la distribución por categorías o programas presupuestales.

Si políticas públicas como se las define, son el sustento de las funciones inherentes al Estado en su misión de organizar y prestar bienes y servicios para estimular el crecimiento de la economía y velar por el bienestar de la Sociedad de modo permanente y sostenible, no tienen en el presupuesto el medio o el instrumento técnico que asegure su adecuada implementación.

Como ya se ha referido, la gestión presupuestaria o el modelo de gestión del Sistema de Presupuesto, ha incorporado mecanismos como el presupuesto por resultados que, si bien proponen mejorar la calidad del gasto público orientando a que el Sector Público haga uso eficiente de los fondos, la programación y la asignación presupuestal no se rige por una demanda cierta o un cuadro de necesidades sino por criterios y esto colisiona con los principios de la Integridad pública.

Según la OCDE (2017) en el estudio sobre la Integridad pública en Perú, el sistema de gobernabilidad sólido que ofrezca políticas inclusivas y servicios públicos y mitigue los riesgos de corrupción es indispensable para mantener los resultados que ha logrado en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad, pero que habían lagunas existentes como el que la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción –CAN no incluya a todos los actores clave, dificultando su capacidad de garantizar eficazmente la coordinación y coherencia de las políticas.

Asimismo, que el marco legal y normativo peruano para promover una cultura de Integridad en la Administración Pública está fragmentado y, por lo tanto, tiene un impacto limitado en el cambio del comportamiento real de los funcionarios públicos. Además de que, las debilidades de la CAN y del Sistema de Control permiten la captura de las políticas públicas por el hecho que los intereses privados ejercen una influencia indebida en el diseño de las leyes y políticas, faltado fortalecer las regulaciones sobre el lobby y el financiamiento de la política.

Sin embargo, tan pertinente como relevante trabajo abundaba en recomendaciones de cómo emprender reformas para mejorar el sistema de Integridad que aseguren la deseable gobernabilidad en aspectos de lucha anticorrupción, Sistema de Control, Sistema de Administración de Justicia y financiamiento de la política, entre otras medidas de prevención y sanción, conducentes a impedir la captura de las políticas por el lobby, pero no abordaba la cuestión de cómo reformar la arcaica gestión del Sistema de Presupuesto.

Como ya se ha manifestado, el Sistema de Presupuesto es solo un mecanismo de redistribución del ingreso fiscal y la forma como asigna los recursos, obedece a criterios incrementales y discrecionales que controlan el gasto. La reforma de este sistema es para convertirlo en un instrumento del desarrollo nacional, orientando los recursos al financiamiento de las políticas públicas en beneficio de la economía (infraestructura) y de la Sociedad (provisión de servicios).

Demás está decir que el impulso dado al crecimiento de la economía y la satisfacción de prestar mejores servicios a la Sociedad con la reforma del Sistema de Presupuesto no solo dan sentido a las políticas públicas, sino también, aseguren la práctica de una cultura de Integridad basada en las políticas de prevención, el control y la efectiva rendición de cuentas, volviendo permanente y sostenible la gobernabilidad democrática.

En opinión del BID (2016), al tratar acerca de la capacidad del Estado para innovar su desempeño, sostiene que la desaceleración económica que sufre América Latina hace más urgente avanzar en la mejora de la calidad del gasto y en la agilización del Estado y que, la innovación debe estar en el corazón de la reinención del Estado moderno y de la modernización de la gestión pública, sobre todo en tiempos de austeridad fiscal.

Asimismo que, se asiste a un escenario de agotamiento de los modelos de gestión pública construidos bajo la tradicional lógica burocrática y que, de momento, se está en la cuarta revolución para reinventar el Estado, teniendo como eje de su accionar el ciudadano, en el sentido que, las políticas deben reorientar los servicios públicos hacia el bienestar de los ciudadanos.

La visión del BID, es que la innovación en el Sector Público obedece a una nueva dinámica de expansión de la economía digital y que la exigencia de mejorar la entrega de servicios a los ciudadanos, configura una especie de reforma de los servicios públicos de tipo transaccional en el que la integración, la simplificación y el gerenciamiento, ayudan a diagnosticar problemas específicos, planificar intervenciones, movilizar recursos y proyectar las capacidades necesarias para implementar las soluciones adecuadas.

A partir de tal apreciación y solo tomando como punto de referencia la política de descentralización que es la que provocaría un cambio radical en la estructura y funcionamiento del Estado, cualquier iniciativa de reforma está condenada al fracaso si no se comprende la efectiva descentralización fiscal. En este caso, la primera valla es la reforma del Sistema de Presupuesto que explica la alta centralización del poder público y con la descentralización fiscal gana el país.

En efecto, con la descentralización fiscal ganaría el país en la medida que la recaudación tributaria vería incrementada su base ya que el esfuerzo descentralizado fortalecería las políticas de formalización y una mayor y mejor recaudación permite el financiamiento sostenible de las políticas públicas regionales y locales o de las obligaciones de brindar mejores y oportunos servicios a los ciudadanos.

A propósito, datos de estadísticas tributarias de la OCDE (2017) muestran que Perú tiene dificultades fiscales para poder financiar la provisión de bienes y servicios públicos para mejorar la calidad de vida y de infraestructura para

impulsar la economía. Mientras en 2015 los ingresos tributarios totales como valor del PBI de América Latina representaron el 22,8% y en la OCDE el 34,3%; en Perú la relación era de solo 17,1%, casi la mitad. En cambio la relación en Argentina era de 32,1% y en Brasil de 32,0%. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 5.1

Comparativo de los Ingresos Tributarios Total como valor del PBI y Recaudación América Latina, según niveles de Gobierno, 2014
En %

Países Regiones	Ingresos Tributarios Como % PBI	Participación Recaudación Fiscal		
		Gobierno Central	Gobierno Estatad o Regional	Gobierno Local
Argentina	32,1	61,5	16,9	
Brasil	32,0	41,6	26,0	6,4
Uruguay	27,0	67,2		4,9
Belice	25,7	91,7		0,6
Bolivia	24,7	90,1		4,0
Costa Rica	23,1	59,3		3,2
Honduras	21,2	82,0		3,1
Ecuador	21,0	73,6		2,4
Venezuela	20,9	95,0		3,2
Nicaragua	20,9	75,7		
Colombia	20,8	71,9	4,5	11,1
Chile	20,6	86,7		7,6
Paraguay	17,9	80,6		3,0
México	17,4	73,3	4,4	1,6
El Salvador	17,3	89,3		1,4
Perú	17,1	86,2		2,8
Panamá	16,2	63,3		1,5
Guatemala	12,4	84,4		
Promedio ALC	22,8			
Promedio OCDE	34,3	53,4	16,7	7,6

Fuente: OCDE. *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe: 1990-2015*. OCDE Publishing, París. Marzo 2017.

Los datos muestran varias particularidades como el hecho que la mayor capacidad de recaudación fiscal está en los países de régimen federal como Argentina y Brasil y entre las repúblicas unitarias: Uruguay, Belice, Bolivia y Costa Rica. Por niveles de Gobierno, Argentina y Brasil muestran que la descentralización fiscal es aún mayor de los estándares que exhibe la OCDE y muy superior al régimen estatal de México y al regional de Colombia.

En cambio Perú presenta el modelo de Hacienda en Perú con una baja presión tributaria es competencia casi exclusiva del Gobierno Nacional, siendo nula la participación de los Gobiernos Regionales, mientras que los Gobiernos Locales apenas lo hacen con una mínima parte. En 2014 el 86,2% de la recaudación era atribución del Gobierno Nacional y el 2,8% competencia del conjunto de Municipalidades.

En el caso de los países desarrollados y de vieja tradición democrática como la OCDE, la relación en 2014 era: 53,4%, Gobierno Central; 16,7%, Gobierno Estatal o Regional; y 7,6%, Gobierno Local. En la región destacan los países de régimen federal como Brasil: 41,6% Gobierno Central; 26,0%, Gobierno Estatal; y 6,4%, Gobierno Local. Entre las repúblicas descentralizadas, destaca Colombia: 71,9%, Gobierno Central; 4,5%, Gobierno Regional; y 11,1%, Gobierno Local.

Como se puede observar, hay abrumadora coincidencia en la necesidad de reformar el Estado para que el Gobierno cumpla mejor la tarea social y asegurar que la eficacia y eficiencia de las políticas públicas resuelvan los problemas de los ciudadanos; sin embargo, la abundancia de tópicos y, sobre todo, los cálculos políticos o las generalidades, impiden ver con claridad qué tipo de reformas hacer y, algo más complicado, el cómo hacerlas. Las reformas integrales que se proponen, en seguida, hacen frente a este gran desafío.

5.5. GESTIÓN DE LA CALIDAD

La calidad entendida como la diferenciación positiva o la valoración subjetiva o la superioridad objetiva que una persona confiere a un bien o un servicio de origen privado o público es consustancial al desarrollo de la humanidad. Lo más novedoso que, se añade a ese ancestral término y contenido, es el de gestión que refiere a un conjunto de acciones administrativas que aporta una visión constructiva gradual.

Así la frase, gestión de la calidad hace referencia a un proceso orgánico y sistémico en permanente construcción o búsqueda constante de mejores estándares de mayor diferenciación o valoración o caracterización superior

de bienes y servicios públicos o privados, a cuyo empeño se incorporan o intervienen varios componentes: principios, prácticas, instrumentos, medios y recursos.

En tiempos recientes y desde el punto de vista de proceso de desarrollo económico y social, gracias a la internacionalización de la industria y la masificación del comercio mundial, diversos trabajos especializados sobre economía, ciencia política y tecnología, identifican cuatro grandes planos de acción gradual atribuidos a la búsqueda constante de la calidad y bajo el enfoque sistémico, como son: inspección, control, aseguramiento y calidad total.

En atención a ese último eslabón de la calidad total, la gestión de la calidad se conceptualiza como el conjunto sistémico de operaciones o acciones orientadas a investigar, diseñar, planificar, organizar, dirigir y controlar el proceso de mejora de la calidad de los bienes y servicios públicos o privados. Desde esta perspectiva, se han configurado dos esferas naturales de trabajo: la regulación y la competitividad, pero con la salvedad de que ninguna es excluyente.

Esas dos esferas de trabajo llevadas a la práctica común, indican que la regulación firme (reglamentos, normas, metrología, autorizaciones, acreditaciones y conformidad), y cuanto menos compleja sea, es mejor porque eleva el nivel de competitividad; y a la inversa, la competitividad siendo más exigente con la calidad motivada por los gustos y preferencias de los ciudadanos y los públicos, se fundamenta en la pertinencia y relevancia de la regulación.

Superadas las disquisiciones teóricas generales, interesa manifestar que en la actualidad, la gestión de la calidad a nivel mundial ha adoptado la tutoría de la Organización Mundial del Comercio –OMC y se rige por los estándares e instrumentos internacionales que establece la Organización Internacional de Normalización –ISO (por sus siglas en inglés) creada en 1947 como una organización independiente que luego pasó a ser considerada una instancia consultiva del Consejo Económico y Social de la ONU y, a la vez, trabaja activamente en 196 países.

De acuerdo con el portal oficial de la ISO, la gestión de la calidad a que se refiere la Norma ISO 9000, implica un conjunto de elementos (normas, procesos, medios, control, etc.) que intervienen articuladamente dentro de un proceso complejo y para que este sea ordenado y no un caos, adopta el carácter de sistema. A partir de esa primera Norma le ha seguido toda una generación.

Precisamente, la Norma ISO 9001-2015 es la que masifica la práctica del sistema de gestión de la calidad –SGC, bajo el enfoque siguiente:

El SGC es un conjunto de elementos interrelacionados que interactúan para establecer políticas, objetivos y procesos con el fin de lograr dichos objetivos. Un sistema de gestión puede definirse para determinadas disciplinas, para las finanzas de la empresa, asuntos operacionales o la gestión de la calidad.

Lo que hay que tener en cuenta es que todo sistema de gestión tiene límites y hay aspectos donde los requisitos que lo definen pueden aplicarse o no. Esto es lo que llamamos alcance de un sistema de gestión. La determinación del alcance del SGC incluye los procesos necesarios para garantizar que el sistema contiene todo el trabajo necesario para completar las actividades planificadas con éxito.

La organización debe establecer, implementar, mantener y mejorar de forma continua el SGC, incluyendo los procesos necesarios y sus interacciones, en concordancia con los requisitos de esta Norma Internacional. La organización debe acordar los procesos necesarios para el SGC y su aplicación a través de la organización, y debe:

- a. Establecer las entradas requeridas y las salidas esperadas de tales procesos.*
- b. Determinar tanto la secuencia como la interacción de estos procesos.*
- c. Determinar y aplicar los criterios y métodos necesarios para asegurar la eficacia de la operación y el control de estos procesos.*
- d. Estipular los recursos necesarios para estos procesos y asegurar que están disponibles.*
- e. Asignar responsabilidades y autoridades para estos procesos.*
- f. Manejar los riesgos y oportunidades determinados de acuerdo a los requisitos del apartado 6.1.*
- g. Evaluar tales procesos e implementar los cambios necesarios para asegurar que estos procesos logran los resultados previstos.*
- h. Mejorar los procesos y el SGC.*

De modo pues que la presencia y acción de la ISO como organismo internacional competente para la regulación de la calidad y del desempeño de los SGC cubre casi todos los países alrededor del mundo, entre ellos, Perú. Al respecto, un trabajo del BID (2011) sobre el diagnóstico del SGC peruano, hacía mención de que la institución tuvo origen en el tratado de Obstáculos Técnicos al Comercio –OTC suscrito con la OMC.

Asimismo, motivada como una medida preventiva ante posibles impactos negativos provocados por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios –AGCS también de la OMC. Según el BID, a partir de la identificación de las debilidades y fortalezas del SGC, la expectativa del MEF (contraparte peruana ante la OMC), era sustentar iniciativas de su reforma para mejorar la competitividad del país.

Entonces el BID a partir del diagnóstico y el plan de acción resultante del proyecto “*fortalecimiento Infraestructura Calidad Perú*”, apoyaba la realización de la idea del MEF de escalar en 2012 hasta el puesto 25° en el ranking mundial de facilidades para hacer negocios que publica el Banco Mundial (*Doing Business*) desde la posición 35° que ocupaba en el Informe 2011 de entre 183 economías evaluadas.

El estudio que comprendió los cinco pilares del SGC (reglamentos, normas, acreditación, metrología y evaluación de la conformidad), además de identificar al INDECOPI como organismo responsable de las actividades de normalización, acreditación y metrología que era el único entre sus pares del mundo que no hacía visible esas palabras, arribó a las conclusiones siguientes:

- ⊖ *No existe ningún órgano transversal de establecimiento de estrategias, asignación de recursos, coordinación e información formal entre los diferentes agentes responsables de los pilares del SGC, con la excepción de determinados casos sectoriales, como es la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria -COMPIAL;*
- ⊖ *Dicha coordinación e información se hace necesaria entre todos los pilares y hacia aquellas instancias responsables de autorizar o de realizar verificaciones en el ámbito reglamentario;*
- ⊖ *La falta de mecanismos de coordinación y de estrategia general del Estado repercuten en una excesiva tendencia a que cada instancia resuelva casi exclusivamente sus propias necesidades con sus propios recursos y criterios, dando lugar en la práctica a una falta de resolución de aspectos de interés general o de otros ámbitos de competencia por no mencionar la proliferación de diferentes soluciones;*
- ⊖ *En el ámbito internacional no existe un único modelo institucional y de dependencia y supervisión respecto a los diferentes poderes del Estado. Sin embargo, no es usual un grado de descentralización tan elevado como sucede en el Perú, puesto que prácticamente en todos los países analizados existe claramente una autoridad con liderazgo en la coordinación y supervisión de la infraestructura de la calidad; y*
- ⊖ *Esta situación de falta de visión estratégica y coordinación del SGC por parte del Estado peruano está provocando una duplicación de recursos innecesaria que contrasta con la realidad de que se necesitan, en general, más recursos para cubrir aspectos no suficientemente cubiertos en la sociedad.*

Esas conclusiones, apoyaron la creación del Instituto Nacional de Calidad – INACAL (2017) como ente rector y máxima autoridad técnico normativa del

Sistema Nacional para la Calidad y responsable de su funcionamiento. Según la Ley N° 30224, el INACAL, *busca que las empresas cuenten con estándares y certificaciones nacionales e internacionales que les permitan obtener productos y servicios competitivos en los mercados, nacionales e internacionales, así como promover entre la ciudadanía que la calidad es un derecho de todos.*

Dos años después de iniciadas las operaciones, el INACAL en su Memoria de Gestión de 2016 detallaba las dificultades que le restaban capacidad para un mejor desempeño, al preciar lo siguiente:

1. *Insuficiente demanda de normas que brinden mayores servicios de Infraestructura de la Calidad.*
2. *Limitado conocimiento de las funciones del INACAL y criterios de calidad en las decisiones de consumo de la población.*
3. *Insuficientes expertos técnicos y evaluadores para atender los procesos de acreditación y evaluación.*
4. *Insuficiente información sobre necesidades de la Infraestructura de la Calidad identificadas de forma integral para sectores.*

Las citas anteriores, vienen al caso, por cuanto, explican los resquemores o el asalto de desconfianza que suscita entre los agentes económicos y la ciudadanía cuando se precisa la necesidad de hacer reformas integrales u otras de mejora de la legislación en materia política, económica o de presupuesto, inversión pública y la nueva ley de descentralización fiscal, en el entendido que se abren las puertas a mayor regulación, agravando la situación actual de alta e ineficiente burocratización que, casi siempre, se asocia al tamaño del Estado.

De acuerdo con el Índice de Competitividad Global –ICG 2016-2017 del WEF (2016), Perú ocupa el puesto 67° de un total de 138 economías evaluadas; sin embargo, por el subíndice de factores de innovación y sofisticación retrocede al puesto 108° y lo mismo se observa, en la medición del pilar Instituciones que pasa a la posición 106°. Dentro de este pilar, el país retrocede a los últimos lugares en competitividad: carga de la regulación gubernamental, puesto 134°; eficiencia del marco jurídico para la resolución de controversias, puesto 129°; y eficiencia del marco legal, puesto 110°.

El mal clima para los negocios que ofrece Perú, también lo ratifica el Informe 2017 Haciendo Negocios del Banco Mundial (2016), que lo ubica en el puesto 54° del ranking de un total de 190 economías evaluadas. Este registro indica un grave deterioro con relación al Informe 2011 que lo ubicaba en el puesto 35° y, según el BID, había sobrada confianza de escalar hasta la posición 25° y no al revés.

Esa situación no corresponde con la experiencia que se hace visible en otros países evaluados por el Banco Mundial. Efectivamente, la 14ª edición del Informe Haciendo Negocios, hace mención de que en 1983 un estudio del doctor Hernando de Soto determinó que los trámites burocráticos para abrir un negocio en Perú demandaban 289 días; pero con los progresos regulatorios, en 2016 era posible hacerlo en solo 20 días en 130 economías.

La misma fuente indica que en Perú hay progresos, pero aún insuficientes, toda vez que se requieren 97 días para cumplir los trámites burocráticos exigidos para la apertura de un negocio. Esta percepción también la hizo evidente el ICG 2016-2017 del WEF que estima un plazo de 109 días para el mismo propósito. A todo esto, lo más preocupante en materia de competitividad, es la versión del jefe de la Oficina de Estudios Económicos del INACAL de que solo el 1% del total de 1'382,899 empresas formales en Perú cuentan con sistemas de gestión de la calidad (RPP. Noticias, 06-07-2016).

Como se aprecia, la cuestión de la regulación en Perú es un serio problema que no solo resta la capacidad competitiva de la industria y el comercio nacional, sino también, obtener mayores beneficios de la inserción del país en la economía global. Según consta en el tercer informe del avance de la Agenda de Competitividad 2014-2018 del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización –CNCF (2016), uno de los desafíos pendientes en materia de eficiencia sigue siendo el déficit de calidad regulatoria.

A propósito, el estudio de la política regulatoria en Perú de la OCDE (2016), ha revelado la ausencia de una regulación clara y predecible que se sustenta en los hallazgos siguientes:

- ❑ *Perú carece de una política regulatoria de gobierno integral, a pesar de contar con muchos elementos que formarían parte de ella.*
- ❑ *Los programas y estrategias de política regulatoria están dispersos en los ministerios y agencias, o dentro de las oficinas de un ministerio determinado. Además, no existe supervisión para el trabajo de estas oficinas.*
- ❑ *Aunque se cuenta con algunos de los componentes, Perú no tiene un sistema formal para evaluar las propuestas de regulación y las regulaciones que están sujetas a modificaciones, con el objetivo de identificar si existe un beneficio positivo neto a la sociedad y si son coherentes con otras políticas gubernamentales.*
- ❑ *La Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) evalúa la calidad de las propuestas regulatorias o sus modificaciones, pero sólo las regulaciones con impacto multisectorial.*

- ❑ *Los inventarios de leyes, reglamentos y trámites son de difícil acceso, y no hay un registro único que los incluya a todos; esto genera incertidumbre para los ciudadanos y las empresas en cuanto a las obligaciones legales que deben cumplir.*
- ❑ *Aunque existe una estrategia de simplificación administrativa en funcionamiento, no hay una línea de base para medir las cargas administrativas, lo cual puede dificultar la orientación de recursos y la comunicación de resultados.*
- ❑ *No existe una política general sobre cumplimiento y aplicación regulatoria en las agencias gubernamentales, y tampoco existen siempre manuales o guías para llevar a cabo inspecciones.*
- ❑ *Perú no ha desarrollado una política regulatoria para gobiernos sub-nacionales, y como resultado existe una coordinación limitada entre los niveles de gobierno central y sub-nacional para lograr tener un marco regulatorio nacional coherente y promover buenas prácticas y herramientas regulatorias.*
- ❑ *Los reguladores económicos en Perú cuentan con un alto grado de independencia para ejercer presupuesto y tomar decisiones, y muestran prácticas de transparencia y rendición de cuentas más desarrolladas que los órganos del gobierno central. No obstante, éstos aún dependen del gobierno central para varios asuntos administrativos y de recursos humanos, su carácter independiente garantiza prácticas de rendición de cuentas más profundas, y necesitan adoptar un proceso sistematizado para evaluar los borradores de regulación.*

Otro aspecto relevante del estudio, estaba referido a la gobernanza de los organismos regulares (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento –SUNASS, Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones –OPSITEL, Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería –OSINERGMIN y Organismo Supervisor de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público –OSITRAN) que, por el hecho de estar adscritos a la PCM, no quedaba clara su total independencia del Gobierno Nacional de quien depende su financiamiento y podría influenciar en sus decisiones.

En torno a esos hallazgos y la discutible independencia en la toma de decisiones de los organismos reguladores en vista que parte de los servicios como el saneamiento y la energía son prestados por empresas estatales, la OCDE tenía las recomendaciones siguientes:

- *Establecer un órgano supervisor que concentre la mayor parte, si no es que todas, las actividades y herramientas de política regulatoria que actualmente se encuentran dispersas en diversos ministerios, agencias y oficinas.*

- *Emitir una declaración de política sobre política regulatoria con objetivos claros, e incluir esta declaración en una ley u otro documento legal vinculatorio. Esta declaración debe contener todas las estrategias y herramientas específicas para una gestión eficaz de todo el ciclo de gobernanza regulatoria: desde la evaluación ex ante de la propuesta regulatoria, incluyendo el diseño de la regulación basada en evidencia; consultas públicas y participación de los actores involucrados; simplificación administrativa y revisión del inventario de regulación, incluyendo la evaluación ex post; inspecciones e implementación; y planeación prospectiva.*
- *Asimismo, deben considerarse varios elementos como parte de la adopción del análisis de impacto regulatorio (RIA):*
 - + *Todas las propuestas regulatorias y las RIA deben ponerse a disposición del público para consulta durante un mínimo de 30 días.*
 - + *Las consultas deben ser sistemáticas en las primeras etapas cuando se están definiendo las opciones de política y se están desarrollando los análisis de impacto, y una vez que se han elaborado la propuesta regulatoria y el borrador de la RIA.*
 - + *Los comentarios del público también deben estar disponibles y las agencias regulatorias deben rendir cuentas de su tratamiento.*
- *Crear un registro central en línea y de acceso gratuito de leyes y otros instrumentos regulatorios que esté completo y actualizado.*
- *Medir las cargas administrativas generadas por trámites y obligaciones de información.*
- *Otorgar a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas más independencia, incluyendo un esquema para un proceso de toma de decisiones más independiente y un órgano de gobierno, de forma que pueda desempeñar sus funciones de forma más eficaz.*
- *Incluir la política de inspecciones y cumplimiento de las regulaciones como parte integral de la política regulatoria. Desarrollar directrices generales relacionadas con los objetivos, tales como códigos de conducta y prevención de la corrupción, organización y planeación de inspecciones, así como de transparencia.*
- *Al emitir la declaración de política regulatoria, incluir medidas formales de coordinación con los gobiernos sub-nacionales para promover un marco regulatorio nacional coherente, tales como conferencias para intercambiar prácticas, centros de atención y documentos de guía; y promover activamente*

la adopción de herramientas regulatorias tales como el análisis de las propuestas regulatorias, consulta pública y participación de los actores interesados.

- *Fortalecer la gobernanza de los reguladores económicos al revisar sus vínculos legales con el gobierno central para fortalecer su toma de decisiones; al mejorar las políticas actuales para hacer que los reguladores sean más responsables ante el gobierno central, el Congreso y el público en general; y al introducir un sistema de evaluación ex ante del impacto.*

La lección que aporta la tragedia nacional de tener una débil institucionalidad en materia de regulación que condiciona la competitividad e impide la obtención de más y mejores beneficios de la inserción del país en la economía global, no es la inexistencia de una política regulatoria sino, más bien, la práctica de una persistente cultura legislativa y normativa carente de una visión integral y contraria a la genuina labor de promoción y apoyo a la gestión descentralizada del Estado que, tiende a multiplicar organismos públicos con la consecuente atomización de competencias y funciones.

En ese contexto, la búsqueda de soluciones por muy sofisticadas que sean frente a problemas de tipo estructural como es la pobreza, la desigualdad y la corrupción sistémica como vicio del centralismo, no pasan por medidas aisladas como la pretensión de desburocratizar el Estado relacionándolo con su tamaño y no por la alta concentración de la toma de decisiones de tipo administrativo.

La reflexión es que, para tener un Estado al servicio de la Sociedad y solvente para apoyar la promoción y provisión de infraestructura y equipamiento que impulsen la expansión de la economía y la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos para mejorar la calidad de vida, se requieren con urgencia reformas integrales que modifiquen la arcaica estructura y funcionamiento centralizado del Estado.

5.6. REFORMAS INTEGRALES

A menudo, y siempre del lado oficial u oficioso no pocos ciudadanos asocian la idea de que las reformas integrales en su enfoque multidimensional se circunscriben al arreglo del ámbito administrativo del Estado; en cambio, otros más reflexivos entienden que se trata de medidas orientadas a modificar o cambiar la estructura política de cómo se organiza y funciona el Estado y su efecto integrador del territorio físico, social, económico y cultural.

Tampoco se puede soslayar el hecho de que hay posiciones intermedias o aquellas que adoptan la defensa de la gobernabilidad frente a la posible amenaza del caos, impulsando medidas o iniciativas de reforma que delegan competencias y funciones a diversos niveles, pero sin capacidad de decisión, o si la trasladan o transfieren las atribuciones, no renuncian al control y la vigilancia de la disponibilidad de los medios o los recursos públicos.

Este enfoque intermedio es el que caracteriza al actual proceso de descentralización que no es integral sino incompleto, por cuanto, no se avanzó en la materia fiscal (financiamiento) que cerraba el círculo de la política (autonomía), económica (decisión de gasto) y administrativa (competencias y funciones) y, tal como tenía que suceder en algún momento, está paralizado al no avanzar hacia la conformación de regiones y con una mala imagen ante la opinión pública que lo considera oneroso y ganado por la corrupción.

En ese contexto, la defensa interesada de parte de los actores involucrados no es suficiente para acallar muchas voces que claman la desactivación del proceso en marcha hasta volver a concertar y consensuar el diseño de una nueva política de descentralización. Mientras tanto, hay voces responsables que observan una invaluable resiliencia en el proceso para impulsar su relanzamiento en el camino a la ansiada regionalización, siendo vital la intervención de una tercera generación de reformas de tipo integral o estructural.

Así como la OCDE (2017), sostiene que la regulación junto con la política fiscal y monetaria es una de las palancas claves para que los gobiernos logren objetivos políticos de prosperidad económica y bienestar social, mediante reglas de juego que fomenten el buen funcionamiento de los mercados y protejan los derechos de los ciudadanos con la provisión de bienes y servicios esenciales; el mejor camino para lograr una regulación idónea, es la descentralización.

Igualmente y como bien lo sustenta el BID (2016), en el sentido que, la innovación debe estar en el corazón de la reinención del Estado moderno y de la modernización de la gestión pública y, por tanto, la reforma regulatoria y la simplificación administrativa adquieren una nueva dinámica para lograr un Estado más ágil y desburocratizar el accionar público, la transformación de la tradicional Administración Pública solo es posible con una efectiva descentralización.

En la misma reflexión se requiere un nuevo modelo de prestación de servicios que priorice los resultados en lugar de los procesos y los productos y, sobre todo, uno que remplace el tradicional centrado en el programa presupuestal por uno centrado en el ciudadano, es posible con un Estado efectivamente descentralizado, capaz de acercar el ejercicio público al ciudadano.

Con la descentralización del Estado es posible un gran salto cualitativo y cuantitativo en el camino a que los tres niveles de Gobierno, instituidos con el inicio de la República, modernicen la prestación de servicios y que los ciudadanos los reciban de manera más efectiva, eficiente y con mayor capacidad de acceso.

En suma, la descentralización constituye la reforma integral o estructural más audaz del Estado y, por tanto, la inobjetable oportunidad para modernizar el arcaico aparato público para ponerlo al servicio de los ciudadanos. Acabar con el centralismo que sustenta la pobreza y la desigualdad, significa descentralizar el poder y, detener y erradicar la corrupción enquistada.

Sobre el particular, la literatura da cuenta de varios textos de propuestas, no obstante y siendo consecuente con el reclamo histórico de los pueblos de Perú profundo, se repone al debate nacional y a continuación la plataforma de reformas integrales: políticas, económicas, administrativas y fiscales.

5.6.1. Reformas Políticas

Desde el punto de vista de reforma del Estado, por reformas políticas se refiere al conjunto de modificaciones a la Constitución Política de Perú o nueva legislación de desarrollo constitucional, entre ellas, las siguientes:

Tanto la política de Estado del Acuerdo Nacional como la Ley General de Educación han previsto una asignación presupuestal no menos del 6% del valor del PBI para garantizar la universalización de la Educación Pública, pero como ello no se cumple, es imperativo la modificación del **Artículo 17° de la Constitución**, agregando el párrafo que sigue:

“El Estado destina no menos del 6% como valor del producto bruto interno en la Ley de Presupuesto del Sector Público al financiamiento de la función de Educación”.

Entre los deberes primordiales del Estado no se confiere privilegio alguno a la Educación, para ello urge modificar el **Artículo 44° de la Constitución**, agregando la frase que sigue:

“El Estado garantiza el derecho a la Educación”.

Tanto la reposición como la construcción del capital físico como la infraestructura productiva y económica además del equipamiento de servicios públicos cabe vez de mayor envergadura, exigen de plazos, procesos y montos que exceden el año fiscal, pero también la articulación a las prioridades de desarrollo territorial que propone el Sistema de Planeamiento Estratégico.

Además de ello el MEF ya ha desarrollado el instrumento del Marco Macroeconómico Multianual por periodos trianuales, proyectando un futuro mediato sin mayores riesgos, motivo por el cual, urge la modificación del **Artículo 77° de la Constitución**, agregar el texto siguiente:

“La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que trianualmente aprueba el Congreso. El presupuesto se asigna en función de los objetivos que establece el Sistema de Planeamiento Estratégico”.

Lo mismo con el **Artículo 78° de la Constitución**, sobre el procedimiento de presentación para su debate y aprobación:

“El presidente de la República envía al Congreso el proyecto de ley de presupuesto dentro del plazo que vence el 30 de agosto cada tres años”.

La Unicameralidad como mala herencia de la autocracia es insostenible. La experiencia de la mala calidad de la legislación y la crisis de representación que explica el déficit democrático, contribuyen también a las deficiencias de la función de fiscalización y la de control político, por esta razón y por otras, es imperativo el retorno a la Bicameralidad.

Al efecto, urge la **Reforma constitucional del capítulo I del Título IV sobre el Poder Legislativo**, a fin de instituir la Bicameralidad.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo como resultado del avance del proceso de descentralización, ha conferido un nuevo rol a la PCM como coordinador de la gestión de la política general del Gobierno Nacional y, a la vez, tiene bajo su dirección más de 37 organismos públicos, hecho que obliga a la modificación del **artículo 123° de la Constitución**, incorporando el inciso siguiente:

“Coordinar la ejecución de la política general del Gobierno”

La **Reforma Constitucional del artículo 199° dada con la N° 27680**, generó un vacío al decir que las regiones y las municipalidades rinden cuenta a la Contraloría y son fiscalizadas de acuerdo a ley, limitando la atribución del Congreso. En este caso, se debe precisar lo siguiente:

“Son fiscalizadas por el Congreso de la República y otras entidades de acuerdo a ley”.

Junto a la propuesta anterior de mejorar la fiscalidad y correcto desempeño de las autoridades y funcionarios en el cumplimiento de sus propuestas de Gobierno que implican uso de bienes y recursos públicos, es indispensable discutir y aprobar una ley de control político, por la cual se haga extensiva la función a todos los

cuerpos legislativos: nacional (Congreso), regional (Consejo Regional) y local (Concejo Municipal) de modo que se articulen las cuatro funciones básicas de los parlamentos modernos: representación, legislación, fiscalización y control político.

También se hace necesaria la **modificación de la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783** o también, optar por una ley específica que instituya el Consejo Nacional de Descentralización y Regionalización como autoridad autónoma y rectora de la gestión y desarrollo tanto de la política como del proceso de descentralización que implica la realización de un plan nacional de descentralización y otro de regionalización.

Qué se reforma: el Sistema Electoral o el Sistema Político

Dentro de la plataforma de reformas políticas, un desafío pendiente es cerrar el déficit democrático y superar la crisis de representatividad y desafección ciudadana de las instituciones y las organizaciones políticas que, según el último ranking de Índice de Democracia de la prestigiosa revista británica *The Economist*, Perú tiene una Democracia defectuosa y no una plena como debería corresponder a un país desarrollado.

Para ese desafío, la consolidación de la institucionalidad del Sistema Político con base en la profundización de la Democracia y no en una cultura electoral que atomiza la competencia inorgánica electoral, animando la participación desmedida de organizaciones electorales carentes de principios institucionales que les brinden estabilidad y organicidad, capaces de contener la corrupción.

De momento el Congreso de la República lleva entre la agenda legislativa un paciente debate sobre la reforma del Sistema Electoral sobre la base de una propuesta de codificación electoral que le alcanzó el Jurado Nacional de Elecciones –JNE; y otra, de reforma electoral que trabajó de forma multidisciplinaria un grupo de trabajo que creó para tal fin dentro de la Comisión de Constitución y Reglamento.

En la iniciativa del JNE (Oficio N° 00515-2017-P/JNE), la propuesta se limita a una prolija codificación electoral que sistematiza e integra tres componentes legislativos básicos del viciado e inviable Sistema Electoral existente: organismos rectores, procesos electorales y organizaciones políticas en la que introduce dos figuras nuevas: la democracia interna y el financiamiento público y privado.

En la que corresponde al Grupo de Trabajo de estudio de la Reforma Electoral de la Comisión de Constitución y Reglamento (Oficio N° 360/2016-2017-PEDP-CR), la propuesta se sustenta en los textos de 19 proyectos de ley sobre reforma electoral y 3 proyectos de ley sobre reforma constitucional, entre los que destaca la incorporación del Senado; pero que no lograr trascender la sistematización y actualización de la legislación que sustenta el actual Sistema Electoral.

En tanto las dos propuestas de reforma electoral se limitan a la mejora del actual Sistema Electoral que solo surtirán efecto en la eficacia, eficiencia y transparencia de los calendarios electorales (generales, 5 años; regionales y municipales, 4 años), no ofrecen nada nuevo para la mejora del Sistema Político, es más de lo mismo como ya ocurrió con más de treinta normas electorales sancionadas en los últimos 25 años.

Visto así el panorama marcado por la prioridad electoral que es más de carácter coyuntural, resulta incomprensible que el momento de crisis de gobernabilidad y precaria institucionalidad, que en gran parte explican las crecientes denuncias por casos de abuso de poder y corrupción, como también, la alta desafección ciudadana con la política, no sea aprovechado para la reforma del Sistema Político atacado por una severa crisis estructural.

Lo que viene ocurriendo con el debate nacional trastocado por un inocultable sesgo coyuntural y sin trascendencia para la historia política nacional, hecha por tierra los reclamos por cerrar las brechas entre el Sistema Político y el Sistema Económico que sin controles profundiza la desigualdad porque el modelo de libre mercado es inequitativo y no distingue lo público de lo privado.

La reforma ideal del Sistema Político para lograr una Democracia plena consiste en afianzar la trípode: régimen político (Bicameralidad), institucionalidad política (Sistema de Partidos Políticos) y régimen electoral (Sistema Electoral), tal ha sido el legado del notable investigador italiano Giovanni Sartori un abierto y confeso defensor de la Democracia.

5.6.2. Reformas Económicas

Las reformas de tipo económico tienen que ver, no con modificaciones constitucionales, sino con la revisión y modificación del **Sistema de Planeamiento Estratégico** para adoptar el enfoque económico en la concepción, diseño y gestión del plan nacional de desarrollo y el alineamiento de los planes regionales de desarrollo concertado y de los planes provinciales y distritales de desarrollo concertado.

Mediante el enfoque económico es posible orientar el gasto público a promover y apoyar la diversificación productiva nacional para lograr la expansión de oportunidades de vida y empleo a la gente en el interior del país. Hasta hoy y en marco del artículo 58° de la Constitución, la concepción de la gestión de los planes de desarrollo es el enfoque social, en el sentido que, la orientación es a la distribución de bienes y servicios (salud, educación, etc.) y muy poco a la producción (infraestructura).

Este aspecto, exige también que el **Sistema de Inversión Pública** a la par con el **Sistema de Presupuesto** adopten el enfoque territorial para orientar la acción del Estado al aprovechamiento de las potenciales de desarrollo consistente en recursos naturales o capital natural, mediante la inversión pública en la construcción y equipamiento de infraestructura productiva y económica (carreteras, puentes, irrigaciones, energía, etc.).

En ese orden de ideas es pertinente sancionar la ley que aprueba el Plan Nacional de Diversificación Productiva y posibilita la articulación de los esfuerzos y recursos de los Ministerios de Ambiente, Agricultura y Riego, Producción y Comercio Exterior a la modificación del desfasado modelo primario exportador que ha sobrevivido a las fracasadas políticas sustitutivas de importaciones por la industrialización.

También debe incluirse en esta plataforma, la revisión y modificación de la organización y funcionamiento de PROINVERSIÓN para asegurar la descentralización de la gran inversión que incluye las concesiones, la práctica de obras por impuestos y las contrataciones en la modalidad de obra pública o asociaciones público-privadas, entre otras.

5.6.3. Reformas Administrativas

Este grupo de reformas busca resolver el conflicto de competencias entre los Ministerios y los Gobiernos Regionales generado con la transferencia de las funciones sectoriales, en cumplimiento de la legislación sobre la descentralización; asimismo, la paralización del proceso de modernización de la gestión pública, a raíz del embalse de arreglos institucionales provocados por la Ley N° 29158.

En efecto, la Tercera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o LOPE, sobre la adecuación de las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo, dispuso que una vez calificadas, todas las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a un (1) año, adecuarían sus organizaciones y funciones a lo establecido por la ley.

Es decir, por la LOPE se obligó a que todos los Ministerios por ley expresa debían aprobar su nueva estructura orgánica y funciones adecuadas al contexto de la descentralización, en el que ya no debían asumir funciones ejecutivas, sino directivas y normativas de la gestión de las funciones sectoriales. Así lo dice la ley y eso, que se sepa, todavía no ha ocurrido.

En esta misma plataforma de demandas legislativas se requiere una **nueva Ley de Gestión Presupuestaria del Estado**, para que convierta al presupuesto

público en un instrumento de desarrollo nacional y uno de asignación de fondos; asimismo, adecuarse a la periodicidad trianual en armonía con las proyecciones de los Marcos Macroeconómicos Multianuales –MMM.

Del mismo modo se requiere una **nueva Ley de Inversión Pública**, en vista que el Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones –INVIERTE.PE que deroga la Ley del SNIP, no ha resultado ser la solución para cerrar la brecha de infraestructura que condiciona el aumento de la productividad y la mejora de la competitividad.

Tampoco ha sido solución optar por otro régimen laboral en materia de gestión de recursos humanos por lo que se requiere una **nueva Ley de Servicio Civil** o la reforma de la vigente. Es urgente un sistema que corrija, aunque lo sabio es que, elimine la multiplicidad de regímenes laborales en el Estado y evite la discrecionalidad en la contratación directa de funcionarios y colaboradores públicos, ajena al principio de la meritocracia.

A la par con la reforma del Sistema de Presupuesto y el de Inversión Pública, se requiere una **nueva Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado**. La modificación de la Ley N° 30225 con el Decreto Legislativo N° 1341 no ha cambiado en nada el OSCE como rector del inoperante sistema de contrataciones. Su existencia, tal como sigue, es una amenaza pública por ser una ventana abierta a la corrupción. Es un organismo centralizado sin presencia en los departamentos.

En otro aspecto, se reitera la necesidad de contar con una **nueva Ley General de Control**. Definitivamente que la Contraloría ha perdido la batalla frente a la lucha contra la corrupción. Se ha sobredimensionado institucionalmente, dándole mayores recursos y ampliando sus funciones, pero el resultado ha sido fatal para la institucionalidad y la gobernabilidad.

La nueva ley debe conferir poder pleno al órgano de control para el ejercicio del control gubernamental en todos sus niveles: previo, concurrente y posterior. El sobredimensionamiento tiene que partir de aquí, en la medida que interviene directamente en el curso de la gestión y no de un proceso específico.

Finalmente, debería evaluarse la propuesta de elevar a la categoría de sistema funcional o administrativo, según convenga, y de alcance nacional con el sobredimensionamiento necesario al **Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF)**, para darle un aprovechamiento por la disposición de datos e información en red y en tiempo virtual.

Lo mismo debería suceder con el **INEI**, en vista que es el organismo especializado en la producción de datos estadísticos y la difusión de estudios

económicos, sociales y medioambientales. Como un sistema, constituye un aporte relevante para elaborar Líneas de Base que permitan al CEPLAN y al SINAPLAN medir el impacto de los planes de desarrollo y el progreso de los indicadores relacionados con los sistemas de presupuesto e inversión pública, entre otros.

5.6.4. Reformas Fiscales

Como ya se ha señalado, el proceso de descentralización está estancado y nada indica que avance hacia el ideal de lograr la ansiada regionalización, en un contexto adverso y de frustración por el hecho que los Gobiernos Regionales están institucionalmente abrumados con el sobredimensionamiento de funciones y carecen de recursos para prestar servicios a los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones.

Aquí ya no se necesita abundar más en detalles, solo asumir la convicción generalizada de que la política y el proceso de descentralización deben fortalecerse, es irreversible, no hay marcha atrás y, por tanto, es mejor incorporar la cuarta dimensión que es la descentralización fiscal.

Al respecto, tanto el Banco Mundial, el FMI, el BID y la CEPAL como también la OCDE están aconsejando adoptar políticas estructurales para dar solución a la crisis y construir la resiliencia para encarar de forma adecuada los retos de la economía y la sociedad del futuro de modo predecible y sostenible.

La propuesta es debatir y aprobar una **nueva Ley de Descentralización Fiscal** a la par con la aprobación del conjunto de reformas políticas, económicas y administrativas. La propuesta está vinculada a la reforma integral de Estado. El resultado que se espera no será espontáneo, sino provocado por una visión distinta de concebir la política de descentralización.

5.7. SISTEMAS Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN

La incipiente práctica del instrumento o herramienta técnica de la planificación a que se refiere el SINAPLAN y la fragilidad institucional del CEPLAN, se suman a otras carencias y fallas como el limitado ejercicio del control político y la función de fiscalización, para debilitar la acción del Estado que es vista como deficiente, ineficaz y poco transparente en el manejo fondos y rendición de cuentas.

No obstante, existen más de dos millares de organismos públicos con la condición de pliegos presupuestales y responsables de la gestión de diversos programas

presupuestales en los diferentes niveles de Gobierno que tienen funciones específicas y sobre las cuales proponen realizar objetivos y metas de desarrollo comprometiendo bienes y recursos, pero no se percibe progreso social y económico.

Así por ejemplo, se observa que la elaboración (MEF) y aprobación del presupuesto público (Congreso) cumple ritualmente cada año una serie de procedimientos y hace uso de varios mecanismos por largos meses a medio camino de la gestión del presupuesto del año anterior y, llegado el cierre del año fiscal no hay participación ni del MEF ni del Congreso en algún procedimiento de medición del desempeño y menos una evaluación de los programas, salvo la exigencia de rendir cuentas a la Contaduría General de la Nación.

La apreciación anterior, se sustenta en el hecho que, en el país no existe de modo formal e institucionalizado un sistema de seguimiento y evaluación, motivo por el cual los planes de Gobierno y los planes de desarrollo son un pretexto y no la guía de trabajo para cumplir con las ofrecimientos hechos a la población. No habiendo SINAPLAN y siendo efectiva la función de fiscalización y la de control político, solo hay gasto y no resultados que traduzcan en desarrollo.

A propósito, el estudio de la OCDE sobre la gobernanza pública en Perú (2016), revela que en el mundo existen organismos independientes reconocidos por sus buenas prácticas que se encargan del seguimiento y evaluación de estrategias y programación de Gobierno, pero que esos no están instaladas por América Latina en donde es común observar la atomización de responsabilidades en la Administración Pública.

En opinión de la OCDE, las actividades de monitoreo más conocidas consisten en realizar seguimiento a la implementación de las políticas y programas públicos, usar información de desempeño para informar al Gobierno, al Congreso y al público en general, y de ser el caso, alterar el curso y mejorar las políticas y programas cuando el desempeño no es el esperado en el logro de resultados; asimismo que la evaluación, implica el uso de herramientas complejas tanto para analizar los efectos finales como para conocer las causas de las intervenciones públicas.

Respecto de Perú, el estudio ha identificado que el sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas ha sido definido por el CEPLAN como ente rector del SINAPLAN y siendo responsable de la gestión del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional –PEDN o Plan Bicentenario, inicialmente había establecido 91 indicadores y que luego de la actualización la cifra se redujo a 46 y que para facilitar el monitoreo, 6 eran los que facilitaban el monitoreo.

Otro sistema de monitoreo y evaluación identificado es que corresponde al Sistema de Presupuesto que se ha configurado con la implementación del modelo

de presupuesto por resultados –PpR que retroalimenta con datos e información que aportan las diferentes unidades y pliegos presupuestales, por lo que el enfoque es el presupuesto mismo, por tal razón, tiene una serie de reparos a la idoneidad de ese sistema.

A raíz de un trabajo comparativo en la región latinoamericana, destaca como modelos exitosos al Sistema Nacional de Fiscalización de México y el SINERGIA de Colombia, además de los principios de Gestión de Desempeño impulsados por la OCDE entre los países miembros que se resume en siete pasos: 1) *establecer políticas prioritarias*; 2) *definir metas*, 3) *identificar actividades clave*, 4) *desarrollar indicadores de insumos*, 5) *desarrollar indicadores de resultados*, 6) *identificar el impacto deseado*, y 7) *identificar métodos de investigación cualitativa apropiados*.

Respecto de Perú, el estudio de la OCDE luego de explicitar las conclusiones, convino en alcanzar las recomendaciones siguientes:

1. *Usar los resultados de la prospectiva estratégica y la exploración del horizonte de largo plazo para informar la planificación*
 - *El gobierno (la PCM y el MEF de manera conjunta) podrían liderar el proceso de identificación de una serie de objetivos estratégicos de largo plazo para el país apoyados en una interpretación precisa de los retos emergentes, tendencias y oportunidades junto con evidencia sólida de los logros de los resultados pasados, para informar sus objetivos estratégicos de mediano plazo la programación del PEDN.*
 - *Aprovechar los aportes de todos los sectores de la sociedad, tal vez empleando las instituciones existentes para facilitar el proceso (Acuerdo Nacional), podría mejorar la utilidad de este ejercicio. Al hacerlo, CEPLAN y MEF podrían desarrollar mecanismos para facilitar el uso de información de desempeño en la planificación estratégica. Informar al PEDN de mediano plazo acerca de los resultados de este ejercicio. Muchos países de la OCDE buscan encajar los planes de corto plazo con objetivos estratégicos de más largo plazo. Polonia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia y la República Checa son casos así. El gobierno del Perú podría por lo tanto considerar reforzar sus instrumentos actuales de planificación estratégica identificando retos y tendencias de política emergente en un horizonte de planificación de largo plazo, sobre los cuales se puedan identificar los resultados estratégicos de largo plazo para el país, y usar esto para informar a sus objetivos estratégicos de mediano plazo tal y como están articulados en el PEDN.*

2. *Integrar el planeamiento estratégico y la gestión basada en resultados*

- *Fortalecer la capacidad de las oficinas de planificación del SINAPLAN incluyendo el marco regulatorio, recursos humanos, capacitación, y el sistema de información. En este contexto, se podría reformar la planificación estratégica pública para incluir el proceso de toma de decisiones de los programas estratégicos, con más profundidad y con una mayor retroalimentación.*
- *Mejorar la coordinación entre los sistemas de presupuesto, planificación, seguimiento y evaluación. En efecto, se podrían desplegar esfuerzos para establecer un sistema integrado que fortalezca estas tres áreas y la capacidad de gestión, vinculando los procesos institucionales, sectoriales, regionales y locales, y los cronogramas de planificación (de corto, mediano y largo plazo).*
- *Usar la información de desempeño generada por el sistema de gestión basado en resultados para mejorar la transparencia y rendición de cuentas: el compromiso del Congreso como de los ciudadanos se podría mejorar tanto a nivel de planificación como de evaluación estableciendo un mecanismo que ofrezca canales de información y de retroalimentación.*
- *La evaluación no es sólo una herramienta de control administrativo sino un instrumento de análisis y retroalimentación para la gestión. A pesar de los avances realizados por el Perú en el área de seguimiento, evaluación y control –S&E, existen retos pendientes con respecto al impacto y el efecto de los informes. Más aún, existe una aplicación débil del régimen de responsabilidad relativo a los resultados de políticas públicas y los procesos ineficientes de rendición de cuentas. Por lo tanto, el Perú puede seguir enfrentando retos y realizando esfuerzos adicionales para mejorar las funciones de desempeño y auditoría en términos de volumen, relevancia y cronogramas. Se debe orientar más a los resultados que a los productos, buscando la eficiencia y el ahorro. Además, la retroalimentación puede emplearse mejor en el proceso de toma de decisiones.*

3. *Fortalecer los vínculos entre el Plan Estratégico y el marco presupuestario nacional*

- *Asegurar que exista un parternariado permanente basado en la cooperación entre la PCM/CEPLAN y el MEF para trabajar de manera conjunta en un enfoque integrado para el establecimiento e*

implementación de los marcos de planificación y presupuesto público del gobierno de manera coordinada.

- *Armonizar los horizontes de planificación de mediano plazo, de modo que el PEDN (CEPLAN) y el marco y los plazos de planificación del MEF converjan:*
 - + *La falta de obligatoriedad del Plan de Desarrollo Nacional en el largo plazo ejerce presión sobre la capacidad de prestación de servicios y la elaboración de políticas estratégicas debido a la incertidumbre que supone dicha falta de obligatoriedad en la previsión. Esto se puede mejorar; por ejemplo, incluyendo audiencias públicas, debate y votación en el Congreso. Un vínculo más fuerte entre el CEPLAN y la PCM podría mejorar la coherencia interna y reforzar la misión de conjunto de gobierno de la PCM, así como su visión más amplia.*
 - + *Sin perjuicio de la necesidad de flexibilidad operativa institucional, los Ministerios y los gobiernos regionales y locales deberían especificar, año a año, sus programas para alcanzar las metas identificadas por el CEPLAN en el PEDN, identificando actividades y metas realistas.*
 - + *Como en el caso de la evaluación independiente de presupuesto por resultados, se deberían integrar informes de evaluación en un documento resumen, el mismo que debería ser publicado y presentado al Congreso. Esto mejoraría la transparencia y la rendición de cuentas ante la población del Perú.*
 - + *Con el fin de ejercer sus funciones en esta área de la manera más eficiente posible, asignar al CEPLAN mayores recursos humanos y financieros.*
- *Integrar la medición/evaluación de desempeño de manera más obligatoria tanto en la planificación estratégica como en la toma de decisiones de presupuesto y reforzar la coordinación inter institucional para reducir las brechas entre la planificación estratégica y el presupuesto:*
 - + *La brecha existente entre la planificación y el presupuesto es un reto importante que tiene que ser abordado. Tanto el CEPLAN como el MEF tienen que trabajar de cerca para establecer una coordinación y vínculos más fuertes entre sus procesos. Se podrían tomar en cuenta dos opciones: el establecimiento de una Comisión conjunta (CEPLAN y Dirección General de Presupuesto) la extensión del mandato de la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros*

para los asuntos fiscales. El gobierno tiene que enfrentar estos retos de vincular la planificación y el presupuesto promoviendo los esfuerzos de evaluación, que sirvan como insumo estratégico para las políticas de largo plazo. Esto puede realizarse dentro de la Comisión, pero incluyendo la información de S&E en el proceso de planificación y diseño presupuestal de manera coordinada.

+ Estos esfuerzos también deben verse reflejados no sólo a nivel sectorial sino también a nivel sub nacional con un enfoque más integrado.

4. Mejorar los sistemas de información del gobierno para incluir la información de desempeño

➔ Se podría fortalecer los sistemas de información para incluir información de desempeño. Uno de los obstáculos más importantes para la implementación de la gestión basada en desempeño es la falta o calidad de estadísticas o la cantidad insuficiente de información en algunas instituciones públicas. Las herramientas que se usan actualmente tales como RESULTA y el Sistema de Información Integrada (SII) son una buena base, pero deberían extenderse y ampliarse para ser una herramienta a nivel de todo el gobierno.

➔ El rol del INEI en este contexto también resulta crucial y debería reforzarse en línea con las recomendaciones sobre el Centro de Gobierno para asegurar que se cuente con información de desempeño confiable. Se podría reforzar la cooperación permanente entre el INEI, el MEF y el CEPLAN para fortalecer la confiabilidad de los indicadores de desempeño y los datos.

5. Fortalecer la coordinación basada en sectores

➔ Para poder hacer un mejor uso de la información de S&E, los coordinadores de cada sector necesitan mayor autoridad para estimular el debate y tomar decisiones con respecto al logro de los objetivos del PEDN para su área de políticas, basándose en los informes y en los resultados emitidos por SII y RESULTA. Estos informes no siempre se usan para la toma de decisiones, para el control político o la aprobación de presupuestos.

6. Fortalecer la capacidad territorial y la coordinación para el seguimiento y evaluación

➔ Los gobiernos sub nacionales tienen limitaciones financieras y de recursos humanos para llevar a cabo el S&E de la planificación

estratégica. En la mayoría de los casos, sólo usan los instrumentos de S&E para cumplir con los requisitos formales en lugar de para la toma de decisiones o para mejorar el desempeño en su región. Esta situación es causada en parte por una débil capacidad las administraciones regionales. Por lo tanto, a pesar de algunos esfuerzos realizados por el MEF y el CEPLAN se debe reforzar los recursos humanos y financieros en las instituciones regionales y municipales, tal vez usando el sistema de redistribución del canon, con el fin de fortalecer la Planificación Territorial Estratégica y el S&E.

- *Se necesita una coordinación permanente y efectiva entre los diferentes niveles de gobierno para usar la información de desempeño de manera más efectiva para los fines de planificación de mediano plazo y para mejorar las políticas y la entrega de servicio con el tiempo, de tal forma que aborde las necesidades específicas de cada región y que mejore la efectividad del gasto público a nivel regional para mejorar los resultados para las personas en el país.*
- *El CEPLAN y el MEF podrían apoyar conjuntamente el desarrollo de capacidades en las entidades regionales y locales en esta área a través de la transmisión de experiencia y de la transferencia de conocimiento a los gobiernos sub nacionales. Las Agencias de Desarrollo Regional propuestas podrían ser el lugar para consolidar esta práctica.*
- *Fortalecimiento de controles internos del gasto nacional ejecutado en las regiones. La debilidad en la planificación de políticas y programas públicos que se ha implementado a nivel regional limita la eficiencia del gasto a nivel sub nacional. Esto afecta la planificación y priorización de políticas a nivel sub nacional.*
- *La coordinación entre las entidades de auditoría o control representa aún un reto. La cooperación resulta esencial para evitar la duplicidad o la superposición de auditorías y evaluaciones. Mediante el uso de estándares internacionales, el CdG podría considerar mejorar su rol de liderazgo a nivel sub nacional especialmente, verificando el control y el equilibrio en la entrega de servicios.*

A partir de las recomendaciones de la OCDE y teniendo pleno dominio de que el MEF solo aporta el enfoque presupuestal y el CEPLAN persiste en la actualización del Plan Bicentenario al 2030 y la implementación del SINAPLAN no siendo visible un instrumento de trascendental importancia, queda meridianamente claro que en Perú urge de la institución de un Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación –SNSE.

Un país que anualmente incrementa su gasto social y los resultados no se traducen en reducción de la pobreza y la desnutrición crónica, entre otros indicadores ignominiosos como la desigualdad, urge de mecanismos que incidan en la acción gubernamental para asegurar transparencia y rendición de cuentas en donde el ejercicio público muestre resultados y metas medibles, confiables y verificables.

Un SNSE que provea datos e información sobre el quehacer público de autoridades y funcionarios, contribuirá a legitimar la acción del Estado que busca integrar la Nación, controlar el ejercicio del poder para detener la corrupción y profundizar la Democracia para lograr un país descentralizado, gobernable, inclusivo y desarrollado.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y TEXTOS IMPRESOS

- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (2008), *La calidad del liderazgo político en los países andinos*. Primera edición. Conferencias Magistrales: Partidos Políticos y Calidad de la Democracia. Instituto Federal Electoral. México DF, 2008.
- (2004), *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Fundación CIDOB. España – Barcelona, julio 2004).
- ANNA, TIMOTHY E. (2003), *La caída del gobierno español en el Perú: el dilema de la independencia*. Primera edición. Instituto de Estudios Peruanos –IEP. Lima, octubre 2003.
- ARISTÓTELES (1988), *Política. Libro I: origen del Estado*. Biblioteca Clásica Gredos, 116. Editorial Gredos S.A. Impresión Gráfica Cóndor S.A. España -Madrid, 1988.
- ARJONA TRUJILLO, ANA MARÍA (2002), *La corrupción política: una revisión de la literatura*. Documento de Trabajo. Departamento de Economía de la Universidad Carlos III de Madrid. España - Madrid, julio 2002.
- ASOCIACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL –AFIN (2016), *Agilizando la Ruta del Crecimiento. II Parte Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025*. Corporación Gráfica Impresing SAC. Lima, agosto 2016.
- (2015), *Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025: un plan para salir de la pobreza*. Corporación Gráfica Impresing SAC. Lima, octubre 2015.

- ATKINSON, ANTHONY (2016), *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* Primera edición en español. Fondo de Cultura Económica. México DF, mayo 2016.
- AYLLÓN DULANTO, FERNANDO (1998), *Reseña histórica del Congreso del Perú*. Ediciones del Congreso de la República. Lima, 1998.
- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA –CAF
(2016), *Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. RED 2016, Reporte de Economía y Desarrollo. Colombia - Bogotá, agosto 2016.
- (2015), *El valor estratégico de la gestión pública: trece textos para comprenderla*. Serie: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Gráfica Offset SRL. Argentina –Buenos Aires, julio 2015.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO –BID
(2017), *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Matías Busso, Julián Cristia, Diana Hincapié, Julián Messina y Laura Ripani, editores. EE UU – Washington DC, agosto 2017.
- (2017), *Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura*. Evaluación temática. EE UU – Washington DC, marzo 2017.
- (2016), *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*. LAC 2030/ Jason Marczak y Peter Engelke con David Bohl y Andrea Saldarriaga. EE UU – Washington DC, diciembre 2016.
- (2016), *Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Stephen Goldsmith, Maryantonett Flumian, Gustavo Mendoza, Jane Wiseman, Miguel Porrúa, Paula Castillo, Ana García y Gustavo Zanabria; Pedro Farias, editor. EE UU – Washington DC, diciembre 2016.
- (2016), *Tiempo de decisiones. América Latina y el Caribe ante sus desafíos*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Andrew Powell, coordinador. EE UU – Washington DC, abril 2016.

- (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno, editores. EE UU – Washington DC, junio 2015.
- (2014), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Mario Marcel, Marcela Guzmán y Mario Sanginés, editores. EE UU – Washington DC, febrero 2014.
- (2012), *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Documento de Trabajo N° IDB-WP-346. Eduardo Lora. EE UU – Washington DC, octubre 2012.
- (2012), *El mundo de los senderos que se bifurcan. América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Andrew Powell, coordinador. EE UU – Washington DC, marzo 2012.
- (2011), *Diagnóstico del Sistema Nacional de Calidad –SNC Peruano. Documento Final*. Proyecto: Fortalecimiento Infraestructura Calidad Perú. MEF y Asociación Española de Normalización y Certificación -AENOR. Lima, julio 2011.
- (2011), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, editores. Mayol Ediciones S.A. Primera edición. Colombia –Bogotá, enero 2011.
- (2006), *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social de América Latina, Informe 2006. Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne, coordinadores. Editorial Planeta Mexicana S.A. Primera edición. México DC, febrero 2006.
- (1999), *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Carlos Losada i Marrodán, editor. EE UU – Washington DC, octubre 1999.

- BANCO MUNDIAL –BM (2017), *Learning: To realice education's promise*. World Development Report 2018. USA -Washington DC, september 2017.
- (2017), *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe*. Resumen Ejecutivo. Direcciones en Desarrollo. María Marta Ferreyra, Ciro Avitabile, Javier Botero Álvarez, Francisco Haimovich Paz y Sergio Urzúa. EE UU -Washington DC, mayo 2017.
- (2017), *Financiamiento Privado de la Infraestructura Pública mediante APP en América Latina y el Caribe*. Resumen Ejecutivo. Catiana Garcia-Kilroy y Heinz P. Rudolph. EE UU -Washington DC, mayo 2017.
- (2017), *La gobernanza y las leyes. Mensajes principales*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017. EE UU - Washington DC, enero 2017.
- (2017), *Doing Business 2017*. Equal Opportunity for All. 14th Edition. EE UU - Washington DC, octubre 2016.
- (2016), *Monitoring global poverty*. Report of the Commission on Global Poverty. EE UU - Washington DC, octubre 2016.
- (2016), *Dividendos Digitales: Panorama general. Informe sobre el desarrollo mundial 2016*. EE UU - Washington DC, enero 2016.
- (2015), *Prosperidad compartida y fin de la pobreza en América Latina y el Caribe*. EE UU - Washington DC, abril 2015.
- (1997), *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. EE UU - Washington DC, junio 1997.
- BARRY, DAVID (1826), *Noticias secretas de América escritas por don Jorge Juan y don Antonio de Ulloa sobre el estado de los reinos de Perú y otros*. Imprenta de R. Taylor. Londres, 1826.

- BASADRE GROHMANN, JORGE (2015), *Historia de la República del Perú (1822-1933)*. Tomo I. Primera edición. Producciones Cantabria SAC. Amauta Impresiones Comerciales SAC. Lima, marzo 2015.
- BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCCI, NICOLA y PASQUINO, GIANFRANCO (2007), *Diccionario de Política: Corrupción política*. Decimoquinta edición en español. Siglo XXI Editores de Madrid. Productora Gráfica Capuchinas. México, marzo 2007.
- BOBBIO, NORBERTO (2005), *El futuro de la democracia*. Colección Política y Derecho. Tercera reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México DF, julio 2005.
- BORJA CEVALLOS, RODRIGO (2002), *Enciclopedia de la Política: corrupción*. Tercera edición. Fondo de Cultura Económica. Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. México DF, diciembre 2002.
- BOWN, CHAD P.; LEDERMAN, DANIEL; PIENKNAGURA, SAMUEL y ROBERTSON, RAYMOND (2017), *Mejores vecinos. Hacia una renovación de la integración económica en América Latina*. Resumen. Estudios del Banco Mundial. EE UU – Washington DC, marzo 2017.
- BRIOSCHI, CARLO ALBERTO (2010), *Breve historia de la corrupción: De la antigüedad a nuestros días*. Taurus. España - Madrid, mayo 2010.
- CASANOVA MORENO, MARÍA DE LA SIERRA (2009), *La corrupción política en democracia y la confianza*. Tesis para optar Título de Doctor en Derecho. Departamento de Fundamentos de Derecho y Derecho Penal de la Universidad de Alcalá. España – Madrid, 2009.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD (2016), *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Colombia –Bogotá, julio 2016.

- (2010), *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Documento del CLAD. República Dominicana –Santo Domingo, noviembre 2010.
- (1998), *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento del CLAD. Venezuela –Caracas, octubre 1998.
- CENTRUM CATÓLICA (2017), *Ranking de Competitividad Mundial 2017. Análisis 2008-2017*. IMD World Competitiveness Yearbook 2017. Lima, mayo 2017.
- (2017), *Índice de Competitividad Regional del Perú –ICRP 2016*. Quinta edición. Ciento Uno Estudio Gráfico EIRL. Lima, abril 2017.
- (2016), *Ranking de Competitividad Mundial 2016. Análisis 2008-2016*. IMD World Competitiveness Yearbook 2016. Lima, mayo 2016.
- (2015), *Descenso permanente de la Competitividad del Perú. Análisis 2008-2015*. IMD World Competitiveness Yearbook 2015. Lima, mayo 2015.
- CERVANTES LIÑÁN, LUIS CLAUDIO y RIVERA ORÉ, JESÚS ANTONIO (2014), *Perú 2030: Educación para el desarrollo sostenible*. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega –UIGV. Lima, diciembre 2014.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE –CEPAL (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales, editores. Chile – Santiago, abril 2017.
- (2017), *Anuario Estadístico 2016 de América Latina y el Caribe*. Chile –Santiago, febrero 2017.
- (2016), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Resumen Ejecutivo. EE UU –Nueva York, mayo 2016.

- (2016), *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del Desarrollo Sostenible*. Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL. Ciudad de México 23 a 27 de mayo. Chile –Santiago, marzo 2016.
- (2015), *Desarrollo Social Inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Chile – Santiago, noviembre 2015.
- (2015), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial*. Cooperación Alemana. Chile – Santiago, noviembre 2015.
- (2015), *Financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media*. Chile – Santiago, marzo 2015.
- (2014), *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Serie: Planificación para el Desarrollo. Chile – Santiago, mayo 2014.
- (2014), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Chile – Santiago, noviembre 2014.
- (2011), *Políticas públicas: formulación y evaluación*. Curso Internacional: Planificación Estratégica y Políticas Públicas. Lucy Winchester, ILPES. Guatemala –La Antigua, mayo 2011.
- (2011), *Panorama de la gestión pública: en la hora de la igualdad*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -ILPES. Chile – Santiago, enero 2011.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasil –Brasilia, mayo-junio 2010.
- (2006), *Presupuestar en el Perú*. Serie: Gestión Pública N° 58. ILPES. Chile –Santiago, junio 2006.

----- (2004), *Reformas Estructurales en América Latina y el Caribe en el periodo 1970-2000: índices y notas metodológicas*. Documento electrónico. Hubert Escaith e Igor Paunovic. Chile –Santiago, octubre 2004.

----- (2002), *El sistema presupuestario en el Perú*. Serie: Gestión Pública N° 17. ILPES. Chile –Santiago, marzo 2002.

COMPAÑÍA PERUANA DE ESTUDIOS DE MERCADOS Y OPINIÓN PÚBLICA SAC -CPI (2017), *Los 10 primeros meses de Gestión del Gobierno del presidente Pedro P. Kuczynski: evaluación*. Estudio de Opinión Pública a nivel Perú Urbano y Rural. Lima, mayo 2017.

CONSORCIO DE UNIVERSIDADES (2016), *Metas del Perú al Bicentenario*. Primera edición. Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima y Universidad Cayetano Heredia. Lima, agosto 2016.

CONTRALORÍA GENERAL DE CHILE (2009), *2DO Foro Internacional CNUCC: desafíos para su aplicación en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD. Chile –Santiago, diciembre 2009.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2017), *Latinobarómetro: Informe 2017*. Banco de Datos en Línea. Argentina –Buenos Aires, octubre 2017.

----- (2016), *Latinobarómetro: Informe 2016*. Banco de Datos en Línea. Chile -Santiago, agosto 2016.

----- (2015), *Latinobarómetro: Informe 1995-2015*. Banco de Datos en Línea. Chile –Santiago, setiembre 2015.

CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA (2016), *Declaración final de la XVIII Asamblea General*. Informe del Grupo de Trabajo de Lucha Contra la Corrupción. Secretaría Técnica. Paraguay, abril 2016.

DALY, JORGE L. y NAVAS, OSCAR DARÍO (2015), *Corrupción en el Perú: visión del Ejecutivo Peruano*. Centrum Católica. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, julio 2015.

- DE LA TORRE, AUGUSTO; DIDIER, TATIANA; IZE, ALAIN; LEDERMAN, DANIEL; y SCHMUKLER, SERGIO L.
(2015), *América Latina y el ascenso del sur: nuevas prioridades en un mundo cambiante*. Panorama General. Estudios del Banco Mundial. EE UU Washington DC, mayo 2015.
- DE TOCQUEVILLE, ALEXIS (1998), *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- DOCAVO PEDRAZA, DIEGO; GADEA GARCÍA, CRISTINA y; GARCÍA RODRÍGUEZ, JUAN
(2012), *Fraude y corrupción en el sector inmobiliario*. Universidad Autónoma de Madrid. España - Madrid, 2012.
- FINOT, IVÁN (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie 12 Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES y CEPAL. Naciones Unidas. Chile –Santiago, mayo 2001.
- FONDO DE CULTURA ECONÓMICA –FCE
(2000), *La globalización y las opciones nacionales*. Memoria. Primera edición. Sección de Obras Política y Derecho. México DF, septiembre 2000.
- FORUM SOLIDARIDAD PERU –PSF (2006), *Construyendo ciudadanía forjamos un país sin corrupción. Conceptualizando la corrupción un aporte desde PSF*. Primera edición. Justprint SAC. Lima, noviembre 2006.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER STIFTUNG
(2016), *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina: IDD-LAT 2016*. Consultora POLILAT. Argentina –Buenos Aires, noviembre 2016.
- GALBRAITH, JOHN KENNETH (2013), *La anatomía del poder*. Ariel Economía. España –Barcelona, octubre 2013.
- GALINDO CAMACHO, MIGUEL (2000), *Teoría de la Administración Pública*. Primera edición. Editorial Porrúa. Fuentes Impresores S.A. México DF, enero 2000.

- GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO (2006), *Las constituciones del Perú*. Segunda edición revisada, corregida y aumentada. Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2006.
- GREENE, ROBERT (2010), *Las 48 leyes del Poder*. Vigésima primera edición. Edición de Joost Elffers. Editorial Atlántida S.A. Argentina – Buenos Aires, febrero 2010.
- GRUPO DE TRABAJO CONTRA LA CORRUPCIÓN –GTCC (2011), *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú 2010*. Lima, mayo 2011.
- GUERRERO OROZCO, OMAR (1997), *Principios de la Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP. Cátedra Colombia. Unidad de Publicaciones –ESAP. Colombia – Bogotá, septiembre 1997.
- (1986), *La teoría de la Administración Pública*. Harper & Row Publishers – Latinoamérica: Harla S.A. México. Offset Rebosán SA. México DF, septiembre 1986.
- GUTIÉRREZ CAMACHO, WALTER (2015), *La Justicia en el Perú: cinco grandes problemas*. Informe. Primera edición. Gaceta Jurídica S.A. Imprenta Editorial El Buho EIRL. Lima, noviembre 2015.
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA –IPE (2013), *¿Obra Pública tradicional o Asociación Público Privada?: viabilidad del comprador público privado en el Perú*. Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional –AFIN. Lima, noviembre 2013.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET (2013), *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Goberna America Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno. Cyan, Proyectos Editoriales S.A. España –Madrid, julio 2013.
- IÑESTA PASTOR, EMILIA (2005), *La reforma penal del Perú Independiente: el Código Penal de 1863*. Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. Universidad de Alicante –España, 2005.

- IPSOS (2017), *Opinión Data: Encuesta Nacional Urbano Rural*. Año 17 N° 217. Lima, marzo 2017.
- (2017), *Lo que preocupa al mundo*. Asuntos Públicos de Ipsos. Source: Global Advisor. World Worries, febrero 2017.
- (2016), *Los principales problemas de Latinoamérica. La opinión de la prensa y los líderes de opinión*. Asuntos Públicos de Ipsos. Lima, enero 2016.
- (2015), *Novena Encuesta Anticorrupción*. Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional. Asuntos Públicos de Ipsos. Lima, noviembre 2015.
- ISAZA GÓMEZ, OMAR (2005), *Corrupción, captura del Estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público*. Instituto Popular de Capacitación –IPC. Colombia – Medellín, 2005.
- IWASAKI CAUTI, FERNANDO (1989), *Nación Peruana: entelequia o utopía. Trayectoria de una falacia*. Segunda edición. Centro Regional de Estudios Socio Económicos –CRESE. Ediciones AVE S.A. Lima, enero 1989.
- MACHIAVELLI, NICCOLO (1944), *El Príncipe*. Quinta edición. Colección Austral. Espasa Calpe Argentina S.A. Buenos Aires, 1944.
- MAINWARING, SCOTT y SCULLY, TIMOTHY R. ed. (1996), *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Primera edición. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica –CIEPLAN. Productora Gráfica Andros. Chile –Santiago, diciembre 1996.
- MARCEL, MARIO (2013), *La reforma de la administración pública: la perspectiva de la OCDE*. Presentación, Seminario Internacional: Avances y perspectivas de la reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana –Santo Domingo, mayo 2013.
- MCKINSEY & COMPANY (2010), *Education. How the world's most improved school systems keep getting better*. Authors: Mona Mourshed, Chinezi Chijioke and Michael Barber. United Kingdom –London, november 2010.

- MORE, THOMAS (1805), *Utopía: Libro del estado ideal de una república en la nueva isla de Utopía*. Tercera edición. Editorial Mateo Repullés. España –Madrid, 1805.
- NYE, JOSEPH S. JR. (2011), *The future of power. Public Affairs*. EE UU – New York, december 2011.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC (2017), *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción -CNUCC*. Austria –Viena, mayo 2017.
- (2016), *Informe sobre los progresos en la aplicación de los mandatos sobre Composición Abierta y Recuperación de Activos*. Grupo de Trabajo Intergubernamental de la Conferencia de los Estados Partes en la CNUCC Examen de la Aplicación CNUCC. Austria –Viena, junio 2016.
- (2016), *Estado de la aplicación de la Resolución 6/6 de la Conferencia, "Seguimiento a la Declaración de Marrakech: prevención de la corrupción*. Grupo de Trabajo Intergubernamental de la Conferencia de los Estados Partes en la CNUCC Examen de la Aplicación CNUCC. Austria –Viena, mayo 2016.
- (2016), *La corrupción y el desarrollo. Cero Corrupción 100% Desarrollo*. Austria -Viena, diciembre 2016.
- (2013), *Examen de la aplicación de la CNUCC: Perú*. Grupo de Examen de la Aplicación CNUCC. Austria –Viena, mayo 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS –OEA (2017), *Convención Interamericana Contra la Corrupción -CICC*. Texto de la Convención. Firmas y Ratificaciones. Departamento de Derecho Internacional –DDI. EE UU –Washington DC, mayo 2017.
- (2014), *Instituciones Rectoras en Administración Pública en los países de las Américas*. Estudio exploratorio. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. EE UU –Washington DC, marzo 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CULTURA Y LA CIENCIA –UNESCO

(2017), *Accountability in education: Meeting our commitments*. Global Education Monitoring Report 2017/18. UNESCO Publishing, France - Paris, october 2017.

(2016), *La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos*. Informe de seguimiento de la educación en el mundo. Francia - París, sep. 2016.

(2016), *3er Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos*. Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida. Alemania - Hamburgo, septiembre 2016.

(2015), *La Educación Para Todos -EPT, 2000-2015: Logros y desafíos*. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Francia - París, abril 2015.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS –OCDE

(2017), *La educación a distancia en la educación superior en América Latina*. Organización de Estados Iberoamericanos –OIE, Instituto Politécnico Nacional de México –IPN y Centro de Desarrollo de la OCDE en México. OECD Publishing, París junio 2017.

(2017), *Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe: 1990-2015*. OECD/ECLAC/CIAT/IDB. OECD Publishing, París marzo 2017.

(2017), *Regulatory policy in Latin America. An analysis of the state of play*. Tobias Querbach, Christiane Arndt. OECD Regulatory Policy Working Papers N° 7. OECD Publishing, París marzo 2017.

(2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del Sector Público para un crecimiento incluyente*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Éditions OCDE, París febrero 2017.

- (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017*. Banco Interamericano de Desarrollo -BID. OECD Publishing, París diciembre 2016.
- (2016), *PISA 2015: Resultados*. Secretaria General. OECD Publishing. París, diciembre 2016.
- (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Éditions OCDE París, noviembre 2016.
- (2016), *Estudio de Desarrollo Territorial Perú 2016*. Extracto del documento preparado por el CEPLAN. Lima, noviembre 2016.
- (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017*. Banco de Desarrollo de América Latina –CAF y Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL. OECD Publishing, París octubre 2016.
- (2016), *Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el marco para la calidad regulatoria*. Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria. OECD Publishing. París, julio 2016.
- (2016), *Avanzando hacia una mejor educación para Perú. Hacer que el desarrollo suceda*. Centro de Desarrollo de la OCDE. Lima, febrero 2016.
- (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas. América Latina y el Caribe 2014: innovación en la gestión financiera pública*. Banco Interamericano de Desarrollo –BID. OECD Publishing. Paris, agosto 2014.
- (2013), *Resultados de PISA 2012 en Foco: lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben*. OECD Publishing. Paris, diciembre 2013.
- PALACIOS RODRÍGUEZ, RAÚL (2012), *Estado y política. Sección III, El Perú Republicano: 1821-2011*. Primera edición. Fondo Editorial de la Universidad de Lima. Lima, marzo 2012.

- PEÑA KOLENKAUTSKY, SAÚL (2003), *Psicoanálisis de la corrupción: política y ética en el Perú contemporáneo*. Ediciones Peisa SAC. Lima, 2003.
- PEW RESEARCH CENTER (2017), *Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy*. By: Richard Wike, Ktie Simmons, Bruce Stokes and Janell Fetterolf. USA –Washington DC, october 2017.
- PLATÓN (1872), *Obras Completas. Diálogo: República, libros VI, VII, VIII, IX y X*. Biblioteca Filosófica. Medina & Navarro Editores. España –Madrid, 1872.
- POLI LAT (2016), *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina –IDD-LAT 2016*. Konrad Adenauer Stiftung. Argentina - Buenos Aires, noviembre 2016.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2015), *Guía para la gestión del Riesgo de Corrupción*. Imprenta Nacional. Colombia – Bogotá, 2015.
- PROÉTICA (2017), *Décima encuesta nacional sobre percepción de corrupción*. Capítulo Peruano de Transparencia Internacional. Lima, setiembre 2017.
- PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN (2016), *Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero 2016*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID. Lima, mayo 2016.
- (2014), *Informe Anual sobre el proceso de Descentralización 2013: los retos de la gestión descentralizada*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. Lima, abril 2014.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD (2014), *Curso: Prevención y gestión de riesgos de corrupción para el Sector Pública en América Latina*. Centro Global para el Desarrollo y la Democracia – CGDD. Escuela Virtual del PNUD. EE UU –Nueva York, marzo 2014.

----- (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Primera edición. MIRZA Editores & Impresores SAC. Lima, abril 2010.

----- (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Ediciones Mundi Prensa Libros S.A. EE UU – Nueva York, 2002.

PNUD, OEA y FONDO DE CULTURA ECONOMICA

(2010), *Nuestra Democracia*. Sección de Obras de Sociología. PNUD, OEA y FCE. Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. México DF, octubre 2010.

QUIROZ, ALFONSO W. (2013), *Historia de la corrupción en el Perú*. Primera edición. Instituto de Estudios Peruanos –IEP, Instituto de Defensa Legal. Lima, mayo 2013.

RAZ, JOSEPH (1986), *El concepto de sistema jurídico: una introducción a la teoría del sistema jurídico*. Primera edición. Serie G: Estudios Doctrinales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM. México DF, marzo 1986.

REHREN, ALFREDO (2002), *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Chile – Santiago, 2002.

RIVERA ORÉ, JESÚS ANTONIO (2015), *La descentralización y el desafío del Estado moderno*. Editora Gráfica Grijley. Lima, octubre 2015.

SARTORI, GIOVANNI (2012), *Qué es la democracia?* Taurus. Penguin Random House Grupo Editorial. México DF, junio 2012.

SEMINARIO, BRUNO; SANBORN, CYNTHIA y ALVA, NIKOLAI, ed.

(2013), *Cuando despertemos en el 2062; visiones del Perú en 50 años*. Primera edición. Universidad del Pacífico –UP. Lima, marzo 2013.

SHACK YALTA, NELSON (2016), *Apuntes sobre corrupción y gestión pública en el Perú*. Documento de Trabajo. Proyecto de Mejoramiento del Servicio de Justicia –Banco Mundial. Lima, marzo 2016.

- SIMEONI, MONICA (2015), *Una Democracia moribunda: viejos y nuevos populismos*. Unión Editorial S.A. España - Madrid, 2015.
- STIGLITZ, JOSEPH E. (2015), *La gran brecha: qué hacer con las sociedades desiguales*. Primera edición. Taurus. España -Madrid, abril 2015.
- (2012), *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus. España -Madrid, junio 2012.
- (2007), *El malestar en la globalización*. Punto de Lectura. España -Madrid, 2007.
- TANAKA, MARTÍN y JACÓME, FRANCISCO, ed. (2010), *Desafíos de la Gobernabilidad Democrática: reformas político-administrativas y movimientos sociales en la región andina*. Instituto de Estudios Peruanos –IEP e Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos –INVESP. Lima, septiembre 2010.
- TANAKA, MARTÍN, ed. (2010), *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Primera edición. Instituto de Estudios Peruanos –IEP. Lima, abril 2010.
- TANTALEÁN ARBULÚ, JAVIER (2001), *Poder y servidumbre: ensayos de historia, economía y política*. Kavia Cobaya editores. Lima, octubre 2001.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT –EIU (2017), *Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean*. The 2017 Infrascopio. Inter-American Development Bank – IDB. EIU –New York, may 2017.
- (2017), *Democracy Index 2016*. Revenge of the “deplorables”. Reino Unido - Londres, enero 2017.
- (2015), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*. Infrascopio 2014. Fondo de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo –BID. EE UU - Nueva York, abril 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2017), *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*. Barómetro Global de Corrupción. Alemania - Berlín, octubre 2017. Ver: www.transparency.org.

(2017), *Corruption Perceptions Index 2016*. Alemania - Berlín, enero 2017. Ver: www.transparency.or/cpi
Corruption Perceptions Index 2000-2015.

(2016), *People and corruption: Europe and Central Asia. Global Corruption Barometer*. Alemania – Berlín, noviembre 2016.

(2013), *Global Corruption Report: Education*. Earthscan and Routledge: Taylor & Francis Group. Londres y Nueva York, octubre 2013.

(2013), *Global Corruption Barometer 2013*. Alemania – Berlín, julio 2013.

(2007), *Global Corruption Report 2007*. Alemania – Berlín, mayo 2007.

(2004), *Global Corruption Report 2007*. Alemania – Berlín, mayo 2007.

UGARTECHE, ÓSCAR (2005), *Vicios Públicos: poder y corrupción*. Primera edición. Fondo de Cultura Económica y SUR Casa de Estudios del Socialismo. Lima, octubre 2005.

VALDIZÁN AYALA, JOSÉ (2012), *Economía republicana. Sección II, El Perú Republicano: 1821-2011*. Primera edición. Fondo Editorial de la Universidad de Lima. Lima, marzo 2012.

WORLD ECONOMIC FORUM –WEF

(2017), *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Suiza - Ginebra, setiembre 2017.

(2017), *The Inclusive Growth and Development Report 2017*. Suiza - Ginebra, enero 2017

(2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Suiza - Ginebra, setiembre 2016.

- (2016), *Partnering Against Corruption initiative – Infrastructure y Urban Development*. Building Foundations for Transparency. Suiza - Ginebra, marzo 2016.
- (2016), *New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology*. Industry Agenda. Prepared in collaboration with Boston Consulting Group. Suiza –Ginebra, marzo 2016.
- WORLD JUSTICE PROJECT (2016), *Rule of Law Index 2016*. EE UU –Washington DC, octubre 2016.
- ZAVALA DEL ALBA, LUIS EDUARDO (2009), *La corrupción y los Derechos Humanos: estableciendo el vínculo*. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos –ICHRP. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública –EGAP del Instituto Tecnológico de Monterrey. Suiza – Ginebra, 2009.
- ZUÑIGA ALVARADO, RONALD Y SALAS ROJAS, RODRIGO (2006), *Corrupción y abuso de poder: reflexión de una actualidad que nos oprime*. Monografía. Universidad Estatal a Distancia. Costa Rica – San José, 2006.

ARTÍCULOS Y NOTICIAS

- ARELLANO, ROLANDO (2016), *¿Cinco “Perú en uno?”* Artículo. Sección Opinión diario El Comercio. Edición del 22-08. Lima, agosto 2016.
- BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE (2017), *Para salir del laberinto*. Artículo. Sección Opinión diario El Comercio. Edición del 13-03. Lima, marzo 2017.
- CAPEL SÁEZ, HORACIO (2016), *Las ciencias sociales y el estudio del territorio*. Ensayo. Biblio 3 W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XXI N° 1.149. Universidad de Barcelona y GEOcrítica. España –Barcelona, febrero 2016.

- CASABÓN, CRISTINA (2017), *Cómo puede Latinoamérica hacer frente a las recesiones económicas y a otros problemas estructurales?* Artículo del 18-01-2017. WEF, Geneva agosto 2017.
- CASTAGNOLA, GIANFRANCO (2017), *Corrupción: buscando al culpable*. Artículo. Sección Opinión diario El Comercio. Edición del 28-02. Lima, febrero 2017.
- CASTRO, ARTURO (2013), *La corrupción y el fracaso de las reformas coloniales 1757-1820*. Lima, noviembre 2013.
- CISNEROS GONZÁLEZ, RAÚL (2008), *¿Qué es el Poder?* Ensayo. Administración Contemporánea: Revista de Investigación, Volumen I, N° 8. Colegio de Posgraduados en Administración de la República Mexicana –COLPARMEX. México, enero 2008.
- CNN ESPAÑOL (2017), *El escándalo de sobornos de Odebrecht: así es el caso en cada país de Latinoamérica salpicado*. Informe. Atlanta – EE UU, 6 marzo 2017.
- CRUZ, RODRIGO (2017), *Sergio Moro: 5 razones por las que caso Lava Jato tiene éxito*. Noticia. Sección Mundo diario El Comercio. Edición del 23-02. Lima, febrero 2017.
- CUÉ, CARLOS E. (2017), *El juez Sergio Moro: en Lava Jato la opinión pública protegió a la justicia de las presiones*. Noticia del diario El País. Edición América del 04-04. Madrid, abril 2017.
- CUEVAS – CALDERÓN, ELDER (2017), *En espera del Mesías*. Artículo. Sección Opinión diario El Comercio. Edición del 01-03. Lima, marzo 2017.
- DIARIO EL COMERCIO (2017), *Qué opinan los ejecutivos sobre la corrupción, PBI y desastres*. Sección Economía. Edición del 03-05. Lima, mayo 2017.
- (2017), *Policía reprime a manifestantes anticorrupción en Rusia*. Noticia Sección Mundo. Edición del 26-03. Lima, marzo 2017.
- (2017), *Brasil: miles marchan contra la corrupción política*. Noticia Sección Mundo. Edición del 26-03. Lima, marzo 2017.

- (2016), *ANGR: No nos den otro ministerio, sino las competencias*. Noticia Sección Sociedad. Edición del 21-06. Lima, junio 2016.
- (2016), *Regiones proponen crear un ministerio de la descentralización*. Noticia Sección Sociedad. Edición del 20-06. Lima, junio 2016.
- DIARIO EL PAÍS (2017), *La fiscalía pedirá detener a la expresidenta surcoreana Park por corrupción*. Noticia Sección Internacional. Edición América del 27.03. Madrid, marzo 2017.
- DIARIO EXPRESO (2017), *Perú retrocede 13 posiciones en Índice de Transparencia*. Noticia. Edición del 15-02. Lima, febrero 2017.
- (2017), *CAN: desarrollo del Perú está en grave riesgo por corrupción*. Noticia. Edición del 14-02. Lima, febrero 2017.
- (2017), *ADEX: corrupción debe erradicarse*. Noticia. Edición del 14-02. Lima, febrero 2017.
- DIARIO GESTIÓN (2016), *Lima Metropolitana y Callao lideran ranking de competitividad regional en el Perú*. Nota de redacción. Sección Economía. Edición del 24-11. Lima, noviembre 2016.
- DIARIO INFOVISIÓN (2017), *Se hace sentir marcha contra la corrupción en Brasil*. Noticia. Edición del 27-03. República Dominicana – Santo Domingo, marzo 2017.
- FAUS, JOAN (2017), *La presidente del supremo brasileño pide proteger las filtraciones de corrupción*. Artículo Sección Internacional diario El País. Edición América del 11-04. Madrid, abril 2017.
- FERREIRO Y. ALEJANDRO (1999), *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. 9º Conferencia Internacional Anticorrupción –IACC –Durban, South Africa. Chile – Santiago, octubre 1999.

- GARCÍA AMADO, JUAN ANTONIO (1985), *Teorías del sistema jurídico y concepto del Derecho*. Estudio. Anuario de Filosofía del Derecho N° 2 ISSN 0518-0872. Págs. 297-316. Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política –SEFJP, Boletín Oficial del Estado –BOE del Ministerio de Justicia. España –Madrid, 1985.
- GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO (1991), *Forma de gobierno en la Constitución peruana*. Ensayo. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 74. Pp. 615-634. España –Madrid, octubre 1991.
- GARCÍA DELGADO, FRANCESCA (2017), *Gobierno crea viceministerio de gobernanza territorial*. Nota de redacción. Sección Sociedad diario El Comercio. Edición del 28-02. Lima, febrero 2017.
- GARZÓN, BALTASAR (2017), *Manual para corromper la democracia*. Artículo Sección Opinión diario El País. Edición América del 15-02. Madrid, febrero 2017.
- (2011), *Reacciona para avanzar*. Ensayo (Págs. 47-59). Reacciona: 10 Razones por las que debes actuar frente a la crisis económica, política y social. Ediciones Aguilar. España – Madrid, abril 2011.
- GRAY, CHERYL y KAUFMANN, DANIEL (1998), *La corrupción importa*. Pags 07-10 de la Revista Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional –FMI. EE UU - Washington DC, marzo 1998.
- GUERRERO OROZCO, OMAR (2001), *Nuevos modelos de Gestión Pública*. Ensayo. Revista Digital Universitaria Vol. 2 N° 3: Universidad Nacional Autónoma de México. México DF, setiembre 2001.
- KAUFMANN, DANIEL (2015), *La corrupción importa*. Págs. 20-23 de la Revista Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional –FMI. EE UU - Washington DC, septiembre 2015.
- KHOURY, FUAD (2015), *La contraloría pide facultades para intervenir entidades públicas*. Entrevista de Rocío La Rosa. Diario El Comercio, edición del 19-03. Lima, marzo 2015.
- MALEM SEÑA, JORGE F. (2001), *La corrupción política*. Artículo (Págs. 579-595). Revista Jurídica N° 31. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. México DF, 2001.

- MARTÍN, MARÍA (2016), *Miles de brasileños toman las calles contra la corrupción y ponen en alerta al Gobierno Temer: crisis política en Brasil*. Artículo Sección Internacional diario El País. Edición América del 05-12. Madrid, diciembre 2016.
- MARTÍN, MARÍA y SECO, RAQUEL (2016), *Las protestas más multitudinarias de la democracia ponen contra las cuerdas a Rousseff: crisis política en Brasil*. Artículo Sección Internacional diario El País. Edición América del 14-03. Madrid, marzo 2016.
- MENDOZA PALACIOS, RUDY (2017), *La corrupción en el Perú a través de la historia*. Lima, marzo 2017.
- MORENO, LUIS ALBERTO (2016), *Puede América Latina poner fin a la corrupción?* Artículo del 07-03-2016 -WEF, Geneva marzo 2016.
- NISHIYAMA, ALBERTO (2017), *Qué hace Finlandia uno de los países mejor educados?* Noticias. Plataforma digital RPP. Edición del 13-03. Lima, marzo 2017.
- NUEVA POLÍTICA (2012), *Corrupción: el cáncer latinoamericano*. Artículo. Revista digital N° 5. Vol. 2. Colombia - Bogotá, enero 2012.
- OPPENHEIMER, ANDRÉS (2017), *El mega escándalo de corrupción en Latinoamérica*. Artículo. Sección Opinión diario Miami Herald. Edición del 17-02. EE UU - Miami, febrero 2017.
- ORELLANA VARGAS, PATRICIO (2007), *Chile, un caso de corrupción oculta*. Pags. 257-272. Ensayo. Revista de Sociología N° 21. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Chile – Santiago, 2007.
- PUENTES RIAÑO, ASTRID (2017), *Tsunami de Odebrecht: a recuperar el interés público o sólo el dinero?* Artículo. Sección Internacional diario El País. Edición América del 16-02. Madrid, febrero 2017.
- QUINTANILLA, PATRICIO (2017), *El costo de la corrupción*. Artículo. Diario La República edición del 12-02. Lima, febrero 2017.
- REQUENA, JOSÉ CARLOS (2016), *Descentralización sin regiones*. Artículo. Sección Sociedad diario El Comercio. Edición del 10-09. Lima, septiembre 2016.

----- (2016), *El ministerio de la capital*. Artículo. Sección Sociedad diario El Comercio. Edición del 26-06. Lima, junio 2016.

RADIO PROGRAMAS DEL PERÚ -RPP

(2017), *MEF modificó el reglamento de las Ley de Asociaciones Público Privadas*. Noticia. Edición del 28-03. Lima, marzo 2017.

----- (2017), *Cómo ha cambiado la educación mundial en los últimos años?* Noticia. Edición del 13-03. Lima, marzo 2017.

----- (2017), *Miles de personas en Rumanía volvieron a marchar contra la corrupción*. Noticia. Edición del 05-03. Lima, marzo 2017.

----- (2017), *Así de claro: Qué nueva prohibición existe para las empresas corruptas?* Noticia. Edición del 15-02. Lima, febrero 2017.

----- (2017), *Lava Jato: la investigación que reveló la mega corrupción en Latinoamérica*. Noticia. Edición del 15-02. Lima, febrero 2017.

SAVATER, FERNANDO (2017), *Corrección política: héroes impertinentes*. Artículo. Sección Ideas diario El País. Edición América del 04-03. Madrid, marzo 2017.

SOLANA, JAVIER (2016), *Los agravios económicos tras el ascenso del populismo*. Artículo del 19-08-2016 -WEF, Geneva agosto 2016.

TORRES, ALFREDO (2017), *Tecnócratas y corrupción*. Artículo. Sección Opinión diario El Comercio. Edición del 26-02. Lima, febrero 2017.

VALZ-GEN, GIULIO y NEYRA, MIGUEL

(2016), *Gobernadores y alcaldes dan pliego de más de 40 pedidos a PPK*. Nota de redacción. Sección Sociedad diario El Comercio edición del 27-06. Lima, junio 2016.

- VARGAS LLOSA, MARIO (2017), *Las delaciones premiadas*. Artículo. Sección Opinión diario El País. Edición América del 19-02. Madrid, febrero 2017.
- VÁZQUEZ REPIZO, JAIME A. (2010), *El Impacto Económico de la Corrupción en México*. Ensayo. 12º Edición Revista Pluralidad y Consenso del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. México DF, 2010.
- VEXLER, IDEL (2017), *Educación y corrupción*. Artículo. Sección Opinión diario Correo. Edición del 15-03. Lima, marzo 2017.

BLOGS

- BENAVIDES GANOZA, ROQUE (2017), *Los costos de la corrupción: ¿los pagamos todos los peruanos?*. Artículo.
<http://www.esan.edu.pe/conexion/bloggers/el-blog-de-roque>.
- DU PUIT, JOSÉ (2005), *Corrupción en el Perú: breve reseña histórica*.
Ver: www.biblioteca.org.ar/libros/133405-pdf
- GARCILASO DE LA VEGA, INCA (1609), *Comentarios Reales, que tratan del origen de los Incas*.
Ver: www.biblioteca.org.ar/libros/211664-pdf
- GHERSI, ENRIQUE y SCHENONE, OSWALDO (2012), *Reflexiones de Ghersi y Schenone sobre la economía de la corrupción*. Punto de Vista Económico.
<https://puntodevistaeconomico.wordpress.com/2012/07/16/reflexiones-de-ghersi-y-schenone-sobre-la-economia-de-la-corrupcion/>
- GHERSI, ENRIQUE (2005), *Economía de la corrupción*. Ensayo. Círculo de Estudios para el Desarrollo e Integración de la Competitividad Empresarial –CEDICE.
www.ulima.edu.pe/tags/cedice

- GONZALES DE OLARTE, EFRAÍN (2016), *Descentralización, regiones y políticas de desarrollo, del 2016 hacia adelante*. Artículo. Blog.pucp.edu.pe/blog/economiaperuana/2016/6/30.
- GUAMÁN POMA DE AYALA, FELIPE (1615), *Nueva crónica y buen Gobierno*. Ver: www.biblioteca.org.ar/libros/211687-pdf
- LANDA ARROYO, CÉSAR (2001), *La evolución constitucional del Perú contemporáneo*. Ensayo. Lima, marzo 2001. Ver: www2.congreso.gob.pe/doc20100422180018.pdf.
- LOMEÑA VARO, RAFAEL (2010), *El poder y la corrupción: un fenómeno social con metástasis*. Ensayo. Licencia de Creative Commons. Ver: Blog: <http://calentamientoglobacelerado.net>.
- PORTUGAL GOUVEA, CARLOS (2006), *Presidencialismo y corrupción en Latinoamérica: un cuento de premisas equivocadas y percepciones disruptivas*. Ver: www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006. Cambridge, 2006.
- RENAN, ERNEST JOSEPH (1882), *Qué es una Nación*. Conferencia dictada en la Sorbona, París, el 11 de marzo de 1882. Edición digital: Franco Savarino, 2004. Ver: enp4.unam.mx/amc/libro_munioz_cota/libro/cap4/lec01_renanqueesunanacion.pdf.

FUENTES GUBERNAMENTALES

- ACUERDO NACIONAL (2016), *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Primera edición. Secretaría Ejecutiva. Tarea Asociación Gráfica Educativa. Lima, febrero 2016.
- CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO –CEPLAN (2017), *Imagen del Perú al 2030* (versión preliminar). Lima, febrero 2017.
- COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN –CAN (2016), *Informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016*. Lima, noviembre 2016.

 (2013), *Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción: 2012-2016*. Coordinación General de la CAN. Primera edición. RS Servicios Gráficos SAC. Lima, enero 2013.

COMISIÓN PRESIDENCIAL DE INTEGRIDAD

(2016), *Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo*. Presidencia del Consejo de Ministros –PCM. Lima, diciembre 2016.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

(2017), *Medidas legislativas contra la corrupción*. Boletín Parlamentario N° 07. Dirección General Parlamentaria. Lima, abril 2017.

 (2016), *Para relanzar el proceso de descentralización: contribuciones y desafíos del Congreso*. Informe Anual de Evaluación periodo de Sesiones 2015-2016. Comisión de Descentralización, Regionalización. Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Lima, junio 2016.

 (2014), *Anteproyecto del Nuevo Código Penal*. Duodécima Sesión Ordinaria: Dictamen del Proyecto de Ley. Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Lima, diciembre 2014.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA –CONCYTEC

(2017), *I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación 2016*. Primera edición. Servicios Gráficos JMD S.R.L. Lima, mayo 2017.

CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD –CNC

(2016), *Agenda de Competitividad 2014-2018. Avances y desafíos a junio 2016*. Presentación del ministro Alonso Segura. Lima, junio 2016.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN –CNE

(2017), *Revisión de las políticas públicas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. UNESCO, Oficina de Lima. Lima, febrero 2017.

 (2016), *Líneas prioritarias de política educativa al 2021, año del Bicentenario. Acelerar el cambio educativo para el bienestar de todos y el desarrollo del país*. Lima, noviembre 2016.

 (2016), *Proyecto Educativo Nacional –PEN 2021: Balance y recomendaciones 2015*. Segunda edición. Lima, octubre 2016.

 (2016), *Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Educativas Estatales y No Estatales –ENDO 2014*. Comité de Desarrollo Docente. Primera edición. Lance Gráfico SAC. Lima, agosto 2016.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA –CGR

(2017), *Los primeros 365 días de gestión. Memoria de la Gestión: junio 2016 – junio 2017*. Lima, junio 2017.

 (2017), *Expedientes de denuncias ingresados a la CGR: 2008 – 2016*. Estadísticas. Departamentos de Denuncias. Lima, mayo 2017.

 (2017), *Se habría ocasionado un perjuicio económico por US\$ 283 millones por irregularidades en obras públicas ejecutadas por Odebrecht*. Nota de prensa N° 04-2017-CG/COM. Lima, enero 2017.

 (2016), *Una justicia que tarda o no llega*. Boletín Gestión y Control N° 43-CG/COM. Lima, diciembre 2016.

 (2016), *Informe de Evaluación del Desempeño*. Evaluación Externa financiada por el BID. Lima, febrero 2016.

 (2016), *Agenda Política Contra la Corrupción al 2021*. VI Conferencia Anticorrupción Internacional. Lima, enero 2016.

 (2016), *Denunciados: conozca cuáles son los once ex presidentes regionales denunciados por presunta corrupción...* Control: Boletín Institucional N° 36-CG/COM. Lima, enero 2016.

----- (2014), *Sanción efectiva: conozca las medidas adoptadas por la CGR para acabar con la impunidad en casos de corrupción*. Control: Boletín Institucional N° 28-CG/COM. Lima, noviembre 2014.

----- (2013), *Informe N° 858-2013-CG/PSC-IM: Macro sobre la gestión de los Programas Sociales. Periodo enero-diciembre 2012*. Departamento de Programas Sociales. Lima, diciembre 2013.

----- (2013), *La Contraloría cuenta su historia*. Primera edición. Empresa Editora El Comercio S.A. Lima, febrero 2013.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

(2017), *Radiografía de la corrupción en el Perú*. Reporte de la Corrupción en el Perú N° 1. Primera edición. MCF Soluciones Integrales EIRL. Lima, mayo 2017.

----- (2017), *Planes sectoriales anticorrupción: recomendaciones para mejorar su formulación*. Informe Defensorial N° 176: Estudio de casos en dieciséis ministerios 2013-2013. Primera edición. MCF Soluciones Integrales EIRL. Lima, marzo 2017.

----- (2017), *Reporte de Conflictos Sociales N° 157*. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Lima, marzo 2017.

----- (2015), *No Callar. Guía práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública*. Cuarta edición. Lima, diciembre 2015.

----- (2011), *Iniciativas Anticorrupción desarrolladas por el Estado Peruano en el periodo 2001-2010*. Serie Documentos Defensoriales –Documento N° 14. Primera edición. Lima, mayo 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD –INACAL

(2017), *Memoria Anual 2016*. Lima, septiembre 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA –INEI

(2017), *Perú: percepción ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las instituciones*. Informe Técnico N° 02. Lima, agosto 2017.

- (2017), *Resultados del Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia*. Encuesta Nacional de Hogares. Nov. 2016 – Abr. 2017. Lima, junio 2017.
- (2017), *Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016*. Informe Técnico. Lima, mayo 2017.
- (2017), *Panorama de la Economía Peruana 1950-2016*. Año Base 2007. Lima, mayo 2017.
- (2016), *PERÚ: Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS*. Lima, diciembre 2016.
- (2016), *PERÚ: Anuario Estadístico de Criminalidad y de Seguridad Ciudadana 2011-2015*. Visión departamental, provincial y distrital. Lima, octubre 2016.
- (2016), *Percepción sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia. Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares. Semestre móvil Ene-Jun 2016*. Lima, agosto 2016.
- (2004), *La pobreza en el Perú (mayo 2003 – abril 2004): una visión departamental*. Javier Herrera. Institut de recherche pour le développement –IRD. Lima, octubre 2004.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES –JNE

(2005), *Historia de los procesos electorales en el Perú*. Investigación del Centro de Investigaciones Electorales y Municipales. Lima, septiembre 2005.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- (2017), *Las APP como motor de crecimiento: lanzamiento del nuevo programa de APPs*. Lima, enero 2017.
- (2016), *Diagnóstico del Sistema Adquisiciones Públicas del Perú*. Organismo Supervisor de Contrataciones Públicas -OSCE. Lima, junio 2016.
- (2011), *El Sistema Nacional de Presupuesto*. Guía Básica. Dirección General de Presupuesto Público. Lima, julio 2011.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN –MINEDU

(2016). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes -ECE 2016*. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes –UMC. Lima, noviembre 2016.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS –PCM

(2017), *Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales 2017-2021 y Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú*. Decreto Supremo N° 016-2017-PCM. Lima, febrero 2017.

(2015), *Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2016*. Resolución Ministerial N° 176-2015-PCM. Lima, julio 2012.

(2012), *Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto: Plan de Acción del Perú 2012-2013*. Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM. Lima, abril 2012.

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

(2017), *Seguimiento al proceso de transferencia de funciones sectoriales al 31 de diciembre 2016*. Presidencia del Consejo de Ministros -PCM. Lima, marzo 2017.

SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA (2013), *Modernización de la Gestión Pública en el Perú: hacia un Estado al servicio del ciudadano*. Memoria del Seminario Internacional. Forma e Imagen EIRL. Lima, febrero 2013.

(2013), *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. PCM. Lima, enero 2013.

ÍNDICE

Prólogo	9
Presentación	11
Introducción	19
■ PRIMERA PARTE	
PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD	
CAPÍTULO I	
ESTADO, PODER Y DEMOCRACIA	31
1.1. El Estado	33
1.2. El Poder	45
1.3. El Gobierno	53
1.4. La Nación	65
1.5. El Territorio	72
1.6. Constitución Política y Estado	80
1.7. Estado y Descentralización	87
1.8. Estado y Globalización	90
1.9. Gestión del Estado	93
1.10. La Democracia	120
1.11. Reflexiones y Comentarios	144
CAPÍTULO II	
LA CORRUPCIÓN	151
2.1. Antecedentes	153
2.2. Apreciaciones Conceptuales	174
2.3. Tipos de Corrupción	179
2.4. Corrupción Política	182
2.5. Aspectos Jurídicos	188
2.6. Alianza Global Anticorrupción	198
2.7. Plan Nacional Anticorrupción	214

2.8. Situación Actual de la Corrupción	224
2.9. Corrupción y Desarrollo	251
2.10. Corrupción y Gobernabilidad	264
2.11. Reflexiones y Comentarios	274

■ SEGUNDA PARTE CONTEXTOS Y REFORMAS PARA LA GOBERNABILIDAD

CAPÍTULO III GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	291
--	-----

3.1. Gestión Pública	293
3.2. Administración Pública	301
3.3. Administración Pública e Instituciones	315
3.4. Administración Pública y Políticas Públicas	319
3.5. Administración Pública y la Innovación	327
3.6. Políticas y Tendencias de la Gestión Pública	329
3.7. Administración Pública y Reforma del Estado	337
3.8. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	341
3.9. Sistemas Administrativos	348
3.10. Sistemas Funcionales	367
3.11. Sistema Nacional de Control	369
3.12. Conclusiones	378

CAPÍTULO IV CONDICIONES BÁSICAS PARA LA GOBERNANZA PÚBLICA	385
---	-----

4.1. Estado y Situación Actual de la Educación	387
4.2. Retos y Desafíos de la Docencia	403
4.3. Retos y Desafíos de la Educación Superior	411
4.4. Rol de la Educación para el Desarrollo Sostenible	420
4.5. Reforma del Sistema Educativo Peruano	424
4.6. Estado y Situación Actual del Proceso de Descentralización	436
4.7. Descentralización, Desarrollo, Inclusión y Gobernabilidad	446
4.8. Reforma de la Política de Descentralización	449
4.9. Propuesta de Regionalización	459

CAPÍTULO V	
REFORMAS PARA LA GOBERNANZA PÚBLICA	469
5.1. Contexto del Desarrollo Mundial	471
5.2. Contexto del Desarrollo Nacional	478
5.3. Gobernanza Pública	484
5.4. Políticas Públicas	488
5.5. Gestión de la Calidad	493
5.6. Reformas Integrales	501
5.7. Sistemas y Métodos de Evaluación	509
Bibliografía	517
Anexos	557
Anexo N°1	
Índice de Percepción de la Corrupción en el Sector Público	559
Anexo N° 2	
Síntesis del Proyecto Educativo Nacional	560

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

CUADROS

CUADRO N° 1.1

Resumen tipos de regímenes políticos, por número de países y porcentaje de población involucrada, 2016 134

CUADRO N° 2.1

PERÚ: Comparativo de la Déficit de Infraestructura como valor del PBI con la Gestión Presupuestaria. Periodo 2007-2016 (US\$ Millones) 259

CUADRO N° 3.1

PERÚ: Comparativo del Presupuesto Público, según criterios de inercia y ajuste: periodo 2007-2017. En millones de S/. Soles 356

CUADRO N° 4.1

PERÚ: Asignación presupuestal a la función de Educación, actividades y proyectos, según niveles de Gobierno y capacidad de gasto en el periodo 2007-2016. En millones de S/. 396

CUADRO N° 4.2

PERÚ: Asignación presupuestal a la función de Educación, solo proyectos, según niveles de Gobierno y capacidad de gasto en el periodo 2007-2016. En millones de S/. 397

CUADRO N° 4.3

Comparativo del gasto público en Educación, según economías más dinámicas de América Latina, como % del valor total del PBI 427

CUADRO N° 4.4

Estado del Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales, según Gobiernos Regionales y Locales 440

CUADRO N° 4.5

Evolución del Presupuesto Público para Actividades y Proyectos, según niveles de Gobierno Periodo 2007-2017. (En millones de S/.) 441

CUADRO N° 5.1

Comparativo de los Ingresos Tributarios Total como valor del PBI y Recaudación América Latina, según niveles de Gobierno, 2014. En % 492

GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1.1

Comparativo de la evolución del PBI: Economías Emergentes, América Latina y Perú, 2000-2016. (Porcentajes) 113

GRÁFICO N° 1.2

América Latina: comparativo de la evolución del nivel de apoyo y grado de satisfacción a (con) la Democracia, 1995-2016 136

GRÁFICO N° 2.1

Perú: Evolución del IPC 2000-2016 234

GRÁFICO N° 2.2

Perú: Expedientes de denuncias ingresados a la CGR Periodo 2009-2015 236

GRÁFICO N° 2.3

PERÚ: Denuncias por delitos contra la administración pública Periodo 2011-2015 240

GRÁFICO N° 2.4

PERÚ: Denuncias por corrupción de funcionarios. Periodo 2011-2015 241

GRÁFICO N° 2.5

PERÚ: Personas detenidas registradas por delitos contra la administración pública Periodo 2011-2015 242

GRÁFICO N° 2.6

PERÚ: Problemas nacionales más importantes, hoy. (Porcentaje) 244

GRÁFICO N° 2.7	
PERÚ: Organizaciones más corruptas, hoy. (Porcentaje)	245
GRÁFICO N° 2.8	
PERÚ: Mapa de la Corrupción	
Según número de casos por departamento al 31-12-2016	246
GRÁFICO N° 2.9	
PERÚ: Delitos de corrupción, según número de casos	247
GRÁFICO N° 2.10	
PERÚ: Delitos de corrupción, según instituciones involucradas	248
GRÁFICO N° 2.11	
PERÚ: Delitos de corrupción atribuidos a Odebrecht, según tipo	249
GRÁFICO N° 2.12	
PERÚ: Déficit de Infraestructura 2016-2025. (En millones de US\$)	257
GRÁFICO N° 2.13	
PERÚ: Evolución de la incidencia de la pobreza total	
Periodo 2007-2016	262
GRÁFICO N° 2.14	
PERÚ: Evolución de la incidencia de la pobreza extrema	
Periodo 2007-2016	263
GRÁFICO N° 2.15	
PERÚ: Principales problemas del país (Porcentaje)	267
GRÁFICO N° 2.16	
PERÚ: Confianza en las instituciones (Porcentaje)	268
GRÁFICO N° 2.17	
PERÚ: Opinión sobre la gestión, según niveles de Gobierno	
(Porcentaje)	269

GRÁFICO N° 2.18		
PERÚ: Conflictos sociales, según competencia gubernamental		270
GRÁFICO N° 4.1		
PERÚ: Resultados Nacionales de la Evaluación Censal de Estudiantes –ECE 2016, según niveles de logros de aprendizaje alumnos 2° de Secundaria		391
GRÁFICO N° 4.2		
PERÚ: Comparación de la Asignación presupuestal con relación al 6% como valor del PBI, periodo 2004-2016		399
GRÁFICO N° 4.3		
Evolución del Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales Periodo 2005-2013		442
GRÁFICO N° 4.4		
Evolución de la participación de los niveles de Gobierno en la distribución del Presupuesto Público (PIM) 2007-2017. En %		443
GRÁFICO N° 4.5		
Evolución de la participación de los niveles de Gobierno en la distribución del Presupuesto para Poyectos (PIM) 2007-2017. En %		444
TABLAS		
TABLA N° 3.1		
Comparativo de modelos de Administración Pública, según dimensiones		330
TABLA N° 4.1		
PERÚ: Resultados de la evaluación a docentes, según participantes y nivel de aprobación		405
TABLA N° 5.1		
Políticas públicas e institucionalidad, según nivel de competencia		489

LISTADO DE SIGLAS USADAS

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AN	Acuerdo Nacional
APP	Asociación Público – Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BGC	Barómetro Global de la Corrupción
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
CNA	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONEACES	Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
EE UU	Estados Unidos de Norteamérica
EPT	Educación Para Todos
FCPA	Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero o Foreign Corrupt Practices Act
GCB	Global Corruption Barometer
GTCC	Grupo de Trabajo Contra la Corrupción
IDE	Índice de Densidad del Estado
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGC	Índice Global de Competitividad
IGC	Informe Global de la Corrupción
INCAL	Instituto Nacional de la Calidad
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
PBI	Producto Bruto Nacional
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PNIE	Plan Nacional de Infraestructura Educativa
PNLCC	Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SNSE	Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TI	Transparencia Internacional
TIC	Tecnología (s) de la Información y las Comunicaciones
WEF	Foro Económico Mundial o World Forum Economic
UMC	Unidad de Medición de la Calidad Educativa
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

ANEXOS

ANEXO N°1

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

PAÍS	PERCEPTION CORRUPTION INDEX													
	2016		2015		2014		2013		2012		2007		2000	
	Puntos	Puesto	Puntos	Puesto	Puntos	Puesto	Puntos	Puesto	Puntos	Puesto	Puntos	Puesto	Puntos	Puesto
Ranking 25 países más limpios de corrupción														
Dinamarca	90.0	1	91.0	1	92.0	1	91.0	1	90.0	1	9.4	1	9.8	2
Nueva Zelanda	90.0	2	88.0	4	91.0	2	91.0	2	90.0	3	9.4	3	9.4	3
Finlandia	89.0	3	90.0	2	89.0	3	89.0	3	90.0	2	9.4	2	10.0	1
Suecia	88.0	4	89.0	3	87.0	4	89.0	4	88.0	4	9.3	5	9.4	4
Suiza	86.0	5	86.0	7	86.0	6	85.0	7	86.0	7	9.0	8	8.6	12
Noruega	85.0	6	87.0	5	86.0	5	86.0	5	86.0	6	8.7	10	9.1	7
Singapur	84.0	7	85.0	8	84.0	7	86.0	6	87.0	5	9.3	4	9.1	8
Países Bajos	83.0	8	87.0	6	83.0	8	83.0	8	84.0	10	9.0	7	8.9	9
Canadá	82.0	9	83.0	9	81.0	10	81.0	10	84.0	9	8.7	9	9.2	5
Alemania	81.0	10	81.0	10	79.0	12	78.0	12	79.0	13	7.8	16	7.6	17
Luxemburgo	81.0	11	81.0	11	82.0	9	80.0	11	80.0	12	8.4	12	8.6	11
Reino Unido	81.0	12	81.0	12	78.0	14	76.0	14	74.0	17	8.4	13	8.7	10
Australia	79.0	13	79.0	13	80.0	11	81.0	9	85.0	8	8.6	11	8.3	13
Islandia	78.0	14	79.0	14	79.0	13	78.0	13	82.0	11	9.2	6	9.1	6
Bélgica	77.0	15	77.0	15	76.0	15	75.0	15	75.0	15	7.1	21	6.1	22
Hong Kong	77.0	16	75.0	18	74.0	18	75.0	16	77.0	14	8.3	14	7.7	16
Austria	75.0	17	76.0	16	72.0	22	69.0	24	69.0	23	8.1	15	7.7	15
Estados Unidos	74.0	18	76.0	17	74.0	17	73.0	18	73.0	18	7.2	20	7.8	14
Irlanda	73.0	19	75.0	19	74.0	19	72.0	20	69.0	24	7.5	17	7.2	19
Japón	72.0	20	75.0	20	76.0	16	74.0	17	74.0	16	7.5	18	6.4	21
Uruguay	71.0	21	74.0	21	73.0	22	73.0	20	72.0	21	6.7	26	0.0	00
Estonia	70.0	22	70.0	22	69.0	24	68.0	25	64.0	25	6.5	24	5.7	23
Francia	69.0	23	70.0	24	69.0	25	71.0	24	71.0	22	7.3	19	6.7	20
Bahamas	66.0	24	00.0	00	71.0	23	71.0	21	71.0	21	0.0	00	0.0	00
Chile	66.0	25	70.0	23	73.0	21	71.0	23	72.0	20	7.0	22	7.4	18
Ranking Países de América Latina														
Costa Rica	58.0	42	55.0	41	54.0	47	53.0	49	54.0	48	5.0	47	5.4	30
Cuba	47.0	60	47.0	56	46.0	63	46.0	63	48.0	58	4.2	61	0.0	00
Surinam	45.0	68	36.0	89	36.0	102	36.0	101	37.0	90	3.5	78	0.0	00
Brasil	40.0	80	38.0	77	43.0	69	42.0	73	43.0	69	3.5	72	3.9	49
Panamá	38.0	88	39.0	74	37.0	99	35.0	104	38.0	86	3.2	95	0.0	00
Colombia	37.0	90	37.0	85	37.0	95	36.0	97	36.0	95	3.8	68	3.2	60
El Salvador	36.0	97	39.0	72	39.0	82	38.0	84	38.0	84	4.0	67	4.1	44
Argentina	36.0	99	32.0	107	34.0	107	34.0	106	35.0	102	2.9	106	3.5	52
Perú	35.0	103	36.0	88	38.0	88	38.0	88	38.0	87	3.5	77	4.4	41
Guyana	34.0	112	29.0	120	30.0	124	27.0	138	28.0	134	2.6	124	0.0	00
Bolivia	33.0	114	34.0	99	35.0	103	34.0	107	34.0	107	2.9	107	2.7	71
Ecuador	31.0	121	32.0	109	33.0	111	35.0	102	32.0	119	2.1	153	2.6	74
Honduras	30.0	125	31.0	111	29.0	128	26.0	140	28.0	135	2.5	132	0.0	00
México	30.0	127	35.0	97	35.0	104	34.0	109	34.0	111	3.5	75	3.3	59
Paraguay	30.0	129	27.0	134	24.0	151	24.0	152	25.0	153	2.4	141	0.0	00
Nicaragua	26.0	150	27.0	133	28.0	134	28.0	133	29.0	131	2.6	126	0.0	00
Venezuela	17.0	167	17.0	160	19.0	164	20.0	162	19.0	168	2.0	167	2.7	73

Fuente: Transparency International. Corruption perceptions Index: 2000-2016. Alemania –Berlín, 2017.

ANEXO N° 2

SÍNTESIS DEL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

“La Educación que queremos para el Perú”

VISIÓN	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	RESULTADOS ESPERADOS	POLÍTICAS AL 2030
<p>Todos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores, saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades y contribuyen al desarrollo de sus comunidades y del país, combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales</p>	<p>1. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos</p>	<p>1. Primera infancia es prioridad nacional</p>	<p>1. Asegurar el desarrollo óptimo de la infancia a través de la acción intersectorial concertada del Estado en cada región</p>
		<p>2. Trece años de buena educación sin exclusiones</p>	<p>2. Ampliar el acceso a la educación básica a los grupos hoy desatendidos</p> <p>3. Asegurar condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos que atienden las provincias más pobres de la población nacional</p> <p>4. Prevenir el fracaso escolar en los grupos sociales más vulnerables</p>
	<p>2. Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad</p>	<p>1. Todos logran competencias fundamentales para su desarrollo personal y el progreso e integración nacional</p>	<p>5. Establecer un marco curricular nacional compartido, intercultural, inclusivo e integrador, que permita tener currículos regionales</p> <p>6. Definir estándares nacionales de aprendizajes prioritarios y evaluados regularmente</p>
		<p>2. Instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito</p>	<p>7. Transformar las prácticas pedagógicas en la educación básica</p> <p>8. Impulsar de manera sostenida los procesos de cambio institucional</p> <p>9. Articular la educación básica con la educación superior técnica o universitaria</p>
	<p>3. Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia</p>	<p>1. Sistema integral de formación docente</p>	<p>10. Mejorar y reestructurar los sistemas de formación inicial y continua de los profesionales de la educación</p>
		<p>2. Carrera pública magisterial renovada</p>	<p>11. Implementar una nueva carrera pública magisterial</p>

VISIÓN	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	RESULTADOS ESPERADOS	POLÍTICAS AL 2030
	<p>4.</p> <p>Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad</p>	<p>1. Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía</p> <p>2. Educación financiada y administrada con equidad y eficiencia</p>	<p>12. Cambiar el actual modelo de gestión pública de la educación, basándola en procedimientos democráticos y en el planeamiento, promoción, monitoreo y evaluación de políticas estratégicas nacionales</p> <p>13. Reformar la gestión educativa regional y articularla con los ejes de desarrollo nacional y regional con criterios de coordinación intersectorial</p> <p>14. Fortalecer las capacidades de las instituciones y redes educativas para asumir responsabilidades de gestión de mayor grado y orientadas a conseguir más y mejores resultados</p> <p>15. Fortalecer una participación social responsable y de calidad en la formulación, gestión y vigilancia de las políticas y proyectos educativos</p> <p>16. Moralizar la gestión en todas las instancias del sistema educativo.</p> <p>17. Incrementar sostenidamente el presupuesto asegurando calidad educativa, asignando recursos con criterios de equidad, calidad y eficiencia</p> <p>18. Estimular y procurar el aumento de la contribución social al financiamiento de la educación</p>
	<p>5.</p> <p>Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional</p>	<p>1. Renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo</p>	<p>19. Renovar la estructura del sistema de la educación superior tanto universitaria como técnico-profesional</p> <p>20. Consolidar y dar funcionamiento efectivo al sistema nacional de acreditación y certificación de la calidad de la educación superior</p> <p>21. Incrementar el financiamiento del sistema nacional de educación superior y enfocar los recursos en las prioridades de dicho sistema</p> <p>22. Renovar la carrera docente en educación superior sobre la base de méritos académicos</p>
		<p>2. Se producen conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la pobreza</p>	<p>23. Articulación de la educación superior con la realidad económica y cultural</p> <p>24. Educación superior ligada a la investigación y a la planificación</p>

VISIÓN	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	RESULTADOS ESPERADOS	POLÍTICAS AL 2030
		3. Centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos	25. Transformación de la calidad de la formación profesional
	6. Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad	1. Gobiernos locales democráticos y familias promueven ciudadanía	26. Municipios fomentan la identidad local y cohesión social 27. Participación y movilización social en torno a desafíos centrales 28. Familias asumen rol educador y colaboran con los aprendizajes y con prácticas de vida en comunidad
		2. Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación	29. Fomento de la responsabilidad social de las empresas locales a favor de la educación 30. Fomento de compromisos de líderes e instituciones con la educación
		3. Medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador	31. Promoción de la función educativa, informativa y cultural de los medios de comunicación 32. Autorregulación de la prensa a favor de los derechos ciudadanos 33. Observatorio ciudadano para mejorar la responsabilidad cívica de los medios.

Impreso en Editora y Librería Jurídica Grijley
Jr. Azángaro 1075 - Lima
Lima - Perú

