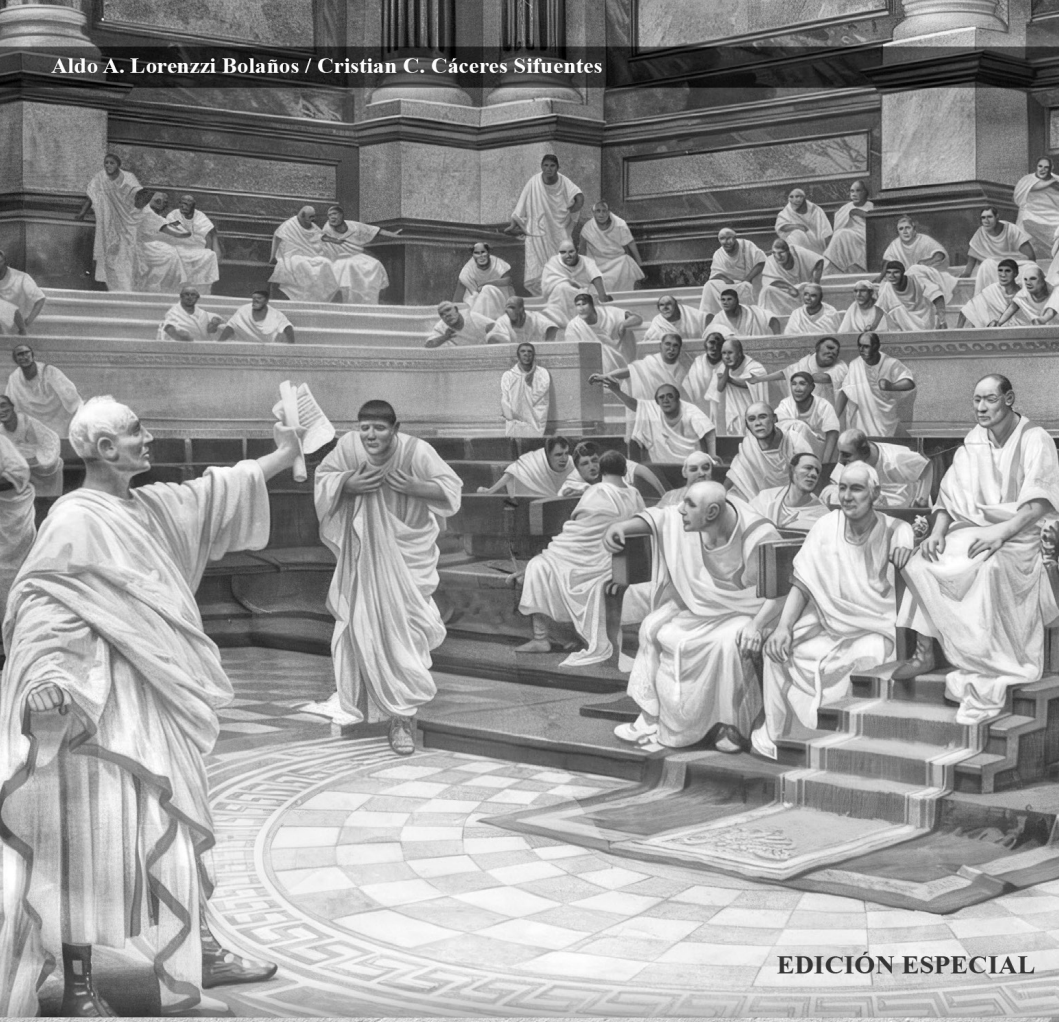
Aldo A. Lorenzzi Bolaños / Cristian C. Cáceres Sifuentes

EDICIÓN ESPECIAL

ENSAYOS BÁSICOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA IBEROAMERICANA

Prologado por Italo Felix Dill'erva
Presidente del Centro de Estudios de Gestión Pública de la USMP

Aldo A. Lorenzzi Bolaños / Cristian C. Cáceres Sifuentes



EDICIÓN ESPECIAL

ENSAYOS BÁSICOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA IBEROAMERICANA

Prologado por Italo Felix Dill'erva
Presidente del Centro de Estudios de Gestión Pública de la USMP
Perú -2024

Libro: **“Ensayos básicos para la gestión pública iberoamericana” – Edición Especial**
© Derechos reservados

1era Edición Impresa – Junio 2024

Tiraje: 500 ejemplares

No se autoriza la reproducción de este libro ni partes del mismo en forma alguna, ni tampoco que sea archivado en un sistema o trasmitido de manera alguna ni por ningún medio –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otro–sin permiso previo escrito.

Copyright © 2024
Todos los derechos reservados.

Compilación:
Aldo A. Lorenzzi Bolaños / Cristian Cáceres Sifuentes

Editado por:
© 2024, Aldo A. Lorenzzi Bolaños
Calle: Av. del Aire 1340 San Luis, Lima, Lima - Perú

Demokr@cia Latam

Diseño y diagramación: José Meoño
ventas@perutextos.com
+5198 977 4657

Se termino de imprimir en:
ALEPH IMPRESIONES SRL
Jr. Risso 580 - Lince - Lima

ISBN: 978-612-009-754-0

Lima – Perú 2024

DEDICATORIA

Dedicado a todos funcionarios públicos e intelectuales iberoamericanos que buscan un Estado al servicio de sus ciudadanos.

ÍNDICE

Prólogo 8
Introducción 12

El sistema de administración de justicia en el Perú: la utopía de la reforma 15
Aldo A. Lorenzzi Bolaños 15

Una nueva visión del sistema de administración de justicia 16

Una mirada a la administración de justicia regional 17

Odebrecht: un problema transversal de justicia 18

Descripción del sistema de justicia peruano 19

Justicia lenta no es justicia 22

La politización, ideologización y mediatización de la justicia en la región 23

La labor de los abogados en el sistema de justicia 24

A manera de conclusión 25

Argentina: cambio y gobernabilidad 28
Miguel Ángel Iribarne 28

El poder judicial peruano: una perspectiva a la jurisdicción laboral 32
Kimbherly Yhessel Sosa Córdova 32

I. Aspecto histórico 32

II. La tutela jurisdiccional efectiva y su relación con la jurisdicción laboral 33

III. Nociones generales de la antigua ley procesal laboral y la nueva ley procesal del trabajo 35

Antigua ley procesal laboral 35

Nueva ley procesal del trabajo 36

Gestión pública ineficiente: impacto en la crisis de seguridad en Ecuador 38
Carolina Andrade Quevedo 38

1. Breve Génesis de las Reformas en las Capacidades de Gobernanza del Sector Seguridad en Ecuador entre 2017-2023 39

2. Inversión Pública para la Seguridad en Ecuador: ¿Ineficiencia o Complicidad? 44

La estructura del Estado peruano: radiografía actual y críticas para su mejora 48
Cristian Carlos Cáceres Sifuentes 48

I. Nociones generales 48

II. Radiografía actual 51

III. Críticas para su mejora 55

La realidad peruana de los gobiernos locales 59
Aldo Lorenzzi Bolaños 59
Cristian Carlos Cáceres Sifuentes 59

I. Introducción 59

II. Los gobiernos locales en la realidad peruana 61

III. Situación actual de los gobiernos locales en la realidad peruana 62

La revolución de la gestión pública en Chile 66
Gonzalo Trillo 66

Introducción 66

El modelo es de una gestión pública del Estado y también del sector privado 67

Mercados regulados 68

Mercado de las energías 68

Mercado de las telecomunicaciones 68

Mercado de la Educación 69

Mercado de la salud 69

El mercado de las pensiones 70

La industria Minera 71

Industria de la aviación particular 71

Conclusiones 73

El modelo de gestión pública de Puerto Rico: origen, crisis y perspectivas futuras 74
Hernán A. Vera Rodríguez 74

I. Los orígenes 74

II. La crisis 77

III. Perspectivas Futuras 81

IV. Reflexiones Finales 83

Órganos autónomos constitucionales 85
Enrique Gonzáles Sanabria 85

Paraguay: el hub estratégico para la inversión y el comercio en América Latina 91
Robinson Bernal Abad 91

Desafíos y Oportunidades: un análisis de las políticas públicas en Paraguay en los últimos años 94

Contexto histórico y económico 94

Educación: desafíos y reformas 94

Salud Pública: logros y desafíos pendientes 95

Desarrollo económico y desafíos ambientales 95

Innovación y tecnología: oportunidades para el futuro 96

Conclusiones y perspectivas futuras 96

Una visión general sobre el sistema tributario español 97
Manuel Benítez Pérez 97

Introducción 97

1. Estructura general del sistema tributario de España 98

   1.1. Desde el punto de vista de la soberanía y la política territorial 98

   1.2. Desde un punto de vista normativo 99

2. Administraciones públicas competentes de la gestión y aplicación de los tributos 101

2.1. A nivel estatal 101
2.2. A nivel autonómico 102
2.3. A nivel local 104
3. El futuro del sistema tributario 105
4. Conclusiones 108
Viabilidad de los concejos municipales en el Perú o su refundación 110
Tomas Antonio Flores Farfán 110
Ensayos efímeros de la Reforma Universitaria en el Perú 116
Yurela Kosett Yunkor Romero 116
Introducción 116
Desarrollo 116
Conclusión 122
Referencias 123
Compiladores 125
Autores 127

PRÓLOGO

En esta oportunidad, me complace presentar el libro "Ensayos básicos para la gestión pública iberoamericana", que tiene una serie de artículos con componentes políticos y jurídicos sobre Iberoamérica.

Iberoamérica que se encuentra desde hace unos años en una situación de volatilidad e incertidumbre por los diferentes contextos que han acarreado los conflictos sociales, políticos y económicos, que de una u otra manera ha afectado el sistema judicial de los países, la paralización parcial de la modernización de la gestión pública, la seguridad ciudadana, la gobernabilidad, entre otros aspectos claves para el desarrollo de nuestras naciones.

La estructura, organización y funcionamiento de los Estados han ido evolucionado a nuevos modelos de gestión enfocados a resultados y metas a cumplir dentro de un periodo de tiempo. Pero, para poder llegar a estos nuevos modelos de gestión, se ha debido de pasar por un cambio de mentalidad en las Administraciones Públicas, donde el elemento más importante (humanus), que es el funcionario y servidor público, ha tenido que evolucionar su chip de ver la administración general del Estado, generando una curva de la gestión de cambio en faceta positiva; no obstante, con cierta resistencia en etapas iniciales, debido al status quo que se mantienen en las administraciones.

La política como arte y oficio se viene profesionalizando de manera incipiente en los países Latinoamericanos, con barreras y

controles superficiales que no responden a las necesidades de la sociedad. Una sociedad que, a través, de los partidos políticos busca su representación y voz en los cuerpos ejecutivos y legislativos de los diversos niveles de gobierno. Los cambios presidenciales en los últimos años, ha generado zozobra, malestar e incluso se podría decir incertidumbre de legalidad o legitimidad, como lo que se discutió en el Perú en su sextina presidencial, pero que también ha afectado a menos proporción a los otros países del sur de América.

Esta parte del continente está experimentando modelos económicos y políticos conservadores, liberales y radicales, que a pesar de que estamos en el siglo XXI aún llegan al poder con mensajes populistas y propuestas utópicas o que, simplemente no le corresponde atender en el puesto que se postula, al carecer de la legalidad en las actuaciones gubernamentales por la cual ha sido elegido.

Estas complejidades se presentan en el Estado peruano, con competencias constitucionales, generales, específicas y compartidas; sin embargo, estas últimas son distorsionada por ambiciones personalistas.

Los procesos interactivos de las administraciones nos han hecho evolucionar los conceptos procesales y funciones de la planeación, organización, dirección y control, generando en ellas una interacción dinámica en busca de resultados por parte de las propias administraciones. De esta manera, el núcleo central de toda administración pública sigue siendo el ciudadano y su respeto a sus derechos humanos.

Pues bien, el actual cáncer de nuestros países es la inseguridad ciudadana. Hemos visto en Ecuador que los actos violentos a nivel social han generado la muerte de políticos durante la última campaña electoral presidencial; empero, también ha llegado al punto de violar el derecho internacional con el ingreso de tropas a la embajada mexicana en Quito. Vemos un sistema atomizado y atormentado por la desconfianza de su gente en los políticos vigentes en la actualidad, que no necesariamente están en el poder, pero tienen influencia en las decisiones y actuaciones gubernamentales.

En el sur, el presidente más joven de la región viene trabajando una política económica distinta a sus predecesores. Señalo distinta ideológicamente, ya que el mercado chileno sigue siendo muy atractivo para los inversionistas, a pesar de las bajas que ha podido tener en los últimos años por la incertidumbre de la modificación constitucional.

La conservadora guaraní se mantiene en una posición expectante, no muy sonada ni visitada, pero siempre presente con sus recursos naturales y su sostenibilidad ambiental. Paraguay, con su histórico Chaco, redistribuye sus riquezas para generar un comercio dinámico, con grandes misiones exportadoras. Nos muestra que, aunque su política tiene falencias y cuestionamientos, son menores en comparación con otros países de la región. Esto demuestra que los guaraníes tienen la determinación para avanzar, planteando ventajas competitivas significativas como la triple frontera.

La madre patria siempre dominante como en el siglo XIX y siglos anteriores, ya que demuestra nuevos horizontes adaptados al siglo XXI, sobre todo en el sistema tributario. Es un sistema con punto de vistas multifacéticos, pero ninguno menos importante para el desarrollo de la recaudación de tributos en todo el país.

Por último, la independiente y no tan independiente Puerto Rico, con nuevos modelos de gestión que siguen pautas centralistas con ejecución descentralizada en sus proyectos, para lograr un ansiado desarrollo a niveles macroeconómicos de crecimiento y desarrollo humano.

Por estas consideraciones, el presente libro nos refleja una mixtura de contenidos propios de apreciar y analizar a profundidad sus estudios descriptivos de cada uno de ellos, independientemente de la metodología empleada. No tenemos dudas que este ejemplar será un éxito para todo aquel que tenga la oportunidad de leerlo, pues enriquecerá su conocimiento y

tendrá mayor cobertura para debatir en temas tan importantes para el Perú y toda Iberoamérica, más aún cuando sabemos que somos países hermanos y con un mismo objetivo: el desarrollo y crecimiento de nuestros pueblos.

Italo Felix Dill'Erva
Docente Ordinario del Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Experto en Administración Pública, Derecho Administrativo, Planeamiento Estratégico y Finanzas Públicas

INTRODUCCIÓN

Consideramos que aquellos interesados en la temática abordada a través de este trabajo, se plantean una serie de interrogantes en torno a la gestión pública. Una de estas interrogantes es: **¿Cuánto ha evolucionado la gestión pública en Iberoamérica?** En este trabajo, titulado **"Ensayos Básicos para la Gestión Pública Iberoamericana"**, buscamos responder esta pregunta mediante diferentes tipos de análisis y ámbitos de la gestión pública. Se presenta un análisis a través de 11 ensayos de países como Argentina, Perú, México, Puerto Rico, Chile, Ecuador, España, entre otros, que enriquecen la publicación con diversos enfoques.

Este material aborda ensayos que analizan problemáticas relacionadas con la gestión pública ineficiente y su impacto en la seguridad ciudadana en Ecuador, la nueva Argentina tras el ocaso de los gobiernos socialistas, el potencial de Paraguay como estado abierto al mundo, la estructura y burocracia de Perú, los órganos autónomos en México y su papel crucial en el aparato estatal, la experiencia de España en recaudación y tributación, la administración de justicia en Perú, y los logros en la administración pública de Chile.

Este trabajo representa un gran esfuerzo por parte de los especialistas, quienes han desarrollado diversos criterios y propuesto

soluciones básicas para la gestión pública en Iberoamérica. Resultará importante en el año 2024 para consultar sobre la realidad actual de la gestión pública en Latinoamérica e Iberoamérica desde múltiples perspectivas.

Los compiladores
C.C.S.
A.L.B.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a todos los que han participado en este proceso de creación y cada uno de los involucrados desde la conceptualización de la idea hasta haber materializado este proyecto, a todos lo que a través de sus opiniones y contribuciones han sumado a llegar lograr el objetivo.

EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ: LA UTOPÍA DE LA REFORMA

Por Aldo A. Lorenzzi Bolaños

Los sistemas de justicia de los países son uno de los aspectos más importantes del Estado, ya que proporcionan estabilidad y generan confianza cuando son eficientes. Lamentablemente, en Perú y en América Latina, los sistemas de justicia siempre han estado muy cuestionados y han generado poca confianza en la ciudadanía. Esto se debe al difícil acceso y al alto costo que representa para una persona común obtener justicia en caso de que considere que sus derechos han sido violados, vulnerados o negados.

Cappelletti y Garth sostenían que **"el acceso a la justicia es un derecho fundamental"**. En muchas ocasiones, este derecho fundamental ha sido vulnerado desde distintos ámbitos, afectando los derechos de los ciudadanos en la región.

La administración de justicia en todos los países del mundo se fundamenta en la consolidación de tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros. Estos tratados deben ser la base de los principios de la administración de justicia en nuestros países. Sin embargo, lamentablemente, esto no se cumple como debería.

Luis Pasara, en su trabajo "Una reforma imposible: la justicia Latinoamericana en el banquillo", destaca que el juez latinoamericano

parece tener poca disposición para comprender que el respeto y la aceptación que logra en su función provienen principalmente de la protección efectiva de los derechos ciudadanos y de la calidad de las razones que sustentan sus decisiones. Este problema refleja una falta de motivación adecuada en las resoluciones y un debido proceso deficiente en muchos sistemas judiciales de la región, lo que se suma a la falta de garantías que caracteriza a estos esquemas actualmente. Como resultado, se percibe que la justicia favorece a aquellos que disponen de recursos económicos, lo que subraya la necesidad de reformas y mejoras significativas en la administración de justicia.

En ese sentido, Pasará señala lo siguiente: "En cualquier sociedad sin importar cuál sea el grado o forma de desarrollo, sus miembros tienen determinados derechos y deberes" (p. 29). Es una premisa fundamental para los Estados que se consideran democráticos el garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Sin embargo, en la actualidad, estos derechos fundamentales muchas veces se ven vulnerados o los ciudadanos perciben que no se protegen adecuadamente debido a la lentitud, discriminación y precariedad que caracterizan a la administración de justicia en muchos casos.

En la actualidad, es importante reconocer que los sistemas de justicia están siendo cuestionados en toda la región debido a diversas razones. En los últimos años, por ejemplo, se ha observado una alta tasa de criminalidad que causa preocupación entre los ciudadanos. La sensación de impotencia surge porque los administradores de justicia otorgan sanciones benignas a malos ciudadanos y la percepción de corrupción campea.

Una nueva visión del sistema de administración de justicia

Montesquieu planteó la separación de poderes como un medio para limitar el poder estatal y propiciar un equilibrio entre ellos. Sin embargo, no previó la posibilidad de que en algún momento estos tres poderes se integraran o tuvieran una nueva visión para la administración del Estado.

En la actualidad, la visión del derecho constitucional moderno considera al Estado como una entidad única que ejerce el poder sobre la sociedad, aunque con matices en su funcionamiento. La separación de poderes propuesta por Montesquieu tenía como fin evitar la concentración del poder estatal en un solo organismo coercitivo, pero en la práctica actual, esto ha evolucionado hacia una coordinación entre los poderes en lugar de una división estricta.

Asimismo, es importante reconocer que la concepción de justicia en nuestros países tiene raíces en la tradición hispana debido a nuestra historia colonial. Las leyes y conceptos jurídicos que heredamos de España han influido en nuestra idea de justicia y en el funcionamiento de nuestros precarios sistemas legales.

Una mirada a la administración de justicia regional

El trabajo de Risco y Salas sobre la Administración de Justicia en América Latina destaca un aspecto muy relevante sobre la justicia en la región: *"La justicia Latinoamericana se ha visto afectada históricamente por los conflictos políticos y sociales de la región"* (1993). Esta afirmación resalta una realidad persistente en la historia de nuestros países, donde los conflictos políticos y sociales han dejado una huella significativa en el funcionamiento y la percepción de la justicia.

También los mismos autores señalan sobre la elaboración de las normas que posteriormente son dispositivos legales para los operadores de justicia en la región: *"El proceso de elaboración de las leyes es similar en los diversos países de América Latina. En general, esta atribución corresponde al poder legislativo (congreso, Asamblea Nacional, etc.), aunque en numerosas ocasiones el Poder Ejecutivo interviene por la vía de decretos, acuerdos e instituciones similares que desvirtúan el papel del organismo donde supuestamente se sitúa la voluntad popular"* (1993). Es cierto que la observación de Risco y Salas es muy pertinente y aplicable a situaciones específicas, como la realidad en Perú. En este país, es común que el poder ejecutivo solicite "facultades especiales" para legislar en diferentes áreas, con el propósito de mejorar los códigos, las sanciones u otros aspectos administrativos y legales.

Sin embargo, es importante destacar que cualquier mejora en la legislación no puede mantenerse de manera efectiva a menos que esté respaldada por una adecuada implementación y seguimiento en todos los niveles de la administración de justicia.

El "Estudio de Opinión Pública sobre la Justicia en Argentina" realizado en 2017 por varias instituciones académicas y la consultora, Voices reveló algunos problemas clave en el sistema de justicia argentino. Entre estos, se identificaron la baja sensación de protección por parte de la justicia, la percepción de un sistema judicial ineficiente y la creencia generalizada de que la justicia no es igualitaria y que favorece a los sectores más pudientes de la sociedad.

En el 2023, el World Justice Project (WJP) llevó a cabo un diagnóstico de la administración de justicia en varios países, incluido Chile. Según los ciudadanos chilenos, se identificaron una serie de problemas en el sistema de justicia del país, entre ellos, una baja sensación de protección por parte de la justicia, un sistema judicial percibido como ineficiente, falta de independencia en la justicia civil, baja efectividad en la persecución penal, lentitud en la tramitación de casos, percepción negativa sobre la independencia de los jueces respecto a intereses privados en la judicatura nacional, y dudas sobre la imparcialidad de los tribunales penales. Según esta encuesta, Chile se encuentra entre los países con un sistema de justicia muy deficiente a nivel mundial, sobre todo por la percepción en el factor de la efectividad de la persecución penal.

En el estudio elaborado en 2023 por Transparencia Internacional, se identificó otro problema común en todos los sistemas de justicia: la falta de impunidad. Según este estudio, Uruguay y Canadá son los países que menos sufren estos problemas y están mejor ubicados en este ranking.

Odebrecht: un problema transversal de justicia

El caso de corrupción de Odebrecht es uno de los más emblemáticos a nivel regional. Sus actos de corrupción se extendieron por varios países, incluyendo Brasil, México, Guatemala, República Dominicana, Panamá, Venezuela, Colombia,

Ecuador, Perú, Argentina, además de Angola y Mozambique. Estos países se vieron afectados debido a las debilidades en sus sistemas judiciales, lo que permitió que esta situación se desarrollara de manera progresiva y escandalosa.

Este caso de corrupción y cohecho ha evidenciado la precariedad y debilidad institucional en la región, así como la baja ética y moral de las autoridades. A pesar de las críticas a los sistemas de justicia, estos han logrado abrir procesos de investigación a varios implicados en la trama, como Lula en Brasil, Toledo, Humala y Kuczynski en Perú, Glas en Ecuador, entre otros. Esto indica que los sistemas de justicia han funcionado en este caso específico o están funcionando. Pese a ello, es importante destacar que administrar justicia va más allá, y es necesario abordar la reforma del sistema judicial, como es el caso de Perú, donde queda pendiente esta tarea.

Descripción del sistema de justicia peruano

El sistema judicial peruano se fundamenta en el artículo 138 de la Constitución Política del Perú, que establece que la potestad de administrar justicia *"emana del pueblo y se ejerce por el poder judicial a través de los órganos jerárquicos con arreglo a la constitución y las leyes"*. Además del Poder Judicial, existen organismos constitucionales autónomos como el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y la Junta Nacional de Justicia. Es importante considerar también el sistema penitenciario como parte integral de la cadena de justicia en el Perú.

El sistema de justicia peruano está compuesto por el Poder Judicial, que es responsable de administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos; la Fiscalía de la Nación, también conocida como Ministerio Público, encargada de la representación de la sociedad y la investigación del delito; y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que abarca la gestión del sistema penitenciario y otras funciones relacionadas con la justicia y los derechos humanos. Estos componentes forman una integración entre el poder del Estado y organismos autónomos para garantizar el funcionamiento del sistema de justicia en el Perú.

El Poder Judicial en el Perú está compuesto por varios niveles y órganos que desempeñan roles específicos. La Corte Suprema de Justicia de la República es el máximo órgano judicial, compuesto por 18 vocales, y se encarga de revisar las casaciones, que son recursos presentados ante una instancia superior en busca de la protección de los derechos cuando se considera que han sido vulnerados. La Corte Superior es otro nivel importante, integrada por jueces que se ocupan de las apelaciones de las decisiones de primera instancia. Además, existen las Cortes de Justicia especializadas, los juzgados especializados y mixtos, así como los juzgados de Paz Letrados y los juzgados de Paz, cada uno con sus funciones específicas dentro del sistema judicial.

El sistema judicial peruano está organizado en 34 distritos judiciales distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional. Esta distribución busca garantizar el acceso a la justicia de manera descentralizada y cercana a la población, permitiendo que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos legales sin la necesidad de desplazarse grandes distancias.

En ese sentido, el Ministerio Público o Fiscalía de la Nación, el cual según su Ley Orgánica[1] señala su naturaleza de organismo autónomo del Estado peruano y que busca en primer lugar la defensa de la legalidad y la protección de los derechos ciudadanos, representa a la sociedad en los juicios y velar por la moral pública.

La Fiscalía de la Nación en el sistema judicial peruano tiene una estructura jerárquica que se rige por su Ley Orgánica. En esta estructura, el Fiscal de la Nación ocupa el grado máximo al que todo fiscal debería aspirar. A continuación, se encuentran los fiscales supremos, quienes eligen al Fiscal de la Nación. Luego están los fiscales superiores, fiscales provinciales, fiscales adjuntos, y finalmente, la junta de fiscales, que es un órgano de la institución encargado de diversas funciones.

El Ministerio Público goza de autonomía presupuestal, por lo que tiene un pliego independiente en la Constitución del presupuesto público del Estado.

[1] Decreto Legislativo N° 052

El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) es el organismo encargado de administrar el sistema penitenciario en el Perú. Está adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por lo tanto, forma parte del Poder Ejecutivo. El INPE se encarga de la gestión de los establecimientos penitenciarios y la rehabilitación de las personas privadas de libertad en el país.

La Junta Nacional de Justicia (JNJ) es un organismo autónomo del sistema de justicia peruano que reemplazó al Consejo Nacional de la Magistratura en el gobierno de Martín Vizcarra. Su estructura de elección para los miembros del pleno refleja la pluralidad de autoridades involucradas en el sistema de administración de justicia en el Perú. En la elección de sus miembros intervienen el Defensor del Pueblo, el presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Contralor General de la República, así como representantes de las universidades públicas y privadas. Esta diversidad de participantes busca garantizar una mayor transparencia y representatividad en la elección de los miembros de la Junta Nacional de Justicia.

La diferencia principal con el Consejo Nacional de la Magistratura es la composición y el proceso de elección de sus miembros. En el Consejo Nacional de la Magistratura, los miembros eran elegidos de la siguiente manera: un representante de la Corte Suprema de Justicia del Perú, un representante de la Junta de Fiscales Supremos, un representante del Colegio de Abogados de Lima, dos representantes de otros colegios profesionales, un representante de las universidades privadas y otro de las universidades públicas.

Ambos organismos tienen las mismas atribuciones y competencias en el sistema de justicia, como nombrar, evaluar, ratificar y sancionar jueces y fiscales, así como autoridades del Ministerio Público, del Poder Judicial y de organismos electorales como la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones.

Es una sugerencia interesante y relevante que el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) o algún representante relacionado con el ámbito penal tenga participación o facultades en la comisión de elección del Pleno de la Junta Nacional de Justicia (JNJ). Dado el papel crucial del INPE en el sistema de justicia penal peruano,

su inclusión podría aportar una perspectiva valiosa en la selección y evaluación de autoridades judiciales y fiscales.

Esta propuesta se da en base a diversos documentos. Cito el Informe de Adjuntía de la Defensoría del Pueblo elaborado en el 2018, donde se señala en una parte lo siguiente sobre el sistema Penitenciario Peruano: "El sistema penitenciario, último eslabón del sistema penal suele ser con frecuencia el más olvidado y descuidado" (p. 7). Hoy, que aumenta la criminalidad en el Perú, cobra mayor importancia en el debate el tema de los centros penitenciarios, ya que, en lugar de reinsertar a los individuos en la sociedad, a través de una rehabilitación sólida, salen en libertad con mayor disposición a la delincuencia.

El problema del hacinamiento en las cárceles peruanas es preocupante y se agrava aún más con el abuso de las prisiones preventivas. En muchos casos, estas medidas se utilizan como herramientas de coerción política en lugar de ser aplicadas como una verdadera medida preventiva para combatir el delito y garantizar una condena justa y ejemplar cuando una persona es encontrada culpable.

Justicia lenta no es justicia

El sistema de justicia peruano enfrenta serias deficiencias en cuanto a la duración de los procesos judiciales. Según el Código Civil, los plazos estimados para distintos tipos de procesos son relativamente cortos, pero en la práctica los casos pueden prolongarse durante años. Por ejemplo, un proceso de conocimiento que debería durar alrededor de 120 días puede extenderse hasta 20 años.

El documental "Justicia de Papel" del Grupo El Comercio, lanzado en 2019, pone de relieve la cruda realidad de la justicia en el Perú. Se enfoca en la extrema lentitud del sistema, la falta de infraestructura adecuada y la abrumadora carga de expedientes. Se mencionan casos de expedientes cosidos con pabilo y agujereados con taladros, además de torres de expedientes de gran altura esparcidos por los pasillos de los juzgados.

En 2019, el sistema judicial peruano contaba con unos 3,193 jueces para atender a casi 33 millones de peruanos, lo que significa

aproximadamente 1 juez por cada 10,000 personas. Se proyectaba que para 2021 habría cerca de 4 millones de expedientes pendientes de resolver debido a la abrumadora carga procesal. Muchos de los litigantes nunca llegan a ver la luz al final del túnel en su afán de buscar justicia, por lo que es importante que el sistema de justicia en el Perú mejore a través de una reforma y modernizar el sistema de administración de justicia, donde haya una mejor preparación para los abogados que serán magistrados y donde se recurra gradualmente a la digitalización de la justicia. Si bien ya se ha empezado este proceso durante la pandemia, aún falta mucho camino por recorrer.

En el 2019, un juez peruano revisaba un promedio de 5,000 expedientes al año, cuando lo ideal sería manejar alrededor de 500 expedientes para poder elaborar resoluciones de calidad y debidamente fundamentadas.

La politización, ideologización y mediatización de la justicia en la región

Es preocupante que la justicia en América Latina se haya utilizado en ocasiones para oprimir a rivales políticos y manipular elecciones. Además, la ideologización de la justicia, a través de un discurso basado en la defensa de los derechos humanos para ciertos grupos, ha generado desigualdades en el trato judicial entre diferentes casos, sin garantizar la misma paridad para quienes buscan justicia en otros ámbitos.

La mediatización de la justicia es un aspecto crucial en la actualidad, especialmente en casos de presidentes corruptos u otras figuras de alto perfil. La carga mediática puede influir significativamente en la percepción pública y en las decisiones judiciales, lo que puede llevar a una mayor severidad en los casos mediáticos. Esto subraya la importancia de una administración de justicia imparcial y equitativa, independiente de las presiones mediáticas.

Estos tres factores han aflorado en la actualidad debido al estado de derecho débil que tienen las democracias latinoamericanas. La población tiene menos tolerancia a estas prácticas y busca en los

medios un canal para denunciar, exponer y presionar por un sistema más justo y transparente.

La pérdida de S/ 24 millones de soles en el Perú en el 2023 debido a la criminalidad representa un costo significativo para la economía. Esta cifra equivale a un crecimiento de aproximadamente el 3% del Producto Bruto Interno (PBI) del país, lo que demuestra el impacto negativo que tiene el crimen organizado en la economía y la sociedad peruana.

La criminalidad se ha convertido en el principal problema en Perú debido a las deficiencias en el sistema de justicia. Un indicio de la precariedad en la administración de justicia es que la corrupción, según el informe anual de la Contraloría del 2023, representa una pérdida de 13 soles de cada 100 soles debido a prácticas impropias en el manejo de fondos públicos. El caso Odebrecht ha sido emblemático en la exposición de actos de corrupción que involucran a presidentes y autoridades de regímenes pasados, lo que refleja la importancia de combatir la corrupción para fortalecer la justicia y la integridad en el país.

La labor de los abogados en el sistema de justicia

Es fundamental reconocer el papel de los abogados como pilares del sistema de justicia. Tanto los fiscales como los jueces provienen de la abogacía, y son los abogados quienes impulsan y elaboran las demandas en muchos casos.

Sin embargo, es cierto que muchos abogados carecen de una preparación adecuada. Necesitan una formación que vaya más allá del conocimiento técnico y se adentre en temas humanísticos.

Es positivo que el Poder Judicial busque facilitar el acceso a la justicia para los justiciables mediante la implementación de formatos y formularios estandarizados para ciertos tipos de demandas, como las relacionadas con alimentos para niños y adolescentes, así como para habeas corpus. Estas medidas pueden agilizar los procesos y hacerlos más accesibles para las personas sin necesidad de la intervención directa de un abogado en todos los pasos del proceso.

Es probable que la cantidad de abogados haya aumentado significativamente en los últimos años, posiblemente alcanzando un incremento del 80 % en comparación con el 2014.

Es un tema importante para discutir, ya que algunos analistas y expertos opinan que hay un exceso de abogados en el Perú. Personalmente, considero que la necesidad recae más en contar con un mayor número de jueces y fiscales para poder acelerar las cargas procesales. Esto es un debate de largo plazo que necesita ser abordado de manera integral.

Es importante destacar que el Poder Judicial, a través de sus autoridades representativas, ha expresado la importancia de que jueces y fiscales aprendan a acusar de manera adecuada y brinden una debida motivación en sus decisiones para los administrados.

A manera de conclusión

Habiendo hecho un análisis de la realidad de la justicia en nuestra región y aterrizando a la realidad peruano y de los países latinoamericanos, podríamos llegar a las siguientes conclusiones:

1. En primer lugar, la justicia en nuestra región debe empezar a realizar reformas que permitan llegar a la tan ansiada justicia para y por los ciudadanos.
2. Los sistemas de justicia deben estar integrados por todos los actores que están involucrados en la cadena de la administración de justicia.
3. La despersonalización de la justicia es otro punto importante para tratar, ya que muchos de los casos emblemáticos expuestos en la sociedad han sido llevados por super fiscales o super jueces que distorsionan su tarea y buscan una oportunidad para empezar una carrera política.
4. La digitalización de la justicia debe ser una prioridad para los Estados y de esta forma darles celeridad a los procesos judiciales que están estancados por años.
5. Se necesita mayor cantidad de jueces y fiscales con una preparación integral en tema de delitos, ya que muchos de

los fiscales tipifican de manera equivocada los delitos y esto genera que los culpables no paguen por sus fechorías.

6. La celeridad en los procesos judiciales es un tema neurálgico en todos los sistemas de justicia comentados.
7. Se necesitan abogados mejor preparados, tanto para la labor de defender como para la tarea de jueces y fiscales.
8. La reforma del sistema de justicia peruano es un compromiso pendiente del Estado.
9. Se necesitan mejores actos procesales para simplificar el acto judicial en materia administrativa.
10. Este tema siempre será expuesto en la opinión pública y será polémico, porque su discusión es necesaria.
11. El sistema de justicia peruano es complejo; sin embargo, debe aprender a entenderse su funcionamiento.
12. Se necesita incorporar a sistema de justicia de manera más visible a actores como la autoridad penitenciaria y mejorar la calidad de este régimen para individuos que cometen delitos.

Bibliografía

Actualidad Civil. (s.f.). Poder Judicial aprueba nuevos formularios para facilitar presentación de demandas. Recuperado el 18 de marzo del 2024, de https://actualidadcivil.pe/noticia/poder-judicial-aprueban-nuevos-formularios-para-facilitar-presentacion-de-demandas/388e5278-fbf3-4c40-a830-3f5216da1aeb/1.

Barriera, D. G. (2019, 13 de mayo). Crisis de confianza en la justicia argentina. Mundos Sociales. Recuperado de https://doi.org/10.58079/u9cx.

Defensoría del Pueblo. (s.f.). Retos del sistema penitenciario. Recuperado el 18 de marzo del 2024, de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Retos-del-sistema-penitenciario.pdf.

El Comercio. (s.f.). Justicia de papel: corrupción en Perú [Documental]. Recuperado el 18 de marzo del 2024, de https://elcomercio.pe/play/documentales/justicia-de-

papel-corrupcion-peru-documental-corte-suprema-de-lima-noticia/?outputType=amp.

Panpillo Boliño, J. P. (2019). Nuevas Reflexiones sobre la Integración de la Justicia Latinoamericana. Rimay Editores.

Pasara, L. (2014). Una Reforma Imposible: La Justicia Latinoamericana en el banquillo. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Transparency International. (2023). Corruption Perceptions Index for the Americas reveals judiciary›s struggle for independence. Recuperado el 15 de marzo del 2024, de https://www.transparency.org/es/press/2023-corruption-perceptions-index-for-the-americas-reveals-judiciarys-struggle-for-independence.

Universidad de Navarra. (s.f.). Caso Odebrecht: Las deficiencias del estado de derecho en Latinoamérica. Recuperado el 16 de marzo del 2024, de https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/caso-odebrecht-las-deficiencias-del-estado-de-derecho-en-latinoamerica.

Voices Consultancy. (s.f.). Estudio de opinión pública sobre justicia en Argentina. Recuperado el 15 de marzo del 2024, de https://www.voicesconsultancy.com/Informes/Estudio-de-opinion-publica-sobre-justicia-en-Argentina.

World Justice Project. (2023). Lentitud y baja efectividad de persecución golpean percepción ciudadana del sistema judicial [PDF]. Recuperado el 15 de marzo del 2024, de https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/01/TP-1574-WORLD-JUSTICE-PROJECT.pdf.

ARGENTINA:
CAMBIO Y GOBERNABILIDAD

Por Miguel Ángel Iribarne

A diversos autores se ha atribuido la trillada frase según la cual "la política es el arte de lo posible". Autoría incierta pero palpable banalidad apenas se reflexione un instante en tal pretendida definición. En efecto, **cualquier arte es solo arte de lo posible**. No podría ser de otro modo si tenemos presente que todo arte intenta reflejar una idea sobre una "materia", en el sentido amplio de esta palabra, que incluye la piedra, la madera, el mármol, los sonidos y los colores, por ejemplo. Cada una de estas realidades materiales opone límites, resistencias, al designio de artista, por lo que no podría distinguirse a la política –y ello es lo propio de una definición– de la escultura, la arquitectura, la pintura o la música.

Sin ser tampoco una definición propiamente dicha es, al menos, una caracterización más certera la dada por el tan controvertido como insoslayable Charles Maurras, según el cual **"la política es el arte de hacer posible lo necesario"**. Esto supone que, en la convivencia organizada de los hombres, existen bienes que por naturaleza son necesarios, es decir no opcionales. Ello, sin desconocer las variadas particularidades histórico-culturales, postula que realidades como, por ejemplo, la paz interior, la supervivencia de la comunidad o la racionalidad macroeconómica son fines que deben inexcusablemente ser perseguidos por el obrar político. Y que tal obrar realiza su menester propio en la medida en

que, con los medios de que disponga, despeja los obstáculos que en una circunstancia determinada impiden alcanzar aquellos fines. La política fracasa cuando ignora o subestima lo que es necesario, y fracasa igualmente cuando no da con los medios idóneos para posibilitar su realización. En el primer caso estamos ante un craso relativismo al que se suele llamar pragmatismo. En el segundo ante una impotencia que puede generar escenarios dramáticos.

Todo indica actualmente que si el Gobierno encabezado por Javier Milei corre alguno de tales riesgos se trata presumiblemente del segundo. Veamos: lo está en juego hasta hoy es modificar la **constitución real** del país (vid. Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una Constitución?*), actualmente de naturaleza capitalista-prebendaria, corporativa y proteccionista, en dirección hacia una de índole capitalista-competitiva y globalmente aperturista. Sin duda esta transformación puede, en principio, abordarse al margen de la parafernalia procedimental requerida para las reformas de la Constitución formal. De hecho puede ser formalizada tanto mediante otro tipo de recursos extraordinarios (Decretos de Necesidad y Urgencia, megaleyes) como a través de modificaciones sucesivas y sistemáticas de la legislación ordinaria –incluyendo la apelación a formas de democracia semidirecta-, dejando intacto el texto escrito de 1994. Ante semejante pretensión, sin embargo, restan en pie dos posibles límites a la voluntad palingenésica del Gobierno: uno es el de carácter judicial que, dado el control de constitucionalidad difuso que nos rige podría en cualquier momento paralizar tal proceso generando crisis de gobernabilidad, y otro relativo a la fuerza real, fáctica de que disponga el Gobierno no solo para acometer, sino, sobre todo, para sostener en el tiempo empresa semejante. Estamos aquí más allá de las fronteras de lo jurídico, en plena *realtá effettuale*, al decir de Maquiavelo.

En este punto resulta significativo analizar la coyuntura en el marco del zeitgeist, el "espíritu de la época", para apreciar si el proyecto oficial se monta sobre el mismo, o, en cambio, se sitúa a contracorriente de su dinámica. Hace algunas semanas un buen amigo –inteligente, por lo demás- me transmitía sus reflexiones sobre la presunta inadecuación de los conceptos de "derecha" e "izquierda" a las realidades actuales del mundo, posición con la

que discrepo redondamente. Tengo para mí que, prácticamente desde la pasada Posguerra, nunca han estado tan polarizadas ideológicamente las posiciones, las actitudes y las sensibilidades políticas. Jamás, desde la Guerra de Secesión, los EE. UU. han estado tan próximos como hoy a una contienda interna armada. Nunca como en la actualidad ha estado España tan desgarrada con el renacer de los fantasmas del ’36. En muchas décadas, en realidad desde 1964, no hubo violencia significativa entre derechas e izquierdas en Brasil como la registrada a comienzos de los ‘20. Ni la derecha dura tuvo el acceso a los gobiernos de Italia, Hungría o los Países Bajos de que hoy dispone, ni se situó en segundo lugar en las encuestas como en la Alemania de hoy. Tampoco nunca la izquierda raigal tuvo una conciencia de sí tan coherente como la que se manifiesta en el wokismo, ni llegó a proyectarse bajo tal modalidad sobre áreas del mundo político-intelectual como hoy lo hace, especialmente en los países centrales. Todo ello sin omitir la referencia a pueblos ajenos a nuestra área cultural, y por ello difícilmente homologables, pero en los que inocultablemente tienden a prevalecer las tendencias favorables a la autoridad política, la defensa cultural y la libertad económica que contra distinguen a la Derecha. En esta perspectiva entendemos que el gobierno establecido en diciembre cuenta con viento de cola en lo político –cultural; en realidad, este viento trasciende al mismo elenco actualmente vigente. Está claro que **el voto de casi quince millones de argentinos no tuvo por destinatario a ninguna secta más o menos esotérica, sino que simplemente fue un voto por el cambio del régimen económico y por el desplazamiento de todos aquellos segmentos de la Clase Política que lo usufructuaban**.

En tal marco cabe aludir a los dos documentos planteados por el presidente en su discurso del 1 de marzo ante la Asamblea Legislativa y a su significación funcional. Los diez puntos del “Pacto de Mayo”, por un lado, constituyen un esqueleto doctrinal que refleja el aludido cambio de régimen votado por el país el 19 de noviembre, voto en el cual confluyeron ciudadanos que registraban, y en alguna medida quizás todavía registren, afiliaciones partidarias diferenciadas. La suscripción de tal acuerdo el próximo 25 de mayo

implicaría dar a luz un instrumento heurístico orientativo respecto del nuevo orden que se procura consolidar.

Sin tratarse de un texto constitucional propiamente dicho resultaría un dispositivo difícilmente soslayable en la interpretación de los ejes de nuestro plexo jurídico y toda actividad jurisdiccional realista debería tomarlo en cuenta.

Distinta resultará la función de lo que Milei ha llamado, colectivamente, "proyectos anti-casta". Aquí sí estamos frente al **esfuerzo consciente y deliberado por mutar la Constitución real del país**, ya que casi todos ellos implican despojar de recursos financieros, simbólicos o institucionales a las diversas oligarquías cuya prevalencia ha caracterizado al régimen capitalista-prebendario, corporativo y presuntamente autarquizante al que antes aludimos. En esta perspectiva se inscriben, entre otros, los proyectos relativos a la desregulación de las obras sociales, a la primacía de los convenios laborales por empresa sobre aquellos suscriptos por sector, a la eliminación del financiamiento público de los partidos, a la modificación de las estructuras directivas de los sindicatos, a la penalización de todos los responsables de la emisión monetaria ilegítima, etc.

Todo esto es parte de lo **necesario**. La capacidad política de Milei, su "arte", se medirá por su aptitud en hacerlo **posible**. Pero quienes no contribuyan a ello afrontan la eventualidad de un repudio histórico, ya que no le quedan demasiadas chances a la Argentina.

EL PODER JUDICIAL PERUANO: UNA PERSPECTIVA A LA JURISDICCIÓN LABORAL

Kimbherly Yhessel Sosa Córdova

I. Aspecto histórico

La historia del Poder Judicial peruano se remonta a la época colonial, siendo las leyes y practicas españolas las que predominaban en el sistema judicial. En el transcurso de este período, se instauraron instituciones como el Real Acuerdo y la Audiencia de Lima para administrar la justicia en el virreinato peruano.

Después de la independencia de Perú en 1821, comenzó un proceso de reestructuración del sistema judicial, que incluyó el establecimiento de una estructura independiente y autónoma, separada de los demás poderes estatales. Sin embargo, la inestabilidad política y los conflictos internos dificultaron la consolidación de un sistema judicial sólido en los primeros años de la República.

Durante el siglo XIX, se efectuaron diversas reformas destinadas a fortalecer el sistema judicial, como la creación de tribunales superiores y la consolidación de la Corte Suprema de Justicia como la máxima instancia judicial del país.

Posteriormente en el siglo XX, el Poder Judicial peruano atravesó cambios significativos, con la implementación de reformas destinadas a fortalecer la independencia judicial y garantizar la igualdad ante la ley. No obstante, también enfrentó desafíos relacionados con la corrupción y la falta de independencia judicial.

En el siglo XXI, se han realizado acciones para fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la transparencia y la responsabilidad en el sistema judicial peruano. A pesar de los desafíos continuos, el Poder Judicial sigue desempeñando un papel fundamental para salvaguardar la protección de los derechos fundamentales y el mantenimiento del orden democrático del Perú.

II. La tutela jurisdiccional efectiva y su relación con la jurisdicción laboral

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00364-2022-PA/TC-La Libertad, señala que la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional de índole procesal que garantiza que toda persona o sujeto con intereses legítimos pueda acceder a los tribunales de justicia, sin importar la naturaleza de su reclamo o la legitimidad de su causa.

Además de que, en un sentido más amplio, este derecho también asegura que las decisiones judiciales, una vez emitidas, sean efectivamente ejecutadas.

En esa línea de ideas, la tutela jurisdiccional efectiva no solo busca facilitar el acceso del interesado a los distintos procesos judiciales previstos en la ley para cada tipo de reclamo, sino que también procura garantizar que los resultados obtenidos se materialicen con eficacia y en un tiempo razonable.

Mientras que, la jurisdicción se define como la autoridad derivada de la soberanía estatal, ejercida exclusivamente por los tribunales y juzgados, compuestos por jueces y magistrados independientes, para aplicar el derecho en casos específicos, emitiendo decisiones irrevocables y ejecutando lo dictaminado.

En el marco legal peruano, la jurisdicción está consagrada constitucionalmente en el artículo 139, numeral 1, de la Constitución, que establece los principios de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, prohibiendo la existencia de jurisdicciones independientes, a excepción de las militares y arbitrales.

La exclusividad de la jurisdicción implica que esta potestad pertenece únicamente al Estado, mientras que su unidad significa

que no hay más de una jurisdicción dentro de un mismo Estado, siendo una facultad indivisible.

Según el principio de jurisdicción, el poder judicial debe estar concentrado en un único conjunto de órganos públicos, lo que descarta la posibilidad de tribunales especiales independientes. Por lo tanto, los órganos encargados de administrar justicia deben pertenecer a un único cuerpo, aunque se subdividen debido a la imposibilidad de que un solo órgano resuelva todos los conflictos.

La indivisibilidad de la jurisdicción implica que todos los órganos jurisdiccionales poseen plenamente esta autoridad y no parcialmente.

La distribución de competencias entre diferentes órganos surge de la necesidad de repartir la carga de resolver los conflictos, basándose principalmente en la materia de cada caso, lo que da lugar a los diversos órdenes jurisdiccionales, como el civil, penal o laboral.

Cada orden jurisdiccional está conformado por distintos órganos con la facultad de administrar justicia en áreas específicas, según las normativas establecidas. Aunque no todas las ramas del derecho tienen un orden jurisdiccional especializado, el ámbito laboral generalmente cuenta con un orden dedicado a resolver los conflictos laborales.

En el sistema jurídico peruano, el orden jurisdiccional laboral está conformado por varios tipos de órganos judiciales. Estos contienen los juzgados de paz letrados, los juzgados de trabajo (también conocidos como juzgados especializados en lo laboral), las salas laborales de las cortes superiores, y en algunos casos, las salas mixtas como una excepción. Además, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema también forma parte de este orden jurisdiccional.

Es importante destacar que algunos de estos órganos pueden formar parte de otros órdenes jurisdiccionales, como es el caso de los juzgados de paz letrados o la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. Sin embargo, la exclusividad no es un requisito necesario para formar parte del orden jurisdiccional laboral.

Dicho esto, queda claramente establecido que la tutela jurisdiccional efectiva sólo se podrá ver satisfecha si es que se ejerce

de forma adecuada la jurisdicción, en este caso, la concerniente al ámbito laboral.

Ahora bien, en el marco normativo laboral peruano se cuenta con la Ley N° 29497, también conocida como la Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT), que ha introducido un cambio significativo en este ámbito al referirse al orden jurisdiccional laboral como "justicia laboral".

Esta ley establece la creación de "juzgados de paz letrados laborales", lo que implica un nivel de especialización que no estaba regulado anteriormente por la Ley N° 26636, la Ley Procesal del Trabajo (LPT). Esta exigencia de especialización ha llevado a la implementación de juzgados de paz letrados dedicados exclusivamente a asuntos laborales, lo que contribuye a su especialización en este campo del derecho.

III. Nociones generales de la antigua ley procesal laboral y la nueva ley procesal del trabajo

Antigua ley procesal laboral

La promulgación de la Ley N° 26636, el 21 de junio de 1996, marcó un momento importante en la regulación de las relaciones laborales en el Perú. Esta legislación, conocida comúnmente como la "Ley General de Trabajo", estableció los derechos y obligaciones fundamentales tanto para los trabajadores como para los empleadores, sentando así las bases para la protección de los derechos laborales en Perú.

La promulgación de la Ley Laboral N° 26636 tuvo lugar en un contexto de reformas económicas y cambios políticos en el país. Durante la década de 1990, Perú experimentó importantes modificaciones en su política económica, adoptando medidas orientadas hacia la liberalización y apertura al mercado internacional.

Estas reformas tuvieron repercusiones en el ámbito laboral, generando la necesidad de contar con una legislación actualizada y acorde a los nuevos desafíos que enfrentaba el país en materia laboral.

Los principales aspectos y características de esta ley se centran en lo siguiente:

- **Procedimiento:** No establecía procedimientos específicos para la resolución de conflictos laborales, dejando la regulación de esto a normativas complementarias y a la jurisprudencia.
- **Oralidad y tecnología:** No priorizaba la oralidad ni el uso intensivo de la tecnología en los procesos laborales.
- **Rol del Juez:** El papel del juez no estaba tan definido en los procedimientos laborales, y su intervención podía variar considerablemente dependiendo del caso y del tribunal.
- **Transparencia y accesibilidad:** No ponía tanto énfasis en la transparencia ni en la accesibilidad a la justicia laboral.

Nueva ley procesal del trabajo

La Ley Procesal del Trabajo peruana, contenida en la Ley N° 29947, también conocida como NLPT, es una legislación importante promulgada el 15 de enero de 2010, con vigencia a partir del 15 de julio del mismo año. Esta ley representa un cambio significativo en el sistema procesal laboral peruano al introducir importantes cambios destinados a agilizar los procesos, promover la oralidad, hacer un uso intensivo de la tecnología y otorgar un papel protagónico al juez en la resolución de conflictos laborales.

Los principales aspectos y características de esta ley se centran en lo siguiente:

- **Oralidad:** La oralidad en los procesos laborales implica que las actuaciones judiciales se realicen de forma verbal, en audiencias donde las partes presentan sus argumentos y pruebas de manera directa ante el juez. Esto agiliza el proceso al reducir la burocracia asociada con la presentación escrita de documentos y permite una mayor interacción entre las partes y el juez. La oralidad fomenta la celeridad y la transparencia en los procedimientos, facilitando una justicia más accesible y comprensible para las partes involucradas.
- **Uso intensivo de la tecnología:** La incorporación de tecnología en el sistema procesal laboral busca modernizar y agilizar los

procedimientos. Esto incluye el uso de medios electrónicos para la presentación de demandas, notificaciones, expedientes digitales, videoconferencias, entre otros. La tecnología facilita la gestión eficiente de los casos, reduce los tiempos de espera y optimiza los recursos disponibles. Además, promueve la accesibilidad a la justicia al permitir una participación remota de las partes y un acceso más rápido a la información judicial.

- **Rol protagónico del juez:** La ley otorga un papel central al juez en el proceso laboral. El juez no solo actúa como árbitro imparcial, sino que también asume un rol activo en la dirección de las audiencias y la búsqueda de soluciones conciliatorias. Se espera que el juez intervenga de manera proactiva para garantizar la igualdad de las partes, la legalidad de los procedimientos y la protección de los derechos laborales. Su participación contribuye a la eficacia y la equidad del proceso.

Estos tres pilares se complementan y fortalecen entre sí, teniendo como objetivo un sistema procesal laboral más eficiente, transparente y justo. La ausencia de alguno de ellos comprometería la efectividad del sistema en su conjunto. La Ley Procesal del Trabajo peruana representa un avance significativo hacia la modernización y la mejora de la administración de justicia en materia laboral, promoviendo una mayor agilidad, accesibilidad y calidad en la resolución de conflictos laborales.

En síntesis, la Ley Procesal del Trabajo Peruana N° 29497 representa un importante avance en la modernización y eficiencia de la administración de justicia laboral en el país. A través de la promoción de la oralidad, el uso de tecnología y el papel protagónico del juez, esta legislación busca agilizar los procesos, mejorar el acceso a la justicia y garantizar una resolución equitativa de los conflictos laborales. Sin duda, esta ley marca un paso significativo hacia una justicia laboral más ágil, transparente y accesible para todos los ciudadanos peruanos.

GESTIÓN PÚBLICA INEFICIENTE: IMPACTO EN LA CRISIS DE SEGURIDAD EN ECUADOR

Por Carolina Andrade Quevedo

El Ecuador está atravesando la mayor crisis de seguridad de su historia. En 2023, se convirtió en el país más violento de América Latina, con una tasa de homicidios de 44.5 por cada cien mil habitantes, lo que representó un incremento de +7.6 veces respecto al año 2017.

Varios factores podrían explicar este aumento acelerado de la violencia: niveles récord de cultivos ilícitos de coca en Colombia, las repercusiones del post-Acuerdo de Paz entre las ex FARC y el gobierno colombiano en 2016, la crisis social y económica previa a la pandemia de COVID-19 que se intensificó después de 2020, el asesinato de líderes de grupos delictivos, la infiltración del crimen organizado en espacios públicos y privados, entre otros. Sin embargo, un elemento clave para analizar este aumento de la violencia es la eficiencia de la gestión pública y su capacidad para adaptarse y responder ante escenarios críticos.[2]

Por lo tanto, este artículo busca analizar las capacidades de gobernanza del sector de seguridad en Ecuador antes y durante el desarrollo de la crisis de seguridad. Por un lado, desde una perspectiva de sociología de las instituciones, se analiza el marco

2 Andrade Quevedo. C. en Ecuador Debate (2023). La seguridad como excepción ¿Hacia dónde va Ecuador? La transnacionalización del crimen y la violencia. ISSN: 2528-7761. Presentado en FLACSO-Ecuador en agosto de 2023.

institucional encargado de la toma de decisiones en términos de planificación estratégica, operativa e inversión pública, y por otro lado, el presupuesto asignado para este sector, con el objetivo de fortalecer las instituciones y mejorar la transparencia y el control interno. Finalmente, este artículo busca plantear alertas y recomendaciones sobre cómo las decisiones de gestión pública pueden impactar, entre otros factores, en el desarrollo de una crisis de seguridad, como la que ocurrió en Ecuador entre 2017 y 2023.

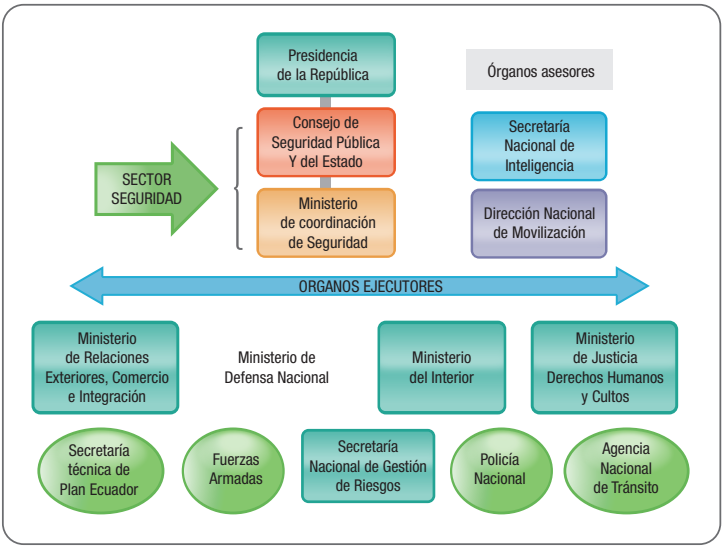
1. Breve Génesis de las Reformas en las Capacidades de Gobernanza del Sector Seguridad en Ecuador entre 2017-2023

En 2009, Ecuador dejó atrás un marco institucional para la seguridad que había estado vigente durante más de cuarenta y cinco años, con la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional durante el Consejo de Gobierno Militar en 1964. La Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) planteó, desde una perspectiva de seguridad integral, un Sistema de Seguridad Pública y del Estado que relacionaba el trabajo intersectorial de Seguridad, Defensa, Justicia y Rehabilitación Social, Inteligencia y Gestión de Riesgos con otros sectores como Salud, Educación, Producción, Cultural, etc. Este sistema se articulaba mediante planes estratégicos, políticas públicas priorizadas, normas, recursos y procedimientos para el Sector Seguridad.

En este contexto, se constituyó el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) encargado de asesorar y recomendar al Presidente de la República sobre políticas, planes y estrategias de Estado, así como sobre sus procedimientos en materia de seguridad pública, entre otros.

Aquí también se constituyó el Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces como "[…] responsable de la elaboración de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, así como también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad […]" (Art. 9 de la LSPE).

Figura 1. Sistema de Seguridad Pública y del Estado, 2011.



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral (2011-2014).

Desde 2009, este esquema de gobernanza institucional tuvo la responsabilidad de tomar decisiones tanto a nivel político-estratégico como operativo para coordinar, planificar, priorizar y ejecutar planes, programas, proyectos, presupuestos y acciones para el trabajo del Sector Seguridad en Ecuador.

En este contexto, el Ministerio Coordinador de Seguridad cumplió un rol estratégico en el desarrollo de la Planificación Estratégica de Seguridad Integral con enfoque plurianual, orientando el desarrollo de las Agendas de Interior, Defensa, Justicia y Rehabilitación Social, Inteligencia, Gestión de Riesgos para el sector, así como las prioridades institucionales de los Planes Operativos Anuales (POA) y de los Planes Anuales de Inversión (PAI). Esto fue crucial, ya que permitió definir prioridades desde una entidad técnica-civil externa que evaluó y desarrolló mecanismos de seguimiento de las políticas, presupuestos y proyectos del Sector.

Aquí también resulta clave resaltar la creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) en 2007 mediante Decreto Ejecutivo N°. 748. Esta entidad tenía como misión velar

por el acceso a una justicia oportuna, independiente y de calidad, promover la paz social, la plena vigencia de los Derechos Humanos, la regulación y el libre ejercicio de Cultos, mejorar la rehabilitación y reinserción social, mediante normas, políticas, programas y acciones coordinadas con las instituciones relacionadas. En cuanto al sistema de rehabilitación social el MJDHC tenía como objetivo profesionalizar el modelo de atención integral penitenciario e impulsar políticas que promuevan la rehabilitación integral de las personas privadas de la libertad. En definitiva, a cargo de la política de rehabilitación y reinserción social, control penitenciario, política criminal en coordinación con el sistema de justicia.[3]

Este esquema institucional ejecutó una inversión de 395MMUSD entre 2007-2017 a través de una planificación del sistema de rehabilitación social que implementó centros penitenciarios regionales, nuevos y repotenciados, ubicados en Guayas, Cotopaxi y Azuay. Además, se repotenciaron los centros de privación de libertad, como la Penitenciaría del Litoral. Esto permitió reducir el hacinamiento al 0.24% en 2014 y al 1.72% en 2015. Estas acciones de infraestructura, junto con la incorporación de un nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, redujeron la reincidencia delictiva de un 25.79% en el periodo 2013-2016 a un 15.07% en el periodo 2015-2016.[4]

Hasta 2017, el Modelo de Gestión Penitenciaria contemplaba los ejes: salud, educativo, laboral, cultural y deporte, vínculos familiares y reinserción. En 2009, menos del 10% de la población penitenciaria accedía a la educación debido a la falta de espacios para procesos formativos y a la ausencia de docentes asignados, con una tasa de deserción del 50%. En 2017, cerca del 30% de los privados de la libertad formaban parte del sistema nacional de educación. En esta misma línea, con el objetivo de garantizar los derechos laborales de las personas privadas de la libertad, hasta 2016, 17,986 personas privadas de libertad estaban vinculadas a actividades laborales en condiciones especiales de relación de dependencia.

3 Ministerio Coordinador de Seguridad (2011). Plan Integral de Seguridad 2011-2014. Quito, Ecuador.

4 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Informe a la Nación 2007-2017. Quito, Ecuador.

En cuanto a la inversión en modernización de los sistemas tecnológicos, se instalaron sistemas de video que permitieron desarrollar audiencias a distancia y plataformas tecnológicas para aumentar el acceso y garantizar la disponibilidad de información. De esta forma, se redujo el número de audiencias fallidas del 29.2% en 2012 al 3.9% en 2015. Además, se invirtió en sistemas de vigilancia dentro de los centros de privación de la libertad, escáneres y otros sistemas para el control y detección de objetos no permitidos en los ingresos, entre otras capacidades tecnológicas para la inteligencia e investigación penitenciaria.

Este marco institucional estuvo vigente hasta 2017, cuando se tomó la decisión política de eliminar y/o fusionar entidades, lo que también resultó en un debilitamiento del talento humano, así como de las capacidades técnicas, tecnológicas y presupuestarias.

Tabla 1. Cronología del Desmantelamiento Gobernanza Sector Seguridad 2017-2022

Fecha	Modificación institucional
Mayo 2017	A través del Decreto Ejecutivo No.7, Lenin Moreno eliminó el Ministerio Coordinador de Seguridad bajo la causal de reducción de gasto estatal. Este ministerio coordina el trabajo del Ministerio del Interior, de Defensa, de Justicia, y de la Secretaría Nacional .de Inteligencia
Junio 2017	La Escuela de Guías Penitenciarios fue inaugurada en 2015 por el MJDH con el fin de proveer de preparación continua a los guías que se insertarán al sistema carcelario nacional. No obstante, tras graduar la primera cohorte en mayo de 2017, la Escuela fue ce- .rrada y los predios quedaron abandonados
Enero 2018	Se registra el primer atentado terrorista en la historia nacional. Un coche bomba explotó en San Lorenzo. Tras este evento, múl- tiples ataques se registraron en la misma región, incluyendo ata- ques a la Policía Nacional y la muerte de periodistas en Mataje en .la frontera Ecuador-Colombia
Septiembre 2018	La Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) fue eliminada. En su lugar, se creó el Centro Estratégico de Inteligencia, bajo control militar en servicio pasivo, que asumió la responsabilidad .de coordinar el Sistema Nacional de Inteligencia

Noviembre 2018	A través del Decreto Ejecutivo No. 560, el MJDHC fue transformado en la Secretaría de Derechos Humanos. El control del .sistema penitenciario se transfirió al SNAI
Diciembre 2018	El Ministerio del Interior y la Secretaría de Gestión Política se fusionaron en una sola institución, el Ministerio de Gobierno. A través de esta decisión, el Ministerio adquirió el control sobre la Policía Nacional, la política pública en seguridad y el manejo .político del gobierno
Marzo 2022	Guillermo Lasso firmó el Decreto Ejecutivo No. 381 que establece la nueva configuración del Ministerio de Gobierno. Esta entidad prevalece, pero delega la gestión de la seguridad pública nuevamente al Ministerio del Interior, antes disuelto. Esto ha ge- .nerado obstáculos internos en competencias y recursos
Abril 2022	Guillermo Lasso presenta el Plan Estratégico de Seguridad que dice asignar una inversión de 1,200 millones para la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. En julio, el presidente afirma nuevamente que el Estado invertirá dicha cantidad hasta .2025, promesa que aún no se materializa
Agosto 2022	El Decreto Ejecutivo No. 514 crea la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, como un intento de crear una nueva entidad coordinadora de la seguridad, como el disuelto Ministerio Coordinador de Seguridad en 2017. Esta entidad adquiere la responsabilidad de elaborar política pública, planificar y dirigir .el Sistema de Seguridad Pública y del Estado
Noviembre 2023	El gobierno de Daniel Noboa informó públicamente que planea fusionar los ministerios de Gobierno y del Interior. Esta decisión no se ha concretado y se ha encargado a Mónica Palencia las dos .carteras de Estado
Enero 2024	El Decreto Ejecutivo No. 152, el presidente de la República, Daniel Noboa, suprimió de la estructura de la Presidencia de la República a Secretaria Nacional de Seguridad Pública y del Estado, .que se constituyó en la gestión del expresidente Guillermo Lasso

Fuente: Presidencia de la República del Ecuador, 2022.

Estas decisiones de gestión pública, que reformaron, fusionaron o eliminaron la arquitectura institucional del Sector Seguridad, tuvieron un impacto en las capacidades de gobernanza disponibles. El impacto de estas decisiones, sin criterio técnico y con un alto componente político, se evidenció antes de que los indicadores de

seguridad aumentaran exponencialmente entre 2017 y 2020, y se intensificaran con la pandemia de COVID-19 en 2020, así como con las masacres carcelarias a partir de 2021, llegando a niveles históricos hasta 2023.

2. Inversión Pública para la Seguridad en Ecuador: ¿Ineficiencia o Complicidad?

A este desmantelamiento de las capacidades institucionales de gobernanza en el Sector Seguridad, le acompañó una reducción del presupuesto de gasto corriente y de inversión, así como una ineficiente ejecución de los recursos públicos disponibles, principalmente a partir del año 2020.

Esto se reflejó en el primer gran recorte presupuestario de cerca de $3,100 millones de dólares a las entidades que integran el COSEPE.[5] Así, el presupuesto de 2020 fue de $27,194 millones de dólares, de los cuales el 74% estaba destinado al gasto corriente, principalmente al pago de nómina de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Si bien esta decisión respondió a una necesidad presupuestaria debido al contexto de la pandemia, se observa que la función judicial fue la más afectada, con un presupuesto de inversión de $10 millones de dólares para 2020, seguida de la función de control de transparencia y control social, con solamente $2 millones de dólares. Esta reducción significó un retroceso de 5 años en cuanto a la priorización presupuestaria del Estado ecuatoriano.

Además de estos recortes presupuestarios planificados, los siguientes años estuvieron marcados por una ineficiente ejecución de los recursos de inversión disponibles. Así, a partir de datos oficiales, cuando analizamos el Plan Anual de Inversión (PAI) del Gabinete Sectorial de Seguridad, podemos observar cómo, en plena crisis de seguridad, en 2022, solamente se ejecutó el 31.3% del total del presupuesto de inversión. Esto significa que, de un presupuesto de inversión codificado de $200.3 millones de dólares, solamente se devengaron $62.6 millones de dólares. Esto implica que $137.6 millones de dólares que no fueron ejecutados legalmente fueron devueltos al Ministerio de Economía y

5 Primicias (2020). Al Consejo de Seguridad pública le cae un recorte de USD 3.010 millones. Consultado el 09 de marzo de 2024.

Finanzas, y también se recortaron de la planificación presupuestaria del siguiente año fiscal en 2023.

En 2022, cuando Ecuador experimentaba una crisis de seguridad sin precedentes, el Ministerio del Interior no ejecutó ningún porcentaje de su plan anual de inversión, mientras que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), que reemplazó al MJDHC a cargo de la administración de las prisiones en el país, solamente había ejecutado el 21.8%. Más allá del Sector Seguridad, pero con impacto en los esfuerzos estatales por identificar flujos financieros ilícitos y fortalecer el Sistema Anti-Lavado en Ecuador, se destaca que el presupuesto de inversión de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) fue solamente de $49,265.00 dólares, según la proforma presupuestaria 2023 publicada en el Registro Oficial.

Tabla 2. Ejecución del Plan Anual de Inversión del Gabinete Sectorial de Seguridad, 2022[6]

Gabinete Sectorial - Entidad	CODIFICADO ESIGEF31-12-2022 (l)	DEVENGADO ESIGEF31-12-2022 (m)	% Ejecución (m/l)
Dirección General de Aviación Civil	3,318,171.22	445,243.17	13.4%
Instituto Geográfico Militar	2,327,131.27	1,684,859.85	72.4%
Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada	697,639.29	581,547.14	83.4%
Ministerio de Defensa Nacional	133,094,897.46	44,240,228.73	33.2%
Ministerio del Interior	17,143,803.46	-	0.0%
Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos	9,722,340.20	6,906,858.37	71.0%
Servicio Integrado de Seguridad ECU 911	854,088.08	397,265.57	46.5%
Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores	30,000,000.00	6,544,484.35	21.8%
Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.188.051.98	1,896,725.42	59.5%
Total Seguridad	200.346.122.96	62,697,212.60	31.3%

Fuente: Secretaría de Planificación, ESIGEF, PAI.
Autor: Juan Pablo Jaramillo, 2023.

6 Vale la pena precisar que esta tabla no cuenta con la información presupuestaria del Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), ente rector del Sistema Nacional de Inteligencia de Ecuador. Gastos Especiales sería el equivalente del presupuesto de inversión para el Sistema Nacional de Inteligencia que no es de acceso detallado público y rinde cuentas ante la Contraloría General del Estado en procedimiento clasificado.

En principio, se conoce por diversas fuentes humanas consultadas que las entidades del Sector Seguridad, como la Policía Nacional, presentaron ante el Ministerio del Interior requerimientos motivados de compras públicas para cubrir necesidades logísticas básicas, como la renovación de vehículos, motocicletas, chalecos antibalas y armas de dotación para efectivos antiguos y nuevos, mantenimiento preventivo de vivienda fiscal o de logística disponible, entre otros; así como proyectos que implicaban componentes de tecnología especial para inteligencia e investigación. Sin embargo, estos requerimientos o proyectos, que existieron sobre el papel, nunca tuvieron la decisión política de concretarse ni hacer uso eficiente de los recursos oficialmente codificados.

Para el año 2023, cuando Ecuador enfrentaba niveles históricos de homicidios, esta situación de gestión ineficiente de los recursos continuaba. Hasta junio de 2023, el Ministerio del Interior solamente había ejecutado el 8.8% de los recursos de inversión codificados.

De esta forma, se plantean varias interrogantes a modo de reflexión final. Por un lado, los cambios, reformas o supresiones institucionales que se iniciaron en 2017 habrían tenido un impacto crítico en la capacidad de resiliencia estatal y en el debilitamiento de las capacidades de gobernanza del Sector Seguridad, tanto en talento humano como en recursos técnicos y tecnológicos, lo que afectó la gestión de la seguridad antes y durante la crisis de seguridad que vive Ecuador.

Por otro lado, si bien existió un recorte presupuestario importante para el Sector Seguridad, más marcado desde 2020, motivado políticamente por el contexto de la pandemia, durante los siguientes años esto estuvo acompañado de una ineficiente gestión de los recursos de inversión disponibles. Esta ineficiencia pudo responder, en el mejor de los casos, al desconocimiento en el funcionamiento de la administración pública ecuatoriana, pero también al temor de recibir sanciones civiles, administrativas o penales por parte de entes de control, en un contexto de alta hostilidad hacia el rol de funcionario público, denuncias de corrupción y procesos judiciales con motivaciones políticas. No se descarta tampoco que esta ineficiencia de gestión en seguridad no haya sido deliberada y, al contrario, haya respondido a una

"estrategia de no ejecución" para que el Ministerio de Economía y Finanzas destinara más recursos al pago de acreedores de deuda externa –con grandes cuestionamientos de conflicto de intereses a nivel político, financiero-económico, mediático en Ecuador–, o haya respondido a falta de decisión política que terminó debilitando al Estado y fortaleciendo la toma de territorios e instituciones por parte de los Grupos de Delincuencia Organizada (GDOs).

Finalmente, con este breve análisis queda claro que las decisiones antitécnicas de gestión pública, en el Estado en general, pero aún más en las instituciones a cargo del Sector Seguridad, tienen un impacto estratégico en el desarrollo preventivo de capacidades. Por eso, resalta la importancia de contar con un enfoque de planificación estratégica plurianual que logre acuerdos pluripartidarios mínimos para proyectar a las instituciones ante posibles escenarios prospectivos de la situación nacional. Esto debe venir acompañado, a su vez, de presupuestos que fortalezcan las instituciones y apuesten por talento humano capacitado, técnico y profesionalizado, con las suficientes herramientas que le permitan al Estado tener una ventaja importante ante el poder económico que representan los grupos criminales. Las decisiones de hoy en gestión pública para la seguridad tendrán un efecto en el corto plazo, más aún cuando vivimos en una región tan desigual, con múltiples violencias y alta inestabilidad política.

LA ESTRUCTURA DEL ESTADO PERUANO: RADIOGRAFÍA ACTUAL Y CRÍTICAS PARA SU MEJORA

Cristian Carlos Cáceres Sifuentes

I. Nociones generales

Antes de desarrollar la temática concerniente al estado peruano y su estructura, consideramos pertinente abordar algunas interrogantes generales, tales como: ¿Qué debe entender por estado?, ¿Cuáles son los elementos del estado? y ¿Qué debe entenderse por el principio de separación o división de poderes?

Dicho esto, buscaremos reflexionar sobre el estado y su conceptualización, para ello, tomaremos en cuenta lo manifestado por (Rubio Correa, 2009), según el cual, el estado: ‘*’(...) no es otra cosa que la construcción progresiva de una organización que maneje el poder en su máximo grado de expresión social. Eso es precisamente el Estado: la forma superior y más poderosa de organizar el poder dentro de la sociedad”*.

En virtud de lo antes expuesto, podemos advertir que el estado ha sido consecuencia de la evolución del ser humano, un resultado paulatino que ha generado la sociedad; así mismo, se evidencia que el estado debe organizarse para administrar el poder que ejercerá para lograr una adecuada convivencia social.

Así las cosas, podemos definir al estado como aquella corporación[7], generada a consecuencia de las necesidades propias del ser humano en sociedad y que contiene aspectos relevantes de índole social[8], político[9] y legal[10], destinada a la correcta administración del poder que ostenta y le permitirá gobernar a la población con el propósito de lograr una adecuada y digna convivencia social en un determinado ámbito geográfico.

Ahora bien, de la definición planteada se advierte que el estado se encuentra conformado por elementos: la población, el territorio, el gobierno y el poder. Cabe precisar que, la materialización de estos elementos debe darse de forma obligatoria y copulativa, caso contrario no podrá materializarse lo que conocemos como estado.

En palabras de (Ramírez Millán, 2000), tenemos lo siguiente:

> Las diversas y encontradas teorías y conceptos, con las que se pretende explicar la existencia del Estado, son un ejemplo de la dificultad que existe sobre el tema y para su solución, afirman los autores, se requiere de una metodología adecuada, en la que se consideren todos los elementos o condiciones que dan origen a éste.
>
> Una de estas teorías es la que hace referencia a los elementos constitutivos del Estado entre los que se encuentran los elementos formativos y elementos posteriores.
>
> (…)
>
> Estos elementos constitutivos han sido definidos de la manera siguiente:
>
> Población. - Es el conjunto de habitantes localizados en una área geográfica determinada o determinable.
>
> Territorio. - Es la porción de tierra, agua y espacio delimitado geográficamente o administrativamente.

7 Según la Real Academia Española – RAE: ‘‘Organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan.’’. Ver: https://dle.rae.es/corporaci%C3%B3n.

8 Según la Real Academia Española – RAE: ‘‘Perteneciente o relativo a la sociedad.’’. Ver: https://dle.rae.es/social

9 Según la Real Academia Española – RAE: ‘‘Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados.’’. Ver: https://dle.rae.es/pol%C3%ADtico

10 Según la Real Academia Española – RAE: ‘‘Perteneciente o relativo a la ley o al derecho.’’. Ver: https://dle.rae.es/legal

> Gobierno. - Es el conjunto de organismos políticos y personas que dirigen un Estado.
>
> Soberanía. - Cualidad del poder del Estado que le permite autodeterminarse y autogobernarse libremente sin la intervención de otro poder de tal manera que el Estado soberano dicta su Constitución y señala el contenido de su Derecho.

En tal contexto, podemos definir a la población como el conjunto de personas que se encuentra dentro de determinado ámbito geográfico perteneciente al estado y respecto de los cuales es aplicable y obligatorio el ejercicio del poder que ejercerán las entidades públicas y autoridades de turno.

Mientras que, por territorio podemos entender al espacio geográfico, que abarca el suelo, subsuelo, mar y cielo, en el cual, se encontrará a la población y donde es aplicable y obligatorio el ejercicio del poder que ejercerán las entidades públicas y autoridades de turno.

Por su parte, el gobierno puede entenderse como el conjunto de entidades pertenecientes a la administración pública y personas a cargo de estas, que están dentro del territorio y ejercen su poder sobre la población para lograr una adecuada y digna convivencia social.

Por último, el poder puede entenderse, como aquella atribución y deber, que el gobierno está obligado a ejercer en el territorio y sobre la población para lograr una adecuada y digna convivencia social.

Habiéndose abordado los elementos que conforman el estado, es vital enfocarnos en el elemento del poder, puesto que, éste estará ligado a la esencia propia del estado, a tal punto que, a menudo, se le brindará una relación casi simbiótica.

Sobre la relación del estado y el poder, consideramos pertinente citar a (Montesquieu, 2018), quien precisa lo siguiente:

> En cada estado, hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil.
>
> Por el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores,

> establece la seguridad y previene las invasiones. Y por el tercero castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares. Este último se llamará poder judicial; y el otro, simplemente poder ejecutivo del estado.
>
> La libertad política, en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno, que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro.
>
> Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.
>
> Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador, y estando unido al segundo sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor.
>
> En el estado en que un hombre solo o una sola corporación de próceres, o de nobles, o del pueblo administrase los tres poderes, y tuviese la facultad de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los crímenes y contiendas de los particulares, todo se perdería enteramente.

Así pues, el poder como elemento constitutivo del estado debe entenderse desde un aspecto conceptual y desde la perspectiva de la realidad, esto es, observando y analizando como lo han ejercido los distintos soberanos a lo largo de la historia.

Para ello, podemos mencionar a manera de síntesis, a los gobiernos de corte monárquicos y absolutistas, quienes cuentan con una concentración absoluta del poder en una persona o grupo de personas, lo cual, indefectiblemente reducirá de forma agravante y negativa la libertad de la población y a su vez convertiría en tiranos a quienes ejerzan de tal forma el poder.

II. Radiografía actual

Los aspectos desarrollados con anterioridad no son ajenos al estado peruano, por el contrario, han sido adoptados por el

mismo, tal cual, lo prescribe el artículo 43° de la Constitución Política del Perú, según se puede advertir: ‘‘La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes’’.

Así las cosas, dentro de la estructura del estado peruano podemos evidenciar que se ha anclado de manera muy clara el principio de división o separación de poderes, puesto que, se cuenta con un Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Sin embargo, esta división o separación se encuentra aún más fragmentada, considerando la existencia de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, así como, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

En palabra de (Rubio Correa, 2009), tenemos lo siguiente:

> Originalmente, la teoría de la separación de poderes supuso que a cada órgano debía corresponder la potestad respectiva, pero la evolución de estas instituciones llevó a que cada órgano realice preponderantemente una de ellas pero también asuma, eventualmente, algo de las otras dos.
>
> Así, el órgano legislativo dicta leyes (potestad legislativa), pero también ve asuntos administrativos propios de la potestad ejecutiva (por ejemplo, todo lo referente a su organización interna y a los funcionarios que trabajan en él) y eventualmente asume funciones jurisdiccionales en ciertos Estados. Lo propio ocurre con el órgano judicial y, sobre todo con el órgano ejecutivo, que ha asumido en los últimos decenios tantofunciones inherentes a la potestad legislativa como a la jurisdiccional.
>
> De esta manera, podemos decir que cada órgano realiza preferentemente su función respectiva, pero que no la realiza en exclusividad desde que todos, actualmente, comparten en menor grado las otras dos funciones de acuerdo a cada caso.

Ahora bien, el Poder Legislativo en el estado peruano, cumple principalmente las funciones de legislar, fiscalizar y representar. Por legislar se entiende realizar todo el procedimiento para emitir leyes, que pueden responder a nuevas necesidades de la sociedad o a la necesidad de modificar o derogar las existentes; mientras

que, por fiscalizar, se entiende a todas las acciones destinadas a verificar y asegurar que los demás entes estatales ejerzan su poder, como puede ser el caso de las interpelaciones de los ministros de estado; y, por representar a las actividades destinadas a conocer las necesidades de la población, especialmente aquella por la que fueron electos, y a buscar coadyuvar a la satisfacción de sus necesidades.

Cabe precisar que, actualmente el Poder Legislativo en el estado peruano está representado por el Congreso de la República, quien ejerce la función legislativa y consta con una única cámara que la conforma ciento treinta (130) congresistas de la república. Siendo uno de los temas en debate la aprobación de la bicameralidad y el aumento del número de representantes del pueblo.

Mientras que, el Poder Ejecutivo es aquel que tiene la responsabilidad de dirigir y ejecutar la política del país. Se encuentra conformado por el Presidente de la República, el Concejo de Ministros, la Presidencia de Concejo de Ministros, los Ministerios y demás Instituciones Públicas que lo conforman, tales como Organismos Públicos Ejecutores y Especializados, Programas, Proyectos, Fondos y Empresas Públicas.

Dentro de los ministerios existentes, que son quienes ejercen la función ejecutiva o también conocida como política o gubernamental, tenemos a la Presidencia de Concejo de Ministros, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio del Ambiente, al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, al Ministerio de Cultura, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Energía y Minas, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al Ministerio de la Producción, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Con relación al Poder Judicial, este ejerce la función judicial o jurisdiccional, y a través de ello, administra justicia mediante la resolución de controversias de carácter jurídico y cuando disipan incertidumbres de carácter jurídico.

Es de mencionar que, el Poder Judicial se encuentra estructurado en su ámbito jurisdiccional con la Corte Suprema de Justicia, con un alcance a nivel nacional, las Cortes Superiores de Justicia, con alcance en su respectivo distrito judicial, los Juzgados Especializados y Mixtos, con alcance en las provincias respectivas, los Juzgados de Paz Letrados, con alcances en la ciudad respectiva, y los Juzgados de Paz, con alcance en pueblos o caseríos.

Asimismo, el Poder Judicial cuenta con órganos de gobierno y administración que son, la Sala Plena de la Corte Suprema, que es el órgano supremo de deliberación, la Presidencia de la Corte Suprema, que es el jefe máximo del Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que es el órgano de dirección y gestión del Poder Judicial, y la Gerencia General del Poder Judicial, que es órgano ejecutivo y administrativo del Poder Judicial.

Por otro lado, podemos indicar que los Organismos Constitucionalmente Autónomos al igual que los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, son una materialización de una mayor fragmentación del principio de división o separación de poderes, esto es así, puesto que se considera mejor distribuido el poder en una mayor cantidad de entes estatales con la finalidad de evitar su concentración y ejercicio abusivo.

Con relación a los Organismos Constitucionalmente Autónomos, podemos indicar que éstos ejercen funciones denominadas especiales, esto quiere decir que, no son compatibles con las funciones a cargo del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; sólo a manera de ejemplo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, quien se encuentra a cargo de los procesos electorales, no podría formar parte del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta que sus máximos representantes son elegidos por votación popular a través de los referidos procesos.

Dentro de las entidades estatales que conforman los Organismos Constitucionalmente Autónomos, tenemos al Jurado Nacional de Elecciones, al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Banco Central de Reserva del Perú, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, y la Superintendencia

de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Finalmente, con relación a los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, debemos indicar que esto responde a lo que se conoce como la descentralización, que en términos de (Ego Aguirre, 2003):

> (…) consiste en una redistribución democrática del poder en el territorio de una Nación. Supone, requiere y expresa una reforma del conjunto del Estado y de sus relaciones con el territorio y la sociedad. Este enfoque territorial, es lo que constituye la novedad básica del actual proceso de reforma, pues las propias condiciones y exigencias del desarrollo nacional obligan a superar su concepción de sólo una reforma político-institucional, para entrelazar el cambio en el Estado con el necesario desarrollo de los territorios. De la manera como se relacionen ambos aspectos depende el destino de esta reforma pendiente.

A manera de colofón, se puede mencionar que la descentralización constituye un proceso político de carácter democrático que tiene por finalidad la distribución del poder de decisión, competencias y recursos del nivel central hacia los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales; cambiando así, el lugar donde las decisiones son tomadas y sometiéndolas al control de la comunidad, garantizando una amplia participación ciudadana, materializándose como un instrumento para consolidar el desarrollo económico y social del estado.

Cabe mencionar que, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, cuentan con una organización conformada por el Concejo Regional o Concejo Local, conformado por los Concejeros Regionales o Regidores, que ejercen funciones normativas y fiscalizadoras, y la Gobernación Regional o la Alcaldía, que es el órgano ejecutivo, representante legal y máxima autoridad.

III. Críticas para su mejora

De forma final, luego de haber desarrollado la estructura del estado peruano, corresponde plantear algunos aspectos que podrían contribuir a su mejora:

- El Congreso de la República que constituye el Poder Legislativo peruano, cuenta con serias deficiencias en la emisión de leyes, encontrando entre estas, un alto porcentaje de leyes declarativas, exhortaciones por parte del Tribunal Constitucional para legislar en aspectos relevantes, continúo sometiendo de las leyes a procesos de inconstitucionalidad, entre otros.
- En este aspecto, consideramos importante la existencia de una doble cámara en el Poder Legislativo, esto es, en el Congreso de la República, que se encuentre constituida con sesenta (60) Senadores[11] y setenta (70) Diputados[12], sin el aumento del número actual que los conforma que es de ciento treinta (130), esto permitiría contar con un filtro para lograr mejores leyes, sin generar un aumento en el gasto público.
- La posibilidad de una reelección de hasta un máximo de dos (2) períodos continuos o discontinua, tanto de los Senadores y Diputados, esto permitiría la rotación en los candidatos y posteriores autoridades, buscando asegurar un mejor funcionamiento de los partidos políticos.
- El Poder Ejecutivo peruano se ha visto sometido a diversas crisis por enfrentamientos de índole políticos con el Congreso de la República que constituye el Poder Legislativo peruano, evidenciándose que éstos debilitan la democracia y afectan el adecuado ejercicio de sus funciones por inestabilidades de sus autoridades.
- Si bien la división o separación de poderes es parte de nuestro sistema jurídico y además de ello resulta trascendental para el adecuado funcionamiento de nuestra sociedad, no podemos dejar de lado que, con los últimos acontecimientos políticos suscitados ha quedado en evidencia la necesidad de lograr un mayor equilibrio entre los poderes estatales, específicamente el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.
- Para ello, podría ser de utilidad evaluar plantear a nivel legislativo

11 A quienes se les exija los mismos requisitos que a los actuales Congresistas de la República.

12 A quienes se les exija un perfil especializado para el cargo, con profesión y experiencia comprobada.

una fórmula que permita al Poder Ejecutivo contar con un nivel mínimo de representatividad en el Poder Legislativo, con la finalidad de lograr un equilibrio entre dichos poderes, pero sin que ello implique debilitar al Poder Legislativo y menos aún debilitar su función y atribución de fiscalización.

- Con relación al Poder Judicial peruano se evidencia un grave retardo en la administración de justicia que genera un descontento con la población respecto de dicho servicio y a su vez una desconfianza por la alta percepción de corrupción en su actuar.
- Resulta necesario implementar una política de gestión de recursos humanos a nivel nacional y con impacto en todas las entidades estatales; siendo que, el Poder Judicial debe poner mayor énfasis a la misma a efectos que le permita lograr mejores estándares de eficiencia y eficacia en la labor que brindan.
- De igual forma, la política nacional de integridad que abarca la lucha contra la corrupción debe ser prioritaria a nivel nacional y con impacto en todas las entidades estatales; debiéndose encontrar dentro de esta al Poder Judicial.
- Sobre los Organismos Constitucionalmente Autónomos, si bien es cierto que su necesidad se sustenta en las funciones especiales que ejercen y que resultan incompatibles con las ya existentes, debe tenerse en cuenta que se ha evidencia cierto nivel de interferencias de índole político en la elección de sus autoridades de más alto nivel.
- En tal contexto, resulta necesario limitar a lo más mínimo las interferencias de índole político en dichos Organismos, por ello, consideramos importante plantear una propuesta legislativa que plantee la elección de las autoridades de más alto nivel de los citados Organismos a través de comisiones constituidas por un (1) representante del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y la Sociedad Civil, contando con el apoyo del ente rector en materia de recursos humanos en el sector público, que es la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Por último, concerniente a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, consideramos pertinente resaltar su importancia que

subyace de la descentralización, la cual, resulta imperante en un país tan centralista como el Perú. No obstante, la población siente que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales no cumplen a cabalidad con su rol, lo que, además, se respalda con la realidad de sus regiones y localidades.

- Consideramos que uno de los grandes problemas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, es que el sistema que los regula hace que sean una forma de gobierno que concentra el poder en los Gobernadores Regionales o Alcaldes, lo cual, genera un ejercicio poco adecuado del mismo y muchas veces alejado de las necesidades de su región o localidad.
- Por ello, consideramos que resulta necesario plantear una reforma legislativa que permita lograr un contrapeso a dicha concentración de poder y a su vez un equilibrio en el ejercicio del mismo, con la finalidad que autoridades como los Concejeros Regionales o Regidores, y el teniente Gobernador o Teniente Alcalde, puedan ejercer dicho rol y así satisfacer las necesidades que tengan la región o localidad correspondiente.

Bibliografía

Ego Aguirre, M. D. (2003). La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al la reforma institucional al desarrollo territorial - Volumen I. Santiago de Chile: CEPAL.

Montesquieu. (2018). El espíritu de las leyes. Ciudad de México: Colección Clásicos Universales de Formación Política Ciudadana.

Ramírez Millán, J. (2000). Derecho Constitucional Sinaloense. Sinaloa: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Rubio Correa, M. (2009). El sistema jurídico - Introducción al derecho. Lima: Fondo Editorial - PUCP.

LA REALIDAD PERUANA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Aldo Lorenzzi Bolaños

Cristian Carlos Cáceres Sifuentes

I. Introducción

En la realidad peruana podemos observar que los Gobiernos Locales se encuentran representados por las Municipalidades, las cuales, en base a la descentralización ostentan una cuota de poder a través de una asignación de competencias y transferencias de recursos por parte del gobierno nacional.

Cabe precisar que, dicha situación se encuentra plasmada en el artículo 188° de la Constitución Política del Perú, según la cual: *"La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales"*.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que los Gobiernos Locales, a través de las Municipalidades, constituyen una manifestación del gobierno democrático peruano más antigua y además más contigua a los ciudadanos.

Igualmente, es importante resaltar que, frente la diversa y compleja realidad geográfica por parte del Estado Peruano, los

Gobiernos Locales, mediante las Municipalidades, materializan la instancia más próxima de poder con relación a la población, quienes se ven obligados a recurrir a éstas para buscar la satisfacción de sus necesidades de toda índole.

Sobre el particular, tenemos que para (Remy, 2005):

> Los gobiernos locales gestionan las condiciones y la calidad de vida de las personas en el Perú; dadas las enormes necesidades insatisfechas de la mayoría de peruanos, concentran mucho de las demandas y expectativas de la población. No siempre están dotados de los recursos para satisfacer estas demandas; para el nivel de necesidades existentes –alcantarillado, electrificación, pistas y veredas, carreteras y caminos secundarios, ornato público, locales públicos, recojo y procesamiento de residuos sólidos, seguridad ciudadana, etc.–, sus recursos económicos son escasos, aunque crecientes, y deben realizar muchas opciones. Sobre estas opciones, que suponen que algunos y no otros serán beneficiados –sectores de una ciudad, caseríos rurales–, juegan las estrategias políticas locales –alcaldes participacionistas, que someten sus prioridades presupuestales a procesos de concertación; alcaldes que priorizan obras o servicios sobre la base de decisiones técnicas no discutidas; alcaldes que reparten obras como dones en búsqueda de adhesiones políticas–, aunque los márgenes de discrecionalidad se han reducido con la nueva legislación municipal. Pero, además, los recursos técnicos, el personal municipal y su calificación –y hasta el personal político– son, para muchos gobiernos locales, escasos: la mayoría son muy pequeños.

Esta situación se torna harto compleja, puesto que, denota claramente la ausencia de representación por parte de los poderes centrales, tales como el ejecutivo y legislativo; situación que, en cierta medida debe verse suplida por que los Gobiernos Locales, a través de las Municipalidades.

Sin embargo, este rol transcendental que brinda las características propias de la realidad peruana a los Gobiernos Locales, a través de las Municipalidades, no ha sido aprovechado de la forma más optima; por el contrario, se ha visto en sendas oportunidades gestiones y actuaciones nefastas por parte de éstas, advirtiéndose, entre los factores más concurrentes la corrupción, el desconocimiento técnico y legal, y la ausencia de gestión en los servicios públicos a brindar.

II. Los gobiernos locales en la realidad peruana

Al respecto, debe precisar que los Gobiernos Locales, a través de las Municipalidades, son considerados para efectos del Estado Peruano como órgano de gobierno promotores del desarrollo local, cuenta, además con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, conforme lo regulado en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, es importante tener en consideración que los Gobiernos Locales, mediante las Municipalidades, tienen autonomía política, económica y administrativa, para los asuntos que correspondan a sus competencias y dentro del ámbito geográfico que ejerzan la misma.

De igual forma, podemos mencionar que los Gobiernos Locales, a través de las Municipalidades, tiene por misión representar a la ciudadanía que se encuentra dentro de su ámbito geográfico de competencia, promover la adecuada prestación de servicios públicos, así como, el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción geográfico.

Aunado a ello, se tiene que tener en cuenta que los Gobiernos Locales, se puede ver representados por los siguientes tipos de Municipalidades: (i) Municipalidad Provincial, que se desenvuelve en el territorio de la respectiva provincia; (ii) Municipalidad Distrital, que se desenvuelve en el territorio del respectivo distrito; y, (iii) Municipalidad de Centro Poblado, que se desenvuelve en atención a lo determinado por el respectivo concejo provincial.

Cave resaltar que, en la realidad peruana, suscitan supuesto de regímenes especiales de Municipalidades, tales como: (i) la Municipalidad Metropolitana de Lima, que se desenvuelve en el territorio que comprende Lima Metropolitana; y, (ii) Municipalidades Fronterizas, que se desenvuelve en el territorio correspondientes a provincias y distritos cercanos a las fronteras.

Finalmente, consideramos importante indicar que conforme se ha regulado en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los Gobiernos Locales, a través de las Municipalidades, cuentan con una estructura determinada de la siguiente forma:

- El Concejo Municipal, que se encuentra constituido por representantes de los ciudadanos, elegidos por votación popular, para asumir, entre otras, funciones normativas y de fiscalización respecto del gobierno municipal de turno; y, para realizar la presentación de iniciativas y proyectos que permitan coadyuvar y maximizar la gestión municipal.
- La Alcaldía, quien funge de representante legal de la Municipalidad respectiva y a su vez es su máxima autoridad administrativa.
- La Gerencia Municipal, quien se ve representada por un funcionario de confianza que debe dedicarse al cargo a tiempo completo y dedicación exclusiva; siendo designado por el alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa.

III. Situación actual de los gobiernos locales en la realidad peruana

La realidad actual de los gobiernos locales, evidencia que han sido copados en su mayoría por líderes propios de su localidad y que se encuentran muy identificados con el caudillismo, los cuales, han demostrado desconocimiento de criterios técnicos y legales, y una ausencia de capacidad de gestión, conllevando al desperdicio de oportunidades para el desarrollo de sus localidades. Uno de los principales problemas de los gobiernos locales, es que no ejecutan el 100% del presupuesto que se encuentra bajo su administración, debido al poco o nulo conocimiento y manejo de la normativa presupuestaria y demás aspectos técnicos que complementan la misma.

En el caso de la ejecución de obras públicas, además de existir una serie de normativa y requisitos para que se pueda concretar la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública, el estado peruano en general, no ha logrado materializar una forma eficaz y eficiente que permita combatir y eliminar la corrupción; situación que genera que los trámites y procedimientos engorrosos existentes, se vuelvan más costosos a consecuencia de la corrupción enquistada en los diversos niveles de gobiernos, en una clara afectación a las necesidades de la ciudadanía.

Ahora bien, los gobiernos locales tienen diferentes competencias reguladas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades,

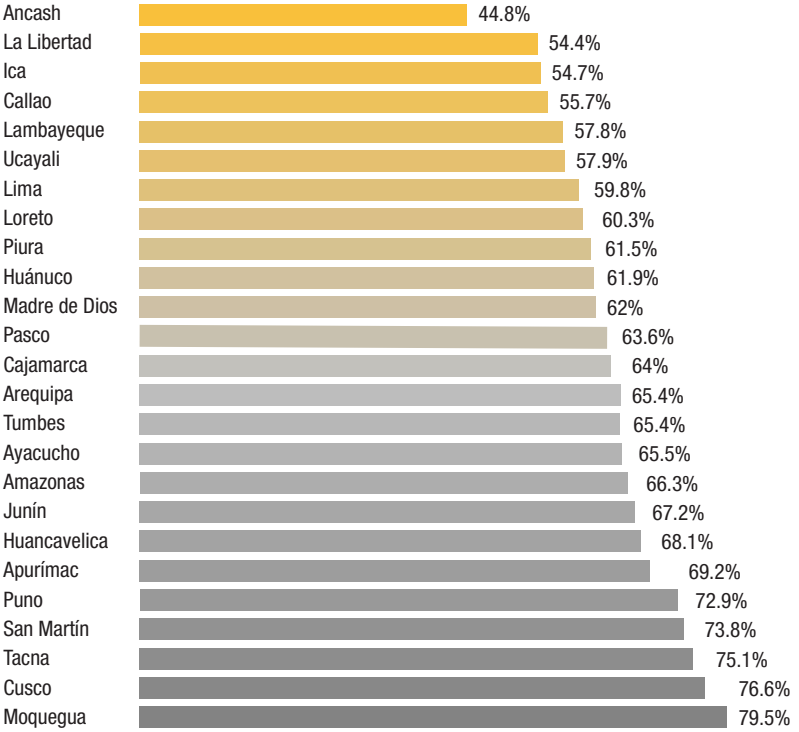
referente a los servicios públicos, tales como: (i) Saneamiento ambiental, salubridad y salud; (ii) Tránsito, circulación y transporte público; (iii) Educación, cultura, deporte y recreación; (iv) Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos; (v) Seguridad ciudadana; (vi) Abastecimiento y comercialización de productos y servicios; (vii) Registros Civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, conforme a ley; (viii) Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo; (ix) Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones; y, (x) Otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional.

Dicho esto, debemos mencionar que según (COMEXPERU, 2023) la ejecución presupuestal de los Gobiernos Locales, en el año 2023, según su función se realizó de acuerdo al siguiente detalle:

Departamento	Educación	Transporte	Salud	Orden público y seguridad	Agropecuaria	Saneamiento
Amazonas	69%	74%	61%	61%	70%	68%
Ancash	48%	51%	40%	55%	43%	36%
Apurímac	57%	70%	89%	83%	70%	57%
Arequipa	55%	69%	32%	90%	60%	59%
Ayacucho	49%	82%	60%	90%	66%	73%
Cajamarca	60%	74%	76%	90%	83%	56%
Callao		52%	94%	89%	90%	96%
Cusco	66%	79%	62%	89%	80%	71%
Huancavelica	44%	78%	74%	95%	66%	63%
Huánuco	66%	72%	66%	88%	37%	53%
Ica	47%	55%	74%	64%	70%	50%
Junin	57%	70%	75%	90%	67%	64%
La Libertad	57%	58%	52%	83%	49%	54%
Lambayeque	61%	69%	73%	89%	46%	56%
Lima	70%	62%	83%	84%	62%	59%
Loreto	52%	62%	78%	78%	80%	61%
Madre de Dios	38%	64%	70%	73%	88%	68%
Moquegua	77%	85%	97%	87%	67%	69%
Pasco	71%	68%	89%	87%	32%	37%
Piura	78%	69%	85%	77%	57%	48%
Puno	57%	76%	81%	88%	81%	61%
San Martín	93%	83%	77%	96%	91%	51%
Tacna	96%	65%	51%	82%	90%	68%
Tumbes	67%	72%	95%	74%	79%	58%
Ucayali	44%	62%	83%	70%	74%	57%
TOTAL	61%	67%	65%	82%	66%	57%

Mientras que, la ejecución de la inversión pública en el año 2023 a nivel de los Gobiernos Locales ascendió a un total S/ 18, 059 millones, lo cual, implicó un avance de sólo el 64% con un 10.7% menor al año 2022, según el siguiente detalle:

Ejecución presupuestal en proyectos de inversión de los Gobiernos locales, por departamento



En tal contexto, se puede advertir que, durante el año 2023, los Gobiernos Locales, registran, en su gran mayoría, un nivel de ejecución presupuestal menor al 70% del presupuesto asignado; siendo preocupante la caída en la ejecución presupuestal en el ámbito relacionado a los proyectos de inversión pública, lo cual, refuerza la idea que existen grandes dificultades a nivel técnico y normativo en materia presupuestal, así como, en lo referido a la correcta formulación y ejecución de proyectos de inversión pública, que incidirán de forma directa en el nivel y calidad de vida de sus localidades.

Bibliografía

COMEXPERU. (2023). Reporte Eficacia del Gasto Público. Lima: Sociedad de Comercio Exterior del Perú.

Remy, M. I. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. Lima: IEP.

LA REVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE

Por Gonzalo Trillo

Introducción

La revolución de sector público en Chile se originó desde 1974 en adelante. Los grandes gestores de esta revolución en el sector público y privado la encabezaron los "Chicago Boys" chilenos, economistas egresados de la Universidad de Chile y mayoritariamente de la Universidad Católica de Chile, quienes cursaron maestrías y doctorados de economía en la prestigiosa Universidad de Chicago con el profesor y premio nobel de economía Milton Friedman.

Luego de una experiencia de décadas de economías centralizadas se pasó a una economía de mercado, y un mayor rol del sector privado en roles y gestión privado y social.

Chile se retiró del Pacto Andino en 1974 y les entregó a los inversionistas extranjeros los mismos derechos que los inversionistas nacionales. El país se dividió en 13 regiones, más la Región Metropolitana como capital del país.

La gestión pública se dividió en servicios básicos propios del estado y se entregó al sector privado un rol social, traspasando empresas del Estado al sector privado, cuyos nuevos dueños fueron inversionistas nacionales y extranjeros.

El modelo es de una gestión pública del Estado y también del sector privado

En la década de los 60 y 70, en Chile la mayoría de las empresas de servicios y productivas eran del Estado. Estas empresas paulatinamente fueron capturadas por los operadores y los partidos políticos de los gobiernos de turno, poniendo énfasis en beneficiar al gobierno y a sus partidos más que a la sociedad. Estas empresas públicas se burocratizaron y comenzaron a dar grandes pérdidas. Esto significó una carga para el Estado, debido a que el estado debía inyectar recursos para revertir sus pérdidas.

El modelo que a continuación les presentaré se basa en el rol del sector privado en actividades sociales y públicas con el objetivo de la eficiencia y un mejor servicio a la sociedad.

Acá analizaremos no solo un cambio de modelo, también un cambio cultural. Muchos actores del sector público confunden una actividad económica sin fines de lucro con ineficiencia y pérdidas.

Toda institución, ya sea pública o privada, debe tener utilidades y una rentabilidad igual o mayor a su industria. Toda empresa que no obtiene utilidades y una rentabilidad, quiebra. Una empresa sin fines de lucro nunca debe renunciar a ser eficiente, a obtener utilidades y una rentabilidad. En una empresa sin fines de lucro las utilidades no se reparten, estas se reinvierten en la empresa. Este concepto mal entendido es un cáncer en el sector público, debido a que la cultura del empleado público es que, como no se lucra, esto lo confunde con ser ineficientes y no ser competitivos.

Todo servicio o todo proceso productivo nace para satisfacer a un cliente. En el caso del servicio público este cliente es el ciudadano, este sea prestado o producido por el sector público o el sector privado.

El modelo que a continuación explico se basa en la experiencia chilena y en el modelo de los Chicago Boys en la década de los 70, 80 y 90. Actualmente está vigente en Chile.

El estado debe ser lo más pequeño y eficiente posible, delegando en el sector privado un rol social y competitivo.

Este modelo se divide en mercados regulados y no regulados. Por tratarse de un ensayo solo expondré los sectores más relevantes.

Mercados regulados

En economía existen los mercados imperfectos: estos son los mercados monopólicos, oligopólicos, duopolios y los carteles.

Un mercado imperfecto y regulado es, por ejemplo, el de la energía y el agua potable. Bajo el modelo de los Chicago, estas empresas ya no son del Estado, sino son privadas y que pueden obtener utilidades.

Mercado de las energías

En Chile, las empresas de energía son privadas, pero son reguladas por ser monopólicas. Sus tarifas se fijan por una comisión de expertos, velando por que la empresa obtenga utilidades, una rentabilidad, y los clientes un precio justo y un buen servicio.

Este modelo le permite al Estado delegar en el sector privado un servicio eficiente y a un buen precio, donde el estado no invierte un solo peso y obtiene impuestos pagados por las empresas privadas. Los chilenos consiguen un mejor servicio.

Es importante recordar que, bajo el modelo de una empresa estatal, estas eran capturadas por los operadores políticos y los partidos del gobierno de turno que, al final, daba un pésimo servicio y generaban pérdidas para el Estado.

Mercado de las telecomunicaciones

En este modelo de las empresas privadas que prestan un servicio social en Chile también se destacan las de telecomunicaciones.

Las empresas de telecomunicaciones en Chile fueron privatizadas en plena democracia bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, en la década de los 90.

Para esto, la industria se dividió en empresas de larga distancia nacional e internacional, y empresas que prestan servicios dentro de las regiones. Chile dividió en 12 regiones, más la RM que es la capital.

Las empresas que fueron privatizadas son Compañía de Teléfonos de Chile CTC y actual Movistar. La otra fue ENTEL,

que hoy mantiene su nombre, más otras empresas extranjeras que se sumaron.

Los resultados fueron tremendos. Por ejemplo, antes de estas privatizaciones las entregas de líneas telefónicas podrían durar dos años o más. Con la privatización estos plazos se redujeron a tres meses. Con relación a los precios de las llamadas locales y de larga distancia, bajaron a menos de la mitad: así de radicales fueron los cambios. Hoy en Chile ya no existen las llamadas de larga distancia en el territorio nacional, solo existen las llamadas de larga distancia internacional.

Mercado de la Educación

En Chile en la década de los 70 existían solo un número reducido de universidades e institutos. Entre las universidades públicas existían la U. de Chile la U. Técnica del estado. Entre las privadas: la U. Católica, U. Federica Santa María y la U. de Concepción.

Hoy en Chile existen 58 universidades que concentran una matrícula de 772.462 personas. Estas instituciones imparten carreras técnicas y profesionales con licenciatura, además de programas de posgrado y postítulos. De ellas, 30 pertenecen al Consejo de Rectores y otras 28 son privadas.

Este crecimiento de universidades permitió que muchas familias de estratos sociales pobres y de clase media se integraran a la educación superior, siendo las primeras generaciones dentro de sus familias con títulos universitarios de pre y post grados.

En la década de los 70 existían dos grandes institutos: el DUOC e Inacap. Hoy en Chile hay 32 Institutos Profesionales que congregan a 397.705 estudiantes. Esta mayor participación de privados también incorporó a muchos estratos sociales bajos y clase media a estudiar carreras técnicas.

Mercado de la salud

En la década de los 70 existía un solo sistema público de salud, en tanto que el sector privado era solo para los estratos sociales muy altos.

A inicios de la década de los 80 se crearon las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE). Son un sistema privado de seguros de salud que actualmente conformado por nueve aseguradoras (seis abiertas y tres cerradas). Este sistema permitió a la clase media incorporarse a la salud privada atendiéndose en clínicas privadas.

En el sector público se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que es un organismo público encargado de otorgar cobertura de atención en salud a los sectores pobres y case media baja. Este organismo público interactúa con el sector privado, donde el Estado subsidia el pago de ciertas atenciones.

El mercado de las pensiones

En la década de los 70 existían los sistemas de reparto de pensiones. Muchas quebraron y solo se mantuvieron dos grandes: la caja de empleados públicos, que estaba compuestas por todos los empleados públicos, y la caja bancaria, que reunía a los empleados del sistema bancario.

A comienzos de la década de los 80 se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Son sociedades anónimas que tienen por objetivo administrar un fondo de pensiones y otorgar a sus afiliados las prestaciones que establece la ley. Se financian a través del cobro de comisiones a sus afiliados y podrán aumentar los ahorros de estos mediante inversiones. Este modelo se basa en cuentas individuales de cada trabajador que se van incrementado en el tiempo por las cotizaciones de cada trabajador que es el 10 % de su renta imponible más la rentabilidad obtenida por las inversiones de estas cotizaciones que las AFP realicen en los mercados.

Desde la creación de las AFP, los fondos de pensiones han registrado, en promedio, una rentabilidad de 11 % nominal anual. Esto es un rendimiento que ningún otro producto financiero hubiese podido entregar.

Las únicas instituciones que se mantienen en Chile con un sistema de reparto y un subsidio del Estado son las FF.AA., las policías y gendarmería. Los civiles en Chile tienen el sistema de las AFP.

La industria Minera

En la década de los 70, la única y gran empresa minera era solo Codelco, que fue estatizada en el gobierno de Salvador Allende.

Bajo el modelo de una mayor participación del sector privado, hoy las grandes mineras de cobre son las privadas, convirtiendo a Chile en uno de los mayores productores de cobre del mundo.

De las 15 grandes empresas que forman parte de la red minera hoy son 13 privadas y solo dos públicas. Ellas son Antofagasta Minerals, Anglo American Chile, CEMIN Holding Minero, Codelco (Pública), Compañía Minera Cerro Negro, Lundin Mining Distrito Minero Candelaria, ENAMI (Pública), KGHM Chile, Minera Cruz, Minera Rafaela, Minera San Pedro, Minera Tres Valles, PUCOBRE, SQM y Teck Resources Chile.

Industria de la aviación particular

En la década de los 70 y 80 existía una línea aérea publica, que se llamó Línea Aérea Nacional de Vhile LAN Chile, y otra creada por Codelco, que se llamó Línea Aérea del Cobre SA Ladeco.

En plena democracia de 1990, ambas líneas aéreas se privatizaron y se abrieron los aires a las líneas internacionales. Hoy gracias a estas privatizaciones y apertura a las líneas internacionales los clase media baja y madia alta pueden viajar en todo el territorio nacional y al resto del mundo.

Luego de la crisis económica del año 82, Chile diversificó su matriz exportadora que estaba muy concentrada en la industria del cobre.

Para esta mayor diversificación, el Estado fomentó la industria no tradicional con la devolución del 20 % del valor FOB de los montos exportados; por ejemplo, si una empresa no tradicional exportaba US$ 10.000, el Estado le entregaba US$ 2.000. Así se diversificó la matriz exportadora y surgieron la industria pesquera, vitivinícola, forestal agrícola y de servicios.

En los 90 al llegar la democracia y ya en pleno funcionamiento de este modelo exportador, Chile logró un reconocimiento mundial por su modelo de empresas privadas en roles sociales y de

exportación. Esto dio paso a los tratados de libre comercio (TLC), donde Chile se convertiría en uno de los países con menos barreras arancelarias del mundo. En cada TLC, Chile compartía aranceles cero con sus socios, quedando afuera sectores muy específicos previamente acordado por ambas partes. Chile hoy tiene TLC con las mayores economías del mundo y de Latinoamérica.

El sector exportador presentó tanto éxito que las carreteras, puertos y aeropuertos no daban a vasto para el tránsito de las exportaciones por vía terrestre, por los puertos y aeropuertos.

Bajo el modelo de entregar un rol de bienestar el al sector privado, Chile en la década de los 90 y en plena democracia se crearon las concesiones de carreteras, puertos y aeropuertos. Hoy en su mayoría son privados y entregan el servicio a la sociedad.

Gracias a este modelo, el Estado se concentró en aquellas actividades de seguridad nacional, política, justicia, seguridad interna, en las FFAA, en las policías y en los sectores industriales que no son de interés del sector privado, pero son importantes para la economía nacional.

Hoy el Estado mantiene solo algunas empresas públicas que antevienen en las industrias productivas y de servicio. Solo por nombrar a las más importantes está Codelco en minería, el Banco Estado en la banca. Se mantienen otras por su estatus de monopolio el Metro de Santiago y Empresa Nacional de Petróleo (ENAP).

En el 2013, en el gobierno de la expresidenta Bachelet, la izquierda pasó a ser un protagonista en la política de este país. En el 2019, en el segundo periodo presidencial de Sebastián Piñera se produjo el estallido social. Para salir de un quiebre institucional y democrático, el gobierno chileno firmó con los partidos, menos el partido comunista, el acuerdo democrático con miras a realizar un plebiscito para crear una constituyente. Se buscaba modificar la Constitución que protegía el rol social del sector privado.

El plebiscito, finalizando el mandato de Sebastián Piñera, fue aprobado por casi un 80 %, pero bajo el sistema de voto voluntario, donde votó menos de 40 % del electorado.

Tras el plebiscito, asumió el gobierno de Gabriel Boric, de izquierda. En este gobierno se instaló la Asamblea Constituyente

y se creó una nueva propuesta constitucional reformista y de izquierda, donde se podía estatizar todas las empresas privadas.

En el gobierno de Boric se realizó un segundo plebiscito para que la ciudadanía aprobara o rechazara la nueva constitución, pero esta consulta se realizó bajo el sistema de voto obligatorio donde votó casi el 80 % del electorado. En esta consulta, casi el 62 % rechazó la nueva constitución reformista. Tras esta derrota de la izquierda, se acordó un segundo proceso el que también fue rechazado por un casi 56 %. Ello implicó que se mantuviera la actual constitución que protege el rol privado en lo social. Mi intención es solo exponer hechos más que una tendencia política.

Hoy Chile continua con su modelo del sector privado que sigue siendo un protagonista en lo social. El debate político es en las correcciones y actualizaciones de este modelo. A la fecha, la izquierda y actual gobierno no tienen los votos para hacer grandes cambios, por lo que el modelo en gran parte se sigue manteniendo.

Conclusiones

Chile en Latinoamérica y en el mundo, bajo el modelo de un sector privado con roles sociales, rompió el paradigma que lo público debe ser solo una función del Estado: también lo puede ser el sector privado y en ocasiones con mucha más eficiencia y calidad.

Este modelo chileno hoy se está haciendo presente en muchos países de Latinoamérica y el mundo, no necesariamente iguales, pero si la en función de la base del modelo chileno.

EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA DE PUERTO RICO: ORIGEN, CRISIS Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Por Hernán A. Vera Rodríguez

En este ensayo, se exponen de forma sucinta los aspectos más relevantes del modelo de gestión pública de Puerto Rico. En la primera parte, se esbozarán los orígenes de este modelo que se da al calor de la entrada de este país caribeño en la modernidad. Luego, se discutirán los problemas que aquejan a este modelo en la actualidad, por último, se presentarán unas proyecciones de futuro de dicho modelo, basadas en algunas prácticas emergentes en la administración pública puertorriqueña.

I. Los orígenes

Con la fundación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el año 1952, ordenamiento jurídico, político y administrativo que regula la relación de libre asociación (colonial, dirían algunos), entre los Estados Unidos y Puerto Rico, se consolida en este país caribeño un Estado moderno, con una forma de gobierno republicana y presidencialista que se venía gestando desde la década de los 1940's. La administración de este Estado se operacionalizó mediante el establecimiento de agencias públicas, departamentos, corporaciones públicas y otros organismos administrativos, muchos de ellos modelados de instituciones gubernamentales norteamericanas.

Con el establecimiento de este andamiaje político y administrativo, se perseguían varios propósitos de manera simultánea. En primer lugar, el combate contra la pobreza, ya que en el período anterior a los 1950 Puerto Rico era un país con amplios sectores poblacionales que vivían en condiciones de pauperismo, por lo cual la isla era conocida como "la casa pobre del Caribe". En segundo lugar, se buscaba impulsar un modelo de desarrollo económico, que se conocería como "Operación Manos a la Obra", el cual promovió la industrialización del país, la modernización de su infraestructura y el crecimiento económico. En tercer lugar, pero no menos importante, se buscaba organizar la vida democrática de un pueblo, mediante organismos que administraran la justicia, las elecciones, la educación, la seguridad pública, la salud, entre muchas otras áreas de política pública.

En las tres primeras décadas de funcionamiento, este modelo de gestión, con sus altas y bajas, tuvo logros impresionantes en la mejora de la calidad de vida de los puertorriqueños. Se logró una disminución notable de la pobreza y el analfabetismo, se mejoraron las condiciones de vivienda, mediante la eliminación de arrabales, aumentó la matrícula de la Universidad de Puerto Rico (universidad estatal) y se fundaron importantes universidades privadas. Asimismo, se llevaron a cabo desarrollos importantes en carreteras, puertos, aeropuertos, entre muchos otros logros. En términos económicos, solo como ejemplo, el historiador y profesor emérito de Economía de la Universidad de California en Fullerton, EE. UU., James L. Dietz apunta en una de sus obras que de 1950 a 1960 el Producto Nacional Bruto de Puerto Rico se duplicó, mientras que de 1960 a 1970, casi se triplicó. De forma similar, la inversión bruta en el país aumentó en un 219% entre 1950 y 1960 y en un 295% adicional entre 1960 y 1970 (Dietz, 1989, p. 263).

De hecho, dicho autor destaca que tales niveles de crecimiento se conocieron en las Américas como el "Milagro Puertorriqueño" y destaca que muchos líderes mundiales visitaban a Puerto Rico para explorar los logros de su modelo de desarrollo. Asimismo, denota que la isla fue utilizada por la administración del presidente de los EE. UU., Harry S. Truman como un modelo de los beneficios de la cooperación entre los EE. UU. y los países de la región. (Dietz,

1989, p. 262) en su estrategia de ayuda técnica a América Latina conocida como "el Punto Cuarto". Esta buscaba solidificar la influencia estadounidense en la región en la era de la Guerra Fría entre los EE. UU. y la URSS. Incluso, muchos funcionarios de la región cursaron estudios superiores en administración pública en Puerto Rico durante este período.

Debe destacarse que la gestión pública en el país entre los 1950's y 1970's estuvo marcada por los siguientes elementos:

1. *El establecimiento y funcionamiento de un Estado Benefactor*. Se promulgó la intervención del Estado de forma activa en los procesos sociales y económicos del país, lo cual obviamente trajo un crecimiento en el tamaño del gobierno y sus dependencias.
2. *El desarrollo de una tecno – burocracia altamente capacitada y competente*. Mediante la creación e implantación de un sistema de mérito o de servicio civil robusto, el cual se veía fortalecido por un sistema de partido dominante o cuasi -monopartidista (1940 -1968). La Ley 145 de 1947 estableció las bases para un sistema civil de carrera (oposiciones) para el servicio público puertorriqueño, asimismo, establecía las bases para un esbelto sistema de confianza (sin oposición) en la alta dirección de los organismos gubernamentales del país. Este sistema sirvió como base al sistema de servicio civil de la República Dominicana y de Costa Rica.
3. *Una economía vigorosa*. Los logros económicos de la estrategia de industrialización proveían legitimidad y altas tasas de aprobación popular a la administración pública puertorriqueña.

Como se ha establecido, la estrategia de crecimiento económico implantada en Puerto Rico entre los 1950's y los 1970's se fundamentó en la gestión pública de un Estado Benefactor y Desarrollista, que tuvo como base un fuerte sistema de mérito y unos altos niveles de competencia burocrática. En la próxima sección, se expondrá la crisis de este modelo y sus consecuencias para Puerto Rico.

II. La crisis

En esta sección se explorarán los efectos del bipartidismo, la alternancia política, la crisis del modelo de desarrollo industrial, las políticas neoliberales y la crisis de la deuda pública en el sistema de gestión pública puertorriqueño.

En el año 1968, culmina el período de dominación de 28 años del Partido Popular Democrático en Puerto Rico. Una nueva fuerza política, el Partido Nuevo Progresista, el cual promueve la anexión política de Puerto Rico a los Estados Unidos ganó las elecciones generales en el país. Aunque la existencia de múltiples contendores por el poder es en general algo positivo para la democracia, en el caso puertorriqueño, el paso de un sistema de partido dominante, a uno bipartidista trajo algunas complicaciones en la gestión pública del país. Esto, unido al desgaste del modelo de desarrollo económico provocó cambios drásticos en la vida de los habitantes de este país caribeño, veamos.

La existencia de dos partidos políticos como contendores con fuerzas políticas de fuerza similar ha provocado que se alterne el poder cada cuatro o cada ocho años. Estos vaivenes políticos, han repercutido en la falta de continuidad en las políticas públicas implantadas en la isla. Pareciera ser que cada cuatro años se pretendiera comenzar una nueva gestión gubernamental desde cero, desarticulando o dejando sin efecto mucha legislación, planes, proyectos y obras gubernamentales llevados a cabo por la oposición política.

Esto, se ha complicado más a través del tiempo con la implantación de legislación de servicio civil que ha socavado nuestro sistema de función pública, el cual fue modelo para varios países de la región. Así pues, en la legislación de servicio civil aprobada luego del 1975, se introdujeron enmiendas que permitieron la ampliación del servicio de confianza en nuestra administración pública. Este personal, no adviene al servicio público por sus méritos; preparación académica y experiencia, sino más bien por su afiliación política. Sobre este particular, al evaluar los efectos de una ley de servicio civil implantada en Puerto Rico en el 2004, planteamos lo siguiente:

> …preocupan a los autores varias situaciones que parecen haber surgido de la implantación de este ordenamiento jurídico… Nos parece que algunas de las agencias del Gobierno de Puerto Rico y sus dependencias, tales como algunos municipios, pudieran no contar con los recursos humanos capacitados y con la experiencia necesaria para llevar a cabo este proceso de una forma efectiva y constitucional. Más aún, algunas de estas instrumentalidades gubernamentales están altamente politizadas, lo que aumenta la probabilidad de procesos de reclutamiento y selección violatorios al principio de mérito." (Pacheco Muñiz y Vera Rodríguez, 2009).

Asimismo, se crearon excepciones para el nombramiento de personal irregular o por contrato, que minaron la capacidad profesional de nuestro servicio público. Incluso a partir del año 2004, se comenzó un proceso de descentralización del sistema de servicio civil puertorriqueño que eliminó la capacidad rectora de la agencia central de personal del gobierno y la convirtió en una de asesoramiento laboral, lo cual ha obrado en detrimento del desarrollo de un servicio civil profesional en el país (Pacheco Muñiz y Vera Rodríguez, 2009). Del mismo modo, el sistema de exámenes estandarizados utilizado para las oposiciones o selección de los recursos humanos gubernamentales, fue sustituido por varios años por uno de exámenes sin comparecencia, en los cuales únicamente se evaluaban las hojas de vida de los candidatos a puestos gubernamentales.

Así pues, se sustituyó por varios años un sistema racional de evaluación de candidatos a puestos públicos por uno más subjetivo y vulnerable a la intromisión político – partidista. Aunque los exámenes estandarizados fueron reestablecidos como mecanismo de selección en el año 2016, la calidad del funcionariado se vio afectada por los cambios antes señalados. Aquí se puede apreciar uno de los efectos del bipartidismo en el sistema de gestión pública de nuestro país, la implantación continua de estrategias para tomar el control del sistema de función pública del país en función del partido político que ganó las elecciones.

Otro elemento precipitante de la crisis del modelo de gestión pública de Puerto Rico fue el desgaste de su modelo de desarrollo económico. Este, se basaba principalmente en la existencia de incentivos contributivos tanto en Puerto Rico, como en los

Estados Unidos continentales. Así pues, múltiples compañías estadounidenses, trasladaban sus operaciones a Puerto Rico y lograban grandes beneficios contributivos de hasta un 90% en los impuestos sobre sus ganancias tanto en Puerto Rico, como en los Estados Unidos. De hecho, un informe de la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos estableció que, en un período de 11 años, las 26 compañías farmacéuticas que operaban en Puerto Rico tuvieron alivios contributivos que excedían los 10,000,000 millones de dólares (GAO, 1992).

A tenor con Alemán Iglesias (2020) las exenciones contributivas a las compañías estadounidenses establecidas en Puerto Rico comenzaron a tener dificultades debido a los siguientes factores:

> …las exenciones contributivas crearon un gran malestar en diversos sectores de los Estados Unidos como el Departamento del Tesoro, el movimiento obrero y varios senadores del Congreso, ya que sostenían que Puerto Rico se había convertido en un paraíso fiscal para evadir contribuciones. (Alemán Iglesias, 2020, p. 243).

Asimismo, establece este autor que con la aprobación del tratado de libre comercio entre los EE. UU., México y Canadá (NAFTA en inglés, TLC en español), muchas de las ventajas competitivas que tenía Puerto Rico, ahora eran compartidas por estas jurisdicciones. Asimismo, plantea que la globalización de la economía y la desregulación de muchas leyes laborales, hacían a Puerto Rico menos atractivo para las inversiones estadounidenses (Alemán Iglesias, 2020). De hecho, en 1996, el entonces presidente de los EE. UU. William (Bill) Clinton derogó la ley de exenciones contributivas a compañías establecidas en Puerto Rico, dándoles un período de gracia de diez años hasta su eliminación total. La eliminación de estas exenciones, y la ausencia de un plan gubernamental de crecimiento económico que las reemplazara, provocaron que, a partir del 2006, Puerto Rico se sumiera en la crisis económica más prolongada y profunda de su historia.

A la desindustrialización del país, se le sumó la crisis de la deuda. Diversas administraciones públicas del país acudieron al mecanismo de emisión de deuda pública tanto para el desarrollo de obras públicas, como para gastos corrientes del gobierno de la isla y otros compromisos públicos. El país terminó acumulando una deuda

pública de cerca de 70,000 millones de dólares, lo que provocó su insolvencia y que el gobierno de los Estados Unidos nombrara una Junta de Supervisión Fiscal que tendría poderes sobre la política fiscal y económica de la isla, hasta lograr la renegociación y el pago de la deuda pública, cinco años consecutivos de presupuestos balanceados y la vuelta de Puerto Rico a los mercados de valores internacionales.

Otro elemento que ha afectado la gestión pública en Puerto Rico, lo ha sido la implantación de políticas neoliberales. Entre estas, se destaca la Ley 7 del 2009, Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, la cual estableció el despido de empleados públicos como medida para estabilizar las finanzas del país. Aunque originalmente se estimó que la ley provocó el despido de 30,000 empleados gubernamentales, su efecto final se estimó en 11,000 empleados gubernamentales. De forma similar, un estatuto del 2017 facilita la movilización de personal gubernamental de una agencia pública a otra, como forma de lidiar con la crisis económica, a la vez que se atienden las necesidades de servicio. De forma similar reduce beneficios a los empleados tales como la acumulación de licencias, bonificaciones y aumentos salariales por servicios meritorios (Vera Rodríguez, 2017).

A estos cambios se le suman otros recientes en el sistema de retiro o jubilación de empleados públicos del país. Entre otros, se, modificó el sistema de retiro de los empleados públicos que ingresaron al servicio público luego del año 2000 de uno de beneficios definidos (reparto) a uno de aportaciones definidas (o cuentas individuales). Igualmente, se aumentó el número de años de servicio necesarios para poder acogerse al retiro o jubilación se redujo el monto de algunas pensiones.

Otra medida neoliberal implantada con efectos en la gestión pública puertorriqueña ha sido la privatización de servicios, tales como la energía eléctrica, la telefonía y el manejo de las autopistas y los aeropuertos. Los supuestos neoliberales para estas privatizaciones eran el aumento en la eficiencia en la provisión de servicios y la reducción de costos para el Estado. En general, la eficiencia no parece haber aumentado significativamente, mientras

que los costos para los ciudadanos han aumentado significativamente desde las privatizaciones.

De otra parte, el ideario neoliberal también tuvo efectos en el cierre y consolidación de agencias gubernamentales. Este cierre y consolidación de agencias, en conjunción con las situaciones anteriormente explicadas han provocado la escasez de empleados en algunos sectores de la administración pública puertorriqueña, sobre todo en puestos altamente técnicos o especializados, y principalmente fuera de las áreas metropolitanas. Así por ejemplo de un informe del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Instituto de Estadísticas de PR, 2023) con respecto a los puestos ocupados en el Gobierno de Puerto Rico, se colige que para diciembre del 2013 había en la isla un total de 218,181 empleados gubernamentales, mientras que, para diciembre del 2023, dicha cifra ascendía únicamente a 158,182 empleados.

Como se puede colegir fácilmente de lo expresado anteriormente, el bipartidismo, la alternancia política, la crisis del modelo de desarrollo industrial, la implantación de políticas neoliberales y la crisis de la deuda pública han erosionado mucha de la calidad y la eficiencia de la gestión pública puertorriqueña. Asimismo, han generado cierta desinstitucionalización en el país. Así pues, el sistema de gestión pública de esta isla caribeña ha pasado de ser un modelo para la región latinoamericana a ser uno con grandes deficiencias y retos operacionales.

III. Perspectivas Futuras

Esta crisis del sistema de gestión pública de Puerto Rico ha provocado un rol más activo de la ciudadanía en la supervisión de la gestión pública del país y sus instituciones. De esta forma, apreciamos la emergencia de los siguientes elementos en su sistema de gestión pública.

1. *La existencia de una prensa más activa, investigativa y multimodal.* La crisis económica trajo consigo el cierre de muchos talleres de trabajo para los periodistas del país. Con la llegada del internet y las redes sociales, han surgido muchos periódicos digitales, portales de noticias y canales digitales que, lejos de las

ataduras editoriales de los medios tradicionales generan un buen cúmulo de investigación sobre las operaciones gubernamentales e incluso echan luz sobre los problemas que aquejan a la población del país. En el modelo de gestión emergente, la prensa es un elemento importante en la identificación de problemas, articulación de intereses y generación de respuestas a los problemas del país.

2. *Un énfasis renovado en el sistema de mérito del país.* Los medios de comunicación destacan con cierta regularidad el mal desempeño de muchos funcionarios de confianza de nuestro gobierno, así como los grandes salarios que perciben. Es de suponer que la presión popular hará que los partidos políticos tengan que incluir en sus promesas de campaña cambios en el sistema de función pública del país tendientes a fortalecer el mérito y la competencia de sus funcionarios.
3. *El surgimiento de las Organizaciones no Gubernamentales o Sin Fines de Lucro como proveedoras de servicios típicamente ofrecidos por el gobierno.* El paso por la isla de varios huracanes en los años 2017 y 2022, una serie de terremotos en el 2020 y la pandemia del COVID-19, pusieron de manifiesto el rol de las Organizaciones No Gubernamentales como instrumentos capaces de ofrecer servicios a la ciudadanía de forma poco burocrática, despolitizada, ágil y transparente. Así pues, organismos del gobierno federal de los EE. UU., delegaron muchos de las tareas y los dineros de reconstrucción del país luego de estas catástrofes naturales a este tipo de organismos con resultados que por lo general fueron muy adecuados. Entendemos que este es un modelo que emerge en la provisión de servicios y bienes a la ciudadanía puertorriqueña.
4. *Énfasis en el cambio hacia el gobierno digital y el gobierno móvil.* A pesar de una gran resistencia ciudadana, problemas de infraestructura tecnológica y de brecha digital, en la isla se han instaurado varias instancias de gobierno digital y gobierno móvil con bastante éxito. Esto pudiera balancear en algo la escasez de personal en las agencias gubernamentales y pudiera agilizar la provisión de servicios e información.

5. *Énfasis en la disciplina fiscal y la rendición de cuentas.* La crisis económica y los niveles de deuda pública acumulados por el Gobierno de Puerto Rico, han provocado un inusitado énfasis en la disciplina fiscal y en la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios y agencias.

IV. Reflexiones Finales

El modelo de gestión pública instaurado en Puerto Rico a fines de los 1940 y 1950 sirvió para administrar el modelo económico desarrollista que operó en este país caribeño por varias décadas. Sin embargo, la erosión de dicho modelo económico, el desarrollo de un sistema político bipartidista y la implantación de políticas neoliberales, entre otros factores, provocaron el desgaste y la desarticulación de este modelo de gestión pública, el cual fue modelo de la región por varias décadas. Actualmente, durante el proceso de recuperación del país, se levanta un modelo multipolar de gestión pública más cónsono con el modelo de la gobernanza democrática y con posibilidades de fomentar un desarrollo más sostenible.

Bibliografía

Alemán Iglesias, J. (2020). Puerto Rico: El colapso de un país. Una reflexión sobre el debacle de la industria azucarera, las petroquímicas y la sección 936. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 21 (2), 237-246. DOI: https://doi.org/10.15517/dre.v21i2.39693

Dietz, J.L. (1989). *Historia económica de Puerto Rico*. Río Piedras: Ediciones Huracán.

General Accounting Office (1992). Pharmaceutical Industry: *Tax Benefits of Operating in Puerto Rico*. Washington, D.C.: GAO.

Gobierno de Puerto Rico (2009). *Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico: Ley 7 del 2009.*

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2023, diciembre). Puestos ocupados en el gobierno de Puerto Rico. Recuperado de:https://estadisticas.pr/files/inventario/puestos_ocupados_en_gobierno/2024-03-25/IEPR_EPOG_2312.zip

Vera Rodríguez, H. (2017). El sistema de función pública en Puerto Rico: origen, esplendor, crisis y visión de futuro. *Cuadernos de Investigación Social y Económica,* Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. ISBN; 978-1-970009-12-5.

Pacheco, E. y Vera Rodríguez, H. (2009). La Administración de Recursos Humanos en Puerto Rico: de la centralización a la descentralización, del control al caos. *Memorias del XIV Congreso del CLAD (CD ROM)*. Salvador de Bahía, Brasil.

ÓRGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES

Por Enrique Gonzáles Sanabria

Para sentar las bases del presente ensayo, es importante recordar nuestras clases de historia y en específico a lo ocurrido entre los siglos XVII y XVIII, esto es, a la ilustración en donde un jurista francés, Charles Louis de Secondat quién era barón de Montesquieu, postuló en su libro El espíritu de las leyes, la teoría de la separación de poderes, misma que tuvo una penetración en los nuevos Estados constituidos en el siglo XIX, pero aún antes de ellos, en 1787 se estipuló en la primera Constitución escrita, en la de los Estados Unidos de América mediante la cual nació este Estado a finales del siglo XVIII, además también tuvo fuerte influencia en la revolución francesa y se llevó a la Constitución de Francia de 1791.

La separación de poderes fue pensada para distribuir las funciones primordiales del Estado, esto es, aquellas labores las cuales los empleados del gobierno deben atender de manera preferencial para el buen desenvolvimiento de la sociedad. Nos referimos primordialmente a la seguridad la cual fue, de acuerdo con la teoría del Contrato Social de Thomas Hobbes, el principal motivo de la creación de esa tercera persona llamada Estado a la cual se le atribuyó el control exclusivo de la fuerza para hacer justicia y con ello las personas dentro de su territorio renunciaran a hacerse justicia por propia mano.

Esta separación de poderes propuesta por Montesquieu consiste en dividir las funciones del gobierno en tres poderes: ejecutivo

encargado de las tareas administrativas, legislativo dado a la tarea de elaborar las leyes y judicial por medio del cual se imparte justicia.[13]

A través del Poder Ejecutivo se realizan las labores de planificación y ejecución del proyecto de nación y dentro de la ejecución se encuentra en atender las leyes expedidas por el poder legislativo, la primera obligación del ejecutivo en cuanto a las normas es su promulgación y respecto de las resoluciones del poder judicial su obligación es vigilar el cumplimiento de estas.

Los Estados al comienzo de las constituciones escritas, en las cuales se establecía la división de poderes, tuvieron como poder predominante al ejecutivo, quienes ostentabas este cargo se les reconocía como la autoridad máxima, esto debido a la historia respecto de la organización social, inmediatamente anterior a las Constituciones escritas tenemos a la Monarquía absoluta, atrás de ella a los emperadores y todas estas formas de gobierno concentraban el poder en una sola persona; la división de poder no concentraba el poder en una sola persona pero se le otorgó mayor relevancia al poder ejecutivo el cual se depositaba en una persona a diferencia del poder legislativo y judicial los cuales se deposita en diversos actores.

Si bien las constituciones escritas, las cuales tuvieron su auge en el siglo XIX con las independencias de las colonias en territorio americano, la concentración del Poder en el Ejecutivo dio pie a gobiernos autoritarios los cuales desembocaron en dictaduras, entre ellas movimientos fascistas y el nacional socialismo, y en los países en los cuales no se llegó a dictaduras si hubo un control autocrático de los gobiernos encabezados por sus ejecutivos los cuales no tenían oposición alguna e imponían sus ideales a las naciones, algo en contra de los principios democráticos que estos países señalaban seguir.

Por lo anterior y con base en diversos acontecimientos sucedidos en el siglo XX, tales como la segunda Guerra Mundial, la aparición de las políticas neoliberales, el término de la guerra fría, entre

13 Montesquieu, El espíritu de las leyes, [en línea] https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf < fecha de consulta: 25/febrero/2024>, pp. 82-84, 136.

otros, se dio lugar a una separación de actividades realizadas por el Poder Ejecutivo y se señalaron nuevos órganos independientes de los tres poderes que conforman el Estado, a los cuales se les dio la responsabilidad de realizar estas actividades que elaboraba el ejecutivo.

Para darles una mayor fuerza es estos órganos creados separando funciones del ejecutivo se les brindó de autonomía y su creación se establece desde el texto constitucional, por lo tanto, se les denomina órganos constitucionales autónomos (OCA), y estos se integran por personal especializado en las áreas en las cuales se desempeña cada órgano en particular.

Existe una pluralidad de razonamientos con los cuales se sustenta la creación de los OCA entre los que destaca la especialidad del personal en las actividades otorgadas a realizar a cada órgano, así como la autonomía de éstos que los cubre de intromisión de algún poder en su estructura orgánica, en la manera estipulada para realizar su trabajo sustantivo y adjetivo y en sus resoluciones.

En el 2015 en 81 Estados se contaba con 248 órganos autónomos establecidos en sus constituciones,[14] lo cual indica la gran aceptación que han tenido este tipo organismos en la esfera política del siglo XXI y la tendencia es que dichos organismos autónomos se incrementen.

No obstante, lo positivo de los OCA, al elaborar acciones con la mejor eficacia posible gracias a la especialización de sus integrantes, debemos tener cuenta que su implantación es una reducción de la implementación del plan histórico de dominación ideado por el Poder Ejecutivo para la realización del desarrollo de la vida en sociedad en el Estado.[15]

Mediante los OCA el poder del Poder Ejecutivo disminuye y esto juega en contra de las posibles decisiones que puedan tomar los titulares de este poder, los cuales son los presidentes o primeros ministros de los Estados, hay países en donde el poder ejecutivo recae en dos personas ya sea el Rey o presidente y en esos países las

14 Ackerman Rose John Mill, Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.49.

15 Ovilla Mandujano Manuel, Teoría Política, México, Ed. Trillas, pp. 20-35.

personas señaladas solo toman un papel representativo y quienes realizan las acciones de gobierno son los primeros ministros.

La estipulación de los OCA está dando pie al nacimiento de un nuevo poder, si bien son un contrapeso al Poder Ejecutivo, el desmembramiento de las facultades del ejecutivo y la acumulación de éstas en los organismos autónomos dan pie a estructuras con tal poder en la decisión en actividades de las personas que dichos organismos pueden incidir en la trayectoria de las naciones de los Estados.

Si los OCA pueden incidir en la trayectoria de las naciones puede criticárseles que sus titulares no cuentan con legitimidad, si bien llegan a sus puestos con base en la legalidad no mediante el voto de la población la cual se ve beneficiada o afectada con las resoluciones de cada uno de los Organismos Constitucionales Autónomos.

Es innegable la necesidad de contar con órganos autónomos para evitar distorsiones del poder que afecten a los Estados democráticos, se deben establecer bien la división de poder y que ningún poder quede arriba de otro, esto es, que sean autónomos e independientes cada uno haciéndose contrapeso entre ellos mismos.

De los órganos constitucionales autónomos que a lo largo de la historia hemos visto su autonomía le dan sustento a la gobernabilidad y a tener una estable convivencia son los bancos centrales. De los puntos positivos del neoliberalismo es la imposición de bancos centrales autónomos, esto para quitarle la posibilidad a quién tenga la facultad de desarrollar los planes de convivencia de la sociedad, esto es el Poder Ejecutivo de manejar las finanzas a su conveniencia toda vez que la economía no se puede manejar por voluntad de las personas, los números no saben de juicios de valor sino de juicios objetivos, de lo real.

Asimismo, es de gran relevancia que los temas electorales se lleven a cabo por un órgano autónomo desligado de cualquier poder, esto es así debido a que 2 de los tres poderes se integran mediante el voto popular, el tercero se integra mediante una votación indirecta, tal vez sería bueno que los titulares de este tercer poder también sean elegidos directamente, por lo tanto no es recomendable que

los poderes tengan injerencia en la materia electoral debido a que se prestaría a manipulación por quienes ostenten el poder.

Otros organismos el cual resulta elemental su autonomía por su objeto teleológico son las comisiones de derechos humanos, ¿Por qué es de relevancia trascendental la autonomía de estas comisiones? Esto es debido a la tarea que realizan, esto es, la atención de las quejas interpuestas contra funcionarios públicos por vulnerar derechos de la población y por obvias razones, en especial del principio fundamental de objetividad que reza que no se puede ser juez y parte de una misma cusa, de esta manera se aprecia la relevancia de la autonomía de las comisiones de derechos humanos.

Otros organismos de vital relevancia los cuales, para su oportuna realización de las tareas encomendadas, son los organismos de acceso a la información, los ciudadanos tenemos el derecho de estar informados y de que el gobierno no nos oculte nada, salvo algunas excepciones, lo anterior porque si el gobierno es el encargado de entregarle información a los ciudadanos puede fácilmente ocultarla.

Las fiscalías al ser una entidad encargada de las investigaciones para llegar a hacerse justicia, su autonomía resulta trascendental, el investigarse a sí mismo da pie a la corrupción por lo que este órgano debe de ser autónomo también.

Además de los señalados, los Estados cuentan con otros órganos autónomos los cuales para la realización de sus fines no resulta indispensable su autonomía y estén separados del Poder Ejecutivo, y esta separación provoca la pérdida de fuerza del ejecutivo para implantar su proyecto de nación, proyecto que expuso a la población la cual estuvo de acuerdo con quien ejerce la titularidad del Poder Ejecutivo, pero no es posible desarrollarlo porque ya no es competencia de este poder.

En general existen tres materias en donde es recomendable contar con órganos autónomos y estas son la de fiscalización, de organización electoral y de tutela de los derechos humanos. Fuera de los organismos autónomos dedicaos a las tareas indicadas las líneas anteriores, tenemos distintos OCA en temas de competencia económica, de energía de telecomunicaciones, entre otros.

Es importante resaltar que las materias de estos OCA tienen en el fondo un sentido económico, lo cual se le quita al ejecutivo indicar las directrices y regulas las actividades de esta materia, ocasionando una disminución en las áreas donde este poder pueda interferir.

El objetivo de este artículo es señalar de las cuestiones positivas de los organismos autónomos constitucionales por su labor especializada que se hacen en cada materia que ve cada uno de estos organismos, no obstante, también en señalar que causan una disminución de las actividades del poder ejecutivo siendo que este último fue elegido electoralmente con la participación de los ciudadanos y los otros son designados por diversos órganos de gobierno en donde no participa la voluntad popular. Es decir, se está creando un nuevo poder fragmentado en diversos organismos, pero sin legitimidad.

PARAGUAY: EL HUB ESTRATÉGICO PARA LA INVERSIÓN Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA

Por Robinson Bernal Abad

Paraguay es una tierra de contrastes y enormes oportunidades, es probablemente uno de los países menos visitados y conocidos de la región, pero hoy juega un papel bastante relevante en la parte sur del continente, principalmente por ser el principal productor de energía limpia a través de sus hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá, que comparten con Brasil y Argentina respectivamente, siendo Itaipú hasta hace no muchos años, la mayor hidroeléctrica del mundo, desbancada sólo con la de Tres Gargantas de China. El punto de sus hidroeléctricas juega un papel preponderante en su papel geopolítico, pues con su población de aproximadamente 7 millones de habitantes, exporta la mayoría de la energía eléctrica que produce y que además es de un costo muy bajo y competitivo, que está haciendo que fábricas. especialmente maquiladoras, se vengan a producir desde Paraguay para los países vecinos y para el mundo.

Al mismo tiempo Paraguay es uno de los mayores y más eficientes agroexportadores del mundo, teniendo una industria agroexportadora muy bien conectada y con tecnología de punta, teniendo a la soja cómo producto estrella, por la cual el pasado 2023 tuvo ingresos de casi 3 000 millones de dólares. Esto teniendo en

cuenta que Paraguay aprovecha inteligentemente las malas políticas económicas de sus principales vecinos, Brasil y Argentina, que con sus políticas proteccionistas y de altos impuestos, literalmente hacen correr a sus empresarios, a los cuales Paraguay les recibe con los brazos abiertos y con todas las facilidades posibles para el desempeño de sus inversiones.

La ubicación estratégica del Paraguay le da una ventaja competitiva enorme, pues la zona de 3 fronteras que comparte con Brasil y Argentina, cerca las Cataratas de Iguazú, es el puente de comercio de los países del MERCOSUR. En la ciudad paraguaya de Ciudad del Este, que es literalmente un centro comercial inmenso en sí mismo, donde miles de brasileños y argentinos cruzan la frontera para hacer sus compras de infinidad de productos tecnológicos, industriales y demás. Un ejemplo interesante de ello es que, en noviembre del 2023, se hizo una campaña de 5 días denominada "Descuentos sin Fronteras", en la cual visitaron 200 mil extranjeros a los comercios de Ciudad del Este, y hubo ventas aproximadas de 300 millones de dólares en esos 5 días que duró la campaña. Pero no solamente al este del Paraguay hay ventajas muy interesantes, sino también al norte del país, en el Chaco, zona agreste y dura, donde inmigrantes del centro de Europa que llegaron como refugiados en el siglo pasado hicieron florecer el Chaco, que por mucho tiempo estuvo prácticamente despoblada, y donde hoy tienen una fuerte industria agroexportadora, industrial y cárnica, siendo la "carne chaqueña" un estándar de excelente calidad, pero más allá de ello, la ubicación al centro de Argentina, Bolivia y Brasil, tiene una enorme relevancia logística en el comercio regional, y ahora con la construcción de la Ruta Bioceánica, que unirá a todos estos países en su salida al Océano Pacífico y el comercio mundial, aunque principalmente con el Asia, le da a Paraguay un check más en sus ventajas competitivas cómo foco de inversión regional y mundial.

La estabilidad monetaria es otro factor vital para el desarrollo económico del país, el Guaraní es la moneda de curso legal de la región con más años de vigencia, pues es la moneda del Paraguay desde 1943, y siendo una de las monedas con menor inflación de la región, y es muy resaltante, teniendo a Argentina al lado, con una inflación casi incontrolable y un Brasil que da tumbos en su política

económica, además que la política del Banco Central de Paraguay de libre cambio en las monedas en el mercado, con mínimas y muy inteligentes intervenciones, genera una estabilidad económica y una previsibilidad para las inversiones en el país.

El Acuífero Guaraní que Paraguay comparte con Brasil, que es un inmenso lago subterráneo de agua dulce, presente en un enorme parte del territorio paraguayo, siendo una de las mayores reservas de agua dulce del mundo, por la cual el verdor del país le da al país su belleza natural y atractivo turístico son sello característico de la geografía nacional. Además, es uno de los países con menores posibilidades de sufrir desastres naturales (menos de 1.7 %), por el contrario, la naturaleza de Paraguay es de las más exuberantes y únicas.

El bono demográfico el país, es otro factor decisivo, en un mundo donde la población envejecida va adquiriendo un mayor porcentaje cada año, el 78 % de su población de Paraguay está dentro del rango de edad para trabajar, más del 84 % de sus habitantes tiene menos de 60 años, la tasa de alfabetización supera el 94 %, y por los incentivos fiscales y económicos uno de los países más emprendedores del continente.

Una de las principales fortalezas del país reside en una política fiscal de bajos impuestos, con una tasa impositiva corporativa de 10 %, la más baja de la región, el país se ha convertido en un destino atractivo para las empresas que buscan optimizar sus operaciones. Además, Paraguay ha implementado, políticas que ofrecen facilidades de inversión, eliminando barreras burocráticas, y fomentado la participación del sector privado en los proyectos estratégicos del país, cómo lo son la Ley de Asociaciones Público-Privadas, con la cual las grandes obras de transporte y comunicaciones se están construyendo por todo el país.

También la Ley 60/90 de Incentivos Fiscales de Inversión Nacional y Extranjera, la cual paso a hacer un pequeño esbozo:

- 0 % de Arancel de Importación de Bienes de Capital. (Maquinarias y Equipos)
- 0 % de Impuesto al Valor Agregado sobre Bienes de Capital Adquiridos en el País o Extranjero.

- 0 % sobre Impuestos de Remesas y Pagos al Exterior en Concepto de Capital, Intereses y Comisiones.
- 0 % de Impuestos sobre Pagos de Dividendos y Envío de Utilidades al Exterior.

Dentro de todos estos datos concretos, también debemos analizar cómo influye la política y la gestión pública en el desarrollo del Paraguay en los últimos años.

Desafíos y Oportunidades: un análisis de las políticas públicas en Paraguay en los últimos años

En los últimos años, Paraguay ha experimentado una serie de transformaciones en sus políticas públicas, marcando un período crucial en la historia del país. La eficacia y la dirección de estas políticas son temas de debate constante entre ciudadanos, académicos y líderes políticos. Intentaremos analizar críticamente las políticas públicas implementadas en Paraguay durante este tiempo, explorando los desafíos enfrentados y las oportunidades emergentes.

Contexto histórico y económico

Para comprender la evolución de las políticas públicas en Paraguay, es esencial contextualizar el escenario histórico y económico. En los últimos años, el país ha experimentado un crecimiento económico constante, destacándose en la región por su estabilidad macroeconómica. No obstante, este progreso ha estado acompañado de desafíos persistentes en áreas clave, como la educación, la salud y la infraestructura.

Educación: desafíos y reformas

Uno de los pilares fundamentales para el desarrollo sostenible de cualquier nación es la educación. En el caso de Paraguay, la mejora del sistema educativo ha sido un objetivo prioritario. A pesar de los esfuerzos realizados, persisten desafíos significativos, como la calidad dispar de la educación entre zonas urbanas y rurales, así como la necesidad de adaptarse a las demandas de un mundo cada vez más digitalizado.

Las reformas implementadas hasta ahora han buscado abordar estas disparidades y modernizar la educación paraguaya. La inversión en infraestructuras educativas y la capacitación continua de docentes son pasos en la dirección correcta, pero se requiere una vigilancia constante para garantizar que estas políticas se traduzcan en mejoras tangibles a largo plazo.

Salud Pública: logros y desafíos pendientes

La salud pública también ha sido un foco central de las políticas gubernamentales. La pandemia de COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad del sistema de salud paraguayo, revelando tanto fortalezas como debilidades. Se ha logrado una respuesta rápida y eficiente en algunos aspectos, pero la necesidad de fortalecer la infraestructura sanitaria y mejorar la distribución equitativa de recursos es evidente.

El acceso a servicios de salud de calidad sigue siendo desigual, especialmente en regiones remotas. Las políticas públicas deben orientarse hacia la creación de un sistema de salud más resiliente y accesible para todos los ciudadanos. La inversión continua en investigación médica y tecnología también es esencial para abordar los desafíos sanitarios emergentes.

Desarrollo económico y desafíos ambientales

Paraguay ha mantenido una posición robusta en términos de desarrollo económico, impulsado en gran medida por sectores como la agricultura y la energía. Sin embargo, este crecimiento no está exento de desafíos, especialmente en relación con la sostenibilidad ambiental.

El equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación ambiental se presenta como una tarea complicada. La expansión agrícola y la generación de energía hidroeléctrica han contribuido al progreso económico, pero también han generado preocupaciones sobre la deforestación y la gestión sostenible de los recursos naturales. Es imperativo que las políticas públicas busquen un equilibrio adecuado entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente.

Innovación y tecnología: oportunidades para el futuro

En un mundo cada vez más impulsado por la tecnología, las políticas de innovación y desarrollo tecnológico son cruciales para el avance de cualquier nación. Paraguay ha demostrado un interés creciente en este ámbito, buscando posicionarse como un actor relevante en la economía digital.

La implementación de políticas que fomenten la investigación, el desarrollo y la adopción de tecnologías emergentes puede catalizar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La atracción de inversiones en el sector tecnológico y la formación de una fuerza laboral capacitada son pasos esenciales para capitalizar plenamente las oportunidades que ofrece la revolución digital.

Conclusiones y perspectivas futuras

El análisis de las políticas públicas en Paraguay en los últimos años refleja un panorama mixto de desafíos superados y áreas que requieren una atención continua. La educación, la salud, el desarrollo económico y la innovación son pilares fundamentales que exigen un enfoque estratégico y a largo plazo.

Para avanzar con éxito, es imperativo que las políticas públicas sean flexibles, adaptándose a las cambiantes condiciones globales y a las necesidades de la sociedad paraguaya. La participación ciudadana y el diálogo continuo entre los diversos actores sociales son elementos clave para garantizar que las políticas sean inclusivas y representativas.

El futuro de Paraguay dependerá en gran medida de la capacidad del gobierno para abordar eficazmente los desafíos actuales y anticipar las demandas emergentes. La construcción de un país más justo socialmente, con más oportunidades, sostenible e innovador requerirá un compromiso colectivo y la implementación eficaz de políticas públicas que reflejen las aspiraciones y necesidades de la sociedad paraguaya. En este contexto, el análisis crítico y la reflexión constante sobre el impacto de las políticas públicas son esenciales para forjar un camino hacia un futuro próspero y sostenible para Paraguay.

UNA VISIÓN GENERAL SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

Por Manuel Benítez Pérez

Introducción

Esta breve nota tiene como finalidad mostrar al lector una fotografía de la configuración jurídica del sistema tributario español. En ella no encontrará desarrollo doctrinal de ninguna materia en concreto. Es un trabajo descriptivo, de corte divulgativo, destinado a un público que desea aproximarse por primera vez a los fundamentos básicos del sistema tributario español y la gestión pública de los recursos económicos.

En especial, esta nota está dirigida a juristas no españoles de habla hispana, con el propósito de que puedan familiarizarse con los conceptos básicos y elementales del sistema tributario español.

El autor quiere poner de manifiesto que, por las limitaciones de espacio y extensión de este trabajo, hay multitud de cuestiones de gran interés científico y profesional que se han quedado en el tintero y no han podido ser desarrolladas o mencionadas debidamente. Para subsanar esta carencia, de la que es consciente, el autor se pone a disposición de los lectores para profundizar sobre aquellos asuntos que estos pudieran estimar conveniente.

En estos apuntes el lector encontrará información sobre:

- La estructura general del sistema tributario español, desde un punto de vista de la organización político-territorial de España, y desde un punto de vista jurídico.

- Las administraciones públicas encargadas de la aplicación de los tributos en España.
- Las tendencias nacionales e internacionales que influirán en el devenir del sistema tributario español.

1. Estructura general del sistema tributario de España

1.1. Desde el punto de vista de la soberanía y la política territorial

La Constitución reconoce que España es una nación que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. La soberanía nacional reside en el pueblo español, y de él emanan los tres poderes del Estado. La Nación española es indisoluble e indivisible. Por lo tanto, España está configurada desde un punto de vista político como un ente soberano unitario, no como un ente depositario de soberanía de entidades territoriales inferiores, como pudieran ser los Estados federales o confederales.

Lo anterior no es óbice para que la propia Carta Magna reconozca y garantice el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, así como la solidaridad entre todas ellas. España es un país rico y diverso en términos culturales, lingüísticos y geográficos. Es por ello por lo que la Constitución consagra una suerte de principio de unidad desde la diversidad.

Este principio de unidad desde la diversidad tiene su reflejo en el sistema tributario del país. El artículo 133.1 de la Constitución establece que el poder tributario originario pertenece al Estado, consecuencia directa de la soberanía nacional. De este modo, es el Estado español, como entidad política superior, el que tiene la potestad originaria para establecer los tributos, mediante ley.

Pero al mismo tiempo, el artículo 133.2 de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales la capacidad para establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Esto es el poder tributario derivado de las entidades políticas descentralizadas, manifestado a través de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (artículo 156) y los Entes Locales (artículo 142).

Aparte de lo anterior, y podría decirse que como excepción dentro del sistema tributario español encontramos, en la Disposición adicional primera de la Constitución, una mención a los derechos históricos de los territorios forales (País Vasco y Navarra), en virtud de la cual se permite -dicho de manera muy simplificada- excepcionalmente, a estos territorios, tener un sistema tributario propio y con unas altas cotas de autonomía respecto del estatal, coordinado con él a través de los acuerdos bilaterales llamados "conciertos o convenios económicos"[16].

En resumen, podemos decir que en España existen tres niveles de potestad y gestión tributaria: por un lado, el poder tributario original del Estado español, y por otro lado, el poder derivado de las Comunidades Autónomas y el de las Entidades Locales (Diputaciones y Municipios). O, dicho en palabras del profesor PÉREZ ROYO, en España podemos distinguir tres niveles de sistemas o, si se prefiere, subsistemas tributarios: el del Estado, el Autonómico y el Local. En los casos de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podríamos hablar de tantos sistemas tributarios como Comunidades o Corporaciones hay, pero es preciso aclarar que no todos ellos tienen un poder financiero de la misma naturaleza.

1.2. Desde un punto de vista normativo

El derecho tributario español no está codificado en un único corpus, como sí sucede en otros países como Francia (Códe Général des Impôts) o Estados Unidos (Internal Revenue Code), o como se organizan dentro del ordenamiento jurídico español otras ramas del Derecho (i.e. el civil o el penal).

La legislación tributaria doméstica sigue una estructura troncal, en la que encontramos:

- En primer lugar, como piedra angular de todo el sistema tributario española, el artículo 31 de la Constitución, que consagra los principios generales del derecho tributario español (i.e.: capacidad económica, igualdad, generalidad,

[16] Por su especialidad y complejidad, dejaremos de un lado este asunto y nos centraremos en ofrecer una visión general del sistema tributario español en su conjunto.

progresividad, prohibición de confiscatoriedad y legalidad), los cuales deben ser respetados por la normativa de rango legal y reglamentario.

- Un pilar común, que sirve de base para todo el sistema tributario, que encontramos en la Ley General Tributaria (en adelante, 'LGT') y por los distintos decretos que regulan los reglamentos de desarrollo de la misma (Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria […], Reglamento General de Recaudación, Reglamento general de desarrollo […] en materia de revisión en vía administrativa, etc).
- Las distintas ramas del ordenamiento tributario, constituidas principalmente por las leyes de los respectivos impuestos (e.g.: Ley el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, etc).

Adicionalmente, hemos de tener en consideración lo que establece la propia LGT respecto de las fuentes del derecho tributario en su artículo 7. Así, los convenios para evitar la doble imposición internacional (artículo 96 de la Constitución) y el Derecho de la Unión Europea (*Simmenthal*, STJCE de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77) son de mayor jerarquía a las disposiciones tributarias nacionales y, por lo tanto, deberán ser tenidas en cuenta a la hora de aplicar la legislación interna.

Centrándonos en la LGT como principal norma vertebradora del sistema tributario español, debemos decir que regula para todas las administraciones públicas competentes y para todos los contribuyentes, entre otras muchas cuestiones de índole general[17], las normas sobre aplicación de los tributos, siendo estas, principalmente: la gestión, la inspección y la recaudación de los tributos (artículo 83 LGT). Para ello, establece procedimientos de gestión, inspección y recaudación de manera separada e independiente, dotando a cada una de las facetas de la aplicación de los tributos de un contenido jurídico propio. Todos estos

17 En la LGT podemos encontrar la regulación de la relación jurídico-tributaria, la potestad tributaria, la definición de los principios básicos del ordenamiento tributario, la determinación de los contribuyentes, o la definición general de las categorías tributarias básicas, entre otras muchas cosas.

procedimientos están desarrollados en sus respectivos reglamentos, como hemos indicado *ut supra*.

Asimismo, la LGT -y su reglamento respectivo- también regula la normativa para la revisión en vía administrativa, previa a la interposición de demandas judiciales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, estableciendo los tipos de procedimientos de revisión, los tribunales administrativos, su competencia, etc.

Lo anterior no debe confundirse con las normas de gestión que establecen cada una de las leyes especiales reguladoras de los distintos impuestos y sus reglamentos de desarrollo, encaminadas a regular aspectos pragmáticos especiales relativos a un determinado tributo en concreto (e.g.: obligaciones de declaración, retenciones, obligaciones formales, etc) y no con carácter general al sistema tributario.

2. Administraciones públicas competentes de la gestión y aplicación de los tributos

2.1. A nivel estatal

La entidad encargada de la aplicación de los tributos -entre otras funciones- es la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, 'AEAT'), constituida de manera efectiva desde el 1 de enero de 1992. Es un ente de derecho público adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda.

La AEAT tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones públicas nacionales, o de la Unión Europea, cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio.

Desde el respeto al principio de legalidad y el respeto al imperio de la ley, le corresponde aplicar el sistema tributario de forma que se cumpla el principio constitucional de capacidad económica. No obstante, no tiene competencias para la elaboración y aprobación de normas tributarias, ni para asignar los recursos públicos entre las diversas finalidades, competencia del poder legislativo y ejecutivo respectivamente.

La función de gestión integral del sistema tributario estatal y aduanero se materializa en un amplio conjunto de actividades, entre las que se cuentan:

La gestión, inspección y recaudación de los tributos de titularidad estatal[18] que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias fiscales.

- La recaudación de ingresos propios de la Unión Europea.
- La gestión aduanera y la represión del contrabando.
- La colaboración en la persecución de determinados delitos, entre los que destacan los delitos contra la Hacienda pública y los delitos de contrabando.

Tiene como misión el fomento del cumplimiento por la ciudadanía de sus obligaciones fiscales. Para ello, desarrolla dos líneas de actuación: por una parte, la prestación de servicios de información y asistencia a cualquier contribuyente para minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias y, por otra, la detección y regularización de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control.

La AEAT publica anualmente los datos de recaudación tributaria. El último informe anual de recaudación es el de 2022[19], aunque también publican reportes mensuales[20] que permiten dar un seguimiento más actualizado de la información tributaria nacional.

2.2. A nivel autonómico

Como desarrollo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante,

18 Los principales tributos de titularidad estatal son Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de No Residentes, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales.

19 Se puede consultar en el siguiente enlace: https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml

20 A la fecha de redacción de esta nota, el último informe mensual disponible es el de noviembre de 2023. Puede consultarse en el siguiente enlace: https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe_mensual_de_Recaudacion_Tributaria.shtml

'LOFCA') dispone que estas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Sin embargo, los tributos que implementen las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado.

A diferencia del pueblo español, los distintos pueblos de las Comunidades Autónomas carecen del atributo de la soberanía[21]. Pero, por expresa delegación de la Constitución española, estas tienen la potestad de crear leyes de igual rango a las del Estado y de tener un gobierno y administración pública propia (artículo 152). Por este motivo las Comunidades Autónomas, en virtud de su autonomía financiera -en su vertiente de gasto-, aprueban también anualmente sus respectivos presupuestos, disponiendo libremente de sus recursos financieros, asignándolos a fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades.

Las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas son aquellas que expresamente les reconoce la ley, y en ningún caso puede solapar a las del Estado, titular del poder tributario originario.

En materia de aplicación de los tributos, las Comunidades Autónomas tienen las siguientes potestades:

- Ejercer las competencias de gestión, inspección y recaudación, y las competencias normativas conferidas por la LOFCA, de los tributos de titularidad estatal cedidos a las comunidades autónomas, que son, eminentemente:
  - El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
  - El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
  - El Impuesto sobre el Patrimonio.

- Establecer y aplicar sus propios tributos[22], siempre que el hecho imponible de los mismos no genere una situación de doble

21 Como indicó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981 de 2 de febrero, "autonomía no es soberanía".

22 Pueden consultarse los tributos creados por las Comunidades autónomas en el siguiente enlace: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Portal-Varios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Capitulo-III-Tributacion-Autonomica-2023.pdf

imposición jurídica con un impuesto estatal, que siempre tendrá preferencia.

Estas competencias son ejercidas por la Agencia Tributaria autonómica que corresponda según cada Comunidad Autónoma, dependiente de la respectiva Consejería de Hacienda[23].

2.3. A nivel local

Las entidades locales ni son titulares de soberanía, ni la Constitución les reconoce el derecho a crear normas con rango de ley. Es por ello por lo que los entes locales únicamente podrán exigir sus tributos de acuerdo con la normativa legal aprobada por el Estado, actualmente el Texto Refundido por el que se aprueba la Ley de Haciendas Locales (en adelante, 'TRLHL').

El TRLHL establece en su artículo 12 que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

No obstante, lo anterior, a través de sus ordenanzas fiscales, las entidades locales podrán adaptar la normativa anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa.

En principio, la entidad local encargada de los tributos locales es el Municipio. Sin embargo, todas las Diputaciones provinciales de España[24] poseen un organismo de apoyo en la gestión y recaudación de los tributos, dirigido a los ayuntamientos de menor tamaño que carecen de medios materiales y humanos para conseguir una efectiva aplicación de los tributos locales.

23 Con la salvedad de lo indicado respecto de los territorio forales de Navarra y el País Vasco, cuyo estatus tributario es especial y diferente del resto de las Comunidades Autónomas.

24 Pueden consultarse en el siguiente enlace: http://femp.femp.es/files/566-2005-archivo/Enlaces%20de%20Organismos%20de%20Gesti%C3%B3n%20y%20Recaudaci%C3%B3n%20de%20tributos%20locales.pdf

Además de las tasas y las contribuciones especiales que permite la ley, los principales tributos -impuestos- locales son los que se enumeran a continuación:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, 'IBI').
- Impuestos sobre Actividades Económicas (en adelante, 'IAE').
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante, 'IVTM').
- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, 'ICIO').
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, 'IIVTNU').

El IBI, el IAE y el IVTM son impuestos obligatorios que todos los ayuntamientos tienen el deber de exigir y recaudar. Sin embargo, el ICIO y el IIVTNU son impuestos potestativos, que se exigirán únicamente si la corporación local en cuestión decide exigirlos.

3. El futuro del sistema tributario

En tanto la Constitución no sea modificada en su letra, no cabe hablar stricto sensu de un cambio en los cimientos del sistema tributario español. Por lo que, al menos en el corto plazo, no se adivinan grandes modificaciones en este si tenemos en cuenta el clima de alta polarización que existe en la política española, que hace inviable cualquier tipo de consenso en torno a una reforma constitucional.

A pesar de lo anterior, sí que debemos poner de manifiesto las tendencias jurídico políticas actuales en torno a la interpretación de las normas tributarias.

Tienen especial relevancia los pronunciamientos[25] emitidos por el Tribunal Constitucional (en adelante, 'TC') en lo relativo a la constitucionalidad del Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (en adelante, 'ITSGF'). Este nuevo impuesto de

25 Contra los recursos de inconstitucionalidad presentados por la Comunidad de Madrid (STC 189/2023), la Junta de Andalucía (170/2023), la Xunta de Galicia (STC 171/2023) y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (STC 190/2023).

titularidad exclusiva del Estado creado en 2022, cuyo propósito inmediato es gravar los patrimonios de más de 3 millones de euros, ha sido declarado conforme a la Carta magna contra todo pronóstico[26] a pesar de ser un impuesto complementario al Impuesto sobre el Patrimonio, cuyas competencias están parcialmente cedidas a las Comunidades autónomas. Según el TC, la creación de este impuesto no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades autónomas.

Por lo tanto, se abre la puerta a la limitación efectiva de la autonomía financiera de las Comunidad autónomas y a la capacidad de estas de hacer política fiscal en el ejercicio de las competencias tributarias que le atribuyen la Constitución y las leyes. No es descartable que en un medio o largo plazo se planteen figuras tributarias armonizadoras en el ámbito de las Sucesiones y las Donaciones, como ya ha empezado a sugerirse en el panorama político[27]. Ello supondría dar pasos hacia una recentralización de facto del sistema tributario nacional. Aunque, insistimos, por el momento no es más que una tendencia que proyecta un camino que deberá recorrerse a medio o largo plazo.

En el plano internacional, la convergencia de España con el resto de los países del mundo es incuestionable:

- Por su condición de Estado miembro de la Unión Europea, está sujeta a la primacía de su Derecho, el cual debe integrar en su ordenamiento doméstico. Ejemplo de ello es la imposición indirecta, materia en la que armonización es total con el resto de los Estados miembros[28].

26 Hasta los pronunciamientos del TC, era casi unánimemente aceptado en la doctrina científica que este tributo vulneraba la autonomía financiera de las Comunidades autónomas, entre otros principios y reglas. Vid. https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/Revista-del-IEE-N.o-1-2023.-El-Impuesto-sobre-las-Grandes-Fortunas.pdf

27 Vid. https://theobjective.com/economia/2024-01-27/yolanda-diaz-armonizar-presupuestos-sucesiones-herencias/

28 En materia de imposición directa la armonización fiscal positiva es de menor intensidad, predominando la integración negativa (pronunciamientos judiciales del TJUE), aunque existen diversas directivas armonizadoras de cuestiones relativas a la imposición societaria. Podemos citar como ejemplo reciente la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión, que viene a incorporar las normas del Pillar II.

En materia de aplicación de los tributos, si bien es cierto que cada Estado miembro mantiene plenas competencias, debemos resaltar que también existen normas de integración y cooperación fiscal. Muestra de ello es la Directiva 2010/27/UE del Consejo, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos […], o la Directiva 2011/16/UE del Consejo, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad […], entre muchas otras.

- En cuanto al ámbito de la fiscalidad internacional, España ha suscrito más de noventa convenios para evitar la doble imposición internacional[29]. Todos estos convenios, siguiendo en su mayoría el modelo de convenio de la OCDE en sus distintas versiones, integran una cláusula de intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados firmantes.

  Asimismo, España también forma parte de la convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal de la OCDE y ha suscrito el Instrumento Multilateral, entre otros muchos acuerdos en materia de fiscalidad internacional relacionados con la aplicación de los tributos[30].

En consecuencia, sí que estamos en condiciones de indicar que la influencia de las tendencias globales en materia fiscal supone un impulso claro al cambio de las normas tributaria. Por el momento, los mayores cambios se producen a nivel sustantivo. En cuanto a la aplicación de los tributos España mantiene sus propias normas, con una clara influencia del entorno internacional en el que se inserta[31], y participa de

29 De los cuales catorce han sido suscrito con países de América Latina, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

30 Puede consultarse los acuerdos en materia de fiscalidad internacional alcanzados por España: https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/normativa-criterios-interpretativos/fiscalidad-internacional.html

31 Por ejemplo, artículo 1 in fine LGT define la "asistencia mutua" como el conjunto de acciones de asistencia, colaboración, cooperación y otras de naturaleza análoga que el Estado español preste, reciba o desarrolle con la Unión Europea y otras entidades internacionales o supranacionales, y con otros Estados en virtud

las convenciones encaminadas a favorecer la cooperación y asistencia fiscal internacional.

4. Conclusiones

El sistema tributario español es un reflejo de la estructura político-administrativa del Estado. La soberanía reside en el pueblo español, y por ende el poder tributario originario se encuentra en el Estado.

Las Comunidades Autónomas tienen delegadas competencias legislativas y además gozan de autonomía financiera. Tienen la capacidad de crear tributos nuevos y de ejercer las competencias cedidas por el Estado de los tributos de su titularidad.

Los Entes Locales están subordinados a la legislación aprobada por el Estado debido a que carecen de competencias legislativas, pero también gozan de autonomía financiera propia para la gestión de sus recursos públicos.

Las competencias de gestión, inspección y recaudación son ejercidas por cada una de las administraciones competentes en el ámbito de sus respectivas competencias. A nivel nacional, la AEAT es la entidad encargada de la aplicación de los tributos. A nivel autonómico, cada consejería posee su propia administración pública. A nivel local, los ayuntamientos y las Diputaciones provinciales son las encargadas de ejercer estas competencias.

España está plenamente integrada en la Unión Europea, por lo que comparte las normas de armonización positiva y acata la armonización negativa que emana de la jurisprudencia del TJUE. Asimismo, incorpora en su ordenamiento la normativa europea en materia de asistencia a la recaudación y la cooperación administrativa en materia fiscal.

---

de la normativa sobre asistencia mutua entre los Estados miembros de la Unión Europea o en el marco de los convenios para evitar la doble imposición o de otros convenios internacionales. Esta asistencia mutua está reflejada a lo largo de toda la LGT, lo que prueba la absoluta integración de España en el sistema tributario internacional.

En el plano internacional, España ha demostrado una convergencia total con las tendencias globales. Es uno de los países del mundo con la mayor red de convenios y además ha suscrito numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de recaudación e intercambio de información tributaria.

Bibliografía

PÉREZ ROYO, F y CARRASCO GONZÁLEZ, F., (2019). *Derecho financiero y tributario. Parte General.* Thomson Reuters, Madrid.

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M (2003). *Sinopsis artículo 133 de la Constitución Española*. Congreso de los Diputados. https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=133&tipo=2 recuperado el día 6 de febrero de 2024.

VIABILIDAD DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN EL PERÚ O SU REFUNDACIÓN

Tomas Antonio Flores Farfán

Partiendo desde la época Virreinal, la institución vigente desde la fundación de las primeras ciudades en el Perú, por parte de los españoles fue el Cabildo. En el caso de la ciudad de Lima, es Francisco Pizarro, quien amparado en las dispensas concebidas por la Real Cédula de Toledo el 4 de mayo de 1534, al fundar la ciudad de Lima, designó el primer cabildo el 22 de enero de 1535, nombrando alcaldes y regidores, gentes de confianza de Pizarro (familiares, parientes, criados, etc.), constituyéndose en una institución política, dirigida y supeditada al gobernante de turno, con el fin de instituir el poder real en las tierras del nuevo mundo. Con ello se sentaba las bases y la génesis para el nuevo espacio político local y del establecimiento de las primeras estructuras administrativas y de gobierno en el Perú.

Con el devenir de subsiguientes centenarios, el Cabildo como institución decayó en anacrónica convirtiéndose en un apéndice del poder político virreinal, no alcanzando una legitimidad definitiva en la sociedad local.

En los albores del proceso independentista, esta institución tuvo un lento traslado hacia la formalidad, como espacio político y administrativo, pasando a denominarse "municipalidad". Habiendo tomado preponderancia como sede de las principales proclamas

independentistas, a través de los Cabildos Abiertos, asumiendo autoridad pública, ante la ausencia de un gobierno instaurado.

En el Estatuto provisional del 8 de octubre de 1821, durante el protectorado de San Martin, se estableció que: *"las municipalidades subsistirán de la misma forma que hasta aquí y serán presididas por el presidente del Departamento"*. Así también se instauro que la elección de sus miembros se llevaría a cabo por sufragio. Cualquier pueblo o asentamiento humano, sin importar el número de habitantes, debería tener un municipio. En todo pueblo cualquiera que fuera el número de sus habitantes debía haber un municipio. Sus Alcaldes asumían competencias jurisdiccionales, como jueces de Paz, además de la instrucción pública y la sanidad.

Las municipalidades siempre subordinadas a las influencias y desarrollo de las constituciones políticas, que se irían sucediendo desde la promulgada en 1823, por José Bernardo de Tagle, quien fuera Alcalde de Lima de 1811 a 1812. Aunque en ella se estableciera como sus atribuciones velar por la instrucción primaria, por la salud pública, por el orden y la seguridad, por el ornato y comodidad del vecindario. Y sus concejos municipales que tenían funciones precisas estuvieran sometidas a vigilancia ante posibles omisiones o descuidos, los cuales debían ser justificados. Aun en ese momento de la historia la honestidad y eficiencia eran requisitos para poder acceder al cargo de Alcalde y/o concejal, formar parte de los organismos de gobierno local, era la figura del vecino ilustre la que proporcionaba de autoridades políticas en cada ciudad. No obstante, fueron perdiendo competencia hasta denominarse "Juntas de Vecinos". No siendo hasta la Constitución de 1856, promulgada por Ramón Castilla que retorna como institución municipal, asignándole funciones como: *"la administración, cuidado y fomento de los intereses locales y de los establecimientos respectivos que se hallen dentro de su territorio; les corresponde igualmente la formación y conservación del Registro Cívico y del censo de las poblaciones con arreglo a ley;"*

Inclusive las Municipalidades "desaparecieron" como institución política con la entrada en vigencia en la Constitución de 1860, que suprimió las Juntas Departamentales, por razones

de "equilibrio presupuestal y economía" y "falta de eficacia", los cuales simplemente eran pretextos para que los municipios no ejercieran ningún tipo de autonomía frente al poder del Gobierno Central, quien con dicha constitución tenía la prerrogativa de establecer donde deberían existir municipalidades, eliminando la elección democrática de las autoridades locales y el derecho a que cada pueblo cuente con una.

Nuevamente las municipalidades se reestablecieron con la Constitución de 1867, en cada capital de provincia y en las ciudades aun cuando no tengan este carácter; y agencias municipales en los distritos, volviéndose a la elección democrática de las autoridades. Inclusive bajo la vigencia de dicha constitución se promulgo la Ley Orgánica que estuvo vigente hasta el año 1981.

La Constitución de 1993 a diferencia de la de 1979, es más escueta en el tema Municipal, sin embargo, introduce la autonomía política a las ya existentes administrativas y económicas, así también la competencia de las municipalidades, sobre sus bienes y rentas, la posibilidad de concertar convenios cooperativos con otros municipios, etc. Esta Constitución fue la base de la promulgación de la Ley Orgánica N° 27972 (vigente en la actualidad) que propende hacia la adopción de una estructura gerencial, siendo sus unidades orgánicas administrativas, gerencias de los gobiernos locales y no direcciones como se solía denominar, con la Ley Orgánica vigente bajo el imperio de la Constitución de 1979.

Ahora más allá del devenir histórico de la institución denominada municipalidad en el Perú, que sirve para el diagnóstico, cabe anotar que los municipios nunca fueron dotados de presupuestos, que estuvieran a la par de su importancia, no obstante, algunos picos, como los años 1967 y 1987, siempre han estado sumergidos en crisis financiera, como institucional. No obstante, el afán del legislador de dotarles de todas las garantías políticas e institucionales, como el matiz de la autonomía administrativa, económica y financiera.

En el devenir de los tiempos, los cabildos convertidos modernamente en municipios, han sufrido y siguen sufriendo constantes cambios en su ordenamiento legal, lo que ha provocado indefectiblemente el deterioro de su organización, haciéndolas

cada vez más ineficientes. Inclusive algunas con deudas laborales enormes que las hacen inviables.

Los municipios están en crisis, pasan en este momento por un descredito institucional, a la que se suma la sombra de la corrupción, incapaces de resolver los problemas más básicos de las ciudades, por falta de gestión, dinero y por un recorte de muchas funciones que por lo menos les daban la posibilidad de generar ingresos a sus alicaídas arcas.

Cabe preguntarse entonces ¿es preciso refundar la institución del municipio? Está lo suficientemente claro que son inviables. O sería una obligación mantenerlas bajo la premisa de su preeminencia, por su cercanía al ciudadano y los problemas más domésticos de un pueblo o de una ciudad. Construir una institucionalidad nueva, que procure que su representatividad, parta de la calidad de quienes deban acceder a su gerencia o gobierno. Más recursos, con la vigilancia técnica adecuada de ejecución de los gastos. Con funciones debidamente establecidas, inherentes a su proximidad con la demanda de las ciudades y sus ciudadanos, que no puedan ser recortadas o modificadas en el tiempo, para procurar su fortalecimiento y vigencia.

El cuestionamiento que nace de la propia perspectiva institucional de los actuales municipios, es si se requiere trasformar la institución con un viraje hacia esquemas que propendan a la eficacia. Sobrepasar el esquema casi unánime de fracaso de su gestión. Desterrar el asambleísmo, populismo, políticas económicas proteccionistas y anticompetitivas.

El Perú y su realidad geopolítica nos presenta 196 municipalidades provinciales, 1678 municipalidades distritales y 2859 municipalidades de centros poblados. En su mayoría, dichos gobiernos locales no han logrado ser exitosos en el ámbito del buen uso de los recursos públicos, habiéndose convertido mesas de parte para el favor político o la conveniencia política de quien detente el poder local. Hay un divorcio, quizás hasta un desgano de la población por preferir gestores eficientes. Pues partiendo de los propios partidos políticos, locales y nacionales, para dichos cargos no se promueven cuadros técnicos. El discurso político de quienes pretenden ocupar los cargos de alcaldes rosa la fantasía en

muchos casos, propuestas de acciones y obras que no están dentro de su competencia, como la seguridad ciudadana. El electorado demuestra, en mucho, desconocimiento de las competencias de los gobiernos locales y hasta donde son posibles las promesas electorales. **Entonces el problema no solo es institucional es de una pobre educación política**. Aquello hace prever que no se produzca un cambio en el corto plazo. La reingeniería debería ser legislativa.

Entonces es preciso revisar la Ley Orgánica vigente y el acápite de la propia Constitución, de aquello que produce ineficiencias de la estructura organizativa jerarquizada de un gobierno local, si bien existe la figura de un Alcalde y un Concejo Municipal que centralizan las políticas. Hay un ámbito que sirve de sustento para dichas políticas y es la organización técnica o burocracia administrativa que puede ser ineficiente, a partir de la desinformación, genera actividad de gestión errada, induciendo a la falta de recursos, destino inapropiado de prepuestos, que afectan los intereses más necesarios de la ciudadanía. **El problema es el manejo económico y el uso de los recursos. Entonces es un problema técnico financiero y de falta de capacidad técnica de los profesionales.**

Si se analiza la razón mediata de la existencia de los municipios entendemos que, a través de ellos, se deberían hacer realidad la satisfacción de las necesidades materiales y políticas más inmediatas de la población, sin dejar de lado su preminencia y su importancia como el primer nivel de participación del ciudadano. Por lo tanto, es necesario lograr con mayor éxito la aproximación de la administración al ciudadano. Mientras prevalezca un divorcio y la desconfianza, en sus autoridades más cercanas no habrá desarrollo de la institucionalidad local. La figura del alcalde se ha convertido, en muchos casos, ejemplos de señoríos feudales, lo cual genera falta de liderazgo o escasa delegación lo cual produce problemas graves en la propia actividad administrativa, en perjuicio de la dirección estratégica del Gobierno Local. Y súmele a ello el problema de la corrupción, que se ejemplifica muy cotidianamente con las prebendas, pago de favores políticos o la propia ambición, pues se consideran que su paso por el gobierno municipal, es para poder lograr un estatus económico. **Entonces es**

necesario, endurecer penas y hacer efectivo perseguir el delito de aquellos, que favorecidos por el voto asumieron cargos de alcalde y regidores y sucumbieron a la corrupción.

Entonces está claro que se esta viviendo una crisis de representatividad y el descrédito de los municipios, está generan una alta desconfianza de los vecinos, en sus autoridades políticas más cercanas y este proceso va aumentando de forma creciente. El diagnostico no es nada positivo, si se habla de una crisis de representatividad en las democracias, pues estas partes de las más básicas que son las elecciones de Alcaldes y Regidores, que es el vínculo más cercano que tiene el ciudadano con Estado y la satisfacción de sus necesidades. Se debe reevaluar, la actual legislación municipal, cuestionar la autonomía municipal, para tender a la eficacia de la actividad administrativa como presupuestal de los municipios, con vallas claras y parámetros, vinculados estrictamente, con el beneficio y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Endurecer y hacer factibles sanciones a las autoridades que intenten sobrepasar la obligación moral y honesta del cargo que le es conferido por elección. Propender a la elección del ciudadano honorable, responsable y técnico, no es retroceder a la época del cabildo virreinal, podría ser virar hacia lo que el gen del municipio dio cabida para que el ciudadano, se acerque con más confianza a sus autoridades.

ENSAYOS EFÍMEROS DE LA REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERÚ

Yurela Kosett Yunkor Romero[32]

Introducción

La reciente reforma a la Ley Universitaria, ha generado preocupación respecto a la pérdida de la calidad universitaria. Esta reforma implica cambios significativos en la estructura y funcionamiento de los mecanismos de supervisión y control de las universidades, particularmente afectando la autonomía de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU). La controversia se centra en los aspectos como; la influencia en la autonomía universitaria, debilitamiento de los estándares de calidad, favorecer intereses particulares, entorpecimiento a los avances de transparencia en la gestión pública. Este trabajo tiene como objetivo analizar las implicancias de esta reforma en el contexto peruano.

Desarrollo

Es necesario recordar que la universidad proviene de la palabra en latín universitas que significa todo universal, y tiene su origen en la Europa medieval debido a que maestros y estudiantes no solo se dedicaban a la enseñanza, sino también a la investigación es decir a la producción del saber, puesto que la naturaleza de la universidad es construir un futuro y para que tenga vigencia, debe saciar las necesidades de la sociedad caso contrario deja su

[32] Orcid: 0000-0001-9902-5993

esencia, consecuencia de lo citado se desarrollará en el presente, las reformas universitarias en nuestro país resultan ser ensayos efímeros, infructuosos e intentos contradictorios.

Haciendo una génesis de los relevantes estadíos de la universidad en el Perú, tenemos que; en el año 1551 la universidad San Mayor de Marcos primera universidad en el Perú, denominada en ese momento pontificia, estuvo bajo la dirección de la orden de Santo Domingo que obedecía a las políticas públicas del Virrey Toledo caracterizado por una estructura universitaria al servicio de la corona española para servir a la creación de una elite colonial teológica, con dogmas religiosas, sin embargo; con la era de la ilustración en el siglo XVIII, se concibió un pensamiento crítico y científico, la universidad peruana persistente en mantener su organización dogmática pierde relevancia académica, cediendo esta función a los colegios superiores San Fernando (Medicina) y San Carlos (Derecho) creados en ese entonces.

Consecuencia de la era de la ilustración en el año 1850 el presidente Ramón Castilla promulgó el Reglamento General de Instrucción, donde el enfoque universitario era concebido como un instrumento público con el fin de crear la nueva élite social civil al servicio del gobierno con razonamiento científico y con ejes morales. Esto alineó los intereses políticos y sociales de la época, hasta el siguiente estallido social donde convergen distintos cambios ideológicos internacionales, siendo los principales el "movimiento Latinoamericano" con predominio del conocimiento y el inicio de organizaciones de congresos académicos, conformación de federaciones estudiantiles, intercambios culturales y académicos, creación de revistas académicas que facilitaron el intercambio de experiencias en el marco de ciencia, arte y cultura, marcando como hito histórico la reforma educativa de 1918 en Córdoba, es así que para Gallegos Ruiz Conejo (2019) la citada reforma fue en rechazo al elitismo y carácter medieval de la universidad de América Latina. Este movimiento produjo en los años siguientes un profundo cambio en el sistema universitario, particularmente en el Perú dada sus condiciones económicas y culturales que fueron distintas, por el peso del sistema feudal y la escasa la presencia de movimientos sociales, esta reforma tardó algunas décadas para ser internalizada

por el estamento universitario peruano; y sirvió para establecer directrices como: autonomía universitaria, democracia estructural, representación estudiantil, y libertad de cátedra. Nuestro país no fue ajeno a los cambios en esta época, tal es así que se promulgaron Leyes Orgánicas de Educación en los años:

- En 1901 sin mayor relevancia; porque sigue las misma gestión pública establecidas por el presidente Ramón Castilla.
- En 1920 con la Ley Nro. 4004 - Ley Orgánica de la Enseñanza, promulgada en el gobierno civilista Augusto Bernandino Leguía, se plasmó la democratización de la educación, inclusión del indígena, haciendo partícipe a los estudiantes de la vida universitaria;
- En 1941 con la Ley Nro 9359 - Ley de Educación Pública, promulgada en el gobierno de Manuel Prado Ugarteche se conceptualiza que la educación es función del Estado, puede ser cumplida también por la actividad privada demostrando de esta forma la primera señal de la privatización de la educación. Dentro de esta evolución se inicia la concepción de la extensión cultural que tiene por objeto, organizar y vigilar la enseñanza de las bellas artes y difundir la cultura.
- En el año 1960 con la Ley Nro.13417- Ley de aprobación al Estatuto Universitario, promulgada en el segundo gobierno de Manuel Prado Ugarteche, marcó un punto de inflexión crucial en la historia de la educación superior en el país, siendo su principal objetivo proporcionar un marco normativo sólido para la creación, organización y funcionamiento de nuevas universidades, con el fin de fomentar la expansión del sistema universitario y satisfacer las crecientes demandas de educación superior en una sociedad en desarrollo, y establecer como parte del órgano de gobierno el tercio superior.
- En el año 1969 con el Decreto Ley Nro. 17437-Ley Orgánica de la Universidad Peruana promulgada en el gobierno militar de Juan Francisco Velazco Alvarado, cuyo objeto fue la regulación y supervisión de las universidades por el estado mediante el Consejo Nacional de Universidad Peruana e incluso creando Consejo Regionales Universitarios con fines de integración y

coordinación de la acción universitaria en su jurisdicción, lo más resaltante de esta norma es la promoción de la investigación precisando en el Art 63 señala que los docentes deben cumplir funciones de enseñanza como de investigación, asimismo el Art. 71 prescribe que las universidades deben de esforzarse por incrementar la proporción de su personal académico a dedicación exclusiva y a tiempo completo asimismo establece categorías de los docentes como ordinarios, extraordinarios y contratados, entre otros materializados en la Ley 30220. La única universidad que aplicó esta normativa y la cumple fue la Universidad Pontificia Católica del Perú. Finalmente se crea el Consejo Nacional de Universidad Peruana (CONUP), como consejo de las universidades privadas como personas jurídicas sin fines de lucro.

- En el año 1983 con la Ley Nro. 23733- Ley Universitaria, en el gobierno de Fernando Belaunde Terry, donde se plasmó el reconocimiento claro y expreso de la autonomía universitaria, estableciendo así las directrices de esta misma; aprobando su propio Estatuto y gobernarse de acuerdo con él, organizando el sistema académico, económico y administrativo; y por primera vez se regula que la violación de la autonomía de la Universidad es sancionable conforme a ley.
- En el año 1995 al 1996 mediante el Decreto Legislativo N° 882 - Ley de Promoción de Inversión en la Educación y la Ley Nº 26439.- y Ley que crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades, promulgadas en el gobierno del presidente Alberto Fujimori Fujimori, la universidad tiene nueva naturaleza que permite actuar como empresas con fines de lucro, al igual el CONAFU cuya función es autorizar y supervisar el funcionamiento de las universidades.
- En el año 2006 con la Ley 28740 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, promulgada en el mandato del presidente Alan Gabriel Garcia Perez, tuvo como objeto crear un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), cuyo consejo superior es el ente rector encargado de ejecutar las principales funciones.

- En el año 2014 la Ley 23733 es derogada mediante la Ley 30220 -Ley Universitaria promulgada por el presidente Ollanta Humala Tasso, la citada ley recoge la ratio legis del Decreto Ley Nro. 17437; entre los principales reformas se tiene a la SUNEDU siendo su función velar por la calidad universitaria adecuada para desarrollar el fin académico, que es generar profesionales capaces de crear conocimiento que beneficie el crecimiento social desde una visión científica y crítica

Sin embargo, en el año 2022 mediante la promulgación de la Ley 31520 - Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las Universidades Peruanas cuyo objeto es devolverle la autonomía y la institucionalidad a las universidades peruanas en aplicación del cuarto párrafo del artículo 18 de la constitución que señala "Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico..". Sobre este precepto normativo fundamentan la derogación del art. 15 de la 30220, que facultaba a la SUNEDU funciones de licenciamiento, supervisión y fiscalización a las universidades, sustentándose en la atribución constitucional de las instituciones para autorregularse. De esta derogación se advierten dos posturas que se originaron desde el 2014 fecha de promulgación, de la ley universitaria, estas posiciones son:

Primera postura.- Producto de la aplicación de la citada norma tenemos 96 universidades licenciadas y 51 licenciamientos denegados 48 a universidades privadas y 3 fueron públicas; respecto a investigaciones se evidencia un aumento considerable de publicaciones en revistas indexadas en Scopus un aumento de 1770 en el 2014 a 5823 en el año 2020, así mismo esto es reflejó que el porcentaje de docentes a tiempo completo en las universidades públicas y privadas, en promedio, se duplicó entre el 2015 (25%) y el 2021 (48%). (Guerrero, 2021)

Segunda Postura.- La autonomía universitaria (autorregulación) concebida para evitar la supuesta interferencia de las autoridades estatales en la independencia institucional. En este contexto al delegarle sus funciones al Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) con la restitución de la Ley 28740, en el Consejo de Evaluación,

Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Universitaria (CONEAU), integrada por 6 representantes propuestos por las universidades públicas, privadas, gremios empresariales, el Consejo Nacional de Decanos, y el Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (CEPLAN) lo que se pretende es una autorregulación arbitraria a la medida de sus propios interés, siendo la universidad administrado y administrador, convirtiéndose más que un intercambio de conocimiento a un intercambio mercantil o comercial entre universidades; vulnerando el interés superior del estudiante, desconociendo que es el protagonista y es la razón de ser de la universidad.

Este fenómeno no acontece desde 2022, porque desde 1996 con la promulgación del Decreto Legislativo N° 882 se trastocó la naturaleza de la universidad como tal, abriéndose a una nueva figura para adaptar a esta institución en el marco de la globalización, es decir la universidad como empresas con o sin fines de lucro; pero el problema surgió al no delimitar las facultades de esta inversión privada en la educación dejando de lado a la calidad de servicio como contraprestación.

Precediendo a lo señalado líneas antes, que con la reforma universitaria del 2014 se logró transparentar los procesos de admisión de docentes universitarios, los servicios educativos bibliotecas, servicios deportivos, implementación logística, adaptación de procedimientos de investigación, educación inclusiva, ratio docente, mejora en varios aspectos en la vida universitaria, no obstante, una reforma no es de 10 años si no se debe entenderse como una mejora continua, pero es penoso que las contrarreformas educativas responden a intereses particulares y no a lo manifestado por Nelson Mandela en su conferencia en 1994 señalo que: “La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo”, y ello es comprobable porque desde el año 1969 hasta la fecha la única universidad que se acogió a los estándares establecidos por el decreto no. 17437 - Ley Orgánica de la Universidad Peruana fue la Pontifica Universidad Católica en consecuencia se encuentra en el ranking latinoamericano en el puesto 56 según el SCIMago Institutions rankings (2024).

Ratifica nuestra posición Benavides,Saldarriaga (2022), quien precisa que estamos en una situación donde se están confrontando dos posturas: una mayoritaria que reconoce el esfuerzo de mejora del sistema universitario y el rol importante de la SUNEDU en aislar proveedores informales y otros que no cumplían con garantizar el derecho a una educación de calidad (al menos a condiciones básicas); y otra que más bien busca cambiar reglas de juego, promovida fundamentalmente a través de una alianza entre grupos particulares de universidades sin autorización y/o sancionadas por SUNEDU, congresistas vinculados a ellas o muy ideologizados, y algunas pocas universidades importantes que se resisten a asumir que la regulación y la autonomía pueden convivir en la búsqueda de la mejora de calidad.(p.24)

Conclusión

Históricamente el Perú ha sido protagonista de reformas frustras y anhelos perdidos en intentos de una educación de calidad como se describió en el presente artículo.

Desde el 2014, la estabilidad de las atribuciones de la SUNEDU y de la impulsada reforma universitaria encontró su apoyo y sus bases en el Ministerio de Educación, que defendió el ideal de promover la calidad universitaria garantizada en el Perú.

La reforma de 2014 trajo consigo dos posiciones (1) plantea la necesidad de sostener estándares rigurosos de calidad y transparencia institucional mediante un sistema de licenciamiento centralizado. (2) se defiende la autonomía universitaria como salvaguarda de la pluralidad académica y la independencia intelectual frente a la intervención estatal.

Con contrarreformas se vulnera la transparencia e imparcialidad al plantear una universidad que se autorregula arbitrariamente fungiendo ser administrado y administrador interesándose en necesidades de lucrar a costas de un futuro incierto.

Referencias

Benavides, M., & Saldarriaga, A. (2022). La autonomía universitaria bajo dos escenarios: Una descripción del caso peruano. Revista de Educación Superior en América Latina, 12(2), 21-24. https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/view/14938/214421446102

Castro, R. J., & Valdivia, J. (2012). Propuesta metodológica de un sistema integral de gestión universitario. *Revista de Administración de Negocios, 1*(1), 73-92. https://revista.ectperu.org.pe/index.php/ect/article/view/11/10

Congreso de la República del Perú. (1920). Ley Nro. 4004 - Ley Orgánica de la Enseñanza. Diario Oficial El Peruano.https://www.leyes.congreso.gob.pe

Congreso de la República del Perú. (1941). Ley Nro. 9359 - Ley de Educación Pública. Diario Oficial El Peruano. https://www.leyes.congreso.gob.pe

Congreso de la República del Perú. (1960). Ley 13417 - Ley de aprobación al Estatuto Universitario. Diario Oficial El Peruano. https://www.leyes.congreso.gob.pe

Gobierno del Perú. (1969). Decreto Ley No. 17437 - Ley Orgánica de la Universidad Peruana. Diario Oficial El Peruano. https://www.leyes.congreso.gob.pe

Congreso de la República del Perú. (1983). Ley 23733 - Ley Universitaria. Diario Oficial El Peruano. https://www.leyes.congreso.gob.pe

Gobierno del Perú. (1995). Decreto Legislativo N° 882 - Ley de Promoción de Inversión en la Educación. Diario Oficial El Peruano. https://www.leyes.congreso.gob.pe

Congreso de la República del Perú. (1995). Ley Nº 26439 - Ley que crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades. Diario Oficial El Peruano. https://www.leyes.congreso.gob.pe

Congreso de la República del Perú. (2006). Ley 28740 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Diario Oficial El Peruano. https://www.leyes.congreso.gob.pe

Congreso de la República del Perú. (2014). Ley 30220 - Ley Universitaria. Diario Oficial El Peruano. https://www.leyes.congreso.gob.pe

Gallegos, A. (2017). Educación superior y licenciamiento: El caso de las universidades del Perú. *Revista Espacios, 38*(60), 35. https://es.revistaespacios.com/a17v38n60/17386035.html

Sudaca. (2022). Sunedu y los logros de la reforma universitaria. Sudaca. https://sudaca.pe/noticia/opinion/sunedu-y-los-logros-de-la-reforma-universitaria/

COMPILADORES

CRISTIAN CARLOS CÁCERES SIFUENTES (PERÚ)

Abogado por la Universidad de San Martín de Porres, colegiado y habilitado por el Ilustre Colegio de Abogados de Lima. Es Máster en Gerencia Pública por la EUCIM Business School de Madrid - España (Título Propio), Maestro en Derecho Procesal por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la Maestría en Gestión Pública del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres. Cuenta con diversas especializaciones en Gestión Pública, Derecho y Procedimiento Administrativo, Derecho Laboral, Derecho Procesal, Pedagogía, entre otros.

Se ha desempeñado como Vicepresidente de la Comisión de Derecho Civil de la Sociedad Peruana de Derecho, Miembro de Consejo de Usuarios en SUNASS, Miembro de Comisión Consultiva en el CAL, Gerente de Asuntos Legales en EMILIMA S.A., Subgerente de RRHH en EMILIMA S.A., Coordinador en SUTRAN y en la Universidad Autónoma del Perú, responsable de la STPAD en SUTRAN, PRONIED, MINJUSDH y EMILIMA S.A., todas instituciones peruanas.

Actualmente, colidera la consultora COLEG S.A.C.S., ejerce actividad docente a nivel de capacitaciones y universitario en la Universidad Autónoma del Perú y Universidad Privada del Norte, y cuenta con más de 40 artículos de opinión e investigación publicados en diversos medios y plataformas.

ALDO A. LORENZZI BOLAÑOS (PERÚ)

Fundador del foro Demokraci@, de profesión abogado, escritor, analista internacional y columnista, autor del libro Una Coalición por Lima (2022), del trabajo compilatorio Partidos Políticos: Radiografía de su Rol en las Democracias de Iberoamérica (2023) realizada con especialistas de diversos países, sus investigaciones las basa en los partidos políticos, sistemas de representación, democracia y en participación ciudadana.

Ex presidente de la Comisión de Derecho Civil de La Sociedad Peruana de Derecho, miembro del Centro de Estudios Jurídicos Tomas Moro, actualmente colabora con artículos divulgativos para diferentes medios el diario la Prensa de Argentina, Diario Digital El Progreso, el periódico digital Guik de Perú, Plan V, de Ecuador y Visión CR de Costa Rica.

Tiene especialización en nuevas Tecnologías, Estado Inteligente y Derecho Digital, con estudios en ciencia política, derecho público y filosofía entre otros.

AUTORES INVITADOS

GONZALO TRILLO (CHILE)

Ingeniero Comercial y MBA U. Santiago de Chile, Master en Comercio Internacional y Dr. en Economía por la Universidad de Lleida España, con 30 años de experiencia laboral en cargos ejecutivos senior y gerenciales en Administración y Finanzas, Marketing y Comercio internacional, en sectores productivos, banca, exportadores y cámaras de comercio. Cuenta también con experiencia académica de 20 años en pre y post grados en universidades chilenas y extranjeras.

ROBINSON BERNAL ABAD (PARAGUAY)

Es Gerente Comercial de la Universidad de la Integración de las Américas en Asunción - Paraguay - Coordinador General de la Escuela de Gobierno LATAM - Consultor empresarial y analista político - Ex candidato a regidor de Lima el 2014.

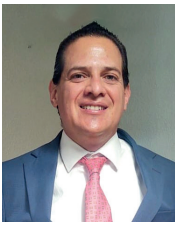
CAROLINA ANDRADE QUEVEDO (ECUADOR)

Politóloga. Máster en Ciencia Política, con mención en Asuntos Públicos por la Universidad Panteón-Sorbona de París. Especialista en Servicios de Inteligencia (UNED-España) y Diplomada en Recuperación de Activos y Confiscación del Producto del Delito por la Fiscalía General de Corea del Sur. Tiene más de 13 años de experiencia liderando áreas relacionadas con la Seguridad Pública y del Estado, e Inteligencia Estratégica. Entre 2018 y 2020, se desempeñó como consultora y asesora para Naciones

Unidas en temas de paz y seguridad, acción climática, participación política de las mujeres y gobernanza global. Desde 2021 fue Asesora Regional del Programa Clima y Seguridad del Instituto Igarapé, un think and do tank con sede en Brasil. Aquí lideró estudios regionales para entender las dinámicas del crimen organizado ambiental y su relación con el lavado de dinero en la Amazonía. Actualmente, es la Secretaria de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito.

HERNÁN VERA RODRIGUEZ (PUERTO RICO)

Doctor en Administración Pública. Catedrático y director del Observatorio de Sociedad, Gobernanza y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Ex-decano del Colegio de Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad, Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.



ENRIQUE GONZALES SANABRIA (MÉXICO)

Es licenciado en derecho, especialista en derecho empresarial, maestro y doctor en derecho, todos estos grados conseguimos con mención honorífica por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), asimismo cuenta con un curso de Derechos fundamentales y globalización en la Universidad Complutense en Madrid, en sector público ha laborado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscalía General de la República y actualmente labora en la Secretaría de Salud, también imparte clases de licenciatura y posgrado en la facultad de derecho de la UNAM, y es socio y representante

de la firma legal Consultoría Especializada en Servicios Legales Empresariales S.C.

MIGUEL ÁNGEL IRIBARNE (ARGENTINA)

Politólogo, profesor Emérito de la Universidad Católica Argentina, Ex Decano de Ciencias Políticas de la UC La Plata. Escritor y columnista en diversos medios de Buenos Aires, Madrid, Roma y Budapest.

KIMBHERLY YHESSEL SOSA CÓRDOVA (PERÚ)

Es abogada, egresada de la especialidad de Derecho Civil por la Universidad de San Martín de Porres y egresada de la maestría con mención en Derecho del Trabajo por la misma casa de estudios, se encuentra colegiada y habilitada por Ilustre Colegio de Abogados de Lima.

Cuenta con experiencia en el sector público y privado, en las especialidades relacionadas al derecho laboral, derecho constitucional, derecho procesal, derecho y procedimiento administrativo y gestión pública con énfasis en el sistema administrativo de gestión de recursos humanos. Actualmente, es Gerente General de la consultora COLEG S.A.C.S., ejerce asesoría legal en materias relacionadas al sistema administrativo de gestión de recursos humanos a entidades estatales, y ha publicado diversos artículos en materia laboral público y privado, así como, en procesal laboral.

MANUEL BENÍTEZ PÉREZ (ESPAÑA)

Doctor en Derecho Tributario Internacional por la Universidad de Cádiz (España) y abogado especializado en impuestos.

Cuenta con diversas publicaciones académicas en revistas españolas y extranjeras de prestigio, y ha sido docente de Derecho Tributario en la Universidad. Además cuenta con amplia experiencia profesional en el ámbito de la fiscalidad internacional y materias relacionadas.

TOMAS ANTONIO FLORES FARFÁN (PERÚ)

Abogado egresado de la Universidad Mayor de San Marcos, con muchos años en diversos cargos administrativos en distintas municipalidades. Actualmente, a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión Metropolitana de Asuntos Legales de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

YURELA KOSETT YUNKOR ROMERO (PERÚ)

Abogada con más de 20 años de experiencia, es Doctora en Derecho, además cuenta con una maestría en Derecho Civil y Comercial.

Cuenta con experiencia profesional en los tres poderes del Estado y en docencia universitaria en pre y post grado.

Ha publicado diversas revistas indexadas, así como con registros de patente.

Autores invitados:

Gonzalo Trillo (Chile)

Robinson Bernal Abad (Paraguay)

Carolina Andrade Quevedo (Ecuador)

Hernán Vera Rodriguez (Puerto Rico)

Enrique Gonzales Sanabria (México)

Miguel Ángel Iribarne (Argentina)

Kimbherly Yhessel Sosa Córdova (Perú)

Manuel Benítez Pérez (España)

Tomas Antonio Flores Farfán (Perú)

Yurela kosett Yunkor Romero (Perú)

ISBN: 978-612-009-754-0

DEMOKRACI@
PLATAFORMA PARA LA FORMACIÓN CIUDADANA

CS COLEG SACS
Consultores legales, empresariales y gubernamentales