Escuela Nacional de Administración Pública

La facultad de saber servir

Actas del

I Congreso Internacional

Retos del empleo público y el servicio civil en el Perú

Mayo, 2021

servir
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

BICENTENARIO PERÚ 2021

Actas del I Congreso Internacional

Retos del empleo público y el servicio civil

en el Perú

Actas del I Congreso Internacional: Retos del empleo público y el servicio civil en el Perú

Janeyri Boyer Carrera
Presidenta Ejectutiva de SERVIR

Rosario Cerdán Urtecho
Directora de la Escuela Nacional de Administración Pública

Presidente del Comité Organizador del Congreso:
Dante Mendoza Antonioli

Editor General:
Alejandro Ponce San Román

Equipo técnico:
Juan José Cuya Carrasco
Magaly García Fernández
Karina Ascencios Balbín
Carolina Ruiz Torres
Steffany Ocrospoma Ramírez

Relatores: Catherine Trujillo Villarroel, Erika Burger Quezada, Colbert Puelles, Mirella Goicochea Correa, Walter Calderón, Eliana Sthefanie Torres Morón, Vanessa Guevara, Beatriz Tejada, Liliana Andamayo, Andrea Serrano, Edinson Sánchez, Carlos Cárdenas

Corrección de estilo: Luis Miguel Espejo

Diseño y diagramación: Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional

© Autoridad Nacional del Servicio Civil · SERVIR

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°2021-05397

Dirección: Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10, Jesús María, 15072, Perú

Correo electrónico: info@servir.gob.pe

Portal institucional: www.servir.gob.pe

Mayo, 2021

Tabla de Contenido

Prólogo
- *Janeyri Boyer*

Introducción
- *Dante Mendoza*

Actas del I Congreso
- Mesa Inaugural: Retos para el empleo público postcrisis sanitaria
  Expositores: Fréderic Boehm / Jaime Rodríguez Arana
- Panel 1: Integridad y servicio civil
  Expositores: Manuel Villoria Mendieta / María del Rocío Villanueva Flores / Eloy Munive Pariona
- Mesa de debate 1: Responsabilidad administrativa y responsabilidad penal de los servidores públicos
  Expositores: Miriam Mabel Ivanega / Diego Zegarra Valdivia / Richard Martín Tirado / Víctor Baca Oneto / Romy Chang Kcomt
- Panel 2: Derecho de acceso a los cargos públicos
  Expositores: Paloma Biglino Campos / Jorge Danós Ordóñez / Janeyri Boyer Cabrera
- Panel 3: Principios del servicio civil
  Expositores: Francisco Javier Velásquez López / Mayen Ugarte Vásquez Solís / Juan Carlos Morón Urbina
- Panel 4: Deberes e incompatibilidades de los servidores públicos
  Expositores: Manuel Arenilla Sáez / Eloy Andrés Espinosa-Saldaña Barrera / Verónica Violeta Rojas Montes
- Panel 5: Derechos colectivos
  Expositores: Remedios Roqueta Buj / Juan Carlos Cortés Carcelén / Orlando Vignolo Cueva
- Mesa de debate 2: Principales criterios de los tribunales administrativos y judiciales en empleo público
  Expositores: Luis Efrén Ríos Vega / Ramón Huapaya / Hugo Gómez Apac / Tania Zúñiga / Ramiro de Valdivia Cano
- Panel 6: Hacia una gestión por resultados: Trabajo remoto y otras oportunidades de la pandemia
  Expositores: Mercedes Iacoviello / Sara Arobes Escobar / Juan Carlos Pasco Herrera

- Panel 7: Oportunidades de mejora de la implementación del servicio civil
  Expositores: Carlos Augusto Oliva Neyra / Juan Carlos Cortázar Velarde / Fabiola Martha Muñoz Dodero
- Panel 8: Crisis sanitaria y servicio civil
  Expositores: Solange Garreaud de Mainvilliers Gerlach / Paola Bustamante Suárez / Ariea María de los Milagros Luna Flores
- Mesa de debate 3: El directivo post crisis sanitaria
  Expositores: Andrés Corrales Angulo / Susana Silva Hasembank / María Isabel Cigüeñas Espinel / Janeyri Elizabeth Boyer Carrera
- Clausura del Congreso
  Expositor: Eduardo Vega Luna, Ministro de Justicia y Derechos Humanos
- Conclusiones del Congreso

Agradecimientos

Anexo: El Congreso está vivo

Prólogo

Iniciamos esta gestión con la firme decisión de impulsar la implementación de la reforma del servicio civil como eje central de toda nuestra actuación, porque estamos convencidos que la reforma es más que una ley. Es una forma distinta de pensar la función pública, que articula el mérito y la capacidad del servidor público con las necesidades de gestión, en la organización de un modelo de carrera dinámico y meritócratico. La reforma es un medio para promover la profesionalización constante de los servidores públicos, que redunda en la mejora del funcionamiento de la Administración Pública.

En torno a dicho eje, se alinearon como tres ejes complementarios, pero no menos importantes, la mejora del segmento directivo; la tutela del mérito repensando los lineamientos de selección y supervisión; así como, la promoción del trabajo remoto para salvar vidas en medio de esta pandemia.

El desarrollo de estos ejes de gestión, su materialización y mejora, solo es posible cuando se erigen sobre la base de marcos conceptuales sólidos. Estos solo pueden ser producto del debate académico honesto y la reflexión de valiosos gestores públicos que aportan sus lecciones aprendidas. En este contexto, el I Congreso Internacional de Empleo Público nace como un espacio destinado a pensar el servicio civil y la función pública desde una perspectiva interdisciplinaria. Para organizar estos intercambios, el Congreso se estructuró en ejes temáticos, que consideramos, de mayor preocupación para los servidores públicos, y la opinión pública; y que, en adición, constituyen auténticos desafíos para la doctrina nacional e internacional.

Así, en un contexto de mucha desconfianza sobre la observancia de probidad en la actuación del servidor público, el primer eje temático fue dedicado a la Integridad como política pública y el servicio civil. Con el claro cometido de comprender que las entidades públicas también tienen el deber de respaldar a sus servidores públicos, creando climas organizacionales íntegros y capacitándolos en cómo reconocer conflictos de intereses a través de auténticas inducciones al sector público. Este eje temático estaría incompleto sino se abordase con mayor detalle el régimen de incompatibilidades, así

como la responsabilidad administrativa y penal de los mismos servidores, adoptando una especial mirada a los criterios, que, en esta materia, han venido siendo adoptados por los tribunales administrativos, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

De otro lado, poco se ha escrito en el derecho peruano sobre el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos y cuáles son sus particularidades que lo distancian del derecho fundamental al trabajo, así como, sobre los derechos colectivos de los servidores públicos. La misma suerte han tenido los principios del servicio civil, a pesar de ser criterios orientadores en la creación y aplicación de todo el derecho de la función pública. Por eso, este Congreso les dedicó sendos paneles de discusión académica que permitieron arribar a importantes conclusiones para su comprensión y tutela.

Es claro que el servicio civil no se circunscribe a la perspectiva jurídica. Su análisis sería incompleto sino incorporamos la perspectiva de la gestión y las políticas públicas. Por ello, se adoptó la decisión de abordar la reforma del servicio civil con una visión crítica, de quienes participaron de alguna u otra forma en su gestación e implementación. Y como no podíamos estar al margen del impacto que este estado de emergencia por la COVID 19 ha tenido en el servicio civil, es que dedicamos espacios a reflexionar sobre las experiencias que esta crisis sanitaria ha tenido en la gestión pública, el trabajo remoto y los desafíos que tendrá el directivo público en la post pandemia.

En síntesis esta publicación es una invitación a reflexionar sobre el servicio civil, sus avances, sus oportunidades de mejora y desafíos pendientes. Está destinada, en primer lugar, a los servidores civiles. Para que recuerden que son las personas al servicio del Estado quienes hacen realidad los derechos fundamentales y las políticas públicas; y para que sean conscientes de su gran aporte en la construcción de un mejor país.

En segundo lugar, a los jueces, que también son servidores civiles, y que tienen un rol crucial en la generación de pautas jurisprudenciales sobre función pública a través de su rol de impartir justicia. Finalmente, este libro está destinado a todos aquellos que comparten esta inquietud por comprender un poco mejor en qué consiste el fascinante mundo del servicio civil.

Solo me resta agradecer a Elvia Barrios, presidenta de la Corte Suprema, que inauguró el Congreso y recordó la importancia de estos espacios de reflexión y análisis. Asimismo, agradezco la presencia de Eduardo Vega, ministro de Justicia y derechos humanos quien tuvo la deferencia de clausurar el Congreso, además de brindarnos palabras de reflexión en torno al servicio civil y el empleo público.

Agradezco, también a los expositores y expositoras; tantos colegas y amigos que brindaron su tiempo y esfuerzo en presentar sus reflexiones a este Congreso; y que contribuyeron generosamente a la elaboración de esta publicación.

Finalmente, agradezco a Dante Mendoza, que me secundó en esta inquietud académica y coordinó con mucho éxito al contingente de expositores y expositoras, así como, a todo el equipo SERVIR, sacando lo mejor de su profesionalismo en la organización y ejecución de este Congreso. Nos vemos en el siguiente Congreso Internacional.

Janeyri Boyer Carrera

Presidenta Ejecutiva de la Autoridad Nacional de Servicio Civil

Introducción

Los días 25, 26 y 27 de marzo de 2021 se llevó a cabo el I Congreso Internacional "Retos del Empleo Público y el Servicio Civil en el Perú" organizado por la Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR a través de la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP. El objetivo fue reflexionar acerca de las categorías conceptuales prioritarias del empleo público y el servicio civil peruano, a la luz de la experiencia nacional e internacional; así como de los cambios políticos y normativos más recientes. Como es inevitable en el contexto actual, este evento fue desarrollado sobre plataformas virtuales.

Entre los temas analizados por 39 expertos en gestión pública y derecho administrativo de Hispanoamérica, estuvieron aquellos que requieren un mayor debate para alcanzar consensos básicos, como la integridad de la función pública y la convivencia del derecho administrativo y penal; también los que han recibido interpretaciones disfuncionales, como los convenios colectivos y el derecho al empleo en el Estado; e inclusive los retos emergentes que surgieron con la pandemia del COVID-19, como el trabajo a distancia y el impacto de la crisis sanitaria.

Para SERVIR, este Congreso es el inicio de un proceso que debe llevarnos a construir una doctrina para el servicio civil que otorgue estabilidad al sistema administrativo de gestión de recursos humanos y al plan de vida de los servidores civiles.

Los indicadores del evento han sido muy positivos. Casi se ha alcanzado paridad de género entre los/as 39 ponentes (56% hombres, 44% mujeres).. Uno de cada cuatro eran funcionarios públicos en ejercicio y tres de cada cuatro tenían experiencia como profesores universitarios. 13% de los conferencistas son, o han sido, miembros de SERVIR.

En cuanto a la participación de servidores civiles, asistieron 6.553 personas, a las que se suman 910 asistentes por redes sociales mientras se desarrollaba el evento. A ellos debe agregarse los visitantes post Congreso, que al cumplirse un mes de su culminación ya sumaban 51.046 en las versiones publicadas en @SERVIRPERU (Facebook) y ServirTV (basado en Youtube). Encontrar que la satisfacción de los participantes alcanzó un índice ponderado de 88% nos estimula a continuar adelante.

El esfuerzo organizativo

O de cómo hacer realidad la magia cuando tienes un proyecto motivador

El primer hito de este camino ameritaba convocar una auténtica selección de expositores nacionales e internacionales con reflexión original y aportes fértiles a la reforma de los recursos humanos del Estado, desde una dimensión normativa y también gerencial. En ese sentido, el Congreso se desarrolló en función de dos grandes componentes; el primero, de carácter jurídico, relacionado a los desafíos que afronta el derecho para regular el empleo público; y el segundo, referido a la gestión del servicio civil como política de Estado y como fuente de valor público.

Para la organización del Congreso la Escuela de SERVIR asumió el reto, y lo hizo en tiempo récord, sin descuidar sus líneas de trabajo habituales. Seleccionar a los expositores y expositoras constituyó el reto más difícil. La lista preliminar de candidatos era extensa y se alimentó con las recomendaciones de los diversos equipos de trabajo, la revisión de fuentes bibliográficas y los consejos de especialistas. El criterio temático y la priorización de los temas específicos, así como la limitación de tiempo y, con ello, el numero de ponencias contribuyó a reducirla de forma significativa.

La disposición, interés y compromiso de los/as ponentes nos mostró como el reflexivo mundo de la academia y el dinámico mundo de la gestión pública son campos donde la cooperación global alcanza niveles de generosidad y apertura difíciles de replicar. Estamos profundamente agradecidos con cada uno de ellos.

A nivel operativo fue necesario implementar las aulas digitales, gestionar las convocatorias por redes sociales, promover contactos institucionales y acudir a la extensa comunidad de egresados, y en paralelo, generar la bibliografía general sobre el evento para los participantes. Para cada mesa de trabajo se elaboraron también bio-bibliografías de cada expositor. Aunque por razones legales no se podían difundir los correspondientes a los funcionarios en periodo electoral, este silencio ha sido subsanado en esta publicación. También se generaron bibliografías temáticas que serán de interés para la guía bibliográfica del Congreso, un instrumento de soporte a la investigación en gestión pública y la formación continua de los servidores civiles.

Unos días antes del inicio, el equipo de eventos implementó sobre la plataforma *Genial.ly* un interfaz vistoso e intuitivo para descargar los materiales del evento y facilitar la interacción con los expositores. Las gerencias de SERVIR, por su parte, asignaron profesionales con especialización en los temas de cada mesa para la relatoría, labor coordinada por el equipo de inteligencia académica, quien también les brindó la inducción y facilitó los instrumentos para el monitoreo.

Dada la modalidad virtual del evento fue necesario coordinar el ingreso, recordar las reglas del webinario y hacer las pruebas técnicas con expositores de varios países, equipo técnico, moderador y relator de cada mesa y panel. Los participantes recibieron sus invitaciones por correo y se fueron resolviendo sobre la marcha las consultas sobre el ingreso a la sala del *Zoom*, las constancias y otros aspectos técnicos. Se establecieron salas de visualización alternativas en *Youtube* y *Facebook,* para participantes que no podían ingresar al aula y a quienes fue necesario atender consultas. Mientras tanto, se recogieron los comentarios y preguntas para los expositores en el aula virtual y las redes sociales. El moderador recibía las intervenciones y las iba ordenando, priorizando y agrupando para el momento de preguntas y diálogo libre. Finalmente, era necesario una comunicación constante para resolver las travesuras del software y afrontar las caídas de la red en varios países, en los momentos más inoportunos, y que afectó a expositores y moderadores por igual.

Entretanto, los relatores estaban registrando sobre la marcha las innovaciones teóricas, resumían las conferencias y extraían conclusiones de cada mesa. El equipo de publicaciones recopiló los resultados. Las innovaciones serían consideradas para el análisis del evento en esta publicación y para rendir cuentas ante la alta dirección de SERVIR del éxito del proceso. Los resúmenes estaban disponibles para atender consultas específicas que llegaran de medios y de la academia. Las conclusiones alimentaron una hoja de análisis que contribuyó a elaborar las conclusiones del Congreso. En esta plantilla se identificaban individualmente cada conclusión del relator y una síntesis en cinco palabras; cuando era posible, se clasificaba por objetivo e instrumento, se identificaba las conclusiones que tenían carácter consensual y, para análisis de la Escuela, si el comentario había sido contemplado en nuestro modelo educativo.

Luego de la Clausura, la responsabilidad de los servicios post evento continuaron. Estamos promoviendo una Comunidad de Aprendizaje con los participantes del congreso, es decir, un espacio de aprendizaje horizontal, colaborativo, libre y no invasivo en el que se difunde información y se fomenta el diálogo para mantener vivo el recuerdo del evento, mejorar la recordación y consolidar los aprendizajes; y donde se genera oportunidades de profundización mediante conferencias complementarias.

El equipo de publicaciones se encargó de las transcripciones y verificó su calidad; además, coordinó con los expositores la validación de la versión escrita de sus intervenciones y supervisó todo el proceso de publicación. Además, coordinó el análisis jurídico que aquí se ofrece, y que contó con la acertada colaboración de Carolina Ruiz y Steffany Ocrospoma. Finalmente, el equipo de imagen se encargó de la edición, diagramación y publicación de este documento; además de acompañarnos en el proceso, asesorar y colaborar con la difusión de todo el esfuerzo.

Pero este trabajo continuará., la comunidad de aprendizaje del Congreso continuará acompañando la reflexión que empezó aquí. Y en su momento, el equipo de Inteligencia realizará una evaluación de la transferencia de los aprendizajes en el puesto de trabajo. Lo que no se conoce, no se puede gestionar y nosotros continuaremos gestionando los aprendizajes del servicio civil.

El desarrollo del Congreso

O del quién, qué y por qué de los ingredientes de una doctrina para el servicio civil peruano

En este libro virtual encontrará la transcripción de cada una de las ponencias, el diálogo de los expositores y las preguntas de los participantes, así como el acceso al material complementario de cada sesión, entre los que figuran los documentos elaborados por nuestros equipos para enriquecer la experiencia educativa de cada una de las actividades.

La jornada académica fue muy intensa. En tres días de actividades, 39 conferencistas afrontaron problemas centrales de la gestión de recursos humanos en el Estado, distribuidos en una mesa inaugural, tres mesas de debate y ocho paneles.

La mesa inaugural contó con la participación de Frédéric Boehm y Jaime Rodríguez. El primero abordó la importancia de la meritocracia como instrumento para lograr un servicio civil íntegro y la necesidad de un cambio cultural —más allá de la mirada legal— para lograr un verdadero impacto en la lucha contra la corrupción. Por su parte, Jaime Rodríguez compartió valiosas reflexiones acerca de la función pública y la etapa de la postpandemia. En ellas, plantea los aspectos que deben primar en el pensamiento del servidor civil, su perfil y las principales cualidades para la dirección de las políticas públicas en el actual contexto.

Esa misma tarde, en el panel n.°1 “Integridad y servicio civil”, Manuel Villoria realizó un breve análisis sobre la integridad con una orientación desde la selección del personal, el fomento de la integridad en el servicio civil, y la importancia del servicio civil como elemento fundamental de la sociedad y el gobierno. Rocío Villanueva se refirió a las políticas de integridad pública, a los derechos y principios constitucionales, a la corrupción como el principal problema que afecta el desempeño de las instituciones y el uso de recursos; así como a las virtudes públicas y responsabilidad a las que estamos sujetos los funcionarios públicos. Por último, Eloy Munive nos presentó un interesante modelo de integridad pública desarrollado en el Perú que aporta recomendaciones importantes para el ejercicio de las instituciones.

La primera mesa de debate estuvo conformada por cinco profesionales del derecho: Miriam Ivanega, Diego Zegarra, Richard Martin, Víctor Baca y Romy Chang, quienes —desde sus respectivas especialidades en derecho administrativo y derecho penal— abordaron el

tema “Responsabilidad administrativa y responsabilidad penal de los servidores públicos”. El diálogo nos dejó interesantes propuestas, reflexiones e interrogantes relacionadas con el concepto de funcionario público y su implicancia en la aplicación de sanciones por corrupción. Miriam Ivanega habló sobre la finalidad del procedimiento administrativo disciplinario – PAD – a la luz de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como sobre los principios generales del derecho y su aplicación al PAD. Diego Zegarra exploró los límites del derecho administrativo disciplinario y su relación con el derecho penal, así como los criterios para determinar la función pública desde esta perspectiva. Richard Tirado planteó un balance crítico del régimen de responsabilidad administrativa peruano y reflexionó sobre la responsabilidad administrativa disciplinaria a cargo de las entidades de la Administración Pública y la responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría General de la República. Víctor Baca, por su parte, analizó el ámbito de aplicación del principio de *non bis in ídem* en la responsabilidad administrativa y penal de los servidores públicos. Por último, en esta nutrida mesa, Romy Chang profundizó sobre las definiciones de funcionario y servidor público en el Código Penal Peruano, así como sobre los supuestos de imprescriptibilidad de sus delitos.

El segundo día se inició con el panel n.° 2 “Derecho de acceso a los cargos públicos”, Como insumos comunes se tomaron la Constitución peruana, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las reflexiones sobre experiencias internacionales. La profesora Paloma Biglino destacó cinco notas del derecho de acceso a la función pública como derecho fundamental. Jorge Danós, tomó nota de las distintas visiones y puso en relieve contradicciones entre la carrera administrativa y el acceso a los cargos públicos. Para finalizar, Janeyri Boyer reflexionó sobre el derecho de acceso a los cargos públicos y su necesaria configuración legal, sobre el concepto de servidor civil, y profundizó en torno a la diferencia entre regímenes de empleos respecto al trabajo privado.

En el panel n.° 3 “Principios del servicio civil”, Francisco Velásquez presentó los principales elementos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, necesarios para profesionalizar la administración pública. Por su parte Mayen Ugarte explicó la función de los principios en el servicio civil peruano y planteó la necesidad de ampliar el debate. Finalmente, Juan Carlos Morón desarrolló los aspectos más relevantes sobre el principio de provisión presupuestal en el servicio civil y su propuesta frente a sus limitaciones. También destacó la meritocracia y la revalorización del servicio civil.

Los deberes e incompatibilidades de los servidores públicos fueron el tema del panel n.°4. Manuel Arenilla lo abordó desde dos enfoques, el primero referido a la Integridad pública y su gestión y el segundo a la gestión por valores. Por su parte, Eloy Espinosa-Saldaña explicó los principios, deberes, prohibiciones o incompatibilidades a los que se encuentran sujetos los servidores públicos, poniendo especial énfasis en la problemática que se presenta en nuestro ordenamiento jurídico en razón de la dispersión normativa

existente. Verónica Rojas abordó el régimen general de incompatibilidades a partir de dos interrogantes ¿por qué los servidores deben estar sujetos a ellas? y ¿qué hay detrás de las responsabilidades e incompatibilidades?

El panel n.° 5 estuvo dedicado a los derechos colectivos. Remedios Roqueta presentó el panorama en España y cómo la negociación colectiva ha supuesto una mejora de las condiciones laborales para los funcionarios públicos de ese país. Juan Carlos Cortés, reflexionó sobre algunos problemas de la negociación colectiva en el Perú: la alta rotación de funcionarios públicos y la falta de confianza en las instituciones. Además, señaló que la falta de políticas institucionales constituye un problema para la aplicación de algunos derechos fundamentales. Finalmente, recordó que el ordenamiento del servicio civil, la carrera pública y la meritocracia son necesarios para generar institucionalidad y favorecer el diálogo. El panel concluyó con la participación de Orlando Vignolo, quien explicó cómo se ha producido el fenómeno de la laboralización de la función pública y sostiene que es necesario categorizar los derechos colectivos y promulgar una ley que delimite el derecho a la negociación colectiva en el marco de la Ley del servicio civil.

Terminamos el segundo día con la segunda mesa de debate: "Principales criterios de los tribunales administrativos y judiciales en empleo público". Luis Ríos identifica los problemas comunes que se pueden plantear en el empleo público desde sede jurisdiccional o administrativa a partir de una perspectiva internacional e interamericana, con especial énfasis en el caso de México. Por su parte Ramón Huapaya se concentra en el rol de Servir para la creación de justicia administrativa a través del Tribunal del servicio Civil, haciendo referencia a algunos precedentes y la jurisprudencia existente. Hugo Gómez expuso sobre la responsabilidad disciplinaria y el rol del Tribunal del Servicio Civil tras las apelaciones de los servidores sancionados en un procedimiento administrativo disciplinario. Tania Zúñiga desde un enfoque constitucional, comentó sobre las garantías procesales, principalmente el debido proceso, debido procedimiento, la motivación y la seguridad jurídica. Ramiro de Valdivia cerró la sesión señalando algunos criterios de los tribunales judiciales sobre el empleo público.

El último día del Congreso se inició con un tema de especial vigencia e interés en este contexto de pandemia. El panel n.° 6 se tituló "Hacia una gestión por resultados: Trabajo remoto y otras oportunidades de la pandemia". Mercedes Iacoviello identificó tres escenarios post pandemia, donde la institucionalidad, el trabajo con directivos y el desarrollo de competencias pueden acercarnos al mejor escenario. Sara Arobes destacó la importancia de identificar las condiciones de cada entidad para el desarrollo del trabajo remoto, con énfasis en el servicio al ciudadano y vinculándose con la gestión del rendimiento. Finalmente, Juan Carlos Pasco reflexionó sobre los desafíos y oportunidades de la gestión por resultados aplicada en el trabajo remoto. Puso énfasis en repensar las instituciones con aplicación de tecnologías que aseguren servicios públicos de calidad.

En el panel n.°7 “Oportunidades de mejora de la implementación del servicio civil”, Carlos Oliva partió de su experiencia para identificar los principales problemas que afronta la gestión del servicio civil y proponer recomendaciones para mejorar el manejo de los recursos humanos y para profundizar la reforma. A continuación, Juan Carlos Cortázar, expuso su apreciación crítica sobre el avance de la reforma en nuestro país e identificó posibles causas de carácter normativo, de procesos y de gestión. Concluyó invitando a establecer acciones que permitan darle un nuevo impulso y viabilidad a la reforma. Por último, Fabiola Muñoz identificó, desde una perspectiva de gestión del proceso de reforma, oportunidades de mejora para continuar con el impulso de la reforma del servicio civil en los tres niveles de gobierno, así como recomendaciones centradas en potenciar el desarrollo de las personas que forman parte de la administración pública.

El panel n°. 8 vinculó la crisis sanitaria y el servicio civil. Solange Garreaud como Directora Nacional del servicio civil y presidenta del Consejo de Alta Dirección Pública de Chile expuso sobre las buenas prácticas de gestión y el impacto de la pandemia desde la administración pública de su país. Paola Bustamante, por su parte, hizo lo propio con la experiencia peruana y reconoció el rol de los servidores y servidoras civiles durante el estado de emergencia sanitaria y cómo se ha trabajado desde el sector público durante la crisis. Finalmente, Ariela Luna dio a conocer los retos que afrontó liderando el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social al inicio y durante la emergencia sanitaria. El panel coincidió sobre la importancia de fortalecer las capacidades de los servidores públicos, la salud mental y los cambios que implican el trabajo remoto para los servidores y la ciudadanía.

Concluyendo el Congreso, la tercera y última mesa de debate estuvo dedicada al Directivo post crisis sanitaria. En ella, Andrés Corrales abordó la situación actual del segmento directivo y aspectos esenciales de gestión, incluyendo las competencias recomendadas para tomadores de decisión en el Estado. Susana Silva identificó las habilidades directivas, adaptación e innovación en escenarios complejos a través de su experiencia en el Instituto Nacional Penitenciario. La psicóloga María Isabel Cigüeñas identificó las habilidades humanas del directivo como motor de crecimiento y adaptación, y reconoció las características del líder del futuro. Finalmente, Janeyri Boyer reflexionó sobre la importancia que tiene el segmento directivo para un Estado, así como sobre interrogantes que surgen de la selección de los directivos públicos, profundizando en las competencias que se les exige como actores clave y los retos para su profesionalización e incorporación en la función pública.

Concluyendo

0 de cómo un primer paso se convierte en un camino

El intenso y desafiante proceso descrito en esta larga introducción tuvo una finalidad que fue colocada como reto desde que la gestión de la doctora Boyer inició en SERVIR, que

la discusión en torno a las categorías conceptuales prioritarias del empleo público y el servicio civil adquirieran autonomía y madurez en el debate académico peruano, a la luz de la experiencia nacional e internacional; así como de los cambios políticos y normativos más recientes. Al final del evento y con esta publicación como uno de sus resultados tangibles, esperamos haber logrado dar los primeros pasos en el camino correcto hacia ese objetivo.

En ese orden de ideas, mi agradecimiento a los que colaboraron en cada paso de este Congreso: a Janeyri Boyer, Presidenta Ejecutiva de SERVIR, quien concibió el proyecto, sus objetivos, características y efectuó las coordinaciones preliminares; y a quienes mantuvieron el empuje hasta el día de hoy: a Ana Castillo, Rosario Cerdán, Miguel Robles-Recavarren; a los equipos de moderación, relatoría, eventos, gestión del conocimiento, inteligencia académica y comunidades, biblioteca, investigación, actas, soporte administrativo e imagen.

No puedo dejar de mencionar a todos los servidores civiles y público en general que nos han acompañado atenta y activamente durante estos tres días, quienes a través de los diferentes canales de participación nos ayudan a mejorar y nos motivan a seguir trabajando por la profesionalización del servicio civil.

Este Congreso fue el primer paso. Un paso del que me siento orgulloso. El inicio de un camino que conduce a una sociedad con mejores servicios para una ciudadanía que reconoce en el Estado mayores niveles de eficiencia y eficacia y en el que las personas que lo integran son su mayor activo.

Dante Mendoza Antonioli

MESA INAUGURAL

RETOS PARA EL EMPLEO PÚBLICO POST-CRISIS SANITARIA

25 de marzo

11:00-13:00 hrs.

Video

Pack participante

Bienvenida	Janeyri Boyer Carrera Elvia Barrios Alvarado Dante Mendoza Antonioli
Expositores	Fréderic Boehm Jaime Rodríguez Arana
Moderadora	Isabel Flores Arévalo
Relatora	Catherine Trujillo Villarroel

Retos para el empleo público post-crisis sanitaria

Expositores

Frédéric Boehm

Doctor en economía, tiene 20 años de experiencia trabajando e investigando sobre corrupción y gobernanza. Actualmente encabeza el trabajo sobre integridad pública en América Latina en la OCDE, lidera la iniciativa sobre políticas de integridad basadas en lecciones aprendidas de las ciencias conductuales y fue consultor para gobiernos e instituciones como U4, PNUD, UNDOC, DFID y GIZ. Ha sido profesor en Perú, Colombia y Panamá sobre economía de la corrupción. Ha publicado diversos libros sobre corrupción y gobernanza.

Jaime Rodríguez Arana

Doctor, investigador y autor de una prolífica obra en Derecho Administrativo. Catedrático de derecho administrativo de la Universidad de La Coruña y presidente del Foro Iberoamericano de derecho administrativo.

Ponencia de Frédéric Boehm

- **El servicio civil: Fundamento clave para una cultura de integridad pública**

Voy a hablar de la relevancia particular que tiene el servicio civil para promover unas culturas de integridad en la administración pública.

- **¿Qué es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)?**

Como saben, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico fue fundada en 1961. Ahora tiene 37 países miembros. En la región, México, Colombia, Chile, con Costa Rica ya casi unida a la organización; y Brasil, Argentina y Perú como países que son muy cercanos y con quienes hemos trabajado.

La OCDE básicamente es un foro para compartir experiencias en muchas áreas de políticas públicas y entre otras, en gobernanza, para buscar soluciones y también establece estándares internacionales en políticas públicas, que son voluntarios pero que reflejan buenas prácticas y lo que sabemos de la investigación académica.

En términos de integridad, tenemos tres estándares de 2003 sobre la gestión de conflictos de interés, muy relevantes también para el servicio civil; en 2010, una recomendación sobre transparencia e integridad en el cabildeo y, en 2017, la recomendación sobre integridad pública, sobre la cual hablaremos un poco más.

- **La OCDE apoya gobiernos en América Latina en la promoción de la integridad pública**

Nosotros estamos haciendo muchos trabajos en América Latina en base a esos estándares. Fomentamos un diálogo entre países, entre tomadores de decisión en

diferentes entidades que son relevantes para la integridad pública. Tenemos, junto con el BID, la Red de Integridad Pública de América Latina y el Caribe y tenemos una red de auditores públicos que no es solamente de América Latina, sino mundial, pero donde hay una fuerte presencia de auditores de la región.

Luego, tenemos algunas publicaciones que buscan un análisis comparativo y tenemos muchos trabajos a nivel de país. Entre otros, con Perú tenemos ya una larga historia de cooperación, desde el estudio de integridad en 2017.

- **La desconfianza en los gobiernos es y sigue alta en América Latina y el Caribe**

¿Por qué Integridad?

Si se acuerdan, después de la crisis financiera de 2007-2008, cayó la confianza en las instituciones de forma significativa alrededor del mundo. Pero en promedio, en los países de la OCDE, se recuperó la confianza desde 2013 más o menos; mientras que en América Latina siguió cayendo. ¿Recuerdan que en 2019 también hubo escándalos de corrupción, disturbios por desigualdad en Chile y en muchos otros países de la región? Y ahora tenemos el COVID-19. Habrá que ver qué impacto tiene eso sobre la confianza en las instituciones.

En definitiva, el tema de la corrupción, sobre todo en América Latina, pero también en todo el mundo, tiene un impacto muy fuerte sobre la confianza. Y sabemos que la corrupción durante esta crisis desafortunadamente ha sido casi la segunda pandemia. Muchos riesgos de corrupción ya existentes se intensificaron y otros surgieron en la crisis. En la OCDE tenemos unas publicaciones específicamente sobre corrupción durante la crisis.

Lo que quiero tratar ahora es cómo responder de manera efectiva a este desafío de la corrupción y, por supuesto, resaltar el rol clave del servicio civil meritocrático. Y no lo hago solamente porque me invitaron a este evento, sino porque sinceramente creo que es un tema fundamental para cultivar culturas de integridad en el sector público.

- **Cómo responder de manera efectiva a la corrupción**

-Repensemos el enfoque

Si pensamos un poco lo que estamos haciendo ahora, básicamente hay dos enfoques:

-Enfoque cínico

Hay uno que llamaría cínico y viene de los economistas. Viene del supuesto básico de que una persona X, si se encuentra con una oportunidad de corrupción, va a mirar los costos (la probabilidad de detención, una sanción posible, qué tan probable es) y la recompensa o beneficio de la corrupción y va a tomar una decisión en base a esto. Básicamente no hay ningún aspecto ético ni nada parecido en la toma de decisiones.

-Enfoque ingenuo

Luego hay un acercamiento un poco ingenuo que dice: "Vamos a hacer leyes; vamos a hacer códigos de ética, principios, valores y esperamos que la gente cumpla con estos papeles". El problema es que las conductas reales, las convenciones sociales, las costumbres, lo que realmente se hace —la cultura— puede ir en sentido contrario a esas conductas deseadas. En inglés, a esto se le conoce como *wishful thinking*. Por supuesto, nos gustaría que todo el mundo se comportase de esta forma, pero la realidad es distinta.

Entonces hay un acercamiento empírico que está ganando importancia para el análisis de este tema: el enfoque conductual, que incluye psicología conductual, economía conductual y neurociencia. Básicamente está mirando cómo la gente se comporta en realidad, está observando y busca entender por qué actúan de esta forma, cómo se toman, por ejemplo, decisiones éticas, y en base a esta información se diseñan medidas de integridad más efectivas.

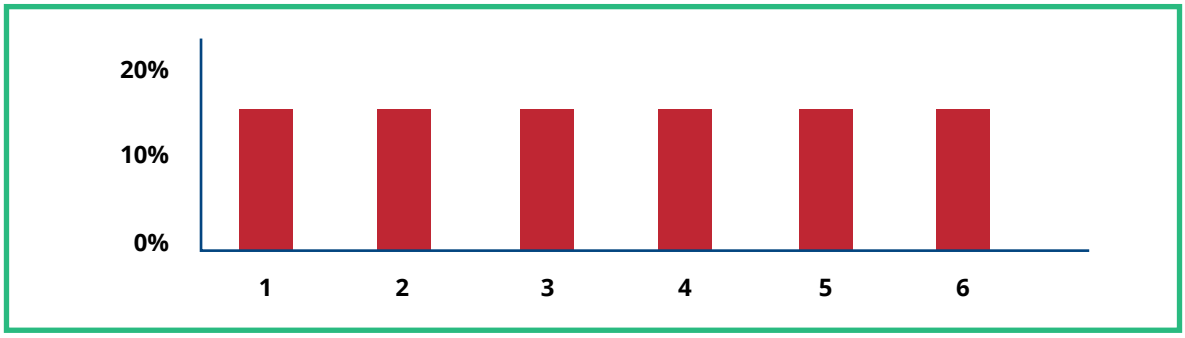
-Un experimento

Los que ya me escucharon anteriormente en Perú conocen este experimento —es un experimento típico que se hace mucho en la investigación—. Imagínense que todos ustedes están participando en un experimento virtual.

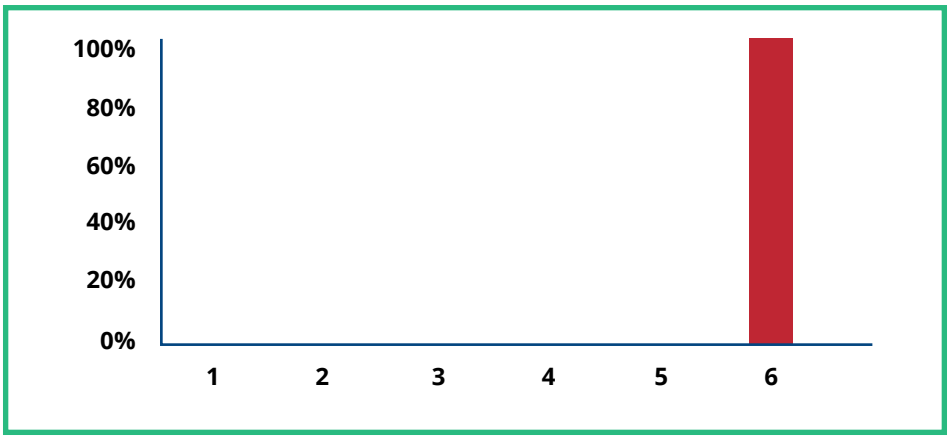
Imagínense que todos ustedes tienen un dado y lo lanzan, y pueden obtener dinero de acuerdo al número que obtuvieron en el lanzamiento del dado. Si lanzan uno, ganan 5 euros; si lanzan dos, ganan 10 euros; si lanzan seis, ganan 30 euros. Entre más alto el número, más dinero obtienen. Luego imagínense que hay un mecanismo a través del cual ustedes me avisan a mí cuál fue el resultado que obtuvieron y, de forma automática y anónima, reciben el dinero correspondiente. Entonces, piensen un momentito, ¿qué declararían? Recuerden que es absolutamente anónimo y pueden ganar bastante dinero.

De acuerdo a la estadística, la ley de probabilidad nos diría que deberíamos observar más o menos una distribución igual de números de dado. No hay ninguna razón por la que

uno esperaría ver más seis que cuatros, sobre todo con un número tan alto de personas participando.

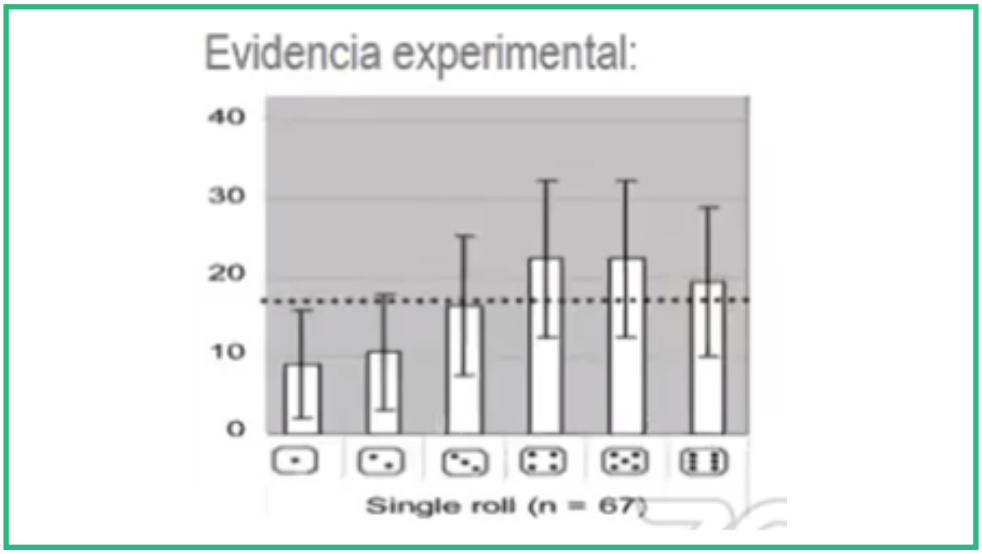


Un economista como yo estaría esperando este resultado:



Es anónimo, no hay ninguna sanción, ninguna probabilidad de detección. Sería tonto no declarar un seis porque podría maximizar mis ingresos. En Colombia hay un dicho que dice: “Papaya puesta, papaya partida”: hay una oportunidad, yo la tomo. Esa es la vista cínica que mencioné hace un momento.

Ahora, ¿qué pasaría en la realidad? ¿Qué está sucediendo cuando uno observa realmente a la gente haciendo este experimento? Se ha hecho en muchos países del mundo, con estudiantes, con profesionales, con personas mayores, con jóvenes y siempre se observa una distribución más o menos como esta:



No es ni la distribución probabilística, pero tampoco es este resultado catastrófico donde todo el mundo engaña y dice que obtuvo un seis para maximizar sus beneficios. Más bien vemos que, sí, hay mucho menos unos y dos que se reportan, pero no todo es seis. Aunque, sí, hay algunos pequeños engaños en reportar la cifra.

- **No todos somos corruptos… y los funcionarios tampoco**

Estos resultados se agregan a las evidencias, mucho mayores, que obtenemos desde las ciencias y que nos dicen, básicamente, que la gran mayoría de nosotros sigue una brújula moral, ética, que nos guía incluso cuando nadie está mirando. Pero, como lo demuestra también este experimento, somos capaces de cierta "flexibilidad ética", sin dejar de sentirnos honestos, porque ese sentimiento no nos gusta. Incluso cuando se habla con "criminales de cuello blanco", encontramos que ellos no se sienten los malos, los criminales, más bien buscan justificaciones por sus acciones y no dejan de decir que son personas honestas.

Eso cuadra también con una evidencia que tenemos de varios experimentos. Simplificando, uno puede dividir la población en tres grupos: los A, los B y los C.

Los A, los ángeles, los que siempre actúan bien (10%).
Los C, los corruptos; los de "papaya puesta, papaya partida", los que realmente se comportan siempre mal, si eso vale la pena (10%).

Y una gran mayoría de personas, como nosotros, que estamos en el grupo B, que no somos ni uno ni otro, que somos humanos (80%).

Hablaré un poco más sobre la implicación de esto sobre la política pública. Si pensamos en esta visión cínica, hay mucho de políticas anticorrupción: más control, sanciones más altas, pero apuntan únicamente a los corruptos, a ese 10% del grupo C, y se olvidan del restante 90%.

Pero también sabemos por otros experimentos que este control excesivo tiene un costo psicológico para esos grupos A y B. O sea, no es solamente que las medidas no son efectivas para detectar y sancionar a los C —porque ese también es el caso muchas veces—, sino además pueden imponer un costo sobre los demás.

- **La corrupción de unos pocos generalmente requiere que muchos "cierren los ojos". El rol clave de los "B"**

Si nos imaginamos una organización cualquiera y aplicamos esta regla de los 10-80-10, los grupos A, B, C en cualquier organización, vamos a tener unos malos, unos angelitos y muchos B (mucha gente que está entre los dos).

Pero incluso estos malos, criminales, están actuando en un ambiente donde hay muchos B. Un jefe corrupto o incluso al más alto nivel necesita auditores, contables, gerentes, empleados que trabajen para él, que se darán cuenta de que hay algo que no cuadra, algo que no va bien. Y buscarán estrategias de racionalización para justificar, "cerrar los ojos", cumplir con las tareas.

- **Estrategias de racionalización**

Hay muchas estrategias de racionalización, disponible en nuestra publicación sobre la integridad pública desde una perspectiva conductual. Pero algunos términos habituales son: "todo el mundo lo hace", "el otro lo hace", "me lo merezco"... Ese tipo de justificaciones nos ayudan a sentirnos bien a pesar de hacer cosas o dejar pasar cosas que quizás no son tan buenas.

- **La relación entre conductas y cultura es dinámica y va en dos direcciones... de nuevo, el rol clave de los B**

Y hay otro aspecto, porque si pensamos que hay los A, B y C, estos también van a determinar la cultura organizacional. Y por eso me gusta hablar de culturas de integridad cultural.

Incluso en Lima, desde su propia experiencia, pueden estar en un ministerio, en una entidad pública X, con un ambiente muy ético, muy abierto, donde la gente habla de problemas, donde hay respaldo. Cruzan la calle, entran a otro ministerio, a otra entidad pública X y es un ambiente totalmente distinto: poco transparente, poca tolerancia al error, prácticas quizás no tan correctas. Misma ciudad, misma gente, misma cultura macro, pero culturas organizacionales muy distintas.

Y también hay evidencia de que incluso pequeñas faltas éticas en una organización, si se dejan pasar, o si se ven como normales, se acumulan y pueden ir promocionando prácticas cada vez peores. Hay mucha evidencia de esto en la academia que muestran que estas pequeñas prácticas pueden crear una pendiente resbaladiza hacia una cultura de deshonestidad más generalizada en una organización.

- **Modelo de alineación de valores de Australia**

En Australia se aplica exactamente esta evidencia de las ciencias conductuales. Se basa en la idea de estos tres grupos (A, B y C) y dice que un marco de integridad maduro toma en cuenta cada grupo.

Si estamos pensando en sistemas inmaduros, tenemos sistemas que simplemente piensan en controlar: más control, más sanción. Un marco integral maduro, por supuesto controla, por supuesto sanciona, eso es muy importante, pero no solamente se queda allí. También trabaja en proveer un ambiente de trabajo en el que se valoren los altos estándares profesionales, se minimicen los riesgos de corrupción y se propicie un cumplimiento de las normas de integridad, el trabajo con los líderes en todos los niveles, no solamente al máximo nivel. Cada jefe que tiene responsabilidad de personal tiene una función de gestor de integridad, o sea, ayudando a sus empleados a entender y gestionarse mejor en la integridad, pero también como ejemplo. Visualizar lo que hace mi jefe es quizás mejor que cualquier ley o política pública.

- **¿Cómo luchar contra la corrupción?**

-La recomendación de la OCDE sobre integridad pública

Basado en todo eso, la idea es movernos de una cultura reactiva, enfocada en casos de corrupción, a una cultura de integridad más proactiva. Y eso es especialmente el alma de la recomendación sobre integridad pública de la OCDE. Tiene trece principios (agrupados en sistema, cultura y rendición de cuentas), y quisiera enfocarme en el principio de la meritocracia.

-Cultura(s) de integridad

El sector público procura emplear individuos profesionales y cualificados que tengan un compromiso profundo con los valores de integridad del servicio público. Por supuesto que el liderazgo, formación y apertura también se necesitan, pero veamos la meritocracia en particular.

Este es el mensaje clave para mí hoy: para poder cultivar una cultura de integridad en la administración pública, el servicio civil juega un papel fundamental. Es fundamental en el sentido mismo de la palabra, es el fundamento sobre el cual se construye una cultura de integridad.

-El mérito en el servicio civil en América Latina mejoró entre 2004 y 2015

Desafortunadamente no hay datos más recientes, pero se muestra que, si uno compara valores de 2004 a 2012, la meritocracia mejoró en América Latina. El Perú también muestra una mejora significativa entre estos años.

-El mérito reduce riesgos de corrupción

¿Por qué la meritocracia es tan importante para la integridad? Por un lado, ayuda a integrar instrumentos de gestión de integridad en todo el ciclo de gestión del talento humano. Si piensan en ese ciclo de gestión de recursos humanos, en cada etapa de entrada, desarrollo profesional, evaluación de desempeño, separación de cargo; en todo eso y en la planificación misma del recurso humano, se pueden tomar en cuenta aspectos de integridad. Es así que una política de integridad se vuelve realidad en la práctica, influyendo en los procesos reales de la administración, de la gestión pública.

En segundo lugar, porque es el fundamento para desarrollar una cultura de integridad y reducir las oportunidades de patronazgo y nepotismo.

-A pesar de los avances, persisten desafíos que dificultan la construcción de una cultura de integridad

En América Latina en general, y en el Perú también, todavía hay muchos desafíos. El nivel de percepción de politización del servicio civil es todavía muy alto en la región. En el Perú también sigue muy alto. Y ustedes lo han mencionado: el CAS provocaba un alto nivel de rotación de personal.

Eso tiene implicaciones importantes. Por ejemplo, dificulta establecer una cultura de integridad, porque ¿cómo van a cultivar una cultura organizacional si la planta de empleados cambia a cada rato?

De forma más profunda también afecta en el sentido de que muchas personas que entran al empleo público tienen, de hecho, una lealtad hacia la persona que los contrató y no tanto al servicio civil, al interés público. Hay un riesgo de que esto lleve a prácticas o a cerrar los ojos cuando el jefe, por ejemplo, haga cosas que quizás no son tan íntegras.

Y por supuesto, amenaza la estabilidad de la gestión y la continuidad necesaria para llevar a cabo reformas. Saben que desafortunadamente muchas veces los gobiernos dicen "el gobierno anterior hizo todo mal", "nosotros lo vamos a hacer bien", "cambiamos todos, incluso los empleados". Y arranca todo desde cero y se destruye lo que se logró antes.

Hay un riesgo de que los desafíos aumenten aún más con la crisis del COVID-19.

-Informe OEA-OCDE: Cultivando una cultura de integridad en el servicio civil latinoamericano en tiempos de crisis

Ahora mismo estamos con la OEA elaborando un estudio sobre estos desafíos de cultivar cultura de integridad en un ambiente de crisis, post-crisis COVID-19, esta crisis económica. Y estamos viendo cómo impactan los compromisos de Lima que son relevantes para esto. O sea, garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en los procesos de selección de servidores públicos y promover códigos de conducta para esos estándares de ética, probidad, integridad y transparencia.

Este informe estará listo en unas semanas y la idea es que informe los debates internacionales y en los países sobre este aspecto.

Una cosa que quería resaltar, porque va exactamente en la línea que indiqué: la base del desafío de la integridad pública es cultural y deben usarse herramientas para la gestión de la cultura de integridad en las entidades públicas.

- **Algunas preguntas para la discusión y reflexión**

  - ¿Estuvimos realmente preparados los servicios civiles para responder ante los riesgos de fraude y corrupción que surgieron en la crisis?

  - ¿Cómo podemos trabajar hacia un servicio civil profesional, estable, enaltecido y basado en el mérito a pesar de las consecuencias probables de la crisis? Es decir, menos recursos, más presión.

  - ¿Cómo se puede cultivar una cultura de integridad en estas situaciones?

- ¿Cómo pueden los líderes de la administración pública asegurar que no solo se logren los resultados, sino que también tengan transparencia e integridad?

- ¿Cómo pueden las instituciones responsables de la integridad y las del empleo público coordinar mejor los esfuerzos?

En el Perú existen la Secretaría de Integridad Pública, SERVIR, la Secretaría de Gestión Pública, la Contraloría, la Defensoría, varias entidades que necesitan realmente coordinar esfuerzos para lograr un impacto.

- **En resumen...**

Un enfoque legal no es suficiente. Es necesario, pero no es suficiente, aunque puede ser el primer paso. Porque si no, sería fácil "vamos a terminar con la corrupción en dos días, la vamos a legalizar", que sería la lógica inversa.

Luchar contra la corrupción es hoy más necesario que nunca, pero requiere más que un enfoque legal y de cumplimiento. Tenemos que apuntar a un cambio de culturas de integridad, de conductas. El impacto se da cuando la gente empieza a hacer las cosas de forma distinta. Y desafortunadamente, muchas de las leyes que vemos no tienen este impacto, son simbólicas.

Entonces, primero es necesario entender las dinámicas de las tomas de decisiones éticas, no desde una perspectiva ingenua del "deber ser". Quisiéramos que la gente sea honesta, pero entendamos el comportamiento real de los seres humanos.

Segundo, no pensar únicamente en los corruptos. Eso quizás fue uno de los errores más importantes de la lucha contra la corrupción. Pensamos mucho en los corruptos, está bien, es importante; pero no nos olvidemos de los demás.

Tercero, debemos aprovechar, apoyar y promover la integridad de forma activa a través de instrumentos de gestión, de unidades, de personas dedicadas que apoyen a los servidores públicos cuando se enfrenten a un dilema ético o una situación de conflicto de interés. Y asegurar un servicio civil profesional basado en el mérito, motivado y enaltecido, orgulloso de hacer su trabajo.

Resalto siempre el trabajo de Liliana Caballero en Colombia, en su tiempo de directora de función pública, donde tuvo una política muy fuerte apuntando especialmente a enaltecer a los servidores públicos. Muchas gracias.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Australian Commission for Law Enforcement Integrity. (n.d.). *Values alignment.* https://www.aclei.gov.au/corruption-prevention/key-concepts/values-alignment

Dahlström, C.; Teorell, J.; Dahlberg, Stefan; Hartmann, F.; Lindberg, A. & Nistotkaya, M. (2015). *The QoG expert survey II Report.* Working paper series 2015:9. https://www.qogdata.pol.gu.se/dataarchive/qog_exp_15_report.pdf

Gino, F. & Bazerman, M. (2009). When misconduct goes unnoticed: the acceptability of gradual erosion in others' unethical behavior. *Journal of experimental social psychology.* 45(4).

OEA (2018). *Compromiso de Lima: gobernabilidad democrática frente a la corrupción.* VIII Cumbre de las Américas. Lima. Perú. https://viiicumbreperu.summit-americas.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/

OECD (2003). *Gestión de conflictos de interés en el servicio público.* https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico_9788495912220-es

OECD (2010). *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying.* OECD/LEGAL/0379. https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf

OECD (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.* https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf

OECD (2018). *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: de los compromisos a la acción.* https://read.oecd-ilibrary.org/governance/integridad-para-el-buen-gobierno-en-america-latina-y-el-caribe_9789264307339-es#page1

OECD (2018). *La integridad pública desde una perspectiva conductual: el factor humano como herramienta anticorrupción.* https://www.oecd.org/publications/la-integridad-publica-desde-una-perspectiva-conductual-9789264306745-es.htm

OECD (2020). *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a estados proactivos.* https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf

OECD (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública.* https://www.oecd-ilibrary.org/governance/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es

OECD (2020). *Panorama de las administraciones públicas.* https://www.oecd.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020-1256b68d-es.htm

OECD (2021). *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD/LEGAL/0316.* https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf

OECD (2021). *Recommendation of the Council on Public Integrity.* OECD/LEGAL/0435. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435

ProÉtica (2020). *Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2019.* (11).

Shalvi, S., Dana, J., Handgraaf, M. J. J., & De Dreu, C. K. W. (2011). Justified ethicality: Observing desired counterfactuals modifies ethical perceptions and behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 115(2), 181–190

Transparencia (2021). *Índice de percepción de la corrupción.*

Ponencia de Jaime Rodríguez Arana

Tengo mucho gusto de saludar a la profesora Janeyri Boyer, al profesor Dante Mendoza y a las autoridades de Escuela Nacional de Administración Pública y agradecer esta cordial invitación para estar presente y compartir con todos ustedes algunas consideraciones y reflexiones del tema que nos ocupa: la función pública en tiempos de post-pandemia.

He tenido la oportunidad, durante bastantes años, de dirigir escuelas de administración pública, tanto a nivel regional como a nivel nacional y por lo tanto la consideración de la función pública como un factor estratégico de la reforma y la modernización administrativa es algo que siempre he tenido muy presente, no solamente en los tiempos que me correspondió dirigir escuelas o institutos de la administración pública, sino también como profesor de derecho administrativo y ciencia administrativa. De una u otra manera, al final, la reforma y la modernización real de las administraciones públicas dependen de la formación y la educación permanente del personal al servicio de las administraciones públicas.

Por lo tanto, mis consideraciones y mis reflexiones de hoy van a partir, fundamentalmente, de los postulados que considero fundamentales para la aproximación al tratamiento de cualquier materia que tenga que ver con la función pública en este tiempo. La pandemia está poniendo a prueba las categorías sociales y nos está interpelando y preguntando acerca de tantas cuestiones que tienen que ver con las ciencias sociales, con el derecho público, con la ciencia de la administración, singularmente, con la función pública, con el personal al servicio de las administraciones públicas.

Pienso que una de las formas posibles para aproximarnos a esta cuestión tiene que ver con lo que denomino “pensamiento abierto”, “pensamiento plural”, “pensamiento dinámico” y “pensamiento complementario”.

- **Pensamiento abierto**

La pandemia nos está animando y estimulando a liberarnos de algunos prejuicios que tenemos en relación con el tratamiento tradicional que damos a ciertas materias. En este sentido, nos damos cuenta de que la función pública —un medio muy importante que tiene la administración para desarrollar políticas públicas— tiene que ver fundamentalmente con el objetivo básico y capital de la administración pública: un Estado social y democrático de derecho; prestar servicios que contribuyan al libre y solidario desarrollo de las personas.

La ponencia anterior del representante de la OCDE, el doctor Fréderic Boehm, que he tenido la ocasión de escuchar, y que ha sido muy clara y atinada, pone el acento en algo fundamental: el personal al servicio de la administración pública tiene que tener, permanentemente, la mirada puesta en prestar servicios que contribuyan a la mejora permanente y cotidiana a las condiciones de vida de las personas. Y eso es un factor ético de gran envergadura que no podemos ocultar y que debe estar siempre presente en estas conversaciones y conferencias.

La pandemia nos está interpelando, sobre todo, a que las autoridades estimulen, promuevan, faciliten programas exigentes de ética con altos estándares que permitan que la función pública tenga ese compromiso creciente y efectivo con un servicio que debe ser objetivo y de interés general.

En esta línea, siempre suelo hablar de que la administración está al servicio de la comunidad, de la sociedad. No está al servicio del partido político ni de los funcionarios, está al servicio de la comunidad, de los ciudadanos. Y es un servicio que se hace de forma objetiva, racional. Y, por lo tanto, ahora, con ocasión de la pandemia en Europa, donde vivo, estamos muy escandalizados —por lo menos yo lo estoy— en relación con la forma en la que se están sustanciando la realización de las compras públicas de las vacunas. Y este es un tema que nos tiene que hacer pensar acerca de valores como transparencia, igualdad, no discriminación; y lo que es más importante: poner a disposición de los ciudadanos servicios que realmente procuren que efectivamente esas vacunas cumplan la función que está establecida: curarnos del virus, inmunizarnos.

- **Pensamiento plural**

Creo que el tiempo del pensamiento único ya ha pasado, afortunadamente, y hoy necesitamos esquemas de pensamiento —también en la función pública— que discurran por derroteros de entendimiento, de búsqueda de acuerdos, de espacios de consenso.

La función pública es una política de Estado que no depende de un partido político. Tiene que estar acordado entre todos los partidos porque es una cuestión vertebral de la política de un Estado, pues las políticas públicas tienen que tener estabilidad.

- **Pensamiento dinámico**

La función pública está sometida a cambios y transformaciones. Estamos en un Estado que se denomina social y democrático de derecho. Y ese modelo influye de manera muy directa y concreta en relación con los bienes y servicios que las administraciones públicas deben de proveer a los ciudadanos. Porque el derecho público, al final, no es ni más ni menos que el derecho del poder para la libertad solidaria de las personas. Las categorías del derecho y la ciencia administrativa están en permanente transformación, es verdad. pero no lo es menos que siempre han de estar abiertas y vinculadas a la mejor realización del interés general; que ha de estar orientado a la defensa, protección y promoción de la dignidad humana y de los derechos fundamentales que de ella se derivan.

- **Pensamiento complementario**

Después del tiempo que ha transcurrido, nos damos cuenta de que los esquemas de enfrentamiento y de confrontación no arrojan saldos positivos; hace falta comprender que el interés general y el interés particular pueden coexistir y que razonablemente pueden entenderse con esquemas de sana y ética complementariedad.

- **Función pública directiva**

En este momento quisiera hacer algunas consideraciones con un aspecto central de mi intervención sobre la función pública en la postpandemia. Me refiero a la función pública directiva.

Recuerdo el año 1990, cuando era director de la Escuela Gallega de la Función Pública. En aquel tiempo, en la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, en el noroeste de la península ibérica, el parlamento autonómico aprobó una ley en la que se decía que, para ocupar puestos directivos de libre designación en la comunidad autónoma, hacía falta superar un diploma de dirección pública. Es decir, que los ministros regionales, los altos cargos, cuando querían designar personal directivo, tenían que hacerlo entre personas que hubieran tenido una preparación profesional, que hubieran superado un diploma de dirección de la Escuela Gallega de Administración Pública. Esta Escuela, de la que fui fundador, impartía conocimientos de contratación pública, de presupuesto

públicos, de ética pública para que la discrecionalidad en el nombramiento estuviera modulada por la selección de personas con conocimientos y experiencia. Efectivamente, para dirigir un departamento de contratación pública en un ministerio, en una estructura descentralizada, hay que tener experiencia y conocimientos y también acreditar sólidos compromisos éticos.

No podemos olvidar —y hoy en día estamos viendo una galopante corrupción en materia de contratación— que una buena administración de la contratación pública debe saber elaborar pliegos de la contratación de forma concreta, concisa, completa; hacen falta compromisos éticos sólidos para seleccionar con arreglo a la objetividad a los contratistas en cada caso; y también es necesario en el proceso de ejecución del contrato un ejercicio de la *potestas variandi* —la facultad de modificar los términos contractuales— con arreglo a los intereses generales de forma objetiva, motivando adecuadamente cada decisión que se adopte en esta materia tan relevante.

Por lo tanto, la experiencia de esos años en Galicia para seleccionar personal directivo preparado técnica y éticamente, a mí ahora me permite —viendo lo que está pasando en este tiempo que está poniendo a prueba muchas categorías e instituciones en las ciencias sociales— pensar en voz alta y compartir con todos ustedes algunas reflexiones sobre la materia.

- **¿Cuál debe ser el perfil que se debe exigir a los directivos públicos cuando pase lo que está pasando?**

En estos días he tenido ocasión de poner algún pensamiento jurídico en mi cuenta de Twitter y pensando en esta intervención, ponía algo así como "Necesitamos formación permanente, técnica, exigente, también en valores del servicio público". Esta consideración me permite también trazar algunas ideas a modo de caracteres deben adornar y distinguir los perfiles de los funcionarios directivos ahora y después de la pandemia.

-Alta preparación técnica

Selección con arreglo a criterios de mérito, capacidad e idoneidad. Selección, progreso y promoción, no solamente la selección de acuerdo a estos estándares. Y luego también deben instalarse exigentes criterios objetivos para la evaluación del rendimiento de las unidades y los directivos que tienen a su cargo esas unidades.

-Formación en valores

Esa preparación técnica debe estar complementada también por exigentes compromisos éticos. Mi experiencia dirigiendo escuelas de formación de funcionarios durante doce años

me enseñó algo muy importante: a través de la formación y de la educación permanente, es posible articular programas de ética pública en los cuales se enseñe a resolver dilemas que se presentan cotidianamente en la gestión de los servicios.

La Unión Europea nos ha dicho que la corrupción en nuestro continente tiene que ver con tres elementos: contratación, urbanismo y financiación de los partidos políticos. Por eso debemos trabajar precisamente en la ética en la contratación pública. Vamos a trabajar ética en el urbanismo. Vamos a trabajar ética en la financiación de los partidos políticos. Y, por lo tanto, si trabajamos en esos sectores, será más difícil que puedan penetrar todas esas tendencias corruptas, que vemos que con mucha frecuencia en el pasado y en el presente —ojalá que no en el futuro— van socavando, minando, la función pública y provocan ese pesimismo y esa desafección ciudadana que vemos en muchos países y que, tristemente, caracteriza las relaciones entre los ciudadanos y los dirigentes públicos, sean miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del Poder Judicial.

- **Tres cualidades importantes en los directivos**

-Mentalidad abierta

Para saber liberarse de prejuicios, clichés y estereotipos que impiden el desarrollo y la realización de proyectos que valen la pena.

-Capacidad de entendimiento

La mentalidad abierta tiene que ver también con la capacidad de entendimiento. Un directivo público tiene que ser capaz de tender puentes, de dialogar, de encontrar espacios de cooperación, espacios de colaboración; no como una estrategia o táctica más, sino porque sabe que el entendimiento es necesario para prestar servicios útiles a la comunidad.

Cuando a mis alumnos les hablo de la contratación pública, les hablo de los principios, de la igualdad, la no discriminación, eficiencia, transparencia, etcétera. Les digo que si la política pública es un quehacer de responsabilidad pública a través de la cual se deben mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Cuando se maneja la contratación, se tiene que buscar al contratista que va a ofrecer servicios que mejoren de verdad las condiciones de vida de los ciudadanos. Esto no es sencillo, porque también tenemos que liberar a los procedimientos administrativos de muchas cargas superfluas, irracionales, innecesarias, que dificultan la toma de decisiones correctas. Y esto supone una tensión continua en los gobiernos y administraciones por reducir cargas innecesarias, comprometiéndose en simplificaciones administrativas y políticas que acerquen el poder público a la ciudadanía realmente.

-Sensibilidad social

Junto a la mentalidad abierta y a la capacidad de entendimiento, también hay otro elemento que a mí me parece fundamental, que es la sensibilidad social. Para dirigir la administración, en un Estado de derecho social y democrático, hay que tener sensibilidad social. Esto quiere decir que la administración pública está para proteger, defender y proveer derechos fundamentales de las personas.

La administración pública en un Estado social y democrático de derecho está para la realización de la dignidad del ser humano. Esto tiene muchas consecuencias muy concretas, muy específicas, a la hora de la gestión y la dirección de instituciones públicas. Evidentemente, aquellos directivos que tienen clara esta función y que realizan sus tareas pensando única y exclusivamente en el bienestar de la comunidad, en la libertad solidaria de los ciudadanos, que buscan bienes y servicios que contribuyan a la realización libre y solidaria de las personas resistirán mejor las tentaciones de corrupción.

Al final, ¿qué es la corrupción? Es la desnaturalización del poder, usar el poder no para la finalidad que le corresponde que es el bienestar general de los ciudadanos, sino para el bienestar propio del partido, de la familia, de los intereses particulares, en suma. En la pandemia ha aflorado mucha corrupción; esto hay que reconocerlo. Pero podemos aprender de lo que está pasando para que en estas situaciones haya controles independientes y exigentes.

Podemos aprender que necesitamos controles objetivos, controles independientes, controles autónomos que permitan que efectivamente la tarea administrativa se haga para la finalidad prevista en el Ordenamiento jurídico. Es verdad que no es sencillo, porque con frecuencia quien es controlado quiere influir en los órganos de control. Pero es una tarea que siempre estará presente y en la que hoy, después de la pandemia, debemos tomar decisiones que permitan trabajar en esta dirección y disponer de controles independientes; de lo contrario, la corrupción seguirá creciendo sin parar.

Los últimos aspectos en relación con las cualidades para la dirección en la política pública que la pandemia nos está mostrando tienen que ver con la realidad, el principio de la realidad, lo que llamo “la real realidad”. Quienes dirigen el sector público, lo hacen para la mejora de la realidad. Y aquí también tenemos que tener presente, desde mi punto de vista, este principio tan importante: el realismo.

A veces pudiera pensarse que lo que llamamos ideologías cerradas, sistemas de pensamiento unilaterales, totalitarios, que pretenden explicar la realidad desde esquemas que están en la teoría abstracta, hoy en día no debieran tener mucho sentido, porque la política pública está para la mejora de la vida de la gente. Esto se puede hacer desde un gobierno A o un gobierno B. Necesitamos funcionarios que sean capaces de entender que

esto es posible, y verdaderamente, es posible. Donde se ha implementado y ensayado, es posible. Por lo tanto, la realidad es fundamental.

En Francia la clave es el Estado, todo o casi todo viene del Estado. Vivimos en un esquema vertical donde estamos acostumbrados a esperarlo todo del Estado. En el mundo anglosajón, la clave es la sociedad, de donde parten las iniciativas sociales libremente articuladas que tanta relevancia tienen para el progreso y desarrollo del país. Son dos modelos muy distintos en los que ha se cometen errores y se fracasa en las políticas públicas. Pero está claro que tenemos que aprender de los errores que cometemos y rectificar, y no pasa nada por asumir las equivocaciones, algo más anglosajón que continental europeo. Cuando uno se equivoca, lo reconoce y cambia y no pasa absolutamente nada. Pero en el mundo latino tenemos un pánico reverencial a reconocer los errores, y en realidad no pasa absolutamente nada, porque la realidad va mostrando a través de contrastes que la rectificación se puede ir haciendo precisamente siempre que tengamos claro el camino y que tengamos claro que la política pública está para la mejora de las condiciones de vida de la gente.

- **La racionalidad humana**

Otra cualidad que requiere un directivo público en la pandemia y también en la post-pandemia tiene que ver con la racionalidad.

La función administrativa, y ahí están todas las teorías weberianas y todas las teorías del sentido último que tiene la aplicación de la ley a la realidad a través de la administración, hoy en día nos demuestran que hace falta introducir un factor esencial, la racionalidad técnica. Una racionalidad que, sin embargo, debe contener elementos éticos pues, del contrario, se instaurará el funcionalismo, el reino de una técnica ilustrada que acaba siendo el principal instrumento del formalismo y el procedimentalismo, los grandes enemigos de la centralidad de la dignidad humana y de los valores del mismo Estado de Derecho.

En efecto, esa racionalidad técnica unilateral muchas veces lleva a resultados que chocan con los derechos fundamentales de las personas. Y esa racionalidad técnica ahora la llamamos “racionalidad humana”, donde la dignidad del ser humano tenga una función principal y primordial. Porque la dignidad humana no solamente es una categoría central de la filosofía, de la ética, es una categoría esencial del derecho y de la administración pública de un Estado social y democrático de derecho.

Y esa dignidad humana tiene tal calibre, tal relieve en el mundo de la administración y del derecho público, que se podría decir que tal dignidad del ser humano es soberana, omnipotente, todopoderosa, capaz de erguirse frente a cualquier embate del poder para eliminarla o para ignorarla.

Esto quiere decir que las categorías del derecho, de la ciencia administrativa, tienen que construirse desde esa dignidad. Esto quiere decir que el procedimiento administrativo, la contratación pública, los presupuestos —sobre todo en el área social— tienen que delinearse y articularse desde este vector fundamental. Cuando se hace así, realmente toda la actividad pública cobra sentido; y cuando no se hace, la actividad pública al final se dirige a otras actividades que poco a nada tienen que ver con la dignidad humana y al final acaban en consideraciones tecno-estructurales, incluso de corrupción.

• Reflexión final

La reflexión final tiene que ver con esa caracterización de la función pública directiva. Esto no quiere decir que la función pública que no es directiva no tenga que tener ese compromiso, por supuesto que lo tiene: toda la maquinaria administrativa, la burocracia en la organización administrativa tiene que estar impregnada de estos valores. Lo que pasa es que, como decía Hume, "la ejemplaridad es una escuela de humanidad", y el que está arriba tiene que dar el ejemplo; porque si arriba no hay ejemplo, abajo tampoco. Esta es una verdad "como un templo", como decimos en España.

- Por lo tanto, **preparación técnica** con los mejores estándares, la mejor capacidad técnica para articular políticas públicas.
- **Compromisos sólidos** y crecientes con los valores y la ética pública, que son tan importantes y que van a la par y son complementarios con la mejor preparación técnica.
- **Mentalidad abierta**, para comprender la realidad en la que vivimos.
- **Capacidad de entendimiento**, para ser capaces de tender puentes y de buscar espacios de acuerdo y de cooperación.
- **Sensibilidad social**, para comprender también que la dignidad humana es el valor primordial y capital de la política pública.
- **Trabajo sobre la realidad**, para evitar estar en ensoñaciones intelectuales, ideológicas que luego no tienen resultados prácticos ni concretos y lo que hacen es complicar la vida.
- Operar desde una **racionalidad humana** que se abre a esa dimensión de la dignidad humana a la que debe tender necesariamente la política pública.

Con estas consideraciones, me despido de todos ustedes, agradezco la invitación cursada, y quedo a su disposición.

Converscaciones sobre integridad pública a propósito de las preguntas de los participantes

JANEYRI BOYER

Frente a iniciativas legislativas sobre incremento de penas, aprobación de regímenes sancionadores o de más faltas administrativas para servidores o servidoras públicas para tener bajo control "todos los resquicios de posible corrupción": ¿Es que la integridad en el sector público tendría que tener esencialmente un enfoque punitivo?

JAIME RODRÍGUEZ ARANA

Es una cuestión muy relevante que ocupa muchos espacios académicos y también muchos espacios prácticos: la dimensión punitiva y la dimensión preventiva del combate de la corrupción.

La dimensión punitiva, a través del derecho penal y del derecho sancionador, tiene que operar cuando sea menester. Pero el problema es que, si fuéramos más efectivos en la dimensión preventiva, la dimensión punitiva seguramente no tendría tanto trabajo como tiene.

Ahora mismo, estamos viendo —por lo menos en materia sanitaria— que los principios de prevención y precaución son tan importantes, y creo que vamos a tener que trabajar en el futuro mucho en esa dirección. También en el ámbito de la función pública tendríamos que trabajar más en la prevención y en la precaución para evitar que se consoliden comportamientos que van contra los valores de la ética pública.

Pero no solamente desde lo negativo, sobre las faltas de servicio. A lo largo de mi experiencia, saqué una conclusión después de trabajar con muchos directores generales, jefes de servicio, subdirectores generales, que la mayoría de las personas que trabajan en la función pública quieren hacer bien su trabajo y son conscientes de que de su trabajo depende el progreso del país, sea como director general, como secretario de Estado, ministro, subdirector, incluso como jefe de negociado o como auxiliar administrativo.

¿Y qué hay que hacer? Creo que hay que estimular lo positivo. No es fácil, pero hay que premiar conductas positivas, hay complementos de productividad para hacerlo, tiene que haber mensajes muy claros en esta dirección. Y, por ejemplo, fomentar la participación o la formación del personal de toda la administración pública van en esta línea.

Al final de cuentas ¿por qué entra la gente a trabajar en la función pública? Esta es la gran pregunta. Yo honestamente creo que lo hacen porque ahí van a encontrar un espacio de desarrollo profesional que va a contribuir a la mejora y progreso de su país. Por eso hay un *plus* de responsabilidad para los que están en la función pública, superior a la empresa privada, porque están manejando el interés general.

Entonces, creo que la dimensión preventiva y positiva para facilitar y premiar conductas positivas es una línea que a veces no hemos ensayado lo suficiente, pero que, cuando se hace, tiene resultados sorprendentes; porque si estamos siempre con el código penal y con el derecho sancionador, blandiéndolo sobre los funcionarios, al final no vamos a conseguir esos resultados.

Insisto, la mayor parte de quienes están en la función pública están para mejorar las condiciones de vida de sus connacionales, para colaborar en políticas públicas de desarrollo y progreso social y eso es un caudal de personal que está dispuesto al bien general.

FRÉDÉRIC BOEHM

Primero, totalmente de acuerdo con lo que dijo Jaime, es mejor prevenir que curar.

Pero también hay que decir que la impunidad es terrible. Es una señal muy grave en cuanto a conducta y al ejemplo. Hay que aplicar lo que hay, pero pedir cada vez sanciones más fuertes. Primero no hay una evidencia académica que muestre que al aumentar la sanción se reduce ningún tipo de crimen. Pero hay que aplicar lo que hay. Hay que asegurar que haya sanciones, eso sí.

El tema es que políticamente es mucho más fácil y mucho más atractivo decir “vamos a aumentar las sanciones, pasamos una ley”. Es fácil, atractivo, suena bien y es mucho más simple que abordar temas mucho menos atractivos, como por ejemplo el servicio civil, la gestión de riesgo interno, mejorar la gestión pública, el financiamiento político, la integridad electoral que muchas veces están en el aval de todo lo que vemos de malo en la administración.

Estos temas son mucho más espinosos, políticamente mucho más complicados de abordar, entonces muchas veces terminamos en estos planteamientos de más sanciones simplemente porque lo otro es más complicado.

Ahora, también hay unos aspectos más preocupantes. Yo lo toqué un poquito en mi presentación, pero sin profundizar mucho. ¿Qué tipo de señal estamos enviando a los servidores públicos si estamos cada vez implementando los controles y las sanciones? ¿Estamos diciéndoles básicamente “ustedes son potencialmente corruptos”, “no tenemos

confianza en ustedes"? Básicamente invertimos la carga probatoria pidiéndoles que demuestren que todos sus ingresos son legítimos, etcétera. O sea, lo que estamos mandando es una señal de desconfianza. Pero es muy malo que cuando nos sentimos desconfiados no desarrollamos una reciprocidad positiva hacia el empleador, hacia la organización, hacia el servicio público. Y entonces, es mucho más probable que podamos justificar acciones no éticas si estamos trabajando bajo esta presión: "me lo merezco", "ellos también lo hacen", "de todas formas no les interesa que yo tenga un buen ambiente laboral", por ejemplo.

El liderazgo es clave para mostrar buenos ejemplos. Cada jefe puede jugar un papel muy importante.

Jaime mencionó un punto. ¿Por qué la gente va a la administración pública? O sea, el tema de selección. Y ahí me parece interesante una práctica de Australia, que en esencia invirtieron la lógica de la selección. No están mirando primero las capacidades técnicas (qué tipo de formación tiene, qué diplomas tiene, qué experiencia laboral tiene), sino más bien está primero mirando si la persona que aplica está alineada y de acuerdo con los valores del servicio civil, con los valores públicos, y luego en la segunda etapa están mirando las capacidades técnicas.

El cuello de botella está más bien en los valores. Gente técnica, capacitada, hay; pero gente dedicada al servicio público, quizás hay menos. Entonces en Australia están mirando primero esto y luego las capacidades técnicas. Es solo un pequeño ejemplo de cómo podemos implementar aspectos de integridad en un proceso de selección.

JANEYRI BOYER

¿Hay alguna forma de medir en un proceso de selección que una persona es íntegra? ¿Cómo medirlo? ¿Podríamos decir que este componente de integridad es objetivamente mensurable? ¿Cómo medimos integridad, valores, vocación de servicio?

FRÉDÉRIC BOEHM

Fácil no es. En algunos países, por ejemplo, se usa el polígrafo. Eso, por ejemplo, me parece horrible, manda una señal fatal. Lo entiendo para algunos puestos, como el de fiscal, pero generalizarlo para el servicio civil me parece horrible.

Después, en la psicología hay tests, exámenes que buscan ver en algunas respuestas la manera cómo uno responde. Sinceramente desconozco esto, soy un poco escéptico, porque creo que es relativamente fácil prepararse. Quizás más interesante me parece poner a los candidatos en una situación de dilema ético donde no hay respuesta fácil

y pedirles un razonamiento para su decisión. O sea, por qué tomó esa decisión en esa situación que es un área gris. Eso quizás te da más indicios sobre cómo es el razonamiento de esa persona en términos éticos. Pero ningún test va a ser objetivo al 100%.

Además, también sabemos que las personas se adaptan al contexto. No es suficiente hablar de que las escuelas o universidades tienen que promover valores, cultura en valores. Sí, todo eso es importante, pero no hay que desconocer la fuerza que tiene la cultura organizacional y lo buenos que somos en adaptar nuestros comportamientos de acuerdo a la situación.

Podemos ser personas muy distintas en el ambiente laboral y en el ambiente familiar. Y por eso es también tan importante pensar también en las medidas en el lugar de trabajo, después del contrato.

JANEYRI BOYER

¿Se pueden generar indicadores de medición de políticas que disminuyan la corrupción en las entidades públicas? ¿Cómo está la experiencia en la OCDE, por ejemplo? ¿Hay indicadores al respecto o datos claves que nos permita ver qué tan corrupta o menos corrupta puede ser una entidad?

FRÉDÉRIC BOEHM

Depende especialmente del enfoque. Si queremos medir la corrupción, tenemos un gran problema porque la corrupción de por sí es multifacética y, por otro lado, es escondida por definición. Es decir que vamos a ver solamente los casos que fallaron, que fracasaron, que detectamos.

Podemos medir, podemos preguntar por la percepción, pero tenemos todos los problemas con el índice de percepción.

Hay preguntas que buscan más ver la victimización: "¿le ha tocado pagar un soborno?", "¿conoce a alguien que...?" O sea, buscan ocurrencias reales. Pero entonces estamos mirando prácticas muy específicas, sobornos que se pagan. Un ciudadano común, o el servidor público, no va a ser víctima o testigo de un soborno de alto nivel en compras públicas o en situaciones específicas, difícilmente tiene un acceso directo a esos procesos. Entonces, siempre hay que ver qué se está midiendo de verdad con estos indicadores.

Luego hay indicadores de políticas, de medidas anticorrupción, de integridad. Ahí sí se pueden medir, monitorear también la implementación de estas medidas en diferentes niveles. Los insumos, los productos que salen, el uso que se hace de estos productos y quizás el impacto. Eso depende mucho de las medidas.

A un nivel más macro, estamos en la OCDE desarrollando múltiples indicadores para medir los trece principios de nuestra recomendación de la OCDE sobre integridad pública. Y es una serie de indicadores de diferentes fuentes: datos administrativos, si es posible; *check list* legal (existe una ley); prácticas (¿se usa?, ¿cuál es el uso de algún instrumento o canal de denuncia?). Estamos en una fase piloto.

La medición no es fácil, pero es posible. Hay que prestar mucha atención a qué se mide y cómo se mide. También hay que tener en cuenta que cuando tú empiezas a medir una cosa, se crean incentivos muy poderosos para que la gente cumpla con esa medición. O sea, cuando empiezas a sacar un índice cualquiera, al día siguiente tu jefe te va a decir "mira, yo quiero mejorar en este índice, ¿qué tengo que hacer?". Si el índice no capta lo importante, orientas la política quizás en algo que no es importante.

JANEYRI BOYER

A veces los comportamientos cambian en función a la observación. ¿Consideras que el trabajo a distancia u otras formas similares de trabajo puede incidir en la observancia de los valores éticos que han de guiar la actuación del servidor público?

FRÉDÉRIC BOEHM

Lo que estamos viviendo ahora es un inmenso experimento a escala global y la respuesta a esa pregunta la vamos a ver en uno o dos años. Yo creo que por un lado hay una gran oportunidad en el teletrabajo porque demostró que no vale el tiempo que yo estoy sentado en un escritorio por día en una oficina, sino las tareas que hago y los objetivos que cumplo.

Ahí hay una oportunidad de orientar el servicio público, la administración pública, más hacia resultados, en todos los niveles. No importa estar pidiendo cumplir con las ocho horas en la oficina, sino cumplir con ciertas metas u objetivos. Y eso permite también vincular estos objetivos y lo que cada uno hace a una meta más alta, más grande, o sea, sentirse parte de algo, de un logro, de un esfuerzo común, para mejorar un servicio a los ciudadanos en salud, educación, trámites. Liliana Caballero dijo en algún momento: "saber que todos los ingredientes hacen la pizza", y saber que cada ingrediente es importante, desde los más altos niveles hasta los más bajos.

Entonces ahí podría haber una oportunidad para crear ese sentido de pertenecer a algo, a un objetivo más grande, pero también hay riesgos. Por ejemplo, gente que entra al servicio en estos momentos es muy difícil transmitir vía *Zoom* una cultura organizacional. Claro, se hace una presentación, quizás se le manda el código, pero no está inmerso en esa cultura. Básicamente, muchas de las cosas que mencioné parten del principio de una organización con un líder que los acompaña durante el día. Esa

interacción desaparece, o por lo menos es muy distinta en el teletrabajo. Pero son más interrogantes que respuestas. Cualquier organización va a tener que buscar soluciones de cómo lidiar con esto.

JANEYRI BOYER

Yo también tengo más preguntas que respuestas en este tema, porque ahora que volví a ser funcionaria lo vivo directamente en la organización y constituye un desafío para todas las organizaciones públicas; me imagino que también para las privadas. Pero a veces las organizaciones públicas son tan grandes que esto puede ser muchísimo más retador.

La cotidianidad de cómo vas construyendo relaciones es un elemento importantísimo dentro de la cultura organizacional y dentro de esta suerte de relación entre jefe y colaboradores y en esta cultura de integridad. Como lo mencionaba Jaime: predicar con el ejemplo. Yo creo que ahí hay veces que se separa la paja del trigo cuando hay cosas que son definitivamente contrarias a la ética, pero a veces es un tema de comunicación. A veces estamos en un modo desconfianza que es bien fácil creer que hay algo malo que se está "cocinando" y la interacción lo ayuda a paliar, pero cuando no nos vemos puede ser un poco más difícil.

¿Se podría decir que los servidores civiles solo cumplen una función a pesar de que pueda ser no ético lo que le mande el gobierno de turno o por ejemplo una dictadura, e incluso el ministro o ministra de turno, el jefe de turno?

FRÉDERIC BOEHM

No todos los valores son éticos. Hay valores profesionales, valores democráticos. Y yo pienso que en este caso respondería que va en contra del valor democrático. Hay claramente prácticas criminales, y si un servidor ahí cumple su función cometiendo un delito, claramente hay algo que no está bien.

Pero más allá de esto, no debemos olvidarnos de que los gobernantes de turno han sido electos en base al voto y representan al pueblo peruano —en este caso— y tienen que laborar en el interés de los peruanos y no de algunos intereses particulares.

JANEYRI BOYER

Como Jaime señaló en su exposición, el derecho administrativo puede definirse como un derecho del poder para la libertad solidaria de las personas, es decir, independientemente del gobernante de turno, finalmente los servidores y servidoras públicas nos debemos a los intereses públicos y hay que procurar trabajar en ese sentido.

FRÉDERIC BOEHM

Permíteme una anécdota. Yo llevo mucho tiempo trabajando en América Latina, conozco varios países, pero de casualidad me tocó el año pasado trabajar sobre Finlandia. Y tuvimos unas entrevistas, entre otros con el exministro, y él dijo casi de casualidad: "De todas formas, como ministro, como político, no tengo mucha discrecionalidad, de hecho, porque hay burocracia —los servidores públicos de carrera— que siempre me están diciendo 'un momento, hay esta ley, esta política que ya está en camino... no podemos...'". Hay un margen de maniobra para las políticas que existe. Ojalá, porque la idea es que en una democracia haya diferentes opciones políticas, pero el margen es controlado, es pequeño. Y el control viene en gran parte por los servidores públicos profesionales. Y eso es algo que en América Latina muchas veces no hay.

JANEYRI BOYER

Sobre la institucionalización de la burocracia, Eduardo Dargent, un profesor de la Universidad Católica, ha escrito algo sobre la burocracia institucionalizada del Ministerio de Economía y Finanzas, y cómo funciona, sus pros y contras. Sobre el entorno que tú señalas, cómo una burocracia institucionalizada, con los mejores valores públicos que es por lo que siempre se tiene que apostar, puede ser un real contrapeso a una decisión política arbitraria de muchas maneras. Creo que eso puede funcionar con un servicio civil profesionalizado.

FRÉDERIC BOEHM

Al mismo tiempo, también, en una entrevista con la presidenta de la entidad fiscalizadora superior de Finlandia, ella dijo que su sistema de control externo se basa en la confianza, el costo del control es mucho más bajo cuando tienes un sistema así, profesionalizado, en base a valores y hace el control interno y externo mucho más eficiente.

JANEYRI BOYER

Sí, culturalmente somos muy muy diferentes. A mí también me ha tocado ver un poco Honduras y Argentina, y también era esa lógica. Cuando tienes como punto de partida la desconfianza, la estructura se hace más engorrosa y probablemente es por eso tenemos normas tan engorrosas como las normas de contrataciones o las normas de control, pero son parte de los desafíos que tenemos como Estado.

FRÉDERIC BOEHM

Y no quería con eso decir que el modelo finlandés es válido para el Perú, solamente quería decir que existe este "mundo paralelo" distinto que puede ser una aspiración hacia donde uno quiere llegar en algún momento.

Conclusiones de la mesa

Relatoría: Catherine Trujillo

- Si fuéramos más preventivos no tendríamos que utilizar la dimensión punitiva.
- Las materias de prevención y precaución sirven para evitar que se consolide aquello que va en contra de la ética pública.
- La mayoría que trabaja en la función pública sabe que su labor repercute en los ciudadanos. La función pública se basa en intereses generales y no propios.
- Promover la integridad no solo desde una mirada punitiva sino preventiva. Se debe desarrollar un estímulo positivo. La dimensión preventiva y positiva es una línea que debemos ensayar para tener mejores resultados. Además de llevar mensajes claros y fomentar la formación del personal.
- No existe evidencia que diga que la sanción reduce los crímenes. Políticamente es mucho más fácil y atractivo decir que se va aumentar la sanción. Mucho más complicado es abordar temas como el servicio civil y la meritocracia.
- Medir la Integridad no es una tarea fácil, existen diferentes tipos de indicadores, tanto a nivel macro como micro.
- El trabajo remoto es una oportunidad para medir el trabajo de los servidores por productos y resultados, y no en base a horas. Además de afianzar y fidelizar el trabajo de cada uno de los miembros de una organización. Un riesgo del trabajo remoto es poder transmitir la cultura organizacional, especialmente con personal nuevo.
- El tema de liderazgo es clave para mostrar buenos ejemplos.
- El cuello de botella quizá no va por el tema de las capacidades de los servidores públicos sino en la falta de valores.

PANEL 1

INTEGRIDAD Y SERVICIO CIVIL

25 de marzo

15:00-16:30 hrs.

Video

Pack participante

Expositores	Manuel Villoria Mendieta María del Rocío Villanueva Flores Eloy Munive Pariona
Moderador	Alejandro Ponce San Román
Relatora	Erika Burger Quezada

Referencias de los expositores

Manuel Villoria Mendieta

Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Tiene cinco secciones de investigación y transferencia, y tres tramos de docencia acreditados. Además, es director del Máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, y dirige el Observatorio de Buena Gobernanza y el Máster de Gestión de Seguridad en Crisis y Emergencias de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

María del Rocío Villanueva Flores

Doctora en Derecho por la Universidad de Castilla La Mancha y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde actualmente ejerce como decana de la Facultad de Derecho.

Eloy Alberto Munive Pariona

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, magíster en Corrupción y Estado de Derecho por la Universidad de Salamanca y magíster en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Ha sido consultor del Banco Mundial y del Fondo de Población para las Naciones Unidas. Actualmente se desempeña como Secretario de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y como docente universitario de la Escuela Profesional de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Ponencia de Manuel Villoria Mendieta

Muchísimas gracias por la invitación. Estoy encantado de estar con todas y todos ustedes. Como siempre, es un gusto trabajar con los amigos y amigas de SERVIR y el objetivo fundamental de esta presentación será analizar de forma sumaria —pues no tenemos tiempo para ir a detalles— tres perspectivas diferentes de la conexión entre integridad y servicio civil.

En primer lugar, se puede estudiar la integridad en la selección del personal del servicio civil. ¿Cómo podríamos seleccionar a las personas considerando como una variable fundamental la integridad?

Segundo, se puede tratar de incentivar la integridad en los ya seleccionados ¿cómo fomentar la integridad en el servicio civil?, ¿cómo fomentar que la gente sea íntegra?

Un tercer elemento sería entender el servicio civil como un elemento fundamental de la integridad de una sociedad y de un gobierno: el servicio civil imparcial como componente de las políticas de integridad nacional. Vamos a intentar ver todas estas variables, todos estos componentes.

- **¿Qué es la integridad?**

Creo que es fundamental que reflexionemos sobre el propio concepto. Hablamos de integridad constantemente. Muchas veces pienso que se usa 'integridad' para evitar hablar de corrupción. Creo que realmente la integridad va mucho más allá de la corrupción, mucho más allá de la ausencia de corrupción.

En primer lugar, ¿qué es la integridad como concepto? Cuando hablamos de integridad, ¿de qué estamos hablando? Para empezar, la integridad es una virtud, es una cualidad personal. Cuando hablamos de integridad a nivel abstracto y general no podemos obviar este hecho: la integridad está en las personas; debe ser fundamental para ellas.

La integridad implica una capacidad deliberativa y discriminadora para elegir los caminos, los deseos mejores que como seres humanos consideramos que debemos elegir y,

posteriormente, ser coherentes con esa elección. Obviamente exige una actividad previa de clarificación de qué es lo más importante para cada uno.

Cada una y cada uno de nosotros debemos ser capaces de pensar seriamente qué es lo más importante para nosotros en la vida. Esa clarificación implica, a partir de ese momento, un camino a seguir; implica, en consecuencia, la asunción de motivos o de compromisos personales de forma autónoma y de forma racional.

La integridad implica necesariamente que nosotros, de forma autónoma y racional, reflexionamos sobre qué es lo que queremos hacer, adónde queremos ir, cuáles son los caminos esenciales para seguir en nuestra vida. Y luego, hay que tener la capacidad de actuar de acuerdo con las propias convicciones. Alguien que no tiene claro sus compromisos, que los traiciona, que se autoengaña, no puede ser íntegro. Esa sería una primera reflexión.

La siguiente reflexión es desde una visión más deontológica. Uno actúa moralmente —para empezar— cuando define autónomamente su camino y define unos principios que tienen que ser universalizables. No son válidos solo para mí, sino unos principios que entiendo que son válidos para toda la humanidad y tengo que tratar de buscar y de alcanzar su logro.

Si no tenemos integridad, por muy claros que tengamos los objetivos, por muy claros que tengamos los fines, por muy claro que tengamos el camino, nos dejaremos llevar muchas veces por los deseos, por las pasiones de cada momento, y entonces, al final, traicionaremos nuestra elección y nuestra libertad. Alguien es libre cuando define un camino y lo sigue; y es esclavo cuando sabiendo por dónde tiene que ir, no va porque las pasiones le pueden.

Obviamente, este constituirse como un agente moral que define un camino y que cada día lucha por llevarlo adelante requiere un esfuerzo y un sacrificio enorme para ser coherente, una exigencia muy fuerte con uno mismo.

La integridad, además, hay que verla más allá de la individualidad, más allá de mí mismo, encerrado en mí mismo, en mi propia integridad. Ensimismado, no soy verdaderamente íntegro. La integridad está vinculada también a la comunidad y a sus problemas, implica una deliberación sobre lo que es valioso y sobre lo que merece la pena perseguir como comunidad, como país, como sociedad. La integridad, en última instancia, implica preocuparse por lo que es importante y necesario para nuestro país y ocuparse en defenderlo, pero defenderlo de forma que uno sea al mismo tiempo respetuoso de los argumentos ajenos, capaz de ver los valores que hay en las ideas de los demás, en sus aportes. Un fanático, un integrista —de ahí viene la

palabra integrista, de 'integridad'— cumple una parte del concepto de integridad que hemos indicado, es decir, define lo importante, lo necesario para él, pero fracasa en la segunda parte porque no respeta las opiniones ajenas, porque no acepta los procesos deliberativos. En suma, una persona íntegra no vale con que defina sus objetivos de forma vaga o improvisada. Cuando uno define sus objetivos, define su camino, define los principios de lo que es importante para él o para ella en la vida; tiene que ser claro conceptualmente, tiene que ser consistente lógicamente, tiene que sostener sus propuestas en una evidencia empírica suficiente, tiene que ser cuidadoso en reconocer las consideraciones morales relevantes.

Hay gente que tiene muy claros sus compromisos, muy claras sus ideas y que tiene fuerza de voluntad para llevarlos adelante, pero su comportamiento puede no ser íntegro. ¿Por qué? Porque lo que defiende no es moralmente asumible. Es decir, alguien que es un nazi —un nacional socialista con todas las consecuencias— puede tener muy claro los objetivos, puede seguir fuertemente su voluntad, no relacionarse con nadie que no sea de la raza aria, etcétera, pero no es íntegro. La integridad implica una búsqueda razonable del bien, una capacidad para deliberar, para escuchar, para ponerse en la piel del otro y para asumir aquello que es consistente, claro y sensato.

En última instancia, hay que entender la integridad como una virtud compleja, una virtud multifacética. Alguien que tiene integridad debe tener unos compromisos con unos principios y unas normas relevantes, pero al mismo tiempo tiene que tener una capacidad de evolucionar, de adaptarse a los cambios de la realidad social, de promocionar la escucha, de no asumir el statu quo de forma fanática; a la vez, debe tener unos rasgos estables de conducta, no puede estar cambiando constantemente. Debemos tener unos principios para saber adaptarnos, pero esa adaptación no puede ser frívola, no puede ser instantánea, tenemos que ofrecer responsabilidad y estabilidad emocional suficiente para relacionarnos con los demás de forma consistente. Entonces, la evolución tiene que hacerse desde una raíz inequívoca de autenticidad que nos haga creíbles y consistentes en nuestras propuestas.

Acabando esta primera reflexión, podemos decir que la integridad es una grapa que sujeta diferentes virtudes en el complejo mundo de la integridad. Esa grapa es el ideal de tomarse la vida en serio. Una persona íntegra se toma la vida en serio, como padre, como compañero, como profesional y como ciudadano. Tomarse la vida en serio es duro, exige —como decía Aristóteles— un esfuerzo en la construcción del carácter, una introspección.

En suma, dicho todo esto, clarificado el concepto, pasemos a situarlo en la esfera social y organizacional.

- **Integridad en la selección del personal del servicio civil**

¿Seleccionar con integridad? Esto implica que se desarrolle con plena objetividad, con igualdad. Seleccionar el personal para el reclutamiento, para el ingreso en el servicio civil, debe hacerse con plena objetividad, con igualdad, con imparcialidad, por comités con competencia técnica para ello, con transparencia y todo ello en función del mérito demostrado para el tipo de puesto para el que vamos a seleccionar y para el tipo de organización; porque alguien en el mismo tipo de puesto de organizaciones muy diferentes puede ser competente en unas y no en otras, puede adaptarse plenamente a la cultura y misión de unas y no de otras.

Si no hay integridad en la selección, ¿qué es lo que hay? Pues clientelismo, patrimonialismo, endogamia y un daño profundo a la sociedad. Por eso, creo que es fundamental evaluar a las personas por su competencia para el puesto en la organización correspondiente y eso implica evaluar conocimientos, habilidades y actitudes. Los conocimientos y habilidades son, relativamente, más fáciles de evaluar por órganos competentes que las actitudes; las actitudes son más difíciles de concretar y evaluar.

Lo importante es que entendamos las competencias como formas de hacer las cosas que correlacionan con éxito en el puesto de trabajo. Ciertamente, identificar las competencias es realmente complejo porque estas están vinculadas a comportamientos concretos; es lo que hacen aquellos que tienen éxito en determinados tipos de trabajo y en determinadas organizaciones concretas. Se trata de intentar ver qué hacen los candidatos que dan respuestas exitosas a las demandas propias del trabajo, comportamientos que se pueden ver en la realidad diaria del ocupante exitoso del puesto; es decir, el aspirante a un puesto debe demostrar comportamientos que se correlacionan con lo que realmente es exitoso en ese tipo de puesto, en esa organización, y se deben comprobar con la realidad del trabajo. Tal vez tengamos que convalidar esos comportamientos exitosos a través de experimentos, de un trabajo exhaustivo de investigación, para que luego, mediante *assessment centers* y diversos instrumentos de selección, podamos comprobarlos con certeza de que medimos lo importante y necesario; y desde luego, esos comportamientos se deben comprobar a través de un periodo de prácticas de la persona en la organización. En última instancia, es difícil desarrollar este tipo de actuaciones si se quiere hacerlo con plena validez. No obstante, se puede hacer sin tanta complejidad mediante un buen sistema de *benchmarking*.

Luego, esto nos plantea algunos problemas también vinculados a la integridad, como el problema de la discriminación positiva. Si hablamos de igualdad nos referimos a la igualdad de oportunidades y eso en ocasiones puede exigir una cierta discriminación positiva; las cuotas puede que en ocasiones sean instrumentos útiles, pero en todo caso, cualquier persona debe demostrar la competencia. Una cosa es que se establezca algún

tipo de discriminación positiva y otra cosa es que no se demuestre la competencia para el tipo de puesto y de la organización.

Evaluar la integridad —que es lo último que les planteo— es muy complicado: hay que tener mucho cuidado con los aspectos psicométricos, de fiabilidad y de validez de los *tests*. Siempre hay el social *desirability bias* —el sesgo de deseabilidad social—, es decir, cuando se plantean cuestionarios o *tests* sobre integridad, la gente dice lo que debe decir, no lo que realmente piensa o siente o aquello que estaría dispuesta a hacer.

Entonces, evaluar los conocimientos legales y normativos en materia de integridad no es difícil; evaluar habilidades como la capacidad para resolver casos éticos complejos tampoco es tan difícil. Lo difícil es evaluar las actitudes, la sensibilidad moral, la motivación moral, la coherencia moral, y el problema inicial está en definir bien la integridad de forma clara, por eso hemos empezado con esta definición.

- **Integridad: Cómo fomentar la integridad en el servicio civil**

La otra gran cuestión es: ¿cómo fomentar la integridad en el servicio civil?, ¿nuestras sociedades actuales promueven la integridad tal y como lo hemos definido antes?, ¿nos llevan a pensar seriamente, a tomarnos la vida en serio, a preocuparnos por la sociedad, por la comunidad, a intentar ser coherentes, a escuchar a los demás? y ¿nuestras organizaciones permiten el pleno ejercicio de esta integridad de la que estamos hablando?, ¿podemos decir que la integridad personal es indiferente al entorno social y organizativo en el que vivimos?, ¿es algo meramente íntimo? Yo creo que no.

Es obvio que las sociedades y las organizaciones pueden ser enemigas o favorecer la integridad. A veces hacen las dos cosas, pero sin lugar a dudas, las sociedades y las organizaciones nos pueden incentivar hacia la integridad o desincentivar; nos pueden formar en la integridad o nos pueden formar en el egoísmo destructivo. En consecuencia, las organizaciones también tienen un componente y una responsabilidad fundamental en la generación de integridad entre su gente.

Entonces, pensar en los incentivos y desincentivos que generan nuestras sociedades para acercar o alejar la integridad es algo que tomaría mucho tiempo, pero les animo a que piensen si nuestra sociedad —peruana o española— ayuda e incentiva la integridad o no; porque si no, tenemos que replantearnos muchas cosas como sociedades: ¿qué tipo de personas estamos generando?, ¿qué tipo de sociedad estamos generando, al promover determinados tipos de personas? Si queremos una sociedad que alcance los objetivos de desarrollo sostenible, una sociedad equitativa, con cohesión social, con un estado de derecho fuerte, que respete el medio ambiente; entonces necesitamos generar unas

virtudes ciudadanas que nos permitan llegar a ese reto, agrupadas en torno a esto que yo he llamado integridad. ¿O es que pensamos que podemos construir una sociedad estupenda con gente que no lo es? ¿Podemos generar una sociedad equitativa, justa con gente que es egoísta, insolidaria? Creo que no. De ahí que solo de la sinergia entre la generación de buenas instituciones que incentiven, que lleven en sí mismas su vocación de integridad para el país y el fomento del desarrollo moral, a través de una educación cívica intensa de todos nuestros niños y de todos nuestros adultos, podremos extraer lo mejor en este ámbito; una sinergia que nos permitirá conseguir sociedades más justas, más sostenibles y más seguras.

Al final, las organizaciones públicas y privadas, que están legalmente constituidas en una sociedad democrática, son pilares de un sistema social justo si están construidas sobre sólidas bases morales, si cumplen su misión social, si cooperan y promueven la integridad de sus miembros. Con esto planteo que todas las organizaciones —cada empresa peruana y cada organización pública peruana— tienen que formar en integridad y desarrollar la integridad de sus empleados, pero al mismo tiempo tiene que cumplir su misión social, y la misión social de SERVIR es una, la misión de cualquier magistratura es otra, la misión social del parlamento, otra. Cada uno tiene que cumplir la misión para la que ha sido construido y cumpliendo su misión están cumpliendo con los fines, cumpliendo con la integridad del país, pero al mismo tiempo tiene que formar a su gente para que actúe de forma íntegra y ayuden a que esa organización sea íntegra y cumpla sus fines. Es decir, si las organizaciones generan objetivos irreales, incumplen las normas y la misión para la que nacen, promueven el engaño, ocultan información, al final ¿qué están haciendo? Están promoviendo entre su gente conductas antisociales y contrarias a los fines de una sociedad que queremos que sea justa y decente.

Las organizaciones tienen una responsabilidad en la construcción de integridad colectiva. La integridad es algo personal, pero a mí me pueden dificultar o ayudar a ser íntegro, y las organizaciones tienen que ayudarme a ser íntegro, sobre todo como profesional. Cada uno en su organización, cada empresa, tiene una obligación de cumplir con las normas, de cumplir con el derecho y lógicamente de intentar ganar dinero; porque una empresa está también para ser rentable, pero nunca puede ser rentable sobre la base de la mentira, de la corrupción, del fraude, del daño a sus clientes; porque, si no, ella misma se está generando las bases para su destrucción y para la destrucción del sistema de mercado.

Además, se atenta contra la integridad, dentro de una organización, si las políticas laborales promueven una lealtad extrema, la hipocresía, la traición, la competencia salvaje, desincentivan la ética de sus empleados e impiden las sinergias positivas que todos podemos conseguir. Las organizaciones son tractores de integridad o bien son rémoras para la integridad.

¿Cómo fomentar en última instancia esto en el servicio civil? Obviamente, la integridad de los miembros, a través de un sistema holístico, implica desarrollar dentro de cada organización un sistema de integridad con sus códigos éticos, sus evaluaciones de riesgo, sus buzones de denuncia, las protecciones a los alertadores, la gestión de los conflictos de interés, la formación y la consulta permanente sobre temas de integridad para dar un servicio a la sociedad, para conseguir una sociedad íntegra.

- **La imparcialidad del servicio civil como componente esencial de la integridad colectiva**

La buena gobernanza de una sociedad que queremos íntegra exige una administración que sea imparcial, respetuosa de la legalidad, transparente, que rinda cuentas, que sea eficiente, participativa, equitativa. De todas estas cualidades, me concentro ahora en la imparcialidad en el servicio civil, que es la clave de la calidad de una buena administración. Es una cualidad que hace que la administración actúe de forma rigurosa en el cumplimiento de la ley, de una forma que no es alterada por consideraciones o relaciones privilegiadas, por preferencias personales. Me da lo mismo que usted sea de mi familia, me da lo mismo que sea de este partido o que sea de este otro; yo creo que usted tiene la obligación de cumplir la ley y yo tengo la obligación de aplicar la ley con imparcialidad, con objetividad. En suma, la imparcialidad de la administración es tratar a la gente por igual, con independencia de cualquier relación especial, de preferencias o de simpatías personales. Eso es algo fundamental.

Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera. Donde hemos visto que se ha implantado una administración imparcial con un servicio profesional y civil de carrera, las posibilidades de desarrollo económico y consolidación del estado de derecho se han incrementado enormemente. La imparcialidad correlaciona con baja corrupción, también con mayor equidad y con igualdad; sin duda, afecta a la efectividad y permite que el bienestar ciudadano se expanda, permite que la gente viva mejor. Para ello, la selección por mérito, la protección frente a despidos injustos y politizados, la carrera basada en el esfuerzo y en el trabajo bien hecho son generadores de integridad colectiva.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Ponencia de María del Rocío Villanueva

Cuando Janeyri, mi amiga y colega de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, me invitó a ser parte de este panel le señalé que había trabajado temas de corrupción judicial, que esa era la perspectiva desde la cual yo había trabajado, y que pensaba que haría una intervención vinculada a ese tema. Pero cuando empecé a preparar esta presentación, me pregunté ¿a qué nos referíamos cuando hablábamos sobre integridad? Por eso mismo voy a dividir esta presentación en cuatro partes.

En la primera —aunque ya ha hecho una excelente presentación el profesor Villoria— voy a intentar responder a la pregunta ¿de qué hablamos cuando hablamos de integridad y servicio civil? Lo voy a hacer desde una perspectiva filosófica porque yo soy profesora de Filosofía del Derecho.

En segundo lugar, voy a hacer una breve referencia al derecho, a los principios constitucionales y a la función pública.

En tercer lugar, revisaré la corrupción y el efecto destructivo que tiene esta en el sistema, principalmente en el ordenamiento jurídico.

Y, en cuarto lugar, las virtudes públicas y la responsabilidad moral, que creo que enlaza muy bien con lo que acaba de decir el profesor Villoria.

- **¿De qué hablamos cuando hablamos de integridad y servicio civil?**

Cuando preparaba esta presentación revisé algunos documentos normativos para intentar encontrar algún tipo de definición de integridad y revisé la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción que ha sido aprobada mediante Decreto Supremo 092–2017–PCM, y lo primero que uno advierte es que no hay ninguna definición de integridad. En cambio, sí hay una definición sobre corrupción. Y si uno revisa también la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, identifica el uso del término

integridad: en el artículo 11, la integridad parece ser un atributo de los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público, pero el artículo siguiente habla de integridad como una característica de las entidades privadas. Entonces, en el primer documento no hay ningún tipo de definición. En el segundo tampoco se define, pero se utiliza este término para las personas, los funcionarios públicos y también para las entidades, y en el caso específico, privadas. Por eso creo que es importante que la Carta Iberoamericana de la Función Pública establezca como un criterio rector de la función pública la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos.

Y creo que también es importante recordar que esta misma Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que "los Estados, en el marco de los principios de sus ordenamientos jurídicos, promoverán la integridad, honestidad y responsabilidad" (artículo 8).

En esta intervención voy a utilizar el término integridad como una virtud, pues las virtudes son rasgos de carácter que están asociadas a otras como la honestidad y la responsabilidad. Pero me voy a centrar en la responsabilidad y en la virtud de la responsabilidad moral. Es decir, voy a hablar de la integridad como un atributo de las personas y me voy a referir más concretamente a los funcionarios y funcionarias públicas.

- **Derecho, principios constitucionales y función pública**

Como segundo punto, voy a recordar cuáles son las características del derecho de nuestras democracias contemporáneas, que tiene una doble dimensión, tiene una dimensión autoritativa porque sin duda es el resultado de actos de autoridad de los legisladores, de los jueces, de los órganos colegiados de la administración pública. Pero, quiero enfatizar que el derecho en nuestras democracias contemporáneas tiene también una dimensión valorativa, porque el derecho incorpora, positiviza principios de justicia —estos principios universalizables a los que hacía referencia hace un momento el profesor Villoria—, los positiviza en las Constituciones al reconocer derechos, principios tales como la dignidad, la igualdad o la libertad. Y esa incorporación en las constituciones es fundamental porque en los derechos, estos principios constitucionales, van a condicionar el contenido y la aplicación del resto del ordenamiento jurídico.

El derecho, en nuestras democracias contemporáneas, persigue el logro de fines y la consecución de valores reconocidos en la Constitución. Y en esa búsqueda de fines y valores hay un papel absolutamente relevante de la función pública, de los funcionarios y las funcionarias públicas, porque los derechos —los principios constitucionales— condicionan el contenido y la aplicación del resto del ordenamiento jurídico y esto tiene que ver con el papel y las funciones que cumplen los funcionarios y las funcionarias públicas.

- **Corrupción y efecto destructivo del sistema**

Yo he introducido el tema de la corrupción, primero, porque creo que tenemos un país con muy severos problemas de corrupción. He comentado al inicio que me he ocupado de la corrupción judicial, pero sin duda el ámbito judicial no es el único que tiene problemas de corrupción importantes.

En la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se señala que, en un estudio de la OCDE sobre integridad, en el Perú la corrupción es el principal problema porque afecta el desempeño de las instituciones y la optimización del uso de los recursos. (2017, pág. 15)

Y por supuesto, la integridad es algo mucho mayor —y en eso estoy de acuerdo con el profesor Villoria— que la lucha contra la corrupción. Creo que es importante porque la integridad contribuye a prevenir la corrupción, que es de lo que creo que debe tratarse. Sin duda, hay que sancionar la corrupción, pero también hay que prevenirla.

¿Cómo definimos la corrupción? Un acto de corrupción implica el incumplimiento de unos deberes que son institucionales o posicionales. Y este se hace con el fin —con la expectativa— de obtener un beneficio indebido, que puede ser una ganancia económica, que puede ser un favor sexual, alguna ventaja política, etcétera, y es un beneficio para quien lleva a cabo el acto corrupto o para un tercero. (Garzón, 2004; González, 1999)

Pero algo que me parece muy importante de señalar es que los actos de corrupción no suponen necesariamente la violación de una norma penal. Los más graves sin duda suponen la violación de una norma penal, pero no todos ellos implican una vulneración a las normas del Código Penal.

Quiero enfatizar que en los fenómenos de corrupción se requiere la presencia de un decisor: de un agente con capacidad para tomar decisiones y cuya actividad está sujeta a un cierto tipo de deberes (González, 1999; Vásquez, 2007). Y en esta misma línea, quiero enfatizar que la causa última de la corrupción es la decisión de la gente. Y por eso es que es tan importante hablar de la integridad. Obviamente hay otros factores que favorecen o promueven la corrupción: la sobrerregulación, la impunidad (el hecho de que la corrupción no sea sancionada también puede ser un factor que contribuye a ella), también se mencionan los bajos salarios, etcétera. A estos factores sin duda hay que prestarles atención para evitar actos de corrupción, pero quiero resaltar que la causa última de la corrupción es la decisión de una persona.

Estos deberes institucionales a los que me he referido, que son vulnerados por el acto corrupto, son aquellos que contrae la gente de manera voluntaria (Garzón, 2004). Estos

deberes institucionales —sobre todo cuando se habla de la función pública— son complejos, su ejecución se desarrolla a lo largo del tiempo y se definen por su conexión con la promoción de determinados fines o propósitos de la institución pública (Lifante, 2018). Pero estos fines y propósitos que tienen las distintas instituciones públicas a su vez se vinculan con los fines y valores constitucionales; no hay una independencia absoluta. Estos fines que tiene la Digemid (Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas) —para poner un ejemplo actual— sin lugar a dudas se vinculan al valor constitucional de la protección a la salud. Y por eso hacía referencia a la dimensión valorativa del derecho de nuestras democracias contemporáneas.

Una decisión corrupta en el ámbito público es aquella en la cual la persona que decide sustituye los fines y valores por los que tiene que velar en el ejercicio de la función pública por otros distintos. Y por eso se señala que la corrupción tiene siempre un efecto destructivo, porque el beneficio que obtiene indebidamente el agente corrupto, lo obtiene reemplazando los fines que debe perseguir, violando los deberes institucionales (Lifante, 2018).

- **Virtudes públicas y responsabilidad**

En coincidencia con el profesor Villoria, quiero hacer referencia a las virtudes públicas y a la responsabilidad y a la responsabilidad moral. Victoria Camps, una filósofa española, en 1990 escribió un libro que se llama *Virtudes públicas*, donde hace referencia a tres virtudes públicas: la tolerancia, la solidaridad y la responsabilidad. Creo que es bien importante enfatizar que se trata de virtudes públicas que son rasgos de carácter, actitudes, cualidades humanas adquiridas que —según Camps— necesita el ciudadano porque estas actitudes permiten promover la libertad y la igualdad, en definitiva, promover los derechos y principios reconocidos en la Constitución. Y quiero enfatizar el carácter de público porque a veces asociamos la palabra 'virtud' a las virtudes privadas o a las virtudes asociadas al ámbito religioso, pero creo que lo que corresponde —como dice Camps— es referirnos a virtudes públicas, porque son las que favorecen o promueven la libertad, la igualdad, los derechos y la justicia para que tengamos una vida digna, todos y todas. Y se habla de rasgos de carácter, de actitudes, de cualidades adquiridas, porque estas atañen a lo que haría una buena persona —este texto sí hace referencia a la integridad—, una persona íntegra en situaciones de la vida real: ¿cómo decidiría una buena persona frente a un problema que tiene lugar en la vida real? (Pence, 1995)

He mencionado que he trabajado problemas de corrupción judicial, y en el tema de corrupción judicial también uno puede identificar trabajos sobre lo que se llaman las virtudes judiciales, estos rasgos de carácter que tiene que tener un juez para ser considerado un buen juez y que es algo más que cumplir con lo que dice la ley. Pues cuando uno revisa la literatura sobre virtudes judiciales, uno encuentra ejemplos de estas virtudes: el buen

juicio, la prudencia, altura de miras, compasión, valentía, autorrestricción. Pero en países como el nuestro, con severos problemas de corrupción, creo que hace falta recordar que también hay una virtud que es la honestidad, que conviene tener presente. Y esto tiene que ver, por supuesto, con los problemas que enfrentamos en el país.

Y por eso para mí la integridad es una virtud que comprende otras: la honestidad y la responsabilidad. Aquí voy a limitarme a la responsabilidad. Nuevamente citando a Victoria Camps (1990), la responsabilidad es esa disposición a tomar en cuenta las consecuencias de nuestras decisiones. Y creo que esta definición es absolutamente compatible con las ideas que tiene Ronald Dworkin (2014) sobre la virtud de la responsabilidad moral. Me parece que es muy claro cuando señala que las personas moralmente responsables actúan en base a principios. Por eso, la responsabilidad moral tiene que ver con el problema de lo que los filósofos han llamado el libre albedrío. Por eso hacía énfasis en que la causa última de la corrupción es una decisión personal; puede haber factores que contribuyen a la corrupción, pero la causa última es siempre una decisión personal del agente corrupto.

Una forma de no ser responsable —dice Dworkin— es fingir principios que no se tienen ni se respetan, que se proponen como justificación, de la boca para afuera, y más bien se trata de comportamientos que están determinados por el autointerés (2014). Y aquí voy a poner muy brevemente el ejemplo del caso del *vacunagate* y de las vacunas de Loreto. Si algo nos ha sorprendido del *vacunagate* es precisamente ver cuántos involucrados funcionarios públicos, un expresidente de la República, dos ministras de Estado, un conjunto de funcionarios públicos que se vacunaron sin que nadie supiera, muchos de ellos del ámbito de la salud, sabiendo que es una vacuna experimental y que no pueden servir para que los funcionarios públicos se vacunen, mucho menos para vacunar a sus familiares o a sus amigos.

Este escándalo de las vacunas también ha manchado la investigación que hacía una prestigiosísima universidad peruana y, sin duda, también plantea varios problemas sobre la integridad científica, después de este escándalo, después de que se ha discutido ampliamente sobre personas que no están en la lista que ha hecho el Ministerio de Salud o Essalud; que no se pueden vacunar pensando en el interés propio, en el interés de los familiares o de los amigos. Llama la atención que hace poco hayamos tenido la noticia de que en Loreto ha habido un problema también con la vacunación, porque se han vacunado funcionarios públicos y también familiares de los funcionarios públicos que no estaban en la lista de vacunación.

Por eso creo que en un país como el nuestro es importantísimo pensar en la integridad como un atributo que tienen que tener las personas, por supuesto, pero en este caso me estoy refiriendo a las y los funcionarios públicos.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Camps, V. (1990). *Virtudes públicas*. Espasa-Calpe.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y adoptada por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Decreto Supremo 092-2017-PCM.* Lima: CAN. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n.pdf

Dworkin, R. (2014). *Justicia para erizos*. Fondo de Cultura Económica.

Garzón Valdés, E. (octubre de 2004). Acerca de la calificación moral de la corrupción: Tan sólo una propuesta. *Isonomía*, (21), 9-18. https://core.ac.uk/download/pdf/16365897.pdf

Gonzáles Amuchastegui, J. (1999). Corrupción, democracia y responsabilidad política. *Isonomía,* (10), 7-24. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3872113

Lifante Vidal, I. (2018). *Lo público y lo privado*. Montevideo: IBdef.

OECD (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente.* https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es

ONU (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Pence, G. (1995). La teoría de la virtud. P. Singer. *Compendio de Ética* (pp. 347-360). Alianza.

SERVIR (2019). *Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas.* Lima. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1063974/clima-etico-2019.pdf

Vásquez, R. (2007). Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos. *DOXA, Cuadernos de filosofía del Derecho,* (30), 205-216. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13130/1/DOXA_30_30.pdf

Ponencia de Eloy Munive Pariona

He dividido esta presentación en tres secciones: en la primera hablaremos sobre el contexto en el que nos encontramos, después vamos a profundizar en cuanto a la definición de integridad pública y finalmente plantear algunas recomendaciones.

- **El contexto en el que nos encontramos**

Somos alrededor de 1.4 millones de servidores públicos. Esto es algo que no podemos obviar: un gran número de personas que trabaja día a día por la función pública y por los objetivos del país. Somos personas con diversas especializaciones y profesiones. No somos un grupo homogéneo, sino que tenemos diferentes carreras que hemos desarrollado y esto también es un atributo y una característica que tenemos que resaltar.

También son distintas las maneras de ejercer la función pública: hay personas que están ocupando posiciones de toma de decisiones; personas que se encargan de la coordinación y articulación de temas específicos; hay personas que se encuentran en el trato directo al ciudadano, en la provisión de un servicio público; personas que hacen trabajo de campo, de investigación, entre otras actividades. Y todos nosotros, más allá de ser servidores públicos, también somos ciudadanos y naturalmente tenemos diversos vínculos e intereses que acompañan nuestro quehacer. Sin embargo, nos une algo fundamental, que es el servicio público, la atención a la ciudadanía, la gestión de un conjunto de problemáticas que afrontamos día a día.

- **Perú: desafíos y asuntos que requieren decisiones públicas**

El desafío es precisamente la atención de situaciones que son sumamente complejas en todo país y que necesitan una intervención pública, una acción gubernamental. Tenemos problemas de todo tipo: problemas ambientales como la contaminación; problemas sociales como los de salud pública, problemas de organización urbana como el tráfico;

y, también problemas estructurales como la corrupción, que es señalada entre los principales según las encuestas: tanto las de ENAHO como otras que se han desarrollado en la sociedad civil.

Esto es marcado: el principal problema que afronta el país es la corrupción. Todos conocemos las consecuencias que produce la corrupción en el país a nivel económico, social, político y esto es lo que tenemos que afrontar día a día los servidores públicos. Debemos atender justamente esta problemática, planteando soluciones, medidas que puedan gestionar y reducir obviamente las consecuencias y también mitigar las causas.
En el contexto peruano —y esto proviene de la encuesta nacional de percepción de la corrupción (Proética)— se ha hecho un análisis en relación a cuál es la forma en que actuamos frente al fenómeno de la corrupción, y se encuentran tres grupos marcados: un primer grupo, pequeño en porcentaje, pero existe latente, que rechaza en definitiva cualquier acto de corrupción; un segundo grupo de tolerancia media, que si bien no sería partícipe de un acto de corrupción, en caso ocurriera un acto de corrupción que no lo involucre o no le afecte, sencillamente prefiere callar; es decir, la indiferencia y la apatía son un grupo marcado, casi siete de cada diez peruanos (68%). Y otro grupo que lamentablemente considera la corrupción como algo necesario, como esta típica frase que en algún momento de la economía se consideró: "la corrupción es el aceite que mueve los engranajes" y que resuelve trabas burocráticas y complicaciones que se puedan presentar.

Me voy a detener principalmente en este 68%. Siete de cada diez peruanos tiene esta actitud de indiferencia y apatía. Además, el 54% de la población no muestra disconformidad, por ejemplo, con prácticas que obviamente son cuestionables, como buscar a un pariente o amigo funcionario público para que se le favorezca en un servicio público. Y esto genera la problemática que nosotros atravesamos a diario. ¿Cuál es esta problemática? Pues que la balanza que deberíamos tener en la función pública, donde deberíamos dar una preeminencia —valor absoluto— al interés común, se desequilibra y se empieza a decantar por intereses de carácter personal, amical, económico, comercial, y es allí donde se produce el quiebre con respecto de los objetivos que se deben perseguir en la función pública.

- **¿Dónde se aprenden (en primer lugar) los principios o valores éticos que consideras más importantes?**

En el caso de los servidores públicos, al preguntarles dónde aprendieron los principios y valores éticos que consideran más importantes —del Test de Percepción del Clima Ético que realizó la Autoridad Nacional del Servicio Civil en 2018—, señalan que los valores y los principios vienen en un 98%, de padres, abuelos y familia, en general. De este sector que habíamos visto anteriormente, de tolerancia media. Es decir, los valores que estamos

trayendo a la administración pública —y que el funcionario público reconoce que vienen de la familia— son en su mayoría de familias que tienen todavía esta indecisión. Si bien no cometerán un acto de corrupción, aún mantienen una actitud pasiva frente a ella.

Otro mensaje que podríamos señalar es la necesidad de enfatizar en el trabajo que deben hacer las entidades públicas para fomentar un desempeño ético adecuado: que los propios servidores públicos en algún momento reconozcan que el trabajo de fomento de los principios y valores no solamente debería venir de la familia nuclear, sino también de los lugares donde ellos realizan sus labores diariamente.

También en este test de clima ético a funcionarios públicos a nivel regional, se hizo esta pregunta: "A partir de la siguiente serie de actividades que pueden ser consideradas como poco éticas, ¿con que frecuencia cree que se producen en la región donde trabajan?" Donde se indica "a menudo o casi siempre" —es decir, aquellas situaciones que se dan frecuentemente— aparece: favorecer amigos o compañeros, utilizar fondos y bienes públicos, dictar intencionalmente una resolución injusta, discriminación por razones políticas, retrasos innecesarios por falta de diligencia, defender los intereses de grupos o lobbies para mantener un puesto tras el cese, priorizar los intereses personales sobre la ciudadanía. En fin, prácticas que notoriamente están vinculadas a una interferencia indebida de consideraciones que son ajenas al trabajo en la función pública y que debemos evitar. Esta es la realidad que vivimos nosotros y que tenemos que transformar, pues es un reto importante para el funcionario público del bicentenario.

- **¿Qué nos dicen los funcionarios públicos al respecto?**

Se hizo en una consultoría realizada por GIZ cooperación alemana (2018), en la cual el consultor Fernando Hurtado hizo una recolección de información muy importante y encontró lo siguiente: 56% de los servidores públicos encuestados señalaron que se perciben dudas sobre la integridad al referirse al trabajo del sector público. Basta que se refieran al sector público y de manera automática se asocia a dudas sobre su integridad; se perciben apenas se hable de la función pública y del sector público. El 66% de los encuestados señala que las denuncias de corrupción y los cuestionamientos a la integridad de algunos funcionarios perjudica no solamente la reputación de los involucrados sino también la reputación general del funcionario público. Es un daño reputacional que se extiende a todo el marco de la función pública, ocasionado por prácticas indebidas de unos pocos.

Otra data que obtuvimos es que actuar éticamente en el trabajo se vuelve más sencillo si existe un clima o una actitud colectiva, es decir, que los colegas también lo hacen. Es bastante difícil luchar a contra corriente cuando vemos o trabajamos en instancias donde

no se hace absolutamente nada para fomentar la integridad o la ética. Necesitamos un involucramiento mayor desde los empleadores. Y otro hallazgo es que no basta con la intuición. Esto es algo que sale repetitivamente en investigaciones: personas que señalan que basan su ejercicio de la función pública en la intuición, en la experiencia ganada durante mucho tiempo. Es un juego de azar, porque la intuición no es suficiente para resolver los problemas éticos en el día a día. Lo que necesitamos son certezas y un entrenamiento permanente para que el funcionario público pueda responder como nosotros lo esperamos.

- **Enfoque de integridad: enfoque de prevención + estándares de cumplimiento + cultura**

Este enfoque que estamos planteando viene del análisis del fenómeno que trae consigo la corrupción. Durante mucho tiempo le hemos dado una preeminencia especial a los delitos concretos que incluye el Código Penal: soborno, colusión, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, entre otros. Y ante esta situación, lo único que se podía hacer era reaccionar, tratar de sancionar los hechos acontecidos y buscar reparar los daños causados.

Sin embargo, este enfoque reactivo no nos ha permitido ver más a profundidad el problema. Aquí usamos la analogía del iceberg, donde la parte visible no es la totalidad del problema, ya que éste es más profundo y se relaciona con prácticas que están normalizadas, pero reprochables, como el uso inadecuado de bienes, conflictos de intereses —algo bastante común pero que a la gente todavía le cuesta entender que muchos casos son de conflictos de intereses—, mal uso de información privilegiada, falta de transparencia, débil meritocracia, ausencia de las normas de conducta que deberían ser claras, y también injerencia política.

Y para atender esta problemática no tan evidente tenemos que plantear una perspectiva diferente: la integridad. Pero no únicamente como una virtud que busca la excelencia, sino como un enfoque de gestión pública. La integridad como un enfoque busca la prevención y el establecimiento de estándares de cumplimiento y generación de una cultura de integridad. Y esto apunta necesariamente a un cambio de comportamiento.

- **¿Cómo generar confianza en las instituciones públicas?**

En la última encuesta de percepción de la corrupción de ProÉtica (2019) se preguntó a la ciudadanía: “¿Cómo podemos generar confianza en nuestras entidades públicas?”. La respuesta parece bastante clara, el 49% respondió: “necesitamos mayor rendición

de cuentas". Además, "necesitamos que entreguen la información cuando se solicita", "necesitamos procesos claros y transparentes, predecibles", "necesitamos que los responsables de las instituciones garanticen la integridad en sus actos", "necesitamos que se admita responsabilidad cuando se cometen equivocaciones" y también "que se vea que los trabajadores están comprometidos con la institución", que tienen un sólido marco referencial que les permita actuar alineados a un conjunto de valores que señalamos como oportunos en el ejercicio de la función pública.

- **Integridad pública**

Sobre la integridad pública, deberíamos tener dos miradas: una mirada en la cual la integridad pública es una virtud de excelencia que aspiramos todos a alcanzar. Es una definición aspiracional porque la integridad no tiene un límite, sino siempre se puede ser mejor, basada en la coherencia que debemos mantener entre lo que decimos, pensamos y hacemos.

Por otra parte, la definición de integridad como un enfoque que busca evaluar las conductas y el desempeño ético de los servidores públicos; es decir, buscar que ese desempeño ético sea cada vez mejor y alineado a un conjunto de valores y decisiones favorables al interés general, así como fortalecer las medidas de las entidades públicas para gestionar riesgos concretos, faltas administrativas y prácticas cuestionables. No se puede trabajar únicamente la integridad desde un punto de vista personal, necesitamos también tener un punto de vista del clima organizacional.

¿Qué es lo que está en juego? El interés general, proteger el bien común y esto implica ir más allá del mero interés de grupos particulares. Es la eterna lucha que tenemos que sostener porque precisamente allí donde se produce una influencia indebida en la toma de decisiones para privilegiar intereses particulares, lo que se está produciendo es una captura de las decisiones y eso es lo que tenemos que evitar.

El servicio a la ciudadanía —un servicio orientado hacia intereses generales— se basa en estas tres cosas:

- Valor creado por los servicios efectivamente recibidos.
- Valor creado por los resultados y el impacto que pueda generar esta intervención pública.
- Valor creado por la legitimidad —la confianza— que podemos obtener, que es la respuesta de la ciudadanía a la actuación de los servidores públicos.

- La lógica implícita es que respondemos a una principal, que es la ciudadanía, y tenemos que atender sus problemas y demandas.

- **Integridad aplicada a la función pública. ¿Cuáles son las recomendaciones?**

En el caso peruano, la integridad pública como un enfoque —como integridad pública— significa la implementación del Modelo de Integridad Pública. Este modelo tiene ocho componentes que se desarrollan a título personal, como recomendaciones:

-Ser transparente

Tenemos que buscar ser transparentes y trasladar ese principio de transparencia a actos concretos. Y esto significa brindar siempre información fidedigna en el registro de visitas en línea, el derecho al acceso a la información pública, cumplir con la presentación de declaración jurada de intereses, entre otras obligaciones, cuyo cumplimiento debemos asegurar día a día en nuestras instituciones públicas.

-No mantener intereses en conflicto

Tendríamos que librarnos de cualquier influencia indebida que pudiera generar una actuación incoherente con lo que hemos planteado. Y eso se relaciona con no mantener intereses en conflicto y de advertirlos porque en cualquier contexto podría darse una situación de este tipo, ante la que debería haber una respuesta clara, contundente y una explicación de lo sucedido.

-Rechazar ventajas indebidas

Rechazar ventajas indebidas en general: no recibir regalos, obsequios, ventajas ni dádivas. Esto está en la Ley del Código de Ética de la Función Pública. El servidor público no requiere de ningún tipo de retribución externa para la realización de su función. El servicio público se ejerce bajo la idea de generar valor público y para ello no necesita de ningún tipo de retribución por parte del ciudadano.

-Promover el acceso justo a los puestos públicos

Buscamos personas idóneas en puestos de confianza, criterios objetivos en procesos de selección, evaluación de legajos, registro audiovisual en la etapa de entrevistas, y sobre todo algo muy importante que a veces pasamos por alto: siempre hemos dicho que necesitamos meritocracia, necesitamos los mejores profesionales a cargo de la función pública, pero además necesitamos que estos profesionales tengan una fuerte convicción en ética pública, una fuerte convicción en los valores que necesitamos para

que la función pública logre los objetivos que perseguimos. Eso es algo complementario que necesitamos enfatizar cada vez más.

-Conocer las normas y reglas de conducta

Además, es necesario conocer las normas y reglas de conducta. Muchos funcionarios públicos, si bien reciben inducción, esta información se debe reforzar, así como los mecanismos para que el funcionario público tenga claridad y no tenga dudas sobre qué puede y qué no puede hacer. Esto implica no basarnos en la intuición únicamente, sino identificar los impedimentos, comunicarlos, reflexionarlos, debatirlos.

-Identificar los riesgos

La identificación de riesgos es un aspecto trascendental. Tenemos que estar en una continua evaluación de cómo ejercemos nuestro rol, porque hay riesgos que podrían generar prácticas cuestionables, producir inconductas o comisiones posibles de delito, o la relación que podría surgir entre diversos actores, sociedad civil, sector empresarial. Van a aparecer siempre riesgos, y estos tienen que ser mitigados, aliviados y generar mayores oportunidades de mejora.

-Denunciar cuando sea necesario

Otro aspecto fundamental para contrarrestar el "7 de cada 10 peruanos con tolerancia media" es tener una actitud más proactiva frente al problema de la corrupción y para eso un aspecto fundamental es la denuncia. La denuncia no es una opción, es un deber del funcionario público. Ya hemos dicho que somos 1.4 millones de servidores públicos, imaginemos si estos 1.4 millones de servidores públicos estuvieran comprometidos con denunciar cualquier práctica cuestionable. Si sucediera este escenario no tendríamos delitos porque podríamos anticipar muchos problemas.

-Compromiso personal

Y finalmente, el compromiso personal que como servidores siempre tenemos que asumir: todos nosotros —desde la posición en la que nos encontremos— somos agentes principales del cambio. Está en nosotros sostener no solamente una promoción de la integridad, sino una defensa de la integridad. Y esto se vincula con diversos valores depositados en diferentes aspectos: en el patriotismo, la democracia, el país. Esto es lo que tenemos que priorizar.

Quiero hacer un llamado a todos los servidores públicos: si nosotros queremos verdaderamente ser servidores públicos del bicentenario, tenemos que confiar en que nuestras actuaciones van a permitir que nuestro país sea más equitativo, justo e igualitario, y sobre todo libre de corrupción.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

INEI (s.f.). Boletines: G*obernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática http://m.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones-9866/2/#lista

INEI (s.f.). *Estadísticas. Encuestas y registros*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. https://www.inei.gob.pe/estadisticas/encuestas/

Proetica. (s.f.). *Encuesta Nacional de la corrupción en el Perú.* https://www.proetica.org.pe/contenido/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru/

SERVIR (2019). *Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas.* Lima. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1063974/clima-etico-2019.pdf

Debate del panel 1: Las políticas de integridad para combatir la corrupción

ALEJANDRO PONCE (MODERADOR)

Por su volumen, hay dos temas prioritarios para nuestros participantes: el primero tiene que ver con la medición de la integridad: ¿cómo llegar del ámbito de la perspectiva subjetiva de que existe un problema de corrupción a una posibilidad de encontrar indicadores que nos permitan, de forma objetiva, identificarlos?

Y el segundo —que genera mucha preocupación— tiene que ver con la formación en integridad: ¿somos capaces de aprender ya de adultos a ser íntegros?, ¿existe algún estudio que nos diga —por ejemplo— si nuestro vínculo identitario, nuestra condición de varones o mujeres, puede tener influencia en la integridad o en la proclividad a ser más corruptos?

MANUEL VILLORIA

Sobre la medición de corrupción, en principio, hay tres grandes modalidades: la primera tiene que ver con la percepción que tiene la gente sobre cuánta corrupción hay en su país. La percepción suele llevar una sobreestimación, especialmente cuando hay escándalos de corrupción y noticias de corrupción importantes. De repente, la gente cree que hay muchísima corrupción y muchas veces no hay tanta. Y otras veces, la gente cree que hay menos corrupción de la que hay porque no hay ninguna noticia, porque hay un silencio muy fuerte sobre el tema.

Entonces, la percepción de la corrupción está muy vinculada a dos problemas: uno es que cuando se empieza a luchar contra la corrupción salen más casos, entonces la gente cree que hay más corrupción. El segundo, es la existencia del efecto eco, es decir: hay muchas noticias y entonces todo el mundo cree que hay mucha corrupción. En fin, cualquiera de estos elementos, nos hace poner un poco de lado la idea de que la percepción ciudadana nos indica claramente qué es la corrupción.

En Transparencia Internacional —yo soy uno de los fundadores en España— usamos el *Índice de Percepción de la Corrupción (CPI)*, un sistema basado en la percepción, pero de expertos y de directivos de empresas y multinacionales. Es distinto porque estas personas —en principio— deberían tener menos efecto eco, deberían sufrir menos influencia de las noticias inmediatas, deberían tener más en consideración los cambios que se están

desarrollando en un país y saber que puede que esos cambios generen más escándalos. Pero en todo caso, yo personalmente, como evaluador, me he sentido influido muchas veces y entonces tengo que decir que la percepción por parte de expertos también tiene sus problemas, pero es el instrumento más usado.

Otro método es el de la victimización: ¿usted ha tenido que pagar un soborno en los últimos doce meses? Es un método distinto, pero en ese caso medimos esencialmente el soborno y no medimos otro tipo de corrupciones de las que tanto Rocío como Eloy han hablado.

Y finalmente, el último método es el que llamamos "objetivo", que es menos objetivo al final: ¿cuántas causas hay abiertas?, ¿cuántas personas han sido acusadas de corrupción?, ¿cuántas han ido a la cárcel? Ese sería un método ideal si todos los países tuvieran un estado de derecho perfecto. Pero hay países donde nadie va a la cárcel y tienen corrupción por todas partes. Hay otros, donde hay bastantes causas abiertas porque cualquier detección inmediatamente se comunica a la fiscalía, se abre un proceso y se sanciona, con lo cual yo diría que lo mejor es usar todos los métodos y buscar la visión de conjunto para darnos una idea general del tema, aparte de usar últimamente las nuevas tecnologías, los *big data* también, para conectarlos con todo esto.

MARÍA DEL ROCÍO VILLANUEVA

Diría que en el Perú lo que se mide es la percepción a través de las encuestas que hace Transparencia Internacional y en este caso es muy preocupante por el nivel que ocupa en la percepción de corrupción en las autoridades judiciales.

En el Perú, esta forma de medición a la que hace referencia el profesor Villorria, llamada objetiva, en realidad hasta el momento funciona muy poco porque no se denuncian casos en el sistema judicial. No se denuncian casos y de hecho hay un Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional que lleva el Ministerio de Justicia y que también podría ser un indicador —en el caso de los jueces— de cuántos han sido sancionados por corrupción, de hecho, muy pocos. Es decir, para la percepción que tenemos sobre la corrupción judicial, estos indicadores más objetivos son todavía muy reducidos y por eso pienso que es tan importante la labor que desarrolla la Junta Nacional de Justicia.

Sobre cómo formamos en integridad, por supuesto, creo que es importantísimo que la formación empiece desde la casa, pero creo que también la formación universitaria puede contribuir de forma importante. En países como los nuestros, además, es absolutamente necesario algo que notamos con más frecuencia: que faltan modelos de excelencia que contribuyan a la formación de integridad. Por ejemplo, en el caso de los jueces de la Corte Suprema, deberían ser modelos de excelencia profesional y personal para los jueces de las instancias inferiores. Pero hemos tenido el escándalo de los *Cuellos Blancos del Puerto*,

que es lamentable porque están involucrados jueces supremos y fiscales supremos, aquellos que precisamente deberían ser un ejemplo de integridad.

Hay algunas normas que exigen estos rasgos de carácter para acceder a determinados cargos públicos: para ser miembro del Tribunal Constitucional hay que demostrar una trayectoria democrática impecable. Sí que hay ya algunos ejemplos de cómo se van incorporando elementos que apuntan a ciertos rasgos de carácter. Pero creo que aún nos falta muchísimo y cada vez que hay un escándalo de corrupción en el sistema de justicia o en la administración pública pienso cuán importante es tener estos modelos de actuación pública que sirvan en las instancias más importantes, más altas, que puedan servir de referente para los funcionarios y funcionarias más jóvenes que están en carrera. Ese es uno de los principales problemas que tiene el Perú, porque cuando pensamos que hay un modelo, a veces —como ocurrió recientemente— resulta que no lo era en la realidad.

ALEJANDRO PONCE (MODERADOR)

Señor Munive, en la experiencia que tiene, tanto en la Secretaría como en la investigación que ha realizado, ¿ve la posibilidad de generar indicadores que sean más ajenos a lo subjetivo, digamos más objetivables?

ELOY MUNIVE

En efecto, lo que se relaciona con la medición siempre ha sido un problema bastante complicado cuando hablamos del fenómeno de la corrupción. Podríamos decir que han existido diferentes olas en el mundo para medir este fenómeno: una primera ola está conectada con lo que había comentado el profesor Villoria, acerca de la percepción. De hecho, tenemos grandes indicadores mundiales que hablan sobre la percepción de la corrupción: el IPC transparencia, el WGI del Banco Mundial; entre otros. La segunda ola está alineada con la medición de las consecuencias de la corrupción: se mide la frecuencia de casos en los países, el costo de la corrupción —los impactos que pueda generar en el ámbito económico—. Y la tercera ola se basa en medir los efectos y resultados de las acciones gubernamentales. En el caso peruano, tenemos el *Índice de Capacidad Preventiva* de la Secretaría de Integridad Pública. Es un dato que se genera a nivel del análisis del cumplimiento del estándar que hemos establecido con respecto de las entidades públicas a fin de identificar cuáles son las brechas en cada uno de los componentes, para cerrarlas. Esta medición se expresa numéricamente, pero también tiene un análisis que se viene aplicando actualmente en ministerios y entidades del Poder Ejecutivo. Estamos recolectando también a nivel de gobiernos regionales, data que nos permite continuar con la lucha contra la corrupción y el fomento de la integridad.

Integridad pública implica que se pueda materializar, y ya no solamente hablar de visiones o aspectos filosóficos cuando hablamos de ética pública, sino concretamente

poder identificar algunos aspectos en el terreno de la práctica, que los encargados de gestionar el sector público cumplan con lo que está establecido normativamente, y también poder medir que su desempeño —a nivel de comportamiento— esté alineado a valores y normas de conducta bien definidos con el objetivo de priorizar el interés público. Ese es el cambio de orientación que se está tratando de realizar. Hemos hecho bastantes avances con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, del 2017 en adelante. Se ha avanzado bastante con el apoyo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos—OCDE, y de diversos organismos internacionales que han estado expectantes de lo que hemos estado haciendo en el país. Me parece que identificar temas concretos de cómo estamos avanzando a nivel institucional, con una mirada de sistema, es muy importante, debe ser conocido y discutido en todos los ámbitos: académico, público y privado.

ALEJANDRO PONCE (MODERADOR)

Uno pensaría que teniendo personas que ya están en la carrera pública, y tienen un tiempo prolongado de vida laboral al interior del Estado, debería ser posible formar competencias éticas en ellos con mayor probabilidad de éxito que si es que las formamos fuera del espacio público. Entonces, esto supondría que una carrera pública favorece la creación de capital humano más ético que cuando no existe esta carrera pública. ¿Es esto razonable?

ELOY MUNIVE

La universidad es un espacio fundamental para promover los valores, la ética. De hecho, tenemos en nuestra nueva ley universitaria la denominada responsabilidad social universitaria, y debemos utilizar todos estos espacios para fomentar a los futuros profesionales que estén comprometidos con el desarrollo de su país.

A pesar de ello, todavía nos falta mucho para generar cultura de integridad desde estos espacios. Necesitamos integrar mucho más el trabajo que se hace a nivel de las universidades. Hay experiencias muy positivas que se pueden realizar y en algunas universidades se han realizado, pero necesitamos profundizar más. Y es importante corregir que muchas veces se tiene una visión particular por facultad, por escuela, o por universidad, y no tenemos una visión compartida. Sucede en algunas universidades en las que hay cátedras que tienen un trabajo bastante interesante, pero no se encuentra alineado a lo que la universidad o la facultad puede desarrollar. Hace poco hemos hecho una alianza muy importante con la Asociación de Universidades del Perú y estamos desarrollando un conjunto de acciones para poder cubrir esos espacios a nivel de universidades. Tenemos que perseguir que los futuros profesionales estén bien capacitados y también que tengan convicción de que el trabajo que realizan es en pro de una nación más desarrollada y más equilibrada, y recuperar la confianza —que es otro de los aspectos—. Quizás uno de los

indicadores que podemos tener en cuenta para ver cómo nos encontramos en cada uno de estos países podría ser el nivel de confianza que tienen los propios ciudadanos con respecto de la función pública, las instituciones y entidades públicas.

ALEJANDRO PONCE (MODERADOR)

Doctora Villanueva, acerca de la experiencia en la universidad, ¿ustedes podrían identificar este proceso de formación en integridad de forma objetiva en las aulas?

MARÍA DEL ROCÍO VILLANUEVA

En primer lugar, la universidad apuesta por determinados valores, los valores del humanismo, que son en buena cuenta los valores constitucionales. Nosotros reforzamos la importancia de la ética en la enseñanza del derecho: los jueces —en los casos más difíciles que tienen que ver con la aplicación de principios constitucionales— finalmente resuelven problemas éticos.

Cuando el Tribunal Constitucional ha tenido que resolver una demanda de amparo presentada por una señora que padece de una enfermedad que la mantiene en condiciones dramáticas y recurre a él, el Tribunal Constitucional tiene que resolver un problema que tiene que ver con el alcance de la libertad de la vida y de la integridad, y esos son problemas éticos. Por lo tanto, la reflexión ética es fundamental en el razonamiento jurídico, porque en este tipo de casos la respuesta no está en el artículo de un código determinado, sino que tiene que ver con principios, requieren de argumentación jurídica y tiene que ser una argumentación moral: racional.

Y por eso es que la teoría de argumentación jurídica ha tenido y sigue teniendo un importante desarrollo en nuestros países, y por eso es que se estudia, por ejemplo, cuáles son los criterios objetivos que dan carácter racional a la práctica de argumentar jurídicamente en los casos más difíciles donde la aplicación del derecho no es mecánica, sino que requiere argumentación y deliberación. Hoy en día, realmente no es posible separar el derecho del razonamiento moral y por eso he puesto el ejemplo reciente de la demanda de esta persona que sufre de una enfermedad incurable y que recurre al Tribunal Constitucional para que en un determinado momento se le permita decidir si continúa o no con su vida. Y lo mismo podría decir respecto de otros temas que resuelve el Tribunal Constitucional que tienen que ver con la libertad, la igualdad o la dignidad. No es posible escindir el razonamiento moral, crítico, de los problemas más difíciles y muy interesantes que plantea la aplicación de principios constitucionales, que como he dicho sí se han positivizado.

ALEJANDRO PONCE (MODERADOR)

Doctor Manuel, ¿podemos ver con optimismo, entonces, la posibilidad de formar competencias? Si nosotros, como Escuela, quisiéramos la mejor

práctica para aprender con quien haya desarrollado una buena formación en ética, ¿dónde deberíamos buscar?

MANUEL VILLORIA

Yo creo que hay muy buenas experiencias tanto en Holanda como recientemente en el Reino Unido y en algunas universidades estadounidenses. En el caso de América Latina, tanto México como Chile, han hecho esfuerzos muy interesantes y han desarrollado productos bastante sólidos con la ayuda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El PNUD está desarrollando unas prácticas muy sólidas.

Daría cinco consejos fundamentales para la formación en ética: uno es tener claro el poder de la experiencia y el conocimiento previo. Los alumnos tienen que comparar lo que reciben con lo que ya saben. La gente tiene primero que reflexionar sobre lo que sabe y lo que no sabe, porque muchas veces la gente cree que sabe mucho más de lo que sabe en materia de ética o en materia de sus deberes como funcionarios. Otro es que debe haber una involucración activa y variada. La formación en ética requiere una participación muy intensa, con casos prácticos, con debates, etcétera. Tercero, que todo esto tiene que tener transferencia, es decir, transferir esos conocimientos, esas habilidades y actitudes del aula hacia afuera, conectar todo lo que se enseñe con la vida cotidiana de sus organizaciones. Otro elemento fundamental es huir de la idea de que el aprendizaje es algo solitario. No, el aprendizaje es algo muy social. Necesitamos que la construcción de ideas y de conocimientos sobre temas éticos se desarrollen de forma colectiva, en un trabajo conjunto por parte de todos los alumnos. Por último, que la gente tiene que ser consciente de sí misma. Que cada vez que enseñamos a la gente, ellos mismos tienen que saber dónde son fuertes y deben reforzar y donde son débiles y deben mejorar.

Estos son elementos muy importantes de la investigación sobre formación en ética en las organizaciones y en ética profesional que creo que hay que tener en cuenta. Y sobre esto hay experiencias muy interesantes en América Latina y en Europa.

Conclusiones del panel

Relatoría: Erika Burger Quezada

- La corrupción es el principal problema que afecta el desempeño de las instituciones y el buen uso de sus recursos.

- Es importante desarrollar e implementar un buen sistema de integridad interno. Para el Perú, la Secretaría de Integridad ha desarrollado el Modelo de Integridad Pública que considera los siguientes criterios: Ser transparente, no mantener conflictos de interés, rechazar ventajas indebidas, promover el acceso justo a los puestos públicos, conocer las normas y reglas de conducta, identificar los riesgos, denunciar y compromiso personal.

- Es necesaria la aplicación de indicadores para determinar los niveles de corrupción y el desempeño íntegro de las entidades públicas, de tal manera que se puedan identificar brechas que necesiten ser cerradas.

- Formar a los estudiantes universitarios y servidores públicos en integridad, pero desde una visión nacional compartida.

- La formación en integridad de servidores públicos requiere que se valore su conocimiento y experiencia previa, se haga un uso intensivo de casos y que lo aprendido en aula pueda ser aplicado a su realidad.

MESA DE DEBATE 1

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

25 de marzo

17:00-19:00 hrs.

Pack participante

Expositores	Miriam Mabel Ivanega Diego Zegarra Valdivia Richard Martín Tirado Víctor Baca Oneto Romy Chang Kcomt
Moderador	Jorge Shack
Relator	Colbert Puelles

Referencias de los expositores

Miriam Mabel Ivanega

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Magíster en Derecho Administrativo y especialista en Derecho Comunitario. Es directora ejecutiva de la Maestría en Derecho Administrativo y de la Especialización en Derecho de la Regulación de los Servicios Públicos de la Universidad Austral y profesora de postgrado administrativo en diversas universidades latinoamericanas. Directiva y promotora de diversas asociaciones profesionales, como la Asociación Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo (Costa Rica), el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario. Es autora de obras de administración pública, derecho administrativo y empleo público.

Diego Zegarra Valdivia

Se ha desempeñado como vocal del Tribunal del Servicio Civil, coordinador del Área de Derecho Administrativo y del Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es docente principal de Derecho Administrativo en la PUCP, doctor en Derecho por la Universidad de Alicante y cuenta con un máster en Derecho de las Telecomunicaciones y TICS por la Universidad Carlos III de Madrid.

Richard Martín Tirado

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresado de Maestría en Derecho Internacional Económico y máster en Gestión Pública en el Instituto Ortega y Gasset. Es socio fundador de Martin Consultores Abogados y consultor legal externo en materia administrativa de diversas empresas y entidades privadas. Ha sido profesor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad de Lima, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y en ESAN de los cursos de Derecho Administrativo y Régimen de las Concesiones.

Víctor Baca Oneto

Abogado y profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Piura. Doctor en derecho con calificación *cum laude* en la Universidad de Valladolid. Ha sido vocal de la Sala de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi y jefe del área de Derecho Administrativo en el Estudio Ferrero.

Romy Chang Kcomt

Socia fundadora del Estudio Padilla & Chang Abogados. Es profesora y representante de los profesores ordinarios asociados ante la Asamblea Universitaria y ante el Consejo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y miembro titular del Tribunal de Honor de la misma casa de estudios. Doctora en Derecho y máster en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca, donde se graduó con una tesis que obtuvo la calificación *cum laude*. También realizó estudios en la Universidad Pública de Navarra, la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla y en Taiwán, por medio de una beca concedida por la Southern Taiwan University. Sus publicaciones abarcan diversos temas como seguridad ciudadana, trata de personas, sistema de penas, delitos contra el patrimonio y diversos aspectos de la teoría del delito.

Ponencia de Miriam Mabel Ivanega

Buenas tardes a todas y a todos, mi agradecimiento especial a los organizadores de este importante encuentro académico. Es un honor y una alegría compartir este panel con tan queridos profesores.

Voy a exponer en los minutos asignados algunos aspectos vinculados a la responsabilidad administrativa, la que también denomino disciplinaria. El abordaje lo realizaré a partir de algunas decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para considerar los principios generales que resultan aplicables a las investigaciones disciplinarias y que han sido analizados como propios de los procesos penales.

En primer término, pondré de relieve la importancia que tiene la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Aclaro que utilizaré en forma indistinta los términos 'servidor', 'funcionario', 'agente público' o 'personal público'.

- **La importancia que tiene la responsabilidad administrativa de los servidores públicos**

Realmente, uno de los aspectos de la función pública en este siglo pasa por volver sobre los pasos de la vieja doctrina de derecho administrativo y así reinterpretar esta responsabilidad. ¿De qué manera? Recurriendo al verdadero objetivo de ella. Es decir, revisar la doctrina que sostiene que su justificación radica en la preservación del orden interno que tiene la organización administrativa ante la necesidad de que los servidores públicos cumplan con ciertos deberes, prohibiciones, etcétera.

Pero es necesario ir más allá, cruzar la barrera del orden interno sin desplazarla, para ubicarnos realmente en un objetivo que se centre en el Estado Constitucional de Derecho, porque estoy convencida de que la finalidad de la responsabilidad administrativa radica en el ejemplo que debe darse ante la sociedad, sin perjuicio de que también contribuye a la realización de una gestión más eficaz.

Con este enfoque preliminar, podemos entonces avanzar con la reinterpretación de los principios que van a informar este tipo de responsabilidad, a la luz de los tratados de derechos humanos y de las decisiones de la Corte Interamericana.

- **¿Cómo podemos avanzar en una revisión de los esquemas tradicionales del procedimiento administrativo?**

Tengo por costumbre considerar que un procedimiento disciplinario no tiene por objeto principal sancionar; la sanción es una eventualidad. Tal procedimiento es el instrumento que tiene la administración para investigar si estoy frente a una irregularidad y, si estoy en esa situación, quién es el responsable o los responsables. A su vez, desde el punto de vista de aquellos que son investigados, el procedimiento administrativo es la manifestación del debido proceso adjetivo. Este debido proceso adjetivo tiene que ir de la mano de un debido proceso sustancial.

- **Algunas consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Ha sido relevante el análisis de la Corte Interamericana de los principios generales en los procedimientos administrativos. Podemos citar no solo el Caso Baena de 2001, sino otros casos como Ivcher Bronstein (2001), Forneron (2012), Furlan (2012) y Bayarri (2008), en los que ese tribunal puso especial énfasis en que los principios generales son principios generales del derecho aplicables a todo proceso y procedimiento, inclusive administrativo.

¿A qué me refiero? A la tipicidad, a la culpabilidad, a la proporcionalidad, al derecho de defensa en su máxima expresión, a la prohibición de la *reformatio in peius*, a la presunción de inocencia. En ese contexto, en esta ocasión he de comentar brevemente el principio del plazo razonable y su importancia en el procedimiento disciplinario, ya que la investigación de la conducta de los servidores públicos no puede dilatarse y prolongarse irrazonablemente.

La aplicación de ese principio deberá ajustarse a cada caso en particular, es decir que no puede ser identificado con un plazo de días, semanas o meses, sino que será interpretado de acuerdo a la complejidad de las pruebas, a las personas involucradas, al tiempo transcurrido desde los hechos, las pruebas que se pueden llegar a aceptar dentro de un proceso disciplinario y la demora en la tramitación y producción de estas pruebas, qué tipo de hechos se están investigando en este procedimiento disciplinario.

Es decir, no podemos establecer que el plazo razonable, más allá del respeto de los plazos establecidos en el régimen jurídico, deben analizarse los factores indicados.

En este punto la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Furlan contra la República Argentina es muy ilustrativa.

- **Caso Furlan**

Lo cito porque es un caso de responsabilidad extracontractual del Estado, en el cual la Corte Interamericana aplicó, entre otros, los criterios del plazo razonable para condenar al Estado argentino, no solamente por el tiempo que había insumido el proceso judicial —que no era penal— sino que a la excesiva dilación de aquel, se le sumaba el diferimiento del pago de la indemnización reconocida y la demora en la tramitación del procedimiento administrativo que debía iniciarse para percibir esa suma.

En materia administrativa, puedo citar el Caso Losicer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina en el cual se analizó un procedimiento administrativo disciplinario iniciado por el Banco Central a determinados integrantes de una entidad financiera, que demoró 18 años. Evidentemente, el derecho afectado —y esto la Corte lo puntualiza— es el de defensa de aquellos que están sometidos eternamente a un procedimiento disciplinario; con cita expresa de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En síntesis, el procedimiento administrativo disciplinario debe tramitarse en un tiempo razonable porque es un elemento medular del derecho defensa; pero además porque la sociedad merece que se investigue con celeridad las acciones u omisiones de los servidores públicos. Es decir, lo que se busca es eficacia y eficiencia en el procedimiento disciplinario.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Caso Baena vs. Panamá: sentencia. Fondo, Reparaciones y Costas (2 de febrero de 2001). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf

Caso Bayarri vs. Argentina: sentencia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas (30 de octubre de 2008). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_187_esp.pdf

Caso Fornerón e hija vs. Argentina: sentencia. Fondo, Reparaciones y Costas (27 de abril de 2012). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_242_esp.pdf

Caso Furlan y familiares vs. Argentina: sentencia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (31 de agosto de 2012). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf

Caso Ivcher Bronstein vs. Perú: sentencia. Interpretación de la sentencia de fondo (4 de setiembre de 2001). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_84_esp.pdf

Lociser, Jorge Alberto y otros contra BCRA: sentencia. Resolución 169/05. Expediente 105.666/86 SUM FIN 708 (26 de junio de 2012). Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación. http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-losicer-jorge-alberto-otros-bcra-resol-169-05-expte-105666-86-sum-fin-708-fa12000097-2012-06-26/123456789-790-0002-1ots-eupmocsollaf

Ponencia de Diego Zegarra

Quiero agradecer la invitación de la Escuela Nacional de Administración Pública y en especial a su director, el Dr. Dante Mendoza, por la invitación a participar en esta mesa de debate sobre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal de los servidores públicos y por permitirme compartir con destacados colegas y amigos.

Voy a realizar dos planteamientos que considero pueden alimentar el debate. Tenemos uno muy interesante que acaba de exponer la profesora Miriam Ivanega, que tiene que ver con el tiempo, con la duración de los procedimientos disciplinarios y lo que eso supone para la sociedad y, por supuesto, también para el funcionario. Y yo voy a traer otros dos temas, probablemente uno más teórico y el otro más práctico.

El primero está referido a la relación entre el derecho disciplinario administrativo y el derecho penal. Y el segundo está referido al alcance que se le da al concepto de funcionario público con respecto a la determinación de su responsabilidad en materia penal.

- **La relación entre el derecho disciplinario administrativo y el derecho penal**

El primer planteamiento básicamente recoge lo señalado por la profesora Marina Jalvo. Tiene como base el aserto según el cual el desarrollo actual del derecho disciplinario administrativo en el ámbito del empleo público ha hecho posible que hoy ya no sea necesario acudir al derecho penal en busca de un conjunto de garantías que sirvan para ordenar el ejercicio de la potestad disciplinaria administrativa.

Respecto de esta afirmación, he recogido algunas ideas dentro de la doctrina relacionadas con la misma y he tomado algunas de ellas donde creo que destacan lo que ha escrito el profesor Rincón Córdova y que también comparte algunas de las doctrinas administrativas. La primera, y muy general, es que este derecho disciplinario administrativo es una especie de derecho administrativo sancionador y lógicamente presenta con este último unos puntos comunes en la construcción de sus instituciones. Pero al mismo tiempo presenta

particularidades que se desprenden precisamente de la justificación que tienen del carácter instrumental para asegurar el funcionamiento de un ente o de una organización administrativa, pero además del hecho de tener su origen en las llamadas "relaciones de sujeción especial".

La segunda idea —y además muy común y muy general— es que el derecho disciplinario tiene carácter autoprotector, y aunque podamos identificar bienes jurídicos objeto de tutela, esto se enmarca dentro de lo que se conoce hoy en día como el buen funcionamiento de los servicios administrativos.

Una tercera idea es que —en el caso del derecho disciplinario administrativo— estamos frente a una especie de derecho administrativo sancionador, que se va a incardinar en los principios punitivos que están contenidos en la Constitución o a nivel constitucional y que se encuentran marcados por la garantía del debido proceso.

-El concepto *ius puniendi*

El ordenamiento jurídico que se construye en la Constitución conlleva —también lo ha mencionado la profesora Ivanega, pero ella lo ha hecho desde una perspectiva convencional— que los principios que se consagran en las mismas, se extiendan indistintamente a las actuaciones administrativas o penales. La particularidad se encuentra en que en el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios existe una serie de matices como son los intereses a proteger, que son diversos y, por tanto, si en sede administrativa no puede plantearse una aplicación homogénea de estos principios, menos aún pueden plantearse una aplicación idéntica a la que se realiza en el derecho penal.

Y finalmente, respecto a la aplicación de los principios, esto no quiere decir que el derecho disciplinario administrativo y el derecho penal no entren en contacto y se retroalimenten. De esta manera, que se utilicen construcciones dogmáticas penales como punto de partida para elaborar la dogmática del derecho administrativo sancionador, no le resta a esta última sustantividad y simplemente estaría coadyuvando en la interpretación y aplicación de las normas.

En concreto, ofrece puntos de contacto y de partida, reconoce que el derecho penal ha realizado un extenso y arduo trabajo fijando los pilares de su construcción dogmática que en el caso del derecho administrativo poco a poco comienza a levantarse y, de hecho, esto sucede en el Perú.

Insisto en que este primer planteamiento y las ideas que acabo de exponer lo que quieren es animar a un debate en relación a cuáles son los límites, cuáles son las relaciones. ¿De qué manera pueden plantearse? Entre el derecho administrativo, el derecho disciplinario administrativo y el derecho penal, ¿hasta dónde llegan los límites de uno y de otro? ¿Existe realmente una relación de dependencia del derecho disciplinario respecto del derecho penal?

Ese es un primer planteamiento, muy general y con ideas doctrinarias, como acabo de señalar.

Un segundo planteamiento que quiero poner a consideración para el debate, y que es mucho más práctico, tiene que ver con el alcance del concepto de funcionario público en materia penal.

-Determinación de responsabilidad en materia penal

Es necesario identificar cuáles son esas pautas o criterios sobre lo que entendemos por ejercicio de la función pública desde una perspectiva penal. ¿Qué elementos debe considerar un particular? Por ejemplo, al ser contratado para una consultoría por una entidad pública para valorar si luego se le va considerar como funcionario público a efectos penales.

Este es un planteamiento que no lo formulo al azar, porque son muy variados los servicios que un particular puede prestar a favor del Estado, en virtud de un vínculo contractual. Pese a esto, no parece que todos esos servicios puedan ser entendidos como el ejercicio de la función pública. Teniendo entonces en cuenta esto último, ha sido señalado en numerosos pronunciamientos de la Corte Suprema como un elemento indispensable para que se configure la condición de funcionario público a efectos penales, que se distinga entre prestaciones de servicios a favor de Estado que pueden asimilarse al ejercicio de una función pública y prestaciones de servicios a favor del Estado en las que no se puede aceptar esta asimilación.

El debate entonces se plantea respecto del concepto amplio de funcionario público para efectos penales y si el mismo resulta o no tan amplio para comprender en su interior a toda persona que firma un contrato con el Estado y le presta cualquier servicio.

Sobre esto último, debe considerarse que el ejercicio de una función pública para efectos penales debe implicar realizar una actividad que tenga capacidad bien para vincular a la administración pública en la toma de una decisión con atribuciones funcionales públicas, o bien de incidir de forma determinante desde una perspectiva normativa en la toma de decisión por parte de la administración.

Para la Corte Suprema, todos los que son considerados funcionarios públicos tienen la capacidad de decidir con respecto a la realización de determinados actos administrativos, como puede ser disponer de fondos públicos, decidir la contratación de un determinado privado o el uso de determinada maquinaria pública o al menos una incidencia fundamental y determinante en la toma de dicha decisión administrativa. Eso dista mucho de la labor de un consultor que prepara una opinión no vinculante o que a través de ella no se atribuye capacidad de decidir o que sea decisiva para que la administración resuelva. Dejo para el debate ambos planteamientos y algunas ideas que se vinculan con los mismos.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Marina Jalvo, B. (2015). *El régimen disciplinario de los empleados públicos*. Aranzadi

Rincón Córdova, J. (2021). *La potestad disciplinaria en el Derecho Administrativo*. Tirant lo Blanch.

Ponencia de Richard Martín

Buenas tardes, en primer lugar, deseo agradecer la gentil invitación de la organización, a todo el equipo de SERVIR y al equipo de la ENAP.

- **Balance crítico del régimen de responsabilidad administrativa**

En primer lugar, quisiera hacer un balance crítico del régimen de responsabilidad administrativa que existe en nuestro país. Considero que el balance de nuestro sistema normativo es bastante pobre en cuanto a la regulación de un régimen de responsabilidad, particularmente en el ámbito de la responsabilidad administrativa. Palabras más, palabras menos, me seduce la idea de postular un nuevo régimen normativo que, por ejemplo, tomando el modelo argentino de la Ley N° 26944 aprobada en el año 2014, nos permita contar con un régimen integral de responsabilidad del Estado.

En este orden de ideas, considero que en la actualidad se presentan todas las condiciones para separar este tema de la regulación mínima que actualmente existe en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en forma supletoria en el régimen general del Código Civil. En tal sentido, se impone caminar hacia una regulación especial e integral sobre el tema.

- **¿Por qué se postula un régimen normativo autónomo de responsabilidad administrativa del Estado?**

Hoy en día, el régimen de responsabilidad ha tenido una evolución intensa que requiere fórmulas o respuestas bastante directas por parte del Estado, para efectos de determinar cuáles son los límites de actuación de sus autoridades y también en qué supuestos una deficiente actuación del Estado debe generar lo que conocemos como un modelo de responsabilidad patrimonial por parte del Estado.

Tenemos en nuestro sistema administrativo —en forma dispersa— una regulación que oscila en el tratamiento de la responsabilidad contractual y extracontractual. Sin embargo,

se advierte que, en este modelo, no existen los parámetros adecuados en el caso de la responsabilidad extracontractual del Estado y del personal a su servicio. En realidad, cada legislación especial utiliza modelos bastante intensos de responsabilidad objetiva, a pesar de que tenemos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional en el sentido de que la regla de atribución de la responsabilidad es subjetiva.

En materia de responsabilidad extracontractual, por ejemplo, no hay una clara adecuación normativa con respecto a la responsabilidad subsidiaria del Estado en oposición a la responsabilidad solidaria, y ello, se encuentra expuesto a las decisiones de autoridades que adoptan decisiones con mucho margen de discrecionalidad sobre estos temas, tanto a nivel administrativo como en sede judicial. La existencia de un margen tan amplio de discrecionalidad es absolutamente peligrosa.

Por otra parte, tampoco tenemos una regulación adecuada de los supuestos de responsabilidad directa e indirecta a nivel de la actuación del Estado, y en los supuestos en los que deben actuar los agentes que actúan en nombre e interés del Estado. Frente a ello, se necesita generar un conjunto de reglas claras y concretas en las que se pueda identificar en qué supuestos debe responder el Estado en forma directa y en qué supuestos responde en forma subsidiaria por los daños que se generan. Entonces, hay un segundo aspecto que es un régimen de responsabilidad directa e indirecta que forma parte de una agenda pendiente.

- **La responsabilidad objetiva en oposición a la responsabilidad subjetiva**

Otro tema que merece un análisis más concreto, es el referido a la responsabilidad objetiva en oposición a la responsabilidad subjetiva. En nuestro país, tenemos como regla la atribución de responsabilidad subjetiva, en el que debe responder el agente estatal en aquellos casos en que actúa bajo un régimen de dolo o de culpa. En este régimen “puro” de atribución de responsabilidad, se debe acreditar la intención, el actuar consciente y directo por parte del agente para generar un daño en la esfera jurídica de un afectado.

Sin embargo, también hay supuestos en los cuales, este régimen de responsabilidad subjetiva no tan rígido o puro, pues existen casos en los que el agente debe responder aun sin haber actuado con dolo. Por ejemplo, existen circunstancias en las que el agente debe responder por culpa, que, en esencia, es un régimen de responsabilidad subjetiva y atenuada. Este tipo de regulación no lo tenemos en nuestra legislación y el desarrollo de estos supuestos de atribución de responsabilidad, han surgido por el lado jurisprudencial. Se advierte entonces, la necesidad de orientar una serie de esfuerzos hacía un sistema que regule un régimen de responsabilidad subjetiva, en el cual se debe acreditar el dolo o alternativamente, caminar hacia un régimen subjetivo y atenuado en el que se deba acreditar la culpa o negligencia.

El tema no se agota en los criterios expuestos, pues es necesario que se establezcan una serie de parámetros o supuestos de regulación para los casos de responsabilidad objetiva, que son excesivamente utilizados en algunas normas especiales —yo diría hasta mal utilizados— en algunos regímenes normativos tal como en el caso de la Ley de Contrataciones del Estado, en la que termina siendo absolutamente irrelevante, si el agente actuó con dolo o culpa, pues su enfoque es absolutamente punitivo y no existe la mayor necesidad de verificar si la conducta que se pretende sancionar se ha generado con dolo o culpa, pues la regla es la responsabilidad objetiva.

En nuestra opinión, los sistemas de atribución de responsabilidad administrativa no pueden ser tan rígidos y ajenos a la realidad. Tampoco pueden pretender sustituir las ineficiencias en la actuación de las entidades de fiscalización estatal. En el caso concreto del régimen de responsabilidad objetiva, es claro que existen supuestos en los que no es suficiente afirmar la existencia de un daño en forma independiente a la voluntad del agente, pues también se pueden identificar casos en los que una conducta anormal o irregular, podría estar sometida a un régimen de responsabilidad objetiva atenuada.

El segundo tema en el cual quiero establecer algunas precisiones es a nivel de la responsabilidad administrativa.

- **Responsabilidad administrativa**

El concepto doctrinario de reglas de sujeción general y reglas de sujeción especial, nos permiten distinguir entre la potestad sancionadora en general y la potestad sancionadora en materia disciplinaria. Si bien existen diversos enfoques doctrinarios que cuestionan esta separación, es claro que la potestad disciplinaria podía ser calificada como un mecanismo también de autorregulación. Pero es un tema sobre el cual no quiero entrar a tallar.

- **¿Qué está pasando en nuestro país en materia de responsabilidad administrativa?**

Hoy en día tenemos graves problemas al interior del propio sistema de responsabilidad administrativa para delimitar, por ejemplo, por el tipo de procedimiento, la actuación de entidades que están sometidas al régimen del procedimiento administrativo disciplinario a cargo de SERVIR y los procedimientos de responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría General de la República como ente rector del sistema nacional de control.

¿Qué termina ocurriendo en estos casos? Entendemos que, desde una perspectiva teórica, no se configuraría entre ambos tipos de procedimientos administrativos, una afectación

a la garantía del *non bis in ídem*, pues cada uno de dichos procedimientos desde un plano formal, asumen la diferencia entre la responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad administrativa funcional. Sin embargo, en términos materiales ello no es exacto. En efecto, existen Acuerdos Plenarios que en su momento estableció el Tribunal Superior de Responsabilidades de la Contraloría General (Primer Acuerdo Plenario de 2013), en el que dicho tribunal administrativo sostenía que su competencia se sustentaba en el ejercicio de una potestad sancionadora distinta a la que ejerce el Estado en su condición de empleador.

Actualmente, ese tema se encuentra cuestionado. En efecto, la reciente emisión del Acuerdo de Sala Plena N° 02-2020- SERVIR, nos plantea una serie de interrogantes sobre esta discusión, pues dicho Acuerdo establece una suerte de continuidad en el trámite de dos procedimientos creados para supuestos distintos, y que en su origen pertenecían al Tribunal de Responsabilidades de la Contraloría General y al Tribunal de SERVIR.

En nuestra opinión, este es un tema que hay que repensar, porque de alguna manera pone en tela de juicio el principio de unidad del procedimiento administrativo al pretender por diversas razones que escapan al presente análisis, unificar dos procedimientos creados para finalidades distintas. En otros términos, se debe delimitar con absoluta certeza, cuáles son los límites y alcances de la competencia de la Contraloría General como ente rector del sistema nacional de control en el marco de sus competencias sobre la responsabilidad administrativa funcional y cuáles son las competencias de las entidades para efectos de ejercer su potestad disciplinaria. Aquí existe un tema de agenda pendiente.

Como si lo señalado no fuera suficiente, en enero del 2021, se ha publicado el Acuerdo Plenario 01-2021 del Tribunal de Responsabilidades de la Contraloría General, en el cual se reacciona frente al Acuerdo Plenario del Tribunal de SERVIR antes señalado. Ello ha generado una suerte de disfuncionalidad en el tratamiento del régimen de responsabilidad administrativa, el mismo que debería ser absolutamente claro en distinguir los supuestos en los que se ejercen las competencias de los tribunales administrativos en materia de responsabilidad administrativa funcional y de responsabilidad disciplinaria.

A partir de lo señalado, es muy importante generar parámetros en el régimen de responsabilidad administrativa a propósito del tema del *non bis in idem* y a propósito de su vinculación con el régimen de responsabilidad penal, particularmente en los supuestos que ha enfocado el Dr. Zegarra con respecto al concepto y alcances de la noción del funcionario público.

Por ello, nos reafirmamos en la necesidad de contar con tratamiento unitario del régimen de responsabilidad administrativa y de contar con un concepto uniforme de funcionario público, pues no es posible que existan diversas nociones para efectos de procedimientos, control, penales, etc. El concepto de funcionario público debe ser unitario y sobre esa base deben construirse las derivaciones de su régimen de responsabilidad.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Acuerdo plenario 01-2013-CG/TSRA (25 de noviembre de 2013). Perú. Contraloría General de la República. Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. http://lfweb.contraloria.gob.pe/BuscadorTSRA/DocView.aspx?dbid=0&id=2573582

Acuerdo plenario 01-2021-CG/TSRA. Establecen precedente administrativo de observancia obligatoria sobre reconducción de los procedimientos administrativos sancionadores concluidos por imposibilidad jurídica de continuarlos a razón de la sentencia del Tribunal Constitucional (22 de enero de 2021). Perú. Contraloría General de la República. Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-precedente-administrativo-de-observancia-obligato-acuerdo-no-01-2021-cgtsra-1922714-7/

OEA (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción.* http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

Código Penal de Argentina. Ley 11.179. Texto ordenado 1984 actualizado (1984). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm

Decreto Legislativo 295. Código Civil (agosto 2014). Perú. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Colección jurídica (3). https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Codigo-Civil-MINJUS-BCP.pdf

Decreto Supremo 082-2019-EF. Texto único ordenado de la Ley 30225 (13 de marzode 2019). Perú. https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0022/tuo-ley-30225.pdf

Ley 26.944 Responsabilidad estatal (2 de julio de 2014). Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233216/norma.htm

Ley 27444. Ley de Procedimiento Administrativo General (10 de abril de 2001). Perú. http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf

Resolución de Sala Plena 002-2020-SERVR/TSC. Establecen precedente administrativo sobre deslinde de responsabilidades por nulidad del Procedimiento Administrativo

Sancionador de la Contraloría General de la República y cómputo del plazo de prescripción del Procedimiento Administrativo Disciplinario derivado de informes de control (26 de abril de 2019). Perú. Autoridad Nacional del Servicio Civil. Tribunal del Servicio Civil. https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-precedente-administrativo-sobre-deslinde-de-respo-resolucion-n-002-2020-servirtsc-1866873-2/

Ponencia de Víctor Baca

Quiero agradecer en primer lugar a la organización por permitirme estar aquí, tanto en este curso, como para poder compartir la mesa virtual con personas con quienes tengo una gran relación profesional, amical y por quienes tengo un gran respeto intelectual.

La verdad es que tanto Miriam, como Richard y Diego han adelantado algunas de las cuestiones sobre las cuales yo quería hablar. Mi tema, y he visto que hay algunas preguntas que van justamente sobre eso, era esencialmente la aplicación del principio del *non bis in idem.*

- **La aplicación del *non bis in idem***

Ya que estamos hablando de la responsabilidad administrativa y penal de los funcionarios y cómo estas responsabilidades pueden solaparse, si es que es posible imponer dos castigos al mismo funcionario por idéntica conducta y con el mismo fundamento, sí me gustaría ir hacia atrás y seguir la estela de Miriam, con quien sin ánimo de polemizar voy a disentir en parte.

El *ius puniendi* implica la imposición de castigos, el poder para imponer castigos a alguien por parte de un poder público. Por tanto, la nota esencial del ejercicio del *ius puniendi* es que estamos ante un castigo. Yo creo que es perfectamente legítimo que se busquen otras finalidades, como por ejemplo la teoría de prevención especial y prevención general, pero lo que no puede faltar en el ejercicio del *ius puniendi* es la imposición del castigo, ya que por eso no me atrevería a afirmar que el castigo resulta accesorio, más allá de que se busquen otras finalidades, pero a través de la imposición del castigo.

Es el castigo lo que permite alcanzar las finalidades de prevención general o especial que también le corresponde buscar al poder público. Y por eso, si es que estamos hablando de castigos, y esos castigos pueden ser impuestos tanto en el ámbito penal como en el ámbito administrativo. Lo que tienen en común la pena con la sanción es justamente el que es un castigo. Es necesario que se apliquen siempre una serie de principios comunes.

Es precisamente la naturaleza de esta reacción la que nos lleva a hablar de la unidad del *ius puniendi*, porque cada vez que aplicamos un castigo —independientemente de si lo aplica un juez, si lo aplica la administración o si lo aplica la administración respecto de sus funcionarios— tenemos que entender que estamos ante un castigo y, por ende, ante una reacción que justifica la aplicación de unos principios comunes.

Es la naturaleza del castigo la que nos lleva a pensar que cada vez que se reacciona de esta manera es necesario que se apliquen algunos principios, que son comunes al derecho penal o al derecho administrativo sancionador e incluso al derecho disciplinario. Es un tipo de derecho sancionador y son principios comunes, no son principios del derecho penal ni del derecho administrativo, sino que se aplican siempre que lo que se está haciendo es castigar.

Uno de estos principios —el profesor Martin lo mencionó— tiene que ver con la culpabilidad y creo que es necesario que haya una determinación de la responsabilidad subjetiva también en el ámbito disciplinario. No se puede castigar a alguien sin juicio o reproche de la conducta o al propio sujeto.

Entonces, estos principios propios de aquellos supuestos donde la administración o el Poder Judicial imponen un castigo incluyen entre las manifestaciones del principio de legalidad el principio del *non bis in idem*, que impide que se impongan dos castigos o que se tramiten dos procedimientos sancionadores al mismo sujeto por idéntica conducta, siempre y cuando haya identidad de fundamento.

El *non bis in idem* proscribe la doble sanción y el doble procedimiento siempre y cuando se den unos elementos comunes: si no hubiera identidad de sujeto y fundamentos, si es que pudiera haber un doble castigo. Por tanto, siempre que se quiera castigar al mismo sujeto por la misma conducta y con idéntico fundamento, no estaría permitido que haya dos castigos. Y así lo dice, por ejemplo, la Ley del Procedimiento Administrativo General, que proscribe tanto el *bis in idem* administrativo, como también el *bis in idem* penal y administrativo. O sea, no se permite crear dos sanciones administrativas —lo que tiene que ver con lo que el profesor Martin comentaba antes, la distinción entre la sanción disciplinaria y la funcional— y también proscribe una doble sanción administrativa y penal.

Cuando se pretende imponer dos castigos administrativos, la respuesta es más o menos fácil. Debería primar el primero. O sea, el primero que se impone eliminaría la posibilidad de que se imponga un segundo castigo.

Cuando estamos ante una infracción que podría constituir delito, es decir, una conducta que es infracción administrativa y además es delito, lo que tendría que ocurrir en un mundo ideal

es que la administración suspenda su procedimiento y eventualmente pase esto al ámbito penal para que el juez penal decida si la conducta es o no es delito. Si se decidiera que es delito, ya no tiene sentido que la administración siga adelante. Y si se determinara que no estamos ante un delito, podría volver la administración a seguir con su procedimiento, en la medida que una conducta puede no ser delictiva pero sí ser una infracción, porque en el ámbito penal se pide dolo, lo que no se requiere en el ámbito administrativo.
Esto sería lo que tendría que pasar en un mundo ideal, porque las normas penales establecen la prioridad o prevalencia del derecho penal sobre el derecho administrativo sancionador, lo dice el Código Procesal Penal.

Esta prevalencia debería conllevar a que primero se determine si la conducta es o no es un delito y después se determine si la conducta es o no es una infracción. Si hubiera delito, ya no habría por qué castigar la infracción.

El problema —y sobre esto escribió hace algún tiempo la profesora Boyer— es que muchas veces la administración pública no suspende, sigue adelante, se impone el castigo administrativo y aquí viene el problema cuando se enfrenta el administrado ya sancionado a una eventual sanción penal; suele alegar *non bis in idem* y el problema es que ya hay una sanción administrativa y eventualmente habría una sanción penal, y estamos ante un nuevo proceso penal después de uno administrativo.

- **Posibles soluciones**

La solución que se ha planteado es que la primera sanción impide la segunda. La otra solución que se ha planteado, más correcta para respetar esta prioridad de lo penal sobre lo administrativo, es que el juez penal tendría que descontar la sanción administrativa. Una especie de ficción en la cual la sanción administrativa se incorpora dentro de la penal descontando la sanción que ya hubiera sido impuesta. Pero esto no es tan fácil y sobre todo resulta posible solamente cuando la sanción administrativa puede ser impuesta como pena accesoria por el juez penal, si no podría resultar un poco más complicado; por ejemplo, cómo descontaría una inhabilitación o una multa de una pena privativa de la libertad.

Menciono esto porque el gran problema que se da en la práctica, más allá de que en la teoría se reconozca la prevalencia, es que muchas veces la administración sigue adelante, sanciona y luego nos encontramos con que esa conducta también es investigada y eventualmente sancionada por los jueces.

La solución que se ha dado en el Perú no es correcta y corta por lo sano. Hay una serie de sentencias del Tribunal Constitucional que han establecido que, dado que la finalidad que se

busca a través de la condena por el delito y la finalidad de las sanciones es distinta, no existe esta identidad de fundamento. O sea, como a través de la determinación de delitos se busca proteger bienes jurídicos (como si no lo hiciera también la administración pública cuando impone castigos) y a través de la sanción disciplinaria se busca proteger el orden interno de la administración, no habría una identidad de fundamento, y, por tanto, no habría un problema práctico de aplicación del *bis in idem*. Resumiendo, "muerto el perro, se acabó la rabia".

Esto, desde mi punto de vista, plantea dificultades prácticas porque, así como cuando estamos ante delitos que no son de función cometidos por funcionarios, claramente hay distinto fundamento. Cuando hablamos de delito de función y a su vez también pueden servir de fundamento para la imposición de una sanción, es muy posible que el fundamento sea el mismo. Entonces, no es tan fácil decir que en un caso se busca proteger a la propia administración y en otro caso proteger bienes jurídicos, porque como bien se dice en el propio Código Penal, son delitos contra la administración los que se castigan.

Entonces, esta solución que se ha dado en el derecho peruano, desde mi punto de vista, no resulta del todo correcta y, además, plantea un problema adicional: si vamos al extremo, estaríamos diciendo que esta falta de unidad de fundamento, dado que en el ámbito penal se perciben bienes jurídicos y no así en la administración, nos llevaría a algo que el propio TC ha negado en varias ocasiones. Nos llevaría a sostener que existe una distinta naturaleza entre la sanción administrativa y la sanción penal, lo que negaría esa unidad de *ius puniendi* de la cual he partido.

Ya que la profesora Chang hablará de funcionarios públicos y de derecho penal, dejo una pregunta que me ha llamado la atención sobre una noticia que he leído hace unos minutos. Aparentemente una carretera más se va a construir mediante estos encargos de gobierno a gobierno. ¿Estos funcionarios de otro gobierno, que colaboran con el Gobierno peruano para poder adjudicar las obras, encajarán en el concepto de funcionarios públicos a efectos penales?

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Boyer Carrera, Janeyri, “Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el Non bis in ídem”, (2012) R*evista del Círculo de Derecho Administrativo*, Nro. 11, Lima, PUCP, pp. 324-331.

Ley 27444. Ley de Procedimiento Administrativo General (10 de abril de 2001). Perú. http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf

Ponencia de Romy Chang Kcomt

Muchas gracias por la invitación, sobre todo respecto de en un tema tan actual, tan interesante y con tantas aristas por debatir.

- **Responsabilidad penal de los funcionarios públicos**

Hay cuatro aspectos que me gustaría abordar, que además están vinculados con los temas que hemos visto hoy día.

El primero es esta amplitud que tenemos sobre el concepto de funcionario público en el derecho penal.

Lo segundo son los delitos por los que pueden responder los funcionarios públicos y, con ocasión a eso, la delimitación que debe existir entre qué debe ser considerado una infracción administrativa y qué debe ser considerado un ilícito penal; frontera que es complicada y que es un reto determinar a nivel de la aplicación jurisprudencial en el derecho penal peruano.

Lo tercero son algunas reflexiones en torno a la prescripción, que por supuesto es un tema a debatir y que da mucho que hablar cuando se trata ya de la individualización de la determinación de la responsabilidad penal para los funcionarios públicos.

Lo cuarto es el tema de la valoración de las agravantes. Es decir, por ser funcionario público, ¿se me debe considerar un aumento de la responsabilidad, una sanción mayor al momento de determinar la pena concreta?

- **Definición de funcionario público en el ámbito penal**

Como ya lo han venido diciendo brillantemente los profesores que me han precedido y la profesora Miriam, el Código Penal peruano contempla un concepto propio sobre lo que

se considera funcionario o servidor público en el derecho penal. Para el Código Penal se puede ser funcionario o servidor público por tres vías:

La primera, por selección. Es decir, cuando eligen a una persona entre otras para desempeñar ese puesto. Una selección por parte de la autoridad competente.

La segunda, por designación. Cuando se designa a una persona para que realice una función pública. Y esto es hecho también por un funcionario competente.
La tercera, por elección. A partir de un proceso electoral, por votación, donde las y los peruanos elegimos a una persona que desempeñe el puesto y, por tanto, asuma la labor que le corresponde a ese puesto en concreto y la labor de funcionario público.

Estos tres criterios que el Código Penal utiliza los recoge a partir de lo dicho en dos instrumentos internacionales, lo que es realmente una especie de copia. Así, las normas internacionales que se han tomado en cuenta para establecer este concepto han sido el artículo 1 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, que justamente establecen estas tres vías para poder desempeñarse como funcionario o servidor público.

- **Código Penal: Artículo 425**

Es así como el artículo 425 del Código Penal establece siete supuestos o posibilidades:

1. En primer lugar, indica que son funcionarios públicos en el derecho penal quienes están comprendidos en la carrera administrativa por selección.

2. En segundo lugar, indica que son funcionarios todos los que desempeñan cargos políticos o de confianza, incluso si emanan de elección popular.

3. En tercer lugar, indica que es considerado funcionario público toda persona que, independientemente del régimen laboral en que se encuentre, mantenga un vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con entidades u organismos del Estado, incluidas empresas del Estado o sociedades de economía mixta comprendidas en la actividad empresarial del Estado. En mi opinión, este es el supuesto más flexible, dado que abarca la mayor cantidad de supuestos (casi todos entran en el numeral 3 del artículo 425). Así, este numeral 3 del artículo 425 sí permite abarcar, de manera muy amplia, otros supuestos, como el caso de asesores *ad honorem*, personas que, desinteresadamente, con el ánimo de contribuir con una institución pública, realizan alguna labor de asesoría para la institución, practicantes, entre otros.

4. En cuarto lugar, indica que son funcionarios públicos los administradores y depositarios de caudales embargados o depositados por autoridad competente, aunque pertenezcan a particulares. En este caso, la calidad de funcionario se obtiene por designación, como cuando el Poder Judicial designa a una persona para tener o administrar bienes.

5. En quinto lugar, indica que son funcionarios públicos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

6. En sexto lugar, indica que también son consideradas funcionarios, las personas designadas, elegidas o proclamadas por una autoridad para desempeñar algún cargo.

7. Y, por último, por si fuera poco, señala también que serán considerados funcionario todos los demás indicados por la Constitución Política y por la ley.

- **¿Cómo debe entenderse el ejercicio de la función pública a efectos penales?**

En el ámbito penal se manejan varias teorías respecto de la relación que debe existir entre los conceptos utilizados por el Derecho Penal y las otras áreas del Derecho. En el caso del concepto de funcionario público, lo que prima es la teoría autonomista, según la cual el concepto de funcionario constituye un concepto autónomo muy distinto al que se sigue en el derecho constitucional o en el derecho administrativo.

Así, para definir a un funcionario público lo que importa para el derecho penal es la intervención fáctica del sujeto en el funcionamiento de la administración pública, con independencia del nivel jerárquico, del carácter remunerado o no del cargo, de la antigüedad del puesto, de la denominación o nombre formal del cargo e incluso de algunas cuestiones ya vinculadas a temas de naturaleza fáctica.

Esto inicialmente generó una polémica que llegó incluso a ser debatida ante el Tribunal Constitucional, pero que actualmente se encuentra totalmente definida: se reconoce al Derecho Penal un concepto propio en torno a la definición de funcionario público, mucho más amplio al que se utiliza en otras áreas del Derecho. De manera que, no se acepta cuestionamiento de defensa alguno en torno a que no se debe aplicar el artículo 425 o a que es inconstitucional, por tener una definición distinta a la que se tiene de funcionario público en otras áreas del Derecho. Esto ya ha sido superado tanto por la Corte Suprema en la casación 634-2015 o también, por ejemplo, en la sentencia de revisión 503-2017 del Callao, adicionándose a ello lo establecido por el Tribunal Constitucional que se ha pronunciado ya expresamente por la constitucionalidad de dicho artículo 425 del Código Penal.

Aquí hay algunas reflexiones que son interesantes realizar. Por ejemplo, sobre la base de este artículo, que ya trae cuestionamientos por la amplitud del mismo, ¿qué ocurre

con quien es funcionario *de facto* o de hecho? Sobre el llamado funcionario *de facto*, voy a ponerles un ejemplo para que vean a qué me refiero y la amplitud de este concepto.

- **¿Qué ocurrió con Montesinos?**

Recordemos el caso de Montesinos, cuando le entregó dinero a Bedoya de Vivanco y este último era candidato a la alcaldía de Miraflores. Allí Montesinos, como todos lo sabíamos, no era formalmente jefe del SIN, sino asesor II de la Alta Dirección. Pero, ¿qué ocurrió con Montesinos?

Lo que se dijo simplemente es que él sí debía ser considerado funcionario público en el ámbito penal porque ejercía *de facto* la jefatura del SIN; lo que implicaba que, en la realidad, en los hechos, sí custodiara y administrara fondos públicos. Por esta razón, si el trabajo lo hacía en la práctica, entonces sí debía ser considerado funcionario público sobre la base del artículo 425.

Esto no solamente fue establecido por el Poder Judicial para condenar a Montesinos por el delito de peculado como funcionario público y, por tanto, aplicar todas las agravantes, sino también por el Tribunal Constitucional, que se pronunció expresamente frente al reclamo de la defensa del señor Montesinos, en el expediente 2758 -2004, generado con ocasión de un *habeas corpus* que este último presentara.

Por otro lado, qué pasa con quien no es funcionario, pero usurpa las funciones de un funcionario público, el llamado "usurpador unilateral de funciones". Esta figura en nuestro querido país también se puede dar.

Voy a ponerles un ejemplo ocurrido en la realidad.

Imaginemos que una persona se hace pasar por fiscalizador de una municipalidad y le pide licencia de funcionamiento a un local que no la ha tramitado. Exige al dueño del local que le dé una "ayudadita" (una coima) a cambio de que no lo multe. La persona que se hace pasar por funcionario público no puede multarlo porque, en efecto, no ostenta el cargo de funcionario. ¿Qué ocurre en este supuesto?

Este es uno de los supuestos de excepción donde el Poder Judicial ha dicho que esa persona no cuenta con poder real para vincular al Estado, razón por la cual no puede ser considerado funcionario público en el ámbito penal.

Así, si bien el artículo 425 es muy amplio, una de las limitaciones que se ha querido dar a esta figura es justamente esta posibilidad efectiva de desempeñar el cargo.

Es decir, se va a exigir que el sujeto acceda materialmente al aparato estatal y que, por razones de forma, no ejerza aún la función pública, pero sí que haya accedido materialmente al aparato estatal. Eso, por ejemplo, en el caso de Bedoya (la contraparte en el caso de Montesinos), que era un candidato a la alcaldía, no ocurría; por eso a Bedoya, en el caso de Montesinos, no se le consideró funcionario público, porque era candidato en un proceso electoral, pero aún no había ganado las elecciones.

Lo que se sostiene en la dogmática penal es que la posición de cercanía con el bien jurídico no requiere de un ejercicio efectivo, pero sí —por lo menos— de una posibilidad concreta, real, tangible del mismo. Esto fue justamente lo que se aplicó en otro caso que es de público conocimiento, el caso de Alberto Kouri Bumachar. Él ganó las elecciones al Congreso el 9 de abril del 2000 y el 5 de mayo de ese año recibió dinero —también de Montesinos— para cambiarse al fujimorismo.

Aprovecho estos casos porque la estructura y el análisis que se dio con ocasión de todo el destape de corrupción en nuestro país en esos años marcó una pauta sobre la interpretación del concepto de funcionario en el derecho penal.

En el caso Kouri, si bien éste ya había ganado en el momento en que recibió el dinero, aún no ocupaba el cargo de congresista, dado que recién la lista oficial fue publicada por el JNE el 3 de junio de 2000, y en tanto asumiría funciones el 28 de julio.

¿Pero ahí que ocurrió? ¿Kouri fue considerado funcionario público?

Si aplicamos la teoría anterior, la respuesta es sí, porque ya podía vincular al Estado con su participación; tenía ya la posibilidad real y concreta de hacerlo.

Y eso me lleva a ver el segundo punto.

- **Delitos contra la administración pública**

Habiendo ya más o menos establecido cuál es el concepto de funcionario público en el Código Penal peruano, veamos cuáles son los delitos más comunes que los funcionarios públicos pueden cometer.

Los primeros son los delitos contra la administración pública. Es decir, los delitos en donde lo que se busca proteger como bien jurídico es el correcto, diligente y regular desarrollo y desenvolvimiento de la administración pública. Eso es lo que se dice de manera casi unánime en materia penal.

Como se darán cuenta, es un bien jurídico bastante vago que genera muchas dificultades. Como lo planteaba el profesor Zegarra para delimitar la actuación entre el derecho administrativo y el derecho penal, el principal punto sobre el que reflexionar es ¿cuándo algo debe ser considerado infracción administrativa y cuándo debe saltarse de ahí, generar un desvalor de acción mayor y pasar a ser sancionado por el ámbito penal? Eso no está trabajado en nuestra jurisprudencia y más bien hay una tendencia a expandir los alcances del derecho penal en demasía, lo que hace que casi todo termine siendo investigado en un proceso penal.

Algunos de estos delitos comunes son los siguientes: abuso de autoridad, concusión, colusión (casi número 1, el acuerdo entre particular y funcionario público para beneficiar al particular o contratista en algún tipo de obra, proyecto o venta de servicios), peculado, negociación incompatible (que se da cuando no se puede probar el delito de colusión, porque no es posible demostrar ese contubernio entre las dos partes); enriquecimiento ilícito, que también se está viendo mucho; y, malversación.

Así, dentro de los delitos contra la administración pública, se encuentran una serie de delitos que se suelen imputar e investigar mucho, y respecto de los que en muchas ocasiones ni siquiera llega a haber sentencia, pero sí un largo y tortuoso proceso que afecta al plazo razonable.

Luego tenemos un segundo grupo de delitos, todos vinculados a la administración de justicia, es decir, al correcto desempeño de la función pública pero ya en relación con la criminalidad. Los más comunes son el prevaricato, que además es un delito centrado en un sujeto activo especial que serían los fiscales, los jueces; la denegación a administrar justicia; y la omisión de ejercicio de la acción penal (uno de los delitos más representativos en este grupo).

- **Prescripción de delitos**

Ya establecida la condición de funcionario público y el delito cometido, se generan una serie de complicaciones adicionales en torno a la prescripción.

Para empezar, hubo una modificación a nuestra Constitución en el artículo 41 (20 de agosto de 2017) que no solo ya permitía que el plazo de prescripción de la acción penal se duplique en los delitos cometidos contra la administración pública o el patrimonio del Estado, sino que establecía la imprescriptibilidad de la acción penal en supuestos graves de corrupción, en supuestos graves y delitos contra la administración pública. Pero ¿cuáles son esos? He ahí el problema: no fueron determinados.

Por eso, si bien hubo una modificación a nuestra Constitución, hasta el día de hoy no se ha aplicado nunca, en ningún caso, porque no se han establecido cuáles serían los

delitos que son considerados los más graves: ¿Será la corrupción? ¿Será la negociación incompatible? ¿Será el peculado? ¿Qué será peor? No lo sabemos. Y como no lo sabemos, a la fecha, lo que tenemos en la práctica es una modificación constitucional del 2017, que hasta ahora realmente no genera ningún efecto práctico.

El artículo 80 del Código Penal, que también recogía la duplicación del plazo en todo lo que se trata de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado, se aplica muy bien y hace que además tengamos unos procesos contra los funcionarios públicos largos y tortuosos, lo que implica una clara vulneración del plazo razonable.

- **Circunstancia agravante por la condición del sujeto activo**

Y otro tema que también habría que pensar son las circunstancias agravantes. Cada vez que se hable de un funcionario público, que haya actuado en su calidad de funcionario, o haya utilizado la infraestructura o su función para realizar el delito; el juez estará en la obligación de aumentar la pena hasta la mitad por encima del máximo legal fijado para el delito cometido.

Esto, si bien uno lo lee en el artículo 46 del Código Penal y piensa que se aplica sin mayor inconveniente, en la práctica genera un montón de inconvenientes, porque ya los delitos cometidos por funcionarios públicos contemplan en sí mismos agravantes en torno a la condición de funcionario. Muchas veces ocurre que los jueces aplican dos veces el agravante, yendo por encima, vulnerando totalmente el principio de proporcionalidad, razonabilidad y culpabilidad. Aplican dos veces el agravante, el 46-A y el agravante establecido en el mismo tipo penal, lo cual claramente sería contrario al principio de culpabilidad y yo creo que sí tiene que ser objeto de reflexión.

Como verán, hay muchos aspectos en torno a la responsabilidad penal de los funcionarios públicos que tienen que debatirse. Pero creo que esto, como primera rueda para abrir el debate, puede ser algo útil e interesante. Muchas gracias por el tiempo.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf

Decreto Legislativo 635. Código Penal (mayo 2016). Perú. http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/CODIGOPENAL.pdf

OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

ONU (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Revisión Sentencia 503-2017/CALLAO (5 de noviembre de 2018). Perú. Corte Suprema de Justicia de la República. Sala Penal Permanente. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7e08aa8047a2dab8acd0af1612471008/SPP-RS-503-2017-CALLAO.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7e08aa8047a2dab8acd0af1612471008

Roxin, C. (1981). Culpabilidad y prevención en derecho penal (F. Muñoz Conde, Trad.). Reus.

Sentencia de Casación 634-2015 (28 de junio de 2016). Perú. Corte Suprema de Justicia de la República. Sala Penal Transitoria. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6b39ba004d56ef0ba3c4eb9bdaa016c5/CS_D_CASACION_634_2015_01072016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6b39ba004d56ef0ba3c4eb9bdaa016c5

Debate de la mesa sobre la noción de servidor público y la responsabilidad disciplinaria y responsabilidad funcional de los servidores públicos

JORGE SHACK (MODERADOR)

Quisiéramos iniciar el debate con la interrogante que el doctor Baca planteó para una discusión: los funcionarios de otro país que intervienen en los contactos de gobierno a gobierno, en el ejemplo de la carretera que puso en su exposición, ¿son servidores públicos para el gobierno peruano?

VÍCTOR BACA

En realidad, hice una pregunta abierta porque con este concepto tan amplio de funcionario público, me queda la duda de si también podría incluir a aquellas personas que son asesores del Estado peruano para la adjudicación de los contratos de infraestructura, que es lo que ahora mismo se viene haciendo.

Después del concepto tan amplio de funcionario que nos han comentado, que incluye hasta al practicante e incluso aquellos sujetos que no ejercen función o potestad, yo siempre he pensado que solamente es una deformación administrativa, que el funcionario público se define como el que ejerce potestad en lo que hace. No es lo mismo el funcionario que el servidor o el empleado público. Son conceptos que tienen un área común. Un sujeto puede ser servidor público y no necesariamente estar en el concepto de funcionario, que es lo que tiene la garantía constitucional del derecho administrativo.

MIRIAM IVANEGA

Para mí no es que la sanción sea un accesorio, Víctor, y te voy a poner un ejemplo de mi país. Hay un tipo de servidor público que no está sujeto a la potestad disciplinaria de la administración, que es el contratado o transitorio. Nos ha sucedido el caso de procedimientos disciplinarios que han terminado archivados —sin aplicación de sanción— porque los posibles involucrados se encuentran excluidos del régimen. Entonces, coincido contigo en que el *ius puniendi* lleva evidentemente la sanción como carga, como "mochila". Pero el inicio del procedimiento disciplinario a veces puede terminar en una situación diferente, en el archivo.

Respecto al concepto de funcionario —y siguiendo el criterio de lo indicado por Diego y la profesora— quiero destacar que, a partir de las Convenciones contra la corrupción, se

aplica un criterio amplio para definirlo incluyéndose en esa noción, la mayor cantidad de personas que se desempeñan en el ámbito público.

¿Cuál es el objetivo? Incluir a todos los agentes públicos en las investigaciones relacionadas con actos de corrupción. Y esto puede traerte un arrastre hacia la responsabilidad administrativa y disciplinaria, aunque va a depender de cada país.

En la República Argentina el artículo 77 del Código Penal, no contiene un detalle tan exhaustivo como la regulación penal de vuestro país. Pero aun sin tanto detalle se interpreta con una visión amplia que incluye funcionarios y servidores. Es decir, a pesar de esa norma, e incluso de la legislación en materia de ética pública, la normativa específica disciplinaria comprende al servidor de carrera administrativa, es decir que goza de estabilidad.

Ello genera que estén excluidos una cantidad tan importante de servidores públicos, realidad que nos hace reflexionar acerca de la utilidad real de un sistema disciplinario con esas limitaciones.

Estas reflexiones también llevan al terreno que aquí se está tratando, la confusión y una tendencia de englobar, de encuadrar la mayor cantidad de funcionarios y servidores dentro de una misma categoría para poder sancionarlos.

DIEGO ZEGARRA

Interesante lo que comenta Miriam, e indudablemente muy preocupante el largo brazo del derecho penal y la falta de garantías. Coincido con Miriam: las convenciones están haciendo que el derecho penal —sobre la base de buscar un espectro más amplio de actividad de los Estados con respecto a la corrupción— porque, además, con los tratados hay una obligación del Estado de tomar medidas concretas en legislación. Esto está haciendo que ese espectro sea mucho más amplio.

Pero creo que independientemente de ello está la garantía en relación a la tipicidad. Y es que ese individuo al cual se le pretende vincular, creo que debe pasar por dos aspectos. Primero, que su actuación efectivamente revista una capacidad de decisión con respecto a determinados actos administrativos. Por eso es que yo he puesto el ejemplo del consultor, quien es contratado con una orden de servicio por un tiempo reducido para una prestación específica. Y claro, esta persona no tiene en general capacidad de decidir, o al menos no tiene una incidencia fundamental y determinante en la toma de decisión administrativa.

Yo creo que asociar con esa amplitud —como lo hace el derecho penal— el concepto de función administrativa a cualquiera (incluso *ad honorem*) pasa por la administración. Es un exceso porque lo que está en desmedro de ellos es esa suerte de garantía estatutaria

que hay en la función administrativa y que lógicamente no tiene por qué revestir a aquel que no tiene un determinado vínculo con la administración pública, y no solamente el vínculo a través de una relación jurídica, sino aquellos que acabo de mencionar.

Y creo que, si el análisis excluye estos aspectos, entonces probablemente, hasta una persona que presta servicios de limpieza o que realiza una actividad puramente material, puede en cualquier situación estar inmerso en algún tipo de investigación y eso lógicamente agravaría su situación y tiraría por tierra todas aquellas garantías que existen en el ejercicio del *ius puniendi*.

Sobre los plazos que comentaba Miriam Ivanega, quisiera decir que efectivamente en el Perú el problema de los plazos en los procedimientos sancionatorios disciplinarios ha estado restringiendo mucho esa garantía de temporalidad para el individuo y para la administración. Pero aquí, hace algún tiempo ya, se ha incorporado la figura de la caducidad de los procedimientos administrativos. Con esta figura, de alguna manera se ha reconducido hacia una mayor eficacia.

Pero sí me preocupa algo, y ahí está un poco la frontera entre el derecho penal y el derecho administrativo. Por ejemplo, en el régimen jurídico disciplinario de los jueces hay reglas distintas en relación del tema de la aplicación de plazos. Y ahí lo que está pasando es que los entes administrativos a cargo de los temas disciplinarios de los jueces no están aceptando la aplicación de la ley de procedimiento administrativo general, una ley transversal en el Perú, diciendo que como es una ley especial, entonces esa ley general no se aplica, cuando las garantías son las que deben estar presentes y la propia ley de procedimiento había señalado esto.

RICHARD MARTIN

En esta nueva intervención, quería incidir en el concepto de funcionario público. Este es un tema de viejo debate, sin querer invadir las áreas penales, insisto que hay un tema que tarde o temprano deberá someterse a parámetros. Tengo la impresión que desde un punto de vista de interpretación convencional, en algún momento, esto va a tener que ser limitado.

Probablemente los temas que nos ha expuesto Romy tengan una lógica de protección de determinados bienes jurídicos. En tal sentido, criterios como la pertenencia, vinculación de una u otra persona con el Estado, y probablemente cada uno de los casos puntuales del artículo 425 del Código Penal así lo justifiquen. Asimismo, resalto el valor de la jurisprudencia que se ha venido construyendo sobre el tema en el caso peruano. Sin embargo, la realidad nos está llevando a ciertas conductas que en la lógica del concepto amplio de función pública y desde una perspectiva penal, terminan desnaturalizando la vinculación de una persona con el Estado.

Yo siempre he entendido que las interpretaciones en materia penal son *pro homine*. En tal sentido, deben ser restrictivas y no ampliadas a supuestos no previstos. De acuerdo con la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, la cual siempre se invoca para justificar este concepto amplio de funcionario público, no es posible interpretar que estamos ante un sistema abierto y sin límites en el que el legislador nacional pueda hacer lo que quiera.

En la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción —que es un tratado internacional que ha sido ratificado por nuestro país—se establece que es una obligación de los Estados parte, el adaptar el contenido de dicho instrumento a la legislación vigente de cada país. Siendo ello así, no se justifica que esta legislación interna sea absolutamente abierta y sin parámetros. En consecuencia, no existe justificación para incluir en forma automática y sin filtro alguno, en los alcances de la Convención, a todo tipo de persona que se vincule con el Estado.

Tratando de forzar este tipo de análisis y en los que todavía no se han extendido estas interpretaciones latas, a los que nos tiene acostumbrados la legislación y jurisprudencia penal, se nos ocurren algunos casos emblemáticos. Por ejemplo, ¿podemos considerar al entrenador de la selección peruana de fútbol, el señor Gareca, como un funcionario público? Si la lógica extensiva de la Convención Interamericana fuera de aplicación, habría que avisarle, pues al citado entrenador que recibe directamente recursos del Estado. Es evidente que este tema nos parece extraño por el personaje y el tipo de actividades que desarrolla, pero cuál es el límite del análisis. ¿Por qué en algunos casos se asume ello como una interpretación correcta y en otros no? La respuesta se las dejamos a cada uno de ustedes.

Por otro lado, tratando de responder a la inquietud que planteaba Víctor, quiero efectuar algunos comentarios. Hace algunos años, el Perú organizó los Juegos Bolivarianos, como consecuencia de ello, se tuvo que desarrollar infraestructura. A los miembros del Comité encargado de la organización, que estaban sometidos a reglas y privilegios de orden internacional, se les ha considerado para efectos penales como funcionarios públicos. No es el único caso, a dicha lista se le puede agregar algunos otros, como el de una ex primera dama, funcionarios de hecho, consultores, etc.

Pero lo más grave del caso en los últimos tiempos es el referido a los estudios de abogados. Estas organizaciones son personas jurídicas y vienen siendo comprendidas en este concepto abierto de funcionario público. Que yo sepa, una persona jurídica no es un funcionario público. Siempre he asociado que es el individuo el que actúa a través de esa persona jurídica. Sin embargo, como lo mencionaba Diego, hoy tenemos sendos avances desde el punto de vista penal, donde el abogado que trabaja a través de un estudio y que contrata con el Estado, ya es considerado funcionario público, obviando u omitiendo que el que finalmente contrata con la entidad estatal es la persona jurídica. La verdad es que no

entiendo cómo puede ser que una persona que está actuando a través de un estudio de abogados termine siendo funcionario público, cuando no está actuando ni en nombre ni en interés propio, sino en representación de una organización.

Hay una interpretación muy amplia, que probablemente tenga lógica dentro del enfoque penal previsto en el artículo 425 del Código Penal, pero que desde el punto de vista de una interpretación convencional requiere una ponderación y una interpretación restrictiva. Entendemos que, a la luz de las nuevas vinculaciones de una persona con el Estado, ello nos debería llevar a repensar cuál es el límite.

Creo que tarde o temprano va a haber una interpretación convencional sobre los alcances de la función pública en nuestro país.

ROMY CHANG

Yo estoy plenamente de acuerdo. Creo también que hay que repensar el concepto de funcionario en el ámbito penal. Pero creo que el tema previo es realmente pensar la lógica, o sea ¿para qué queremos hacer que ese concepto sea amplio? ¿Por qué el legislador penal peruano y, en general, el legislador en todo el mundo ha buscado ampliar ese concepto de funcionario público?

Yo creo que la respuesta va por lo que nos comentaba la profesora Miriam. Las normas internacionales, si bien marcan una pauta sobre cómo es que los países deben regular, lo cierto es que buscan que el concepto o la fórmula en la que se regule sea la más amplia posible.

Yo creo que, en el fondo, esto va de la mano con esta lógica de que al final la persona que está realizando un servicio público o que es retribuida con plata del Estado, está siendo retribuida con la plata de todas y todos los peruanos; y, en esa medida, los actos de corrupción deben ser sancionados con mano dura.

Y, como punto adicional de reflexión, hay algo que ha inundado al derecho penal, y con lo que yo no estoy tan de acuerdo, el llamado derecho penal del enemigo. El problema es que no estamos concibiendo a las personas, a los ciudadanos como ciudadanos. Estamos concibiendo como enemigos a un grupo —en el caso de los delitos contra la administración pública—, al grupo de personas que va contra los intereses de la administración y, por otro lado, al grupo de los buenos que no cometen delitos.

Esta dicotomía entre amigos y enemigos es la que genera esta distorsión que busca ampliar a toda costa las fronteras del derecho penal. Y que no se da en otros aspectos, donde más bien sí debería haber una restricción de intervención del derecho penal.
Por eso es que en el ámbito penal encontramos dos corrientes:

Las personas que creen en el derecho penal del enemigo y que propician: la ampliación de conceptos, las interpretaciones amplias, no restrictivas, la flexibilización de derechos, la flexibilización de garantías procesales y de garantías del individuo al momento de procesar al individuo. Creo que entre sus profesores más importantes está el profesor Günther Jakobs de la escuela de Bonn en Alemania.

Este grupo se enfrenta, pues, a otro derecho penal, que es también funcionalista, que también piensa en modernizar categorías, pero que no reconoce la distinción entre amigos y enemigos, sino que fundamenta la actuación del Derecho Penal en temas de política criminal, y toma en cuenta cuándo el Estado debe intervenir de cara a una política criminal, a un plan de combate contra la criminalidad. Justamente es la postura que plantea el profesor Claus Roxin de la Universidad de Múnich.

Son dos formas de pensamiento que incluso en el ámbito penal generan ya un debate y que hace más difícil compatibilizar este concepto y buscar restringir los criterios de imputación cuando ya hablamos de otras áreas, como en este caso, conflictos que se puedan dar con el ámbito administrativo y con el ámbito sancionador en general.

Yo creo que ahí está un poco el punto a discutir. Y esa es una reflexión previa, y es una definición que ni siquiera entre los mismos penalistas genera consenso y hace que se terminen complicando muchas más situaciones cuando hablamos de otras áreas.

Y a esto se suma incluso una tendencia que ya no solamente se da a nivel de la administración pública, a nivel de la ampliación del concepto en términos de delitos contra la administración pública o contra la administración de justicia; sino que incluso se ha dado en el ámbito privado. Por ejemplo, ya se han regulado en el Perú los llamados delitos de corrupción entre particulares, que ya no solamente sancionan casos de contratación donde un funcionario público se colude con un particular para beneficiarlo a costa de un beneficio indebido, que es el clásico delito de colusión. En cambio, la misma figura se sanciona también en el ámbito de particulares. Esto porque la lógica justamente es la ampliación, lo máximo posible para combatir la corrupción, para reducir los casos. Eso genera normas como la prescripción, modificaciones constitucionales, que al final no se aplican, pero que generan la sensación de “algo estamos haciendo”.

La pregunta es: ¿Realmente estamos haciendo algo? O simplemente estamos engañándonos y creyendo que lo hacemos cuando en verdad no tenemos un plan de actuación, un norte para reducir la corrupción y más bien restringir y delimitar con claridad las intervenciones en el ámbito administrativo y en el ámbito penal.

JORGE SHACK (MODERADOR)

Acerca de esta dualidad que existe entre la competencia que tienen la Contraloría General de la República y el Tribunal del Servicio Civil, se ha planteado la siguiente interrogante: ¿Qué criterios se pueden considerar para delimitar adecuadamente la competencia del Tribunal del Servicio Civil respecto a la responsabilidad administrativa disciplinaria y la competencia de la Contraloría respecto a la responsabilidad administrativa funcional?

VÍCTOR BACA

Hay una cosa que mencionaba Romy que me preocupa, y es que esta ampliación del derecho penal del enemigo que nace en un contexto muy concreto, además para determinado tipo de organizaciones criminales. Extenderlo al ámbito de los delitos cometidos por funcionarios ya fue muy cuestionable cuando se le aplicó a Fujimori. Recuerdo un debate entre penalistas que decían que estaban extendiendo la categoría más allá de lo previsto para aplicársela a cualquier funcionario o a una persona que simplemente se relaciona contractualmente con la administración.

Me parece quizás excesivo, y me hacía pensar en que a veces vemos equivocadamente. Siempre acudimos al derecho penal como un derecho garantista. Decimos: "hay que aplicar las garantías del derecho penal al derecho administrativo, tenemos que beber un poco de las fuentes penales para evitar acabar en Kafka". A lo mejor vamos a acabar al revés dentro de un tiempo. Los penalistas van a tener que acudir al derecho administrativo para intentar salvar las garantías básicas del proceso. Hay algunas cosas que ya me sorprenden bastante.

Sobre lo que se plantea en la pregunta, creo que el problema está en que no hay un criterio de diferencia salvo que se delimite bien qué infracciones serán castigadas por uno y otro ámbito. Esa distinción entre lo que es disciplinario funcional y lo que es disciplinario interno o al criterio del precedente es una distinción forzada. Finalmente, las infracciones por las cuales Contraloría castiga eran infracciones disciplinarias también y las otras son funcionales y disciplinarias. No creo que haya una distinción conceptual.

Hay la distinción que se puede hacer de hecho positivo: esas para ti, estas para mí, pero no porque haya una distinción de categorías. Al menos es tal como lo veo yo.

RICHARD MARTIN

Creo que esta suerte de conflicto que se suscita entre el procedimiento disciplinario y el procedimiento de responsabilidad administrativa funcional —como dijo Víctor, es un tema bien peruano— ya tiene algunos

años y sometiéndolo al test de la triple identidad, puede tener una respuesta formal y una respuesta material.

En términos formales, desde el primer Acuerdo Plenario del Tribunal de Responsabilidades de la Contraloría General, este fue muy enfático en señalar que podía coincidirse entre el sujeto y el objeto, pero que finalmente los fundamentos del procedimiento a cargo de Contraloría General eran sustantivamente distintos al ejercicio de la potestad disciplinaria. En ese entonces y con las dificultades y oposición de la comunidad administrativa, se asumió que la discusión estaba de alguna manera zanjada. Y eso es lo que ha venido operando a lo largo de los años.

Sin embargo, en términos materiales, nos encontramos con que esta suerte de separación formal entre ambas potestades no es tan válida en la práctica. Y esto lo estamos mirando en las últimas semanas o meses con este tema de la continuidad de los procedimientos, a propósito de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, que nos ha señalado la inconstitucionalidad de los tipos infractores para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Contraloría General. A propósito de ello, se han derivado un conjunto de expedientes que provenían del ejercicio de la potestad de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional al ámbito del deslinde en la vía del procedimiento disciplinario por parte de las entidades y finalmente del Tribunal de SERVIR.

Entonces, yo me pregunto, si se trata de dos procedimientos distintos, ¿es coherente que haya una solución de continuidad entre ambos procedimientos, cuando cada procedimiento debería tramitarse por su propia vía paralela? No cabe duda que existe un problema conceptual, y que a pesar de ello y para efectos de solucionar un problema mayor (evitar la prescripción), se ha unificado los alcances del procedimiento administrativo funcional con el procedimiento disciplinario. Pero en términos globales, el tema está planteado.

Tengo la impresión que estamos discutiendo un tema que estaba planteado desde la génesis del procedimiento administrativo, y es el referido a los alcances de la responsabilidad administrativa funcional. En realidad, la discusión de fondo es la referida al rol del Estado como empleador. El Primer Acuerdo Plenario del Tribunal de Responsabilidades de la Contraloría General del año 2003 ya nos planteaba estos problemas. Así, en varias hojas de este Acuerdo Plenario se fundamentan las razones por las cuales la Contraloría General debía ejercer su potestad administrativa en materia de responsabilidad administrativa funcional. Y en gran parte de dicho documento se indicaba o aludía a la expresión "Estado empleador". Lo que ha ocurrido es que, en la práctica, se ha separado la competencia del Tribunal de Responsabilidades de la Contraloría General con el Tribunal de SERVIR. Se separa así, el rol en materia disciplinaria de SERVIR del rol de la Contraloría General. En función de ello, se convive con dos tipos de procedimientos que en algún momento van a tener que sincerarse para saber a ciencia cierta cuál es el que debe definitivamente prevalecer. El problema sigue vigente.

DIEGO ZEGARRA

En las últimas semanas nos hemos encontrado incluso con una resolución de sala plena del Tribunal de Responsabilidades Administrativas. Quienes la hemos leído, nos llenamos de interrogantes porque parecía una suerte de llamada de atención del Tribunal con respecto a la decisión de los órganos instructores de derivar comunicaciones a las entidades administrativas para que iniciaran procedimientos disciplinarios, precisamente respecto de expedientes cuya génesis había sido la determinación de una conducta infractora y, por lo tanto, la aplicación de una sanción.

Se les había iniciado un procedimiento sancionador y lo que se estaba haciendo era simplemente trasladar. Entonces, ¿dónde está la tipicidad, ¿dónde está la diferenciación en ambos tipos de responsabilidad?

Muchas personas están diciendo: "¿Qué están esperando para unificar el PAD disciplinario con el PAS de Contraloría?" Yo creo que todos nos hacemos esa pregunta.

Creo que el objetivo de la lucha contra la corrupción es un objetivo común y transversal a todo el Estado, pero no creo que se resuelva a partir de promover una actividad represiva donde lo que se haga es cercar al funcionario o al servidor público.

Lo que está sucediendo en la política de empleo público es desalentar la participación de los mejores hombres y mujeres profesionales en la actividad de ejercicio de la función pública. Estamos viendo muchas veces que hay un gran desánimo y sobre todo hay una falta de capacidad para tomar decisiones, y en donde es uno incapaz de entender que sus competencias profesionales que le permiten tomar decisiones discrecionales vayan a ser puestas en cuestionamiento porque probablemente no están dentro del esquema de un auditor de Contraloría.

Creo que el tema es bastante grave, respecto a lo que significa, por un lado, la autoprotección que promueve el derecho disciplinario administrativo y, por otro lado, mantener el clima laboral en la administración pública. Porque finalmente esa relación de empleo público orientada hacia el servicio al ciudadano, es la que va a tener una baja de calidad y efectivamente va a ver esa repercusión.

MIRIAM IVANEGA

El problema que se plantea entre el vínculo de la competencia de la Contraloría con la responsabilidad disciplinaria, si bien no es idéntico tiene similitudes con los regímenes provinciales en la República argentina.

El otro aspecto aquí comentado, realmente merece atención pues el carácter de servidor público genera habitualmente una sospecha sobre la ética de aquel, produciéndose

una verdadera estigmatización de aquel. A ello se agregan los propios temores de los funcionarios públicos por las responsabilidades que genera su actuación.

La idea de persecución está presente en la gestión pública, cambiándose el paradigma del control por el de perseguir, perspectiva que "ahuyenta" a aquellos que quieren desempeñarse en la organización administrativa.

Más allá de las diferencias de sistemas entre Perú y Argentina, tenemos muchas similitudes con este problema que se plantea desde la función pública. A su vez, el Código Penal se ha modificado para introducir la responsabilidad penal a las personas jurídicas privadas.

VÍCTOR BACA

Creo que lo que le sorprendía a Diego era que se pueda castigar no a la persona jurídica, sino al abogado; o sea, quien contrata es la persona jurídica y quien comete el delito es el abogado que en función de la persona jurídica hace un informe. Eso era lo que parecía sorprendente. En las nuevas reglas jurídicas en el Perú la han llamado 'administrativa', no sé por qué, creo que es por vergüenza; no hay nada administrativo ahí, no interviene la administración. Fíjense que es interesante porque se reconoce que con programas de *compliance* puedes liberarte de responsabilidad, manifiesto en la teoría de organización, que en derecho penal sería suficiente para liberar responsabilidad y en administrativo solamente rebajar la pena. En penal puedes rebajar responsabilidad con un programa de cumplimiento, pero en administrativo te la reducen porque dicen que es subjetiva.

ROMY CHANG

Yo creo que siguiendo lo que dicen Miriam y Víctor, sí, es verdad, en nuestro país se ha llamado responsabilidad administrativa, pero de administrativa no tiene nada porque es vista por un juez penal, es vista en el marco de las reglas del Código Procesal Penal, con jueces y fiscales que se rigen por las reglas penales y que incluso contemplan agravantes, atenuantes y reglas de determinación de sanción muy similares —por no decir las mismas— que en el ámbito penal.

Pero, si en realidad, es penal, ¿por qué le llaman 'responsabilidad administrativa'? Considero que es por la desazón, por la 'mancha' que genera el derecho penal en el haber de la empresa. Tú puedes tener muchas demandas, muchos procedimientos, pero la denuncia penal sí es algo que aterra porque te etiqueta con el rótulo de delincuente a quien es condenado por un delito.

En nuestro país, si bien se ha admitido la responsabilidad administrativa o la responsabilidad directa de la persona jurídica, lo cierto es que se ha buscado cuidar que, en el marco de reglas de colaboración, las personas jurídicas que cometan delitos puedan sobrevivir y

puedan incluso superar ese bache. Pero si tú le dices a esa persona jurídica que finalmente es una delincuente porque cometió un delito en sede penal, ese bache es de más difícil superación, lo que explicaría denominar administrativo, a lo que realmente es penal.

Esa ha sido la lógica del legislador en materia penal, para no llamarle 'penal', sino responsabilidad administrativa. Y es una contradicción con toda esta corriente del derecho penal del enemigo, de la actuación radical que nos inundó; lo que hace evidenciar que siempre se busca, de alguna manera, de cara a la estabilidad económica, proteger al empresario para que pueda continuar con sus actividades a futuro.

Tanto es así que incluso en el delito de corrupción entre particulares, que se ha incorporado hace unos cuatro años en nuestro país, la acción penal no es de oficio. Es decir, no permite que un fiscal, al saber que un gerente de logística estaba recibiendo coimas de un contratista para dar servicios en la empresa privada, automáticamente abre investigación penal, no. En estos casos, cuando existe perjuicio para la empresa, la denuncia sólo se puede hacer de parte, como si fuera una querella. O sea, la empresa tiene que salir a poner una denuncia que se tramita como una querella ante el Poder Judicial. Esto es ilógico con la lógica de "persigamos la corrupción", que sí se aplica en el ámbito administrativo cuando se trata de definir el concepto de funcionario público.

Porque lo cierto es que en el Perú muchas personas valiosas —y creo que pasa lo mismo en Argentina—, muchos profesionales valiosos no quieren asumir ningún cargo en la gestión pública, justamente por la bendita responsabilidad penal. Y les cuento un ejemplo. Yo conocí a una persona muy capaz, que además había trabajado gerenciando bancos norteamericanos, que asumió la dirección general de ESSALUD. Terminó con más de 150 procesos penales. Se arrepentía y decía: "Pero cómo puede ser posible que haya aceptado esto". Sumó muchísimo al país, porque su gestión permitió proteger los ahorros en una época difícil (época montesinista), pero a costa de 150 o más investigaciones penales que incluso le generaron detenciones para que acudiese a rendir su declaración como testigo.

La lógica del funcionario público se suma a la mala interpretación que se hace de los tipos penales en torno a los delitos contra la administración pública. Porque, finalmente, casi todo podría ser considerado un acto de colusión. Y si no es colusión, no se preocupen, está el tipo subsidiario, para el funcionario público: negociación incompatible.

Yo sí pienso que esa lógica tiene definitivamente que cambiar, porque es una lógica persecutoria que no lleva a nada, que le permite a los políticos afirmar, sobre todo en época de elecciones, "que se está luchando y se quiere poner normas más duras, más severas", pero que termina trayéndonos como rezago una administración pública ineficiente, rodeada por profesionales que no necesariamente están a veces a la altura del cargo, pero que son quienes deciden asumir el gran costo no solo económico, por las

defensas penales; sino el gran costo psicológico, moral, personal que le va a traer a una persona con muy buenas capacidades asumir un cargo en la gestión pública.

Y por eso yo siempre he dicho, y se lo digo además en todas las capacitaciones a las personas que son funcionarios públicos, para mí, los y las funcionarias públicas en el Perú son héroes y heroínas. Porque de verdad es duro manejarse dentro de una institución buscando esquivar todas las balas, cubrir todos los huecos, buscando evitar incurrir en responsabilidad, aunque a veces ni siquiera haya razón para pensar en esa responsabilidad.

Y yo sí veo que la labor de la Contraloría en ese contexto, a veces no ayuda. ¿Por qué a veces no ayuda? Porque también la tendencia es remitir todo al Ministerio Público, absolutamente todo. Finalmente, es la Contraloría la que termina generando las denuncias penales que se dan en el Ministerio Público.

DIEGO ZEGARRA

Si me permites matizar un poco, esto que estás comentando me trae a la memoria algo que hace unos meses conocí de casos específicos donde personas que habían pasado por procedimientos sancionadores ante Contraloría y habían llegado hasta el Tribunal y finalmente se les había archivado el caso: ocho meses o un año después, les abrían procesos penales.

¿Cuál era el argumento? Miraban el informe de control de auditoría, y el informe de auditor siempre tenía la recomendación de abrir un sancionador sin perjuicio de la responsabilidad penal que se pueda determinar. Eso quedaba como una ventana abierta. ¿Qué es lo que ha pasado? A estas personas se les ha iniciado investigaciones, se les ha iniciado procesos penales, cuando ya se había terminado el caso y se había archivado. Sí, efectivamente, pero cuando uno va al informe de auditoría que pide Contraloría, se da cuenta de que dejaron abierta esa ventana y por ahí "se metieron", y los procuradores están promoviendo procesos penales.

Por eso es que estamos hablando de la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal. Yo pienso que tenemos que plantear límites en relación a la situación jurídica del servidor, del funcionario, que está incurso en un tema de responsabilidad disciplinaria y responsabilidad penal.

Yo creo que, si se ha determinado una conducta dentro del ámbito de un ilícito administrativo, el informe de control no puede dejar abierta la posibilidad para que luego un procurador diga: "Bueno, aquí todavía tengo un camino". Pero eso significa que lo que estamos haciendo es caer en un *bis in idem* —como ha explicado el doctor Baca— porque en esta situación, por los mismos hechos, por la misma persona y con una interpretación peculiar del ilícito, se está llevando esto al ámbito penal, y eso realmente está sucediendo en el Perú. No es un tema que me esté inventando, está pasando en el Perú y es gravísimo.

Palabras finales

MIRIAM IVANEGA

Realmente ha sido un honor estar acá. Son temas para continuar debatiendo porque existen muchos puntos en común entre nuestros países. Y creo que lo más importante es poner sobre la mesa los errores que verificamos y también las propuestas que pueden formularse.

Así que esto amerita un cierre reiterando mi agradecimiento por la invitación.

DIEGO ZEGARRA

Por supuesto, quiero agradecer a la ENAP, a SERVIR, a su presidenta Janeyri Boyer por esta iniciativa y al director de la Escuela por la organización y, por supuesto, a mis colegas profesores y amigos, a quienes aprecio y respeto mucho intelectualmente. Efectivamente ha sido un lujo conversar, intercambiar y tener una polémica en relación a un tema de tanta actualidad, además con personas que son tremendos referentes de estos temas, como la profesora Ivanega, a quien todos leemos, todos citamos y que realmente ha hecho del tema disciplinario una importante cátedra en su carrera universitaria. Y, por supuesto, a Romy, que nos ha permitido que los administrativistas podamos alternar con el mundo del derecho penal. Y, desde luego, a Richard y a Víctor por estar siempre dispuestos a compartir el diálogo. Muchas gracias.

RICHARD MARTIN

Quiero agradecer igualmente la gentil invitación a la organización. Y en estos momentos electorales, ojalá que alguna de las propuestas que en este escenario se plantean puedan ser recogidas, porque ciertamente necesitamos reformas legislativas efectivas, no simplemente de papel. Muchas gracias.

VÍCTOR BACA

Nuevamente agradecer. Es un placer haber compartido la mesa con todos ustedes, personas a quienes respeto muchísimo intelectualmente y que, además, aunque sea por estos medios supletorios, es un placer ver y saludar. Agradecer a la Escuela y a SERVIR por este evento y por haberme invitado, igualmente agradecer a todos los participantes.

ROMY CHANG

Yo también agradecer a la Escuela; a SERVIR; a su presidenta, la doctora Boyer. Para mí, realmente ha sido un súper honor ser parte de esta mesa. Me voy sumamente enriquecida de las exposiciones y comentarios de mis brillantes colegas. Me han aportado un montón con los diversos temas en materia administrativa respecto de los que me han hecho reflexionar. Y también gracias a todas y todos los participantes por conectarse y actuar tan activamente con sus comentarios. Todo un honor, me voy muy agradecida y muy enriquecida.

Conclusiones de la mesa

Relatoría: Colbert Puelles

- Tanto la Convención Americana de Lucha contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción definen de una manera amplia el concepto de funcionario público como aquella persona que ejerce función pública independientemente del mando o función que desempeñe en el Estado.

- Las normas internacionales antes mencionadas buscan ampliar el concepto de funcionario público, de manera que su regulación sea la más amplia posible. La lógica subyacente es asegurar que los actos de corrupción de quienes ejercen un cargo público y sean retribuidos con dinero del Estado sean sancionados de manera drástica y ejemplar.

- La Convención Americana de Lucha contra la Corrupción, a la cual el Perú se encuentra adscrito, señala que existe una obligación por parte de los Estados de adaptar la convención a la legislación vigente; sin embargo, es necesario establecer parámetros para que no sea excesivamente amplia y, por ende, represiva, desarrollando criterios claros que permitan definir el concepto de funcionario público y los efectos que origina dicha vinculación.

- En la jurisprudencia penal peruana, no existe un desarrollo sobre la distinción entre responsabilidad disciplinaria y responsabilidad penal; sin embargo, existe una tendencia de expandir el derecho penal en demasía, ocasionando que cualquier cuestionamiento a las actuaciones del funcionario público sea investigado en el ámbito penal. Por ello, urge establecer los límites entre el derecho administrativo disciplinario y el derecho penal; además de precisar si existe alguna relación de dependencia entre ambos.

- Resulta necesario distinguir entre la responsabilidad administrativa disciplinaria a cargo de las entidades de la administración pública de la responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría General de la República, tomando como referencia la unidad del *ius puniendi* y el principio *Non bis in ídem*.

- La lucha contra la corrupción es transversal al Estado, la misma que no se resuelve a través de una excesiva actividad represiva contra aquellas personas que ejercen función pública. Hacerlo así, desalienta la toma de decisiones por parte funcionarios públicos y el interés de formar parte de la administración de profesionales altamente calificados. Vuelve ineficiente la administración pública y disminuye de forma notoria la calidad de los servicios públicos.

BLOQUE 2: EMPLEO PÚBLICO Y EL DERECHO DE ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS

PANEL 2

DERECHO DE ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS

26 de marzo

09:00-10:30 a.m.

Video

Pack participante

Expositores	Paloma Biglino Campos Jorge Danós Ordóñez Janeyri Boyer Carrera
Moderadora	Ana Castillo
Relatora	Mirella Goicochea Correa

Referencias de los expositores

Paloma Biglino Campos

Desde 1992, es catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. En esta universidad fue decana de la Facultad de Derecho de 2004 a 2008 y directora del Instituto de Estudios Europeos de 1995 a 1998. Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de la Presidencia del Gobierno de España y miembro del Consejo de Estado. Ha sido miembro de la Junta Electoral Central de España entre 2004 a 2008, y de 2012 a 2017. Ha sido miembro titular de *European Commission for Democracy Through Law* (la Comisión de Venecia) del Consejo de Europa de 2011 a 2014, entidad en la que sigue siendo miembro suplente. Dirige un grupo de investigación en derecho constitucional de la Universidad de Valladolid y la Unidad de Investigación Consolidada, acreditada por la junta de Castilla y León en 2017.

Jorge Elías Danós Ordóñez

Profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico. Fundador de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo. Miembro fundador del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Expresidente de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación-ASIER y miembro del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Es socio del Estudio Echecopar Abogados.

Janeyri Boyer Carrera

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid, diplomada en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú desde 2002. Se ha desempeñado como consultora de instituciones públicas y privadas del Estado peruano y del Banco Mundial. Ha sido representante del Perú ante la OCDE. Actualmente, es la presidenta ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

Ponencia de Paloma Biglino Campos

I. INTRODUCCIÓN

Antes que nada, quiero agradecer a los organizadores por haberme dado la oportunidad de participar en este Congreso internacional y debatir acerca de un tema esencial en estos momentos como es los retos que la realidad impone al servicio público. Este asunto, que siempre ha sido importante, supone ahora un desafío para cualquier sistema político, como consecuencia de la necesidad de hacer frente los problemas que está suscitando la pandemia originada por el COVID-19.

Mi primera observación está destinada a señalar las dificultades que suscita la delimitación del derecho de acceso a la función pública. Nunca es sencillo determinar el contenido de un derecho fundamental, pero en este caso es más complejo en razón de diferentes motivos.

Hay que tener presente, en primer lugar, que la configuración del derecho está influida por ideologías de signo distinto. Durante muchos años, y todavía hoy, hay sectores de opinión que defienden una intervención mínima del Estado en la vida social y económica. Para quienes piensan así, los poderes públicos deben actuar sólo subsidiariamente, esto es, únicamente donde la actividad privada no llega. En caso de que se reconozca que dicha intervención es necesaria, se propone que se limiten a hacerlo de manera indirecta, a través de empresas privadas o por medio de trabajadores autónomos. Desde este punto de vista, casi está de más hablar del derecho fundamental de acceso a la función pública, simplemente porque debería de estar reducida al mínimo indispensable.

No hay que olvidar, en segundo lugar, que sigue habiendo quienes parten de una visión muy crítica de los funcionarios públicos, sean de naturaleza representativa o administrativa. Esta desconfianza es consecuencia de la crisis de la representación a la que haré referencia al final de mi intervención, pero también de la imagen corporativa que, en muchos casos, han transmitido quienes trabajan para la administración. Es cierto que el COVID-19 está cambiando esta percepción. En muchos países (como por ejemplo

el mío) la actuación del personal sanitario, de los maestros y profesores, de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, del Ejército ha sido más que ejemplar y la sociedad se lo reconoce. Pero esta nueva percepción todavía no se ha reflejado ni en cambios en normas jurídicas ni en un refuerzo de la administración pública.

Partiendo de estas dificultades, mi intervención se va a limitar a recordar algunos de los rasgos del derecho de acceso a los cargos públicos que son comunes a muchos ordenamientos, por ser inherentes a la concepción predominante de Estado social y democrático de derecho.

Dada la brevedad del tiempo que debe durar esta intervención, se trata, más bien, de pinceladas. En efecto, debo limitarme a analizar que el acceso a la función pública es un derecho fundamental con una naturaleza especial, porque se trata de un derecho de participación política. Por esta razón, es un derecho de configuración legal, con un contenido eminentemente reaccional, aunque, como veremos en su momento, no es sólo reaccional.

II. LAS NOTAS QUE CARACTERIZAN AL DERECHO

1. Es un derecho fundamental

En la actualidad, muchas Constituciones (como la española o la italiana) recogen el derecho de acceso a los cargos y funciones públicas. Ahora bien, su origen es mucho más remoto. En efecto, aparece por primera vez en la historia, en el art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Más adelante será necesario volver a este precepto, que deja muy clara la conexión entre el acceso a la función pública y la igualdad. Por ahora, me interesa resaltar la originalidad del artículo. En efecto, el derecho no está presente ni en las Actas de Derechos británicas del siglo XVIII, ni tampoco aparece entre las primeras enmiendas a la Constitución norteamericana de 1787.

La Constitución peruana recoge, en su art. 31, el derecho de sufragio activo y pasivo. Además, dedica el cap. IV del título I a enumerar algunos principios que rigen la organización de la función pública. Ahora bien, como es conocido, no proclama el derecho a acceder a la función pública.

Ello no ha sido óbice, sin embargo, para que el Tribunal Constitucional peruano reconociera el carácter fundamental del derecho, como consecuencia de la interpretación que ha realizado de la posición jurídica de los tratados en el ordenamiento interno. En efecto,

dicho órgano, en la sentencia de 25 de abril de 2006, dictada en los expedientes nº 0025 y 0026 de 2005, atribuye a dichos textos rango constitucional, por lo que considera incorporado al sistema jurídico del país el derecho de acceso a las funciones públicas, tal y como aparece en el art. 25.c) del Pacto internacional de Derechos Políticos y en el art. 23.1.c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Es un derecho de participación política

Antes de seguir adelante, me gustaría señalar que, en muchas ocasiones, los textos constitucionales nacionales e internacionales distinguen, como hacía la Declaración francesa, entre cargos y funciones públicas.

El Tribunal Constitucional peruano ha admitido una diferenciación similar. En la sentencia que se acaba de mencionar, distingue la función pública representativa de la profesional. Mientras que la primera es otra cara del derecho de voto, la segunda protege el acceso a los servicios de la administración del Estado, las regiones y los municipios y de los demás poderes del Estado.

Tanto el acceso a las funciones públicas representativas como a las de naturaleza profesional poseen elementos comunes, ya que, en ambos casos estamos ante derechos de participación política. Ahora bien, las divergencias entre las dos facetas que acabo de mencionar también son evidentes.

La primera diferencia entre el derecho de acceso a los cargos representativos y a los cargos de naturaleza profesional estriba en la fuente de legitimidad de quien ostenta el derecho. En efecto, mientras que en el primer caso es de origen, porque deriva de la elección popular, en el segundo supuesto es más bien de ejercicio, porque emana de la forma en que los cargos públicos profesionales deben desempeñar sus funciones.

Ambas facetas se diferencian, también, en las condiciones necesarias para acceder al cargo. En efecto, en el caso de la función pública profesional, la valoración del mérito y capacidad se realiza utilizando criterios objetivos, fijos y prestablecidos. De manera distinta, en el supuesto de los cargos de carácter representativo, la valoración se lleva a cabo por los electores, conforme a sus propias convicciones políticas, que son subjetivas y variables.

Por último, son diferentes las condiciones de permanencia en el cargo. Así, no se puede exigir a quienes desempeñan funciones de naturaleza representativa que sean neutrales, dado que, si están en el cargo, es precisamente por su ideología. De otro lado, tampoco es posible exigirles respeto al principio de jerarquía porque mal pueden obedecer a quienes pertenecen a otra formación política. Tampoco es posible aplicarles una de las principales garantías de la independencia de los servidores de la administración, esto es, la inamovilidad, ya que los cargos de carácter electivo son, por naturaleza, temporales.

Las diferencias entre cargos representativos y profesionales son tan acusadas como para pensar que, en realidad, estamos ante dos derechos diferentes. Dado el ámbito en el que se inserta esta intervención, considero oportuno referirme, únicamente, al derecho de acceso a la función pública administrativa o profesional y dejar de lado, pues, el análisis de los problemas específicos que afectan a los cargos públicos electivos.

3. Es un derecho de configuración legal

El derecho fundamental que analizamos tiene un carácter peculiar porque es, por antonomasia, un derecho de configuración legal.

Todos los derechos fundamentales precisan de la intervención del legislador. En efecto, las constituciones no son códigos, por lo que no pueden regular al detalle cada uno de los derechos o de las instituciones que diseñan. Además, para que perduren, las constituciones deben contener normas abiertas, de manera que sea posible la alternancia en el poder sin necesidad de modificar, o quebrar, la norma fundamental.

Ahora bien, esta necesaria intervención del legislador varía según los derechos. Los derechos de libertad pueden ser de aplicación directa porque su mera proclamación constitucional los hace inmediatamente eficaces sin necesidad de la intermediación del parlamento. Este es el caso, por ejemplo, del derecho a la vida, de la libertad de conciencia o de algunas facetas del derecho de reunión. En estos supuestos, la intervención del legislador es necesaria, únicamente, para articular el derecho con los derechos de los demás y con otros valores y principios constitucionales.

En el caso de los derechos políticos, la situación es diferente. El acceso a la función pública presupone la propia existencia de los poderes públicos por lo que, en este caso, la ley no limita, sino que delimita el contenido del Derecho.

Por estas razones, el margen de libertad del legislador para configurar el sistema de acceso a las funciones públicas es muy amplio. Ello, sin duda, entraña riesgos. Me voy a limitar a citar dos peligros que se ciernen sobre casi todos los países.

El primero de ellos consiste en que el legislador intente hacer frente a problemas muy complejos, como pueden ser los conflictos de intereses, la corrupción, las incompatibilidades con regulaciones muy casuísticas y detalladas, pero obviando el control sobre el cumplimiento de dichas normas. En ese supuesto, nos encontraríamos ante un derecho constitucional meramente simbólico porque los poderes públicos intentarían dar respuesta al rechazo ciudadano que generan los problemas antes citados dictando con celeridad normas que, sin embargo, carecen de la adecuada implementación.

El segundo de los problemas consiste en que el legislador, o el poder ejecutivo, hagan uso de su libertad de configuración creando categorías muy distintas de funcionarios y atribuyendo a cada una de ellas un régimen jurídico distinto.

Janeyri Boyer ha señalado, en su monografía sobre *El derecho de la función pública y el servicio civil*, que la función pública cumple un papel instrumental para la satisfacción de otros derechos fundamentales y el cumplimiento de los valores inherentes al Estado social y democrático de derecho. Por esta razón, hay que reconocer las diferencias sustanciales que afectan al trabajo de quienes salvaguardan el orden público, garantizan la educación o prestan la sanidad. Ahora bien, estas diferencias no deberían conducir a una regulación excesivamente dispersa porque dicha complejidad podría difuminar el contenido del derecho.

4. Es un derecho con un contenido eminentemente reaccional

Es preciso, pues, que el legislador respete el contenido nuclear del derecho, contenido sin el cual este no puede reconocerse. Este núcleo coincide, en gran medida, con el principio de igualdad.

El Tribunal Constitucional español, en una reiterada jurisprudencia (STC 192/2012, por ejemplo) ha resaltado que el derecho de acceso a la función pública no otorga un derecho subjetivo a desempeñar una concreta función pública, sino que únicamente permite impugnar toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad. Se trata, pues, de un derecho de carácter reaccional.

La relación entre el acceso a la función pública y el principio de igualdad es muy estrecha. Antes he señalado la importancia del art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Pues bien, este precepto ilustra claramente esa conexión. Según dicho artículo, la ley no sólo es expresión de la voluntad general, sino que además debe tratar a todo por igual. Dado que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, todos tienen derecho a presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

En este artículo hay muchos contenidos en los que no puedo detenerme. Con respecto al tema que nos ocupa, conviene señalar que recoge la aspiración del Tercer Estado de acabar con los tratos de privilegio que habían caracterizado al Antiguo Régimen. En dicho periodo histórico, el desempeño de determinadas funciones públicas, eclesiásticas, civiles o militares estaba reservado a quienes formaban parte del clero y de la nobleza. Además, el monarca retenía el derecho a conceder graciosamente cargos públicos, cuando no a venderlos o a permitir su transmisión hereditaria.

Antes señalaba que los países anglosajones tardaron mucho en recoger el derecho de acceso a la función pública. Conviene ahora señalar que este retraso se debe, seguramente, a que la recepción del principio de igualdad, tal y como lo recogemos nosotros, también fue muy tardía. Recordemos que no se incorpora a la Constitución norteamericana hasta que se aprueba la decimocuarta enmienda, esto es, en 1869 tras la guerra civil.

En la actualidad, hay un dato que demuestra la conexión entre igualdad y acceso a la función pública: los Tribunales pueden resolver la mayor parte de los conflictos que suscita el segundo de estos derechos acudiendo al principio de razonabilidad. Así sucede, por ejemplo, cuando se establecen requisitos de entrada como son el conocimiento de una lengua, un nivel de estudios determinados, una determinada edad para el ingreso o la jubilación, etc. Es cierto que algunas de estas exigencias generan diferencias. Pero también es verdad que pueden estar justificadas para valorar el mérito y la capacidad de los aspirantes o por razones de interés general.

Francisco Rubio Llorente, en su estudio *El acceso a los cargos y funciones públicas*, señaló que la proclamación constitucional del principio de igualdad hace que el reconocimiento del derecho a acceder a la función pública sea, en cierto modo, superfluo. En su opinión, no era necesario concretar la igualdad en un ámbito concreto de la acción de los poderes públicos.

5. Pero es un derecho que no sólo es reaccional

Ahora bien, el derecho de acceso puede incluir otros contenidos. En efecto, casi todos los Tribunales Constitucionales y supranacionales han reconocido que el derecho de acceso a la función pública no sólo incluye el derecho a acceder, sino también el derecho a ejercer el cargo y a permanecer en el mismo sin perturbaciones ilegítimas. Cabe pensar que no siempre estos contenidos coinciden con la igualdad.

Hay que tener presente, además, que el Tribunal Constitucional de Perú, en la misma sentencia que citaba al principio de mi intervención, ha reconocido que el derecho de acceso a la función pública se infringe también cuando “no se expide una norma que regula el acceso a una determinada función (imputable al legislador), o en los supuestos donde habiendo la norma de acceso a la función pública, la entidad administrativa que tiene la competencia de implementarla y, así, convocar al ejercicio de la función pública, es renuente al cumplimiento de tal convocatoria sin fundamento alguno”.

III. CONCLUSIÓN

No puedo entrar a analizar, en esta ponencia, otros temas de máximo interés, como son los principios de mérito y capacidad como requisitos necesarios para acceder a la función pública o la independencia y la imparcialidad que es preciso exigir a quienes desempeñan funciones públicas profesionales.

Todos estos asuntos son importantísimos, pero se refieren más a la función pública en sentido objetivo que a su vertiente subjetiva, esto es, como derecho fundamental, por lo que he tenido que dejarlas de lado.

Ahora bien, las circunstancias históricas en las que estamos me llevan a realizar una última consideración. Vivimos tiempos complicados: primero fue la crisis de la representación que se originó como consecuencia del *crack* económico de 2007. El descontento ciudadano que comenzó entonces se ha acrecentado como consecuencia de las dificultades que los poderes públicos afrontan para luchar contra la COVID-19. Ese malestar es el caldo de cultivo para ciertos movimientos populistas, que precisamente fomentan la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones.

La función pública es un servicio público, por lo que debe ser eficaz, máxime durante la pandemia. Pero con esto no basta. En tiempos de tribulación la función pública es esencial para garantizar que tanto los ciudadanos, como los poderes públicos, actúen conforme a lo establecido en normas jurídicas.

Y no hay mejor antídoto contra el populismo que reafirmar el Estado de derecho.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Bill of Rights (1688). https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2#commentary-c2144673

Boyer Carrera, Janeyri (2019), *El derecho de la función pública y el servicio civil*, Lima, PUCP.

Constitución de los Estados Unidos de América [Const.]. (1787). https://www.archives.gov/espanol/constitucion

Constitución española [Const.]. (1978). https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf

Constitución de la República Italiana [Const.]. (2018). http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_SPAGNOLO.pdf

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1789). Francia. https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789

OEA (22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

ONU (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx

Rubio Llorente, F. (1992). *El acceso a los cargos y funciones públicas: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid.

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 0025-2005-PI/TC y 026-2005-PI/TC (25 de abril 2006). Perú. Tribunal Constitucional. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00025-2005-AI%2000026-2005-AI.pdf

Sentencia 192/2013 (29 de octubre de 2012). España. Tribunal Constitucional. Segunda Sala. http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23100

Ponencia de Jorge Danós Ordóñez

Agradezco a la doctora Janeyri Boyer, presidenta de SERVIR; al doctor Dante Mendoza, director de la Escuela Nacional de Administración Pública, y a todo el equipo que está colaborando para llevar a cabo este evento. Asimismo, también es muy grato participar en una mesa con la profesora Paloma Biglino, con la profesora Janeyri Boyer y poder conversar de este derecho. Es muy importante, por otro lado, que SERVIR abra espacios donde podamos conversar desde diversas perspectivas jurídicas lo que requiere el Estado, lo que requieren los intereses públicos en el Perú y no desde una visión simplemente unidimensional, que es lo que muchas veces ha sucedido dependiendo de dónde nos situemos en el caso peruano. Creo que es muy bueno que podamos hacer este tipo de intercambio.

Esta mesa tiene que ver con el derecho constitucional a la igualdad de acceso a los cargos públicos.

En el caso peruano, cuando hablamos de este derecho que no está enunciado, estamos hablando en paralelo de tres preceptos constitucionales: uno, este mismo derecho; dos, el deber de todos los funcionarios y trabajadores de estar al servicio de la nación y, tres, la carrera administrativa, como bien jurídico constitucional, que, a diferencia de otros países, nuestra Constitución sí consagró un régimen de carrera administrativa, al que podemos llamar empleo público o servicio civil.

Además: nuestros problemas —que han llevado a que el Tribunal Constitucional tenga que pronunciarse— han girado en torno a dos ejes:

- Uno: el primer caso que dio origen a que el Tribunal enunciara este derecho implícito de acceso a los cargos públicos. Si podía circunscribirse solo a los que hubieran seguido previamente un curso ante el extinto Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Jurado —un problema de acceso, pero en términos globales, no en casos puntuales en un concurso—.

- Dos: el resto de temas ha estado centrado en medidas legislativas para disponer el acceso a personal que se encontraba bajo un régimen temporal, o ya sea en casos en que los propios funcionarios demandaban el reconocimiento de una situación para ser formalizados.

Yo voy a tratar de enunciar los principales aspectos que el Tribunal Constitucional ha tratado tanto en lo relativo al derecho de acceso, como al deber de los funcionarios en cumplir sus trabajos en función del Estado y, lo más importante, a la carrera administrativa.

• Derecho de acceso a la función pública

La primera jurisprudencia que el Tribunal Constitucional crea sobre el derecho de acceso a los cargos públicos es esta sentencia del caso del Programa de Formación Académica —Profa— para acceder a la magistratura y al antiguo Consejo Nacional de la Magistratura. El Tribunal reconoce que nuestro régimen constitucional no contiene en su enunciado el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Nuestra Constitución —cuando se refiere en términos globales al derecho de acceso a la función pública, en el artículo 35, referido a acceso a cargos públicos representativos— lo enuncia. Es importante tener presente el numeral 17 del artículo segundo del catálogo de derechos, que consagra el derecho a participar en forma individual o asociada en la vida político-económica; pareciera hacer referencia también a este derecho de participación política, pero tiene una fuente en el derecho a participación de los ciudadanos.

Este derecho no está en la Constitución; sin embargo, el Tribunal considera que está implícito, que tiene rango constitucional, que tiene como fuente los tratados internacionales y cita expresamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana contra la Constitución, de tal manera que ingresan por el artículo tercero que reconoce derechos constitucionales innominados, al estilo de la Constitución americana. Y tiene también como fuente el derecho a la igualdad. Por tanto, se reconoce como derecho subjetivo de acceso a la facultad de incorporarse a la función pública por parte de cualquier ciudadano.

No solamente es un derecho subjetivo, reaccional, sino que también tiene un papel articulador muy importante en la carrera administrativa. No solamente el acceso tiene un efecto importante durante la vida del trabajador en la carrera administrativa.

Dice el Tribunal que es un derecho de participación porque implica también la intervención en la cosa pública, en cuanto miembros de una comunidad política. Y lo que protege es la intervención o participación en la función pública. Dice, además, que este derecho —

que es un derecho de desarrollo legal— implica poder acceder con los requisitos que el legislador ha determinado y vía un procedimiento competitivo.

Muy importante, además: este derecho de acceso en condiciones de igualdad, asimismo, tiene implícito el principio consustancial al principio de mérito, lo que vincula plenamente al Estado y toda entidad pública.

Este principio que lo vincula necesariamente al derecho de acceso en función del mérito señala que tiene un carácter basilar para la interpretación de este derecho y establece un derecho a poder ingresar en igualdad de condiciones.

Y esto implica un derecho que comprende tanto ingresar, permanecer, ascender y obviamente en condiciones iguales de ingreso.

Se busca, por tanto, que este derecho a la igualdad para el ingreso sea un derecho que tenga en cuenta el principio del mérito y que esté presente durante todo el desarrollo de la función pública de este funcionario. Y que en todos los casos se tome en cuenta el mérito como factor principal y el criterio determinante.

También el Tribunal ha dicho que, para evaluar si se cumplen o no los requisitos de mérito, se deben tomar en cuenta en el análisis, principalmente el principio de proporcionalidad, que también comprende el de razonabilidad.

- **El deber de los funcionarios**

Dejo ya lo fundamental de este derecho al acceso, que el Tribunal lo considera implícito en la Constitución e ingreso a lo que el Tribunal se ha referido muy puntualmente, al artículo 39, sobre los deberes en la función pública. Dice el Tribunal que comprende tanto a los cargos representativos (aquellos que se accede por vía electoral) como a los cargos no representativos, que son a los que nos venimos refiriendo.

- **El tercer precepto constitucional**

El tercer precepto constitucional es el artículo 40 dice: “La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades”.

Aquí, nuestro país sí consagra una modalidad de organización del empleo público: la carrera administrativa. La cual, como dice el Tribunal, impide que se puedan utilizar otras modalidades. En algunos casos sujetos a regímenes de carrera especializadas a

aplicación de régimen laboral privado y —como han existido hasta hace poco— contratos administrativos de servicio, pero eso solamente por razones temporales. Lo cierto es que tenemos consagrada la carrera administrativa.

Y el Tribunal desarrolla una serie de aspectos:

Dice el Tribunal —acerca del precedente Huatuco— que constituye un bien jurídico constitucional, porque existe claramente una voluntad del poder constituyente de crear un régimen específico para funcionarios y servidores públicos, y que ese régimen de carrera no puede ser deformado.

Creo que un gran problema que hay en nuestro país es no entender a qué nos referimos por carrera administrativa. Y el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que eso no es igual al régimen laboral público. Es decir, hay una opción constituyente de un régimen especial, diferente al régimen laboral público, de carácter administrativo, que reconoce que pueda haber especialidades en la carrera —no significa un solo régimen— siempre que estén justificados, pero aquel régimen de carrera tiene que ver necesariamente con el derecho de acceso a los cargos públicos.

- **Régimen de carrera**

Está consagrado el régimen de carrera: implica un conjunto de procesos. No implica meramente —como en el derecho laboral— un conjunto de derechos y obligaciones de los trabajadores. Implica un conjunto de procesos que toma en cuenta lo que requiere la organización administrativa desde la función pública, desde el interés público, desde la necesidad organizacional y de prestación eficaz de los servicios públicos. Por tanto, requiere profesionalización. Como lo han señalado los documentos que se han elaborado a nivel de ministros, de reforma del Estado, a nivel de América Latina desde hace diez años, un tema muy importante en la reforma del Estado para que este pueda servir eficazmente a los ciudadanos es que el Estado no requiere reformas que reduzcan su tamaño, como ocurrió en la década del 80 o 90 en algunos países, sino que mejoren la actividad del Estado.

Y ese mejoramiento requiere un régimen de carrera. Requiere de los funcionarios, del elemento humano y lo más importante, de la organización y la prestación de servicios por parte del Estado.

Por tanto, la carrera significa apostar por la especialización y profesionalización del funcionario público.

Implica un conjunto de procesos que van desde el acceso en condiciones de igualdad a través de un concurso que no discrimine y signado por el principio meritocrático desde

el comienzo de la carrera. También implica establecer procesos como capacitación, promoción, evaluación y cese implica que ese personal que ingresa a cumplir funciones públicas en el aparato administrativo tenga la expectativa de un desarrollo de su vida laboral. Y ese es un principio organizativo por parte del Estado, de su administración pública, como también consagra el derecho a la persona.

Hay dos dimensiones: la dimensión del derecho de la persona de poder acceder en condiciones de igualdad y de tener además en un régimen de carrera —la expectativa de poder desarrollarse con la lógica de poder profesionalizarse— y hay también una dimensión desde el punto de vista de la necesidad, como sociedad, de contar con una organización adecuada que tenga este conjunto de procesos, que precisamente permita la especialidad para que el Estado pueda captar al mejor profesional que cumpla en todas las condiciones: en capacitación, condiciones éticas, experiencia.

Eso es lo que distingue la carrera y lo que no tiene el derecho laboral, porque este conjunto de procesos queda librado a cada empleador; mientras que en un régimen de carrera, servicio civil o empleo público —propio de la administración pública— tiene que venir contenido con los matices que correspondan con los desarrollos legislativos.

Esto es importante para plantear una distinción entre nuestro régimen constitucional, este derecho de acceso en condiciones de igualdad y este bien jurídico protegido que es la carrera administrativa, que creo que va a servir para poder caracterizar nuestro régimen constitucional.

- **Varias visiones**

Ha habido varias visiones contradictorias en los últimos años: una visión desde el punto de vista sindical, muy cercana a la visión laboral y casi patrimonializada de la carrera administrativa y del acceso a la función pública. Es el derecho del trabajador, centrado en el trabajador, pero no pensando en función de la organización administrativa que tiene que atender fines públicos como la salud, la seguridad, la educación, —el listado es interminable— nuestros intereses colectivos que tenemos que encargarle como sociedad al Estado, a la administración pública, tutelar.

Hay una segunda visión, que es más política, —politizada— hoy en día fundamentalmente centrada en el clientelaje político, en el populismo y en un tema electoral que venimos observando: leyes que simplemente mandan: “vamos a formalizar a aquellos que están contratados”. O como en el caso de la ley de salud —que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional— que manda “ascensos, promociones y nombramientos automáticos”, o como el caso de la derogación del CAS.

Hay una visión patrimonializada, enteramente laboralista, que prepondera el principio de primacía de la realidad y, sobre todo, derechos.

Hay otra visión política que tiene amplios campos coincidentes —la populista—, relacionados con expresiones legislativas, algunas de las cuales ya han sido cuestionadas y que el Tribunal ha declarado inconstitucionales.

La tercera visión es la complicada, la presupuestal. Determinados sectores del gobierno, principalmente el Ministerio de Economía, ven todo lo relativo al empleo público como un gasto, y por tanto tiene que medirse siempre en términos de gasto. Esto puede tener una parte de verdad y una parte cuestionable, porque entonces cualquier tipo de reforma va a implicar simplemente un gasto.

Y la cuarta visión, —a mi criterio, la principal— es la que promueve SERVIR, y es la que necesitamos como país, ante el desorden que venimos arrastrando históricamente desde la década de los 80 o 90 en materia de régimen legal de nuestros funcionarios públicos, que es la visión de reforma del Estado. Esta visión busca tratar de unificar a todo el personal —más allá de las carreras especializadas— bajo un mismo régimen legal.

- **Dos aspectos adicionales**

A propósito de que estos aspectos constitucionales, tanto el derecho a la igualdad en el acceso como la carrera administrativa, en materia de acceso y de función pública, se trata de normas legislativas desde un afán estrictamente político —clientelaje político— de querer formalizar a todos los que vienen trabajando para el Estado, aunque no hayan ingresado por vía concurso o aunque hayan sido concursos formales que el mismo Tribunal Constitucional señala que no tienen los rigores propios de un concurso que sí debería permitir el acceso en condiciones de igualdad.

En este segundo caso, el debate se ha planteado entre la posición de los laboralistas, que señalan que en derecho laboral, un principio esencial es la primacía de la realidad y lo que el Tribunal Constitucional ha considerado por conclusión del derecho a la igualdad a los cargos públicos y carrera administrativa —como el caso Huatuco, aún con varias matizaciones posteriores y jurisprudencias—. En esos casos no se puede formalizar si la persona no ingresó vía concurso a una plaza presupuestada y no cumplió un conjunto de requisitos. Eso es muy importante, porque marca una diferencia sustancial entre la visión del derecho laboral y la perspectiva de la carrera administrativa, empleo público o servicio civil desde una lógica de organización por parte del Estado, en que la sociedad genera un marco legal donde establece condiciones para que el personal a su servicio pueda ingresar a través de mecanismos competitivos —donde lo que se busca es hacer

prevalecer la meritocracia para tratar de resguardar ese derecho al acceso—, que el Estado cuente con las mejores condiciones, el mejor personal y que pueda cumplir eficazmente sus labores. Ese personal debe tener la posibilidad de ser profesionalizado y sujeto al conjunto de procesos que venimos revisando.

Es un tema importante, presente permanentemente en nuestro país. Tanto esa visión de los trabajadores, desde el punto de vista sindical, del derecho laboral y también desde el político, donde también prepondera esa visión sin tomar en cuenta los intereses del Estado, que tiene que ver con el desorden legislativo que hemos estado experimentando.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 045-2004-PI/TC [PROFA] (31 de marzo de 2006). Perú. Tribunal Constitución. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/principal-jurisprudencia/?action=categoria_detalle&id_post=144005

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 05057-2013-PA/TC [Caso Huatuco] (16 abril 2015). Perú. Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf

Ponencia de Janeyri Boyer Carrera

Me siento sumamente agradecida por estar compartiendo este espacio con los profesores Paloma Biglino y Jorge Danós, porque no solamente han sido mis maestros, también son grandes amigos.

El derecho de acceso a los cargos públicos es un derecho fundamental que no ha sido muy trabajado en el Derecho peruano. Estas reflexiones tienen por propósito comprender mejor su contenido, sus diferencias con el contenido del derecho al trabajo, y de esta manera, tener mayores elementos de juicio para analizar las normas que el Congreso de la República ha venido emitiendo en dicha materia a la fecha.

- **El reconocimiento constitucional de la función pública**

Como punto de partida, cabe señalar que nuestra Constitución no reconoce expresamente el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos. Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a ello obedecería, que el Tribunal Constitucional peruano interpretó que también se erige como un derecho fundamental.

Entonces, si bien es cierto, en nuestra Constitución no se encuentra reconocido expresamente este derecho, en la medida que en los pactos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado peruano si están reconocidos, es que, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este derecho también formaría parte del ordenamiento jurídico peruano. Para ello, en su jurisprudencia ha venido invocando la disposición complementaria y final cuarta de la Constitución que, a juicio del Alto Tribunal, confiere rango constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

En el caso Chocrón, Chocrón versus Venezuela, la Corte Interamericana señaló que el derecho de acceder a un cargo público no implica un derecho a que el Estado de trabajo a las personas, o a que los incorpore y mantenga en caso no reunieran las condiciones

que impone el mérito para acceder o permanecer en un puesto público. Para la Corte Interamericana, el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión, destitución, previstos por el Estado, sean razonables y objetivos; y cuando las personas no son objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho.

- **El derecho fundamental de acceso a los cargos públicos**

Nos encontramos ante un derecho fundamental de configuración legal. Es decir, un derecho que necesita de una intervención activa por parte del legislador para poder canalizar su ejercicio.

La atribución de derecho de configuración legal puede ser aún más fácil de entender cuando hablamos de los derechos de participación política o de tutela judicial efectiva. Respecto al primero, por ejemplo, si el legislador no hubiera desarrollado un proceso electoral o toda una arquitectura organizacional electoral con procedimientos muy bien definidos, sería muy complicado poder ejercer el derecho fundamental de sufragio.

El legislador establece el modelo a través del cual las personas accederán a cargos públicos, así como las reglas para su permanencia, gestión y desvinculación. De la misma manera, y en la medida que la carrera administrativa es un bien jurídico reconocido y tutelado en el artículo 40 de la Carta Política, el legislador debe establecer el modelo de carrera, así como las condiciones para la progresión, evaluación del desempeño y desvinculación.

Estos no son los únicos derechos reconocidos al servidor civil, y en la medida que ellos tutelan la cosa pública, el ejercicio de sus derechos como servidores públicos se ven afectados por otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos como el equilibrio presupuestal, la objetividad y la neutralidad en el ejercicio de las funciones públicas, así como el principio de legalidad presupuestaria.

Así, en el caso Huatuco, el Tribunal Constitucional estableció como criterios para evaluar si se configuraba el derecho de acceso a un cargo público y, en consecuencia, que el derecho alegado fuera tutelado, que: su ingreso fuera por concurso, a una plaza disponible (libre) y previamente presupuestada. Estos criterios fueron plasmados en el Decreto de Urgencia 016-2020, durante el interregno parlamentario de 2020 y posteriormente derogado por el Congreso de la República, por considerarlos contrarios a los derechos de los trabajadores públicos.

En este mismo sentido también, también se prevén reglas diferenciadas para el ejercicio de derechos colectivos de negociación colectiva de remuneraciones, sindicación y huelga;

un régimen de incompatibilidades y causales de abstención, así como un sistema de responsabilidad administrativa funcionarial.

Y precisamente en este punto, sí el 40 de la Constitución fue muy claro: otorgó un mandato al legislador –en esta dimensión objetiva del derecho– para que pueda desarrollar todas estas particularidades de los servidores públicos, como parte del contenido del derecho de acceso a la función pública.

- **¿Quién es servidor civil?**

Esto nos lleva a preguntarnos a quién nos referimos cuando hablamos de un servidor civil, y aquí es donde la categoría conceptual se complejiza. Se complejiza porque podemos partir de que un servidor civil es aquella persona que actúa en nombre del Estado, ejerciendo funciones públicas. Sin embargo, una definición tan abstracta y material como esta, podría conducirnos a considerar que todas las personas al servicio del Estado ejercen funciones públicas y no necesariamente es así. Precisamente, encontramos matices entre las personas al servicio del Estado que adoptan actos de poder público, de las personas que están al servicio del Estado que realizan labores de carácter complementario. En el primer caso, según el derecho comparado, estamos ante servidores públicos o servidores civiles, y en el segundo, ante empleados públicos.

En el caso Huatuco, el Tribunal Constitucional clasificó a los servidores públicos por la modalidad de acceso. Es decir, entre aquellos que acceden al cargo en virtud del principio democrático, es decir, gracias al sufragio universal, directo, secreto y obligatorio previsto en la Constitución Política. También denominados cargos públicos representativos (Presidente, congresistas, alcaldes, regidores, gobernadores regionales, consejeros regionales, parlamentarios andinos) y la denominada burocracia, o aquellos cargos a los que se accede vía concurso público. El Alto Tribunal, en una omisión que luego corrigió en una posterior sentencia, también cuenta dentro de este último grupo a servidores públicos que accedieron por contratación directa, como es el caso de los obreros, o el personal de confianza jurídicamente reconocido en la Ley Marco del Empleo Público. No obstante, el TC adopta un punto de vista material para referirse a los servidores públicos.

No obstante, la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, adoptó un punto de vista más bien formal, cuando estableció al tipo de vínculo entre una persona y el Estado como criterio basal para definir al servidor civil. De esta manera, sólo reconoce como servidor civil (además de los antes mencionados cargos públicos representativos) a aquel que se vincula con el Estado a través de alguno de los regímenes de vinculación reconocidos jurídicamente como públicos (Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 1057, la Ley 30057, o las normas que establecen carreras especiales, por ejemplo) o de aplicación al

ámbito público (Decreto Legislativo 728 – régimen privado aplicable a ciertas entidades del sector público), o también llamados regímenes laborales públicos.

Otro aspecto importante es la diferencia entre servidor público o trabajador público y trabajador privado. Al servidor público, a cargo de la cosa pública, recibe una serie de prerrogativas de orden público para cumplir con la misión que le ha sido encomendada, como la potestad de sancionar, de emitir normas reglamentarias, de adoptar actos administrativos (que a través de actos administrativos se pueden crear derechos o incluso restringirlos), de impartir justicia con calidad de cosa juzgada, de legislar, entre otros. Entonces, hablamos del poder público que ha sido atribuido de forma exclusiva al Estado, así como a sus servidores que actúan en nombre de él conforme a competencias legal y previamente determinadas. En suma, un conjunto de prerrogativas que un trabajador privado está prohibido de ejercer.

A ello obedecería, que los Estados prevean el reconocimiento de reglas específicas para los servidores públicos distintas a las reglas que rigen a los trabajadores privados. Inicialmente denominados estatutos públicos, estas reglas tuvieron con finalidad pública dar estabilidad al servidor para protegerlo frente a los vaivenes de los cambios políticos. Una estabilidad que se convirtió en absoluta y que contribuyó a que estos regímenes fueran calificados como pétreos e incompatibles con las necesidades públicas. Progresivamente han ido migrando a regímenes más flexibles y pensados tanto en las necesidades del Estado, en los destinatarios de los servicios que el Estado presta, como en los derechos individuales y colectivos de los servidores públicos. En el Perú estas reglas han adoptado el nombre de Servicio Civil.

Por ello, junto a los regímenes de carrera administrativa se han ido incorporando algunos otros elementos de contratación temporal para enfrentar las necesidades del Estado que permitan dar algún nivel de flexibilidad y dinamismo a la administración —como por ejemplo en época electoral, cuando de pronto la autoridad electoral tiene que crecer, pero que cuando termina el periodo electoral tiene que volver a ser pequeña—. Si bien es cierto se continúa tutelando la carrera, también es cierto que la coexistencia con otros regímenes paralelos o temporales resulta siendo admisible, siempre y cuando exista una finalidad pública clara en su creación y en la prevalencia de la carrera administrativa Porque es la carrera, la que permite la profesionalización, progresión y un nivel de permanencia en el Estado para dar continuidad a las políticas de Estado, y no solamente a las políticas del gobierno de turno.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Ferrajoli, Luiggi (2014). *Los fundamentos de los derechos fundamentales.*

Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela: sentencia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. (1 de julio de 2011). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf

Decreto de Urgencia 016-2020: Decreto de Urgencia que establece medidas enmateria de los recursos humanos del sector público (23 de enero de 2020). Perú. https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-establece-medidas-en-materia-de-los-decreto-de-urgencia-n-016-2020-1848575-1/

Longo. F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional del sistemas de servicio civil.* Barcelona: BID. Diálogo Regional de Políticas. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Marco-Anal%C3%ADtico-para-el-Diagn%C3%B3stico-Institucional-de-Sistemas-de-Servicio-Civil.pdf

OEA (22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

ONU (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx

Sentencia 432/2020. Caso de la Ley de la Carrera del Trabajador Judicial (20 de agosto de 2020). Perú. Tribunal Constitucional. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00029-2018-AI.pdf

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 05057-2013-PA/TC [Caso Huatuco] (16 abril 2015). Perú. Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf

Debate del panel 2: sobre el acceso a los cargos públicos y la meritocracia

ANA CASTILLO (moderadora)

¿Cómo conciliamos la igualdad del acceso —en todas las dimensiones— con el principio de meritocracia? ¿Tenemos que repensar estas categorías?

PALOMA BIGLINO

Yo creo que este es precisamente uno de los temas más importantes cuando tratamos del acceso a los cargos y funciones públicas. En mi opinión, no es difícil articular meritocracia e igualdad porque, como señalaba en mi intervención, la igualdad no es tratar a todos por igual. Desde la época de Aristóteles se reconoce que no hay mayor injusticia que tratar como iguales a los desiguales.

A la hora de seleccionar a las personas que van a ejercer funciones públicas hay que tener en cuenta que quien ejercen ese tipo de actividad no solamente desempeñan autoridad pública, sino que además reciben un salario del Estado y manejan caudales públicos. Por lo tanto, han de demostrar que tienen más méritos que otros y poseen la capacidad suficiente para ejercer este tipo de cometidos. Hay diferentes maneras de evaluar estos requisitos, como pueden ser los concursos de méritos, las oposiciones, la posesión de un título, etcétera. Hay casos en los que es evidente la adecuación de estos criterios para medir el mérito y la capacidad. Por ejemplo, parece imprescindible, y fuera de discusión, exigir el título de licenciado en medicina a quienes van a trabajar en determinados puestos de la sanidad. No creo que nadie se dejara intervenir quirúrgicamente por alguien que no hubiera cursado dichos estudios. Hay, sin embargo, otros casos en los que resulta más difícil establecer criterios objetivos para medir los méritos y capacidad. Puede, por ejemplo, darse más importancia a la habilidad para resolver problemas que a conocimientos de carácter memorístico. En estos supuestos, los poderes públicos gozan de cierta discrecionalidad, porque la igualdad tan sólo exige que los requisitos sean iguales y se apliquen de la misma manera a todos los candidatos.

JORGE DANÓS

En el caso peruano también el Tribunal Constitucional —en la sentencia de Profa y las demás— ha señalado que el derecho a la igualdad en acceso conlleva necesariamente el principio de mérito.

Sin embargo, en el caso peruano estamos un poco más atrás que España, donde probablemente se ha entrado a discutir si se cumple o no el principio de mérito. Nosotros venimos de un régimen en el cual las limitaciones de este derecho de acceso a los cargos públicos han venido por una concepción del empleo público como botín político; si no de un grupo —por la desorganización que tenemos— cuando menos del que llega vía el cargo representativo y se vuelve titular: llámese de la municipalidad, del gobierno regional o probablemente, como sucede, por la gran movilidad que hay entre cada cambio ministerial. Entonces, es un problema más de detalle de cuáles son los requisitos y si hay algún tipo de discriminación o favoritismo, discusiones que se dan mucho en el Perú en el caso de contrataciones con el Estado. Los proveedores del Estado sí litigan permanentemente sobre ese tipo de requisitos.

En el caso peruano, los procedimientos de selección para el ingreso a la carrera todavía no han sido la fuente de las principales controversias que se han manifestado a través de procesos como el amparo. La discusión se ha iniciado por dos aspectos: los que han estado durante años trabajando tanto desde la perspectiva individual como desde la perspectiva de las normas legales, normas legales que han pretendido formalizar, hacer ingresar por vía legal a trabajadores que no necesariamente habían ingresado por un concurso o a una plaza presupuestada y previamente a un concurso. Ahí han estado los conflictos. Y creo que todavía vamos a tener tiempo en ese plano de conflictos —que es un plano más macro— que en un plano más singular de concursos.

Y es que todavía falta concientizar a nuestro país en que este derecho a la igualdad a los cargos públicos implícito y enunciado por el Tribunal Constitucional existe. Y esto marca la pauta y hace la distinción con el derecho laboral, como se ha señalado en el caso Huatuco, aún con todas las matizaciones que se han dictado en el camino.

A diferencia de lo que comentaba la profesora Paloma Biglino acerca de la distinción entre función pública y cargo público, yo creo que el tipo de cargo representativo —vía elección o no— en el Perú se ha hecho para ver en términos de reposición, no entre electivo y no, sino que la jurisprudencia del Tribunal luego del caso Huatuco ha matizado y ha dictado no: hay que distinguir en quienes están en función pública no representativa —dejando de lado la representativa, la electiva, de los que están en carrera administrativa— de los que están cumpliendo funciones complementarias o están bajo régimen laboral privado trabajando para el Estado. Porque los que están bajo carrera administrativa, siempre que estén en una plaza presupuestada, en un plazo indeterminado y concurso público, pueden obtener la reposición, pero en principio, sujeta a límites.

Sin embargo, los que no están bajo un régimen de carrera administrativa, sino que cumplen servicios complementarios —como el caso de los obreros municipales—, sí pueden ser repuestos a pesar de no haber ingresado por concurso público, a pesar de no tener una

plaza presupuestal y a pesar de no haber sido contratados a plazo indeterminado. Es decir, la distinción no se ha hecho —como en el caso europeo— entre representativos y no representativos, sino entre lo que debería ser carrera y las funciones complementarias. Trato de hacer ver cómo en nuestro país el debate ha estado centrado por otro tipo de problemas, políticos o desde la perspectiva individual de aquel que se ha sentido afectado, pero no se toma en cuenta esta caracterización de carrera desde la lógica de la necesidad por parte de la sociedad: la necesidad de que contemos con una organización profesionalizada, meritocrática, que satisfaga los intereses públicos que necesita la sociedad.

JANEYRI BOYER

Sí, es cierto que el mérito ha sido un elemento central constante en varias sentencias del Tribunal Constitucional peruano para declarar la inconstitucionalidad de varias normas que de alguna u otra forma lo han vulnerado. También es importante decirlo que nos guste o no, en nuestro ordenamiento jurídico se ha reconocido a los servidores de confianza como una excepción al mérito muy puntual, reducida o circunscrita a un porcentaje de servidores públicos en la medida que parte también del principio de flexibilidad del servicio civil. El funcionario cuando llega a veces necesita acometer tareas importantes, rápidas, de mucha reserva y en la ayuda a sus funciones de gobierno es que se habría concebido inicialmente la importancia de la presencia de los servidores de confianza.

Pero a estos servidores de confianza sí se les exige idoneidad, es decir, que al menos cumplan con las condiciones o requisitos para el puesto y que no veamos casos escandalosos como de algún funcionario que llevó como asesora a la asistenta del hogar.

Entonces, sí creo que el mérito es importantísimo. También es cierto que hay excepciones que han sido reconocidas por nuestro propio ordenamiento jurídico que tienen un anclaje en la idoneidad del servidor, y en facilitar las funciones de gobierno.

Palabras finales

PALOMA BIGLINO

Yo creo que este seminario ha sido fundamental para subrayar la importancia que tiene la función pública en cualquier momento de la vida del Estado. Sin embargo, no me gustaría terminar mi intervención sin recordar y, sobre todo, expresar mi más profundo agradecimiento a todos los trabajadores del sector público que se han dejado la vida —literalmente— por servir a la sociedad.

JORGE DANÓS

Quiero llamar la atención por lo siguiente, y es que este derecho de acceso a los cargos públicos —este bien de carrera— es muy importante en nuestro país. Necesitamos una buena función pública; la crisis lo ha puesto en evidencia.

Necesitamos un régimen que apueste por la profesionalización, la meritocracia y por poner de relevancia e importancia de los funcionarios públicos, que en este momento en el país la función pública y los servicios que debe prestar el Estado a los ciudadanos, lo que requerimos por parte del Estado. Y eso requiere un marco legal, una reforma del servicio civil y que debe tomar en cuenta estos aspectos que estamos conversando.

JANEYRI BOYER

Dos temas más finales y breves.

Coincido con Jorge en la importancia de implementar la reforma del servicio civil. Creo que tenemos que seguir apostando por la mejora del servicio civil como servicio público y la mejora del servicio civil como derechos para los servidores, derechos claros, obligaciones claras, subsistemas claros. Y eso implica seguir empujando la implementación de esta reforma de Estado.

En segundo lugar, sigo profundamente agradecida como ciudadana y como funcionaria pública del sistema de recursos humanos del estado, respecto de los servidores y servidoras que incluso han estado dando la vida por servir. Y a pesar de los lutos, a pesar de los miedos hacia la enfermedad, a pesar de las mil y una cargas que puedan tener en estos momentos en sus casas haciendo trabajo remoto, siguen trabajando duro por sacar adelante al país.

Conclusiones del panel

Relatoría: Mariela Goicochea Correa

- La Constitución peruana no regula expresamente el derecho de acceso a los cargos públicos; sin embargo, el Tribunal Constitucional lo reconoce como un derecho subjetivo implícito que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico en la medida que los pactos o convenios internacionales de derechos humanos tienen rango constitucional.

- El derecho de acceso a los cargos públicos es la facultad de incorporarse a la función pública en condiciones de igualdad, sin ningún tipo de discriminación, y bajo el principio de meritocracia.

PANEL 3

PRINCIPIOS DEL SERVICIO CIVIL

26 de marzo

10:45-12:45 a.m.

Video

Pack participante

Expositores	Francisco Javier Velásquez López Mayen Ugarte Vásquez Solís Juan Carlos Morón Urbina
Moderador	Edilberto Terry Ramos
Relator	Walter Calderón

Referencias de los expositores

Francisco Javier Velázquez López

Politólogo. Actualmente es secretario general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo —CLAD—, electo en la 47 reunión ordinaria del Consejo Directivo, celebrada en Madrid el 3 de noviembre de 2017. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha sido consultor y profesor en materias de administración pública en Panamá, México, Argentina, Venezuela, Albania, Portugal, Costa Rica, Guatemala, Rumanía, República Dominicana, Francia, Paraguay, Colombia, El Salvador, Honduras, Túnez, Argelia y Marruecos. En España fue secretario general para la Administración Pública.

Mayen Ugarte

Abogada y magíster en Administración Pública por la Maxwell School de la Universidad de Syracuse en Nueva York. Trabaja en el desarrollo de políticas de reforma del Estado, servicio civil, simplificación de procesos, descentralización, sistemas administrativos, entre otros. Fue secretaria de gestión pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Actualmente, enseña en pregrado y postgrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde también forma parte del consejo directivo de la Escuela de Gobierno. Es directora de la Unidad de Proyectos y Desarrollo Profesional de GRADE.

Juan Carlos Morón Urbina

Socio del Estudio Echecopar. Se especializa en derecho administrativo, intervención administrativa en mercados regulados y contratos gubernamentales, incluyendo concesiones de infraestructura, servicios públicos y control gubernamental. Ha apoyado al proyecto Transparencia, patrocinado por USAID y OSCE. Ha elaborado el Manual para la Solución de Controversias durante el proceso de selección y ejecución de contratos, así como el manual de excepciones. Ha participado en diversos procesos de promoción privada en servicios e infraestructura pública y asesorado a organismos como ProInversión, Cepri Lima, entre otras entidades públicas.

Ponencia de Francisco Velázquez

Mi historia es la de un alto funcionario público español que ha desempeñado diversos puestos de trabajo en la administración y que luego ha sido requerido para trabajar con algunos organismos internacionales, en uno de los cuales me encuentro en este momento, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo—CLAD, de cuya actividad en materia de función pública les voy a hablar.

El CLAD es un organismo público internacional que, desde 1972, se dedica al fortalecimiento de la administración pública. Los principios del servicio civil, de los que vamos a tratar, conforman parte esencial del funcionamiento de la administración y constituyen la base de un funcionamiento eficaz y cercano a los ciudadanos.

Son muchos los aspectos a los que dedicamos nuestro trabajo diario en el CLAD: gobierno abierto, transparencia, formación, mejora de organizaciones para que sean eficaces y que sean evaluadas... Pero hoy les voy a hablar específicamente de los principios del servicio civil.

Desde 2003, el CLAD ha trabajado especialmente los temas del fortalecimiento del servicio civil, como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, redactada —previo concurso de todos los países miembros— por Francisco Longo, un académico, científico y profesor extraordinario, que trabaja habitualmente con el CLAD; y unánimemente aprobada por todos los países en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2003.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública es el documento más conocido del CLAD por todos los funcionarios latinoamericanos e ibéricos. Es uno de los documentos más consultados y ha sido objeto de citas académicas o científicas de forma continua. En algunos países, algunos de sus preceptos forman parte del derecho positivo de los países integrantes del CLAD.

- **Una administración profesional**

El núcleo de la Carta Iberoamericana es la idea de una administración profesional. Se define como una administración que está controlada y dirigida por la política, en aplicación del principio democrático. Los ciudadanos eligen a sus representantes políticos, que dirigen las políticas públicas, y por lo tanto también la administración pública. La administración pública profesional no es un ente independiente: es un ente que depende y es dirigido por la política.

Pero la política tiene también limitaciones. La primera limitación de la actividad política que no sea la administración patrimonializada por la política. La Carta lo señala, y también las diversas teorías, desde Max Weber —el centenario de cuyo fallecimiento hemos conmemorado—. Se pretende preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, porque se considera que ello es de interés público y, cuanto más alejadas estén determinadas actuaciones administrativas de la decisión puramente política, será mejor para los ciudadanos. La función de esta administración profesional, técnica e incluso tecnocrática, es mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, no impedir su funcionamiento, como consigue, en ocasiones, la patrimonialización de la administración.

- **Principios rectores de la función pública**

Es importante tener en cuenta los principios rectores de la función pública, marcados en esta Carta Iberoamericana.

Los principios generales, consagrados en todas las leyes de función pública de los diversos países miembros del CLAD, son aceptados por todos los partidos políticos. Otra cuestión es su cumplimiento, de lo que hablaremos más adelante.

1. Igualdad de todos los ciudadanos sin discriminación. Significa que hipotéticamente todos podrían acceder a cargos públicos y también a cargos de carácter administrativo, sin discriminación de raza, de religión, o de cualquier otro criterio. De edad sí, en algunos supuestos especiales de seguridad, pero en principio, se preconiza que haya igualdad de todos los ciudadanos sin discriminación. Este aspecto es de especial relevancia para colectivos indígenas, minoritarios o con discapacidad que deben gozar incluso de cuotas especiales.

2. Mérito y capacidad para el acceso y carrera. No se trata de nombrar a aquellas personas que son de nuestro pueblo, de nuestra religión, de nuestro partido o de nuestra simpatía para el acceso a la función pública. Se trata de seleccionarlos por mérito, mediante las pruebas correspondientes que pueden ser muy distintas en cada

uno de los países. De hecho, en el CLAD investigamos sobre estas materias y ahora vamos a investigar aún más, porque acabamos de crear el Índice de Gobernanza Iberoamericano, y una de las cuestiones que planteamos es de qué forma se selecciona a los funcionarios. Lo importante es que estemos eligiendo por mérito y por capacidad para el acceso y posteriormente para la carrera. No por simpatía política, por religión coincidente con el alto cargo, por nepotismo, sino por mérito comprobable y capacidad demostrada.

3. Eficacia, efectividad y eficiencia en la acción pública. Se deben seleccionar las personas preparadas que conocen las materias de las políticas públicas para ser eficaces, efectivos y eficientes. Es importante gastar el mínimo imprescindible para conseguir los mismos resultados, es decir, para crear valor público.

4. Transparencia, objetividad e imparcialidad. Las instituciones y los funcionarios públicos son imparciales y por tanto deben actuar en función de elementos de carácter objetivo. No se preconizan mejores actividades para una determinada provincia, religión o partido político; sino que debería ser —mediante una actividad transparente— una priorización con case den datos objetivos. Los empleados públicos deben trabajar para todos y en circunstancias en las que los ciudadanos consideren que se actúa de forma imparcial, porque conocen los datos, las circunstancias y los recursos.

5. Pleno sometimiento a la ley y al derecho. Un régimen jurídico conocido y constitucionalmente validado, que sea al mismo tiempo controlable por los ciudadanos en términos políticos y por los tribunales en términos jurídicos.

- **Requerimientos funcionales**

Los requerimientos funcionales son la planificación, organización, acceso, desarrollo y evaluación.

-Planificación

Se refiere a la planificación de recursos humanos que cada institución debe poseer. No puede ser que cada organismo seleccione cuatro empleados y el año siguiente, ninguno; y dentro de seis meses, otros cinco. Se tiene que planificar y presupuestar. Por eso es muy importante que en los diversos países haya una unidad de criterio entre los responsables de recursos humanos y los responsables de los aspectos de carácter presupuestario (ministerios de Hacienda, Finanzas o Economía, y de Administración Pública, según los países correspondientes).

La planificación es un elemento esencial; no es simplemente una utilidad o una funcionalidad de las administraciones públicas, sino de todas las organizaciones. Los responsables de recursos humanos tienen que planificar la incorporación y, cuando se trate de exámenes selectivos, los propios candidatos sean quienes estudien las posibilidades de éxito, lo que asegurará la oferta anual de los mejores.

-Organización racional del trabajo

Los principios esenciales de la burocracia están relacionados con este principio: las administraciones públicas tienen que funcionar sobre la base de una organización racional del trabajo. Cada persona, unidad o institución tiene sus competencias y en función de ellas debe decidir sobre la manera y tiempo de realización de las diversas políticas públicas.

-Libre acceso al empleo público

Por eso preconizamos la libre concurrencia, la imparcialidad, la selección según mérito y capacidad. Es importante señalarlo y recordarlo, porque se olvida que, con mucha frecuencia en todos los países, de forma deliberada, hay una evidente intromisión política. Responsables políticos tratan de mediar en los procesos selectivos, para elegir a aquellas personas más acordes con los planteamientos políticos del gobierno de turno. Deben eliminarse estas prácticas, por injustas y, además, porque merman la eficacia de las instituciones.

-Desarrollo de competencias

En cada una de las administraciones públicas, los funcionarios y las organizaciones deben estar rodeadas de personas que conozcan los temas, que los desarrollen y que los resuelvan de una forma eficaz. Es decir, que la resolución de los asuntos sea más rápida y certera porque los empleados dominan las competencias o habilidades esenciales necesarias para el funcionamiento de las instituciones públicas.

-Evaluación del rendimiento

No les gusta demasiado ni a los responsables políticos ni a los funcionarios, pero se debe hacer la evaluación del rendimiento de las personas y la evaluación de las políticas públicas. Los ciudadanos quieren saber cuánto se ha gastado y cómo: si se ha gastado de la forma más eficaz y si cada uno de los funcionarios ha cumplido exactamente las funciones requeridas por la legislación vigente.

-Función directiva

La función directiva es un elemento determinante del funcionamiento de las administraciones públicas. Sin directivos públicos que conozcan adecuadamente las políticas públicas, capaces de desarrollarlas y que conserven la memoria histórica de cada una de las instituciones, siempre estaremos en proceso de volver a empezar.

La mitología griega cuenta que Sísifo subía al monte Olimpo con una piedra y cuando llegaba arriba, la piedra caía y era condenado a volver a subir con la piedra, y así una y otra vez. En palabras de Albert Camus: *"Habían pensado con algún fundamento que no hay castigo más terrible que el trabajo inútil y sin esperanza..."* Y esto es lo que ocurre cuando no tenemos una función directiva adecuada.

Es necesaria una función directiva con exigencias de cualificación profesional, con reglas de acceso al cargo que garanticen su profesionalidad, evaluación y rendición de cuentas. Son necesarias reglas de permanencia para las personas en los estratos superiores de las organizaciones, vinculados a los resultados de la gestión, de las actuaciones; y cierta protección frente a la destitución arbitraria. Si continuamente existe destitución arbitraria, las administraciones públicas vuelven una y otra vez al mismo punto de partida.

Y finalmente, tiene que haber incentivos que estimulen la buena gestión, porque en caso contrario, el resultado es siempre igual y va degradándose con el tiempo. Si las retribuciones de los funcionarios y directivos, son siempre las mismas, ello nos conduce a una situación que no mejora la gestión día tras día. Es una situación muy común en las grandes organizaciones públicas; incluso las de determinados países más desarrollados. En algunos de nuestros países existen organizaciones que sí tienen en cuenta estos incentivos y lentamente se va imponiendo una forma de gestión pública que ensaya tener en cuenta los resultados obtenidos.

-Condiciones de eficacia

Las condiciones de eficacia están muy relacionadas con los aspectos de la gestión pública que estamos señalando.

1. Las administraciones deben estar basadas en el sistema de mérito

No puede ser el sistema de aluviones: primero el partido A, segundo el partido B, tercero el partido C. Y la administración a veces se convierte en elefantiásica, pero al mismo tiempo bastante inútil, porque en ningún caso hemos contratado a las personas que debieron ser seleccionadas por mérito y capacidad.

2. Enfoques de funcionamiento orientados a la producción de resultados, innovación y aprendizaje

La innovación es importante en esta época de pandemia —y fuera de ella—, porque estamos en la Cuarta Revolución Industrial.

3. Honestidad en los comportamientos públicos

En Perú se han vivido también situaciones complicadas en el caso de las vacunas y otro tipo de problemas, como en todos los países. Pero es importante demostrar ante la opinión pública que somos honestos en la función pública.

4. Austeridad en el manejo de los recursos

No se puede gastar demasiado, hay que gastar exactamente lo que corresponde. No se pueden edificar grandes catedrales en estos momentos. En cambio, tenemos que manejar los recursos públicos de forma austera. Es una forma de crear valor público: obtener los mismos resultados reduciendo costes cuando sea posible.

5. Transparencia en las decisiones

Al mismo tiempo la función pública ha de ser transparente, para que los ciudadanos conozcan las normas, los recursos, tiempos y candidatos a los contratos públicos.

6. Evaluación y rendición de cuentas

La evaluación y rendición de cuentas es fundamental para que los ciudadanos puedan forjar opinión sobre el funcionamiento institucional.

7. Compromiso con el servicio a los ciudadanos

Es la idea motivadora esencial de los funcionarios públicos, que trabajan para y por los ciudadanos. Constituye la base de la vocación de servicio público que debe estar en el origen del compromiso con los ciudadanos por parte de todos los funcionarios.

Muchas gracias

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y adoptada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolvia. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf

Ponencia de Mayen Ugarte

Buenas tardes, voy a enfocar mi presentación en el caso peruano y abordando la ratio, la lógica de los principios y lo que estos nos indican respecto del rol del servicio civil.

- **Principios del servicio civil**

Los principios son una herramienta para ir interpretando lo que va sucediendo, porque la normatividad no tiene ninguna posibilidad, en la vida real, de prever todos los supuestos que se pueden dar.

Desarrollamos un conjunto de principios en la ley que deben ayudar a ahondar las interpretaciones posteriores y de alguna forma también contribuir a hacer vigentes regulaciones que a veces tienen 8, 10 o 15 años, o que las situaciones, como por ejemplo la tecnología o la pandemia, cambian el supuesto en que fueron previstas. A partir de los principios, reinterpretamos esas situaciones. Eso es desde el punto de vista legal.

Pero los principios tienen un rol distinto. Las regulaciones no son otra cosa que un conjunto de políticas públicas y de intervenciones del Estado. Los permisos para hacer cosas en el Estado se traducen en una regulación. El Estado habla por normas. La norma nos dice a los ciudadanos cómo tenemos que entender este conjunto de normas.

- **El servicio civil es mucho más que un régimen laboral**

Los principios del servicio civil nos dicen que este es mucho más que un régimen laboral. Esto es muy importante, porque si fuera solo un régimen laboral nos bastaría con afiliarnos, desde el sector público, al régimen laboral privado. ¿Por qué tener un régimen o constructo diferente? Porque lo público tiene unas condiciones distintas que nos obligan a tener un régimen distinto, pero también porque el servicio civil es mucho más que un régimen laboral.

- **¿Cómo organizan los principios?**

Tenemos un primer grupo de principios que rigen el papel que juega el servicio civil: nos orienta como sociedad y nos dice qué debemos esperar de él. Supeditamos el servicio civil —normalmente visto como régimen laboral— al interés general, al interés de la sociedad.

1. Interés general. El servicio civil se fundamenta en una necesidad de recursos humanos para la adecuada prestación de los servicios del Estado. Tenemos un servicio civil que se justifica porque el Estado tiene que prestarnos ciertos servicios de forma adecuada. No solamente prestarlos, sino ser adecuado en la forma en que nos los presta.

2. Eficacia y eficiencia. El servicio civil y su régimen buscan el logro de objetivos del Estado. El servicio civil está subordinado a la necesidad del Estado de obtener los resultados requeridos por los ciudadanos, sea mejorando los servicios, prestándolos u optimizándolos.

3. Legalidad y especialidad normativa. No se puede tomar regulaciones y principios de otros regímenes para interpretar el servicio civil porque lo distorsionaríamos y no conseguiríamos todos los resultados que este busca.

4. Flexibilidad. El servicio civil procura adaptarse a las necesidades del Estado y de los administrados.

5. Provisión presupuestaria. Todo acto relativo al servicio civil está supeditado a que existan los recursos, a que se cumplan las reglas fiscales y a que sea sostenible a finanzas públicas. Si no sostenemos eso, difícilmente tendremos una mirada o una esperanza de largo plazo como sociedad, como país. Si no hay prudencia en lo fiscal y crecimiento en lo económico, va a ser bien difícil que podamos financiar actividades, programas y proyectos del Estado en la cantidad y con la calidad necesaria para lograr la redistribución en la sociedad, que es la condición necesaria para poder alcanzar el desarrollo inclusivo, que lleva a la prosperidad de la sociedad en conjunto. Entonces, los recursos públicos, que son de todos, requieren un tratamiento responsable y neutral. No pueden ser asignados solo por la fuerza de la negociación de un grupo de ciudadanos que son los servidores públicos en desmedro de todos los demás ciudadanos que deben ser atendidos por el estado. Debe existir equilibro entre esos dos bienes en juego: el interés de los servidores por mejores condiciones laborales y el derecho de los ciudadanos a servicios de calidad.

El segundo grupo de principios —transparencia, rendición de cuentas y probidad y ética pública— están referidos a lo que la ciudadanía espera recibir.

1. Transparencia. Queremos que la información que tiene que ver con la gestión del régimen del servicio civil sea confiable, accesible y oportuna. Es decir, que todos podamos hacer seguimiento de qué está sucediendo con el servicio civil, y podamos también fiscalizarlo. Se trata del Estado todos, financiado con los recursos de todos. Por ende, todos debemos saber qué sucede en él.

2. Rendición de cuentas de la gestión. Quien ocupa una posición en el servicio civil está obligado a responder por los actos y decisiones que toma ante la sociedad. Justamente porque se le otorga el poder para disponer de lo que es de todos y para usar el "poder" del estado, debe tomar decisiones con sustento y sus actos deben ser explicables a la sociedad.

3. Probidad y ética pública. El servicio civil tiene que promover una actuación transparente, ética y objetiva de los servidores civiles. Tenemos que actuar dentro de los parámetros éticos establecidos en la Constitución y las leyes y —agregaría también— en la moral pública, porque a veces las cosas son legales dado que no podemos prever todos los supuestos; pero no son moralmente aceptables. El principio de probidad va más allá de la cuestión legal, tiene que ser, además, una actuación aceptable por la sociedad.

Y, finalmente, está el ámbito laboral, del trabajador.

1. Igualdad de oportunidades. Todos deberíamos poder acceder a ser parte del servicio civil si estamos interesados en él. El Estado es de todos y por ende no debe haber ninguna forma de discriminación para acceder, salvo las causas objetivas como sería el cumplir con un determinado perfil para el puesto, por ejemplo.

2. Mérito. Que cumplamos con las condiciones y el conocimiento necesario, y así nuestro desempeño y desarrollo dentro del servicio civil sea premiado y calificado en base al mérito y también en la medida de lo posible, ese mérito estará asociado a los resultados.

3. Protección contra el término arbitrario. Nadie puede ser despedido arbitrariamente, dado que se debe regir por el mérito o por condiciones objetivas que hagan inviable mantener un determinado puesto de trabajo por ejemplo porque desaparezca la entidad.

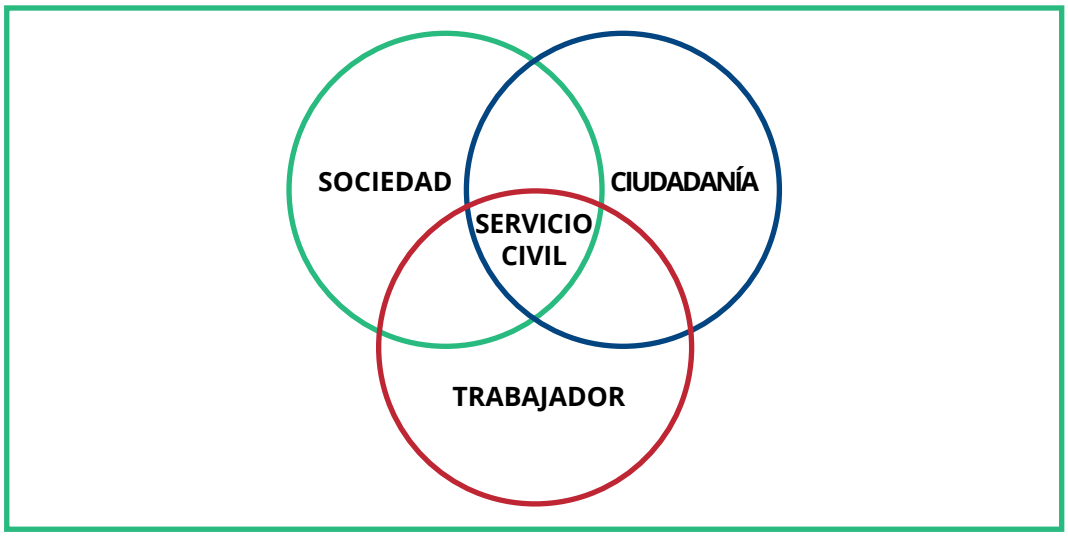
- **Entonces, volviendo a la pregunta inicial ¿Cómo se organizan los principios?**

Tenemos un conjunto de principios que están dirigidos a lo que la sociedad necesita del servicio civil y del conjunto de personas que están dentro del mismo: qué esperamos de sus comportamientos, de su aporte a la sociedad y del sistema.

También está el grupo de principios orientados a proteger los intereses de la ciudadanía, en tanto es quien controla, revisa y tiene expectativas sobre lo que hacemos los servidores civiles.

Y, por último, los que se refieren a las personas que están dentro del servicio civil.

El servicio civil combina estos tres espacios de intereses, necesidades y, a partir de ellos, se trata de crear reglas.



Estos principios nos tienen que ayudar a interpretar hacia dónde ir —teniendo en cuenta estos intereses—. Es complejo porque a veces el interés general puede ir en contra del interés de los individuos. Cuando hablamos, por ejemplo, de la necesidad de reestructurar una entidad con el consiguiente cambio de personas; en ese momento hay que buscar el equilibrio entre las personas —en su condición de trabajadores con sus propias necesidades e intereses— y el interés general. No puede ser más importante un individuo que las necesidades de 30 millones de personas. Tendremos que compensar de otras formas a ese individuo para buscar el equilibrio.

Por ejemplo, un docente que a pesar de haber recibido capacitación falló en sus evaluaciones por tres veces consecutivas —algo que requiere un lapso de seis años, si no son más— y sigue enseñando, estamos ante seis promociones de estudiantes que no han recibido lo que deberían recibir de ese docente a su paso por las aulas en las que enseña. Cuando protegemos a ese nivel, lo que estamos diciendo es que es más importante el derecho de ese docente que el derecho de esos cientos de estudiantes que pasaron por el aula. Hay, entonces, un evidente desequilibrio.

Lo complejo de algo como el servicio civil —y en general del trabajo en el sector público— es que está supeditado y sometido también al interés general. Las partes somos los 30 millones de peruanos versus los individuos. Más que decir “versus” deberíamos decir “colaborando con”, pero la realidad es que a veces tenemos estos desequilibrios y tenemos

que buscar las fórmulas adecuadas para compensarlos y reequilibrarlos teniendo como norte el tomar las decisiones que creen más valor para la sociedad como conjunto.

Pero los principios en el caso nuestro son clarísimos. Los principios de protección a la sociedad como interés de la cosa pública son muy potentes en el caso peruano: están muy presentes y son muy evidentes. Están puestos como un elemento de interpretación de todo lo que se haga con estas regulaciones. Por eso, el Servicio Civil no es solo un régimen laboral.

- **El servidor civil**

Tiene en sus hombros la responsabilidad de la "cosa pública". Es responsable de lo que importa a la sociedad, a la ciudadanía, de este espacio donde hacemos y nos convertimos en un país.

Tiene en sus manos el ejercicio del poder del Estado. También tenemos que limitarlo y pedirle cuentas.

Tiene la llave del desarrollo. Le pedimos que sea probo en lo que hace con esa llave, que haga bien las cosas. Tiene la responsabilidad siempre de ser consciente de la dimensión ética de ese encargo que se le ha dado.

Con esas tres dimensiones, el servicio civil hace que esperemos mucho más de los servidores civiles. No nos podemos quedar simplemente con la idea de "el trabajador", ya que un servidor civil no es un trabajador común: tiene en sus hombros todas estas responsabilidades, y por eso esos principios son los que deben ordenar tanto su actuación como la interpretación que hacemos de esa actuación.

No solo es el trabajador a quien se protege y se cuida porque requerimos tener buenos trabajadores y debemos mantenerlos y cuidarlos, también hay un interés colectivo más fuerte: el interés de la sociedad.

Y hay una demanda ciudadana, no solamente de la sociedad como conjunto, a quien da bienestar el servicio civil, sino también de quienes recibimos los servicios directos: los ciudadanos como individuos.

Finalmente, está la dimensión de las personas que hacen posible todo esto, los servidores civiles. Por eso esperamos más del servicio civil, porque tienen toda esa responsabilidad.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Ponencia de Juan Carlos Morón Urbina

Cuando uno ve una materia, ve los principios. Uno empieza con los principios, después va a la materia y va viendo cómo todos los principios funcionan en conjunto y van tiñendo una especialidad como el servicio civil.

Pensando a la inversa, mi idea fue tomar un solo principio, que creo que es muy peruano. Si uno mira la legislación internacional —el propio documento del CLAD—, el principio de la provisión presupuestal no aparece. Normalmente lo damos por hecho, por importante, pero no lo analizamos. Quiero ver su alcance, un poco su historia y analizar su real dimensión.

Mi principal conclusión es que lo tenemos sobredimensionado y lo tenemos escasamente analizado. No es que no sea importante, pero la forma en que lo estamos viendo no ayuda a la gestión de recursos humanos del Estado.

- **El principio de provisión presupuestaria en el servicio civil**

  -La finalidad

La finalidad de este principio —resumiendo varias opiniones que tiene el propio SERVIR— es procurar un gasto de recurso público ordenado y equilibrado respecto de la evolución de los ingresos que tiene la entidad. El presupuesto institucional no se destina únicamente a cubrir la planilla pública, sino también a otras obligaciones asumidas por la institución, cuyo incumplimiento podría producirse si el personal realiza acciones de forma indiscriminada y sin advertir si se encuentran presupuestadas o no.

Existe consenso en esta finalidad y tiene basamento práctico local. El Perú ha tenido muchos ejemplos lamentables de cómo el presupuesto público ha sido perforado por un servicio civil mal manejado. He sido testigo, cuando estuve en el sector público, de 1985 a 1990, de cómo nos reproducíamos los funcionarios en las oficinas. En una oficina donde éramos cinco abogados terminamos siendo alrededor de treinta. Todas las

semanas aparecía nueva gente, no terminabas de conocer el nombre de uno y aparecía alguien más. Abundaban los escritorios y hasta los compartíamos. La verdad era que no había trabajo para tanta gente, pero así fue el servicio civil de aquel momento. No hay presupuesto que aguante eso.

-Antecedente: Ley Marco del empleo público Ley 28175

Desde la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175, se incluyó el principio de provisión presupuestal, con el mismo nombre, pero con contenido distinto.

Lo que decía era lo siguiente: "Todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado".

Noten que la referencia era a una autorización presupuestal para efectos de comprometer, que en el servicio civil es la aplicación del principio de legalidad presupuestaria. No tenía nada extraño.

Este punto en común entre el presupuesto y el servicio civil hay que tenerlo en cuenta porque detrás de este principio hay varias cosas distintas que quiero plantear, para luego retomarlas en las conclusiones.

-¿Qué está detrás del principio?

Toda acción de personal implica un costo económico. Nombramiento, capacitación, retribución, negociación colectiva; todo implica un costo económico que son asumidos por el presupuesto público. Primero en el presupuesto de la entidad, que luego se refleja en el presupuesto público, y al final, lógicamente, va a los impuestos de los ciudadanos. Hay que hacer un análisis económico de la decisión que se está tomando.

La magnitud del presupuesto con que cuenta la entidad no depende de ella. Depende de otras autoridades. En toda entidad pública se hace un proyecto de presupuesto y sigue el ciclo presupuestario y uno llega a sorprenderse cuando finalmente en el presupuesto se aprobó un monto que no tiene mucho que ver con lo que uno propuso: fue recortado sucesivamente hasta que apareció un monto. He visto casos de entidades en cuyo presupuesto aparecen aprobadas partidas para determinadas obras que no se consideraban prioritarias, pero el Congreso así lo decide. Ahí hay un tema importante que analizar: el presupuesto no lo controla uno ni su entidad, lo controlan otras entidades.

Las autoridades que aprueban las acciones de personal carecen de la alteridad propia de la relación laboral privada. Quienes aprueban las remuneraciones, beneficios, etcétera, carecen de lo que en el ámbito laboral se denomina alteridad, es decir, la

diferencia sustantiva de patrimonio. El funcionario que tramita una acción de personal —por ejemplo, incremento de remuneraciones—, no está comprometiendo su patrimonio con esa decisión; sino que muchas veces, resulta beneficiado por esas acciones. Ese criterio de alteridad, de diferencia patrimonial, no existe en la administración pública. Muchas veces en las acciones de personal existen los conflictos de intereses: quien participa de la decisión participa también del beneficio, y ahí ya hay que tener mucho cuidado, porque hay un tema ético de por medio.

Y la gran *clave de bóveda* es que las acciones de personal no impliquen costos que desfinancien la atención a los servicios y funciones esperados por los ciudadanos.

- **Ley del Servicio Civil**

¿Qué pasó cuando la Ley del Servicio Civil mantuvo el principio de provisión presupuestaria? Cito la norma anterior: "Todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe de estar debidamente autorizado y presupuestado". Hace alusión al compromiso presupuestario y a la legalidad.

Sin embargo, cuando la Ley del Servicio Civil lo acoge, hace un cambio sutil, bastante ejemplificador de la intención del legislador. Lo que dice ya no es que el compromiso de gasto tiene que estar en el presupuesto, que ya de por sí es una limitante, sino que, además, "Todo acto relativo al Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal".

Pareciera que ya no es solamente un tema de compromiso previo, sino es el tema de ejecución de lo propiamente ya comprometido —si algo se comprometió y había un presupuesto correcto para eso, cuando se quiere ejecutar, de repente ya no hay disponibilidad presupuestaria—. Ya es contrario a las reglas fiscales y a la sostenibilidad de finanzas del Estado. Además, agrega que debe estar previamente autorizado, como si lo importante no es que esté previamente autorizado, sino que también esté supeditado en su ejecución. La voluntad legislativa de supeditar el servicio civil al tema presupuestal es bastante ejemplificadora.

- **Proyecciones del principio en régimen SERVIR**

Esta posición se confirma al revisar otras normas del servicio civil en las que se pone énfasis en el compromiso económico, en cual se limita expresamente diciendo "en tal acción también tienes que tener en cuenta que se ejecuta, se vuelve a disponibilidad presupuestal".

La Ley SERVIR, en su reglamento, habla de la fuente de financiamiento de compensaciones económicas del puesto: "tiene que estar sujeto a la disponibilidad presupuestal". Las solicitudes de cambio o mejoras de condiciones de trabajo o empleo, también están sujetas a condición presupuestal.

En la vigencia del convenio colectivo, el gran problema de la negociación colectiva, que es objeto de ley —decreto de urgencia—, controversias entre el ejecutivo y el legislativo, resuelve el Tribunal Constitucional y todavía seguimos dándole vueltas al tema sin afrontarlo definitivamente.

En las condiciones para la incorporación al servicio civil también se habla de disponibilidad presupuestal.

- Para iniciar un concurso público (Artículo 166).
- Para financiación de cualquier formación laboral a solicitud del servidor civil, por más mínima que sea.
- Para establecer condiciones para compensaciones no económicas. Inclusive si se trata de compensaciones no económicas, también se menciona la disponibilidad presupuestal.

Por si algo se olvida, se pone además como criterio resolutivo del Tribunal del Servicio Civil que en caso resuelva algo, también debe tener en cuenta el criterio presupuestal. Ya no es un criterio objetivo del Tribunal, sino que se indica mirar el tema económico.

A esto se le suma que al Tribunal de Servicio Civil en su momento se le quitó la capacidad para resolver controversias en temas remunerativos como muestra del énfasis presupuestal en el servicio civil.

Pareciera como que cada vez que se podría estar generando un mínimo de derecho, se le pone un candado "y disponibilidad presupuestal".

En todos los casos mencionados no es el mismo legislador, pero todos tienen en su conciencia lo mismo: el servicio civil en función del presupuesto.

- **Características de la provisión**

Podemos hacer un mínimo balance. El principio de provisión presupuestal es una expresión del principio de legalidad presupuestaria puesta en el servicio civil. Tiene

base constitucional en el Artículo 77 de la Constitución Política del Perú que habla de una administración financiera sana. Lo ha dicho el Tribunal Constitucional en varias sentencias.

Constituye un límite legítimo a las obligaciones en favor del servicio civil. Pero no es el único principio; no estamos hablando de un supraprincipio, ni del primer principio. Al no ser el único principio, requiere concordancia razonable con otros principios. En particular con el mérito: si se merece algo, ¿el presupuesto es su instrumento o es su límite?

Ahí hay algunas preguntas que deberíamos comenzar a resolver y repensar.

- **Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo 1440)**

Esto tiene una concordancia con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que tiene además algo importante: la sanción. El artículo 34 de esta ley, ya no referido solo al ámbito del servicio civil, habla de contratos y de cualquier tipo de decisión que tome la administración: prohíbe que se tome cualquier decisión administrativa en función de créditos presupuestarios mayores o adicionales, pero establece sanción de nulidad y además determina la responsabilidad de los funcionarios que toman este tipo de decisiones sin cobertura presupuestaria. Y, además, indica que estos actos administrativos no son eficaces. Es decir, cierran el candado de la prohibición con la condena y la restricción.

Este tema tiene una lectura presupuestal y una lectura constitucional. Toda acción de personal válidamente aprobada para su cumplimiento tiene que estar supeditada a la disponibilidad presupuestal. Y aunque sea concertado válidamente en su ejecución también tendría que estar sujeto a disponibilidad, al cumplimiento de las reglas fiscales y a la sostenibilidad de las finanzas del Estado.

La acción de personal que contraviene estas reglas está viciada de nulidad a ser declarada por la autoridad competente. Y además dice la norma que no es eficaz.

Además, quien aprueba o ejecuta una acción de personal que contraviene las reglas incurre en responsabilidad administrativa, civil o penal. El presupuesto es una limitación a las acciones del servicio civil, pero ¿en todos los casos debe ser así? O más bien ¿el presupuesto debe ser un instrumento para el cumplimiento razonable y proporcional de las acciones de personal que sí corresponden?

- **Perspectiva constitucional del principio**

Veamos tres sentencias distintas del Tribunal Constitucional que han abordado este principio.

-Demanda contra la Ley Marco del Empleo Público

Proceso de demanda de inconstitucionalidad contra Ley Marco de Empleo Público por parte de un grupo de trabajadores. Entre otros temas, se discutió la constitucionalidad del principio, sosteniendo que "este principio paraliza la administración, paraliza el servicio civil, no se va a poder recuperar ningún beneficio ni negociación colectiva". El Tribunal Constitucional sentenció: "el principio del Artículo 77 es constitucional". Pero con motivo de la negociación colectiva —que fue uno de los temas que se le planteó—, dijo algo que podemos tener en cuenta para entender que el presupuesto es también un instrumento al servicio del servicio civil: "después de los acuerdos logrados mediante la negociación colectiva conforme a la legislación vigente para los servidores públicos, los que tengan incidencia económica se podrán autorizar y programar en el presupuesto". Es decir, no solamente tenemos que mirar y poder realizar una acción presupuestal validada previamente con cobertura presupuestal —que van a ser muy pocas seguramente— sino que, además, si hay compromisos, estos tienen que ser considerados en el presupuesto para el siguiente periodo.

-Sentencia del 26 de abril del 2016

Algo similar dijo en la sentencia de 2016 cuando se acumularon también demandas sobre este tema: "Este Tribunal considera que los principios del interés general, la igualdad de mérito, la provisión presupuestaria, la provisión, etcétera, encuentran su fundamento en la Constitución, y, por lo tanto, constituyen el eje central sobre los cuales se asienta el Régimen del Servicio Civil. Estos principios no pretenden desconocer los derechos laborales de los servidores, sino que, bien entendidas las cosas, lo que buscan es armonizar estos con el principio del servicio público, puesto que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación a fin de lograr la efectiva prestación de los servicios requeridos por el Estado y los administrados". Es decir, interpretar y armonizar, no imponer desde el presupuesto que se asigna al servicio civil.

-Expediente 02566-2012-PA/TC

Esta sentencia de 2012, si bien es un amparo, también tiene una lectura constitucional de este principio: "En cualquier caso, estima este colegiado que todo incremento deberá estar previsto oportunamente en el presupuesto de la entidad al momento de la negociación, en efecto de lo cual, deberá estar previsto en el presupuesto subsiguiente, a fin de no

limitar irrazonablemente el principio de buena fe que debe presidir todo procedimiento de negociación colectiva". Esto lo hace pensando en la negociación colectiva, pero es expandible a otra acción del servicio civil que pudiera haber.

- **Dos perspectivas**

-Como condición previa de validez del acto de compromiso

El presupuesto institucional sirve como condición previa de validez de cualquier compromiso: para poder ejecutarlo es necesario contar con recursos presupuestales válidos.

-Como condición de ejecución/eficacia del compromiso a adquirir

Es posible adoptar acciones de personal de impacto presupuestal con cargo a que se incluya en siguientes o futuros presupuestos dentro de un nivel razonable.

- **Ideas conclusivas**

El principio de provisión presupuestal merece ser concordado con los demás principios del servicio civil. No es un supraprincipio, es un principio importante, es un elemento clave para poder balancear las finanzas públicas, pero no es un supra principio. Pese a su formulación legal, se necesita una revisión constitucional para comprenderlo integralmente. El presupuesto es un instrumento de gestión que no debe imposibilitar la gerencia sana del servicio civil.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf

Decreto Legislativo 1440. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de PresupuestoPúblico (16 setiembre 2018). Perú. https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file

Ley 28175. Ley Marco del Empleo Público. (18 de febrero 2004). Perú. http://www.minedu.gob.pe/politicas/pdf/pdf-normas/ley-n28175.pdf

Ley 30057 Ley del Servicio Civil. (4 de julio 2013). Perú. https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf

Razón de relatoría. Expediente 02566-2012-PA/TC [Sindicato Nacional de Unidad de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAUT-SUNAT] (16 de julio de 2013). Perú. Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/02566-2012-AA.pdf

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional Expediente 008-2005-PI/TC [Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos] (12 de agosto de 2005). Perú. Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expedientes 0025-2013-PI/TC; 003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC. [Ciudadanos, Colegio de Abogados de Tacna y Colegio de Abogados de Junín contra Congreso de la República] (26 de abril de 2016). Perú. Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00025-2013-AI%2000003-2014-AI%2000008-2014-AI%2000017-2014-AI.pdf

¿? Preguntas de los participantes

EDILBERTO TERRY RAMOS (moderador)

Francisco decía que "tratemos de evitar que la administración profesional sea patrimonializada por la política", lo cual es un riesgo importante que tenemos que ver y va concatenado con lo que nos dice Mayen: "el servicio civil es mucho más que un régimen laboral." Y es verdad, porque los principios están orientados hacia la sociedad, la ciudadanía y el trabajador. Y finalmente, Juan Carlos Morón nos comenta sobre el principio de la provisión presupuestaria. La política es algo que incide directamente en la administración pública, derivada en los servicios que pudiese dar, así como en el presupuesto que obtenga de las entidades públicas para realizar su planificación de recursos humanos. ¿De qué manera podemos despolitizar la administración pública? ¿De qué manera podemos hacer que el servicio civil funcione sin que tengamos una injerencia política fuerte?

FRANCISCO VELÁZQUEZ

El CLAD señala un elemento básico: hay que intentar poner de acuerdo a los grandes partidos políticos sobre la importancia de la función pública. En Perú lograron algo muy importante hace unos años: la creación de SERVIR y de la Escuela de Administración Pública. Y han ido haciendo avances. Son un ejemplo para muchos países del área porque han conseguido avanzar. No han avanzado todo lo que quisieran, pero tampoco en España, ni en Portugal, ni en Argentina, ni en Uruguay, ni en Brasil, ni en ninguno de los países. Como el mito de Sísifo, son avances y retrocesos.

La primera condición es poner de acuerdo a los grandes partidos existentes, porque se trata de una política pública prioritaria y en consecuencia todos tenemos que estar de acuerdo. No puede ser empezar cada vez: gana un presidente y "todo el mundo afuera"; o lo que es peor, los pones unos detrás de otros y al final no cabemos en la oficina, porque se llena de gente. No tiene mucho sentido pensar: "no somos tan crueles que los echemos a la calle y traemos unos nuevos".

Hay que ponerse de acuerdo, hay que hacer normas, obviamente, hay que adecuarlas a las sentencias del Tribunal Constitucional correspondiente y, sobre todo, hay que insistir ante la opinión pública que una buena administración es un factor positivo de desarrollo

y de convivencia social. No es un factor negativo en absoluto, más allá de la mala prensa que puede haber en un determinado momento sobre los males de la burocracia y la tardanza en solucionar determinados temas.

La burocracia tiene males; pero para saberlo, primero tenemos que tenerla, porque muchas veces ni siquiera tenemos burocracia.

EDILBERTO TERRY RAMOS (moderador)

Otra de las preguntas recurrentes es el tema de la corrupción. ¿Qué podemos hacer para que los principios que están orientados a la sociedad, ciudadanía y trabajador, que estén orientados adecuadamente y no se distorsione el camino de esta orientación?

MAYEN UGARTE

Yo quiero decir algo sobre lo anterior: creo que sería un gran error despolitizar el servicio civil ¿en qué sentido? Al final, las decisiones se toman en el mundo de la política. La ignorancia, en el sentido de no haber tomado en cuenta el servicio civil como una necesidad por más de veinte años y concentrarnos solamente en las necesidades económicas, ha sido la razón por la cual nuestro Estado ha ido cayendo cada vez más en una situación de precariedad, que en esta pandemia ha sido muy evidente. Porque no ha sido interés de nadie sacar adelante el servicio civil; al momento que lo despolitizamos, lo sacamos de la mesa de discusión. En ese sentido, despolitizarlo sería el mayor error.

Diferente es despolitizar dentro del mismo servicio civil. Esto es, despolitizar los procesos de selección de los servidores civiles, el cálculo de la planta de personal del Estado, las evaluaciones, entre otros muchos elementos que son parte del servicio civil. Ese es el sentido de despolitizar, claro que sí es razonable y sano. Creo que el primer problema que tenemos que enfrentar para eso —y para poder implementar correctamente otras muchas políticas del estado—, es generar una suerte de carrera en la política.

Si no hay un proceso progresivo de comprensión por parte de la sociedad y de los políticos de todo lo que implica poner a funcionar el servicio civil y cualquier política pública, no vamos a lograr tener políticas de mediano y largo plazo, que funcionen. Antes de haberlas terminado, ya las estamos petardeando, haciéndoles huecos, sacando regulaciones nuevas que las cambian. Para que las políticas públicas funcionen, para que tengan resultados, tienen que tener un grado de estabilidad en el mundo político, y para que eso suceda, los políticos no pueden entrar y salir igual como entramos y salimos de las administraciones públicas. Eso es así porque deben ir aprendiendo progresivamente las implicancias de las decisiones que toman, sus efectos en los servicios a los ciudadanos, etc.

Todo eso, además, ha generado un ambiente muy propicio a la corrupción, porque en este caos que tenemos en la institucionalidad peruana, es muy fácil, por un lado, tener a quien está inclinado hacia "el lado oscuro de la fuerza" entrando al Estado, haciéndose de los bienes del Estado, relacionándose contractualmente con el Estado; y muy difícil para el "otro lado de la fuerza" vincularse de manera sana con el Estado, porque todas las reglas del juego en el Perú están orientadas a pensar que tú eres Darth Vader —del lado oscuro—. Por lo tanto, como debes ser malo, se ponen miles de reglas que no permiten decidir, hacer, ni tomar algún grado de riesgo razonable o ejercer el criterio y la discrecionalidad —que no es lo mismo que la arbitrariedad— dentro de la gestión, y así no es factible gestionar y tener buenos resultados.

Mientras sigamos con esas reglas de juego, los buenos no van a querer entrar porque saben que van a equivocarse fácilmente, con la mejor intención, incluso con buenos resultados y hasta sin perjuicio para la administración, pero que el sistema les caerá encima.

Y los malos, a quienes que no les importa el sistema porque igual lo van a evadir, van a seguir siendo los que ocupen el espacio de la gestión, del control de los recursos, de las operaciones público-privadas, etc.

La corrupción tiene una solución probablemente contraria a la intuición, que no es regular más los comportamientos, sino dar libertad para que se puedan hacer las cosas y podamos cambiar el perfil de quienes quieren entrar al Estado, de quienes están entrando en la práctica, y quedándose, y no huyendo del Estado por todo este escenario que se complica cuando trabajas dentro de él y tomas decisiones.

Hay que limpiar el escenario para tener pocas regulaciones buenas y que dentro de eso podamos trabajar. Cuando eso sea así, vamos a tener más transparencia y nitidez para ver los espacios de la corrupción. Y cuando esta se presente, habrá menos posibilidades de plantear excusas y salirse por los resquicios de la regulación para evadir las sanciones. Mientras tanto, es difícil pensar que este enredo que tenemos hoy, que crea un ambiente propicio a la corrupción, esta no va a seguir creciendo.

EDILBERTO TERRY RAMOS (moderador)

¿Cómo vemos el principio de la provisión presupuestaria versus la necesidad de atender derechos laborales colectivos reconocidos en negociaciones colectivas?

JUAN CARLOS MORÓN

Para empezar, estamos en el caso más extremo. Cuando yo hablaba de la provisión presupuestal, en principio lo pongo a derechos individuales como capacitación: ¿es posible que una entidad pública diga "este año no

capacito porque en mi presupuesto no me pusieron la partida"? o "tengo capacitación solo para uno o dos, y los que tienen mérito son cuatro o cinco". Este tipo de cosas no deben pasar. Ahí el presupuesto debe servir como un instrumento de medición por resultado de las entidades. Y probablemente dar una mayor flexibilidad a las entidades para que puedan hacer modificaciones en las cuestiones presupuestales.

Yo le suelo llamar "hipocresía burocrática" a repetir todos los años en la ley de presupuesto listas de prohibiciones presupuestales que nadie cumple, todo el mundo las transgrede. ¿Por qué no enfocamos el tema de otra manera? Seamos más realistas: veamos el tema por resultados, pongamos límites presupuestales en cuantificación y no en identificación; y cuando se aprueben los presupuestos, sean lo más cercanos a lo que las entidades proponen en su plan presupuestal para el servicio civil, para que no suceda que las entidades proponen diez y después el Congreso aprueba cinco, pues luego la planificación no tiene sentido.

La negociación colectiva es un tema mayor. Para empezar, lo que deberíamos tener es una normativa realista que responda —según criterios internacionales—, al tema. Hasta ahora tenemos idas y vueltas entre el Congreso, decretos de urgencia, ley, derogatoria, vacío normativo y no enfrentamos el tema.

No podemos llegar al extremo de una negociación colectiva privada porque no hay alteridad; el que negocia por el Estado no es la contraparte cuidando su patrimonio. No es que saque recursos para pagar una negociación colectiva de lo que va a producir en el Mercado o reducir su margen de utilidad: va a sacarlo de los contribuyentes (¡que es muy fácil!). Muchas veces he visto que quien aprueba la negociación colectiva después se pasa al otro lado y resulta beneficiado de ella.

En la demanda colectiva tiene que haber un límite presupuestal, pero también tiene que regularse el conflicto de intereses. ¿Cómo hacer la negociación? ¿Cómo hacer para que sea realmente una negociación colectiva, objetiva y viable económicamente? No lo que ahora hacemos, que es un "engañamuchachos", porque hacemos homologaciones por negociación colectiva que la próxima gestión tendrá que ver como paga. Inclusive, a veces los cargos públicos son hereditarios porque en la negociación colectiva se pactó "que mi plaza la herede mi hijo o un familiar". Asuntos como esos no pueden pasar, pero se han dado.

Es importante, para empezar, una regulación clara, que haga el balance responsablemente y que limite los desvaríos presupuestales, pero que permita negociar cosas viables. El servicio civil necesita incentivos, y lamentablemente no lo sabemos estimular como se debiera.

EDILBERTO TERRY RAMOS (moderador)

Francisco, ¿nos podrías dar mayores alcances sobre qué indicadores podrían ser más adecuados para verificar la eficiencia y eficacia de los servidores públicos?

FRANCISCO VELÁZQUEZ

La doctrina y la teoría han trabajado estos temas con frecuencia, pero yo me referiría a uno de carácter mayor: el elemento esencial es la relación entre el ámbito presupuestario y el servicio civil. Para que sea eficaz debemos saber que lo económico no es el único elemento esencial.

¿Qué es lo que ha ocurrido desde los años 80? Las sucesivas crisis económicas han obligado a los gobiernos a reducir el gasto público. El resultado es que las priorizaciones de los diversos organismos se han reducido y, en consecuencia, el elemento presupuestal ha sido determinante en la política pública que el organismo público tenía que llevar a cabo. La eficacia no ha sido tan importante como "no gastar más".

Uno de los grandes debates que hay ahora en relación con la pandemia tiene que ver precisamente con eso: los gobiernos, durante 20, 30, 40 años, desde la aparición del neoliberalismo, plantearon la reducción de los presupuestos —del gasto público—. Con la pandemia se ha demostrado que hay que hacer exactamente todo lo contrario. Si hubiéramos tenido gobiernos, Estados, fuerzas de seguridad, sanitarias o de salud pública más fuertes, las consecuencias de la pandemia en los diversos países hubieran sido más pequeñas. Y en este momento —afortunadamente para todos—, desde los Estados Unidos hasta Argentina o Perú, España, Francia, Italia, Portugal o Brasil, prácticamente todo el mundo plantea que hay que incrementar el gasto público para hacer frente a calamidades de esta naturaleza.

Aprovechemos la oportunidad para —a partir de ahí—, desarrollar los sistemas de evaluación que son relativamente fáciles y la doctrina los ha trabajado desde hace mucho tiempo. ¿Cómo evaluar, cómo saber cuál ha sido su eficacia, cuántas personas hemos dedicado, cuáles han sido los resultados en los ciudadanos?

Con todo esto quiero decir que no es por falta de teoría: las universidades hace muchos años que están trabajando en estos temas y muy bien. Tenemos requisitos, tenemos teoría, tenemos sistemas para hacerlo; lo que no tenemos es voluntad política con mucha frecuencia. Porque lo único que deseamos es que se cumpla el presupuesto o reducir el gasto. En consecuencia, no interesa gran cosa si se obtiene un grado mayor o menor de eficacia, si la evaluación pudiera ser mejor o no; ha interesado sobre todo el gasto.

Esperemos que la pandemia, además de alguna buena noticia que nos ha traído —tecnológica, sobre todo—, también nos traiga buenas noticias en este campo.

EDILBERTO TERRY RAMOS (moderador)

Mayen, ¿cómo podríamos asegurar que el principio de meritocracia sea una realidad en la gestión pública?

MAYEN UGARTE

Detrás del principio de meritocracia hay un conjunto de supuestos que si no se cumplen hacen muy difícil implementarlo. Si tuviéramos jefes de áreas que tuvieran claro qué hacer con su gente, probablemente funcionaría. Pero mientras no resolvamos el tema de los CAS —que es un sistema de puestos—, ¿cómo puede un jefe que aplica bien los métodos para asignar un mejor puesto a una persona que lo hace muy bien? No puede porque esa persona tiene que renunciar, volver a postular y a ver si gana él —en caso de que el sistema de selección de CAS esté funcionando adecuadamente—.

Mientras no estemos en un sistema de una verdadera carrera es muy difícil aplicar los sistemas de mérito, porque no te puedes mover ni vertical ni lateralmente. El sistema de puestos podría mejorarse permitiendo la adenda de los contratos con ciertos sustentos, pero hoy no es posible.

Cuando entré a la Secretaría de Gestión Pública, había en la oficina 80 personas que tenían ahí buen tiempo y sabían su trabajo; miramos los términos de referencia de los que estaban contratados —salvo cinco, todos eran CAS— y encontramos que prácticamente el 60%, si no más, ya no hacía lo que decía su término de referencia: hacía una cosa distinta, estaba en un área distinta. ¿Cómo se regulariza eso? Entonces, si intento aplicar un sistema de meritocracia, con evaluaciones asignadas a lo que hace ese puesto, no hay forma de implementarlo, porque ese puesto ya ha mutado a una función distinta porque la persona después de tres años de hacer eso ya sabe hacer más cosas y se le encargaron mayores responsabilidades, o, porque hubo una necesidad diferente de parte de la organización y cambió el giro de lo que estaba haciendo esa persona, ya que ahora esa nueva tarea es más relevante o tiene prioridad.

Un sistema de puestos que no es realmente un sistema en el cual te puedes mover, sino un sistema de puestos donde se concursa cada vez, no te permite aplicar estas metodologías o elementos de la meritocracia. Ese tipo de meritocracia es muy difícil trabajar.

¿Cómo reconocemos a las personas que hacen bien su trabajo? Ahí ha habido esfuerzos; ha habido esfuerzos más sectoriales para reconocer —en educación, por ejemplo—. Incluso las evaluaciones de conocimiento que hace SERVIR, han servido —no mirando a la organización, sino en conjunto— para poner en evidencia a la gente que hace cosas bien, a la gente que conoce bien su trabajo: son buenos compradores, conocen bien el sistema administrativo en el que trabajan, etcétera. Pero son absolutamente insuficientes y son más de mérito y dan una posibilidad a esa persona de seguir creciendo, moviéndose dentro del sector público. Pero no revierten en la propia organización en el sentido de que la persona se siente más vinculada y, por lo tanto, se mantiene en ella aplicando todo lo nuevo que aprendió; porque nuevamente nos enfrentamos a este impedimento de la

imposibilidad de adaptar los contratos a las necesidades organizacionales. No puedes moverte dentro de la carrera que existe, en el caso de la 276, o no puedes moverte —en el caso de los CAS— a otras posiciones. Los supuestos detrás de los regímenes predominantes hacen bien difícil la aplicación del mérito.

EDILBERTO TERRY RAMOS (moderador)
Juan Carlos, ¿cómo podría ser el rol de los organismos supervisores en el cumplimiento de los principios del servicio civil?

JUAN CARLOS MORÓN
A raíz de toda esta ola de corrupción y anticorrupción que hemos estado viviendo los últimos años, se ha dado el péndulo de la gestión pública: nos hemos ido de un extremo facilitador, donde se colaba lo malo —"el lado oscuro"— a un extremo censor. Ahora todo es control, todo es observación, vemos fantasmas donde no hay, cuestionamos, el mundo del Twitter se ha convertido en un mundo en el cual hasta las entidades supervisoras disputan la corrupción que encuentran: compite con sacar la foto más importante.

Añoro las épocas en las que los organismos supervisores respetaban al trabajador, cuidaban sus derechos, hasta el buen nombre, el prestigio; enviaban el informe a la fiscalía, al juez; y hasta que no se abría investigación, nadie decía nada, todo era confidencial. Ahora, no. Hasta la primera incautación, la primera visita a tu casa ya está siendo notificada, publicitada en los medios.

Hoy en día ser funcionario público es una actividad de riesgo. Y creo que esto no se arregla con legislación. Esto se arregla con conductas correctas, con enmendar lo que corresponde; y creo que todos sabemos lo que corresponde: cumplir el código de ética, respetar la dignidad de las personas, respetar los límites de las funciones, no la política del espectáculo y respetar sobre todo al funcionario público.

El funcionario público es alguien que está al servicio de todos y está dedicando su vida a atendernos, a cuidarnos, a darnos servicios; y tiene familia, tiene un mínimo de dignidad que hay que respetar. Creo que los organismos supervisores —todos los que fueren— deben partir por eso: respetarlos. Al culpable, con toda la saña del mundo, castigarlo, despedirlo, procesarlo, pero no levantar sospechas que manchen la dignidad del funcionario público.

¿Por qué los órganos de control no cuestionan cuando un derecho laboral que estaba vigente por años, no se presupuestó y ya no lo quieren pagar porque no entró al presupuesto?

Esa sería una buena pregunta para los órganos de control. ¿Por qué nunca hacen observaciones de ese tipo? Todas las observaciones salen por el otro lado siempre. ¿Por qué no observan a quien, no presupuesta bien, a quien no gestiona correctamente el presupuesto para conseguir beneficios dentro de la ley para sus trabajadores? Ahí creo que todavía hay un problema de actitud.

Palabras finales

FRANCISCO VELÁZQUEZ

Tenemos muchas coincidencias en relación con la necesidad de tener un servicio civil, una función pública profesional, que sea seleccionada por mérito y capacidad y que sean evaluados los resultados de las personas que trabajan en el servicio público. Porque en caso contrario, pierde la política, pierden los ciudadanos, pierde la función pública, pierde la sociedad entera.

MAYEN UGARTE

Tenemos que trabajar en revalorar el servicio civil. Cosas como el *vacunagate* nos han generado mucho fastidio, pero si uno es más objetivo en sus miradas, se daría cuenta que en primera línea debieron vacunar a todos aquellos que estaban trabajando no solamente en la UCI, sino en conseguir que hubiera oxígeno, implementos de salud, etcétera. No comenzar a mirar el mundo de esa manera es no reconocer a ese millón y medio de personas que está detrás de los servicios y que hacen posible que éstos se den.

Tenemos que comenzar también a ser capaces de contar mejor en qué consiste eso: ese hueco negro del Estado, donde la gente no sabe que pasa detrás de la puerta. Uno entra a un ministerio o a una municipalidad y ve la ventanilla, pero detrás de eso no sabemos qué pasa.

Tenemos también que hacer política en favor del servicio civil. Y esto pasa por transparentar qué hace el Estado, y hacer comprensible cómo se producen las cosas del Estado: cuando tenemos luz, agua, desagüe, etcétera, no es música de fondo que está ahí y que siempre estuvo ahí, hay gente trabajando para que eso se produzca. Y esa gente, así como son seres humanos que necesitan y merecen respeto, también es gente que tiene que ser revalorada y tiene que ser compensada adecuadamente para poder exigir meritocracia. Siempre exigimos y nunca le damos nada al servidor público, no reconocemos esa parte del trabajo que se hace.

Hay gente muy sacrificada. Tengo más de veinte años trabajando con y en el sector público. De cada cien personas que conozco, una es mala y 99 son buenos. ¿Por qué tratamos a los 99 como a ese 1 que es malo? Nuestras reglas son así, y nuestros comportamientos son así, nuestra política es así y nuestras autoridades —a veces— también son así.

JUAN CARLOS MORÓN

Lo principal es revalorizar al funcionario público y hacer que el propio funcionario público se revalorice también.

En este momento me encuentro fuera, pero he sido funcionario público algún tiempo de mi vida. Cuando era funcionario público, yo siempre quería que de afuera me reconozcan, que me vieran bien, mejor. Creo que Ricardo Palma menciona en sus tradiciones que en la época virreinal el máximo orgullo que tenían los padres era que alguno de sus hijos fuese cura o funcionario público; eso ni por asomo se da hoy en día, lamentablemente.

La sociedad debe comenzar a reconocer más al funcionario público en su dignidad; y los propios funcionarios a los propios funcionarios. Hay funcionarios que apedrean al del costado; sobre todo los que regulan y fiscalizan ayudan a desmejorar la situación del propio funcionario.

También, debemos dejar de lado “la hipocresía burocrática”: ¿se cumple realmente la meritocracia —en los CAS, por ejemplo— cuando hago los términos de referencia para que ingrese alguien? ¿O en los concursos de mérito cuando le pongo más puntaje a la entrevista personal que al mérito de las personas? Si se cumple, estamos bien. Si no, habrá que corregirlo.

Conclusiones del panel

Relatoría: Walter Calderón

- Es importante atender la profesionalización del servicio civil, la elección de servidores civiles por mérito y capacidad, así como la evaluación del rendimiento de las personas que trabajan en el servicio público. En caso de no atender esos elementos, inexorablemente, se afectará a todos los actores (sociedad, políticos y la función pública).

- El servicio civil debe ser revalorado reconociendo a las personas que están detrás de los servicios esenciales y hacer comprensibles las actuaciones del Estado. En esa línea, debe existir un adecuado sistema de compensaciones para poder exigir meritocracia en el servicio civil, así reconocer la labor que se realiza en toda la administración pública.

- La sociedad debe reconocer la dignidad del funcionario público. El reconocimiento, sobre todo de los órganos de supervisión y control respecto a la actuación de sus pares, debe proteger esa dignidad. Es necesario resaltar la necesidad de garantizar la meritocracia en los procesos de selección para que se valore más las capacidades de los postulantes.

PANEL 4

DEBERES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

26 de marzo

12:30-14:00 hrs.

Video

Pack participante

Expositores	Manuel Arenilla Sáez Eloy Andrés Espinosa-Saldaña Barrera Verónica Violeta Rojas Montes
Moderadora	Carolina Ruiz Torres
Relatora	Eliana Sthefanie Torres Morón

Referencias de los expositores

Manuel Arenilla Sáez

Doctor en Ciencias políticas y de la Administración. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos I. Ha sido vocal asesor del Ministerio de Ciencia, Universidades e Innovación y del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, así como Director del Instituto Nacional de Administración Pública.

Eloy Andrés Espinosa-Saldaña Barrera

Magistrado y Ex Vicepresidente del Tribunal Constitucional del Perú. Doctor en Derecho con mención sobresaliente *summa cum laude* y Premio Extraordinario al Mejor Trabajo de Doctorado en Madrid (España). Abogado con mención sobresaliente por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor visitante o conferencista invitado en el Parlamento Europeo, Tribunales Constitucionales, Universidades, entidades públicas y privadas de Alemania, Francia, Italia, España, Suiza, Bélgica, Polonia, Rusia, Andorra, Qatar, Corea del Sur, Marruecos, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Venezuela. Integrante de las mesas directivas de las Asociaciones Peruanas de Derecho Administrativo y Derecho Procesal, el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional y la Red Peruana de Docentes

de Derecho Constitucional. Miembro titular de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, el Instituto Internacional de Derecho Administrativo y el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Perito por la Comisión ante la Corte Interamericana. Catedrático en diversas universidades peruanas. Autor o coautor de diferentes libros y artículos de su especialidad.

Verónica Violeta Rojas Montes

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Gerencia Social y egresada del doctorado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en *Legal Operations* por ESAN. Actualmente se desempeña como asesora del despacho ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es miembro del Consejo Directivo del Indecopi. Fue vocal del Primer Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República. Ha sido jefa del gabinete de asesores y secretaria general de diversas entidades públicas, y del Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y el Ministerio de la Producción, entre otros. Es docente de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad del Pacífico.

Ponencia de Juan Carlos Morón Urbina

Han sido muy afortunados durante todos estos años de tener como director de la ENAP al profesor Dante Mendoza. Estoy seguro de que va a seguir aportando al Perú su gran conocimiento sobre la reforma de la Administración y del Estado, como lo ha hecho durante varios años—con pocos medios— en una escuela que es, sin duda, modelo para otras mucho más antiguas y para todos nosotros, los que nos dedicamos al estudio y a trabajar en la cosa pública.

En esta exposición voy a centrarme en los siguientes temas y acabaré con unas conclusiones:

1. La integridad pública
2. Gestionar la integridad pública
3. Una nueva cultura de la gestión pública
4. Gestión por valores

1. La integridad pública

Respecto de la integridad pública, hay que comenzar recordando una idea referencial de Wildavsky: "Hacer lo correcto es más importante que ser eficaz, aunque lo ideal es ser eficaz haciendo lo correcto" (Wildavsky, 1979). Se pone así el énfasis, como luego se verá, en la necesidad de incorporar determinados valores que orienten la actuación de la gestión pública.

Desde esta perspectiva, la administración pública es vehículo de transmisión de decisiones, valores y creencias del centro político y decisional, que puede condicionarlos por su propia cultura organizativa y por sus propios intereses. Nos encontramos, por tanto, con una institución que tiene como fin conformar a la sociedad de una manera determinada.

La cultura aparece como un elemento central en la transformación de las organizaciones públicas y de la sociedad. Los principios y valores que integran la cultura de las instituciones

públicas se transmiten por medio de las diversas actuaciones públicas al conjunto de la sociedad y ayudan a conformarla de una manera u otra. A la cultura decidida en el centro decisional también se adhieren principios y valores del aparato público. Esta es la razón por la que actuar en el subsistema del servicio civil tiene trascendencia para el conjunto de la sociedad y por la que una profesionalización basada en valores y principios como la igualdad, el mérito, la capacidad, la transparencia, la orientación al ciudadano o la rendición de cuentas es tan importante para lograr instituciones fuertes y una democracia más sólida.

De esta manera, al referirnos a la selección, la formación, o la capacitación de los empleados públicos, a cuáles son sus deberes y cuáles son sus sistemas de relación con respecto a lo público y a lo privado, por ejemplo, a través del sistema de incompatibilidades, estamos tratando cuestiones que trascienden a la mera organización de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas.

Debido a la trascendencia de lo que se ha señalado, el ecosistema de integridad pública de los servidores públicos tiene que estar gestionado por estándares éticos personales y profesionales, por una cultura ética y por un sistema de gestión de integridad apropiado. Es decir, no solo necesitamos dotarnos de determinados principios y valores, sino de una estructura organizativa determinada para que puedan llevarse a cabo. Es en este aspecto donde suelen fallar las buenas intenciones expresadas en códigos éticos, de conducta o leyes de transparencia.

Cuando no se transmiten los valores adecuados o el comportamiento público es deficiente cae la confianza en las instituciones públicas y en sus integrantes. Así, el último Latinobarómetro de 2018 nos dice que la confianza en el gobierno era solo de un 22 % en la región. Si tomamos el caso de Perú, era solo de un 13%. Es decir, necesitamos reforzar los valores internos dentro de la administración pública para poder actuar de otra forma y poder transmitir confianza a los ciudadanos. Así, estos podrán devolvernos la confianza en las instituciones públicas y con ello la legitimidad y el fortalecimiento de la democracia. Este sería el objetivo de impacto a alcanzar al tratar la gestión de los recursos humanos en la administración pública.

Precisamente para reforzar determinados valores públicos es necesario regular posibles conflictos de intereses privados con la posición pública, instaurar un régimen de incompatibilidades para el desempeño de otros puestos de trabajo, y establecer la obligación de declarar bienes y derechos —especialmente en los responsables políticos—. La imposición de estos deberes tiene como fin generar una mayor confianza en las personas que están gestionando nuestros asuntos públicos y reforzar su legitimidad.

2. Gestionar la integridad pública

De los diversos contenidos de la gestión de la integridad en la administración pública como la formación y la socialización, el liderazgo y la gobernanza, las políticas de recursos humanos, los códigos de conducta éticos y los sistemas de control y sanción se van a tratar estos dos últimos.

Por lo que respecta a los códigos éticos y de conducta, su función es crear conciencia y sensibilizar sobre los valores comunes de creencias, de principios y también normas de conducta propias de la función pública. En este sentido sirve de ejemplo el caso de Colombia que en 2016 fundamentó la actuación pública, sin dictar una norma legal, en la honestidad, el respeto, el compromiso, la diligencia y la justicia. La tendencia actual es a evitar que la formulación de los códigos éticos sea demasiado abstracta. En el caso de los códigos de conducta se pretende la implicación y el compromiso de los servidores públicos, establecer sistemas de seguimiento y evaluación del comportamiento mediante el establecimiento de indicadores. Finalmente, la nueva generación de códigos de conducta se orienta a resolver dilemas éticos mediante el establecimiento de una jerarquía de principios que eviten o reduzcan el conflicto entre ellos.

Surgen constantemente una serie de dilemas en la actuación pública, en el día a día de la política y de la administración. Es necesario ofrecer una serie de herramientas suficientes a los servidores públicos para que establezcan una jerarquía de principios para decidir en caso de colisión entre ellos. Todos los principios son importantes: la honestidad, el respeto, el compromiso, la diligencia, la justicia.... Pero también hay otros importantes como la igualdad o el respeto a la norma, por lo que es necesario establecer prioridades.

La gestión de la integridad pública precisa además de sistemas de control y sanción cuando se incumplan los deberes establecidos. Con su establecimiento se busca incentivar el cumplimiento de la norma. Para ello hay que disponer de herramientas como las sanciones disciplinarias administrativas (destitución, no promoción) o los incentivos (promoción, retribución); y las sanciones penales debidas al mal comportamiento o al incumplimiento de las normas.

Para que los sistemas de control y sanción sean efectivos, es necesario la creación de órganos supervisores específicos que velen por el control y sanción por el incumplimiento de los deberes. Este sería el caso de los auditores públicos o las oficinas antifraude. El ámbito subjetivo de estos sistemas alcanza a los empleados públicos, a los directivos públicos, a los altos cargos y a los miembros del gobierno. En el caso de España, no se incluye a los directivos profesionales ya que esta figura, aunque está prevista en la legislación, no se ha regulado todavía de una manera detallada.

En el caso de Latinoamérica, lo que nos dice el informe de la Sunlight Foundation *(Global Integrity* de 2015) es que, en general, se muestran niveles particularmente altos de ineficacia en la imposición de sanciones; existe la necesidad de ampliar las categorías existentes y los actores a los que la legislación alcanza para desincentivar la transgresión de las normas; hay una alta politización, ya que la selección no está, en general, basada en el mérito; y que la gestión del rendimiento es sobre todo de carácter formalista. Concluyen esos informes que no se busca el cumplimiento, el impacto real de la acción pública en el beneficio de la sociedad. Una buena parte de esos rasgos son comunes a culturas administrativas de corte burocrático, como la española.

En España la ley de incompatibilidades para todas las administraciones públicas es de 1984, que se desarrolla un año después. Una primera nota que caracteriza el régimen de incompatibilidades en España es que es riguroso, ya que excluye, como regla general, que se pueda realizar cualquier actividad privada para un servidor público. La ley de incompatibilidades españolas (Ley N°53, 1984) es una ley que establece que el puesto de trabajo que se desempeña en la administración pública es —por definición— incompatible con cualquier otro puesto de trabajo público o actividad privada. Las excepciones a esta norma están muy tasadas y el grado de cumplimiento de la ley es muy elevado.

Las excepciones se refieren, por ejemplo, a desempeñar un puesto de trabajo a tiempo parcial y por tiempo determinado en la universidad. Lo que llamamos en España «profesores asociados». Está regulado también en el caso de los funcionarios sanitarios, quienes pueden compatibilizar su puesto con actividades académicas o privadas, aunque en este caso esto implica una reducción de sus retribuciones.

El modelo de incompatibilidades en España es un modelo cerrado que rompe claramente las normas anteriores y que no ha experimentado alteraciones en los últimos 37 años. Además, cuenta con una amplia jurisprudencia originada por los numerosos recursos judiciales que se han ido interponiendo frente a las distintas administraciones españolas durante este tiempo. Hay que señalar que la mayoría de esos recursos han sido ganados por las administraciones que aplican ese régimen de incompatibilidades.

3. Una nueva cultura de la gestión pública

Se presentan a continuación las bases de una nueva cultura de la gestión pública sobre el fundamento de la ética, la responsabilidad, la transparencia, la participación y el servicio a los ciudadanos. El basamento de esa nueva cultura es la consideración del ciudadano como corresponsable en el logro del bien común. Esto supone no equiparar lo público con lo propio de la administración o el Estado, sino como lo propio de la comunidad.

En este enfoque el papel fundamental de la administración con relación a la ciudadanía es la activación de la sociedad con el fin de que sea fuerte, esto es, que tenga capacidad para controlar y limitar el poder del Estado. La fundamentación de la nueva cultura administrativa descansa también en la ética, esto es, en principios, valores y la orientación al cumplimiento de los derechos humanos; y en la responsabilidad, entendida fundamentalmente en el sentido de un Estado que se responsabiliza de la comunidad que gestiona y también que rinde cuentas, que responde, ante ella.

La administración desarrolla una labor protectora de los ciudadanos y garantiza el interés público o general. Esta perspectiva otorga a los empleados públicos una orientación hacia los principios de la Agenda 2030 y a procurar la mejora de la vida de las personas, las organizaciones sociales y las empresas. La nueva cultura incluye también dos pilares del gobierno abierto como son la transparencia y la participación. La finalidad es educar a los ciudadanos en la vida de la comunidad para que adquieran capacidad de controlar el poder del Estado y de sus instituciones y puedan conformar su voluntad política y electoral de una manera cabal.

La participación tiene distintos significados y alcances. Aquí se va a considerar su vertiente de refuerzo de lo que se acaba de señalar y de la finalidad a lograr, esto es, la legitimidad de las instituciones políticas y, con ello, el fortalecimiento de la democracia. Estas nuevas bases, pueden incluir otra serie de principios, como el de colaboración o la formación de alianzas, como señala la Agenda 2030. Todos estos elementos deben dirigir la actuación pública al servicio de los ciudadanos entendido como satisfacción de sus necesidades y expectativas que busca la congruencia entre los referentes de actuación de los ciudadanos y los políticos.

Así las bases de una nueva cultura pasan por:

I. Ciudadanía corresponsable. Considerar la naturaleza esencialmente política del ciudadano y entender que lo que le es propio es la comunidad política y el logro del bien común.

II. Reorientar la gestión pública al bien común. Implica reconocer que la administración concreta materialmente los intereses, necesidades y expectativas de la sociedad; que es preciso una ciudadanía fuerte frente a los poderes públicos; el ejercicio de un liderazgo fuerte del gobierno en la sociedad; y la creación de un Estado fuerte —no necesariamente grande— y capaz.

III. Ética. Que incluye los valores de participación, integridad, igualdad efectiva, inclusión, diversidad, desarrollo sostenible, responsabilidad, representatividad; que tiene la finalidad de que los ciudadanos legitimen el sistema democrático, sus instituciones y sus dirigentes y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

IV. Responsabilidad. Como se ha señalado, en primer lugar, del Estado para la comunidad que gestiona y que responde ante ella, de la administración como protectora de los ciudadanos y garante del interés público, de los empleados públicos, que se comprometen con los derechos humanos, con la Agenda 2030 y con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas.

V. Transparencia. Es necesario que los ciudadanos estén educados en los asuntos políticos en la vida de la comunidad —virtud—, es preciso el fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia y, finalmente, debe ser considerada como un potente instrumento transformador de la gestión pública al iluminarla.

VI. Participación. El objetivo es formar buenos ciudadanos dirigidos hacia el bien común, reforzar la legitimidad de la democracia mediante la integración en las instituciones políticas de grupos sociales y el uso de una serie de técnicas que legitimen la decisión política.

VII. Servicio a los ciudadanos. Esto implica satisfacer realmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, el alineamiento de los referentes de actuación ciudadanos con los de los políticos, el referente final se relaciona con la percepción de los ciudadanos de su posición en la sociedad y en el sistema político, con sus expectativas y esperanzas.

4. Gestión por valores

Una de las tendencias en materia de gestión pública se vincula con los cambios conductuales en las personas. En esta línea de pensamiento se integra la gestión por valores. Cuando hay que enfrentarse a un problema puede hacerse, por ejemplo, siguiendo estrictamente el procedimiento derivado de la norma o cumplir el fin esperado precisamente por esa norma.

Lo que se plantea ahora es orientar la acción pública al cumplimiento de una serie de valores que están en los códigos éticos o de conducta y en los regímenes disciplinarios y de incompatibilidades. Se trata de establecer unos objetivos que tienen que cumplir la organización y de alinearlos con unos indicadores de consecución o de impacto que están a su vez vinculados a una serie de valores.

Como ejemplo de lo anterior, se puede señalar el ejercicio realizado en todas las áreas del Instituto Nacional de Administración Pública español (INAP) en 2018. A partir del plan estratégico general, el equipo directivo reflexionó sobre la manera de alinear este plan con sus nueve principios o valores: integridad, participación, igualdad efectiva, inclusión, diversidad, desarrollo sostenible, responsabilidad y representatividad. Se trataba, en

definitiva, de establecer de qué manera se pueden satisfacer estos valores en las actividades desarrolladas en los procesos selectivos, las publicaciones, la formación, la investigación o la contratación, por ejemplo.

Si tomamos el caso de los contratos que realiza el INAP, se tendrá en cuenta que sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental y que promuevan la inclusión social. Estos principios deben contemplarse en la valoración que presenten los posibles contratistas, de tal manera que sus ofertas contemplen la sostenibilidad medioambiental y la inclusión de las personas con discapacidad en su empresa o en el servicio que ofrezcan. Si tenemos en cuenta el principio de la igualdad efectiva, en el momento de establecer los procesos selectivos se deberá tener en cuenta no solo si formalmente se cumple en la convocatoria con dicho principio, sino en el perfil de los candidatos finalmente seleccionados. En el caso de los procesos formativos, que la igualdad no solo se centre en la igualdad de género, sino que también en la igualdad territorial, que es un tema que siempre preocupa en la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú.

Al incluir este tipo de valores y principios y alinearlos con los objetivos de la organización nos da como resultado un cumplimiento moral y ético, respetuoso con los derechos humanos, con los códigos de conducta y éticos, con el régimen disciplinario y también con los aspectos que tienen que ver con las incompatibilidades. De esta manera establecemos un sistema de gestión que conduce al cumplimiento de las normas éticas y de los principales valores y principios de la administración. Esto puede llevarnos a un mejor desarrollo de los objetivos que esta tiene encomendados y a fortalecer su legitimidad y con ello la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas y sus integrantes.

5. Conclusiones

Mi reflexión como “usuario” del sistema de incompatibilidades en mi país se concreta en la imagen de una balanza. Como he señalado, el sistema es estricto e impide obtener retribuciones del ámbito público y del ámbito privado o de dos ámbitos públicos. Así, aunque se pertenezca a dos carreras profesionales, como la de catedrático de universidad y el equivalente al cuerpo de gerentes en Perú, como es mi caso, no se puede desempeñar puestos en las dos carreras de manera simultánea desde hace casi cuatro décadas. No obstante, existen algunas excepciones muy limitadas a los letrados de algunos órganos constitucionales.

La experiencia que he podido obtener es que las incompatibilidades hay que retribuirlas. Es éticamente conveniente ordenar la no simultaneidad de empleos públicos y la imposibilidad de desempeñar un puesto público y otro privado. El precio que pagas por incumplirlo es ser sancionado en el régimen disciplinario por falta muy grave y puede

acarrear la separación del servicio, la pérdida de la condición de servidor público. Esto conlleva que haya que compensar retributivamente este impedimento, lo que no siempre se tiene en cuenta en la proporción adecuada.

De esta manera, por un lado, las incompatibilidades hay que retribuirlas y, por otro lado, probablemente, haya que regular de una manera más precisa, por ejemplo, los conflictos de intereses. En estos lo que está en juego en el ámbito público es el roce o choque entre distintos intereses, no solo desde el punto de vista económico —que pueden ser los más evidentes—, los hay también desde la perspectiva de la neutralidad política o de los intereses que tiene mi colectivo dentro de la administración. Así, en España —cuyo servicio civil está organizado sobre la base de cuerpos de funcionarios— puede ser que un servidor público adopte decisiones en el ámbito de la administración pública que favorezcan a su cuerpo de funcionarios en demérito del interés general o del bien común.

Las escuelas de administración pública tienen mucho que decir, no solo desde el punto de vista teórico, sino que deben propiciar debates sobre cuáles son los valores del ejercicio público y qué consecuencias tienen en el quehacer diario. Esto es muy importante, de ahí la reflexión realizada sobre la orientación a la gestión por valores.

¿Cuál es el objetivo final? No puede ser otro que garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos. Cuando se incumple una incompatibilidad, se introduce la duda sobre la imparcialidad y la neutralidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Esta duda debilita la legitimidad de la administración debido a que puede entenderse que un principio, por ejemplo, como la igualdad puede estar incumpliéndose. Esta situación genera un debilitamiento de la democracia; una desconfianza respecto a la administración pública; y un alejamiento de los ciudadanos de sus instituciones públicas. Esto contribuye a que arraiguen, como estamos viendo en todo el mundo, movimientos populistas, radicales, nacionalistas y democracias *iliberales*. Estos movimientos cuestionan o no aceptan los principios básicos en los que se fundamenta la democracia y que es la base del quehacer y del funcionamiento diario de la administración pública.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Corporación Latinobarómetro. (2018) *Informe Latinobarómetro 2018.* https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

INAP (2017). Plan Estratégico Institucional. https://www.inap.es/documents/10136/1716639/Plan-Estrategico-INAP-2017-20.pdf/f753f683-d1cb-6575-5d4d-af812f847b6d

INAP (2019). Plan Estratégico Institucional: informe de seguimiento. https://www.inap.es/documents/10136/1716639/Informe-de-seguimiento-PEG-2019.pdf/fc24c35a-e62e-7c31-b024-4eb41b667071

Ley 53. Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. (26 de diciembre de 1984). España. https://www.boe.es/eli/es/l/1984/12/26/53/con

ONU (2015). Objetivos de desarrollo sostenible. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis. Transaction Publishers.*

Ponencia de Eloy Espinoza-Saldaña Barrera

Buenas tardes a todos y todas. Ante todo, vaya mi agradecimiento a la presidenta de SERVIR por esta invitación, y por todas sus delicadezas que han hecho posible mi participación en esta actividad.

Pasaré entonces a exponer el tema que me comprometí a presentar a pedido de la presidenta de SERVIR. La preocupación por establecer cuáles son los deberes, obligaciones, responsabilidades, impedimentos de un funcionario público, no es una preocupación nueva. Estamos ante un tema que se ha analizado dentro y fuera de nuestro país, tal como ha sido abordado por la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1997 y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2014 (con efecto a partir de 2015). El Perú no ha estado exento a una preocupación de este tipo, pero como Estado lamentablemente siempre hemos tenido una regulación diversa y dispersa, no hemos establecido un perfil del funcionario público en general. Es cierto que la ley SERVIR ha querido hacerlo, pero desafortunadamente no pudo completar el camino. Es más, tenemos referencias y normas muy distintas entre sí: la ley del código de ética de la función pública, la normativa sobre servicio civil, la ley marco del empleo, la ley que regula la gestión de intereses en la administración pública, la ley que establece prohibiciones, incompatibilidades de empleados y servidores, y el reglamento de esta misma ley, la ley sobre nepotismo y su reglamento, las opiniones cuando se ha hecho consultas a SERVIR y el código marco de ética de los trabajadores de las empresas del Estado.

Frente a esta dispersión aún no resuelta, tenemos —como una cuestión más sistematizada— un trabajo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción—CAN (2016), que preparó una guía para funcionarios y servidores o servidoras del Estado. Esta guía se titula: “Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública”. Lo traigo a colación porque es el esfuerzo más completo para abordar los conceptos que se me piden de manera sistemática y no dispersa.

En este escenario, tenemos una primera referencia a principios, otra referencia a deberes y otra referencia a prohibiciones, que en algunos casos más que prohibiciones son incompatibilidades.

- **Principios éticos**

1. Respeto. De la Constitución, las leyes y una actuación de las autoridades administrativas con especial relevancia para el cuidado del debido proceso.

2. Probidad. Actuar con rectitud, honradez y honestidad, procurando atender el interés general y desechando todo tipo de ventaja personal o intento de provecho personal.

3. Eficiencia. Brindar servicios con calidad en cada una de las funciones a cargo del funcionario, del servidor público, la funcionaria, la servidora pública, procurando tener una comunicación sólida y permanente no solo con los integrantes de su institución, sino con la comunidad en general.

4. Idoneidad. Como una aptitud técnica, legal y moral. Es una condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública y para esto se debe propender a una formación sólida y además a un sistema de concurso de méritos debidamente establecido como regla general para el ingreso a la administración.

5. Veracidad. Hay que expresarse con autenticidad en las relaciones funcionales con quienes integran la entidad en la cual laboramos, pero también con la ciudadanía.

6. Lealtad y obediencia. Es una permanente disposición al cumplimiento de funciones, otorgando a cada quien lo que es debido y actuando así, respetando la dignidad de todos los involucrados.

7. Justicia y equidad. Actuar con fidelidad y solidaridad con el personal de la entidad en la cual se está.

8. Lealtad al Estado de derecho. El funcionario —de confianza— no le debe lealtad a quien lo ha designado o nombrado, sino a la Constitución. Es más, puede haber un supuesto de inhabilitación para la función pública si no se cumple con ciertos de estos recaudos, que son de origen constitucional. (CAN y Cooperación Alemana - GIZ, 2016)

- **Deberes de la función pública**

1. Neutralidad. Se busca una actuación imparcial e independiente en el ejercicio de las funciones o la función pública.

2. Transparencia. Ejecución del servicio que nos toca dentro de la administración considerando que en principio todos los actos son de carácter público y accesibles a

la ciudadanía. Si hay una excepción a esto, tiene que estar debidamente justificada y regulada, de preferencia por ley en sentido formal, ni siquiera material.

3. Discreción. Guardar reserva sobre los hechos o informaciones de los que he tenido conocimiento por la labor que hago. Esto sin perjuicio del respeto a las normas de transparencia.

4. Ejercicio adecuado del cargo. No aprovecharse del cargo, por un lado, para establecer represalias contra alguien que ha tenido problemas conmigo o alguna coacción contra alguien que ha tenido problemas conmigo, sea o no colega de la institución. Lo que aquí se cuestiona es el uso inadecuado del poder que nos da el cargo.

5. Uso adecuado de los bienes del Estado. Implica un uso racional de los bienes del Estado, sin derroches, sin aprovechamientos personales o aprovechamientos para fines particulares.

6. Responsabilidad. En este contexto es el desarrollo de las funciones que nos tocan a cabalidad, pero incluso poder asumir más allá de esas funciones cuando se nos requiere, como apoyo para situaciones especiales. (CAN y Cooperación Alemana - GIZ, 2016)

- **Prohibiciones o incompatibilidades de la función pública**

Frente a esto también hay un contexto de incompatibilidades o prohibiciones. Aquí se habla de prohibiciones, pero si leemos algunas de ellas, en realidad estamos pensando más en incompatibilidades. Voy a hacer referencia a las que se han podido acoger en esta sistematización.

1. Mantenerse fuera de intereses que causen conflicto en el cargo. Por esto, las declaraciones que tenemos que hacer deben ser constantes para evaluar si estamos en situaciones o relaciones que vayan contra nuestros deberes y funciones de la posición que desempeñamos.

2. Obtener y procurar beneficios o ventajas indebidas durante el uso del cargo. Obviamente algo que está prohibido.

3. Realizar actividades de proselitismo político partidario. Usando infraestructura, bienes o recursos públicos en favor de un sector.

4. Hacer mal uso de información privilegiada. La discreción frente a la información que se maneja por las actividades que se realizan, solamente rota por las normas de transparencia, y la prohibición del uso impropio de esta información reservada.

5. Presionar, amenazar o acosar (en términos de acoso sexual). Contra otros trabajadores o trabajadoras, sobre todo si estos son subordinados. (CAN y Cooperación Alemana - GIZ, 2016)

Viendo este escenario, estamos casi en un Shangri-La, donde todo es perfecto. Lo cierto es que estamos ante una guía que cuenta con una serie de disposiciones muy interesantes, pero debe enfrentarse a un primer problema: esta guía es referencial, no es de cumplimiento obligatorio, porque la Comisión Nacional Anticorrupción es un espacio de concertación de estrategias contra la corrupción (lo puedo decir porque yo fui uno de los fundadores de la CAN), pero lo que señala no tiene carácter vinculante.

Aquí tenemos entonces a la mejor sistematización posible, probablemente el punto de partida para que SERVIR asuma algo que creo que le corresponde: marcar el perfil del funcionario público a cabalidad, pero no tiene factor vinculante. Lo que tiene vinculante es la regulación dispersa e incompleta que tenemos en una serie de normativas. Y esto hace más difícil asegurar el cumplimiento o garantizar la plena vigencia de la normativa existente, y sin duda, afecta la credibilidad de quienes ven cómo funciona la administración.

Si yo laboro en una entidad como el Tribunal Constitucional, y planteo un cuestionamiento a un trabajador porque considero que hace expresiones ofensivas contra alguien y me demoran un año para abrir instrucción, obviamente aquí hay algo que no se está cumpliendo en términos de deberes de un funcionario público o una funcionaria pública. Y si esto sigue sin cumplirse a pesar de que haya norma expresa que diga lo contrario, lo único que vamos a hacer es perder la credibilidad de las instituciones y de los mecanismos con que cuentan estas instituciones.

Ahora bien, no solo hay un reto de hacer cumplir esto y de evitar que se resienta la vigencia y la credibilidad de las instituciones. Hay un problema muchísimo mayor, que es el del tratamiento de las responsabilidades cuando tenemos un escenario de deberes, de incompatibilidades y de sanciones tan disperso como el que tenemos.

Aprovecho entonces para anotar que soy partidario de la autonomía en el tratamiento de las diferentes responsabilidades, porque ello apunta a tutelar bienes jurídicos distintos. Y es que cuándo por acción, omisión o por incumplimiento parcial o desnaturalización de lo que se tiene que hacer, nos encontramos con problemas, y es en ese escenario dentro del cual toca determinar quién o quiénes son responsables y cómo son responsables. Por ello, aquí no hay que descartar una responsabilidad política, civil, penal, administrativa e incluso un nivel de responsabilidad ético. Esto último, en tanto no solamente hay normativa que ve el parámetro ético, sino que además existen sanciones previstas dentro de esa normativa de carácter ético antes descrita.

Es justo resaltar que en el Perú el tratamiento que se les ha dado a algunos de estos planos de responsabilidad no es precisamente el mejor. Aquí hay una tarea importante por emprender, porque no solamente es bueno saber cuáles son los deberes, las prohibiciones y las sanciones, sino que la determinación de la responsabilidad administrativa se ciña a parámetros de corte general: no puede ser tratada por las diferentes instituciones en forma diversa y dispersa. Y si se va a acoger como pauta general lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo (LPAG), hay que ir con cuidado, porque hay todavía discusión sobre si el modelo de responsabilidad que asumimos los funcionarios es objetivo, subjetivo o tiene de las dos cosas.

Estamos ante un escenario muy enriquecedor, donde hay muchas propuestas y ha habido un avance de sistematización, pero donde tenemos algunas imprecisiones importantes para saber en rigor cuáles son los deberes y obligaciones del funcionario público. La dispersión, los tratamientos incompletos, o contar con una normativa que no tiene carácter vinculante, sino es una guía a tomar en cuenta para ver si alguna institución que parte de la CAN la hace suya no favorece a una debida y consistente formulación de los deberes, obligaciones e incompatibilidades. Y lo peor aún es que con esos vacíos se maltrata lo que debería ser una consecuencia lógica de hacer respetar estos deberes, obligaciones, incumplimientos o impedimentos.

Y es que no tenemos que circunscribirnos solamente a la mención de cómo debemos comportarnos, sino que esto debe estar bien articulado, mejor sistematizado, e ir de la mano con el tratamiento de la responsabilidad cuando incumplimos lo que nos toca como obligación hacer o efectuamos algo que estamos impedidos de realizar.

Ahí está el reto. Resulta por ello muy bueno que SERVIR convoque al análisis y al debate de estos temas, precisamente para plantear la posibilidad de las discusiones sobre los alcances de los mismos.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y Cooperación Alemana - GIZ. (2016). *Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública: Guía para funcionarios y servidores del Estado.* Lima: CAN. https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/Manual-Principios-Deberes-en-la-Funcion-Publica.pdf

OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

ONU (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Diario Oficial El Peruano (2020?). Normas Legales actualizadas. Texto único ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Decreto Supremo 004-2019-JUS. Editora Perú. https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0005/13-texto-unico-ordenado-de-la-ley-27444-ley-de-procedimiento-administrativo-general-1.pdf

Ponencia de Verónica Rojas

He pasado gran parte de mi vida en el sector público y la docencia universitaria. Agradezco la oportunidad de compartir mi punto de vista de lo que es ser servidora pública.

- **¿Qué hay detrás de las incompatibilidades y prohibiciones para los funcionarios y servidores públicos? ¿Por qué deben estar sujetos a ellas?**

Supongamos que una persona trabaja en la entidad pública, por ejemplo, Provías Nacional bajo la modalidad de CAS. Es ingeniero o abogado y está registrado en la lista de árbitros del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado—OSCE y de la Cámara de Comercio de Lima. Recibe un *e-mail* del centro de arbitraje de OSCE que le comunica que ha sido elegido como árbitro en una controversia entre Provías Nacional (la entidad para la cual trabaja) y una empresa constructora que ganó la licitación pública que convocó Provías Nacional a pedido del órgano administrativo donde esta persona trabaja; y le da tres días para aceptar o no su designación como árbitro. Siendo esta la situación, se plantean dos preguntas.

a. ¿Qué decisión tomaría usted si fuera esta persona, sin conocer las normas de incompatibilidades y responsabilidades?

b. ¿Qué decisión tomaría usted si fuera esa persona, conociendo las normas de incompatibilidades y responsabilidades?

La respuesta que ustedes tengan a la primera pregunta, sin conocer la norma, es una respuesta producto de un análisis ético y moral. Sin embargo, si ustedes responden conociendo la norma, esa respuesta sería una respuesta legal, que puede tener o no bases morales o éticas propias; noten que puede tratarse de un funcionario que sí quiere aceptar ser árbitro, pero como conoce la norma y no quiere tener consecuencias negativas, no acepta, pero interiormente sí lo quiere. Esa sería una respuesta de corte legal, pero no una respuesta ética ni moral.

Sin embargo, aquella persona que responde “no me siento cómodo con esta situación, porque esto va a generar un conflicto de intereses, porque conozco mis incompatibilidades, no lo acepto” estaría dando una respuesta de corte ético y moral, es que siempre tratamos de tomar la mejor decisión en cada situación, evaluamos qué es correcto y qué es lo mejor que podemos hacer para el servicio a la nación cuando trabajamos en la administración pública.

Retomando, entonces, la pregunta inicial ¿Qué hay detrás de las incompatibilidades, las responsabilidades, las prohibiciones, los principios, las obligaciones y la responsabilidad? Desde mi punto de vista existen dos bienes jurídicos involucrados.

El derecho fundamental a una buena administración y los intereses generales. Es una cuestión de construir una ética y una integridad para el funcionamiento del Estado porque se quiere que todos nosotros actuemos de manera correcta para proteger y satisfacer los intereses generales y así poder servir al Estado dentro del principio de la buena administración, cuyo anclaje constitucional se encuentra en el artículo 40 de la Constitución peruana: ese es el fundamento constitucional de las incompatibilidades y de las responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos. Y no son palabras retóricas, ni son palabras vacías. Son las palabras que nos dan respuestas a las preguntas del día a día ¿hago bien mi trabajo? ¿Estoy haciendo lo correcto o no para servir a mi país? Son profundas interrogantes de todos los días.

Veamos ahora cuáles son esas incompatibilidades: imaginen un triángulo que en cada uno de sus lados tiene una ley y les voy a decir cuáles, pues son las que integran la base del régimen de incompatibilidades y responsabilidades.

El primer lado de este triángulo es la Ley 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual.

El segundo lado está integrado a la Ley del Código de Ética de la Función Pública.

El tercero es la Ley de Procedimiento Administrativo General. El artículo 262 que también establece incompatibilidades para las ex autoridades, para aquellos que han salido del Estado.

Este triángulo forma parte de lo que se llama incompatibilidades generales o el régimen general de las incompatibilidades, y eso es lo que vamos a ver en esta sesión. También hay incompatibilidades derivadas de regímenes específicos, esos son regímenes especiales de impedimentos e incompatibilidades, como el de contrataciones del Estado. En esta exposición, solamente nos vamos a referir a este triángulo del régimen general: Ley 27588, Ley del Código de Ética y Ley del Procedimiento Administrativo (LPAG).

-Ley 27588

En esta ley tenemos dos partes: los servidores públicos de las entidades y de las empresas públicas, y en otro círculo —no se juntan ni se superponen— están las empresas privadas y las instituciones privadas.

También tenemos dos bienes jurídicos protegidos por las incompatibilidades y las prohibiciones. Uno de ellos es el principio de la buena administración, que quiere que todo funcione bien, que todos los ciudadanos tengamos confianza en que el Estado hace bien las cosas. Hoy por hoy, eso no existe, por eso es un principio y es algo a lo que aspiramos y yo creo que sí vamos a llegar. Por otro lado, hay derechos fundamentales: la libertad de trabajo y la libertad de contratar. Porque cuando —por la buena administración— restringen a los funcionarios y servidores públicos a contratar con empresas o entidades privadas, están limitando su libertad de trabajo y su libertad de contratar.

Entonces, tenemos dos bienes jurídicos en la balanza: buena administración y libertad de contratar y de trabajo. Y tenemos dos partes: los servidores públicos y las empresas privadas. Me referiré a los servidores y funcionarios públicos.

La Ley 27588 nos dice que el ámbito subjetivo de estas incompatibilidades, impedimentos y prohibiciones está compuesto por todos los funcionarios y servidores públicos de entidades y de empresas públicas que tengan en el ejercicio de sus funciones, dos condiciones: acceso a información privilegiada o relevante, y haber emitido una opinión o tener la posibilidad de emitir una opinión determinante para la toma de decisiones que afecten a este grupo de empresas o entidades públicas.

Cumpliendo una de estas dos condiciones, estos servidores y funcionarios públicos tienen obligaciones: la obligación de guardar secreto y no divulgar esa información, y la segunda 'carga' que tienen este grupo de funcionarios y servidores públicos son restricciones: los impedimentos, que son seis.

Tenemos definido el ámbito subjetivo y también cuáles son las cargas que lleva. ¿Cuál es el objetivo? Nuevamente regresamos a la buena administración, o sea, a actuar con integridad dentro del Estado. ¿Y esto cómo se entiende a la integridad? Hay una definición legal desde 2020, el Decreto Supremo 199-2020-PCM, que define la integridad como: "Actuar coherentemente con los valores y principios y normas institucionales destinados defender, mantener, priorizar, el interés general sobre los intereses particulares para el correcto ejercicio de la función pública en beneficio de la ciudadanía" (2020, art. 4). Este concepto me gusta bastante y si fuera realidad mejorarían muchísimo las cosas.

Son seis impedimentos:

1. Prestar servicios a esas empresas bajo cualquier modalidad.

2. Aceptar representaciones remuneradas.

3. Formar parte de su directorio.
4. Adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de esas empresas, de sus subsidiarias o de las que pudieran tener vinculación económica (es bastante amplio).

5. Celebrar cualquier contrato civil o mercantil con estas empresas.

6. Intervenir como apoderados, asesores, patrocinadores, abogados, peritos o árbitros de particulares en los procesos que tengan pendientes con la misma entidad del Estado en la que prestan sus servicios (durante el periodo que ellos están trabajando para el Estado y hasta un año después).

Son seis grupos de funcionarios:

1. Tribunal Administrativo.

2. Miembros o titulares de órganos de gestión o administración.

3. Funcionarios, asesores, servidores que proponen normativa.

4. Funcionarios, asesores y servidores que formulan normas y también supervisan acciones de las empresas.

5. Ser asesor, servidor, con encargos específicos, a dedicación exclusiva por más de cuatro meses. ¿Los terceros son a dedicación exclusiva? En teoría, no, no son a dedicación exclusiva.

6. Miembros de comisiones consultivas. Por ejemplo, si alguna persona es miembro de alguna comisión consultiva para determinar el esquema de vacunación nacional y recomienda la vacuna de un laboratorio, sale de esa comisión y empieza a trabajar para ese laboratorio, no debería hacerlo porque estaría impedido.

Vamos a ejemplos: ¿cómo se relacionan los servidores públicos con las empresas cuando dejan de ser servidores públicos y hasta un año después, o mientras están trabajando en el sector público?, ¿qué puedo hacer si giré un recibo por honorarios profesionales,

me van a sancionar y destituir? Vamos a explicarlo con ejemplos: Si una persona trabaja en cualquiera de los tribunales administrativos que resuelve casos de las empresas o entidades A, B y C. Eso quiere decir —según la norma— que estas empresas están dentro del ámbito funcional del tribunal administrativo y de esta persona que se desempeña como vocal de ese tribunal administrativo. El impedimento significa que esta persona no puede prestar servicios para estas empresas A, B y C. También podemos leer este impedimento de manera positiva: esta persona deja de trabajar en el tribunal, sale al mercado y puede prestar servicios a todas las empresas del mercado, menos a las empresas A, B y C. Y así seguido con los demás impedimentos.

- **Ley del Código de Ética de la Función Pública**

El régimen de la Ley 27588 se conecta con la otra arista del triángulo, que es la Ley del Código de Ética. ¿En qué aspectos? Por el principio de probidad. En virtud de éste, todos los funcionarios públicos tenemos que actuar con rectitud. El problema con esto es que muchas personas no se dan cuenta de que están entrando en una situación de intereses en conflicto. Voy a hacer algunas recomendaciones finales porque quizás un algoritmo puede ayudar a identificar esos potenciales conflictos de intereses, que los seres humanos tal vez no ven.

- **Ley del Procedimiento Administrativo General**

El tercer lado del triángulo de las incompatibilidades en el Perú prohíbe a las autoridades que han trabajado en el sector público pasar por 'la puerta giratoria' e ir al sector privado para asesorar a las empresas cuyos procedimientos ellos veían cuando trabajaban dentro del Estado. Eso está prohibido por el plazo de un año. El poder disciplinario por las faltas prescritas en el referido artículo 262 de la LPAG está a cargo de SERVIR.

Hemos explicado el triángulo normativo del régimen de incompatibilidades y prohibiciones, a qué grupos de funcionarios se les aplica las cargas, obligaciones e impedimentos y el objetivo: actuar con integridad, todos trabajamos para la y con integridad.

Desde mi experiencia como vocal del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, durante casi seis años analizando casos sancionadores de responsabilidad administrativa de servidores y funcionarios públicos no he visto ni un caso referido al incumplimiento de la Ley 27588. Sí he visto casos de incumplimiento de la Ley del Código de Ética, pero no de la Ley 27588. Esto solo quiere decir que no se ha sancionado; no quiere decir que esté bien o mal. No quiero emitir juicios de valor ni tampoco que ustedes piensen que no sancionar es algo malo, ni tampoco que es algo bueno, simplemente es un hecho que comparto con ustedes.

Finalmente, yo creo que las transformaciones digitales ayudarían bastante para la integridad. Tenemos una normativa que obliga a los servidores públicos y a no servidores públicos (árbitros) a publicar las declaraciones juradas de intereses. Y el contenido de estas declaraciones juradas de intereses, mediante un algoritmo puede hallar las correlaciones existentes entre la data e identificar una lista de potenciales conflictos de intereses que ayudarían a las oficinas de integridad a gestionar esos potenciales conflictos y propender a la integridad pública.

Por otro lado, lo digital también nos ayuda a gestionar el conocimiento. Yo les puedo decir esto porque he sido vocal de tribunales administrativos. En lugar de buscar resolución por resolución entre las miles existentes para poder transparentar patrones resolutivos de manera sencilla a todos, lo cual nos podría tomar seis meses, con el uso de algoritmos y de inteligencia artificial, ese conocimiento lo podríamos tener en cinco minutos. Eso es muy importante en términos de mejorar la posibilidad de defensa de los ciudadanos.

Para finalizar, quisiera felicitarlos. A algunos de ustedes tal vez nadie los ha felicitado por ser íntegros en su trabajo, hoy, yo sí los felicito. Y no se desanimen por los malos ratos y porque nadie les reconoce lo bueno que hacen y lo duro que es tomar decisiones en la administración pública para el bien de las personas. No estamos para malos ratos, sino para seguir trabajando por el bien común con integridad. Gracias.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf

Decreto Supremo 004-2019-JUS. Texto único ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (22 enero 2019). Lima: Normas Legales Actualizadas. https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0005/13-texto-unico-ordenado-de-la-ley-27444-ley-de-procedimiento-administrativo-general-1.pdf

Decreto Supremo 199-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba disposiciones sobre neutralidad de funcionarios/funcionarias y servidores públicos durante el periodo electoral 2021. (18 de diciembre de 2020). Perú. https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-disposiciones-sobre-neutralidad-decreto-supremo-n-199-2020-pcm-1913138-1

Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. (13 de agosto de 2002). Perú. https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/descentralizacion/pdf/09A01.pdf

Ley 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual. (13 de diciembre de 2001). Perú. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27588.pdf

¿? Preguntas de los participantes

CAROLINA RUIZ (MODERADORA)

Considerando las diversas preguntas que nos han hecho llegar los participantes de este panel hemos tratado de organizarlas en dos aspectos principales. Considerando la trascendencia de la ética, y además la experiencia que usted ha tenido a lo largo de su trayectoria profesional en diversos espacios académicos y de análisis del derecho, hay dos preguntas principales identificadas:

¿Existen modelos de sistemas éticos destacables que usted haya identificado como potentes o quizás elementos mínimos de un modelo de sistema ético que deberíamos tener en cuenta? ¿Cómo empatamos estas exigencias de deberes y responsabilidades de los servidores públicos con el ámbito de la formación y la capacitación del servicio civil? A su criterio, ¿qué esfuerzos están pendientes, desde la academia, desde las entidades públicas?

ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Primero una aclaración: mi experiencia no sólo es académica, pues he tenido la oportunidad de ser titular de varias instituciones: la Academia de la Magistratura, Jefe Administrativo del Poder Judicial, consultor de primera línea para varios ministerios. Incluso he sido vicepresidente del mismo Tribunal, y, por ende, el que se encarga de las funciones administrativas. Dicho con otras palabras: no estoy hablando desde la "torre de marfil" de la academia, sino también desde la experiencia práctica.

En realidad, en la ética, que es la ciencia o la disciplina que estudia la determinación de qué consideramos correcto, incorrecto, bueno, malo, hay muchos modelos y es muy difícil tomar una opción por ellos.

Lo que sí creo es que en el caso peruano hay cosas que cojean. Primero, la dispersión, independientemente de cuál es la alternativa que escojamos. Después, la determinación de responsabilidades. Hay gente que todavía sigue discutiendo que una actuación de la administración pueda generar diferentes tipos de responsabilidades: esta es una discusión superada en muchos lugares hace unos cincuenta años, pero ahí en el Perú todavía está.

Luego, y en esto estoy más cercano a sistemas como el norteamericano, debe tenerse presente que el asentamiento de un sistema o modelo ético tiene que ir acompañado no solo de medidas que nos digan qué hacer, sino también de una estrategia premial. Esto lo pusimos en práctica cuando nos tocó administrar el Poder Judicial, que cuando lo recibimos tenía una credibilidad de 12% y la subimos al irnos al 36%, lo cual era un récord histórico para el Poder Judicial que nunca había tenido un grado de aceptación así. Importante factor para alcanzar ese logro fue no que solamente aplicamos un espacio de las sanciones disciplinarias por la Oficina de Control de la Magistratura—OCMA, sino que establecimos un Comité de Ética para ver ciertos comportamientos como los que he descrito y que están bien planteados en la guía hecha por la CAN, y también para establecer un nivel de reconocimiento a las buenas prácticas, lo que se llama en otros países una "estrategia premial".

Si la cuestión ética es vista como un parámetro que tenemos que cumplir, aunque no lo asumamos y no lo internalicemos, y además, todo en él es castigo u observación, pero no hay alguna recompensa, los únicos que van a cumplir la cuestión ética son los que entiendan, frente a la dispersión actual, qué es lo que se puede aplicar y qué tiene carácter vinculante; los que tengan vocación de comportarse de acuerdo a estas pautas éticas de las cuales estamos hablando; y atenerse a lo que venga frente a las responsabilidades asumidas.

Sí creo que aparte de la eliminación de la dispersión, se hace necesaria la determinación de los diferentes tipos de responsabilidades (para no confundir una responsabilidad administrativa disciplinaria con una ética, como se hace frecuentemente en nuestras administraciones públicas), es importante en el plano ético introducir una estrategia premial de reconocimiento a las buenas prácticas para generar una lógica de imitación, de seguimiento o de repente hasta de sana competencia a nivel interno.

Por otro lado, las exigencias de formación y capacitación para funcionarios públicos es un tema central. Hace 3 o 4 años se hizo un estudio de la Pontificia Universidad Católica del Perú y resultó que el 70% de los egresados de la facultad de Derecho terminan trabajando en o para el Estado. Según información recibida luego, no creo que las cosas hayan cambiado demasiado. A pesar de ello, no existe hoy en el Perú una facultad de Derecho que tenga siquiera un curso electivo donde se enseñe lo que debe entenderse como función pública. Se tiene un curso de Derecho Administrativo donde se plantea básicamente el desarrollo del procedimiento administrativo con sus elementos y alguna explicación de conceptos generales del Derecho Administrativo. Además, se tiene un segundo curso que está dedicado a contratación administrativa, y donde temas como el de dominio público pasa como una flecha, sin analizarse a profundidad. Y de función pública no se dice nada, salvo que tenga una mención algún sílabo de un colega innovador para nuestro medio. Lo grave es cuando veo los sílabos de las otras universidades donde

enseño, tampoco se dice nada sobre función pública, ni el perfil que debería tener un funcionario o una funcionaria. Es peligroso que la universidad no se dé cuenta de que uno de los roles más importantes que tienen los abogados, abogadas y otros profesionales finalmente es pasar buena parte de su quehacer profesional en la función pública.

Si yo le pongo al grueso de los alumnos de una facultad de Derecho que me determine cuál es el perfil que debe tener un funcionario público, les apuesto que no colocan ni la mitad de elementos que hemos expuesto en esta oportunidad. Aquí hay una enorme responsabilidad de todas las universidades por entender que dentro de los perfiles profesionales que vamos a tener, mucha de la gente de nuestras distintas profesiones va a terminar trabajando en la administración pública. Y la administración pública siempre te enseña, pero hay cosas que deberíamos saber todos los ciudadanos y ciudadanas, independientemente si terminamos o no trabajando en o para la administración pública. Así, ya no solo hay un nivel de formación de las universidades, sino también un nivel de formación de la comunidad. Sino, se afirman estas prácticas, históricas en el país, de creer que todo lo hace el jefe, y en esa línea, se pasa a pedir al presidente o presidenta de la República hasta que repare una calle por la cual nunca ha pasado.

Cuando uno entiende qué es la función pública, comprende que estamos ante un escenario donde se comparte el poder a través de la determinación de competencias, y también se establecen deberes, funciones, responsabilidades e incompatibilidades a estos funcionarios(as) públicos(as) para que no aprovechen de sus competencias y hagan lo que quieran. Creo que antes del escenario universitario, y el escenario de formación general, hay canales de televisión que son dependencias estatales. Se puede conseguir hacer algunas regularmente denominadas “pastillas”, a través de las cuales se explican algunas cuestiones básicas sobre esto, o pedirle al canal *Justicia* TV o al canal del Congreso o al canal del Jurado Nacional de Elecciones colaborar con el Tribunal Constitucional para la salida de estos nuestros productos noticiosos.

El trabajo de formación y capacitación no tiene que esperar a que alguien llegue a ser funcionario o sea candidato a funcionario, tiene que estar desde antes, como una información básica de la opinión pública y en la formación en todas las carreras, sobre todo en aquellas donde hay una mayor incidencia para la función pública. Lo que se hace en un espacio de capacitación —como la escuela que tiene SERVIR o las escuelas que tienen algunas instituciones públicas— es ir al perfeccionamiento, al detalle y, sobre todo, a la trayectoria rigurosa en contenido y honesta en su conducta, para que así no tengamos ni volvamos a tener algunos terribles problemas generados por funcionarios públicos, quienes en varias ocasiones son aves de vuelo pasajeras traídas por el jefe de turno, que no terminan de aprender lo que hacen y muchas veces son operadores económicos o políticos y no verdaderos funcionarios públicos.

La capacitación tiene que venir de antes, pues todo ciudadano o ciudadana tiene que manejar por lo menos una información básica sobre materias de innegable relevancia. Y cuando constatamos la existencia de escuelas como la que tiene SERVIR o la Contraloría, la misma Academia de la Magistratura, el Ministerio Público, también debemos constatar que estas escuelas deberían incluir en el programa de sus cursos una prolija explicación sobre la responsabilidad, tanto administrativa, ética y eventualmente civil y penal. Y si algunos de ellos están en los cargos del Artículo 99 de la Constitución, también eventualmente pueden ser sometidos a responsabilidad política. Estas materias deben ser vistas con especial detalle, porque no es lo mismo la responsabilidad de un jefe de proyecto como Pasto Grande que la responsabilidad de un presidente de la República o un ministro de Estado.

¿Hay exigencias? Sí. Estas exigencias tienen que tocarnos a todos y a todas, pues, estemos o no en la administración pública, tenemos que contar con un margen de información básico sobre lo que implica la función pública en sus diferentes dimensiones. Y, luego, tiene que haber una información sistemática sobre el particular en las diversas carreras de las distintas universidades. No debemos olvidar que, por lo menos en el Perú, el Estado es el principal empleador formal en nuestro país y lo que va a hacer mucha gente —aunque estudie carreras muy distintas— es función pública y directa aplicación de derecho administrativo. Entonces, si alguien va a entrar a la función pública, que por lo menos tenga una clara idea sobre aquello que le corresponderá asumir; y ya para quien quiere hacer carrera pública, las escuelas deben hacer un trabajo de perfeccionamiento, de detalle, de incidir en las particularidades que lleva cada responsabilidad que eventualmente puede estarse planteando.

CAROLINA RUIZ (MODERADORA)

¿Cómo compatibilizamos en el Estado, en el sector público, las medidas de control y el cumplimiento de la ley con la construcción de la confianza en nuestras entidades, en nuestras autoridades, en los jefes y jefas de las entidades en las que nosotros trabajamos y el fortalecimiento del orgullo del servidor y la servidora pública? Parecen líneas que no conversan una con la otra y muchos participantes consideran que es un gran reto trabajar el control y la aplicación de la ley y —por otro lado— ese fortalecimiento de la confianza, elevar el orgullo del servidor por ser parte de las mejoras de los servicios públicos, por ende, ser parte de esta gran máquina del Estado.

VERÓNICA ROJAS MONTES

Yo los invitaría a contarse la historia de manera diferente. Ya no contarla así: "La administración pública es ingrata, nadie te felicita, hay muchos fracasos, no logramos impacto, no hay una política de premio sino de castigo, nos ponen unas etiquetas por gestionar a la defensiva cuando debemos tomar decisiones".

Les invito a contarse la historia de manera diferente: “Mi vocación por el servicio público es firme, yo lo comprendo como una gran responsabilidad, exige un gran compromiso de ética e integridad por el trabajo que realizo, doy todo por eso y todo lo que hago tiene un impacto en las personas, nada de lo que hago es poquito, porque lo que yo hago se suma con lo que hace mi vecino, con mi vecina, con lo que hizo otra persona en otra entidad pública a nivel nacional y es más”.

Y contarse esa historia de manera diferente quiere decir que esos fracasos no son fracasos, que esos momentos ingratos no lo son, sino que son lecciones de vida y satisfacciones que nosotros vamos a contar a nuestros hijos o a nuestros sobrinos o a nuestros nietos o a nuestros alumnos. Y podemos decir que hemos trabajado poniendo nuestro granito de arena para hacer impactos positivos por el bien de las personas. Es que si tú estás bien y te sientes satisfecho por lo que haces por tu país, así nadie te felicite y tú te felicites a ti mismo y recibas la felicitación de alguien más, basta para que no nos cansemos de intentarlo. Porque juntos podemos hacer malabares para el bien de las personas, y seguir confiando.

MANUEL ARENILLA

La pregunta se puede resumir en la siguiente: ¿Cómo consigue la administración generar confianza en los ciudadanos, y cómo conseguimos que los ciudadanos aprecien la labor que hacemos los empleados públicos, los servidores públicos?

Vengo trabajando este tema desde hace bastante tiempo, lo he reflexionado mucho y quizás lo sintetice de una manera aparentemente simple, como he señalado. Necesitamos alinear los referentes de actuación de los servidores públicos y de los dirigentes públicos, esto es, de sus principios y valores, de las metas que queremos lograr, con las verdaderas necesidades de los ciudadanos y sus demandas. Es decir, tenemos que cruzar esos intereses y estar atentos a cuáles son los referentes y necesidades de la sociedad. De no hacerlo estaremos incurriendo en un grave sesgo sistémico que conduce inevitablemente a la desconfianza ciudadana y la pérdida de legitimidad.

¿Qué es lo que perciben los ciudadanos? La última encuesta del Latinobarómetro (2018) nos señala que hay una desafección, un alejamiento de la ciudadanía de sus instituciones políticas. ¿Por qué se produce? La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos —OCDE— apunta que existe en la sociedad la convicción —a veces no fundamentada, aunque es un sentimiento muy extendido, y más en tiempos de pandemia— de que la actuación de los poderes y servidores públicos responde a intereses distintos del bien común y de la ciudadanía.

¿Cómo rompemos esto? No basta con elaborar códigos, sino que tenemos que reflexionar si en nuestro día a día estamos consiguiendo el impacto necesario previsto en las normas. Cada vez se habla más en el ámbito público sobre cómo conseguir impactar positivamente en la mejora

efectiva de la vida de las personas y lograr el cumplimiento efectivo de los derechos y libertades de las personas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 hablan de igualdad efectiva, porque no basta la igualdad formal. Y finalmente, hay que lograr la integración y el equilibrio sociales.

Una de las enseñanzas de la actual pandemia es la relevancia del Estado y del gobierno en la sociedad. El logro de la unidad del Estado y la integración y el equilibrio de la sociedad son funciones indispensables para el sector privado y las organizaciones sociales, cuyo logro compete a la administración pública.

Sin embargo, en lo que estamos —en la administración pública y en los puestos políticos— es en la carrera política, en la carrera funcionarial, en el cumplimiento de la norma y de los procesos. En el interior de las Administraciones públicas hablamos habitualmente de normas, procesos, procedimientos, presupuestos, carrera, posiciones que tenemos que mantener o ganar o de elecciones; es lo que trasladamos permanentemente a la sociedad. Por eso el ciudadano percibe —volviendo a la OCDE—que esos son aspectos internos de los poderes públicos, de los responsables políticos y los responsables de la administración que poco tienen que ver con sus preocupaciones, necesidades y esperanzas. Tenemos que romper esto.

En buena parte nos corresponde a los integrantes de los poderes públicos conseguir la confianza de los ciudadanos, por ello, necesitamos otorgar previamente confianza a nuestros ciudadanos. Aquí entra el ejemplo de Perú respecto al subsidio de lactancia. Lo utilizo mucho en mis clases, precisamente como buena práctica del cambio de cultura. Es cierto que en la reforma del subsidio de lactancia tienen un papel importante la reingeniería y la simplificación de procesos y la interoperabilidad de las bases de datos de distintas Administraciones. Pero en algún momento determinado alguien debió pensar «no estamos consiguiendo los objetivos de reducir la mortalidad infantil y de mejorar la calidad de vida de los recién nacidos y de sus familias». Esos objetivos implican la garantía efectiva de un derecho fundamental, que está en su Constitución como está en las constituciones de todos los países avanzados. Ese es un buen ejemplo que pongo con mucha frecuencia. Además, lo uso sobre todo con tecnólogos para que trasciendan las cuestiones técnicas del día a día. Trato de hacerles pensar en que los servidores públicos debemos actuar para mejorar la vida de las personas. Y esto a veces se nos olvida.

La reflexión final conduce a que más allá de fijar los principios y valores en una norma, es bueno que, en la planificación estratégica y en los presupuestos, en el seguimiento y la evaluación de la actuación pública, incluyamos la gestión y la orientación al cumplimiento efectivo de determinados valores y principios que nos hemos dado en los códigos éticos, en las leyes de incompatibilidades o de régimen disciplinario.

Depende también de nosotros, los servidores públicos, que los ciudadanos confíen en sus instituciones públicas y en sus integrantes.

Conclusiones del panel

Relatoría: Eliana Torres Morón

- En la administración pública no hay una política de premios, sino de castigos. Esto ocasiona que los servidores civiles gestionen “a la defensiva”.

- Los expositores han coincidido en señalar bajo distintas denominaciones: “estrategia premial” y “sanciones positivas” a la necesidad de generar una política de reconocimiento de las buenas actuaciones o buenas prácticas de los servidores públicos.

- La vocación por el servicio público exige gran compromiso de ética e integridad, siendo necesario otorgar valor a la labor de los servidores públicos, entendiendo su relevancia.

- Existe necesidad de alinear las actuaciones de los servidores públicos con las demandas de los ciudadanos, de modo que se puedan generar impactos positivos en estos.

- No es suficiente la sola dación de normas y códigos que no hacen más que generar dispersión normativa, sino que es necesario evaluar de manera continua el impacto generado en los ciudadanos.

- Se requiere un cambio de cultura en los servidores públicos sobre la base del cumplimiento de principios y valores orientados a atender las necesidades de los ciudadanos.

BLOQUE 3: DERECHOS COLECTIVOS Y LA JUDICIALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

PANEL 5

DERECHOS COLECTIVOS

26 de marzo

15:00-16:30 hrs.

Video

Pack participante

Expositores	Remedios Roqueta Buj Juan Carlos Cortés Carcelén Orlando Vignolo Cueva
Moderadora	Carolina Ruiz
Relatora	Vanessa Guevara

Referencias de los expositores

Remedios Roqueta Buj

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social desde 1999 en la Universidad de Valencia.

Juan Carlos Cortés Carcelén

Se ha desempeñado como consejero y presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil y como presidente de la organización no gubernamental Ciudadanos al Día. Además, es profesor de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Orlando Vignolo Cueva

Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza, abogado por la Universidad de Piura, profesor ordinario de Derecho Administrativo de la facultad de Derecho de la Universidad de Piura; socio de Vignolo y Reyes-Arrese abogados; vocal del Tribunal de Indecopi.

Ponencia de Remedios Roqueta

Antes que nada, quiero dar las gracias a Dante Mendoza por haberme invitado y darme la oportunidad de participar en este congreso internacional sobre el empleo público. Voy a hablar sobre los derechos colectivos de los funcionarios públicos en España, y trataré de ofrecer un resumen global sobre esta cuestión.

- **Los derechos colectivos de los funcionarios públicos en España. Normativa aplicable**

Los derechos colectivos de los funcionarios públicos en España se rigen por la Constitución, concretamente por los artículos 7, 28, 103 y 127. La Constitución —a su vez— ha sido desarrollada por una ley orgánica que regula la libertad sindical de forma conjunta para los trabajadores y los funcionarios públicos. Luego, el tratamiento de los derechos colectivos de los funcionarios públicos recibe una regulación específica en el Estatuto Básico del Empleado Público, que se contiene en el Real Decreto Legislativo 5/2015.

A continuación, voy a referirme a una síntesis de la libertad sindical, de la representación de los funcionarios públicos en los lugares de trabajo y finalmente de la negociación colectiva.

- **El derecho de libertad sindical. El ámbito subjetivo del derecho de libertad sindical**

Lo primero que tenemos que ver es quiénes tienen derecho a la libertad sindical. Según la Ley Orgánica de libertad sindical todos los funcionarios públicos son titulares de este derecho. El grueso de los funcionarios públicos tiene derecho a sindicarse, formar sindicatos y afiliarse al de su elección. Existen excepciones: los militares y la Guardia Civil. La Guardia Civil es un instituto armado sometido a disciplina militar, y por eso tienen prohibido —al igual que los militares— formar sindicatos.

En segundo lugar, los jueces, magistrados y fiscales, en tanto estén activos, tampoco pueden pertenecer a ningún sindicato. Sí pueden —a diferencia de los militares— crear asociaciones específicas: de jueces, de magistrados o fiscales, dedicadas a la defensa de sus intereses profesionales de forma exclusiva.

Y, en tercer lugar, los policías. En España existe Policía Nacional, algunas comunidades autónomas tienen cuerpos de policía y algunos ayuntamientos cuentan con policías locales. Todos estos policías son de institutos armados, pero de naturaleza civil. No están sometidos a la disciplina militar y, por eso, pueden fundar y pertenecer a sindicatos. Pero cuentan con peculiaridades importantes: primero, no pueden mantener vínculos de federación o confederación con otros sindicatos de trabajadores o de funcionarios; tienen que estar separados de los sindicatos de clase. En cuanto al contenido de la libertad sindical, los titulares tienen un recorte importante: no pueden convocar una huelga.

- **El contenido del derecho a la libertad sindical**

La libertad sindical de los funcionarios se regula en una misma ley, también aplicable a los trabajadores: las facultades que integran la libertad sindical de los funcionarios públicos son las mismas que las de los trabajadores. Sin embargo, la libertad sindical de los funcionarios públicos no tiene el mismo alcance que la de los trabajadores porque cuenta con peculiaridades. Estas hacen referencia a diferentes aspectos de la libertad sindical, pero singularmente con respecto de la representación de los funcionarios en los lugares de trabajo, porque cuentan con canales de representación propios y específicos, semejantes a los que tienen los trabajadores, pero diferentes. Y, en segundo lugar, el régimen jurídico de la negociación colectiva no tiene nada que ver con el que se aplica en el sector privado.

- **El derecho de representación colectiva a nivel de empresa o centro de trabajo**

En España, los funcionarios públicos cuentan con un doble canal de representación en los lugares de trabajo, en este caso, las administraciones públicas: por un lado, la representación unitaria, y por el otro, la representación sindical.

-Representación unitaria

Los representantes de los funcionarios públicos son los delegados de personal o las juntas de personal. Estos representantes son elegidos por los funcionarios de la unidad electoral correspondiente: todos ellos son elegibles. Las elecciones se celebran cada cuatro años, como las del gobierno de la nación. Todos participan y quienes salen elegidos ostentan

la representación de todos los funcionarios de su unidad electoral. Los candidatos se presentan bajo siglas de algún sindicato, pero lo característico de este sistema de representación es el carácter unitario: son elegidos entre todos, por todos y representan a todos los funcionarios de la unidad electoral correspondiente.

Es un proceso electoral que, aunque se celebra en cada empresa, ayuntamiento, comunidad autónoma o la administración del Estado; es muy engorroso. Se encuentra regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 39 a 44. Luego, hay un desarrollo reglamentario: el Real Decreto 1846/1994. En esta normativa se regulan todos los aspectos del proceso electoral, desde quién puede ponerlo en marcha, cuándo se puede promover, quiénes pueden ser electores, quiénes pueden ser candidatos, quiénes pueden presentar candidaturas, si las candidaturas son abiertas o cerradas, cómo se efectúa el recuento y la atribución de resultados, si el sistema es de elección mayoritaria o proporcional, etcétera. Es un proceso realmente farragoso. Este es el primer canal de representación.

-Representación sindical

Los funcionarios públicos pueden contar con otros sistemas de representación, como el sindical, que está construido por las secciones y los delegados sindicales. Cada sindicato puede tener su sección y delegado sindical. El número de delegados varía en función del volumen de funcionarios de la unidad: si tiene más de 250, puede contar con más de un delegado. Estos son elegidos entre y por los funcionarios públicos afiliados al sindicato que corresponda. Su representación es un carácter sindical y por tanto ostentan la representación parcial porque solo representan en principio a los funcionarios afiliados al sindicato de la sección sindical.

-Negociación colectiva

La negociación colectiva de España se regula en el estatuto básico del empleado público artículos 32 y siguientes.

-Unidades de negociación

Lo más significativo del sistema de negociación colectiva es en qué ámbito se negocia. Es el legislador quien determina en qué ámbitos se puede y se debe negociar. Los sujetos negociadores apenas tienen margen de maniobra para acordar nuevos niveles o unidades de negociación; segundo rasgo, la centralización de la estructura de la negociación colectiva, las mesas o unidades de negociación se caracterizan porque son grandes macrounidades; y tercero, la verticalidad de las unidades de negociación: las mesas de negociación pueden ser de ámbito general para todos los funcionarios de la administración del Estado o sectorial. Por ejemplo, para determinados sectores de la

función pública —caracterizados por las peculiaridades de sus condiciones de trabajo— como el sector de sanidad, de universidades, de docencia universitaria, administración de justicia, en los que puede haber una mesa de negociación a nivel de sector. Pero no caben mesas de negociación para cuerpos o categorías de funcionarios.

-Los sujetos negociadores

En España, hay un monopolio sindical cualificado en cuanto a los sujetos negociadores del lado de los funcionarios públicos, porque las juntas y delegados de personal no negocian: solo los sindicatos tienen derecho a sentarse a negociar con la administración pública. Y no cualquier sindicato tiene derecho a negociar, solo tienen tal derecho los sindicatos más representativos a nivel estatal o de comunidad autónoma y los sindicatos representativos en el ámbito de la negociación colectiva.

-El contenido de la negociación colectiva

Si comparamos el contenido de la negociación colectiva del sector privado con el de la función pública vemos que en el ámbito de la función pública hay mucha mayor legalidad que en el ámbito laboral y —como regla general— la legalidad de la función pública suele tener carácter o naturaleza de derecho necesario, absoluto, frente a la negociación colectiva y no carácter relativo. Y así, se impide la tarea de mejora tradicional y hasta cierto punto consustancial a la negociación colectiva. ¿Qué se puede negociar? El espacio propio del desarrollo reglamentario, es decir, lo que la administración o los gobiernos pueden aprobar a través de reglamentos.

-El procedimiento de la negociación

El procedimiento de la negociación es obligatorio: las administraciones públicas, cuando quieren regular una materia, antes tienen que abrir el proceso de negociación. Si la regulan de forma unilateral, la norma que aprueben será nula, por defecto. Una vez que deciden abordar determinada cuestión, tienen que abrir el proceso de negociación: la administración debe convocar e invitar a los sindicatos con legitimación negocial a formar parte de la mesa de negociación. La negociación recibe un impulso: las dos partes están obligadas a negociar de buena fe. Tanto los funcionarios como las administraciones públicas tienen que realizar un esfuerzo sincero por llegar a un acuerdo, ofrecer a la contraparte toda la información necesaria para la negociación. Deben intentar transigir en la medida de lo posible; no hay obligación de convenir, pero sí de explicar por qué no se puede llegar al acuerdo, y evitar la intimidación, la violencia, etcétera. La administración no está obligada a firmar un acuerdo, y cuando se da alguno, por el lado de los funcionarios, requerirá el voto favorable de la mayoría de la representación sindical.

Cuando la negociación es satisfactoria, terminará en un pacto o en un acuerdo —que son los instrumentos negociables— dependiendo de si la persona o el órgano representante de la administración que esté en la mesa negociando, sea el titular de la competencia material o no. Si está sentado en la mesa el ministro de administraciones públicas y lo que está negociando está dentro de su ámbito de competencia, la negociación terminará en un pacto; por contra, si el tema de una negociación exitosa es competencia del Consejo de Ministros, terminará en un acuerdo. El pacto se da una vez que el correspondiente ministro de la administración pública da el visto bueno, pues ya ha terminado el procedimiento; hay que mandarlo a publicar en el boletín oficial correspondiente para que tenga eficacia jurídica normativa, es decir, una vez que aparece en el boletín oficial del Estado es imperativo y obligatorio. En cambio, los acuerdos sobre materias cuya competencia última corresponde al Consejo de Ministros, hay que elevarlos al Consejo de Ministros para que lo refrende, le dé su aprobación expresa y formal. Si el acuerdo no cuenta con esa aprobación expresa y formal, no tenemos una norma.

En caso de no haber acuerdo en la mesa de negociación —entre las posturas de las partes que representan a los funcionarios y a las administraciones—, las soluciones que ofrece nuestro ordenamiento jurídico son tres: la primera, si cualquiera de las partes, bien la pública o la sindical —en este caso se exige la mayoría de los sindicatos en la mesa—, pide una mediación habrá que someter la discrepancia a un mediador. Segunda, de común acuerdo: la administración y los sindicatos pueden acordar someter la discrepancia a un arbitraje, pero este es voluntario. Aunque lo solicite la representación sindical, si el órgano de gobierno de la administración no quiere, no hay arbitraje. Y tercera, si fracasa la mediación y tampoco se acuerda someter la discrepancia a un arbitraje voluntario; la administración recupera su posición inicial de superioridad y puede regular unilateralmente las condiciones de trabajo a través de una norma reglamentaria; es decir, ante la falta de acuerdo, el gobierno suple ese vacío normativo.

El órgano de gobierno se puede negar a aprobar el acuerdo que ha firmado su ministro tanto por razones de legalidad —si es ilegal— como de oportunidad, es decir, porque el Consejo de Ministros considera que eso no es oportuno. Este órgano de gobierno, ante el acuerdo que le eleva el ministro, solo tiene dos opciones: aprobar o desaprobarlo, pero no tiene la posibilidad de modificarlo. Y cuando el acuerdo no recibe la aprobación expresa y formal del órgano de gobierno, nuestra ley obliga a intentar una renegociación en el plazo de un mes, si lo solicita la mayoría de la representación sindical; si no hay acuerdo, otra vez el órgano de gobierno recupera la posición de supremacía y suple la falta de acuerdo regulando unilateralmente las condiciones de trabajo.

Los pactos y acuerdos tienen eficacia personal general y eficacia jurídica normativa. La eficacia personal general significa que se aplican a todos los funcionarios públicos comprendidos en su ámbito de aplicación, independientemente de que estén o no

afiliados al sindicato o sindicatos que lo han firmado. Son imperativos, y por tanto la administración los tiene que aplicar, no los puede desconocer. Sin embargo, en el Estatuto Básico del Empleado Público se contempla la posibilidad excepcional de que, si hay una causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno pueden suspender y modificar los pactos y acuerdos. El Gobierno español y los gobiernos autonómicos han utilizado esta posibilidad desde la crisis económica de 2008 en adelante; ante la imposibilidad de asumir los incrementos retributivos acordados suspendieron y/o modificaron los pactos y acuerdos.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Constitución española [Const.]. (1978). https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf

Real Decreto Legislativo 5, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (España). (30 de octubre de 2015). Perú https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con

Real Decreto 1846, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado. (9 de septiembre de 1994). Perú. https://www.boe.es/eli/es/rd/1994/09/09/1846

Ponencia de Juan Carlos Cortés

Mi objetivo es analizar los derechos colectivos desde mi perspectiva de la realidad, dar por sentados algunos conceptos y hacer una reflexión más local, que puede servir a otros, al ser este un evento internacional.

Doy por sentado el reconocimiento como derecho fundamental de la sindicalización, de la negociación colectiva y la huelga de los servidores, que el Tribunal Constitucional ha confirmado. Estos derechos tienen algunos matices, sobre todo la negociación colectiva, lo cual la diferencia del sector privado.

Lo segundo que doy por sentado es que sabemos que tenemos problemas serios en la aplicación de esos tres derechos: una sindicalización que —aunque es casi el doble de la privada— sigue siendo baja; una negociación colectiva que está en este momento en el limbo; y la huelga y otras medidas de conflicto que también tienen algunos problemas de aplicación. Obviamente no voy a caer en el hábito de echarle la culpa a alguien.

No quiero caer en esa lógica que tenemos en el país de decir: "no somos nosotros, son ellos" o el más usado en el sector público: "fue la gestión anterior, así encontramos las cosas" porque creo que todos tenemos responsabilidad en eso y —obviamente— yo asumo la responsabilidad de lo que hice y de lo que dejé de hacer desde mi lugar actual de trabajo o desde mi periodo de presidente de SERVIR.

Uno de los aspectos más complicados de los derechos colectivos es la inexistencia del diálogo. Los derechos colectivos —principalmente la negociación colectiva— tienen como base el diálogo y podemos hacer varias reflexiones. El diálogo presupone un reconocimiento del otro, un reconocimiento de lo que aporta el otro de lo que contribuye el otro, y esto lamentablemente en el país no sucede. Funcionarios que evitan dialogar con las organizaciones sindicales y organizaciones sindicales que quieren dialogar con los funcionarios sin necesariamente entender sus preocupaciones; o —muchas veces— para que se vea que ha habido diálogo, una reunión con foto incluida. Estoy generalizando, pero sí creo que tenemos que reflexionar sobre lo que viene sucediendo y sabemos

perfectamente que esto muchas veces es la constante. Me pongo a pensar qué tendría que suceder para que ambos —funcionarios y sindicatos— quieran reunirse al inicio de una gestión, más allá del protocolo, y de decir: "queremos esto, queremos lo otro". Parte de eso tiene que ver con las bases del diálogo y la inexistencia del diálogo: la falta de diálogo real se traduce en insatisfacción, o satisfacción por parte de algunos, porque dicen: "no tengo que hablar con ellos". No niego el conflicto, está latente, pero posiblemente es un conflicto totalmente evitable. Pero el conflicto exteriorizado debería evitarse cuando es posible hacerlo. Además, creo que el conflicto en el sector público tiene una orientación distinta a la del sector privado, porque seamos servidores civiles sindicalizados o no sindicalizados, tenemos una obligación común, que es darle una adecuada atención al ciudadano; cosa que se pierde en el camino.

En nuestro país existe una alta rotación de servidores públicos, principalmente en la alta dirección. Esto impide un diálogo sostenido. Si en un periodo de un año cambian tres ministros, es difícil que pueda sostenerse un diálogo y que —además— ese diálogo sea productivo. Y tampoco se puede hacer con los funcionarios alrededor del jefe, porque también vemos esta preferencia que tenemos en el país por los trabajadores de confianza: cuando cambia uno, cambian todos. Recientemente he escrito un artículo sobre este tema, donde señalo que este es uno de los grandes problemas para implementar cualquier servicio civil o cualquier reforma del servicio civil. La alta rotación es un problema para crear un verdadero diálogo.

Quiero hablar de una confianza distinta: el diálogo. En esta materia se requiere de niveles de confianza que muchas veces no se tienen, que cuesta construir y se debe dedicar tiempo a este fin. Ese tipo de confianza tiende a generar el respeto, y ese respeto, reconocimiento del otro, y esto posiblemente tenga como resultado final un diálogo productivo. Me atrevo hablar de diálogo, porque los que han visto mi comportamiento en los años que he estado en SERVIR —antes y ahora— saben de esta vocación y de ese aprendizaje que he tenido del otro, donde organizaciones sindicales y dirigentes sindicales me han enseñado muchas cosas que desde el puesto donde estaba, no podía ver, reflexionar, o entender. Y por eso creo en el diálogo como base fundamental para poder tener una adecuada implementación de los derechos colectivos y especialmente de la negociación colectiva.

Creo que no somos conscientes de que a veces terceros hacen que este diálogo se rompa o que sea totalmente improductivo. No voy a detenerme en este punto, pero hay una experiencia que me marcó mucho: en un momento de mi vida, como consultor, me llamaron para tratar de llegar a un acuerdo entre trabajadores y empleadores del sector privado para la ansiada Ley General del Trabajo —que estamos buscando desde hace 40 o 50 años—. Estuvimos a punto, pero intervino otro poder del Estado ofreciendo cosas que nunca cumplió, y rompió el posible acuerdo al cual estábamos llegando.

No sé si esto es lo que ha pasado con la negociación colectiva, pero creo que un poco más de esfuerzo de las partes hubiera sido necesario para no llegar a la situación en la que estamos en estos momentos.

Va a depender de nosotros si la palabra diálogo —diálogo social, respeto a la contraparte— va a seguir el camino de otras palabras de las cuales ya no sabemos exactamente su contenido, o perdieron su contenido, como lucha contra la corrupción o meritocracia, donde la mala utilización les está quitando su verdadero contenido.
Un segundo punto a partir del diálogo es la institucionalidad. Se ha escrito demasiado sobre una falta de institucionalidad como país, en los partidos, en las diversas entidades, etcétera. Es difícil que algunos derechos fundamentales se apliquen con instituciones tan poco sólidas.

Por el lado del Estado —de los funcionarios públicos—, la alta rotación, la falta de visión compartida sobre hacia dónde estamos caminando, el no respeto de políticas institucionales, las refundaciones, las reorganizaciones, la falta de una nueva mirada estratégica y compartida, etcétera, hacen imposible que un diálogo que se tuvo con un ministro que cambia inmediatamente se pueda volver a tener con el ministro siguiente porque piensa otra cosa. Y no solamente estoy hablando de ministros, sino de manera general del gobernador regional, alcalde, etcétera. ¿Es imposible? Yo creo que no es imposible.

Reconozco y estoy muy satisfecho de que estemos frente a una institución, a la cual ya no pertenezco, en donde los presidentes ejecutivos y las presidentas ejecutivas hayan tenido una misma mirada, con matices y —desde la primera presidenta de SERVIR, Nuria Esparch, pasando por Edmundo Beteta, el breve tiempo que estuvo Jorge Arrunátegui, para asumir otros cargos, Juanjo Martínez, y ahora, Janeyri Boyer— sin importar los posibles pequeños conflictos que existan, y más allá de nuestras diferencias, sabemos a dónde queremos ir, creemos en el servicio civil, en eso estamos de acuerdo todos. Eso genera institucionalidad, y una institución cómo SERVIR cuenta con eso, lo cual es sumamente importante.

Sin embargo, mi impresión es que en otras entidades del Estado no tenemos esa situación, pero esto también pasa en el mundo sindical —no pretendo dar recetas al mundo sindical, porque no soy sindicalista— proviene de su propia estructura: está organizado de abajo hacia arriba, no de arriba hacia abajo; sindicatos que crean federaciones, federaciones que crean confederaciones, a diferencia de otros países donde es de las confederaciones. La estructura vigente no es la más adecuada.

Tenemos una proliferación de organizaciones sindicales en una sola entidad, 19, 20, 30 escisiones, caudillismo, etcétera. Todas estas situaciones generan un problema de institucionalidad, y lo mismo ha pasado en la negociación colectiva: varios de los gobiernos,

en su momento, aceptaron una negociación a nivel centralizado; sin embargo, uno de los principales objetores de esa situación fueron algunos sindicatos pertenecientes a entidades públicas y que tienen recursos propios. No hablo de las empresas públicas, porque creo que es otra historia.

Creo que mirar a la negociación colectiva —conjuntamente con otras iniciativas— como "aquella que ordene el servicio civil, que genere equidad" se está perdiendo, y se perdió en el camino, porque no somos institucionales ni unos ni otros, y espero que no rebatan este argumento diciendo que sí se está reconociendo la negociación colectiva simultánea. Tanto a nivel centralizado como a nivel descentralizado, sabemos perfectamente lo que va a suceder: se va a privilegiar la descentralizada sobre la centralizada, quedando esta como residual, o como casi inexistente. Para saber lo que va a pasar, solo hay que mirar al sector privado, y comparar lo que pasa en la Federación de Trabajadores en Construcción Civil y en las demás federaciones, siendo la primera una experiencia para rescatar.

Por estructura, la carrera pública genera institucionalidad y la meritocracia genera institucionalidad. Sin embargo, hemos decidido como país dejarla de lado, negarla, no se quiere una carrera pública, y si no se quiere, digámoslo claramente.

Finalmente, señalo algunas cosas que creo hay que discutir en la negociación colectiva: la primera tiene que ver con representatividad sindical, con los niveles de negociación entre la apuesta a la centralizada o seguir con la descentralizada. El contenido de la negociación pre- o post-presupuesto público y la diferencia entre entidades con recursos propios y las que no los tienen. Y, por último, el desacuerdo entre las partes, resueltos en algunos casos con arbitraje y en otros casos no necesariamente.

Esos son los temas que hay que discutir y tratar de llegar a un acuerdo. He pretendido expresarles cómo buscamos un modelo de relaciones colectivas de trabajo sano en el sector público en el que se genere institucionalidad y puedan resolverse problemas tan grandes como la inequidad al interior del aparato público, y lograr satisfacer las expectativas y las necesidades de nuestros ciudadanos.

Ponencia de Orlando Vignolo Cueva

He dividido la intervención en cuatro grandes bloques muy puntuales para tratar de categorizar las cosas. El gran problema actual de los derechos colectivos de los empleados públicos se debe en buena medida a la falta de datos teóricos que permitan establecer varias de las funciones, que voy a señalar.

Además, por un prurito de la especialidad, los derechos colectivos han sido construidos desde el fenómeno de la laboralización, y en el Perú eso ha llevado a que no podamos tener un diálogo científico entre derecho laboral y derecho administrativo. Se ha creado una figura apartada, a pesar de que los funcionarios son una vieja categoría del siglo XVIII en el derecho administrativo, y que fue el derecho administrativo especial el que llevó adelante los grandes estudios sobre funcionarios. La escuela prusiana de derecho público tiene, desde inicios del siglo XIX, varios tratados sobre función pública, quizás una de las materias más retratadas en la doctrina administrativista.

Extrañamente, en nuestro país no hemos seguido ese camino y nos hemos concentrado en revisar ciertas cuestiones especiales sin mirar todo de manera sistémica. Voy a tratar eso y del fenómeno de la laboralización. En tercer lugar, voy a tratar de establecer que los contenidos de estos derechos colectivos son constitucionalmente diferentes a aquellos de los trabajadores del sector privado, subordinados y por cuenta ajena. Su contenido constitucional se basa en construir algunas fuentes especiales, y esto tiene que ver con una vieja figura de la función pública, el vínculo que otorga a los funcionarios derechos activos y pasivos una serie de condicionamientos de facultades subjetivas y de prestaciones económicas y no económicas. Puede ser completamente distinto a lo que pasa en el sector privado porque la administración pública es una organización del poder público y porque está sometida a varios principios, entre ellos la legalidad, con lo cual esa variante no se puede eliminar ni dejar de señalar en el caso concreto.

Y, por último, la sentencia del Tribunal Constitucional me parece una sentencia deficitaria técnicamente. Es la típica sentencia del Tribunal Constitucional de 2016, donde crean un problema y no saben cómo solucionarlo. Se ha ocupado en los últimos años en crear más

problemas, cuando lo que tienen que hacer es solucionar los problemas constitucionales, no generar extras y esto ha llevado que hasta ahora permanezcamos en la indefinición: trasladar al Parlamento sin darle tiempos debidos, sin hacer control de la ejecución de esta sentencia, ha llevado que vivamos en la indefinición de fuentes para los derechos colectivos de los empleados públicos y esto es insalvable. Hay corresponsabilidad del Tribunal Constitucional con el Congreso de la República; y finalmente daré dos conclusiones sobre todo lo señalado para cerrar.

Hay un viejo adagio que decía mi maestro, José Bermejo —que en paz descanse— a todos sus doctorandos: "Para hacer buena práctica hay que tener buena teoría; buenos datos teóricos permiten tener buenas soluciones prácticas. Si no hay buena teoría, no puede construirse nada en el derecho". Y ese es el gran problema: en Perú, queremos construir cosas sin tener claras las categorías jurídicas. Para empezar, estamos hablando de derechos colectivos que pertenecen a una categoría en donde el empleado público tiene que estar bajo un servicio profesionalizado, bajo un modelo organizativo real, donde ya todo está construido. Los derechos colectivos vienen a ser la punta de lanza de sofisticación que puede haber en la parte activa del vínculo de función pública.

Por ende, hay mucho que construir en las categorías jurídicas funcionariales. En eso sí nos hemos olvidado todos de hacer nuestro trabajo, tanto la doctrina como las autoridades administrativas y el propio legislador. La Ley del Servicio Civil no llenó ese vacío y ahí hay un tremendo problema que solucionar: esta ley no cumple el papel codificador que se pensaba debería de cumplir en algún momento —entre 2011 y 2013— cuando se empezó a discutir, antes de llegar a la tramitación parlamentaria. Se ha hecho coexistir diversos modelos organizativos —de regímenes— y no ha podido ordenarse sobre la base del modelo organizativo escogido. En el caso de la Ley de Servicio Civil, es una carrera horizontal y vertical mezclada con ciertos asuntos anglosajones de plazas —que es un tema híbrido, bien a la peruana, porque nos gusta mezclar todo—, que construye luego los derechos activos y pasivos de los funcionarios.

Hace falta construir las bases de estos derechos colectivos, para señalar claramente de dónde sale el cuero para sostener a un servicio profesionalizado, para que los derechos colectivos surjan de una manera estable, permanente y anual. Se necesita entender que pertenecen a un cúmulo de derechos extras y son predicables a sujetos que han concursado, que han demostrado su valía ante terceros, a partir de ser seleccionados en base a los principios de mérito y capacidad; y eso en Perú no existe, lo tenemos muy restringido, por no decir casi extinto, en algunos modelos del DL 728. Además, ha ido desapareciendo lentamente por una voracidad de la ley presupuestaria que coloca a las formas de concurso como una fórmula anómala. Miren el nivel extremo al que hemos llegado —de hipocresía presupuestaria— para decir que los concursos públicos no se deben efectuar porque no hay ingresos en la administración, cuando estamos viendo, con la epidemia que tenemos en ciernes, que cada día fallecen muchísimos funcionarios quienes deben de ser inmediatamente reemplazados. Cuando se exacerba uno de los factores de la función pública —en este caso la legalidad

presupuestaria— se llega al extremo de negar lo evidente y ante la falta de esa base y al desorden normativo que hay sobre los modelos, la falta de delimitación de los derechos activos y pasivos que se le da al funcionario, no tenemos fronteras construidas.

El Tribunal Constitucional ha hecho muy poco para limitar el derecho remuneratorio: ¿cómo se construyen posibilidades de libertades sindicales públicas?, ¿cómo se llevan adelante las posibilidades de asociación del funcionario, quien necesita proteger, más allá de sus derechos funcionariales, sus derechos personales?, ¿puede ejercitar su libertad desde una asociación?, ¿cuáles son los límites, cualquier tipo de asociación, cualquier tipo de fórmula?, ¿cómo se compagina el ser funcionario con la libertad de empresa?, ¿un funcionario puede ser empresario también, más allá de su horario de trabajo, sin violentar sus deberes personales frente al ejercicio diario y cotidiano?

No está claro, porque la Ley del Servicio Civil y las leyes que coexisten con ella, como el Decreto Legislativo 728 adaptado, el 276 y el CAS —que está ahí muriendo, lentamente con la ley que han dado—, simplemente señalan los derechos, pero no dicen su contenido. Es necesario señalar fronteras y delimitar esos derechos hacia el interés público, que es el propósito último y primero de la función pública: el funcionario existe para servir al interés público, no para servir a los ciudadanos. El interés público acumula los derechos de los ciudadanos, pero el funcionario está ahí para proteger un procedimiento administrativo, para llevar adelante la causa de un acto administrativo, para establecer una actividad material importante para el interés público. El interés público es el bien común, agrupa a los derechos constitucionales de todos y no se contrapone a los intereses particulares —necesariamente— (como piensan algunos en mi país), el interés público y el interés general en concreto son mucho más de lo que a veces aparece planteado.

Esa limitación y delimitación tiene que hacerse en la próxima ley que discutirán en la legislatura —los nuevos congresistas que serán elegidos el 11 de abril—. La dinámica correcta es introducir la reforma por adición a la Ley del Servicio Civil para no crear más leyes. Ese es el tema de fondo: no hay que crear más leyes. Hay que tratar de codificar e ir economizando las leyes a través de la Ley del Servicio Civil como un eje central, ese gran dispositivo que se tiene que tratar de aplicar —más aún con la de desaparición del CAS—. Su implementación se ha convertido en un propósito del próximo quinquenio y se tiene que hacer porque se ha gastado muchísimo dinero en ese régimen y ya es una exigencia ante los ciudadanos generar una función pública profesional.

Los derechos colectivos tienen algunos pruritos que no se entienden en el Perú. ¿Por qué los derechos colectivos no se aplican sobre los uniformados?, ¿cuál es la razón de fondo que existe?, ¿solo porque la constitución lo dice?, ¿no se tendría que dar un derecho alternativo a los uniformados?, ¿los dejamos sin libertad sindical a priori? A las personas que ejercitan la judicatura, ¿no pueden ejercitar un tipo de derecho asociativo para poder conducirse hacia

mejores condiciones?, ¿no se puede construir un derecho específico para estas personas que no sea similar a los colectivos ordinarios? Eso es algo que se tiene que discutir con la futura ley: todas esas excepciones constitucionales que aparecen, se repiten y nunca se dan para determinados cuerpos burocráticos que son tan ciudadanos como cualquier funcionario en este país, y que cumplen —en algunos casos— deberes importantísimos.

En el Perú, históricamente los uniformados han sido sacados de la posibilidad de los derechos colectivos por el miedo de que puedan atentar contra la democracia, porque han tenido mucho poder en algún momento, porque había que restringir sus posibilidades, pero estamos en otro estadio: a los uniformados se les dio el derecho a votar, la posibilidad de elegir y ser elegidos si es que salen de la función pública. Hay que repensar estos derechos colectivos especiales otorgados.

Hay necesidad de diálogo científico —a lo que mis colegas laboralistas se resisten— sobre todo entre laboralistas y administrativistas, para poder ubicar un punto medio; el derecho laboral aportó mucho a la función pública. Yo —a diferencia de otros administrativistas— no niego los grandes aportes dogmáticos del derecho laboral peruano a determinados cuerpos burocráticos del país; yo sí creo que los derechos colectivos son el gran aporte de los laboralistas, igual que algunos derechos individuales. Toda esa parte activa no existiría si el derecho laboral no hubiera hecho su trabajo para poder construir situaciones favorables y subjetivas en favor de los funcionarios. Quizás sin eso hubiésemos seguido viviendo en un mundo cuasi prusiano donde el funcionario solo tenía lealtad constitucional y no podía predicar ningún derecho propio como funcionario. Esos derechos están ligados a varios principios constitucionales y a otras figuras importantísimas, el principio de legalidad no se puede rebatir. Nos guste o no, cuando el derecho colectivo está en juego, sea la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva o cualquier otro derecho secundario que se pueda construir por la delimitación legal —entra en juego inmediatamente la legalidad—, la administración pública tiene que sentarse como poder público a conversar, a negociar, a dialogar con individuales en una relación paritaria. Pero la administración no deja de ser tal, es una organización del poder público, y tenemos que generar los mecanismos para poder llegar a esos vasos comunicantes, porque cualquier tipo de acto que se produzca en relación a estos derechos colectivos que pueden ser de reconocimiento, de certificación presupuestaria —tienen que pasar necesariamente por todas las variantes de la legalidad, entre ellas la legalidad presupuestaria—, sin llegar a la hipocresía, que es el otro extremo que hemos planteado.

El contenido de estos futuros derechos tiene como efecto limitarlos a principios constitucionales, que son tan importantes como los propios derechos. La legalidad en el Perú está reconocida en la Carta Magna; mientras no se reforme la Constitución, el principio de legalidad es el eje central del Estado de derecho, y en la administración pública se aplica la vinculación positiva hacia la norma: solamente puede hacer aquello que esté expresamente previsto en la fuente de derecho. Además de las cuestiones que ha planteado la sentencia del Tribunal Constitucional

de 2016 sobre los derechos colectivos, toma la delimitación de una manera secundaria, porque el principal eje de esa sentencia tenía que ver con varias cuestiones de constitucionalidad. El valor constitucional de la Ley del Servicio Civil, una de las leyes más discutidas en el Tribunal Constitucional —nunca había visto que una ley tuviera cuatro procesos de inconstitucionalidad— es altísimo y ha pasado cuatro filtros continuos de parte del alto tribunal.

¿Qué pasa con esta sentencia? La sentencia reconoce el derecho, pero no le da un contenido; justamente lo que se reclama al Tribunal Constitucional es que cumpla su papel: tiene que crear las bases de contenido de algunos derechos constitucionales. Su papel de intérprete no acaba simplemente con trasladar la pelota al Parlamento: tiene que dar las bases justificantes de ciertos datos del derecho subjetivo en juego, cómo se acomoda al interés público, cómo se tiene que diferenciar de otros derechos colectivos que pertenecen a sujetos de otra naturaleza jurídica. Esas cuestiones no están en la sentencia de 2016, no aparecen por ningún lado y lo único que hacen es reconocer el derecho, señalar algunas fuentes de derecho internacional público y privado, como la OIT —que tiene algunos datos importantes que tienen que ser valorados al momento de implementar la ley— y señalar la próxima legislatura.

En 2016, estábamos recién empezando un nuevo gobierno, tenía que trabajar por un año continuo para establecer la ley. Dejó esa sentencia y sacó dos decretos de urgencia que tienen problemas técnicos de fondo. Para empezar, un decreto de urgencia no puede servir para regular derechos que van a ser estables: ahí hay un problema que el anterior Gobierno no se dio cuenta o no quiso darse cuenta. Luego, el Parlamento derogó esos decretos, pero también hay que reclamar al Parlamento, han pasado cuatro años de esa sentencia, nadie ha hecho nada profundo en el tema parlamentario: no se ha discutido en comisiones. Hay un anteproyecto muy corto, no se llama a personas a conversar, pareciera que el Parlamento ha olvidado la necesidad de que las sentencias del Tribunal Constitucional sean establecidas en tiempos exactos y lo que está creando ahora es la indefinición, porque en la actualidad, ¿qué régimen aplicó? El régimen de la sentencia, porque los decretos de urgencia que sacó el Gobierno el año pasado están derogados, incrementos remuneratorios en asuntos colectivos.

Yo creo que es muy discutible y polémico. Es un poco más sencillo pasar condiciones de trabajo porque no tiene que ver directamente con la pertenencia individual. Hay una problemática que se ha creado y que puede generar aplicaciones del principio de responsabilidad disciplinaria sobre las personas. Con el desorden y el caos que hay en los poderes públicos del país terminamos creando el suplicio de los inocentes. El funcionario que está al frente dirigiendo una negociación colectiva ante otros —ante sus colegas que no tienen un régimen exacto y que además han sufrido la derogación parlamentaria de estos decretos de urgencia— no sabe cuál es la razón jurídica frente a este caso concreto, que es hacer lo más prudente: utilizar solamente aquellas cuestiones que no sean remunerativas dentro de los objetos de la negociación colectiva y restringir mucho todo el aspecto

remunerativo a expensas de que para los próximos ejercicios presupuestarios ya se haya aprobado una ley que limite y delimite el contenido constitucional de este derecho de los funcionarios públicos, que ya no se puedan rebatir.

Quedaría como una especie de *conditio temporis* a futuro, de condición temporal que está a expensas de que exista una ley —porque la ley es la única que puede señalar los contenidos constitucionalmente protegidos— las limitaciones exactas que tienen todos estos derechos, además de todas las delimitaciones hacia el interés público de que tiene que gozar. Tienen que estar sostenidas en el presupuesto público y tienen que introducirse en los sistemas de gestión de recursos humanos del Estado. Tienen que estar reconocidas en este sistema que creó el Ministerio de Economía y Finanzas: un aplicativo informático que tiene que estar planteado alrededor de esta negociación, para establecer que las cuantías sean jurídicamente válidas y no haya problemas en los procesos operativos de presupuesto.

Estamos en una incertidumbre, hay que tener mucho cuidado, hay que cuidar a nuestros funcionarios ahora frente a esa problemática y evitar que luego la Contraloría o los órganos disciplinarios masacren a estas personas que están tratando de cumplir sus deberes con un régimen donde el Tribunal Constitucional, el Parlamento y el Ejecutivo, han hecho poco por construir algo serio, y los paganos no pueden ser los funcionarios que ejecutan lo que existe. Frente a eso yo tengo unas conclusiones y una recomendación final.

Tenemos que seguir construyendo ley tras ley como está haciendo ahora el Congreso de la República con el tema CAS. La ley CAS no es la única que está desmoronándose a partir de estas leyes parlamentarias que salen por situaciones singulares. Esta ley futura de la negociación colectiva y de otros derechos colectivos tiene que introducirse en el texto de la Ley del Servicio Civil de una manera directa para crear la parte que corresponda a estos derechos activos que tienen los funcionarios y poder dar orden a la persona que pretende entrar al servicio civil, saber qué tiene, de qué goza.

Y una recomendación final, esto pertenece a un tema superior: el próximo gobierno tiene un deber ante los ciudadanos peruanos de construir la función pública profesional. Si pretendemos tener un Estado de derecho sólido, estabilidad en el país y sobre todo servicio efectivo hacia el interés público no podemos seguir viviendo en la función pública informal; se tiene que apoyar a SERVIR para implementar la ley y eso va como mensaje a todas las personas que trabajan en el Ministerio de Economía y Finanzas, que poco han hecho por mantener la ley, prácticamente la han querido desaparecer y eso no es justo para los ciudadanos. Al final, los ciudadanos tenemos el derecho de pedirles cuentas a ellos: accountability, que a veces se olvidan algunos funcionarios de alto rango. La ley tiene que ser implementada porque es obligatoria constitucionalmente, ya no podemos estar en este estadío de tránsito ni podemos seguir viviendo en esta informalidad, ni en esta función pública por retazos. Esto es todo por mi parte, quedo atento a las preguntas.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Martínez Bargueño, M. (Enero-agosto de 1996). Informe NOLAN (Normas de conducta de la vida pública). Informes sobre procesos de cambio administrativo en otros países. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, (5-6), 209-214. https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/80/80

Committee on Standards in Public Life. (1 may 1995). Independent report. MPs, Ministers and Civil Servants, Executive Quangos. *The first report of the Committee on Standards in Public Life. GOV.UK*. https://www.gov.uk/government/publications/mps-ministers-and-civil-servants-executive-quangos

¿? Preguntas de los participantes

DANTE MENDOZA (MODERADOR)

¿Existe alguna diferencia fundamental entre los derechos colectivos de los funcionarios públicos en España y los derechos colectivos de los funcionarios públicos en Perú?

REMEDIOS ROQUETA

En España, los derechos colectivos están reconocidos y están implementados, y sí han permitido una mejora de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en los últimos tiempos.

JUAN CARLOS CORTÉS

Hay ciertas diferencias normativas. La discusión se ha dado por la relación funcionarial o por la relación laboral, y en consecuencia la definición del marco regulatorio que rige a los servidores civiles. En América Latina la laborización de la función pública ha tenido más influencia, y eso se constata, por ejemplo, en nuestra Constitución. La diferencia en derechos colectivos tiene que ver con la estructura sindical, la estructura de la negociación colectiva y de cultura sindical en esta materia en ambos países.

La normativa es sumamente importante, pero también tiene que ver cómo enfrentamos ese tema tanto los funcionarios públicos, como los sindicatos y los trabajadores sindicalizados, o los servidores civiles sindicalizados. Sí hay una diferencia importante de aplicación, como en el sector privado. Otros países hacen esta diferencia clarísima entre aquellos que están laboralizados: servidores públicos que trabajan en la administración pública, pero están en régimen laboral, como en Alemania, y un grupo más reducido que son funcionarios.

ORLANDO VIGNOLO

De lo que conozco de la función pública española, hay una tradición burocrática muy grande —que viene incluso desde el antiguo régimen y se fue construyendo lentamente—, una función pública que ahora emplea a muchísimos españoles, y además tiene una oferta de empleo público importantísima para las personas jóvenes. Eso en el Perú nunca pasó: la república nunca

pudo construir —después de la salida del Imperio español del Perú— una función pública medianamente profesional.

Cuando se fueron los últimos funcionarios españoles —está escrito en un libro de Alan Brewer Carias—, salieron los últimos funcionarios públicos españoles cuando cae Rodil en 1823 en el Callao. Luego, no quedó nada de la tradición burocrática española en el Perú. Se tuvo que construir todo desde cero, y ahí hay un problema que no hemos podido salvar nunca. Hubo intentos —en los años 50 del siglo pasado— y un intento real en 2013 con la Ley del Servicio Civil, pero, en cualquier caso, lo que está faltando es poder entender que estos ciclos de la función pública son gigantescos, toman quinquenios. España, para ser un país de funcionarios ha necesitado siglos de construcción y de maduración; nosotros necesitamos entender que es un ciclo de largo plazo, un trabajo de largo aliento, pero nuestros gobiernos ni siquiera la empiezan, ese es el gran problema.

La libertad sindical es un derecho, pero muchas veces se abusa del mismo. Ya ha generado que muchos servidores públicos no trabajen amparados en la llamada licencia sindical. ¿Qué opinan del abuso que también puede venir del otro lado de la libertad sindical, y ese permiso que se le da a los trabajadores, para no trabajar, sino dedicarse a hacer labor sindical?

REMEDIOS ROQUETA

Efectivamente, los representantes de los trabajadores y de los funcionarios —para ejercer adecuadamente sus labores— necesitan unos permisos retribuidos, y el ordenamiento jurídico español reconoce unas bolsas de horas mensuales a los representantes unitarios y a los delegados sindicales. ¿Qué ocurre? El legislador contempla la posibilidad de que se acumulen las bolsas de los delegados sindicales, se concentren en uno, que quedan liberados y aparece la figura del liberado sindical. En España, hubo una práctica de mejorar esas licencias o créditos horarios legales: mediante la negociación colectiva se mejoró ostensiblemente el número de horas de estos créditos mensuales para el ejercicio de las labores de representación hasta el punto que en alguna ocasión alguna organización sindical abiertamente reconocía que acababa de descubrir entre sus filas a un delegado sindical liberado y que no lo conocían; no aparecía por el trabajo y tampoco eran conscientes de que estuviera haciendo labores del sindicato. El legislador español en 2012 hizo uso de la posibilidad de que —a pesar de que exista un pacto o acuerdo vinculante que se ha firmado y que está en vigor por los órganos del gobierno—, de forma excepcional y por causa de interés general, derivado de una alteración sustancial de las condiciones económicas que rodearon a la negociación del pacto o acuerdo pueden modificarlo, y/o suspenderlo. Una ley en 2012, con la crisis económica como telón de fondo, dejó a cero todas las licencias; y todo lo que se hubiera mejorado con la negociación colectiva se derogó por ley.

Aparte del número de horas, también hay que ver en qué acciones o actividades se pueden emplear esos créditos. En España, los créditos mensuales retribuidos que se reconocen a los representantes están destinados para que los utilicen para defender a sus compañeros —a los funcionarios de su demarcación electoral— frente a la administración, no para trabajar para el sindicato de pertenencia.

JUAN CARLOS CORTÉS

Es un tema complejo que hay que trabajarlo. Señalar que todos los dirigentes abusan de la licencia sindical es una generalización que no se da en la realidad. Habría que hacer un poco más de investigación sobre el tema y plantear —a través de la propia negociación— qué se necesita en materia de esta circunstancia. Ciertamente en materia de convenios colectivos hay excesos no justificables, por ejemplo, ciertos convenios, en la Municipalidad de Chiclayo, en los que trabajadores y el alcalde —mediante la errónea utilización política del poder—, habían pactado puestos hereditarios, es decir, adiós a la meritocracia. Hay abusos, pero no son los que deben marcar la pauta sino aquellas personas que hacen uso bueno de la licencia sindical, de su derecho, que está reconocido. Debe haber una reflexión seria sobre eso y sobre cuál tiene que ser el aporte de los dirigentes sindicales y de los sindicatos para solucionar los problemas. Ese debe ser un principal objetivo, que luego pueda traducirse en una adecuada satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

ORLANDO VIGNOLO

Comencé diciendo que hay un problema de precisión. La falta de precisión del derecho de la licencia sindical en el Perú es uno de los elementos que viene de esa imprecisión. En el fondo, la licencia sindical es el derecho a obtener una remuneración a cambio de no hacer trabajo público —hacer trabajo privado para el sindicato y que se valore ese trabajo de servicio a otro, de servicio a los sindicalizados en pos de la defensa de intereses particulares de estos funcionarios con un sueldo público que sea aparte del presupuesto de gasto corriente—. Ese derecho tiene que tener límites, obligaciones prestacionales, el líder sindical tiene que tener claro cómo se presenta una memoria, qué hacer mediante esa memoria, cómo invirtió las horas de trabajo tratando de defender a los suyos, en diferentes actividades de ejercicios de los derechos colectivos, qué se hace con el dinero de los sindicalizados.

El mundo público anglosajón nos puede enseñar mucho sobre eso: después del informe Nolan —el informe que sacó adelante el famoso primer ministro, John Major—, para tratar de cambiar las reglas de la vida pública, planteó una idea interesante, que creo yo es el futuro del sindicato público en Perú: tratar de que el sindicato sea un centro de formación ético público y de mística pública de los funcionarios. Hay que buscar que los buenos funcionarios, los mayores, enseñen a los menores, y que les enseñen los parámetros, los estándares de conducta, cómo deben comportarse, cómo se tiene

adelante toda esta mística por lo público, cómo un funcionario tiene que actuar en redes y en el teletrabajo. Es un tema que hemos perdido por completo: en Perú no hay una educación ni una búsqueda de una ética autocompositiva, y eso puede ser el futuro de las licencias sindicales también, que el gran líder sindical sea una persona formadora, una persona que puede enseñar con el ejemplo, que no sean estos pillos que a veces pasan por un momento —no son todos—pero que terminan teniendo más prensa y más medios que los buenos.

CAROLINA RUIZ (MODERADORA)

Sobre la politización de personas: existe un gran riesgo en despolitizar nuestros espacios públicos y privados, un rechazo a la organización de cualquier tipo, en este caso, la sindical. Por los altos niveles de desconfianza hacia la política, buscamos a veces una neutralidad que puede caer en el letargo, en la inacción. Por otro lado, algunos señalan que hay un uso político de los sindicatos y de las medidas de negociación que implementan los sindicatos, esto genera gran recelo y puede incidir en la baja sindicalización. Entonces, ¿cómo podemos trabajar los ámbitos de la politización, la despolitización?

REMEDIOS ROQUETA

Pienso que los sindicatos deben de tener su fuente de financiación y luego se tiene que garantizar su autonomía frente a los partidos políticos o los gobiernos. A veces se consigue, a veces no. En España hay una serie de interferencias del ordenamiento jurídico que propicia que los sindicatos a veces no se dediquen a defender adecuadamente a los funcionarios y trabajadores, pero son necesarios. De hecho, las condiciones de trabajo han mejorado ostensiblemente desde el momento en que se han previsto sistemas de representación, juntas de delegados de personal, etcétera. Y se les han ofrecido instrumentos, como la negociación colectiva.

JUAN CARLOS CORTÉS

Debemos reflexionar mucho acerca de los roles que nos tocan a todos los que trabajamos en el sector público, y sobre cómo va a ser la administración pública de acá a unos años. Los sindicalizados primero: ¿cuál es el rol que deben de cumplir los sindicatos en los próximos años?, ¿solamente de defensa particular de sus afiliados?, ¿hay necesidad de una visión compartida hacia donde caminamos todos?

Si algo ha hecho la pandemia es decirnos a todos: no estamos preparados, no hemos actuado adecuadamente. Algunas actividades se han acomodado, pero, como país, no funciona, y eso debería llevarnos a una reflexión mayor. Está pasando el año del bicentenario, en el cual íbamos a reflexionar, pero vemos que no lo estamos haciendo. La pandemia nos ha golpeado mucho y eso nos debería llevar a ver exactamente cuáles

son nuestros roles en los próximos años. Creo que uno de ellos —por no decir todos—, tiene que ver con que los ciudadanos sientan que sus necesidades son satisfechas y en especial la salud.

La Escuela nos da la posibilidad de pensar y repensar las cosas y tenemos que hacer eso: hay un momento sumamente importante en este devenir del Estado peruano y del país que nos obliga a reflexionar nuestras instituciones y a hacer las cosas mejor. La Escuela siempre será un espacio donde poder hacerlo.

ORLANDO VIGNOLO

Politización y sindicatos públicos en el Perú ha sido un fenómeno de siempre, realmente hay múltiples enemigos de la función pública profesional que hay que identificar. Un tema real y uno de los enemigos más profundos de la función pública profesional son estos remedos de partidos políticos que tenemos: estas agrupaciones de personas que circunstancialmente intentan llegar al poder democráticamente, han lotizado la administración pública peruana, y han creado verdaderos fenómenos de cooptación de la función pública local, regional y nacional. Eso no ha sido combatido. Hasta ahora, siguen sobreviviendo algunos rastros de eso y ya va siendo hora de que tengamos una limpieza, y eso nos va a llevar a tener otra discusión que ya sucedió en otros países: la libertad política y el funcionariado; hasta dónde sí, hasta dónde no. Todo va a tener que ser planteado en el Perú. Tenemos que pensar en ese rastro que va a llegar en cualquier momento para ordenar y tener un sistema, un modelo de cómo aplicar.

Yo creo que la Ley del Servicio Civil puede ser la base, pero hay que agregarle cosas. Y luego, la función pública no les pertenece a los partidos, eso es algo que hay que entender, tampoco le pertenece al presidente, tampoco le pertenece al burócrata que es designado por el presidente: la función pública es intemporal; la función pública le pertenece a la generación siguiente, a la que vendrá y tiene que ser protegida como un bien constitucional. Cuando logremos construir la función pública profesional, daremos el salto al primer mundo, porque podremos ser un país estable, un país sin bandazos, un país que se va a poder sostener más allá de la democracia representativa, y no estar en estas tensiones típicas de cada cinco años, de tener que modificar todo para restablecerlo. La función pública da estabilidad en un país serio.

Creo que tenemos que aspirar a ser mejores en todo, tenemos las posibilidades, hay cabeza en Perú, hay también ganas, es un país joven, y somos la quinta economía en América Latina. Lo que nos falta es un buen funcionariado, tenemos que creer en nosotros mismos para poder construir un funcionariado profesional.

Conclusiones del panel

Relatoría: Vanessa Guevara

- Existe una diferencia normativa entre los derechos colectivos en España y en Perú, pero más allá de las diferencias normativas, existen diferencias estructurales y de índole cultural. Una manifestación es la falta de institucionalidad en el Perú, la falta de confianza entre los funcionarios y las organizaciones sindicales, y la ausencia de voluntad para el diálogo social.

- En el caso de España, los derechos colectivos están ampliamente reconocidos y desarrollados, y la aplicación de la negociación colectiva ha supuesto para los funcionarios públicos una mejora en sus condiciones laborales.

- En el Perú, se debe buscar un modelo de relaciones colectivas de trabajo en el sector público que genere institucionalidad y diálogo social para resolver las inequidades al interior del aparato público y satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

- Existe una necesidad de regulación y delimitación de los derechos colectivos de los servidores públicos, como la negociación colectiva. La norma debe formar parte de la reforma del servicio civil y la apuesta por su profesionalización en el Perú.

MESA DE DEBATE 2

PRINCIPALES CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES EN EL EMPLEO PÚBLICO

26 de marzo

17:00-19:00 hrs.

Video

Pack participante

Expositores	Luis Efrén Ríos Vega Ramón Huapaya Hugo Gómez Apac Tania Zúñiga Ramiro de Valdivia Cano
Moderador	Percy Ramos
Relatora	Beatriz Tejada

Referencias de los expositores

Luis Efrén Ríos Vega

Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Fue director general y fundador de la Academia Interamericana de Derechos Humanos. Presidente fundador de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Coahuila. Es autor, editor y coordinador de artículos y libros de derechos humanos. Actualmente es magistrado de la Sala Penal del Poder Judicial de Coahuila de Zaragoza, México.

Ramón Huapaya

Profesor de Derecho Administrativo de la PUCP y la Universidad de Lima. Abogado experto en derecho administrativo sancionador, arbitraje administrativo, derecho procesal administrativo y procedimientos administrativos, contratación pública, promoción de la inversión privada, control de barreras burocráticas y también en regulación de los servicios públicos e infraestructura. Tiene más de 15 años de experiencia en el ejercicio profesional del derecho administrativo, habiendo sido formado especialmente en derecho administrativo, derecho administrativo económico y derecho procesal administrativo.

Hugo Gómez Apac

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Magíster en Derecho de la Empresa por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Actualmente es Magistrado Principal por la República del Perú en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, y profesor en la Maestría de Derecho de la Propiedad Intelectual y de la Competencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Maestría de Derecho Administrativo Económico de la Universidad del Pacífico, en la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad San Gregorio de Portoviejo del Ecuador y en la Escuela de Derecho de la Universidad Científica del Sur. Ha sido presidente del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y Director Nacional de Asuntos Jurídicos en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) ha sido Secretario Técnico de la Comisión de Libre Competencia, Asesor de la Gerencia Legal, Secretario Técnico de la Sala de Defensa de la Competencia y vicepresidente de la Comisión de Protección al Consumidor.

Tania Zúñiga

Doctora en Derecho por la Universidad Humboldt de Berlín con especialidad en Derecho Administrativo y Regulación Económica. Máster en Derecho por la Universidad de Heidelberg de Alemania, con especialidad en Derecho Alemán y Derecho Europeo. Abogada por la PUCP. Profesora de Derecho Administrativo de la PUCP. Es vocal del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (Trasu). Miembro de los cuerpos colegiados de Osiptel. Ha sido docente en la Escuela de Administración Pública—ENAP en los programas sobre ética en la función pública, procedimiento administrativo sancionador y procedimiento administrativo disciplinario. Ha sido perito en la defensa jurídica del Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derecho administrativo y derecho administrativo disciplinario. Comisionada adjunta de la comisión especial de Sicreci en la defensa del Estado sobre arbitrajes internacionales de inversión. Directora general del Centro de Estudios de Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Jefa de programas académicos de la Academia de la Magistratura.

Ramiro de Valdivia Cano

Docente de la Academia de la Magistratura. Abogado con más de 45 años de experiencia. Máster en Derecho Comparado por la Universidad de Illinois. Doctor en Derecho por la Universidad de San Agustín. Profesor en Derecho de la Universidad Católica de Santa María, San Ignacio de Loyola y de la Academia de la Magistratura, entre otras. Ha sido presidente del Poder Judicial. Miembro del Jurado Nacional de Elecciones. Decano de la Universidad Católica de Santa María.

Ponencia de Luis Efrén Ríos Vega

Muy buenas tardes. Muchas gracias por tu presentación. Y por supuesto, muchas gracias a todas las personas que hoy nos acompañan en este diálogo sobre el empleo público y el servicio civil de carrera desde la perspectiva de Perú.

Voy a compartir una presentación para identificar en términos generales algunos puntos que podemos desarrollar en el diálogo posterior, y que, desde una perspectiva más general, que es la perspectiva internacional, interamericana y desarrollándolo de manera específica en el caso de México, podré señalar algunos problemas comunes que se pueden plantear del empleo público desde sede jurisdiccional o desde sede administrativa.

- **El empleo público como derecho humano**

Quiero compartir con ustedes la idea del empleo público como derecho humano y reflexionar sobre algunos criterios que en sede jurisdiccional se han venido planteando como un patrimonio común para efecto de identificar este derecho fundamental.

Dividiré mi exposición en tres apartados:

1. Perfiles del derecho humano al servicio público. Definir los perfiles del derecho humano al servicio público. Es decir, el derecho que todas las personas tenemos a ser nombrados o elegidos de manera directa o indirecta en funciones del Estado.

2. Un derecho en construcción judicial. Identificar que, aunque este derecho —según el contexto normativo y político constitucional de cada país— se puede ir identificando en diversas ramas del derecho, principalmente en la rama del derecho laboral burocrático, luego en la rama administrativa, pero también en la rama electoral o en la rama en general del derecho constitucional, me parece que es un derecho que tiene —por lo menos en mi país— una mayor construcción judicial sobre diferentes problemáticas.

3. El debate de la remuneración justa, adecuada y proporcional. En función de una regla particular que en la Constitución mexicana existe de no poder ganar más que el presidente, este es un tema específico y contemporáneo, por lo menos en el caso mexicano, que ha generado polémica a nivel presidencial.

- ## Perfiles del derecho humano al servicio público

-El estándar universal

A mi juicio, en primer lugar, obviamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en dos vertientes este derecho en cuanto a poder, como derecho humano, participar directa o indirectamente en las funciones del Estado; ese es el enunciado general. Y el enunciado particular que implica que este derecho implica por lo menos la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad al mismo.

-El estándar interamericano

De igual manera, el estándar interamericano desarrolla estas dos vertientes, pero además establece cláusulas muy específicas, por lo menos de garantía, en donde estos derechos se pueden limitar en ciertas categorías y que implica una cláusula cerrada desde la perspectiva interamericana de que solamente por ciertas circunstancias (edad, capacidad, problemas que tienen que ver con condena penal, etcétera) se puede limitar este derecho.

-El estándar nacional

En México, y seguramente en muchos países de América Latina y en constituciones del mundo, existen también estándares nacionales. Nosotros en México lo podemos plantear en una doble vertiente:

1. Derecho al trabajo. Con todo el contenido esencial y tradicional que en las constituciones establece el derecho al trabajo.

Como el derecho particular que los ciudadanos tienen al empleo público.

- Representación popular. Sea para tener la oportunidad de ser electo en una elección libre y auténtica.

- Representación indirecta. De ser nombrado en las funciones públicas.

Y también hay características muy específicas en las constituciones, en específico en México sobre:

- Representación de órganos autónomos. El Poder Judicial es el nombramiento más tradicional. Pero en función de los diversos órganos autónomos. Por ejemplo, en México existe la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco Central. Puede haber ciertas categorías que refuercen el derecho al empleo público con ciertas garantías específicas para la representación autónoma de esas entidades.

• Un derecho en construcción judicial

Me parece que, si hacemos un análisis, y por lo menos el caso mexicano, cuando me pidieron revisar cuáles serían los criterios que de una u otra forma plantean este tema del empleo público y el servicio civil de carrera, me encontré con un sinnúmero de fuentes que, de manera tradicional y de manera contemporánea, podemos encontrar diversos precedentes que plantean la necesidad de examinarlos.

De manera tradicional, en México, son los tribunales laborales, lo que llaman el apartado "el derecho del trabajo burocrático", es decir, los que se desarrollan en las relaciones de trabajo entre poderes públicos, podemos encontrar una gran variedad de referencias que tienen que ver con el derecho al trabajo burocrático y que plantean diversos criterios judiciales.

• El derecho del trabajo burocrático

En México, sobre todo esto está muy relacionado al derecho laboral, es decir, a cuestiones de condiciones generales de trabajo, a cuestiones que tienen que ver con salario, inclusive que tienen que ver con servicio civil de carrera. Es decir, todo el apartado que plantea un sinnúmero de problemas ha generado, de larga data, una jurisprudencia sobre estos temas, pero enfocado más sobre el derecho al trabajo.

• El derecho político-electoral

De manera reciente, en los últimos 30 años, también se ha venido desarrollando de manera específica una materia de derecho político-electoral, en donde, por una parte, existe un juicio específico del derecho a integrar órganos electorales. En México, como ustedes sabrán, tenemos uno de los poderes electorales más amplios no solamente

a nivel nacional, sino en todas las entidades federativas, donde muchos de esos nombramientos en órganos administrativos y en órganos jurisdiccionales se realizan a través de convocatorias, procedimientos de selección profesional y que implican diversos juicios donde este derecho político-electoral se garantiza no solamente para el acceso en condiciones de igualdad, sino también plantean jurisprudencia relacionada con aspectos del ejercicio inherente al cargo; es decir, cuando un funcionario ve impedida su función, puede acudir por esta vía.

- **El derecho administrativo**

Una tercera vía —más contemporánea, de la última década en mi país— se encuentra también en el área administrativa, aquí también existen tribunales administrativos. Y por la vía de la administración pública, como todo acto, se puede plantear respecto de ciertas responsabilidades administrativas, respecto de actos que perjudiquen la función pública; puede también construirse a través de tribunales.

- **El derecho constitucional**

Que se concentra en los tribunales federales sin perjuicio de que también en los ámbitos locales exista, donde se han venido definiendo algunas problemáticas del derecho constitucional.

En todas estas fuentes podemos encontrar una construcción judicial desde lo más clásico de ver al empleo público como el derecho al trabajo con todas sus condiciones particulares y específicas, como de manera contemporánea con las cuestiones que tienen que ver con el derecho político-electoral, el derecho administrativo y el derecho constitucional.

- **El debate de la remuneración adecuada y proporcional**

En México se ha planteado uno de los debates actuales que tiene que ver con el empleo público, sobre cuánto deben ganar los funcionarios públicos federales, estatales o municipales. Porque existe una norma específica en la Constitución que establece que como regla general nadie puede ganar más que el presidente de la República.

- **El debate actual**

Esto ha generado un debate por el actual presidente de la República, ya que uno de sus compromisos de campaña fue la llamada austeridad republicana, que implica que los

funcionarios deben de ser funcionarios al servicio público. Él dice: “No deben servirse del poder”, y por ende solo debe haber una remuneración en su justa medianía en términos de una razón histórica que es Benito Juárez.

¿Esto qué planteó? Como la norma constitucional establece que nadie puede ganar más que el presidente, en términos generales, pues el presidente se bajó el sueldo. Eso generó que los parámetros que existían para otros funcionarios públicos tuvieran que reducirse. Y eso plantó, sobre todo en órganos autónomos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco Central), una acción de inconstitucionalidad que planteó un sinnúmero de problemas.

- **El debate constitucional**

En esta acción de inconstitucionalidad, la Corte planteó que, si bien debe respetarse esta regla constitucional que señala que nadie puede ganar más que el presidente, deben establecerse parámetros objetivos racionales para efecto de establecer el salario del presidente, porque ese va a ser el parámetro para todos los demás. Y, por ende, se declaró inconstitucional, aunque hay todavía un debate actual por una nueva ley, donde se planteó la necesidad de que desde la legislación se estableciera, de acuerdo con las funciones públicas, una remuneración justa, adecuada y proporcional de acuerdo a la función que representan de manera específica.

Me parece que he dado una referencia muy general, en el diálogo podemos ahondar un poco más sobre estos temas. Les agradezco su atención, muchas gracias.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Bravo, D., Errázuriz, A. Campos, D. y Fernández, G. (25 de agosto de 2020). *Termómetro de la salud mental en Chile ACHS-UC*. Centro UC. Encuestas y Estudios Longitudinales, Pontificia Universidad Católica de Chile y Asociación Chilena de Seguridad. https://www.uc.cl/site/efs/files/11421/presentacion_termometro_de_la_salud_mental_en_chile_25082020.pdf

Ponencia de Ramón Huapaya

Hablaré del tema de los precedentes, de la jurisprudencia en el ámbito disciplinario. Es un tema interesante que va a ser tratado por todos los panelistas. Me voy a referir especialmente al rol de SERVIR en la creación de justicia administrativa a través del Tribunal de Servicio Civil.

Hay varias cosas interesantes que anotar.

Primero, partir porque el sistema disciplinario en cuanto a su aspecto procedimental contenido en la Ley del Servicio Civil y su reglamento y la directiva aprobada por SERVIR, es un sistema perfectible. Si bien es cierto hay varias cosas interesantes, importantes en ese sistema normativo, lo importante es que hay una problemática compleja, más allá de los tipos infractores.

Y es que —para mí— la Ley del Servicio Civil establece un sistema disciplinario al cual aluden los artículos 40 y 41 de la Constitución, es decir, el sistema de responsabilidad de funcionarios y servidores públicos.

No debería existir otra norma aparte de la Ley del Servicio Civil; sin embargo, existe la ley de potestad sancionadora de la Contraloría, que es —para mí— una innecesaria duplicidad con respecto al tema del servicio civil.

Lo segundo es que el régimen disciplinario es el régimen de la responsabilidad administrativa. Hay una tendencia a interpretarlo de una manera laboral. El tema disciplinario juega similar a la potestad disciplinaria de un empleador, como si el Estado fuera un empleador, pero el Estado no es empleador, el Estado lo que hace es aplicar su potestad disciplinaria respecto a los funcionarios y servidores que están en un régimen administrativo.

Y esto es importante tenerlo en cuenta, al margen del régimen laboral que se tenga, que puede ser el 276, puede ser el 728, etcétera, hay una potestad disciplinaria regida por el derecho administrativo.

El tema del acceso y esas cuestiones es paralelo e interesante, pero en el tema disciplinario, la Constitución manda que exista una ley que determine la responsabilidad administrativa de funcionarios y servidores, y esa ley es la Ley del Servicio Civil.

Es un sistema perfectible, que es importante señalar, porque la asistencia del secretario técnico, la definición de sus roles, armar comisiones en base al proyecto de sanción que sugiere un secretario disciplinario, no me parece el mejor sistema. Porque eso de que hay diferentes competencias por rango de sanción genera un problema.

Yo creo que el sistema debería ser lo opuesto. El sistema debería establecer órganos disciplinarios en función al tipo de infracción cometida, que bien podría ser una comisión permanente para ilícitos leves y medianos, por ejemplo, y una comisión especial para ilícitos muy graves, que acarrea destitución. Veo más sencillo esto y que la misma ley apueste de una vez por crear un sistema escalonado de faltas disciplinarias.

Antes se creaba el Cosep y se proyectaba la ley Marco del Empleo Público. Se hicieron varios proyectos de ley, entre los cuales destaca uno de responsabilidad administrativa; si no me equivoco lo hizo la profesora Milagros Maraví, que clasificaba todo el vademécum de infracciones en función de leves, graves y muy graves, que es lo que debería ser, para establecer, además, diferentes plazos de prescripción. Pero ese es un tema que hoy en día está a la inversa al escogerse la responsabilidad disciplinaria y la composición de los órganos disciplinarios en función a la propuesta de sanción aplicable. Eso genera unas distorsiones tremendas que terminan a veces con varios errores procedimentales o prescripciones que pudieron haberse evitado de otra manera.

Pero en general es un sistema administrativo correcto, pero perfectible. Sin embargo, esto también genera un antecedente interesante porque antes las entidades resolvían los temas disciplinarios y los agotaban al interior. Y eso generaba un escenario de mucho cuestionamiento al rol con el cual las autoridades ejercían el poder disciplinario; muchas veces no lo ejercían simplemente.

Debido a eso, se genera esta reorganización del sistema de empleo, donde las entidades aplican sanciones, por ejemplo, de suspensión o destitución, porque las amonestaciones se resuelven internamente, como se sabe. Y los casos de suspensión o destitución van a apelación siempre, así como otras materias del Tribunal de Servicio Civil.

Entonces, el Tribunal tiene una función de ordenar y darle predictibilidad a la jurisprudencia. Y eso es sumamente importante porque genera un importante espacio de pacificación para la aplicación del régimen disciplinario.

El Tribunal, casi siempre, está compuesto por laboralistas y administrativistas. Sin perjuicio de un tema de pugna de visiones diferentes, el tema es que hay ciertas materias donde prima fundamentalmente el derecho administrativo, especialmente en los temas vinculados a la actividad disciplinaria.

El Tribunal ha sacado varias cosas interesantes. Ha sacado precedentes muy importantes sobre la inmediatez, que me parece muy relevante en el tema del debido proceso y demás. Y ha empezado a hacer cosas interesantes en el fondo, por ejemplo, con respecto al tipo de negligencia.

Desarrollando un poco lo que ya el TC reclamó hace mucho tiempo, ¿qué ha pasado? Muchos de los tipos se arman sobre la base de conceptos jurídicos indeterminados y es interesante, por ejemplo, la negligencia. ¿Qué significa negligencia?

Una vez hubo un caso, el de Marta y Gonzalo Dioses, dos hermanos que fueron destituidos del gobierno regional de Tumbes y llegó el caso en amparo al TC, y el TC se pronunció: "No puede aplicarse esa sanción porque no tiene un grado de definición o determinación; y deben ser los reglamentos administrativos los que precisen o determinen los alcances de ese tipo".

El tema es que el tipo de negligencia está en la Ley del Servicio Civil y nunca tuvo un reglamento de desarrollo del tema, ni de precisión, ni de fijación de los estándares; siguió siendo un concepto indeterminado. Hasta que el Tribunal de Servicio Civil, en una decisión de hace un par de años, decidió darle contenido a este tipo. Lo que sugería el TC es que sean los reglamentos los que hagan esto, pero en este caso fue la jurisprudencia.

Antes de entrar a eso, tengo que mencionar precedentes recientes, interesantes, pero que no comparto abiertamente. Es un tema para debate académico con los colegas, pero los últimos precedentes sobre prescripción o sobre los informes de control, son abiertamente discutibles, pero el precedente de negligencia me parece muy relevante.

No hay una definición del tipo de negligencia. La negligencia es un concepto jurídico indeterminado; no lo define la norma legal. En materias como ésta es donde se usa muchos conceptos jurídicos indeterminados.

- **¿Qué son los conceptos indeterminados?**

Son conceptos que se definen fuera de la norma. Se define la experiencia técnica, científica, y esos, como lo dice Eduardo García de Enterría Martínez-Carande en

su famoso curso de Derecho Administrativo, son conceptos extralegales. Pero lo interesante es que tienen una sola definición extrajurídica y esa definición hay que llevarla al plano aplicativo.

- **¿Qué es negligencia?**

Para el Tribunal del Servicio Civil es un 'dejar hacer'; se tiene conciencia de un deber específico de actuar, pero el mismo no se cumple de acuerdo a estándares de eficiencia, proactividad y efectividad. Esa es la idea de negligencia. Tener un deber específico de actuar como funcionario, pero no cumplirlo de manera efectiva, lo cual es interesante porque la negligencia implica "saber que existe un deber de actuación determinado, pero no cumplirlo de manera deliberada", eludiéndolo o haciéndolo a medias o hacerlo sin cumplir los estándares propios de la diligencia del trabajo. Entonces, es muy relevante la definición; ayuda a resolver el caso cuando se impute.

¿Qué carga de la prueba tiene la entidad? Recordemos que son disciplinarios, y en los disciplinarios la carga de la prueba la tiene la entidad. Tiene que demostrar que el actor disciplinado no ha actuado conforme a sus deberes funcionales y por eso tiene que esclarecer una situación fáctica y una jurídica. La fáctica es demostrar el hecho y la prueba correspondiente que acredite que la persona no ha cumplido con los encargos específicos de su función. En segundo lugar, jurídicamente, hay que determinar cuáles son esas funciones y por qué no las cumplió, si se encomendó un resultado específico, si era un resultado de mera actividad, etcétera.

Esto me parece sumamente relevante en la jurisprudencia de SERVIR y es justamente un rol pacificador importante que tiene el Tribunal que no debería ser soslayado para nada.

- **Generando precedentes**

Lo que sí es interesante es la forma de generar los precedentes. En derecho se generan a través de un caso específico. La cuestión es resolver el caso específico y con eso "parte aguas". Hacia atrás no se aplica el precedente, pero hacia adelante sí.

El problema es que el Tribunal toma casos y dice: "No, la forma de hacerlo es tomar 'mil casos' iguales y con eso crear una regla para todos". Y eso, de acuerdo a un plenario, no es estrictamente precedente, hay un aspecto para discutir ahí desde el derecho procesal.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2020). Curso de Derecho administrativo. Madrid: Civitas

Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público (19 de febrero de 2004). Perú. http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_26_ley_28175.pdf

Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. (23 de julio de 2002). Perú. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27785.pdf

Ley 29622, Ley que modifica la ley núm. 27785, ley orgánica del sistema nacional de control y de la contraloría general de la república, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. (7 de diciembre de 2010). Perú. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos//2006_2011/ADLP/Normas_Legales/29622-LEY.pdf

Ponencia de Ramón Huapaya

En lo relativo a los principales criterios de los tribunales administrativos y judiciales, voy a centrar mi intervención en la responsabilidad disciplinaria, y quiero empezar con la siguiente pregunta.

- **¿Cuál debe ser el rol del Tribunal del Servicio Civil al conocer las apelaciones de los servidores civiles sancionados en un procedimiento administrativo disciplinario?**

Mi respuesta es que el Tribunal del Servicio Civil no es autoridad acusadora ni instructora. Es un órgano que debe garantizar que el procedimiento administrativo sancionador tramitado en primera instancia haya respetado el derecho de defensa y el debido procedimiento del servidor civil sancionado. No es competencia del Tribunal del Servicio Civil corregir las deficiencias del marco legal, como tampoco legislar o reglamentar. Lo que tiene que hacer es verificar que las autoridades instructora y decisora de la primera instancia hayan respetado todas las garantías que el derecho administrativo sancionador reconoce a favor del servidor civil investigado en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario. El rol del Tribunal del Servicio Civil es la tutela de los derechos e intereses del apelante.

- **Precedente 1: sobre la suspensión del cómputo del plazo de prescripción del ejercicio de la competencia para determinar la existencia de una infracción disciplinaria**

Dicho ello, voy a comentar la Resolución de Sala Plena 001-2020-SERVIR/TSC, de mayo del 2020, respecto de la cual tengo las mismas discrepancias expuestas por Ramón. Este precedente trata de la «suspensión del cómputo del plazo de prescripción del ejercicio de la competencia para determinar la existencia de una infracción disciplinaria», lo que en términos más cortos significa la «suspensión de la prescripción de la acción

disciplinaria».

El art. 252.2 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General señala que el cómputo del plazo de prescripción solo se suspende con el inicio del procedimiento sancionador. Esto significa que solo se suspende con la notificación del acto administrativo de imputación de cargos. Solo se puede suspender el plazo de prescripción por norma con rango de ley.

El plazo de prescripción de la acción disciplinaria no es un aspecto procesal sino material o sustantivo. En todo lo referido a la potestad disciplinaria, la acción disciplinaria y la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario, la autoridad debe efectuar una interpretación restrictiva. ¿Por qué? Porque son normas que restringen derechos, que imponen sanciones, que establecen prohibiciones. Por tanto, no puede haber aplicación por analogía ni interpretación extensiva.

¿Es lo mismo el plazo de tramitación de un procedimiento administrativo disciplinario y el plazo de prescripción de la acción disciplinaria? ¿Es lo mismo la suspensión del plazo de tramitación del procedimiento administrativo disciplinario y la suspensión del plazo de prescripción de la acción disciplinaria? La respuesta es que no. No son lo mismo. Son conceptos completamente diferentes.

En marzo de 2020, justo hace un año, lo que se había suspendido —como consecuencia de la pandemia y la declaración de emergencia— era el plazo de tramitación de los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos administrativos disciplinarios; y se suspendieron para proteger a los administrados, no para perjudicarlos. Lo que hizo el Tribunal del Servicio Civil fue aplicar por analogía (o interpretación extensiva) que la suspensión de plazos procedimentales se aplicaba también a la suspensión de la prescripción de la acción disciplinaria, en perjuicio de los servidores civiles. Dicha aplicación, en mi opinión, es inconstitucional e ilegal.

El Tribunal del Servicio Civil no puede utilizar de pretexto la lucha contra la corrupción para desnaturalizar el derecho administrativo sancionador. Es como si alguien dijera: «Debido a la pandemia, muchos funcionarios y servidores públicos conseguirán la prescripción de la acción disciplinaria. Esto es inadmisible. Debemos hacer algo. Inventemos un nuevo supuesto de suspensión de la prescripción de la acción disciplinaria.»

¿Era cierto que debido a la pandemia algunos servidores civiles podían haberse beneficiado con la prescripción de la acción disciplinaria? Posiblemente sí. Sin embargo, esto era algo que el Tribunal del Servicio Civil debía respetar. Así funciona el principio de legalidad: respetar el ordenamiento jurídico, los principios rectores del derecho y los conceptos e instituciones jurídicas, aunque no nos gusten. Así funciona el Derecho.

¿El Tribunal del Servicio Civil debía corregir la situación generada por la pandemia? En mi opinión, no. El Tribunal del Servicio Civil debe salvaguardar, tutelar y garantizar los derechos e intereses de los servidores civiles. Su rol es controlar los excesos del ejercicio de la potestad disciplinaria, no incrementar dicho poder en perjuicio de los servidores civiles.

Las normas que establecen prohibiciones restringen derechos o imponen sanciones se interpretan de modo restringido. No cabía, por tanto, la creación (invento) de un nuevo supuesto de prescripción de la acción disciplinaria a través de la interpretación jurídica.

- **El principio *in dubio pro reo***

Observo el desconocimiento de un principio rector que no aparece de modo expreso en la Ley del Procedimiento Administrativo General, pero que sí se aplica en los procedimientos sancionadores: el *in dubio pro reo*. Es un principio propio del derecho penal, pero aplicable también al derecho administrativo sancionador. Por virtud de dicho principio, si tengo duda de cómo aplicar la norma sustantiva o procesal vinculada con el ejercicio de la potestad sancionadora o disciplinaria, debo escoger aquella interpretación que es más favorable al administrado, al servidor civil, al investigado.

La prescripción coadyuva a que el administrado obtenga las pruebas para su defensa de manera oportuna; por tanto, es un perjuicio para él, que la autoridad dilate o extienda artificialmente el plazo de prescripción.

- **Precedente 2: la reconducción de la responsabilidad administrativa funcional en responsabilidad disciplinaria**

Vayamos al otro precedente: la Resolución de Sala Plena 002-2020-SERVIR/TSC, también de mayo del año pasado. El problema que subyace en este precedente es la superposición entre responsabilidad administrativa funcional y responsabilidad disciplinaria. Coincido con Ramón en que no tiene sentido que exista la responsabilidad administrativa funcional. Basta la responsabilidad disciplinaria.

Regreso al tema de la prescripción de la acción disciplinaria. El art. 94 de la Ley del Servicio Civil señala que la acción disciplinaria prescribe a los tres años de cometida la falta o a partir de un año desde que la oficina de recursos humanos —o la que haga sus veces— toma conocimiento de la presunta falta. Lo mismo se repite en el art. 97 de su reglamento y en el art. 10.1 de la Directiva del Procedimiento Administrativo y Disciplinario.

En mi opinión, es ilegal considerar que, tratándose de los informes de control, el plazo de prescripción es de un año desde que el titular de la entidad tomó conocimiento (por primera vez) del informe de control, conforme lo establece el núm. 10.1 de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Disciplinario de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil", ratificado por el Informe Técnico 1330-2018-SERVIR/GPGSC de agosto del 2018.
Si eso es ilegal, lo es más que el Tribunal del Servicio Civil se inventara un nuevo plazo de prescripción de la acción disciplinaria. En concreto este Tribunal estableció en el mencionado precedente: «Con la segunda comunicación del informe de control al titular de la entidad pública se produce el reinicio del cómputo del plazo de prescripción de un año para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, si es que no ha transcurrido el plazo de tres años desde la comisión de la presunta falta».

Lo que ha dicho el Tribunal del Servicio Civil es: «Como ahora la Contraloría tiene expedientes acumulados y procedimientos sancionadores paralizados debido a que no puede sancionar porque el TC declaró inconstitucional los tipos infractores por responsabilidad administrativa funcional, lo que hay que hacer es devolver dichos expedientes a las entidades públicas, pero como seguramente ya pasó un año, entonces hay que inventarnos un nuevo plazo de prescripción consistente en que, cuando el titular de la entidad pública se entera por segunda vez de estos informes de control (con la devolución del expediente), recién a partir de esta segunda toma de conocimiento se computa el plazo de un año.»

El Tribunal del Servicio Civil, posiblemente con el objeto de evitar que los servidores civiles se beneficien de la prescripción de la acción disciplinaria, decidió "reconducir" el camino de los informes de control. La idea que subyace en este segundo precedente es algo así como: «Ya que la Contraloría no puede sancionar al servidor civil por responsabilidad administrativa funcional, entonces lo sancionamos nosotros por responsabilidad disciplinaria».

En lugar de ser garantista de los derechos e intereses legítimos de los servidores civiles, el Tribunal del Servicio Civil se comportó como un fiscal, como un acusador. Como lo dijo Janeyri Boyer en su blog del 7 de junio del año pasado: «Si no lo podemos perseguir por una vía, la de la responsabilidad administrativa funcional, entonces lo perseguiremos por la otra, la de responsabilidad disciplinaria». Ese fue el cuestionamiento, acertado, que hizo Janeyri en su blog.

El Tribunal del Servicio Civil, en lugar de proteger a los servidores civiles de cualquier exceso en el ejercicio de la potestad disciplinaria, actuó como si su móvil fuera evitar que el servidor civil se libre de cualquier responsabilidad. Su único objetivo: la punición, el castigo.

¿Los servidores civiles deben asumir los errores de la tipificación de las infracciones por responsabilidad administrativa funcional? Por supuesto que no. Janeyri, en ese mismo blog, consideró que había una infracción al principio de legalidad: «En la práctica, el Tribunal del Servicio Civil crea un nuevo plazo de prescripción no previsto en la norma con rango de ley; la norma señala que el cómputo del plazo se inicia cuando la entidad pública competente conoce por primera vez, no cuando conoce por segunda vez.»

Nuevamente se viola el principio *in dubio pro reo* y se efectúa una interpretación extensiva de normas restrictivas de derechos en perjuicio de los servidores civiles.

Y culmino con lo siguiente. El Acuerdo Plenario 01-2021-CG/TSRA del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría, de enero de este año, que señala que «…solo procede la reconducción de un procedimiento administrativo sancionador en el caso de que los hechos observados en el informe de control no correspondan a una responsabilidad administrativa funcional».

¿Qué está diciendo el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría? Pues que sobre los informes de control, el Tribunal del Servicio Civil no tiene por qué meterse a “reconducirlos”, que es lo que había hecho el año pasado. El único que puede “reconducirlos” es la Contraloría.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Acuerdo plenario 01-2021-CG/TSRA, Establecen precedente administrativo de observancia obligatoria sobre reconducción de los procedimientos administrativos sancionadores concluidos por imposibilidad jurídica de continuarlos a razón de la sentencia del Tribunal Constitucional - (Expediente Nº 0020-2015-PI/TC). (26 de enero de 2021). Perú. Tribunal Constitucional. https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-precedente-administrativo-de-observancia-obligato-acuerdo-no-01-2021-cgtsra-1922714-7/

Boyer, J. (7 de junio de 2020). El Precedente Contraloría: 4 Reflexiones sobre la Resolución 002-2020-SERVIR/TSC del Tribunal del Servicio Civil. *Janeyri Boyer [blog]*. https://janeyriboyer.com/category/disciplinario/

Herrera Vásquez, R. (1992). Apuntes preliminares para la aplicación del principio "In dubio pro reo". *Derecho & Sociedad,* (5), 13-15. http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14231

Ley 27444. Ley de Procedimiento Administrativo General (10 de abril de 2001). Perú. http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf

Ley 30057. Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013). Perú. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/_30057_-_22-07-2013_09_46_37_-30057.pdf

Resolución de Sala Plena 001-2020-SERVIR/TSC. Establecen precedente administrativo sobre la suspensión del cómputo de los plazos de prescripción del régimen disciplinario previsto en la Ley Nº 30057 - Ley del Servicio Civil durante el Estado de Emergencia Nacional. (30 de mayo de 2020). Perú. Tribunal del Servicio Civil. https://busquedas.elperuano.pe/download/url/establecen-precedente-administrativo-sobre-la-suspension-del-resolucion-n-001-2020-SERVIRtsc-1866873-1

Resolución de Sala Plena 002-2020-SERVIR/TSC. Establecen precedente administrativo sobre deslinde de responsabilidades por nulidad del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría General de la República y cómputo del plazo de prescripción del Procedimiento Administrativo Disciplinario derivado de informes de

control. (30 de mayo de 2020). Perú. Tribunal del Servicio Civil. https://busquedas.elperuano.pe/download/url/establecen-precedente-administrativo-sobre-deslinde-de-respo-resolucion-n-002-2020-SERVIRtsc-1866873-2

Sú, C. Ch. (29 de agosto de 2018). *CAFAE para servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 728* (Informe técnico 1337-2018-SERVIR/GPGSC). Perú. Autoridad Nacional del Servicio Civil. Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1369014/Informe%20T%C3%A9cnico%201337-2018-SERVIR-GPGSC.pdf

Sú, C. Ch. (28 de agosto de 2020). *a) Plazo de prescripción del procedimiento administrativo disciplinario en caso de alertas de control. b) Nulidad de oficio del acto (Informe técnico 1330-2018-SERVIR-GPGSC).* Perú. Autoridad Nacional del Servicio Civil. Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1369020/Informe%20T%C3%A9cnico%201330-2018-SERVIR-GPGSC.pdf

Ponencia de Tania Zúñiga Fernández

Se me ha solicitado considerar un enfoque respecto de los tribunales administrativos a partir de los pronunciamientos del TC.

En primer lugar indicar, que centraré el tema en el ámbito de las garantías procesales, el debido proceso en sede administrativa, la motivación y la seguridad jurídica. Quisiera por ello, cuando se me insta a comentar los espacios de orden constitucional, también entrar a abordar el bloque o test de convencionalidad.

En el marco de todo ello, identificar las materias en los aspectos de orden disciplinario creo que es importante, y habiendo escuchado a los colegas que me antecedieron, creo que tenemos puntos suficientes para luego entrar a la segunda ronda con las preguntas del público.

El procedimiento administrativo disciplinario se inscribe dentro del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, como todos sabemos. El *ius puniendi*, siendo único, sin embargo, tiene diversas manifestaciones y se ha formulado desde la función legislativa, y también normativa. Desde luego, en la aplicación de dichos marcos legales, se presentan ciertas matizaciones a los principios de legalidad, de reserva de ley, de tipicidad e incluso al debido proceso en el ámbito penal y en el ámbito administrativo, algunos de ellos requieren ser evaluados y revisados por su compatibilidad con la Constitución, e inclusive a la luz de los tratados.

Respecto de los tratados en materia de derechos humanos que para el caso del Perú se reconoce rango constitucional, resulta importante considerar el test de convencionalidad, que, a la luz de los parámetros establecidos, se despliega su aplicación a situaciones de controversias, casos contenciosos que son decididos por un tribunal supranacional, lo que algunos autores incluso han denominado “la convencionalización del derecho público”.

Es decir, algunas prácticas administrativas en jurisdicción nacional, que se expresan a través de actos, pronunciamientos de la administración pública, es decir actos administrativos,

pueden ser objeto de evaluación a partir también de los estándares de convencionalidad. Como sabemos bien, los tribunales supranacionales tienen un rol incluso de orden político porque dirigen también a mensajes directos al Estado sobre el cual se posiciona la controversia, el aspecto contencioso.

- **El artículo 139º de la Constitución Política**

El Tribunal Constitucional del Perú ha determinado que el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139º de la Constitución Política es extensible al procedimiento administrativo. Y, en consecuencia, la entidad de la administración pública debe actuar con respeto de las garantías y requisitos que este derecho comprende. De tal manera que los administrados se encuentren en condiciones de ejercer su derecho de defensa ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectarlos.

Precisa que el derecho a la motivación es una de las garantías que forman parte de este estándar mínimo de aquel derecho constitucional. Y para ello contamos con numerosas sentencias del TC, jurisprudencia reiterada en ese sentido.

Asimismo, y para entrar en los aspectos del orden del procedimiento administrativo disciplinario, decíamos que se inscriben en el ámbito del derecho administrativo sancionador. Sin embargo, la relación jurídico-administrativa, denominada relación de especial sujeción, que se establece entre la administración pública y el servidor público, pone de manifiesto peculiaridades, características, importantísimas a la luz de la situación jurídica del servidor público.

Los regímenes disciplinarios se establecen en el seno de la organización y funcionamiento de las entidades y precisan de procedimientos, normas, principios, sujetos, instancias y recursos impugnativos.

El núcleo de los procedimientos administrativos sin duda constituye la conducta del servidor público en cumplimiento de lo que la ley establece.

Los procedimientos administrativos disciplinarios son procedimientos sancionadores. Es decir, el poder punitivo del Estado se hace presente para dar respuesta de manera represiva o preventiva frente a un ilícito en el ejercicio de la función pública.

A diferencia del uso del poder punitivo del Estado en las relaciones de sujeción general, cuando la relación jurídica se establece entre la administración pública y un administrado que no es parte de la organización de la entidad, pudiendo ser una persona natural o persona jurídica; en el caso de las relaciones de sujeción especial el poder punitivo es

acentuado, dado que la relación asimétrica, propia de sede administrativa, se evidencia porque el personal se encuentra vinculado a una función al interior de la organización. Indudablemente, dada la relación asimétrica pronunciada, se hace necesario un conjunto de principios y garantías que puedan delimitar y guiar la actuación de los órganos competentes en el desarrollo de los procedimientos.

En el derecho comparado, el rol de los tribunales constitucionales ha contribuido notablemente a evaluar y otorgar cierto contenido a las categorías jurídicas en la relación de especial sujeción. Y será precisamente en el dominio de la función pública observar y advertir las notas características de esta relación de especial sujeción como son: (1) La identificación de deberes específicos de cumplimiento a cargo del servidor, (2) Responsabilidad atribuida por el incumplimiento de los deberes que se le atribuyen, (3) Identificación del servidor con los objetivos institucionales vinculados a la tutela del interés general, (4) Disposiciones normativas, estatutarias que precisan sectores específicos en la organización del Estado, dando lugar a reglamentos también específicos, y (5) Procedimientos administrativos disciplinarios con distinción de las autoridades administrativas que intervendrán y conducirán el procedimiento.

En la evaluación de los pronunciamientos de los tribunales administrativos por parte de autoridades judiciales o, en su caso, los tribunales constitucionales, y en el caso que llegue esto a sede supranacional, a través de los actos administrativos se está tratando del poder público. En las intervenciones que me precedieron se ha enfatizado precisamente este aspecto, es decir, la potencial desviación del poder que se pueda presentar en el ejercicio de esta potestad atribuida a los órganos, a las entidades de la administración pública.

Asimismo, es preciso indicar que el pronunciamiento final en los procedimientos administrativos disciplinarios que a su vez se inscriben en el derecho administrativo sancionador, cuando hablamos de la sanción administrativa, en esencia, estamos hablando de actos administrativos, y por lo tanto se rigen también por la teoría de la validez, de la nulidad y de la eficacia de los actos administrativos.

- **Los aspectos de seguridad jurídica y discrecionalidad**

Es importante atender también a los planteamientos respecto de los conceptos jurídicos indeterminados para poder distinguir necesariamente de los espacios de la atribución que tienen las entidades de los órganos de la administración pública para emitir un pronunciamiento sobre un caso en particular en los ámbitos del procedimiento administrativo disciplinario, me refiero al ejercicio de la potestad discrecional.

Por supuesto que no son lo mismo; sin embargo, la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados se inscriben en el ámbito del principio de legalidad, con objeto y metodologías diferentes. Precisamente Georg Jellinek planteó por primera vez la problemática de considerar la discrecionalidad como medio que completa la norma jurídica elástica, flexible e indeterminada, y es que se trata de un ámbito de estimación, valoración subjetiva y no de un acto de verificación o comprobación, de conformidad con el marco de la competencia atribuida que tiene la autoridad administrativa.

Esto que, para nosotros, especialistas en la materia, nos puede quedar claro, en el ámbito concreto, práctico de los pronunciamientos de los tribunales administrativos tiene un contenido muy especial respecto de las garantías y el ejercicio del derecho de defensa.

- **Test de convencionalidad**

Si bien es cierto el TC peruano ha determinado que el derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139 es extensivo al procedimiento administrativo, la entidad administrativa debe actuar con respeto a esas garantías y requisitos.

Particularmente hay varias sentencias sobre el tema del TC que pone en evidencia las actuaciones arbitrarias respecto de la motivación en particular, si está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho.

Los casos que han llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos han puesto de manifiesto de manera vinculante, no solamente para el caso del Perú, sino también para otros estados miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los aspectos y alcances de la discrecionalidad.

En cualquier materia —incluso en la laboral y la administrativa—, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables; uno de ellos es el respeto a los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada y no pueda invocar incluso el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

Y esto tiene mucho que ver con las causales, también de validez de los actos administrativos cuando, incluso no solo sean de motivación sino de procedimiento regular, objeto y finalidad pública. No puede aceptarse en el ejercicio del poder una desviación de la finalidad pública concreta atribuida por norma con rango de ley.

- **Convencionalización del derecho público**

Este aspecto de la convencionalización del derecho público nos lleva a considerar también estos otros casos que se presentan en sede supranacional. Si bien es cierto el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace una referencia explícita a aspectos de garantías en el orden judicial, sus alcances se han extendido al orden jurídico-administrativo. Y la Corte a través de sus pronunciamientos viene contribuyendo de modo significativo en la determinación del contenido no solamente sobre los alcances de la discrecionalidad respecto de la administración pública —distinguiéndola de los conceptos jurídicos indeterminados— sino también en lo que corresponde a la seguridad jurídica, toda vez que es importante reconocer el acceso al conocimiento de los marcos legales, e inclusive aspectos de consideración sobre la legalidad y legitimidad de los procesos normativos y legislativos.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana.* San José. https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABC_CorteIDH_2020.pdf

Jellinek, G. (1954). *Teoría general del Estado.* Albatros.

OECD. (2010). *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46999533.pdf

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2013). Convenio Europeo de Derechos Humanos: Modificado por los Protocolos 11 y 14 completado por el Protocolo adicional y los Protocolos 4, 6, 7, 12, 13 y 16. https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

Ponencia de Ramiro de Valdivia Cano

Voy a centrarme en aquellos aspectos que se refieren específicamente a los criterios que los tribunales judiciales aplican, por lo general, en el tratamiento de litigios acerca del empleo público. Hace poco me jubilé por límite de edad. He estado en la Corte Suprema desde 2001; quiero ahora compartir algunas de esas experiencias aprovechando esta oportunidad; experiencias en las que el Poder Judicial, trata litigios referidos al empleo público y, especialmente, el derecho pensionario.

En todo el espectro de la actividad jurisdiccional, tanto como en área de la que tratamos hoy, en este Congreso, los criterios de los tribunales en el Perú, se basan en los principios de la separación de poderes, el principio del balance entre poderes públicos, el principio de cooperación, el principio de solución democrática.

Entre los principales criterios de los tribunales judiciales en el Perú, debemos tener en cuenta que todo ciudadano —como lo ha dicho el doctor Ríos—, no solamente en el nivel internacional sino también, específicamente en la Constitución peruana, tiene el derecho de postular y —cumplidos que sean los requisitos de la postulación— ingresar a la función pública en condiciones de igualdad. Este derecho, repito, abarca las facultades de postular, y de ingresar en condiciones de igualdad a la función pública; de ejercerla plenamente, de ascender en el servicio de la función pública, siempre en condiciones de igualdad. Para esto, obviamente, todos los servidores públicos deben gozar y poder ejercer de sus derechos fundamentales.

En estos casos, enfocamos nuestra atención en aquellos derechos fundamentales que corresponden al régimen del trabajo. El servidor público debe contar con las garantías mínimas para cumplir sus derechos y para ejercer su importante función social.

Decíamos que el criterio básico es el derecho y principio de igualdad. Este principio encuentra fundamento en la dignidad humana. Obviamente, entre los tribunales judiciales no se aborda este principio unidireccionalmente como una mera exigencia de trato paritario. Se trata de un derecho fundamental que consiste en exigir un trato de

igual a quienes se encuentran en una misma condición. No supone, en consecuencia, un tratamiento idéntico en todos los casos.

Esto nos lleva al discernimiento entre dos categorías jurídicas constitucionales muy importantes que son la diferenciación y la discriminación.

Otro criterio importantísimo es el concepto que se debe tener de la carrera administrativa. La carrera administrativa, como ya lo ha dicho uno de mis ilustres antecesores, está prevista en el artículo 40 de la Constitución, y está prevista como un bien jurídico, y su desarrollo corresponde al legislador ordinario mediante acto legislativo. Debe quedar claro que este bien jurídico constitucional debe ser desarrollado mediante acto legislativo. Por eso es que es la ley la que debe regular el ingreso, derechos, deberes, responsabilidades de los servidores públicos en el marco del respeto a los principios, reglas y valores constitucionales.

Todo esto conlleva a que siempre rechacemos esos criterios que se apartan de la racionalidad y del repudio de la arbitrariedad.

En la carrera administrativa, en su marco de normas generales, están exceptuados los funcionarios que desempeñan cargos públicos o de confianza, pues estos no están premunidos de permanencia laboral.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de derechos y principios fundamentales?

- Primordialmente al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.
- El principio del ejercicio de la función pública al servicio de la nación.
- El derecho a la adecuada protección contra el despido arbitrario.
- El principio de la irrenunciabilidad de derechos laborales previstos en la Constitución.

Estos derechos deben ser comprendidos como mandato de optimización. Su contenido protegido debe alcanzar a todos los aspectos que contribuyen a un mayor grado de realización del bien jurídico que protege.

Este reconocimiento del nivel constitucional es importante porque busca establecer el estatuto jurídico en el que se desarrollen los aspectos medulares del servicio civil relacionados con los derechos y deberes de cada servidor público.

Es importante también porque se pretende que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y que presten efectivamente servicios de calidad.

Se busca también salvaguardar los derechos de los servidores públicos dejándolos a salvo de toda injerencia política, o de cualquiera otra análoga, y garantizar el normal desarrollo de su función.
Por lo tanto, pretendemos que las decisiones del legislador, en ese campo sean razonables, de modo que se justifique, por ejemplo, por qué determinados servidores sí se encuentran bajo los alcances del sistema de servicio civil y otros no. Quiénes tienen ciertos derechos y/o deberes y los demás no los tienen o viceversa.

Y, aunque en este campo de la administración de justicia nos encontramos con una maraña de clasificaciones dentro del marco del servicio civil que la historia y los sucesivos gobiernos han venido tejiendo, podemos reconocer que, básicamente, tenemos los cargos de funcionario público, directivo público, servidor de carrera, servidor de actividades complementarias. En todos estos casos, pueden existir servidores de confianza. Eso es en la teoría, pero en la práctica es realmente una maraña.

Por ejemplo, en una institución como el Poder Judicial, ¿cuántos tipos de regímenes de servidores públicos existen? Son incontables. El Poder Judicial tiene un gerente de recursos humanos que realmente es una enciclopedia para tener a la mano la variedad de situaciones, casos, clasificaciones, fechas de ingreso y de contratos de cada uno de los servidores públicos.

Por otro lado, como afirmábamos, en prácticamente todas las instituciones existe la previsión de cargos de confianza. Y una situación muy especial se da con los servidores de confianza, que como ustedes saben, es un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios o directivos públicos, y cuya permanencia en el servicio civil está determinada y supeditada por la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, de servidores civiles de carrera, servidores de actividades complementarias. Tienen en común que, usualmente, ingresan sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional. El servidor de confianza no conforma un grupo y se sujeta a las reglas que corresponden a ese cargo, a ese puesto que ocupa.

Estos son, de una manera muy sintética, los contenidos, los criterios, los principios sobre los que se actúa en la litigación judicial sobre empleo público. Ahora bien, sobre el litigio judicial la materia de derecho pensionario, presenta contornos realmente dantescos.

En la sala donde yo trabajé, que es la sala que ve justamente los casos de reclamo de derecho laboral público en contra de empresas del Estado, organizaciones autónomas u

organizaciones de los poderes públicos, me refiero a la laboral de la Segunda Sala Civil Constitucional Transitoria. Allí, al año veíamos 12 mil casos. Los magistrados que nos visitaban o se enteran de esta realidad kafkiana, no pueden creerlo. La Corte Suprema de los Estados Unidos, en conjunto, no llega a resolver o a dictar sentencia al año en más de 60 casos. Entre nosotros, solamente en la Segunda Sala de Derecho Civil Constitucional y Social, teníamos un promedio de doce mil casos, en un marco aún más dantesco: la carencia de presupuesto suficiente. Cada año, el Poder Judicial recibe algo así como un 60% de lo que necesita como mínimo para desarrollar su actividad normal. Imagínense, cada año se va arrastrando un 40% de déficit que se acumula al de los años anteriores; y cada año la carga laboral sigue creciendo.

Por eso es que cuando alguien dice que los jueces además de corruptos son vagos, ociosos, etc. Nosotros decimos que eso es absolutamente falso. Un juez cualquiera —del juez de paz, al juez de la Corte Suprema— trabaja mucho más que cinco jueces juntos en cualquier otro Estado que lleve un presupuesto más o menos decente para la administración de justicia.

En estas condiciones, administrar justicia y aplicar los principios y criterios que estamos ahora comentando, son actos de heroísmo civil; heroísmo que despliega cada día, por lo menos un 99% de la judicatura nacional.

Hablábamos al principio de cooperación. Ojalá que hubiese más cooperación cuando se trata de otorgar los recursos del presupuesto anual del Poder Judicial.

Yo puedo dar fe de esto porque he estado en las comisiones de presupuesto; y la vez que me tocó ser presidente del Poder Judicial, presidí brevemente este comité de estructuración y aplicación del Presupuesto del Poder Judicial y he saboreado esa ordalía.

Muchísimas gracias por la invitación, quedo a sus órdenes.

Debate de la mesa

MODERADOR PERCY RAMOS

Ahora vamos a darle tres minutos a cada uno de los ponentes, en el orden en que iniciaron, para que puedan comentar las demás exposiciones o para concluir la suya, de acuerdo a como ustedes lo consideren mejor.

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

A mí me gustaría compartir, dado que la mayoría de las exposiciones se ha centrado en el poder disciplinario como parte de los problemas que se pueden enfrentar en el derecho al empleo público, un estándar interamericano que también impacta en problemas actuales y que seguramente en muchos de sus países también.

Como saben muy bien, la Corte Interamericana desde López Mendoza ha establecido el estándar de que, conforme a la Convención Americana, solamente por condena penal se puede inhabilitar a una persona para ejercer un cargo público. Esto quiere decir que, en la vía administrativa, de acuerdo con este estándar, no está permitido establecer inhabilitaciones, como fue en el caso que se dio de López Mendoza. Incluso recientemente, también esto se confirmó en un caso reciente en Colombia la Corte Interamericana.

Una cuestión que quiero plantear, por lo menos en las discusiones actuales que se dan en México, es que existe ya una profunda regulación sobre violaciones de género. Por vía administrativa se están desarrollando sanciones administrativas a funcionarios públicos que en ejercicio de su encargo hayan generado violencia política de género. Y esa circunstancia ha sentado, en muchas ocasiones, un precedente del Tribunal Electoral donde se establece que una persona responsable de violencia política de género no tiene la calidad para ser nombrado en un cargo público. Y eso genera una inhabilitación.

Pero también de manera reciente, la Corte Constitucional, en una acción de inconstitucionalidad, ha dicho que eso depende de la proporcionalidad de la sanción, pero sobre todo depende de qué se dicte previo a un juicio penal; es decir, como en estándar interamericano.

Entonces, una de las preguntas que ahora nos estamos haciendo en estas cuestiones administrativas en México, es si las inhabilitaciones o las suspensiones o las sanciones

administrativas que se desarrollan para inhabilitar, para suspender o para privar del cargo público en sede administrativa, son constitucional o convencionalmente válidas porque no están reservadas al ámbito administrativo, sino solamente al juez penal. Es una de las discusiones que seguramente también en sus países pueden llegar a tener en ese sentido.

RAMÓN HUAPAYA TAPIA

A mí me parece bien interesante todas las discusiones que se están dando.

En cuanto al tema convencional hay que mirar un poquito, de repente, esta sentencia del caso Petro de la Corte Interamericana. Sigo un poco la línea de Baena, me parece muy interesante porque también hay todo un debate entre gente que tiene una visión estatocéntrica muy pegada a que si el derecho administrativo, en este caso, tiene que ser un instrumento de eficacia del Estado, y esa visión a veces descuida las garantías de los derechos fundamentales, como lo señala bien Hugo. Eso es importante, porque justamente ahí es donde pierde sentido el sistema.

El sistema disciplinario permite afirmar una potestad, pero también es un sistema garantista, se rige por principios y derechos constitucionales sumamente relevantes, que lo anotó Hugo muy bien.

Por ejemplo, este tema de la sentencia Petro está generando situaciones discrepantes porque en Colombia hay gente que está en contra porque considera que es demasiado garantismo; y yo, por el contrario, creo que no. El tema sancionador disciplinario se aplica a través de las garantías. Eso me parece un primer punto.

Lo segundo es que yo coincido con Hugo. El rol del Tribunal no es un rol de ser parte, sino de ser un tercero imparcial que resuelve las apelaciones. Y no dejando de estar de acuerdo con el comentario de Hugo, creo que hay que dulcificar un poco. Por ejemplo, en los precedentes sobre los tipos administrativos, justamente esa es la labor del Tribunal. A veces tiene que crear precedentes para interpretar la norma de los tipos disciplinarios, por ejemplo. Yo pienso que en ese caso el Tribunal hizo bien, por ejemplo, en el precedente de negligencia. Sin embargo, sí comparto la crítica que ha hecho Hugo en la prescripción y los informes de control, donde es evidente que ahí este rol excesivo ha ido a tratar de complementar o darle la mano al legislador que no supo regular bien la prescripción en la pandemia; debido a eso, ahí sí hay un desacuerdo.

El rol de los precedentes está justamente para delimitar y cercar el ámbito de la potestad, pero no para corregir olvidos del legislador. En ese caso, sí concuerdo plenamente con Hugo y por eso es que me ha agradado mucho escuchar a mi buen amigo en su exposición. También comparto el sentido de los demás expositores, a los cuales he escuchado atentamente.

HUGO GÓMEZ APAC

Quisiera mencionar dos cosas. Lo primero, relacionado con el control de convencionalidad. En efecto, las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes. Por tanto, las autoridades administrativas, lo que incluye a los tribunales administrativos, tienen que resolver con apego a ellas. El principio de legalidad, el principio de juridicidad, implica aplicar y respetar el derecho en su totalidad. Ello significa los tratados internacionales y las sentencias de las cortes internacionales; la Constitución y las sentencias del Tribunal Constitucional; los reglamentos y las sentencias del Poder Judicial emitidas en los procesos de acción popular; es decir, un universo mayor del que a veces se piensa.

Lo segundo que quería mencionar es lo referido a la naturaleza de estos precedentes de observancia obligatoria. Concuerdo con Ramón en que la forma correcta en que debe canalizarse un precedente de observancia obligatoria es resolviendo un caso concreto. El servidor civil sancionado apela la decisión de primera instancia. El Tribunal de Servicio Civil, al resolver el recurso administrativo, establece criterios jurídicos en calidad de precedente de observancia obligatoria. Si el pronunciamiento de este tribunal administrativo es impugnado a través del proceso contencioso administrativo, el Poder Judicial tiene la posibilidad de revisar tanto la situación particular del demandante —el servidor civil sancionado— como el precedente. El juez del proceso contencioso administrativo efectúa un control del tema de fondo, la sanción impuesta al servidor civil, y también un control del criterio jurídico establecido en el precedente de observancia obligatoria.

Aquí lo que observamos son acuerdos plenarios que no resuelven casos concretos. Veo dos vías para el control de los criterios jurídicos establecidos en dichos acuerdos como precedentes de observancia obligatoria.

La primera vía, que consiste en esperar a que el criterio jurídico adoptado en un Acuerdo Plenario se aplique en un procedimiento administrativo disciplinario concreto. El servidor civil sancionado con dicho criterio impugna la decisión final emitida en el procedimiento disciplinario. El Tribunal del Servicio Civil, en segunda instancia, ratifica la sanción impuesta al servidor civil y también ratifica el criterio jurídico. El servidor interpone demanda contenciosa administrativa contra la resolución de segunda instancia. El Poder Judicial revisa la sanción y el criterio jurídico establecido como precedente en el mencionado acuerdo plenario.

Sin perjuicio de lo anterior, creo que no se tiene que esperar a que el criterio jurídico se aplique a un caso concreto para recién pensar en la revisión judicial. Hay otra vía más oportuna: la acción popular. Los acuerdos plenarios son disposiciones administrativas de efectos generales. Si bien no son propiamente reglamentos administrativos porque el

Tribunal del Servicio Civil no goza de la potestad reglamentaria, lo cierto es que expresan disposiciones administrativas de efectos generales. En consecuencia, la acción popular es una alternativa viable. Recordemos que no existen actuaciones administrativas exentas de control jurisdiccional.

TANIA ZÚÑIGA

He escuchado atentamente las intervenciones de mis colegas y a mí me gustaría solamente entrar en los aspectos de orden de garantías procesales, así como a los aspectos que mencionó Hugo, ¿Qué rol tiene el Tribunal de Servicio Civil? Me parece una excelente pregunta; es más, incluso se la puede vincular con la reflexión que hizo Ramón sobre esta otra instancia en sede administrativa para efectos del disciplinario en la Contraloría.

Entonces, en temas de garantías procesales es bueno revisar conceptos sobre el conocimiento, criterios de evaluación, principio de legalidad, pero también aspectos que vinculan a la autoridad en sus pronunciamientos. Es decir, en todo momento, los marcos regulatorios deben precisar la accesibilidad a los mismos, es decir, el conocimiento completo del marco jurídico —es posible que no solamente estemos hablando del Tribunal, sino de las entidades de la administración pública— que tengan algún reglamento o normas reglamentarias que no sean del todo conocidas o que no estén actualizadas y que impidan al servidor poder ejercer su derecho de defensa.

Este aspecto, que precisamente en materia sancionadora impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está también determinada por la ley, impone entonces estas tres exigencias:

- Una ley escrita, es decir, la existencia propiamente de la ley, que esté publicada.
- Que la ley sea anterior al hecho sancionado.
- Que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado.

Esto no da lugar a un concepto jurídico indeterminado, efectivamente, y se tiene que realizar una operación de subsunción. La materia sancionadora exige una mayor rigidez de los marcos de aplicación, precisamente por la potencial vulneración que puede producir el pronunciamiento de la Administración a través de un acto administrativo respecto de algún derecho fundamental o del principio del debido proceso, en sede administrativa denominado debido procedimiento, para explicar la adecuada y oportuna impugnación a través de los recursos impugnativos.

Me he referido anteriormente a los aspectos de discrecionalidad, pero también quisiera referirme a los marcos normativos. Esto parece ser muy obvio a veces para las entidades de la administración pública, me refiero a la potestad reglamentaria, en el ejercicio de la función normativa. Entendamos que hay una remisión de la ley en una parte importante, es decir en cuanto al principio de tipicidad, particularmente me refiero a los marcos reglamentarios. Eso está definido en el artículo 248 del TUO de la LPAG (Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General) sobre los principios del procedimiento administrativo sancionador, aplicable también a los procedimientos administrativos sancionadores de orden disciplinario.

Y en este punto, la Corte Interamericana, sobre la potencial vulneración a derechos fundamentales, hace referencia también a la Corte Europea de Derechos Humanos sobre el principio de seguridad jurídica, y los marcos normativos, señala que estos deben ser adecuadamente accesibles, suficientemente precisos y previsibles. Y, en ese sentido, al referirse concretamente al test de previsibilidad, indica que el mismo comprende tres criterios: El contexto de la norma bajo análisis, el ámbito de aplicación para el cual fue creada la norma, y el status de las personas a quienes está dirigida la norma, los destinatarios para su cumplimiento imperativo, precisamente porque no se puede tener marcos jurídicos particulares por la naturaleza de las personas, o que tenga un enfoque, una finalidad pública distinta a la que fue creada.

Finalmente, en cuanto a lo sostenido sobre los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de SERVIR, coincido absolutamente con lo sostenido por Hugo Gómez y por Ramón Huapaya en relación a que necesariamente a partir de casos concretos se puedan explicar los precedentes de observancia obligatoria.

RAMIRO DE VALDIVIA

Cuando hablamos de los criterios, me refería a que el criterio de la igualdad, tal como está previsto en la Constitución, es fundamental en la administración de justicia en los casos de litigio en tratándose del empleo público.

La existencia de una carrera, desde el punto de vista legal y judicial en el Perú, debe partir de una perspectiva de la progresión. El ascenso es un contenido muy importante del derecho de acceder a la función pública en condiciones de igualdad. Y, desde el otro punto de vista, el menoscabo, cualquier restricción, cualquier limitación ilegítima del pleno desenvolvimiento de la función pública o del ascenso en la carrera pública, puede conducir a una afectación del bien protegido por este derecho. Por lo tanto, es indispensable que también se tenga en cuenta que el Poder Judicial en sus múltiples resoluciones asume este contenido importantísimo del derecho a la igualdad.

¿? Preguntas de los participantes

PERCY RAMOS (MODERADOR)
¿Hay un límite para las reposiciones judiciales de exservidores civiles?

RAMIRO DE VALDIVIA
Los límites que se da son los que están previstos en la ley: la caducidad, la prescripción. Hay una escala que hay que analizar detenidamente, en cada caso. Pero sí, existe esta limitación en el tiempo, dependiendo de cada oportunidad, de cada actuación del servidor o de la autoridad o funcionario que se esté cuestionando.

RAMÓN HUAPAYA TAPIA
Hay un tema interesante desde el punto de vista del contencioso-administrativo con respecto a la ejecutabilidad. Ocurre que normalmente los servidores piden, no solamente la nulidad de una destitución, sino piden también la reposición por plena jurisdicción, entonces hay que ver eso.

Por un tema de estricta legalidad, primero que la entidad debería existir y luego la plaza debe existir también para poder lograr reposición. Así es como debería ser.

Ahora, lamentablemente, nuestro sistema de ejecución está muy basado en la ejecución específica. O sea, si el juez ordena reposición se tiene que reponer sí o sí, a como dé lugar. Entonces, el problema está cuando la entidad no tiene plaza o no tiene plaza presupuestada; te obliga a habilitar la plaza, entonces también hay un tema complicado ahí. Porque a veces —y yo pienso que es un defecto de nuestro sistema contencioso-administrativo que confía mucho en la ejecución de sentencias del Código Procesal Civil— debería también contemplar la posibilidad de que no se restituya, sino que simplemente se diluya en un pago indemnizatorio, una compensación por equivalentes, porque no en todos los casos se pueden reponer.

A veces hay ese tipo de sentencias, que muchas veces buscan una justicia material, pero en el camino se pueden llevar el principio de legalidad y la legalidad presupuestaria. Entonces, a veces hay que buscar un equilibrio en eso. En otros países como España,

por ejemplo, a veces tienen la posibilidad de que la administración pública expropie la sentencia o también el juez diga simplemente: "No es posible la restitución; entonces la indemnización". Lo cambio, hago la sustitución de la sentencia condenatoria, pero ahí ya es bastante complicado. A veces la orden de reposición es como si el Estado fuera igual a un empleador privado, cosa que no es, lamentablemente.

HUGO GÓMEZ APAC

Hay una pregunta interesante: ¿Qué pasa si se pierde el expediente del procedimiento disciplinario?

Esta pregunta quiero vincularla con los mismos precedentes que hemos cuestionado hace un momento conjuntamente con Tania y Ramón. Existe el principio rector y derecho fundamental de la presunción de inocencia, la presunción de licitud. La autoridad debe considerar que el servidor civil es inocente mientras no se pruebe lo contrario. Sin embargo, pareciera haber una tergiversación del sentido de dicho principio y derecho. Pareciera que ciertas autoridades consideran: «...que hay una presunción de culpabilidad, y como hay una presunción de culpabilidad, hay que perseguir y sancionar a los servidores civiles, hay que evitar que se libren del castigo, hay que inventar formas para alargar los plazos de prescripción de la acción disciplinaria». El fin justifica el medio. El fin es el castigo, el medio es extender artificialmente el plazo de prescripción de la acción disciplinaria.

¿Por qué digo esto? Por lo siguiente. Si se está tramitando un procedimiento administrativo disciplinario y se pierde el expediente, y como consecuencia de esta pérdida transcurre más de un año sin que se resuelva el asunto, sin que se notifique al investigado la resolución final, ¿se aplica la prescripción del procedimiento disciplinario (que es una prescripción distinta a la de la acción disciplinaria) conforme lo señala el art. 94 de la Ley General del Servicio Civil? Por supuesto que se aplica. Y esto no debe generar la preocupación de que el servidor civil se ha librado de la sanción gracias a la prescripción del procedimiento disciplinario, gracias al extravío del expediente. ¿El servidor se ha librado? ¿Se ha librado de qué? Lo cierto es que no se ha librado de nada, y no se ha librado de nada porque es inocente. ¿Se ha comprobado su culpabilidad? No. Entonces sigue siendo inocente. ¿Ha sido sancionado? No. Entonces sigue siendo inocente. Así funciona la presunción de inocencia. Esta presunción es un principio rector de un Estado Constitucional de Derecho y es un derecho fundamental de todo ciudadano.

En consecuencia, las autoridades del procedimiento disciplinario deben dejar de pensar que los servidores civiles «se están librando de algo». Ellos no se están librando de nada. Si pasó un año y no se resolvió el procedimiento disciplinario, entonces se aplica la prescripción del procedimiento disciplinario; eventualmente, la autoridad instructora podría volver a imputar el cargo si es que, a pesar de haber operado dicha prescripción,

todavía no ha operado la otra prescripción, la de la acción disciplinaria, debido que aún no habría transcurrido el plazo de tres años desde que se cometió la presunta falta.

PERCY RAMOS (MODERADOR)

Hay una pregunta interesante: muchas veces los servidores civiles incurren en delitos durante el cumplimiento de su función sin contar necesariamente con formación jurídica. ¿Hasta qué punto les resulta favorable el *principio de presunción de inocencia*?

HUGO GÓMEZ APAC

El principio (y derecho) de la *presunción de inocencia* se aplica en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador, y este último incorpora en su interior la responsabilidad disciplinaria de los servidores civiles. Este derecho lo tenemos todos. Lo tienen los políticos, las autoridades, los ciudadanos.

Si la procuraduría denuncia a un servidor o exservidor civil por la presunta comisión de un delito, la fiscalía investigará y formalizará la acusación respectiva. Y en el proceso penal que se inicie tendrá que verificarse si en verdad cometió o no el delito. Pero en tanto no haya sentencia condenatoria, la *presunción de inocencia* es una regla que debe respetarse.

TANIA ZÚÑIGA

El principio de *presunción de inocencia* es un principio fundamental en un Estado de derecho y no tendría por qué tener un rango de apreciación (en qué grado es presuntamente inocente). Simplemente es presuntamente inocente, es una garantía de un debido procedimiento en caso se trate de sede administrativa, indudablemente dentro de un Estado de derecho y constitucional, y podríamos decir incluso de lo que se considera un Estado convencional, en tanto que también estamos en un marco mucho más amplio que no solamente es la Constitución, también el respeto a los tratados internacionales.

Y claro, por otro lado, estamos también inmersos en la era digital y naturalmente todo el tema de redes sociales, sistemas mediáticos, probablemente contribuyan en implicancias en cierto punto hasta político, pero eso de ninguna manera puede significar un desmedro, una afectación de un principio que está anclado en un Estado de derecho.

PERCY RAMOS (MODERADOR)

La coacción hacia jueces por parte de sindicatos y otros grupos de presión para reponer a servidores civiles ¿está penada?

RAMIRO DE VALDIVIA

El juez es el único responsable de lo que hace, de lo que firma, o de lo que omite o deja de firmar. Por supuesto que existen presiones de todo tipo. No solamente las presiones de tipo sindical, también tenemos las de tipo mediático, las de tipo político.

Pero, ese es el apostolado del juez: tiene que actuar de acuerdo a la Constitución, a la ley. En algún caso tendrá que hacer valer su derecho a la objeción de conciencia. Pero el juez es el único responsable de los fallos que emite, del contenido de sus fallos; sin dejar de reconocer que eso puede costarle mucho, incluso puede costarle el puesto, la tranquilidad personal y de su familia.

Existe la coacción y se da en múltiples formas y veces cada día en todos los casos. Cuando el acto o los actos de presión asumen la tipificación penal de coacción incurren en delito que está sancionado con la penalidad que señala Código, Tal vez en el campo del derecho laboral es menos notoria, pero por supuesto que sí existe. Acabamos de verlo en la cuestión que ha resuelto el TC acerca de si los servidores del PJ deben o no estar comprendidos en el régimen de SERVIR. Y ahí hemos visto, en el proceso, cuáles son los aspectos a favor o en contra de una u otra opción. Y vemos que hay una gran presión gremial, porque obviamente ya hay una cierta situación de derechos adquiridos. Pasarse de una entidad a otra —entidades públicas, con igual cargo, con igual remuneración, etcétera— no significa que en la nueva institución goce de todas las prerrogativas, los medios, las facilidades, las garantías que tiene en la antigua institución; y ahí la presión gremial que pueden ejercer sobre los jueces de cualquier tribunal es enorme.

Pero también existe la presión política y la presión mediática. La presión mediática es realmente insoslayable y es poderosísima. Pero hay jueces valientes —la gran mayoría— que no se dejan presionar, aunque ya saben que están arriesgando todo simplemente por vocación por la justicia.

PERCY RAMOS (MODERADOR)

Doctora Zúñiga, ¿podemos retomar el *principio de publicidad de las normas*?

TANIA ZÚÑIGA

En temas de seguridad jurídica, indudablemente, las normas para entrar en vigencia —lo dice la Constitución— tienen que estar publicadas. Sin embargo, a lo que me refería justamente en este ámbito de la seguridad jurídica y también dentro del principio de la legalidad es que hay dos aspectos a distinguir.

Por un lado, la accesibilidad a las normas para todo ciudadano, y por otro, el aspecto de imputar responsabilidad al funcionario o servidor cuando hay un desconocimiento de la norma pues se presume que todo funcionario debe conocer la ley, particularmente en el ámbito de la función pública.

Hace ya varios años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hizo un estudio sobre mejora regulatoria, un estudio interpares para evaluar la calidad regulatoria pero también aspectos que tenían que ver con el *stock* normativo que tenemos en el país y el grado de acceso de todo ciudadano al conocimiento del sistema jurídico y, por lo tanto, también sus obligaciones, derechos y todo lo que pueda derivarse de un marco jurídico vigente. Indudablemente esto sí llegó a los entes rectores, porque se tienen que tomar decisiones, y no estamos hablando solamente del Poder Ejecutivo en la forma más amplia, sino sobre aspectos que tienen que ver con desarrollo normativo.

Desarrollo normativo quiere decir que existe un Sistema Peruano de Información Jurídica accesible, y en su momento estaba condicionado dentro de un marco que proponía un conocimiento para quienes se encontraran abonados y había una serie de cuestiones que tenían que pasar por esta evaluación que hizo la OCDE en materia de acceso a la información.

Con el paso de los años, se introdujo un cambio en cuanto a la accesibilidad y conocimiento del sistema jurídico en su totalidad. Por lo tanto, eso ya no está relacionado o vinculado a un cierto grupo de accesos, por algún tipo de accesos determinados, por abono, sino que era acceso libre. Y esto permite hoy en día el conocimiento del universo 24/7 y actualizado a la fecha, es decir, permanentemente. Esta fue una decisión que se tomó a nivel del Estado peruano, un asunto de accesibilidad al conocimiento de las normas jurídicas.

Otro aspecto muy distinto es al que me he referido, al tema de *principio de legalidad* en el ejercicio del derecho de defensa en el ejercicio de la función pública. Y es que cuando se trata de un funcionario público o un servidor, indudablemente, sí entramos en una categoría muy distinta: no es cualquier ciudadano, no nos referimos a un ciudadano que ejerza sus libertades en el orden privado, sí tiene derechos, pero también responsabilidades, ejerce determinadas potestades en determinados grados y alcances, y es precisamente por ello que debe conocer la ley, se presume que conoce la ley en el cumplimiento de la finalidad pública y la tutela del interés general.

Entonces, no es un tema de carga de la prueba, sino de responsabilidad en la asunción de esa atribución legal. Es decir, en el momento en que se le imputa algún tipo de infracción en el ejercicio de la función pública, no podría argumentar el desconocimiento de la norma, a menos que la norma no esté publicada o haya habido algún tipo de dificultad en la publicación de la norma. Eso es algo muy diferente. Pero en el conocimiento de sus atribuciones como eximente de responsabilidad, evidentemente, es un camino

completamente diferente y no estamos hablando de esta situación. Es completamente diferente la publicidad de las normas respecto de todo ciudadano, por un lado, y por otro, el conocimiento y acceso en materia de eximente de responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Quería dejar esto claro.

HUGO GÓMEZ APAC

Quisiera complementar lo que dijo Tania, con quien estoy plenamente de acuerdo, abordando tres temas puntuales.

El primero, que el *principio de legalidad* no significa interpretar gramatical o literalmente las normas. Eso no es el principio de legalidad. Las normas jurídicas pueden ser interpretadas de varias maneras. Existen varios métodos de interpretación: el literal (o gramatical), el sistemático, el histórico, el teleológico, el de la *ratio legis*, el evolutivo, etc. Y bajo los métodos de interpretación, uno puede arribar a una conclusión distinta al del texto literal de la norma, y esto es absolutamente válido. Bajo una interpretación literal, el resultado podría ser "A", pero utilizando de manera conjunta los métodos histórico, sistemático y teleológico, el resultado podría ser "B". Escoger "B" no implica violar el *principio de legalidad.*

Por lo tanto, debe quedar claro que el *principio de legalidad* no significa la interpretación gramatical o literal de las normas.

El segundo, que existe la teoría de las competencias razonablemente implícitas. Así, por ejemplo, si la autoridad administrativa tiene competencia expresa para dictar medidas cautelares e imponer sanciones, entonces tiene competencia implícita para dictar medidas correctivas. Si tiene competencia expresa para dictar medidas cautelares y para sancionar, entonces tiene competencia implícita para fiscalizar.

El tercero, el ejercicio de potestades discrecionales, asunto que no es respetado por la Contraloría y los órganos de control institucional. Discrecionalidad significa que la autoridad tiene la libertad de elegir un curso de acción de entre varias alternativas. Así, en el marco de unos parámetros determinados por la ley, la autoridad tiene varias opciones que elegir. No cabe iniciar un procedimiento sancionador por responsabilidad disciplinaria o por responsabilidad administrativa funcional por el simple hecho de que la autoridad no ha seguido el curso de acción (la alternativa) elegido como apropiado por el instructor del procedimiento disciplinario o por el órgano de control institucional.

Si la autoridad tiene discrecionalidad para tomar varios cursos de acción, es porque cada alternativa puede ser mejor o peor dependiendo de las circunstancias, circunstancias que dependen de la oportunidad, del mérito, de los recursos existentes, de la tecnología disponible, de la técnica aplicable, de los riesgos advertidos, de los factores económicos

o sociales presentes, etc. Estos factores no están en la norma jurídica. Es la autoridad responsable de adoptar la decisión discrecional la que debe evaluar dichas circunstancias caso por caso. Hay que respetar la discrecionalidad, que es distinta a la arbitrariedad. Si el instructor del procedimiento disciplinario o el órgano de control institucional se inmiscuye en esa discrecionalidad, se está arrogando una competencia de gestión que no le corresponde.

Existen muchos mitos con relación al *principio de legalidad*. Es importante tener claro lo que es el principio de legalidad para evitar tantos procedimientos administrativos disciplinarios.

RAMIRO DE VALDIVIA

Solamente quería agregar a lo dicho por Tania y lo que dice el doctor Gómez. Hacer recordar que existe esta premisa antiquísima: "La ignorancia del derecho no exime de su cumplimiento". De manera que no habría cómo encontrar una necesidad de conocer o no conocer el derecho, porque si ya está publicado en El Peruano, eso es suficiente y definitivo para que todos lo conozcamos y lo cumplamos.

En cuanto a norma fundamental, el artículo 38 de la Constitución nos dice que todos estamos obligados a respetar, cumplir y defender la Constitución; lo cual implica conocerla y estudiarla desde el inicio de nuestra formación en la educación básica. Tal como lo pretende el Art. 14 de la Carta Magna. Si uno comienza a estudiar la Constitución —por supuesto de acuerdo a la edad cronológica desde que ingresa al sistema educativo —, cuando llegue a la mayoría de edad debe ser un ciudadano a carta cabal, pese a que es una Constitución tan extensa. Recuerden: "La ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento".

RAMÓN HUAPAYA

Yo estoy pensando ese tema, coincidiendo con la idea de Hugo, que siempre somos un poquito más heterodoxos con esos temas.

El *principio de legalidad* se interpreta como un principio de literalidad. O sea que todo tiene que estar programado ya. Y hay que dejar de lado un poco eso. La legalidad es una legalidad programática en muchos casos, abre caminos discrecionales para el funcionario y servidor público, pero no se interpreta de esa manera, a veces se toma como un tema contable y eso está mal. Una cosa es una responsabilidad contable, numérica y otra cosa es una responsabilidad en la toma de decisiones administrativas. En la aplicación de políticas públicas, se está renovando el sistema de planeamiento estratégico, se ha renovado el sistema de inversión pública, se ha renovado el sistema administrativo de presupuesto, todo con un tema de resultados, sin procedimentalismo

y, de otro lado, se está pretendiendo aplicar responsabilidad como si fuera un juego de 'suma cero', lo cual es totalmente erróneo: eso tiene que desterrarse de una vez.
La literalidad funciona para los poderes, para el tema mercantil, pero no funciona para el derecho administrativo. De verdad, hay que reflexionar.

HUGO GÓMEZ

Con una modificación de la Ley del Procedimiento Administrativo General, acaecida en diciembre de 2016, se ha precisado que la prescripción de la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracción administrativa puede ser declarada de oficio. Antes de esta modificación, había autoridades administrativas que entendían que la prescripción solo podía ser alegada a pedido de parte y como mecanismo de defensa, mientras que otras sostenían que podía ser tanto de oficio como alegada a pedido de parte.

Conozco un caso en el cual el órgano de control institucional imputó como desviación de cumplimiento el hecho de que una autoridad, que tramitaba procedimientos sancionadores, había declarado de oficio la prescripción y por tanto había archivado varios procedimientos sancionadores en trámite. Era una interpretación válida de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Al cabo de unos años se cambió esta ley y se precisó que la declaración de la prescripción puede ser de oficio. Pero antes de diciembre de 2016, ¿era posible que una autoridad de oficio declarara la prescripción? En mi opinión, sí. Y eso no podía ser considerado como una falta administrativa. No puede ser una falta administrativa el tener una interpretación diferente, pero válida de la ley.

Si una norma es posible de ser interpretada de varias maneras, debe dejarse a la autoridad que adopte la interpretación que considere más apropiada. Es absurdo imputar como responsabilidad disciplinaria o responsabilidad administrativa funcional el hecho de que la autoridad eligió la interpretación que no le gusta al instructor o al auditor. Este absurdo lleva a que las autoridades no quieran tomar decisiones, lleva a la parálisis de la administración pública.

TANIA ZÚÑIGA

Hemos hablado en profundidad de las garantías procesales a nivel de discrecionalidad, y es una estimación subjetiva, pero no arbitraria. Es decir, no es bajo un parámetro elaborado por el órgano o autoridad para el momento, en un particular y determinado procedimiento, para un determinado sujeto de derecho, o sujetos de derecho y bajo un determinado contexto selectivamente.

Esto está establecido en la ley, es decir, la ley habilita el ejercicio discrecional. Indudablemente esto pasa luego por una revisión judicial de los actos administrativos y puede llegar incluso al TC en la medida que esto se canalice adecuadamente y tenga mérito.

Pero en todo momento hay un escrutinio, hay una evaluación, está sujeto a parámetros legales, está dentro del principio de legalidad. Se le permite a la autoridad pública, a la autoridad administrativa, dentro de varias opciones, todas válidas, todas justas, es decir, es decir efectuar una apreciación y estimación subjetiva que la ley permite expresamente. A eso justamente se refiere la evaluación sobre el pronunciamiento de la Administración, es decir, la revisión de los actos administrativos sea en sede judicial, constitucional o supranacional.

La autoridad debe justificar el aspecto de la motivación como un elemento comprendido en el ejercicio del debido proceso. El derecho de defensa exige que la administración deba justificar, deba explicar. Y hay una motivación interna y una motivación externa que ya lo ha explicado el TC, para indicar cuáles son los fundamentos de hecho, los fundamentos de derecho y que haya una subsunción adecuada.

Esta situación no está en los extramuros del Derecho; al contrario, está dentro; y esa es la justificación, la motivación, que debe estar presente en los actos y los pronunciamientos de la administración pública como autoridad que ejerce un poder público.

PERCY RAMOS (MODERADOR)

¿Se puede presentar una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 31131, que elimina el CAS?

RAMIRO DE VALDIVIA

En el Código Procesal Constitucional están detallados cuáles son los requisitos para que se presente y proceda una acción de esa naturaleza, de manera que quien se interese en tal asunto tiene que ver si lo que está pensando hacer se ajusta a lo que dice la Constitución y lo que dice el Código Procesal Constitucional.

TANIA ZÚÑIGA

Lo que sí es importante es ver el marco presupuestal y las necesidades de las entidades de la administración pública. Y decir si esta es una solución, o se pretende que sea una solución, creo que es importante al mismo tiempo evaluar cuáles son los efectos que se van a presentar en el corto plazo y en el mediano plazo frente a necesidades del sector público, es decir, no es solamente un debate de que proceda o no proceda una ley de esa naturaleza, sino también evaluar las consecuencias que puede tener en la organización del Estado y las necesidades de las entidades públicas para el cumplimiento de la finalidad pública.

Conclusiones de la mesa

Relatoría: Beatriz Tejada

- Se debe entender el empleo público como un derecho humano, derecho que consiste en el acceso a la función pública o a ser elegidos de manera directa o indirecta en funciones del Estado. Es un derecho que está en construcción judicial, principalmente, en los ámbitos del derecho laboral, administrativo y constitucional.

- El rol del Tribunal del Servicio Civil es el de garantizar el respeto a los derechos de defensa y debido procedimiento de los servidores civiles, en el marco de un proceso administrativo disciplinario, es decir, ejercer un rol de tutela del servidor civil que está siendo investigado.

- El precedente de observancia obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, que se pronuncia sobre la falta de negligencia en el ejercicio de las funciones, da un contenido a este concepto jurídico indeterminado, a efectos de garantizar el derecho de defensa de los servidores civiles.

- El criterio establecido por el Tribunal del Servicio civil referido al cómputo del plazo de prescripción del Procedimiento Administrativo Disciplinario derivado de informes de control, establece un nuevo plazo de prescripción no regulado por norma con rango de ley, vulnerando de esta forma el principio de legalidad. Asimismo, al establecer este criterio, el Tribunal del Servicio Civil actúa en un rol punitivo, alejándose de su rol garantista de los derechos de los servidores civiles.

- La mesa coincide en señalar que la emisión de un precedente de observancia obligatoria se debe dar como consecuencia del análisis de un caso concreto y no emitir acuerdos plenarios que contienen criterios jurídicos, en respuesta a numerosos casos similares.

- Los principales criterios de los tribunales judiciales en el empleo público son: el derecho de todo ciudadano a postular e ingresar a la función pública, ejercerla plenamente y a ascender en la carrera pública; derecho al trabajo y el derecho-principio de igualdad. Otro criterio importante es el entender a la carrera pública como un bien jurídico, según lo establecido en el artículo 40° de la Constitución Política de Perú.

- Estamos frente a una convencionalización del derecho público, por lo que las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos son vinculantes. En ese sentido, las autoridades y tribunales administrativos deben resolver con apego a éstas.

PANEL 6

HACIA UNA GESTIÓN POR RESULTADOS: TRABAJO REMOTO Y OTRAS OPORTUNIDADES DE LA PANDEMIA

27 de marzo

09:00-10:30 hrs.

Video

Pack participante

Expositores	Mercedes Iacoviello Sara Arobes Escobar Juan Carlos Pasco Herrera
Moderadora	María Del Carmen Panizzo
Relatora	Liliana Andamayo

Referencias de los expositores

Mercedes Iacoviello

Es consultora internacional, experta en gestión pública, licenciada en Economía, bachiller en Derecho por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Relaciones Laborales por la Universidad de Illinois. Es investigadora visitante del Centro de Estudios de Estado y Sociedad—CEDES— en el proyecto Travesía a la Innovación Pública. Cuenta con más de 20 años en la gestión de programas de recursos humanos y de asistencia en temas organizacionales en una variada gama de organismos públicos tanto de la función pública como desde el rol de la consultoría externa. También ha dirigido proyectos de consultoría y de investigación, ha publicado los resultados de varios de estos proyectos en libros y revistas argentinos y latinoamericanos, y ha dirigido programas de formación directiva de nivel internacional, conducido talleres participativos y reuniones de trabajo con materia de gestión pública en América Latina.

Sara Arobes Escobar

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con maestría en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Manchester. Cuenta con más de 24 años de experiencia de trabajo con entidades del sector público y privado, ha desempeñado diversos cargos de alta dirección. Ha sido

también consultora y gerente de proyectos. En los últimos años ha ocupado el cargo de secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y ha sido subsecretaria de simplificación y análisis regulatorio. Ha liderado proyectos con la Unión Europea, OCDE, la cooperación alemana, con el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. También ha sido docente de UPC, ESAN y actualmente es docente de Gestión Pública de la facultad de Gestión y Alta Dirección de la PUCP.

Juan Carlos Pasco Herrera

Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Máster en Corporate Compliance en ISDE Law & Business School y del EIS en España e ingeniero industrial y de sistemas por la Universidad de Piura en Perú. Tiene una experiencia de más de 18 años en temas de modernización, gobierno digital, integridad y gobierno abierto. En la actualidad, es el responsable de prevención de delitos en la empresa de petróleos de Perú, PETROPERU S.A. En los últimos años ha ocupado diversos cargos de responsabilidad como director general en temas de integridad y lucha contra la corrupción en los ministerios de Salud y de Educación, así como especialista en modernización del Estado en la Presidencia del Consejo de Ministros. Forma parte de la Red Académica de Gobierno Abierto, y es el coordinador en el Perú. Es profesor ordinario del departamento académico de Ciencias de la Gestión de la Pontificia Universidad Católica del Perú y docente de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico.

Ponencia de Mercedes Iacoviello

Muchas gracias por la presentación y por la invitación. Voy a compartir con ustedes algunas reflexiones en relación con este título que nos han propuesto y lo voy a hacer en relación con una publicación reciente que realizamos con mis colegas Noemí Pulido y Mercedes Llano, quienes me acompañan en el CEDES. El año pasado se editó un libro electrónico de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y contribuimos con mis colegas con una reflexión, cuyo título fue: *Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública*.

Me parece que va muy a tono con la propuesta del título del panel, así que me voy a referir a algunas ideas que están contenidas en este trabajo y a otras que han surgido después.

Quiero compartir algunas imágenes al respecto. Al comienzo de la pandemia se empezaron a escuchar voces optimistas respecto de plantear la ventana de oportunidad

que supone haber sido catapultados a la virtualidad todos nosotros. Cuando hace un año en Buenos Aires se decretaron las medidas de aislamiento obligatorio generalizado, la Fase 1, pocas personas sabían manejarse en estos medios y ahora estamos todos muy habituados al espacio de estos cuadraditos del *Zoom*, del chat, las preguntas y ese tipo de cosas. Eso no sucedía hace doce meses para la generalidad de la población. Pero estas miradas futuristas a veces se han presentado incluso como una desgracia con suerte. Nos pasó y, a partir de esto, podemos poner en acto toda la potencia que tenían las tecnologías de la información y la comunicación. Siendo una gravedad muy fuerte esta crisis sanitaria, económica y social planetaria, no me parece que corresponda en poner en foco en tomarlo como "menos mal que sucedió". Pero dado que sucedió, veamos cuál es la proyección que tenemos hacia adelante. Eso me parece un ejercicio muy interesante.
Si miramos el sesgo que habitualmente tiene la mirada futurista, vemos que se proyecta lo ya conocido. Si ustedes miran estas imágenes, algunos las podrían interpretar como: "Ah, ¡qué bien! En los años 60, en los Supersónicos ya se avizoraba la realidad de hoy." Sin embargo, sigue estando la mujer en la casa, quien está teletrabajando es solamente el señor de la casa y no aparece en esa fantasía futurista, la Internet. Lo que hay es lo mismo que ya había en ese momento, pero trasladado por la televisión: la tele consulta. El mismo ejercicio a través de la pantalla que era la tecnología que se interpretaba como que iba a ser la que pudiera con todo, cuando en realidad lo fuerte aquí ha sido la Internet, el poder compartir conocimiento a través de esta red de redes. Eso no aparece en esos ejercicios futuristas. Por eso tenemos que tener cuidado cuando proyectamos de aquí hacia adelante, porque intentamos mirar cincuenta años hacia adelante pero seguramente arrastramos sesgos previos.

El tema es que sí o sí tenemos que comenzar pensando ¿de dónde partimos? La realidad es que, si vamos a pensar en la nueva normalidad, más vale que empecemos pensando cuál es la anormalidad en la que vivíamos. En muchos sentidos, no era una normalidad muy virtuosa. La gestión pública estaba atravesada por un montón de problemas que tienen que ser atendidos y que todavía tenemos pendientes.

Entonces, si nos vamos a limitar a incorporar tecnologías de la información y la comunicación para informatizar lo que ya tenemos, lo que vamos a lograr es replicar estas enormes filas de personas esperando, pero en sentido electrónico. Ha sucedido con la gestión de la pandemia: personas tecleando desesperadas toda una tarde para intentar conseguir un turno de vacunación para adultos mayores. Entonces, cambiar colapso físico por colapso electrónico no es una solución. Lo que tenemos que hacer es revisar el modo que tenemos de acercarnos a lo que se propone en el título del panel: ¿Cómo podemos orientarnos realmente a resultados? Necesitamos que lo que hagamos realmente esté pensado en función de las necesidades reales y concretas de la ciudadanía.

Entonces, ¿cuál es la proyección? Esta es nuestra línea de base, por supuesto que no es toda la administración. Hay muchas diversidades al interior, incluso de cada administración nacional. No solo dentro de la región, dentro del planeta, sino hacia el interior de cada país hay distintos segmentos más o menos profesionalizados, más y menos organizados, más y menos eficientes, pero esto existe. Entonces, ¿a dónde podemos llegar? En el artículo que escribimos, lo que nos propusimos fue pensar en términos de tres escenarios alternativos que van a estar reflejados en tres imágenes que presentaré a continuación.

- **La nueva normalidad convencional**

Por la pandemia y por las medidas de aislamiento no queda otra opción que utilizar al máximo las tecnologías de la información y la comunicación. Pasamos catapultados al teletrabajo en las oficinas públicas, y cuando termina el aislamiento y pasamos luego a ciertas medidas de distanciamiento social, y cuando empiezan a funcionar un poco los transportes públicos y demás, volvemos a lo mismo de antes, pero con cierta distancia: tapabocas, alcohol en gel y, al final, estamos en el mismo mundo, quizás con sillas un poco más ordenadas. Esa sería la normalidad convencional.

Esto se ha visto: momentos de aislamiento total llevaron a que, por ejemplo, en el servicio de salud se admitieran las recetas electrónicas en todos los seguros médicos. Pero cuando empezó a haber más movilidad: “Ahora que se puede viajar, tráigame la receta en papel”. Sí, ya podíamos hacerlo electrónico, pero era una excepción. Era solo el momento en el que estábamos debido al colapso por el aislamiento total. Entonces esto es un escenario muy posible, que esta ventana de oportunidad no la terminemos de aprovechar y por nuestra propia necesidad de volver a lo de antes, a lo conocido, terminemos regresando a lo mismo de antes, pero con las medidas que se plantean para pilotear la pandemia.

- **La nueva normalidad anómala**

La segunda es la alternativa Orwelliana, una visión de nueva normalidad anómala. Parece como de ciencia ficción, pero aparece muy presente en la ciudadanía. Hay grupos que, ante la situación tan planetaria de crisis total, han hecho eco de un reflejo de protección: “Esto no es verdad. Esto es un invento de no se sabe quién, una acumulación de poder en algún lugar, del cual se hacen eco los gobiernos porque les conviene y aparte estos son los laboratorios…”

Una especie de “conspiranoia”, una mezcla de conspiración y paranoia, que crea una imagen curiosa: “Esto es para que después con la vacuna nos implanten un chip”. Lo que estoy diciendo circula en las redes sociales, incluso en segmentos muy educados de la

población. No es ciencia ficción completa, porque está arraigado en una desconfianza hacia los sectores políticos dirigentes y al sector público, que lamentablemente ha alimentado a este gran rechazo de la ciudadanía, agravado por las malas gestiones durante la pandemia. Ha sucedido prácticamente en todos los gobiernos y todos los espacios donde hubo aprovechamiento, abuso del poder público para tener acceso a las vacunas, que hoy es un recurso tan escaso, y con una gestión tan difícil y compleja.

Entonces esta imagen hacia afuera, esta conspiranoia, termina teniendo un reflejo también hacia dentro en un rechazo al teletrabajo como una medida de explotación laboral, donde los funcionarios públicos van a ser monitoreados desde algún centro de comando donde estén mirando con una cámara lo que están haciendo.

En muchos países, se desplegaron negociaciones laborales para plasmar en documentos los derechos y las restricciones que podía haber, porque los funcionarios tenían que estar poniendo incluso sus propios recursos durante los primeros meses de la pandemia. Utilizaron dispositivos propios para hacer su trabajo público. Hubo un montón de situaciones complejas, pero que terminaron con la discusión planteada desde ese lugar: los derechos de los trabajadores. Eso es algo que nos preguntamos en nuestro trabajo, cuál es el modo de pasar del concepto del teletrabajo al de teleservicio, porque lo que pretendemos que suceda es el tercer escenario virtuoso.

• La nueva normalidad virtuosa

Creemos que debemos encaminarnos a una nueva normalidad, donde podamos plasmar todos estos proyectos, estos intentos y caminos a medio andar de un servicio público que realmente sea cibernético y profesional, orientado a la ciudadanía y adaptado a las posibilidades de recepción de la ciudadanía.

Yo no puedo tener la pretensión de lograr servicios sofisticados, con luz azulada de fondo y todos los íconos futuristas y demás, cuando tengo segmentos de la población que no tienen acceso a Internet. Tengo que tener previsto cuáles son los canales digitales, cuáles son los canales presenciales y físicos, dónde tener espacios de atención para aquellos que no tienen acceso y, aparte, cómo sortear la accesibilidad, que es fundamental en los tiempos que corren. La multicanalidad es ineludible.

• Reflexiones finales

Si uno quiere que ese último escenario sea el real, el que refleje a nuestras administraciones públicas, tenemos que trabajar sobre las deudas pendientes: las viejas anomalías,

lo que nos llevaba a que la foto inicial no fuera del todo maravillosa. Lo que ahora queremos transformar a través de las tecnologías de información y comunicación, son administraciones que han tenido históricamente muchas dificultades para responder a las demandas ciudadanas.

Buscamos generar las condiciones para que nuestras administraciones puedan hacer esta transición a una administración cibernética. Empezamos a pensar en diseños sofisticados y tecnologías de gestión de cómo solucionamos y de qué competencias requieren y demás. Y resulta que lo estamos aplicando en administraciones donde tenemos apellidos repetidos en la misma institución, personas de la misma familia que han accedido por cercanía al empleo público, tenemos designaciones de confianza hasta niveles medios e incluso bajos en la jerarquía de la organización.

Tenemos un montón de problemas pendientes en la organización. Ese "dinosaurio en el *placard*", la imagen del dinosaurio del texto que escribió Juan Carlos Cortázar (seguramente en algún otro panel habrá alguna referencia a ese asunto), esos temas pendientes históricos de falta de eficiencia y equidad y transparencia en el Estado los vamos a tener que abordar junto con todo lo demás, no hay vuelta atrás.

¿Qué hacemos para tener administraciones que se ajusten al perfil requerido para que el escenario sea el tercero y no los dos anteriores? Para que la ciudadanía reciba buenos servicios hacia adentro, la gestión de las personas tiene que estar aceitada y ajustada para producir desde las competencias de los equipos de colaboradores públicos y que sean motivados para poner todas esas competencias en acción. No hay recetas, no hay manera de hacer directivas generales. De hecho, la experiencia que acumulamos como comunidad a través del estudio de la gestión pública en muchos años de seguimiento de los servicios civiles, proyectos del BID, de la cooperación española, del CLAD y demás, es que no hay una receta única y que también toda recomendación que se haga tiene que tener en cuenta el punto de partida.

Esta imagen inicial que planteé, ¿cuánto de eso hay realmente en una administración? Es fundamental. Si yo tengo una institucionalidad muy baja, no puedo plantearme ejercicios sofisticados o reglas tortuosas que al final terminan siendo sorteadas o eludidas. Esto es una realidad en toda América Latina y ha sucedido en Perú, ha sucedido en Argentina también. No estoy diciendo los dos de afuera, sino viviéndolo en la administración propia.

Recojo aquí tres grandes líneas de aprendizaje que hicimos en este seguimiento a los servicios civiles. Primero: cuando la institucionalidad es baja, media o alta, no importa dónde estemos, trabajar sobre el segmento directivo es fundamental y es muy relevante. La experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú ha sido muy valorada en toda la región y fuera de la región, en la OCDE también, como un ejercicio o una práctica

para establecer masa crítica de competencias que permitan luego ser aplicadas en la práctica concreta de los servicios públicos. No en inventar sistemas que apliquen luego a toda la administración, sino que tengan impacto en políticas prioritarias. Con el Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina hubo también alternativas parecidas en los servicios civiles en países angloparlantes. Entonces, esta tradición anglosajona de los *seniors executive service*, todo esto tiene que ser retomado para abordar la construcción de competencias sin tener que entrar a tallar sobre la gestión del empleo público en su totalidad.

Segundo, aun cuando construya cierta institucionalidad y diga: "Qué bueno, ahora ya estamos mejor, nos miran con más cariño, tenemos recursos y demás", la solución *café-para-todos* suele tener problemas, tuvo problemas en todos los países donde se trató de implementar. Entonces hay que tratar de alejarse lo más posible y reconocer la diversidad. No pretender uniformizar, sino reconocer la diversidad, mantener las soluciones creativas que se diseñen y atender a esas diversidades.

Y, por último, trabajar sobre el sistema de gestión de competencias, que no tiene que ser un ejercicio sofisticado, sino aprovechando herramientas que están disponibles. El CLAD logró establecer una guía de competencias laborales que ha sido acordada con los gobiernos de la región. Está pensada muy en el contexto latinoamericano y es una herramienta interesante para trabajar incluso a nivel de instituciones; no hace falta que sea una política nacional. Puede ser una herramienta para utilizar por los propios directivos al interior de una institución.

Una última reflexión. Tengamos cuidado que al hablar de teletrabajo desde la gestión pública, nos estemos mirándonos el ombligo, pensando solo al interior del Estado. La preocupación por el teletrabajo siempre debe estar alineada con pensar en un servicio público. A esto nos referíamos con teleservicio. Para llegar a la ciudadanía con accesibilidad, con la eficiencia, aprovechando todo el potencial de las tecnologías. ¿Cómo hacemos para organizar el trabajo de la administración? ¿Qué cosas tienen que ser remotas? ¿Cuáles no? ¿Cuáles no tiene sentido que sean remotas? ¿Cuáles no pueden ser remotas, porque el ciudadano lo requiere en otro formato? Y con mirada abierta y no volviendo a soluciones, como decía antes, de *café-para-todos* en este tema de incorporación de tecnologías de la información y la comunicación para atravesar el "durante" de la pandemia, que va a ser largo, y la post-pandemia.

Hasta aquí mi reflexión y muchísimas gracias por el espacio.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Aguerrevere, G.; Amaral, N.; Bentata, C. y Rucci, G. (2020 abr). "Desarrollo de habilidades para el mercado laboral en el contexto de la COVID-19". *Políticas sociales en respuesta al Coronavirus.* BID. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desarrollo-de-habilidades-para-el-mercado-laboral-en-el-contexto-de-la-COVID-19.pdf

Alaimo, V.; Chaves, M.N. y Soler, N. (2019). *El futuro del teletrabajo en América Latina y El Caribe: ¿cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital?.* BID. División de Mercados Laborales. https://publications.iadb.org/es/el-futuro-del-trabajo-en-america-latina-y-el-caribe-como-garantizar-los-derechos-de-los-0

BBC News Mundo (2019 may 7). "El impacto de que un algoritmo mida nuestra productividad en el trabajo (y pueda despedirnos)". https://www.bbc.com/mundo/noticias-48167975

Berg, J.; Furrer, M.; Harmon, El.; Rani, U. y Six Silberman, M. (2019). *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital* [Resumen ejecutivo]. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645887.pdf

Cañigueral, A. (2019). *El mercado digital a debate: Plataformas, Trabajadores, Derechos y Workertech*. COTEC. https://cotec.es/proyecto/el-mercado-digital-a-debate-plataformas/ba4b224d-315e-4c60-ab7c-f19f2c295320

CLAD (2016). *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Bogotá. Colombia. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf

CLAD (2020 oct 8). *Carta iberoamericana de la innovación en la gestión pública. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado*. Andorra. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf

De Stefano, V.; Aloisi, An. (2018). *European legal framework for digital labour platforms.* Luxembourg: European Commission. https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3281184_code2428967.pdf?abstractid=3281184&mirid=1

Decreto de Urgencia 026-2020. Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional (2020 mar 15). Perú. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566447/DU026-20201864948-1.pdf

Equipos Consultores (2020 mar 27). *El mundo del trabajo no perdona.* [Montevideo]. https://equipos.com.uy/wp-content/uploads/2020/08/Trabajo-y-COVID-19_EquiposConsultores-1.pdf

Levy, D. (2020). *¿Cómo enseñar con Zoom?: Una guía práctica para motivar a tus estudiantes y ayudarlos a aprender.*

Maxwell, J.; Pavón, F. (2019 oct 3). Consejos sectoriales para promover la adopción de tecnología. *Factor trabajo*. BID. División de Mercados Laborales. https://blogs.iadb.org/trabajo/es/consejos-sectoriales-para-promover-la-adopcion-de-tecnologia/

Messenger, J.C. (2019). *Telework in the 21st century: an evolutionary perspective*. Geneva. (The ILO future of work series). https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781789903744/9781789903744.xml

Messenger, J.C. (2017). *Working anytime, anywhere: the evolution of telework and its effects on the world of work*. OIT. (IUSLabor 3/2017). https://www.upf.edu/documents/3885005/140470042/11.Messenger.pdf/97d66c02-0edf-5fd8-2b29-7300017d47c0

Monterroso, A. (1959). “El dinosaurio”. *Obras completas.*

OIT (2016). *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas* [Resumen ejecutivo]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534522.pdf

Orwell, G. (1948). *1984*.

Pulido, N.; Llano, M. y Iacoviello, M. (2020). Del teletrabajo al teleservicio: entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública. *La Administración Pública en tiempos disruptivos*. Buenos Aires: AAEAP. https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-AAEAP.pdf

Ripani, L. (2020 mar 24). Coronavirus: un experimento de teletrabajo a escala mundial. *Factor trabajo*. BID. División de Mercados Laborales. https://blogs.iadb.org/trabajo/es/coronavirus-un-experimento-de-teletrabajo-a-escala-mundial/

Xataka (2018 nov 6). Mi jefe es un algoritmo. Entrevista a Marta García Aller. *Captcha*. 1(6). https://www.xataka.com/xataka/mi-jefe-algoritmo-asi-como-inteligencia-artificial-plantea-nueva-revolucion-industrial-captcha-1x06

Ponencia de Sara María Arobes

Voy a hacer la presentación “Hacia una gestión por resultados: Trabajo remoto y otras oportunidades de la pandemia”.

- **Adecuación y suspensión**

Quiero remontarme a un año atrás aproximadamente, cuando el 15 de marzo se decretó la emergencia sanitaria y se dictaron una serie de medidas para que, entre otros, el sector público hiciera trabajo remoto, salvo en unas excepciones. Esa situación implicó un gran reto. Los diversos ministerios, los sectores, los gobiernos regionales se preguntaban: “¿Cómo hacemos?, ¿cómo seguimos trabajando?, ¿cómo seguimos funcionando?, ¿qué pasa con la atención a los ciudadanos?, ¿qué pasa con brindar una serie de servicios?”

Tuvimos niveles de adecuación y de suspensión de actividades. Por ejemplo, la atención directa a los ciudadanos y, en el caso de la Secretaría de la Gestión Pública, tuvimos que suspender la atención en las plataformas MAC.

Y esta adecuación fue compleja porque carecíamos e ignorábamos las herramientas disponibles. Tuvimos que recurrir a una serie de plataformas como el *Zoom, Google Meet*, videollamadas a través de *WhatsApp* para tener reuniones. Esta era una medida que surgió de un día para otro. De pronto los servidores y directivos iban a trabajar desde su casa y había que organizarse. Y pensando no solo en la incidencia en el Poder Ejecutivo, sino en el ámbito regional y municipal esto definitivamente tuvo una gran afectación para los servicios a los ciudadanos y la propia gestión de los gobiernos locales y regionales, por la gran disparidad en términos de acceso a tecnología, al equipamiento que se necesita para el trabajo remoto.

Quiero resaltar la definición de trabajo remoto que se dio en el Decreto de Urgencia 026-2020: “Una prestación de servicios subordinada en un espacio físico distinto del centro de trabajo”. Tenemos una definición en el marco de una emergencia que implica realizar

este trabajo fuera del centro de trabajo y —un aspecto importante— siempre que la naturaleza de las labores lo permita.

La gran pregunta es: ¿Qué tipo de labores pueden ir a trabajo remoto y cuáles no? Eso lo voy a comentar en unos momentos; pero, un año después, tenemos diversas discusiones, diversas voces que preguntan si el trabajo remoto va a ser una nueva modalidad de trabajo en el sector público. Y también si va a ser voluntario u obligatorio, porque puede generarse una serie de conflictos en términos de derechos de los trabajadores, las condiciones, el uso de la infraestructura y el equipamiento personal.

Hay una serie de aspectos que se tienen que definir en términos de si vamos a migrar, al menos un determinado grupo del sector público, y llevar a cabo el trabajo remoto o el teletrabajo. Y eso va implicar la adecuación del marco regulatorio, el desarrollo de una serie de instrumentos y capacitación a directivos, porque vamos a encontrar una serie de brechas y deficiencias con relación a cómo trabajamos desde nuestra casa, cómo nos conectamos con nuestros equipos, cómo seguimos atendiendo las demandas de los ciudadanos y cómo se van a brindar los servicios a los ciudadanos. En ese sentido, creo que es importante resaltar que el servicio al ciudadano depende mucho del acceso. No podemos excluir a un grupo de ciudadanos, a un gran sector de la población que no tiene acceso a los servicios digitales o respecto a los cuales el acceso a este servicio se hace sumamente gravoso. Entonces, el trabajo remoto o el teletrabajo en el ámbito del sector público requiere una gran reflexión.

Uno de los grandes retos que nos dejó el trabajo remoto es cómo organizamos el trabajo. Eso implicó una serie de análisis respecto a las funciones, a qué tipo de órgano somos, si somos un órgano de asesoría, si somos un órgano que presta servicios directamente a los ciudadanos, si somos órganos administrativos dedicados al archivamiento de documentos. Entonces, para efectos de una gestión por resultados era sumamente importante poder identificar el tipo de funciones, productos y servicios. Y toda esta dinámica de mejorar la productividad del sector público está alineada con la gestión del rendimiento que viene implementando SERVIR.

Lo que pudimos identificar después de este año, revisando experiencias comparadas de otros países y algunas publicaciones del Banco Interamericano, es que hay determinadas condiciones para el trabajo remoto.

- **Condiciones para el trabajo remoto**

La primera condición, como ya lo mencioné, es tener claras las funciones, productos, servicios y canales. ¿Todas las entidades públicas pueden hacer trabajo remoto? No

necesariamente. ¿Todos los órganos de las entidades públicas? Tampoco, porque nuevamente tenemos que analizar el tipo de funciones, el tipo de servicios y productos que brinda. Hay que diferenciar entre aquellos que brindan servicios prestacionales directamente a los ciudadanos. En ese sentido, habrá que hacer una evaluación y verificar si los ciudadanos pueden acceder a estos servicios y cómo pueden acceder y una evaluación de los canales.

También es importante, para el trabajo remoto actual y futuro, las habilidades del directivo público. En diversas reuniones de trabajo que tuvimos con diferentes funcionarios de las entidades públicas notamos algunas debilidades en términos de asignación de tareas y comprensión de las funciones que realizan. Eso es muy importante, porque si el directivo público no tiene claridad respecto a qué tipo de funciones o qué tipo de productos y servicios tiene que brindar, tenemos un gran problema para efectos del trabajo remoto.

A ello se le suma una buena organización y distribución del trabajo y las tareas; la claridad en las funciones, productos y servicios que brinda determinado órgano; si son servicios que proveemos al interior de nuestra entidad pública o dentro de la administración pública, o son servicios que van directamente al ciudadano. Esta revisión y este análisis es sumamente importante para el trabajo remoto.

Igual de importantes son el seguimiento, monitoreo y evaluación del desempeño. Esto va de la mano con una gestión por resultados. Identificando los productos y los servicios, el directivo y su equipo pueden organizar el trabajo y pueden empezar un seguimiento y monitoreo para verificar si estamos logrando los resultados que esperamos. Eso implica contar con reportes de avances y las reuniones virtuales a partir de aplicativos.

Al comienzo de la pandemia hubo muchos problemas, porque las entidades públicas se demoraron muchísimo en poder comprar los paquetes de las aplicaciones. Yo estoy segura de que a muchos de ustedes les ha pasado que accedíamos a este tipo de aplicativo gratuitos y teníamos problema con el tiempo; o de pronto empezábamos a utilizar una serie de aplicativos diferentes que no eran homogéneos dentro del ámbito de nuestra misma entidad o del Poder Ejecutivo. Esa es una debilidad porque otros países adoptaron una única plataforma para reuniones y sesiones de trabajo.

Otra condición es el equipamiento y la infraestructura. Para hacer trabajo remoto, una condición es tener acceso a equipamiento e infraestructura. No todo el personal, los profesionales o los servidores tienen el equipamiento necesario o la conectividad necesaria para realizar el trabajo remoto y participar en reuniones virtuales.

La implementación del trabajo remoto también implica que desde las oficinas de recursos humanos se emitan directivas claras. Enfrentamos la emergencia desprevenidos y poco

preparados para ir al trabajo remoto. Había demasiadas preguntas, inquietudes de los trabajadores: ¿Cómo nos van a evaluar? ¿Qué pasa si no puedo hacer trabajo remoto? Esto implica una evaluación, un análisis, respecto a qué tipo de órganos, que tipo de actividades se pueden llevar a cabo vía remota.

Y un aspecto clave es el soporte digital, tener toda la infraestructura digital para llevar a cabo el trabajo remoto. Sobre el trámite documentario, también hemos tenido casos en que llevábamos a cabo el trabajo en nuestras casas y al momento de poder reenviar el documento o el expediente teníamos que hacerlo en físico. Una condición fundamental es contar con un trámite documentario interconectado, un trámite documentario digital que nos permita la firma digital. Estas son condiciones para el trabajo remoto a partir de toda la experiencia del año pasado, de todo lo que hemos podido recoger en la revisión también de experiencias comparadas. Si queremos migrar o queremos que un porcentaje, un grupo, del sector público pase a un trabajo remoto es importante tener claridad sobre lo que implica.

Y también creo que es importante este aspecto: la desconfianza con relación al trabajo remoto, esta cultura de tener a las personas en las oficinas en sus escritorios, si están trabajando o no están trabajando. Había una percepción de que las personas que estaban haciendo trabajo remoto probablemente no estaban trabajando y básicamente eso implica un cambio de cultura y está vinculada a la gestión por resultados. Lo que el directivo público tiene que exigir son resultados. ¿Qué resultados? Programar las actividades y con su equipo evaluar qué resultados han alcanzado. Tiene que ver con las habilidades y la organización del trabajo. Como pueden ver, hay personas que flotan, que están en su oficina y parece que trabajan, pero realmente no trabajan. No hay una buena productividad.

Podemos tener un grupo de personas que trabaja en diferentes lugares, en un café o desde su casa, pero si hay un buen rendimiento, si hay productividad, lo que al final nos interesa son los resultados y los productos alcanzados. Se tiene que romper esta cultura y esta desconfianza que hay en el lugar donde trabajamos.

- **Oportunidades y beneficios**

¿Qué oportunidades y beneficios nos trae todo este contexto de la pandemia en el trabajo remoto?

En primer lugar, ha acelerado la digitalización de procesos, servicios y procedimientos. Nos ha obligado, con todas estas necesidades para atender a los ciudadanos. Para efectos de la gestión interna ha acelerado todo un proceso de digitalización y eso es positivo en el marco de la pandemia. Acelerar los cambios de los trámites que realiza el ciudadano,

si solo tenemos un canal virtual y no hay una atención oportuna o no hay una buena organización de la recepción y la atención de los ciudadanos, vamos a generar una suerte de cola digital.

Es importante tomar en cuenta cómo organizamos los servicios digitales y al interior de la gestión interna también. Para gestionar necesitamos una serie de procesos que estén digitalizados y, obviamente, el reconocimiento y el uso de la firma digital. En caso contrario, lo que vamos a tener nuevamente es una suerte de trabajo mixto entre el trabajo remoto y el trabajo presencial, y perderíamos mucho tiempo por una firma presencial o visar los documentos en la oficina, etcétera.

El trabajo remoto también nos ha permitido identificar actividades o funciones que no son esenciales, que no aportan valor público. En consecuencia, se les puede sustituir, eliminar o repensar las funciones, productos y servicios que deben brindar a la entidad.

Innovación y transformación de los servicios. Tuvimos el caso de un programa, Cuna Más, que a partir del trabajo remoto empezó un proceso de revisión y de innovación de los servicios para sus beneficiarios. Pensaron: ¿cómo me transformo?, ¿cómo empiezo a buscar alternativas y soluciones innovadoras para convertir mis servicios y poder seguir llegando a mis usuarios y beneficiarios?

Con relación al trabajo remoto también se habla mucho del ahorro que le puede generar al Estado en alquileres y gastos generales. Yo resalto que es un ahorro relativo, porque cuando el trabajador está en su casa incurre en una serie de gastos: el gasto del Internet, el uso de sus propios equipos, electricidad, entre otros. Las regulaciones del teletrabajo tienen mecanismos para reconocer estos gastos o iniciativas como la de reducción de impuestos. Para el trabajo remoto o el teletrabajo lo que se tiene que evaluar es el tipo de marco y cómo se va reconocer estos gastos, porque en caso que se adopte el teletrabajo como una modalidad para el sector público, no es necesariamente un ahorro para el Estado. Debe definirse cómo se van a reconocer estos gastos y cuál va a ser el ámbito de aplicación del teletrabajo.

El principal beneficio para el servidor ha sido el ahorro en transporte y tiempo de traslado. En el caso de Lima, es terrible la congestión, la cantidad de horas que se pierden en transporte. Digamos que eso ha implicado un ahorro para el servidor. También es un beneficio el poder conciliar el trabajo y la vida familiar, pero la pregunta que nos tenemos que hacer es si esto va a ser sostenible, y si el servidor está a gusto de seguir compartiendo el trabajo con la vida familiar. Por eso, al inicio yo ponía la interrogante de si el teletrabajo debe ser obligatorio o voluntario. Hay muchas aristas que se requieren analizar.

En términos de la gestión por resultados, creo que esta crisis ha sido un aliciente para ordenar el trabajo en muchas áreas, pero aun con trabajo remoto, con teletrabajo o con trabajo presencial los directivos públicos tenemos la obligación de organizar nuestra gestión y nuestros equipos para tener una gestión de resultados. En ese sentido, en la Secretaría de Gestión Pública estamos desarrollando un sistema de indicadores de desempeño en determinados servicios que prestan las entidades. Esto nos va a permitir impulsar la gestión por resultados y evaluar qué entidades vienen brindando servicios de calidad.

Con eso termino, muchas gracias.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Ponencia de Juan Carlos Pasco

Lo primero efectivamente es agradecer a la ENAP y a SERVIR por este congreso. Tengo el gusto de participar además con dos personas que estimo y respeto. Es realmente un gusto.

- **Desafíos y oportunidades de la gestión por resultados**

Estamos en pandemia y, por tanto, en situación de crisis. En algún momento vi una presentación donde un expositor planteaba en chino: "Crisis: peligro más oportunidad". Parece que los ciudadanos chinos la tienen muy clara. Efectivamente, donde vemos un problema también podemos ver una oportunidad. Creo que es un marco que ayuda a enfocar este panel.

- **¿Cómo se va a mover la demanda de los servicios públicos en la administración pública?**

He revisado diversas investigaciones al respecto y la salud ha tomado un nivel preponderante, pero ahí viene el vínculo con el panel. No es solo la salud, que obviamente todos estamos tratando de cuidar y nos preocupa ahora más que nunca; sino cómo —so pretexto de pensar en el ciudadano que cuida su salud, que toma medidas— nuestros servicios públicos van a ser demandados y, luego, cómo se deben adaptar a esta nueva realidad, sea como ahora que todavía estamos en época Covid, y también en la época del post-Covid. De hecho, yo esperaría que aprendamos.

Ojalá que, pasada esta pandemia, ya tengamos controlado este tema. Que no volvamos al 2020 y que nos digan "otra vez ven y presenta tu papelito" ¡Ya no! Más bien, el rol de la Secretaría, y de todas las instancias rectoras, debería ser "no volvamos al pasado, si hemos ganado un terreno, hagamos que eso quede allí y construyamos sobre esa base." Es tiempo de repensar en nuestras instituciones, no solo cómo ha cambiado nuestro trabajo, sino cómo han cambiado las necesidades de los ciudadanos. Tenemos un ciudadano que también ha sufrido como todos nosotros de estos problemas, probablemente todos hemos aprendido

cosas, todos hemos tenido que adaptarnos y eso tiene que quedar plasmado en los servicios públicos. Esto no puede ser un volver a 2020, tiene que ser un 2021 en adelante.

La oportunidad es volver a mirar nuestros servicios públicos con las tecnologías, con la información, con el ciudadano y la gestión por resultados. No podemos hablar de una gestión por resultados que genera valor público, que alinea los objetivos a ese logro para el cual existimos, sin poner al ciudadano adelante.

- **Las nuevas palabras**

En esa lógica, está la transformación digital como una de las partes. Más de uno debe haber visto ese meme donde decía: "¿Qué llevó a la entidad al cambio en los servicios? ¿Fue la decisión de los directivos? ¿Fue de los supervisores? ¿Fue del área de tecnología? ¿O fue la pandemia?" Y todos decían que era la pandemia. ¿Y por qué?

Yo recuerdo que en mi época en la Secretaría de Gestión Pública ya tenía el *token* digital. RENIEC entregaba los *tokens*. Y casi todos felices, aunque algunos lo tomaban algo preocupados. Es más, me fui de la Secretaría y tuve que devolver el *token* y no pasó nada, nunca tuvimos un servicio digital realmente montado.

En la empresa donde ya estoy desde 2018, me dieron un *token* porque ya estaba listo el servicio del sistema de trámite, la plataforma digital; pero nadie la quería usar o muy pocos la usaban. Obviamente la decisión de las gerencias era obligatoria. Pero todo toma su tiempo en el Estado —a veces mucho más de lo que quisiéramos—. Llegó la pandemia, otra vez estaba en mi cajoncito la firma digital; y por motivos de salud y cuidados de la familia, salimos cerca de Lima al fundo de la familia de mi esposa. El gerente general dijo: "Se aplica desde abril la firma digital y se aplica". Fue *manu militari* y se vio que se podía hacer, pues todo el mundo se adaptó. Tuve que volver a Lima, nos dimos cuenta de que ya había vencido el certificado, tuvimos que actualizarlo y ahora soy súper feliz, porque poniendo dos cosas rapidísimas, firmo temas sin importar la hora que sea. El punto es que ya nos adaptamos a eso, ya es fácil, en verdad rompimos el tabú. Igual la plataforma digital de recepción de documentos. Igual gestiones de intranet. Todo estaba allí y no lo usábamos, ahora la transformación con la pandemia nos ha llegado a todos y yo lo veo como algo muy positivo. No deberíamos volver.

En ese sentido también, aplicamos nuevos términos. Ya se habló del trabajo remoto y el teletrabajo o seguramente vamos a migrar al teletrabajo porque era lo primero que había, pero era difícil implementar en el corto tiempo que teníamos en la pandemia.

Pero también está el *reskilling*, esta lógica de reciclaje de profesionales. Yo ya tenía este conocimiento, pero tengo que usarlo ahora en otros espacios, en otros marcos

tecnológicos y me voy adaptando. El *upskilling* contiene todos estos conocimientos adicionales que hemos tenido que adquirir para hacer nuestro trabajo. Entonces, todo lo tenemos que hacer, esto se vincula también con temas de capacitación, sean competencias o ya temas mucho más de profundidad. Tenemos que trabajar nuevas herramientas si queremos lograr nuevos resultados, pues hay que hacerlo y hoy la gente creo que está mucho más abierta que antes al cambio, porque lo vivimos y eso no es menor en el Estado.

Y otro término es el *virtual model working*, porque no es solo tener la computadora, Internet, estar sentados y tomarse un café mientras estamos trabajando; sino también todo el resto del modelo del marco de trabajo. Antes llegábamos y abríamos nuestra oficina, nos sentábamos, prendíamos la computadora, revisábamos nuestros e-mails y todo el resto estaba en nuestro ámbito.

Pero ahora los archivos tienen que ser digitales, tienen que estar en la nube; las comunicaciones, que no solo son el mail y demás que antes lo hacíamos *face to face,* ahora lo tenemos que hacer a través de una plataforma. Y ojalá sea trazable, porque si no: "¿Cuándo me dijo esto? Yo sé que me lo dijo, pero ¿dónde está?" Y hay herramientas para ello, todo ese conjunto de otras decisiones y herramientas que hemos tenido que asumir en el corto plazo. Eso demuestra que teníamos la capacidad de afrontar el cambio, pero no dimos el siguiente paso.

En ese sentido también, ¿cómo ha cambiado nuestra forma de pensar frente a la vida, frente a nuestro trabajo, nuestra familia? Y cómo ello como persona, finalmente somos todos servidores públicos, somos personas, cómo nos está permitiendo migrar de una manera diferente el futuro, cómo afectará esto al modo en el que diseñamos, comunicamos, construimos o ejecutamos las experiencias que los ciudadanos necesitan y desean.

Esto es muy importante. Lo veo en dos momentos. A la interna, como equipo de trabajo. Al estar frente a frente era mucho más fácil discutir propuestas de cambio, mejoras, aspectos que queríamos llevar adelante en nuestro trabajo. Hoy es un poco más complicado o al menos diferente, pero nos tenemos que adaptar. Hablábamos de la innovación, ya tenemos más herramientas, ahora ya podemos entender el rol ciudadano, porque la vivimos como ciudadanos que estamos dentro de nuestras casas.

Entonces creo yo que la gestión está clara y ha tendido a procesos naturales de innovación. Hablemos de innovación abierta. Pongamos en un mismo espacio virtual y presencial, porque también podemos jugar con lo mixto. Yo creo que ese debería ser el futuro del asunto, para que los ciudadanos puedan comunicarnos lo que necesitan y también trabajar con nosotros en los procesos de mejora del servicio, de los nuevos servicios, de aspectos que necesitamos y queremos generar ese valor público, de esa gestión por resultados. Hoy por

suerte se está instalando con mayor claridad la nueva gobernanza pública que ya tiene casi una década. Pero ahora ya lo decimos: está el gobierno abierto dando vueltas, dándonos esas ideas de por dónde podemos crecer, como la innovación pública. Recordemos que la Carta Iberoamericana de la Gestión Pública de octubre pasado planteaba estos temas.

Está el problema de la eficiencia en las comunicaciones, muy en la línea de lo anterior. Ya no estamos uno frente al otro; entonces, cómo aseguramos que nuestro trabajo esté comunicado adecuadamente a nuestros equipos, que los equipos lo comuniquen al resto y vayamos avanzando. Hay que mejorar en nuestras capacidades. Nos están forzando a ser mejores comunicadores y a gestionar mejor esos temas. Tenemos, por tanto, que buscar potenciar las habilidades y capacidades de innovación creativa para repensar nuestro servicio al ciudadano. Este no es un asunto menor. Podemos hacerlo, creo que muchos ya lo están haciendo y eso es muy importante.

También mirando al equipo, podemos mencionar la interacción. Una cosa era decir todos los días "Hola, ¿cómo estás? ¿Qué ha sido de tu vida?", y era bonito. Y ahora todos están en sus casas. Como es nuestra cercanía, nuestra empatía con esos temas. Es muy importante verlo de esa manera, porque si no estamos solos, con problemas probablemente familiares y preocupaciones, pero tenemos que trabajar. Entonces, ¿cómo logramos acompañarnos todos para lograr esas metas? En ese sentido, propongo algunos temas de reflexión tomando como partida el documento "La experiencia humana: cómo deberían responder las organizaciones a las implicancias que tiene el COVID-19".

- **El cambio de comportamientos de los ciudadanos**

El costo de la confianza es otro asunto. ¿Cómo hacemos para que el ciudadano, que ya era desconfiado de la labor del Estado, vuelva a confiar? Que vuelva a confiar en el otro, pues también es un tema social cultural.

El tema es repensar el énfasis. No es solo la salud, que es totalmente importante ahora, sino cómo cambiamos nuestros servicios, pensando que tenemos que seguir cuidando a nuestros ciudadanos, que el virus va a seguir por acá o que vienen nuevas formas de virus.

La reinvención de la autoridad, ¿cómo identificamos y aseguramos lo que está funcionando bien en la toma de decisiones con la pandemia? Tenemos que reevaluar la autoridad y cambiarla.

En el tema de la integridad, creo que tenemos una sociedad más cercana a la integridad, que cada vez más rechaza actos de corrupción —la nueva juventud lo muestra y eso me da mucha esperanza—. Eso también lo tenemos que implementar en nuestros servicios, que no sea solo un dicho. Necesitamos trabajar para que sea una realidad y el sector público también la tiene que plasmar en esa realidad.

Por otra parte, el hogar como espacio seguro es algo con lo que vivimos. Y también tener en consideración la tecnología, que está en la transformación digital, en ese gobierno digital para mejorar los servicios públicos y la comunicación entre entidades públicas y para mayor control también. La información puede y tiene que saber resguardarse. Las tecnologías para ayudarnos al seguimiento del trabajo diario y también a nuestras funciones como organización. Tenemos que usar todas estas herramientas.

Por tanto, podría resumir que la gestión por resultados tiene nuevos desafíos y oportunidades. Todos hemos hablado sobre la virtualidad, todos los espacios de posibilidades que tenemos en torno a la virtualidad.

Consideremos también la empatía, que la podemos ver desde la lógica que todos tenemos de entender nuestro rol y el rol ciudadano, y poner al ciudadano como centro y empatizar usando estos términos de innovación, del *user experience* y todas estas lógicas. Tenemos que entender realmente, no decir: "Claro, yo trabajo para el ciudadano". ¿Realmente entiendes a tu ciudadano?, ¿realmente te vinculas con él? Y ese es un trabajo que nos toca a SERVIR y a todos los decisores para que esto suceda.

La salud, innegable, podemos verla en varios frentes. Y la integridad es algo que valoro e impulso desde hace varios años y que creo firmemente que tiene que calar en el sector público si queremos que la realidad que tendremos a partir de 2022 sea mucho mejor en todo sentido.

Revaloremos la función pública. Me incluyo porque me siento un servidor público. Vuelvo a algo que mi abuelo en algún momento decía. Él fue militar: ¿Cuándo le perdimos el respeto a los militares? Y estamos hablando de algunas apenas décadas atrás. Yo lo tomaría y diría: ¿Cuándo dejamos de valorar el servicio público y a los servidores públicos? Es un gran reto. Solo podemos estar los mejores en el Estado, porque lo debemos hacer así, porque el ciudadano se merece solo lo mejor. ¿Cómo aseguramos que eso suceda? Creo que la pandemia nos deja retos, pero también oportunidades que deberíamos asumir para siempre. No solo momentáneamente, no solo mientras pasa esta pandemia, sino propuestas de cambio. Que va a implicar cambios organizacionales, nuevos enfoques de competencias de capacidades, de necesidades.

Aún hay mucho por abordar, pero quería compartir con ustedes estas cortas láminas. Muchas gracias.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Accenture (2021). COVID-19: Cinco nuevas realidades en la experiencia humana que las empresas deben abordar Cómo deberían responder las organizaciones a lo que nunca fue normal. https://www.accenture.com/_acnmedia/Thought-Leadership-Assets/PDF-2/Accenture-COVID-19-New-Human-Truths-That-Experiences-Need-To-Address-AR-ES.pdf

¿? Preguntas de los participantes

MARÍA DEL CARMEN PANIZZO (MODERADORA)

Antes de la pandemia, la mayoría de entidades públicas eran cuestionadas por la demora de los procedimientos y trámites. Con la pandemia, en lugar de mejorar, se ha agudizado pese al uso de las tecnologías de información y comunicación, cuando se debió prever una mejora. Por lo tanto, el problema no parece ser la herramienta sino la falta de compromiso y vocación de servicio de los servidores y servidoras públicas, que no parece haber cambiado. ¿Qué opinión tienen al respecto?

SARA AROBES

Como mencioné al inicio, hemos tenido un problema. De pronto empezamos todos en el trabajo remoto sin las condiciones adecuadas. Efectivamente, hubo un gran retraso en los últimos años en la mejora de los procesos internos, un sistema de trámite digital, más servicios y más trámites en línea. El pasar a trabajo remoto no significa que, inmediatamente, todo mejora. Hubo un impulso, que ha obligado a las entidades públicas a adoptar decisiones digitales. Desde la mesa de partes virtual del Poder Ejecutivo, hasta la aceleración de trámites y procesos digitales. Hace unos días, el Ministerio de Transportes acaba de lanzar su TUPA digital y una serie de procedimientos administrativos digitales.

No creo que sea una falta de interés o de vocación por el servicio. Simplemente no se habían establecido las condiciones, como tener una plataforma para integrar a las diversas entidades públicas. Imaginemos una municipalidad: el otorgamiento de una licencia de funcionamiento o un permiso de construcción. Pero si la municipalidad está cerrada, no tiene las condiciones. La Secretaría de Gobierno Digital ha avanzado muchísimo en la generación de esta plataforma. No podíamos cambiar las condiciones en las que se encuentran nuestras organizaciones públicas de la noche a la mañana. Esta situación ha servido para impulsar un cambio, porque hay una exigencia, una demanda ciudadana y de los propios servidores.

Nosotros, por ejemplo, desde la Secretaría hemos pedido —y ya se está implementando— que todos los profesionales tengan la firma digital: que estemos interconectados, que nos podamos conectar con otras entidades, que podamos tener acceso a estas plataformas.

Es un proceso en el que se han ido tomando decisiones, pero hay algunas que implican que estas iniciativas tomen tiempo y más pensando en la administración pública, no solo del gobierno nacional, sino regional y local; y cómo va responder al ciudadano.

Quería compartir un dato que me parece interesante en esta revisión de experiencias comparadas que hicimos en la Secretaria de Gestión Pública. En Estados Unidos, que es un país donde hay una serie de servicios digitales y plataformas, la información a mayo del año pasado respecto al trabajo remoto en EEUU llegó a 60% y luego fue bajando. Eso también nos da señales respecto a cuánto presencial y cuánto remoto. Esa va ser una discusión en los próximos meses, porque estamos sacando y tenemos lecciones aprendidas con relación a la pandemia. Estas van a gatillar diferentes reformas. Vamos a regresar a una administración pública que nuevamente tiene que enfocarse en una gestión para resultados y no importa que sea remoto, virtual o presencial, el servicio civil y las entidades públicas tienen que trabajar para atender las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

MERCEDES IACOVELLO

La pregunta es súper interesante, yo les comentaba con una experiencia propia: aun poniendo toda la tecnología a disposición ha habido situaciones de cuello de botella en la gestión de la emergencia sanitaria. Está bien el argumento de que no es solamente tecnología, ya que se requiere vocación de servicio y demás. Pero no es una cosa o la otra, las dos tienen que estar presentes. Hay una cuestión vocacional, otra motivacional, pero también eso tiene que ser alimentado por la organización. Así que consideremos las dos cuestiones.

Por otro lado, también decir que, como bien comentó Juan Carlos, esto es transversal a todas las organizaciones. Él estaba comentando no sobre el sector público, sino sobre el sector privado, ir virando hacia formas híbridas donde logremos una combinación de lo mejor de los dos mundos. Aquellas cuestiones que con la tecnología hemos podido resolver, sostenerlas; y aquellas que no, está muy bien el comentario que están realizando porque es muy realista, plantearse por dónde viene la mejora que no se ha resuelto exclusivamente con incorporar las TICs en un proceso, en una provisión del servicio. Así que hay que tener las dos cuestiones en cuenta.

Y déjenme hacer un comentario más, porque hay varias cuestiones relacionadas con los derechos de los trabajadores que son súper atendibles: la atención al ámbito familiar. Hay que hacer como un balance entre atender los derechos laborales y demás, pero también ponerse en situación de cómo nos están viendo los ciudadanos. Hay sectores enteros que se han quedado fuera del sistema a partir de esta pandemia, gente que perdió su trabajo y está mirando al sector público como un sector privilegiado que son los que siguen cobrando un sueldo. Sectores enteros que han pasado a un ingreso cero o un ingreso casi

cero y han tenido que reconvertirse, por lo tanto, me parece que hay que tener un balance en cuestión de estos reclamos, totalmente válidos y que tienen que ser atendidos por las organizaciones, y una empatía muy fuerte hacia lo que ha significado, está significando, y va a significar esta pandemia para enormes segmentos de la población.

MARÍA DEL CARMEN PANIZZO (MODERADORA)

Profesor Pasco, la cuarta revolución industrial, la transformación digital se nos venía anunciando hace mucho tiempo, pero nos cayó encima. Esto ha traído consigo, por el contexto de pandemia, una transformación cultural, personal y de ciudadanía. Sin embargo, desde las intervenciones se habla permanentemente de esta tensión que hay, y que es muy humana, entre la necesidad de que las cosas permanezcan y que al mismo tiempo todo cambie. Hay una situación de tensión en la ciudadanía y en el servicio público respecto de cómo responder a las necesidades de esta nueva ciudadanía, de este nuevo enfoque hacia lo importante, pero también cómo dar un marco de seguridad, de que las cosas no van a ponerse de cabeza en un momento con tan pocas certezas como esta.

JUAN CARLOS PASCO

Es una pregunta harto complicada. Las tensiones del cambio son connaturales con el cambio, expresado en asumir nuevas responsabilidades, nuevos retos o simplemente tomar una decisión de hacer algo totalmente nuevo. Tenemos que saber gestionar el cambio y ahí creo que como entidades públicas necesitamos asegurar que tenemos las capacidades, las competencias, para asumir esos retos y no solo la entidad, obviamente todos sus miembros. Entonces efectivamente yo creo que hay una tensión y una expectativa mayor de la que creo que estamos cubriendo en lo que el ciudadano espera de nosotros. Ahí está el reto de la gestión por resultado, ahí está el reto de la generación de valor público.

También necesitamos llegar a un buen acuerdo de lo que necesitamos, herramientas de acercamiento, de vinculación, de empatía, de trabajo colaborativo, son el camino que nos tiene que guiar a avanzar a las nuevas necesidades, situaciones y realidades que el ciudadano espera que sean cubiertas por el Estado. Y también sincerar en trabajos mucho más cercanos lo que podemos hacer en el Estado.

Como lo decía en una exposición en el CLAD en 2014, para muchos somos una caja negra. Pocos entienden qué pasa dentro y por eso la desconfianza es tan alta. Creo que al abrirnos y también poner de acceso público la información, sensibilizar y capacitar a todos, no solo a los que ya estamos "ilustrados" sobre lo que es el Estado, vamos a poner paños fríos y decir: "Esto sí se puede, esto se debe hacer". La verdad, no podemos abarcarlo hoy. Hay que ser sinceros: la peor forma es escondiendo lo que podemos y lo que no podemos. No es fácil, ni creo que políticamente sea muy viable, pero debemos sincerarnos con los

ciudadanos y construir con ellos lo que podemos hacer, que entiendan las carencias. No es que el Estado hace "clac" y aparecen los millones, la gente y las herramientas. Todo tiene un tiempo; además, el Estado tiene una regulación. En el Estado no se pueden dar esas cosas, pero la gente desconoce estas restricciones.

Abarcar todo lo que planteaste, María del Carmen, sería mucho más amplio. Construir confianza es el camino que necesitamos para acercarnos a los ciudadanos. Esa nueva gobernanza pública que mencionabas basa su relación Estado-ciudadano en una clara apertura y correcta comunicación, entendimiento, puesta de banderas para seguir un camino y darle la sostenibilidad.

Ese es el reto que en el país también tenemos, porque ahora viene un cambio político, es innegable. Agosto va a ser un Estado con cambios y puede ser otra vez borrón y cuenta nueva. Eso es algo que a quien más afecta es al ciudadano. Lo que no debemos esperar es un borrón y cuenta nueva. Mientras más gestores públicos y más ciudadanos exijan revisión y mejora, estas cosas tendrán un poquito más de sostenibilidad. Pero yo parto de la confianza que se construye, y la confianza se tiene que mantener en el tiempo para acercar la realidad y las expectativas y que no sean abismalmente diferentes. Eso es lo primero que podría decirles. Gracias.

MARÍA DEL CARMEN PANIZZO (MODERADORA)

Muchas de las preguntas han estado circulando en función a las nuevas condiciones que se desarrolla este trabajo remoto o teletrabajo que generan estrés. Se ha señalado, por ejemplo, que puede haber un nivel de conciliación entre la vida familiar y laboral, pero lo más frecuente es una multiplicación de jornadas. ¿Estamos pensando en una nueva forma de encarar los retos del trabajo remoto en la gestión pública?

MERCEDES IACOVELLO

Los retos son enormes, porque se nos pone en cuestión el modo en el que separábamos lo laboral de lo personal, lo público de lo privado. Así que nos va tocar una reconstrucción de todo eso. Recientemente, estuve con un grupo de profesores trabajando en una revisión de un libro sobre educación virtual muy operativo: *Cómo enseñar de manera eficiente por Zoom*. Dan Levy es realmente muy buen docente, muy profundo, y comienza dando *tips* de cómo hacer bien el servicio público, con toda esta tecnología y con este teletrabajo que se nos impuso. Empieza planteando que, para poder dar ese paso, para aceptar que hay cuestiones que van a quedar y que va a haber que adaptarse a esto, tiene que hacer un buen duelo de lo anterior. Está hablando de la educación virtual, pero vale para cualquier ámbito laboral.

Él plantea lo siguiente: si antes dabas clases presenciales, empieza pensando en todas las cosas que no vas a poder hacer y que realmente te va doler no hacer a partir de ahora. Solo después de eso va a ser posible ver cuáles son las cosas que estás ganando, cuáles las que puedes hacer ahora, por el hecho de que has sido catapultado a la virtualidad por una emergencia. A mí me parece que es importante, porque si no siempre estamos con estas dos posibles cuestiones: "desgracia con suerte" y "veamos las oportunidades" o "uy, no, ahora no vamos a poder hacer nada", "nos van a explotar" y demás.

Creo que hay que hacer una valoración individual, institucional, en todos los ámbitos, de qué significa esto de pasar al teletrabajo y al teleservicio a la ciudadanía. Y, por otro lado, pensarlo en términos de los dos asuntos: de qué cosas vamos a tener que desprendernos y qué cosas no vamos a poder resolver con este formato. Entonces, establecer los canales presenciales que son requeridos y qué hacer para montarnos sobre lo positivo que tiene. En educación, se los digo claramente, he dejado un montón de cosas que añoro tremendamente, pero puedo dar clases: un curso de maestría en Perú completo. No podía hacerlo antes. Dábamos clases sueltas, pero ahora podemos dar un curso completo. Entonces, digo, me parece que, para poder apreciar esta ventana de oportunidades, primero hay que hacer un duelo muy claro respecto de aquellas cosas que en el formato virtual vamos a tener que adaptar de todas las partes: en el sistema político, en la administración pública, en las empresas y en los individuos que estamos involucrados en las organizaciones.

SARA AROBES

Estaba leyendo los comentarios en el chat y entiendo perfectamente todos estos problemas, las restricciones, no contar con el equipamiento, sentir que se trabaja más que en la oficina. Son totalmente válidas y el trabajo remoto nace en un contexto de emergencia en el marco de una pandemia, en la cual hay una decisión política, pública, en términos de que trabajadores públicos y privados se van a su casa. Entonces hay que partir de esa decisión. Lo que se busca es controlar la epidemia y que no crezca.

Es importante contextualizar el trabajo remoto para entender todo lo que está sucediendo. Obviamente, ha implicado una serie de retos dentro de la administración pública y cada entidad pública ha respondido de manera diferente. Allí hay un gran problema, porque hubiera sido deseable una respuesta homogénea dentro de la administración pública, que sea aplicable a todos los niveles de gobierno. Lo que ha sucedido nos va a llevar a pensar y reflexionar respecto al teletrabajo, como una opción más, voluntaria u obligatoria y va a depender muchísimo del tipo de actividad o servicio que brinda el órgano y de los canales. Creo que nos lleva a reflexionar mucho respecto a lo que se viene en el futuro.
No sé qué tanto pasemos al teletrabajo, porque creo que todavía hay mucho por ordenar dentro del sector público y no hay que perder de vista las necesidades del ciudadano.

No todo es el Poder Ejecutivo, sino también pensemos en la administración pública local, en la administración pública regional, los grandes retos que enfrentan estos directivos, estos gerentes, estos servidores públicos en los ámbitos locales y regionales, desde la Amazonía hasta la costa. Se tiene nuevamente que revisar todo lo que ha sucedido y sacar regulaciones que puedan mejorar las condiciones de los servidores que hoy hacen trabajo remoto. En ese sentido, SERVIR tiene que hacer un gran esfuerzo. El teletrabajo va ser una opción, pero se tiene que meditar mucho, porque uno de los aspectos que he visto en los comentarios del chat es la preocupación por los costos. Miremos experiencias comparadas y veremos cómo, una vez que se adopte un nuevo marco regulatorio en ese sentido, los costos son asumidos por el Estado y los trabajadores puedan tener determinados beneficios. Vamos a observar, porque estamos sujetos al control de la pandemia global. Muchas gracias.

JUAN CARLOS PASCO

Encuentro en los comentarios de los chats temas como la gestión documental. Yo había mencionado la importancia de un trabajo remoto, estando desde nuestras casas en *Home Office,* cuán necesario es saber dónde está el expediente, porque nos lo puede pedir la Controlaría, quizás lo necesitamos para un proceso y está solo en la oficina, porque nunca tomamos el tiempo para digitalizar toda la información. Pensando en eso, recordaba mi experiencia en la gestión pública, en la Secretaría de Gestión Pública, un impulso que buscábamos hacer con el Archivo General de la Nación. Ellos son los rectores del sistema documentario y hay todo un conjunto de normas para ello. El punto es que la digitalización con pandemia, sin pandemia, en presencial, en virtual, en mixto o híbrido, es totalmente necesaria y tenemos que trabajar en ello.

Imagínense que toda la documentación que llega a la entidad es digitalizada, en tanto se pueda pasar todo por correo, intranet o un sistema *ad hoc* de seguimiento de documentos. Luego se van agregando los documentos, se van firmando digitalmente, se pasa luego al archivo digital y sale. Sea que se entregue finalmente impreso o se pueda entregar digitalmente, ¿cuánto nos ahorra en almacenamiento?, ¿cuánto le agrega eficiencia?, ¿seguridad? Ahí es mi punto, para que no te cambien el papelito. Cuán importante es la gestión documental, ahora igual que antes. Solo que ahora ni siquiera estamos para buscar en el archivo. Ahora estamos impedidos. Entonces es muy importante, pero siendo justos, con lo que han planteado hay un súper reto. Lo han dicho varios, claro, hablamos mucho del teletrabajo, el trabajo remoto, pero eso es pensando que tenemos Internet. ¿Y cuando no lo tenemos? ¿Qué hace el servidor público en una municipalidad en una zona rural que no tiene Internet? ¿Qué debemos hacer allí? ¿Qué estamos haciendo?

Deberíamos recoger más experiencias, porque la creatividad y la innovación surgen en los momentos que más la necesitamos también. El sector público es creativo, porque

trabajamos con austeridad, trabajamos sin recursos, tenemos que hacer lo que podemos con lo que tenemos. Entonces sería interesante quizás desde SERVIR, quizás desde la Secretaría de Gobierno Digital, quizás desde la Secretaría de Gobierno de Gestión Pública, quizás desde la Secretaría de Descentralización o el Viceministerio, que le demos un tiempito, en la heterogeneidad sobre la que nos movemos para ayudar a brindar un servicio acorde a las posibilidades y necesidades.

No tenemos un país con Internet cubierto al 100%, creo que estamos por debajo del 60%. Ahí un mensaje importante es la telefonía fija o la telefonía móvil. Casi todo el Perú ya tiene acceso a un celular, no smartphone, sino un celular que tiene ingreso y salida de llamadas.

¿Qué podemos lograr usando un mensaje de texto móvil? Volvamos a los inicios del gobierno móvil, cuando lo veíamos en 2003 o 2004 sobre el valor del SMS, ¿qué estamos haciendo sobre esa materia? o ¿si podemos montar sobre esa materia? La fibra óptica que plantea Johan va a llegar, está llegando, cada vez llega a más lugares, pero hay que gestionarla. No podemos cantar victoria. Ojalá en dos o tres años esté en buena parte del país. Pero ojalá no esté solo para ciertos temas. No es tan simple, pero es un avance. Quería tomar esos temas porque hoy más que nunca debemos ver también desde la heterogeneidad que nos deja, se ha visto mucho en educación y salud, podríamos verlo en gestión pública y servicio público, cómo trabajamos más también lo rural. ¿Cómo aseguramos que este grupo bastante significativo en municipalidades que no tienen acceso a Internet pueda recibir o hacer o dar los servicios? El ciudadano en esa zona rural tiene iguales derechos que aquí en Lima. Es un reto que tenemos que cubrir. Ya tenemos un año en la pandemia, seguiremos todo el año en la cancha de la pandemia y quizás en 2023 ya estemos en una cancha diferente y no será la anterior. Pensemos en la proyección de lo que tenemos que ir trabajando para hacer mejor nuestro trabajo. Gracias.

Conclusiones del panel

Relatoría: Liliana Andamayo

- Un escenario virtuoso post pandemia se logrará si se trabaja en la institucionalidad del sector directivo utilizando alternativas que tengan impacto en políticas prioritarias y en construcción de competencias.

- El teletrabajo debe optimizar los resultados de la gestión pública llegando a la ciudadanía con servicios públicos accesibles.

- Trabajar sobre el sistema de gestión de competencias no tiene que ser un ejercicio sofisticado. Se debe aprovechar las herramientas disponibles.

- Para que la ciudadanía reciba buenos servicios, las instituciones deben aceitar y ajustar su gestión de recursos humanos. Los equipos de colaboradores deben estar motivados para poner sus competencias en acción.

- Los directivos deben poseer habilidades que contribuyan a la gestión del rendimiento: debe existir buena organización y distribución del trabajo, seguimiento, monitoreo y evaluación de desempeño.

- El trabajo remoto debe tomar en consideración el análisis de las funciones, productos, servicios y canales.

- No todas las entidades pueden realizar trabajo remoto. Hay que diferenciar aquellos que prestan servicios directamente a los usuarios y evaluar si los ciudadanos pueden acceder a estos servicios.

- El trabajo remoto también ha permitido a las entidades identificar actividades o funciones que no son esenciales porque no aportan valor público. Hay funciones, productos y servicios que pueden ser sustituidos, eliminados o repensados.

- Las necesidades de nuestros ciudadanos han cambiado y los servicios que ofrece la gestión pública deben ser optimizados y de calidad.

- Se tiene la oportunidad de potenciar los servicios de la gestión pública utilizando las tecnologías de la información, aplicando la gestión por resultados y siempre poniendo al ciudadano por delante.

- La pandemia deja retos a la gestión pública. Deben ser asumidos y aplicados a través de la mejora continua en pro de cambios organizacionales teniendo claro que la buena atención al ciudadano es la finalidad del servicio de la gestión pública.

PANEL 7

OPORTUNIDADES DE MEJORA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

27 de marzo

10:45-12:15 hrs.

Video

Pack participante

Expositores	Carlos Augusto Oliva Neyra Juan Carlos Cortázar Velarde Fabiola Martha Muñoz Dodero
Moderadora	Ada Paca
Relatora	Andrea Serrano

Referencias de los expositores

Carlos Augusto Oliva Neyra

Presidente del Consejo Fiscal y vicepresidente del Directorio de Corporación Financiera de Desarrollo—COFIDE. Ha sido ministro de Economía y Finanzas de 2018 a 2019 y miembro del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico—CEPLAN. Ha sido director del Banco Central de Reserva del Perú de 2015 a 2016, viceministro de Hacienda, vicepresidente del Directorio del Banco de la Nación de 2011 a 2015, consultor internacional y economista de país en el Banco Interamericano de Desarrollo de 1992 a 2000.

Juan Carlos Cortázar Velarde

Sociólogo de la PUCP. Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Doctorado en *Management* en la London School of Economics. Ha sido especialista en modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo. Docente en diferentes universidades de Perú, Chile y Argentina, así como en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social—INDES. Tiene experiencia en el diálogo con autoridades gubernamentales en la elaboración de proyectos de desarrollo institucional y la reforma de políticas, así como en la gestión gubernamental directa y en la implementación de programas.

Fabiola Martha Muñoz Dodero

Abogada colegiada y conciliadora extrajudicial. Candidata a magíster en Política Social, con mención en Género, Población y Desarrollo. Diplomada en Educación Intercultural. Ha sido directora ejecutiva del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre—SERFOR. Directora de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. Secretaria general y asesora del Ministerio de Agricultura. Ha sido directora adjunta del Programa de Cooperación de Servicio Forestal de los Estados Unidos en el Perú; Ministra de Ambiente en 2018 y 2019, y Ministra de Agricultura en 2019.

Ponencia de Carlos Augusto Oliva Neyra

Pondremos algunas ideas con la finalidad de contarles parte de la experiencia que he tenido y de los retos que considero que tenemos que abordar de manera inmediata en relación al manejo de los recursos humanos en el sector público.

No hay manera de mejorar la calidad de los servicios públicos que el Estado le brinda al ciudadano si no tomamos especial atención a dos temas: las instituciones y los recursos humanos. Son dos temas que —además— están muy relacionados entre sí. Cualquier reforma u oferta que se nos haga de cambiar algo que vamos a mejorar tiene que partir de un servicio público, de recursos humanos que sean capacitados, íntegros y que estén al servicio del ciudadano.

Voy a mencionar algunos de los problemas que todavía vemos en recursos humanos, las causas de esos problemas, y al final me enfocaré en algunas propuestas de medidas posibles para avanzar en la dirección que todos queremos.

En primer lugar, tenemos tres características principales de la problemática de los recursos humanos en el Estado:

1. Alta rotación de funcionarios y de servidores

Perjudica la institucionalidad, la permanencia y la consistencia de las políticas públicas. Sabemos que los funcionarios muchas veces no rotan solos, rotan a veces con 10, 20 o 30 personas más; y eso realmente no les hace bien a las políticas de Estado que debemos proponer.

La rotación está en los dos niveles: en el nivel de los funcionarios en sí que hemos visto últimamente —empezando por la presidencia de la República—, y en el de los ministros, algo que no le hace bien al sistema de los recursos humanos. Un premier ejerce el cargo un promedio de nueve meses, y con eso es muy difícil sostener políticas de Estado. El ministro de Economía también está en promedio entre nueve y diez meses en los últimos

años y esto está empeorando. Y ni qué decir de lo que pasa con los gerentes en los gobiernos regionales, gobiernos provinciales, municipalidades provinciales: un gerente dura seis meses. Esto es parte de los problemas que estamos viendo en el manejo de los recursos humanos de todo el sector público.

2. Calidad de los recursos humanos

Desde hace diez años, SERVIR viene haciendo evaluaciones, sobre todo de las capacidades de los servidores que están en los sistemas administrativos. Y los resultados que ha mostrado son decepcionantes. Aproximadamente, la mitad de las personas evaluadas no aprueba estas evaluaciones: de un rango entre 0 y 100, la mayoría está entre 0 y 50. Hay evidencia de que no tenemos los mejores recursos humanos en el sector público. Quizás eso es reflejo de la falta histórica que hemos tenido en las capacitaciones. Y tiene que ver con los regímenes laborales que voy a comentar. Dado que una gran cantidad de funcionarios y de servidores son temporales —con contratos de seis meses o un año—, es muy difícil hacer estas capacitaciones y elevar la calidad de los recursos humanos. Y hay ausencia de meritocracia.

3. Falta de protección ante la autoridad de control

En primer lugar, hablábamos de la rotación; en segundo lugar, de este problema de la calidad; y, en tercer lugar, de esta falta de protección ante la autoridad de control. Hemos visto numerosas ocasiones en las cuales funcionarios que están haciendo su trabajo, están cumpliendo con sus funciones son investigados y sancionados principalmente por la Contraloría por cumplir su función. Uno podría eventualmente cometer algún error al cumplir su función, pero de ahí a castigar, a sancionar y sospechar... siempre se sospecha de cualquier error, cualquier detalle que se pueda haber pasado significa corrupción y a uno lo pueden llevar hasta un nivel de organización criminal. Hay un exceso en ese sentido, que también tiene que corregirse. Y hay numerosos casos de gente que conozco personalmente que se ha visto involucrada en estos menesteres, lo que afecta la discrecionalidad que debe tener un servidor público. Si bien sabemos que el servidor tiene que cumplir o hacer exactamente lo que le dice la ley, la ley no puede ser tan detallista, y siempre hay temas donde se impone, se necesita la decisión de un servidor público. Y el hecho de que esa no haya sido la mejor decisión, no puede ser óbice para que se le persiga a esa persona. Reitero que conozco muchos casos y por eso lo estoy mencionando.

- **El desorden**

Tenemos una problemática bastante compleja, que tiene diversas aristas. Las causas de esta problemática tienen que ver principalmente con el desorden.

Hay desorden en distintos niveles. Por un lado, hay un desorden en los regímenes laborales, más allá de los regímenes especiales que deben ser como una decena, por lo menos: de los fiscales, jueces, militares, policías, profesores, médicos, el INPE, el servicio diplomático, etcétera. Más allá de eso, tenemos en la carrera pública esta disparidad de regímenes: los 276 por un lado, un régimen que supuestamente es la carrera (es de 1984), pero una carrera donde no entra nadie, una carrera medio extraña, totalmente desfasada; tenemos los 728, que son el régimen laboral del sector privado, pero donde no hay una línea de carrera; y tenemos los famosos CAS, que vamos a ver qué sucede con estas normas que ha dado el Congreso, pero en todo caso, la gran mayoría de servidores están bajo el régimen CAS por encima de los 276 y los 728. Y a eso hay que sumarle los famosos contratos de locación de servicios, que es una figura del Código Civil que se está aplicando: acá no hay ni carrera, ni vínculo laboral, no hay nada, es una desprotección total. Entonces, hay desorden por ese lado.

Hay también desorden por el lado de los sueldos, los salarios, las compensaciones. Es típico ver dos personas que están haciendo el mismo trabajo y uno gana el doble que el otro, o el triple; uno tiene seguro, el otro no tiene seguro; uno tiene vacaciones, el otro no tiene vacaciones, etcétera. Hay mucho desorden salarial porque se ha utilizado normalmente la política de los parches y de las normativas muy sectoriales o para grupos específicos. En la ley de presupuesto, por ejemplo, uno ve normalmente que alguien llega a meter algún artículo al final para que una entidad pueda tener una revisión de su sueldo en desmedro del resto de servidores públicos que no la tienen. Entonces, hay un problema de desorden por el lado de los sueldos, que está vinculado al desorden de los regímenes laborales.

Hay un tercer factor que origina toda esta problemática, que es externo a lo que hace el rector del sistema administrativo de recursos humanos, y tiene que ver con dos temas en particular: la negociación colectiva y las reposiciones judiciales. Son dos problemas que se suman a este gran desorden.

En el caso de las negociaciones colectivas, tenemos un pequeño grupo de trabajadores que utilizan esta herramienta, y generalmente a través de arbitrajes o de resoluciones judiciales, cuando la gran mayoría no puede. Los 276 no tienen la posibilidad de ir a un arbitraje, como sí la tienen los 728. Y sobre todo aquellas entidades que tienen lo que ellos llaman “recursos propios”, que en realidad no son recursos propios, sino del Estado, de la entidad. Pero esas entidades son las que normalmente tienen estas negociaciones

colectivas; el mismo SERVIR ha hecho un estudio y ha levantado información, y tienen cosas que van más allá de cualquier racionalidad: bonos por cualquier motivo, por el día del cumpleaños o por el día del patrono del hospital, cosas de esas que no tienen ningún sentido. Sabemos de las necesidades en el sector público, pero esa no es la forma de lograr mejores remuneraciones; y, además, lo hacen en desmedro de otras entidades que pueden tener tanto o más derecho de algún aumento y no tienen la posibilidad de hacerlo.

Con las negociaciones colectivas hay un tema muy grande, que se intentó arreglar el año pasado con el Decreto de Urgencia que sacó el Ejecutivo, pero el Congreso hace un par de meses lo ha derogado sin ningún sustento técnico y hemos vuelto al caos inicial.

Lo mismo pasa con las reposiciones judiciales. Hay algunos vacíos y hemos visto muchos casos de reposiciones de decenas de personas en una entidad. De repente una entidad, gobierno regional, por ejemplo, se levanta y se da cuenta de que tiene 80 personas más, por una reposición judicial, cuando esas 80 personas no están presupuestadas, no son parte del CAP (Cuadro de Asignación de Personal) y mucho menos del PAP (Presupuesto Analítico de Personal), etcétera. Hay un problema serio que también se intentó corregir el año pasado y nuevamente el Congreso lo ha derogado sin ningún criterio técnico y hemos vuelto otra vez a este problema.

- **Posibles soluciones**

La solución de fondo tiene que ver con la implementación de la Ley del Servicio Civil; no me cabe la menor duda de que esa es la reforma más importante de la década y tenemos el gran reto de implementarla.

Me tocó trabajar, desde el inicio conjuntamente con SERVIR, una cosa que creo que hasta ese momento era inédita, porque siempre había estas diferencias entre los dos: entre el rector de las finanzas públicas y el rector de los recursos humanos. Pero en esa ocasión, a inicios de la década, pudimos trabajar con un equipo de gente y pudimos aprobar en 2013 la Ley del Servicio Civil, que lamentablemente no se ha implementado con la velocidad que uno hubiera esperado.

A estas alturas, según lo que se preveía en ese momento, ya para 2020 o 2021 tendríamos que tener a todos dentro del servicio civil; y lo que se ha avanzado es muy poco, por una serie de razones. Quizás fuimos demasiado perfeccionistas al inicio cuando había que apurar algunos procedimientos. Y sobre eso van algunas de mis recomendaciones que voy a mencionar a continuación, que podrían darse para apresurar este tránsito, después de todo lo que hemos pasado y las lecciones aprendidas que hemos tenido en el servicio civil.

- **Recomendaciones**

-Revisión del Decreto Supremo de las Compensaciones

Respecto de los sueldos que les corresponderían a las personas que entran al servicio civil, cuando elaboramos este decreto supremo hace siete años, lo hicimos a ciegas, porque no sabíamos de los perfiles ni de los CPE (Cuadro de Puestos de la Entidad). Utilizamos algunos elementos generales como el tamaño de la entidad, el presupuesto de la entidad, para hacer un ejercicio de lo que deberían ser esas compensaciones. Pero ahora, después de estos siete años y conociendo lo que se ha avanzado, yo creo que es importante que el MEF proponga este decreto supremo y adecúe alguno de los sueldos al mercado. Uno ve todavía que hay algunos rangos de sueldos que implicarían que una persona que está trabajando ahora y que entre al servicio civil pueda estar ganando la mitad o la tercera parte y eso no tiene sentido. Hay un esfuerzo que tiene que hacer el MEF por adecuar ese decreto supremo de compensaciones.

-Flexibilización para el paso al servicio civil

Otra cosa que se tendría que hacer es flexibilizar el paso al servicio civil de secciones, direcciones, unidades de distintos ministerios. Yo creo que ahí hay espacio para trabajar, no hay que esperar que todo el ministerio, o que todo el gobierno regional pase por todos los pasos que tiene que seguir, cuando algunas direcciones clave podrían entrar sin necesidad de que todo el ministerio pueda entrar. Yo estoy pensando, por ejemplo, principalmente, en las oficinas de inversión de algunos ministerios.

Sabemos de la gran debilidad que tenemos en la parte de inversiones tanto en el Ministerio de Salud, como en el Ministerio de Educación, como en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, solo por nombrar algunos. Son ministerios que no están hechos para ejecutar obras, están hechos para otra cosa; sin embargo, son también responsables de ejecutar obras, y por lo general no cuentan con los equipos necesarios en los programas que tienen en el PRONIS (Programa Nacional de Inversiones en Salud), en el PRONIED (Programa Nacional de Infraestructura Educativa), etcétera. Entonces, una idea que se podría explorar es que estas unidades pasen —después de haber hecho su levantamiento de procesos, perfiles, etcétera—al servicio civil, sin esperar que todo el Ministerio de Educación cumpla con todas las reglas. Esto es algo que podría ayudar muchísimo y sería equivalente a lo que muchos están proponiendo sobre este nuevo Ministerio de Obras Públicas, que en teoría parece una buena idea, pero sería bastante traumático sacar de un momento a otro todas estas unidades y ponerlas en un ministerio nuevo, lo que podría llevarnos a una parálisis de varios meses, justamente lo que no necesitamos dadas las circunstancias. Entonces, se pueden hacer algunos traspasos así, particulares, si se cumplen con las condiciones.

-Trabajar formatos o plantillas base para los gobiernos subnacionales

Otro tema que también se podría trabajar es en algunos formatos o plantillas base, por ejemplo, en el caso de los gobiernos regionales. Los gobiernos regionales tienen más o menos la misma estructura, deberían tener los mismos perfiles, los mismos procesos; entonces SERVIR podría ahí ayudar a tener esta plantilla para que los gobiernos regionales no empiecen desde cero y simplemente tomen las plantillas y las puedan adaptar a su realidad y calificar de una manera mucho más rápida. Un director de presupuesto de un gobierno regional, debería ser el mismo perfil que un director de presupuesto de otro gobierno regional. Sin embargo, ahora, les estamos dando a cada gobierno regional la posibilidad de que ellos mismos definan cuál es el perfil de su director de presupuesto, cuando en realidad debería ser muy similar. Entonces, si uno provee estos perfiles para la gran mayoría de cargos en un gobierno regional, y lo mismo se puede hacer en los municipios provinciales, eso ayudaría muchísimo a que estos gobiernos subnacionales cumplan con los requerimientos. Ahí también hay otra área que se puede avanzar. Hay algunas cosas que se necesitan ajustar y entiendo que SERVIR está detrás de eso y ojalá que hasta que termine este gobierno, podamos dar pasos importantes.

-ENAP vinculada a las universidades

Una segunda área de acción tiene que ver con el papel de la ENAP. Necesitamos una ENAP que tenga más vinculaciones con las universidades. De alguna manera que pueda acreditar algunos cursos, sobre todo los que tienen que ver con los sistemas administrativos y verificar la calidad de lo que se dicta, porque hay muchos sitios que están dictando cursos de presupuesto, de tesorería, etcétera, y no sabemos cuál es la calidad. Entonces, algún mecanismo donde la ENAP pueda elaborar un syllabus mínimo, pueda verificar la calidad de los profesores, etcétera. También creo que ayudaría mucho hacer algunos convenios con universidades públicas y privadas. Ahí también hay toda un área que entiendo que es parte del trabajo que está haciendo la ENAP, pero hay que ponerle el acelerador para asegurarnos la calidad de lo que se está dictando en todas partes.

-Agendas políticas

Y, por otro lado, necesitamos volver a tomar nota de estos aspectos que mencionaba en la problemática, las causas que tienen que ver con la negociación colectiva, las reposiciones judiciales, la penalización por la discrecionalidad con la que se castiga a algunos funcionarios, a algunos servidores. Hay también una agenda de políticas que tienen que ver más por el lado legal, se tiene que ir nuevamente al Congreso, convencer, explicar, para consolidar el orden que necesitamos dentro del servicio civil.

En resumen, seguir avanzando con la reforma, la implementación del servicio civil es clave y hay aspectos tanto de gestión propiamente dicha, como aspectos legales que tenemos que reforzar para seguir en la dirección que todos necesitamos.

Ponencia de Juan Carlos Cortázar

Muchas gracias. Buenos días a todos, a los colegas que están participando y a los colegas que están en la mesa.

Imaginémonos un país que inesperadamente llega al Mundial. Le va bien. Digamos que llega a cuartos de final, llega a semifinales, le va mejor todavía y llega a la final con el mejor equipo del mundo, empata y vienen los penales. Pero bueno, el equipo patea de cualquier manera. Y el campeonato se queda ahí, a centímetros de las manos. Se dan cuenta que hubiera sido mejor quedarse en cuartos de final, ¿no? Por lo menos dolería menos; o haber perdido por goles, más o menos, con honor, como se dice. Pero perder los penales por mal tirados: eso duele. Yo no soy nada futbolista, pero cualquier parecido con la realidad —y no me refiero a la realidad futbolística del Perú, sino al proceso de reforma del servicio civil— no es casualidad.

Yo he estado en diversos momentos vinculado al proceso de esta reforma, cuando comenzó. Hubo, por lo menos desde los noventa, otro par de intentos que fracasaron y que dieron algunos aprendizajes para este que comenzó en 2008 y se reimpulsó en 2013. Y en diversos momentos, por situaciones distintas, hasta ahora he estado, más o menos vinculado. Y creo que si no nos contamos mentiras ni nos decimos cosas autocomplacientes, tenemos que reconocer que la reforma del servicio civil está al borde del colapso si es que no colapsó ya.

La reforma tuvo dos momentos muy importantes: el de los decretos de 2008, cuando se creó SERVIR y se impulsó un laboratorio para aprender a seleccionar con mérito al cuerpo gerente y otras iniciativas. Y luego tuvo un muy fuerte impulso con la Ley del Servicio Civil de 2013. Una ley que era una de las mejores y con los mejores marcos de regulación del servicio civil en la región. Debo reconocer que a mí me sorprendió que “un tiro tan largo” saliera. Fue una oportunidad bárbara, la ventana de oportunidad estratégica estaba abierta de par en par. Había una buena ley aprobada, había una agencia seria, que como señaló bien Carlos, ya desde 2008 se había logrado superar esta lógica de vetos cruzados entre autoridad fiscal y la PCM y SERVIR, que bloqueó dos procesos de reforma antes.

Además, había apoyo político de ese gobierno, que duró todavía dos o tres años, apoyo fiscal y había disponibilidad presupuestaria. Y se diseñó un sistema de tránsito al nuevo régimen laboral, de cuatro fases y nueve pasos; con muchos documentos, con muchos ejercicios, bajo la idea de que había que limpiar primero para que pasar al nuevo régimen fuera como entrar al nirvana o al reino de los cielos.

A la fecha, solo ocho entidades —de las 300 o 400, sin contar gobiernos locales— han terminado las cuatro etapas y nueve pasos. Y uno pensaría que estas ocho entidades por lo menos serán entidades donde tenemos el germen del nuevo régimen. Pero tampoco, porque solo se han hecho concursos para 600 plazas, o sea, casi nada si comparamos que hay más de un millón de funcionarios públicos.

Una forma positiva de verlo sería: "Todo este esfuerzo de subir la ladera tan empinada de las cuatro etapas y nueve pasos vale la pena porque las organizaciones llegan con algo muy distinto". Pero tampoco. De 26 entidades que han terminado todo el ejercicio hasta llegar a la sacrosanta determinación de dotación, ¿saben cuál ha sido la variación entre la dotación con la que partieron y la dotación con la que al final han propuesto? Solo 1,5% de la dotación. En promedio, las ocho entidades han tomado 4 años y 7 meses para pasar los ocho pasos para que su dotación —la dotación ideal, el "santo grial" que buscábamos— haya variado en 1,5%.

Yo sé que todo esto suena mal, y en mi opinión personal, ya hablo incluso como ciudadano, a ratos, pero también como alguien que ha estado metido en estas cosas. No solo suena mal, sino que yo creo que es un mal resultado. La reforma está en un momento muy crítico. La iniciativa de la ley del CAS que votó el Congreso creo que es un síntoma. Me llama mucho la atención que no haya reventado antes; era obvio, en algún momento iba a reventar. De hecho, creo que ya el Tribunal Constitucional le había dicho al Ejecutivo que se moviera con el tema. Y ahora hay una pequeñita luz de oportunidad en lo que acaba de anunciar hace poco el Gobierno actual, el Consejo de Ministros, de esta iniciativa de pasar 18 entidades, en la línea de lo que decía Carlos, apurar el paso: simplificar y pasar 18 entidades de servidores al nuevo régimen de la Ley del Servicio Civil.

En realidad, cuando vi el título de la mesa: "Oportunidades de mejora de la implementación de la reforma", yo le hubiera quitado el de 'mejora', ya que la pregunta es si hay oportunidades de implementación; esa es la verdad. Lo que tenemos es un resquicio, que ojalá funcione y ojalá camine, para que estas 18 entidades logren pasar y entonces, lo que venga después, lo retome. Porque siendo honestos, el panorama político hacia la reforma del servicio civil no pinta demasiado bien.

Yo creo que si hay oportunidades de mejora es porque aprendemos de los errores del pasado. Y si tuvimos entre el 2014 y el 2020, seis años, con oportunidades fiscales,

políticas y técnicas para implementar el nuevo régimen —que es la línea de flotación de esta reforma— no es toda la reforma, pero es como la línea de flotación. Sin eso, nada más existe de la reforma; pero se dejó pasar.

Yo creo que acá hay algunas cosas que aprender para que haya oportunidades de reforma. Todo lo que mencionó Carlos me parece relevante; pero más allá de eso creo que cuando llegamos "a la UCI", ya no estamos para detalles.

Hay un primer problema, esto que en inglés se llama el *big thinking*, el pensar a lo grande. Cuando a los técnicos nos dejan solos, armamos *papers* y *power points* muy bonitos. Yo me acuerdo la primera vez que vi las cuatro etapas y los nueve pasos, y mi reacción fue: "Nadie va a pasar". Deseé equivocarme, lo acababa de ver en Uruguay en una reforma en el primer gobierno del Frente Amplio, el primer gobierno del presidente Tabaré, que terminó con 11 concursos — me refiero a 11 personas—; es decir, "la montaña tembló y parió un ratón". La acababa de ver, podíamos aprender de esa experiencia. El *big thinking* nos lleva a confundir los decretos, las leyes, los *papers*, los *journals* y los *power points* con la realidad. Pero la realidad nos saca la vuelta.

Yo creo que todo lo que los técnicos hacemos tiene que someterse, evidentemente, a criterios políticos y técnicos; pero también a la prueba ácida del sentido común. Y el sentido común indicaba que la pendiente de cuatro etapas y nueve fases era algo donde iban a quedar estancados. Y, de hecho, según las estadísticas de SERVIR, de 500 entidades que comenzaron solo ocho llegaron; y más de la mitad están en la etapa 1, es decir, tienen un documento que dice comenzaron. Y que muchas entidades se enredaron con los documentos y tuvieron que contratar a consultores para que se los hicieran. Y, como digo, mucho de eso lo que arrojó fueron variaciones, que podrían haberse hecho de otra manera, más práctica: pasar primero, evitar que se cerrara.

Lo clave en una reforma, especialmente en reformas tan complejas como las del servicio civil u otras de políticas transversales de gestión pública, se trata de evitar que se cierre la ventana, porque la ventana es breve. Perú tuvo una ventana enorme, abierta, grande, con apoyo del MEF, y… los penales.

Yo creo que, en adelante, hay que equilibrar el *big thinking* con sentido común, sentido práctico, hacerles caso a los gestores, hay que hacerle caso a la intuición. Yo escucho un montón de gente ahora que dice: "Yo la verdad, también pensé que esto no, que la verdad era muy empinada, que por qué no se simplificaba". Bueno, pero por alguna razón, decirlo sonaba mal.

Hay que evitar endiosar dos valores y me van a permitir discrepar un poquito con Carlos, aunque al final vamos a estar de acuerdo. Primero, la idea de mérito. Sí, el mérito es

importante. Pero el mérito tampoco es la garantía de que todos los que entramos al servicio público somos santos varones, héroes vikingos, personas perfectas. No, no, no. El mérito consiste en un proceso formal para evitar que haya presiones o para minimizar el impacto que puede tener la presión política o los intereses privados —sean familiares o del mundo empresarial— en la selección de funcionarios. Es eso. Los que me conocen saben que yo he insistido y escrito mucho acerca del mérito, pero la verdad que es eso y nada más que eso.

¿Nos garantiza la selección meritocrática seleccionar al mejor? No siempre. Como decía una persona que también ha trabajado mucho estos temas en la OCDE, a veces un buen ministro con buen criterio puede seleccionar un mejor equipo que con mérito. El problema es que el mérito nos garantiza otras cosas: transparencia e igualdad de oportunidades.

Entonces, no endiosemos tanto el mérito, que está muy bien, es un elemento clave, es lo primero que estamos aprendiendo, porque si ni siquiera seleccionamos con mérito, ¿qué vamos a hacer después? Pero tampoco es que basta con el mérito. Es una garantía formal contra las presiones políticas e intereses privados. Hagámoslo bien, pero es solo un paso, de carácter formal. Hay otros temas mucho más densos y difíciles como el desempeño, incentivar el desempeño, habilidades para la dirección, para el trabajo en equipo, etcétera. Es decir, hay desafíos mucho más complejos.

Lo digo porque a veces se endiosa la idea de hacer concursos: sí, hay que hacer concursos; y si la persona ya concursó en algún momento, tiene que volver a concursar. Creo que ahí también pudo haber algo de exageración del *big thinking*.

Y luego el orden, porque hay desorden. Pero yo creo que esto no ocurre solo en Perú. Lo he visto en toda la región, cuando me ha tocado trabajar en estos temas en países de la región, se suele confundir orden con heterogeneidad.

El Estado es la corporación más compleja y más grande de cualquier país. ¿Qué tienen en común una enfermera, un soldado, el empleado de SERVIR, el funcionario del MEF y un funcionario del programa Juntos? Que todos son funcionarios públicos. Ok, pero a partir de ahí solo hay diferencias. Incluso en puestos similares, como el del responsable de compras. Perfecto, pero si yo compro muebles y el otro compra tanques de guerra, la función no es la misma, porque los *lobbies* que hay detrás de las armas y que tiene que enfrentar esta persona no son los mismos que el que compra muebles, aunque la función sea formalmente la misma.

La heterogeneidad es grande. Hay mucho desorden. Pero yo creo que hay que tratar de separar paja y trigo: ¿qué es desorden y qué es heterogeneidad? La heterogeneidad es un dato que viene de la realidad: no es lo mismo el Ministerio de Agricultura que SERVIR

y no lo va a ser; pero cuando lo entendemos como desorden, tendemos a uniformizar y ese es otro de los problemas que ha tenido la reforma peruana.

Y yo creo que el Estado se ha dedicado a normar y a normar menos que a aprender y a ver qué es lo que está pasando en la realidad, que es el camino de aprendizaje; y más el camino de lo que en inglés se dice *one size fits all*: una sola medida para todos, una sola medida de zapatos para todos los pies, y se imaginarán cuántos adoloridos hay.

Yo creo que la idea de orden que nos lleva a pensar 'ordenar' = 'uniformizar'. Tiene que estar equilibrada con la idea de cuándo es desorden y cuándo es heterogeneidad. Recuerden que no porque algo esté ordenado es uniforme. Mis libros están ordenados, pero no son uniformes —ni por orden de tamaño ni por color—. Entonces, uno puede tener una heterogeneidad con orden, no confundir.

La reforma peruana se ha enfrascado en una idea de 'orden, orden, orden'. Creo también que hay que pasar a los CAS al nuevo régimen; eso ha demorado mucho. El Estado siempre va a requerir alguna población flotante aquí, en Inglaterra y en la República Popular China, porque lo requiere cualquier organización, hasta un estudio de abogados, una ONG, en mi casa. Uno requiere algún tipo de trabajo flotante. Eso, ¿qué es? ¿desorden? Claro, si lo hacemos de cualquier forma como se hacía con los SNP: contratábamos a las personas como si fueran muebles. Pero si lo hacemos con orden, con algunas reglas, con garantías de contrato laboral; alguna población flotante va a tener que haber. Claro, ahora es como 'mala palabra'; como fue mala palabra decir 'nadie va a pasar'; pero tratemos de aprender.

• Recomendaciones

Algunas cosas para adelante, si es que hay oportunidad de seguir implementando la reforma. Ojalá la iniciativa que actualmente está empujando el Gobierno, SERVIR, el MEF y la PCM funcione, porque eso puede ser como una pica en Flandes, como una cuña.

-Primera recomendación

Primero, el contexto político viene bien empinado, va a haber que hacer un trabajo de *lobby* —en el buen sentido de la palabra— y de convencimiento de que la Ley del Servicio Civil y el nuevo régimen valen la pena en comparación con los otros dos regímenes que no van a desaparecer porque la gente del 728 no se va a pasar, muy pocos se van a querer pasar al nuevo régimen, y los 276 tampoco, por sus garantías de estabilidad. Hay que ser realistas, van a coexistir. Pero, a la larga, con el tiempo, la gente fuera entrando a

este régimen que es mejor, ya que está armado sobre una idea de carrera, de familia de puestos. Aunque tenga alguna discrepancia con el capítulo de directivos de la ley.

-Segunda recomendación

Ser prácticos. Por favor, equilibren el *big thinking*, cuidado con el *big thinking* y con los *power point* donde todo cuadra. Cuando todo cuadra, hay que dudar. Cuando todo cuadra, es que hemos escondido la realidad bajo la mesa para que los esquemas nos queden bonitos. Se requiere mucho sentido común de quienes van a dirigir, si es que hay oportunidad de continuar con la reforma.

-Tercera recomendación

SERVIR debería ser una entidad concentrada en la reforma. Un problema es que ahora están en un "zafarrancho" estratégico donde la reforma es un tema más entre veinte. Y si alguien tiene que empujar el nuevo régimen, es SERVIR, con todas las consecuencias. Después esa gente va a tener que trabajar otro tipo de prácticas. SERVIR tiene que reorientarse estratégicamente y focalizarse, lo cual no quiere decir que haya que eliminar todas las otras cosas necesariamente, —aunque algunas no valen la pena—. Pero, hay un enorme problema de dispersión de esfuerzo en SERVIR. Y uno puede observar —por lo menos hacia fines de 2020— que el tránsito al nuevo régimen era una tarea de equipo; no era una tarea transversal, y eso no puede ser. Si SERVIR existe para algo en este momento, es para hacer la reforma. Si en algún momento ya está digerida y hecha, será el momento de reorientarse estratégicamente hacia un rol de rectoría. Pero ejercer rectoría, de un montón de cosas desordenadas y que no funcionan, no tiene mucho sentido.

Hay que reorientar SERVIR. Yo creo que SERVIR tiene que insistir más en un acercamiento de abajo para arriba (*bottom up*) con las entidades y no *top down*. La pretensión de normar y decirle a todas las entidades qué deben hacer y cómo sin reconocer la heterogeneidad es una de las razones por las que SERVIR ha perdido mucho prestigio y apoyo político.

Por lo que conocí del sector público peruano, creo que hay entidades que tienen buenas prácticas y buenas experiencias distintas que habría que aprender. Una de las primeras cosas que hay que hacer es segmentar. No se puede tomar el sector público peruano —a nivel ejecutivo y regional— y pensar que todo es un solo bloque. Hay muchas diferencias, lo mínimo que habría que hacer es segmentar por tipos de entidades, y no solo en función de sus características legales o nivel de gobierno, sino considerando las capacidades y prácticas efectivas que tienen de gestión de las personas. Hay entidades que tienen sistemas de desempeño con ISO, algo interesante habrá que mirar ahí. Por eso insisto: no confundir orden con heterogeneidad, porque eso nos lleva a uniformizar, y uniformizar

en el Estado es una empresa poco viable, poco útil y que genera poco valor. Entonces, hay que aplicar una lógica *bottom up*, de abajo a arriba, de mayor aprendizaje.

Una de las cosas en las que más éxito ha tenido SERVIR —y por lo que ha sido reconocido— ha sido aprender a seleccionar directivos; por eso les han pedido que seleccionen incluso posiciones que no estaban dentro del marco original.

Lo más importante y lo más valioso de la experiencia del cuerpo de gerentes públicos no era ofrecer gerentes —no estaba mal hacerlo en ese momento, ahora eso no tiene sentido porque rema en contra del nuevo régimen—, era más bien aprender a seleccionar sobre la base de mérito, con mecanismos que permitan minimizar la presión política y los intereses privados, no es nada fácil; en el Perú, ese conocimiento en el sector público reside solo en SERVIR, ojalá se pueda utilizar a futuro. Para que la reforma sobreviva hay que reconocer que hemos perdido una oportunidad; el país debería estar mucho más avanzado de lo que está. En la práctica, hoy en día, el nuevo régimen no existe porque cuenta con 600 personas; y que exista legalmente tampoco significa que exista. Lamentablemente, ahora —a diferencia de hace unos años— la disponibilidad fiscal y la voluntad política que va a venir de quien ocupe el gobierno, ya no nos suman a favor.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Decreto Legislativo 1023. Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. (21 de junio de 2008). Perú. http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogaj/archivos/DL-1023.pdf

Ley 30057. Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013). Perú. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/_30057_-_22-07-2013_09_46_37_-30057.pdf

Ponencia de Fabiola Muñoz

La reforma del servicio civil, la mejora del servicio civil es la más importante reforma de la década. Y la más importante reforma entre las reformas de la política nacional de modernización de la gestión pública porque tiene que ver con el componente más importante: las personas. Por un lado, están las personas a las que servimos desde el Estado: ciudadanos y ciudadanas, son la razón de ser, pero los servidores públicos —quienes sirven a estas personas— son el componente más importante que tiene el Estado.

Las instituciones y las personas son los dos componentes, efectivamente. Pero somos las personas las que hacemos las instituciones. Si las personas son íntegras, tendremos instituciones más transparentes, que sean capaces de luchar contra la corrupción, que sean capaces de servir mejor. Si las personas tienen vocación de servicio, lograremos llegar a esos ciudadanos y ciudadanas que están esperando de los servidores públicos un mejor trato, una decisión, un servicio de calidad.

Una de las cosas que más agradezco en mi vida es que la primera vez que entré a trabajar al Estado —exactamente hace 20 años—, tuve la suerte de tener un líder del equipo al que me integré, alguien que inspiraba, que trabajaba en equipo, que era honesto, que tenía capacidad de escuchar a los jóvenes.

Yo en esa época tenía 29 años. Entré a trabajar al Ministerio de Agricultura, un ministerio tradicionalmente liderado por hombres, machista, donde las mujeres —y jóvenes, además— teníamos poca oportunidad. Sin embargo, él escuchaba, y se podía sentar contigo a mostrarte su visión del país. Y en esa misma oportunidad, conocí a una mujer que también me marcó muchísimo: ella era jefa del Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (SENASA), una institución joven en aquel momento, que no tenía muchos recursos, y tenía una tarea enorme de abrir la puerta de los mercados del mundo con un protocolo de calidad para que se aceptaran nuestros productos. Tenía oficinas a nivel nacional, y ella recorría el país para conocer cómo estaba su gente, qué necesitaban, que condiciones requerían; pero, sobre todo, para motivarlos.

Esos dos referentes fueron lo que yo encontré en el Estado. Y, además, un equipo de gente que tenía la misma mirada de vocación de servicio, la misma preocupación por salir al campo, la misma preocupación por escuchar a los ciudadanos y ciudadanas. Y eso implicaba mirar un Estado que no era como había escuchado yo de críticas. Era un Estado que me enamoró. Pero lo hizo la gente, y yo tuve suerte de entrar en ese contexto. No todos tienen la oportunidad de encontrar entornos de ese tipo, por eso es que la reforma del servicio civil, para mí, es la más importante. Porque no solo tiene que ver con las personas, sino que revisa por completo las instituciones: hace que tengamos que mirarnos, analizarnos y mirar nuestros propios procesos.

Es posible que en el resultado del cálculo en la dotación haya una diferencia tan pequeña entre cómo ingresa una institución y cómo finalmente se aprueba. Pero, yo que he estado en la gestión, podría decir que no es porque cuando las instituciones hacen el proceso para el tránsito tengan ese resultado, sino que —como me sucedió a mí cuando lideré el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)— teníamos 600 personas a nivel nacional para cubrir el 60% del territorio nacional. Ya se habían transferido algunas administraciones técnicas, pero este país no dedica más de mil personas a sus bosques. Cuando se calculó la dotación que necesitaba el SERFOR eran casi 2 mil personas; pero por presupuesto y normativa —por el porcentaje que se autorizaba— lo que aparece en el documento final, que además tuvimos que pelear muchísimo, son 1.100 personas. Es una de las pocas instituciones que sustentó por qué un crecimiento de ese tamaño era tan importante, y ni siquiera nos reconocían las 2 mil personas que habían salido en el ejercicio que se había hecho.

Y eso hace que tengamos que revisar todo el paquete normativo y la forma en que se ha estado impulsando el servicio civil. Porque creo que efectivamente no estamos llegando a la meta que queremos en esta reforma, la más importante que tenemos que abordar.

• Las oportunidades de la reforma

Quiero compartir cinco ideas sobre las oportunidades que tiene la reforma.

1. Seleccionar recursos humanos

La primera y más importante de ellas es seleccionar. Buscar a los recursos humanos con procesos que logren que la gente se incorpore al Estado. Si nosotros decimos que las personas son lo más importante, necesitamos asegurar que las mejores personas entren al Estado, a la carrera del servicio civil. Estoy segura de que contamos ya en el Estado con gente valiosísima, pero que tal vez no tiene las condiciones y no está siendo reconocida adecuadamente; y ahí tenemos que trabajar también.

Un proceso de reforma, donde el servicio civil meritocrático abre sus puertas, le va a permitir a esas personas que ya están en el Estado y que son buenas, entrar a un mejor sistema. Y a las personas que no están en el Estado y que tienen vocación de servicio, hacerlo con orden y transparencia.

La meritocracia no es tampoco "la panacea", pero sí reduce los riesgos y genera mejores oportunidades. Tuve una experiencia fundamental en procesos de selección cuando me tocó pasar de Dirección General Forestal del Ministerio de Agricultura a una entidad como el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, un organismo técnico especializado. Lo diseñamos y lo armamos. Pensé: "Si creo en la meritocracia, tengo que liderar con el ejemplo: aunque en mi organigrama tengo 44 posiciones que son cargos de confianza —entre los directivos de la entidad y los jefes que eran 13 a nivel descentralizado— vamos a hacer un proceso de selección meritocrático para esos cargos directivos". Yo no tenía la obligación de hacerlo, eran cargos de confianza; pero me parecía muy importante dar esa señal. Cuando fui a hablar con la Oficina de Planificación, me dijeron que no, que estaba loca, que si no tenía amigos suficientes para poner en los cargos de confianza. Yo sí tenía un montón de amigos, pero esa era una apuesta más importante para demostrar que creía en la meritocracia. Y no me dieron los recursos porque me dijeron que no era obligatorio hacer ese tipo de procesos y se podía malinterpretar.

Tuve que recurrir a la cooperación, y ahí SERVIR me acompañó, pero tampoco pudimos hacer los procesos oficiales porque no eran obligatorios (para cargos de confianza). Entonces, lo hicimos con ayuda de la cooperación y concursamos. No fue un concurso oficialmente en el Estado, lo llamamos "expresiones de interés" y no me arrepiento. Conseguimos un equipo maravilloso. ¿Eso nos quitó el riesgo de habernos equivocado con alguien? No.

No pudimos llenar todas las posiciones. De hecho, mucha gente se sorprendía y pensaba que había posiciones arregladas, nos llamaban y preguntaban, pero fue absolutamente transparente. Lo menciono porque el primer elemento es que existe una total desconfianza en los procesos de selección que lleva adelante el Estado, y eso viene también por los procesos CAS.

Una crítica a SERVIR que yo tengo desde hace muchos años es que SERVIR tendría que haberse metido en los procesos CAS. Tendría que haber participado porque es la forma en que actualmente la gente ingresa al Estado. Hasta que no tengamos la reforma completa y andando, tenemos que cuidar a cada persona que ingrese al Estado. En este proceso que hicimos de "expresiones de interés", reclutamos a varios directores, la mayoría de ellos, de primera. Pero también reclutamos un director de administración a quien después tuve que sacar personalmente, porque obligó a una persona de su equipo —que estaba por orden de servicio— a hacer las preguntas para un proceso CAS (al cual esa persona

después postuló y ganó). Ese director de administración no cumplía con los valores, ni con los principios, ni con las condiciones que un servidor público debe tener: integridad. El concurso te reduce el riesgo, pero no es infalible. Por eso es que debemos invertir tiempo y esfuerzo en lo más importante: la selección de los equipos. SERVIR tiene que comprometerse más con las entidades que quieren hacer el tránsito. A todos los jefes de SERVIR con los que he conversado, les he dicho que cuando una institución dice "yo quiero transitar", SERVIR tiene que abrazarla y acompañarla en ese proceso.

No podemos esperar que un gobierno local o regional tenga todas las capacidades para desarrollar el tránsito, pero me consta que hay muchos que quieren transitar, y hay que apoyarlos, abrazarlos en ese proceso.

2. Motivar el talento humano

Una vez que logramos traer el mejor talento posible, hay que motivarlo: ser capaces de generar las condiciones para que ese talento se desarrolle, innove, cree, sirva con propósito, sea capaz de sacar lo mejor de sí, de sentir que puede dar cada día más y que lo que hace tiene un beneficio para la sociedad. Debemos ser capaces de motivar a cada persona.

Voy a contar una historia maravillosa: una de las personas que trabajaba en administración técnica de selva central del SERFOR era un chico que antes había trabajado en SUNAT, y pertenecía al sindicato de trabajadores. Teníamos dos sindicatos: uno del que todo el día recibíamos denuncias y otro, del que recibíamos apuestas positivas e ideas muy interesantes. Este chico un día me contó que él ya no trabajaba en SUNAT, pero era una institución a la que él toda la vida le iba a guardar mucho agradecimiento y era 'camiseta SUNAT'. Le pregunté: ¿cómo SUNAT consiguió que tú pudieras tener ese nivel de reconocimiento, más aún cuando ya no trabajas en la institución? Y me contestó: Con trato personalizado.

Me contó una anécdota que me marcó: la oficina de Recursos Humanos de SUNAT había llamado a su mamá para saludarla por el día de la madre y le había agradecido porque su hijo era un servidor público de SUNAT. Ese chico jamás en la vida se olvidó de ese detalle. Se imaginan cómo estaría su madre de emocionada. Bueno, ese trato personalizado es algo que hemos olvidado en el Estado. Necesitamos motivar a nuestra gente. Necesitamos saber que cada servidor público contribuye con algo un poco más allá. Y eso tiene que ver con desarrollar capacidades también, pero hay muchas cosas en las que podemos motivarlos. En el Perú, casi no hemos trabajado en los voluntariados: esa es otra de las cosas en las que podemos avanzar.

SERVIR tiene el reto no solamente de mejorar el tema de la revisión de los salarios —revisar el Decreto Supremo de compensaciones—, pero la motivación no es solamente

un tema económico, hay muchas otras cosas más en las que no estamos pensando ni trabajando que pueden ser innovadoras y realmente interesantes. Necesitamos avanzar en esa línea. Necesitamos considerar condiciones de inclusión —no solamente para el tema de mujeres—, reconocer el valor y cerrar las brechas que existen. Necesitamos también una verdadera inclusión para otras comunidades poco visibles y vulnerables.

3. Desarrollar capacidades

También necesitamos desarrollar capacidades. Este es otro de los elementos más importantes en las oportunidades de mejora que identifico dentro del servicio civil. Creo que la reforma tiene que tener un componente muy visible de desarrollo de capacidades. Creo que tenemos que lograr que la gente identifique que la reforma también los va a ayudar a mejorar, no solo porque identifica la idea de una carrera, sino porque podemos desarrollarnos en diferentes aspectos también. Uno de los aspectos centrales son las competencias blandas.

He sido muy crítica en el caso de SERVIR por solamente impulsar el tema de la evaluación de competencias para directivos. Todos los servidores públicos en todos los niveles requieren ingresar con procesos que evalúen habilidades blandas, y también desarrollar esas capacidades de manera permanente. Ahí, necesitamos apostar por cada persona, cada servidor y servidora, porque podemos dar más, pero necesitamos generar las condiciones para hacerlo.

4. El reconocimiento

Necesitamos ser capaces de reconocer cuando se añade valor en nuestras organizaciones, de reconocer el esfuerzo que miles de hombres y mujeres hacen cada día por servir mejor, por generar impacto, por mejorar la calidad —muchas veces sin tener los recursos—, especialmente de manera descentralizada. He visto casos de instituciones públicas —no solamente en las que he trabajado, sino lugares que he visitado— que no tienen las más mínimas condiciones: ¿cómo es posible que una oficina no tenga un baño, y se tenga que ir a pedir o alquilar el baño de una bodega? Por otro lado, ¿cómo es posible que cuando un servidor público le ahorra dinero a la institución o genera valor para la institución, no tengamos reconocimientos que podamos hacer, no contemos esas historias? El reconocimiento es un elemento muy importante.

5. Generación de sinergias y de redes

Finalmente, un elemento que también me parece fundamental y que también tiene que ser parte de la mejora de la reforma, es el tema de la generación de sinergias y de redes. Los servidores públicos enfrentamos dilemas éticos que nos cuestionan y muchas veces

nos enfrentan. Quiero terminar contando un caso que me sucedió: yo he formado una red. Me comunico mucho con mis excompañeros de trabajo de varias de las instituciones en las que he trabajado y una vez una de ellas me llamó para contarme que le habían pedido que cambiara un informe, y que, si no lo cambiaba, no le renovaban el contrato (tenía una orden de servicio). Le pregunté por qué me contaba, si yo no tenía ninguna manera de intervenir ahí. Respondió que me lo contaba porque ahora que ya alguien más lo sabía, ella se iba a mantener firme en la decisión correcta, pero si nadie más lo sabía, podría caer en la tentación.

Necesitamos fortalecer las redes de aquellos servidores públicos íntegros, de aquellos servidores públicos que quieren avanzar en la reforma, de aquellos servidores públicos que creen y que tienen vocación de servicio. Necesitamos que los servidores públicos por vocación y con convicción seamos más, pero que también seamos visibles.

Por eso hay que buscar alianzas estratégicas; no solo con universidades, sino también para impulsar certificaciones y premiaciones. Reconocer las buenas prácticas, como hace Ciudadanos al Día, es muy importante. Pero también hay certificaciones de otros tipos como la de PRESENTE para las instituciones que promueven espacios inclusivos.

Necesitamos saber que podemos triunfar, porque el servicio civil meritocrático es el camino correcto. El secreto en el Estado es estar seguros de que estamos en el camino correcto y no cansarnos. Necesitamos un liderazgo con el ejemplo, y ahí SERVIR tiene un reto enorme: liderar esta reforma, pero sin excluirse de las normas; si identificamos que hay algo que no cuadra, pues hay que revisar, reconocer que es posible que no lo hayamos hecho a la perfección, que tenemos oportunidades de mejora y que esas oportunidades de mejora tenemos que tomarlas con sentido de urgencia. Necesitamos ser prácticos, pero también realistas. Todavía la reforma no está completamente destruida, tenemos una oportunidad de seguir adelante.

¿? Preguntas de los participantes

ADA PACA (MODERADORA)

La aprobación de la Ley 31131, de eliminación del CAS, ¿cómo cree que podría afectar la implementación del régimen del servicio civil?

CARLOS OLIVA

Esperaría que esta ley sea llevada al Tribunal Constitucional. No me cabe la menor duda de que el Poder Ejecutivo tiene que hacer valer sus prerrogativas y sus funciones. Uno puede entender lo que se pretendía hacer con esto, el motivo puede ser loable, pero la manera de hacerlo no lo es. Y esta ley en particular está petardeando directamente todo lo que promueve la Ley del Servicio Civil. No solo por motivos legales o de la inconstitucionalidad de la norma, sino por razones de fondo. El Ejecutivo tiene que oponerse, lucharla hasta el final y paralelamente dar la solución a través de la Ley del Servicio Civil. Porque al final, esta va a hacer que buena parte de estos CAS pasen al nuevo régimen. Eso es lo que se quiere, en el fondo. Pero de una manera ordenada, con los concursos transparentes, etcétera. Eso es algo que se tiene que hacer de todas maneras.

JUAN CARLOS CORTÁZAR

Me sorprende que el tema no haya explotado antes porque la enorme e incomprensible demora en implementar el nuevo régimen es lo que ha conducido a esto, más allá de que uno esté o no de acuerdo con lo que dice la norma. En este momento, si bien es importante eso —¿qué va a hacer el gobierno, si va a plantear la demanda de inconstitucionalidad en el Tribunal? — me interesa mucho más qué es lo que está pasando con la otra iniciativa del Ejecutivo y SERVIR de incorporar 18 entidades. En la práctica, en esas 18 entidades, los que van a postular a las plazas en su mayoría —70% de los que están trabajando— son CAS. Los dos objetivos se juntan, afortunadamente, lo cual genera un resquicio de oportunidad para salvar la reforma. Y que ahí la presión por lo de los CAS coincida con la posibilidad de darle vida al nuevo régimen de la Ley del Servicio Civil es una situación que hay que aprovechar. Hay que correr.

ADA PACA (MODERADORA)

Si bien es cierto que la Ley del Servicio Civil debería ser integral y no excluyente para todas las entidades públicas, ¿por qué crees que hay casos en los que se excluye al Congreso o al Poder Judicial? ¿A qué crees que se deba esto?

FABIOLA MUÑOZ

No hemos entendido el valor de la meritocracia. Y, por otro lado, no necesariamente estamos entendiendo las diferencias entre las instituciones. Yo creo que sí pueden ser dos entidades que entren, pero no necesariamente tienen las mismas características: en la base pueden estar de acuerdo los perfiles, pero tienes circunstancias diferenciadas. También ahí hay una oportunidad en la que necesitamos ser flexibles. Nuevamente, el liderazgo con el ejemplo es muy importante.

Yo fui muy crítica de SERVIR cuando se excluyó de una norma que limitaba el tema de los cargos de confianza. Si tú me estás liderando en el proceso y me exiges a mí que cumpla con esa norma, ¿cómo es posible que tú hagas un cambio y te excluyas de esa manera? Lo más probable es que necesitemos revisar la norma y los procesos que se hayan seguido, y si tenemos que mejorar, tenemos que tener la flexibilidad de hacerlo. Y eso hay que ofrecerles también a las otras entidades.

Yo he visto casos como el del Servicio Nacional de Certificación Ambiental —SENACE—, una entidad que tiene poco personal, que evalúa los estudios de impacto ambiental de los proyectos más importantes del país. Y como no tienen una gran cantidad de personal ni manejan una gran cantidad de presupuesto, la compensación les sale chiquitita, por lo que nadie quiere transitar. Necesitamos revisar esas cosas, tanto para entidades como el Congreso, el Poder Judicial como para las entidades del Ejecutivo.

ADA PACA (MODERADORA)

Para la implementación de la Ley del Servicio Civil se requiere de mucha voluntad política y se da a través del gobierno. ¿Cómo calificarías tú esta situación?

CARLOS OLIVA

La falta de rapidez en la implementación ha sido una mezcla de dos cosas. Por un lado, liderazgo. Después del ímpetu inicial que tuvimos en el 13, 14, 15, la reforma del servicio civil salió de la agenda totalmente; eso es falta de liderazgo y de comprensión de su importancia. Ahí ha habido un gran problema. Y, por otro lado, tiene que ver con el perfeccionismo: queríamos hacer una reforma que mueva los cimientos del Estado pero que en la práctica una entidad

se iba a demorar cuatro o cinco años en llenar los papeles; lo cual también ha sido un gran problema.

De cara al futuro, veo las cosas cuesta arriba.

Hay dos factores que no suman para implementar esta carrera que todos queremos. El primero, es el mismo descrédito de haber estado siete años con una ley que no se ha podido implementar. Eso, genera malas expectativas y la gente deja de creer en el sistema, deja de hablar de la reforma y al final puede desaparecer; y no pasa nada, seguimos como estamos. Ese es un factor.

Y lo otro es el presupuesto. En 2013 separamos 800 millones de soles, y en 2014, 500 millones de soles para implementar la ley; no se gastó un sol de esa plata que se reservó. Ahora la situación es completamente distinta, estamos con un déficit fiscal del año pasado de 9%, y este año va a ser de 4 o 5%. La situación ha cambiado dramáticamente. Entonces, si uno realmente quiere implementar esta ley que va a costarnos plata, va a tener que tener liderazgo, apoyo y un convencimiento total. Porque vas a tener que priorizar esta reforma, que al año te puede costar tranquilamente 3 mil millones de soles, cuando además tienes estos otros problemas de déficit, las demandas de salud, de la pandemia, etcétera. Todo es cuesta arriba, pero hay soluciones que tienen que partir por el liderazgo.

ADA PACA (MODERADORA)

Tenemos unas elecciones próximas, hay un panorama político hacia futuro. ¿Qué recomendaciones ustedes podrían brindar para asegurar condiciones y que esta reforma se lleve en el más corto plazo?

JUAN CARLOS CORTÁZAR

Primero hay que aprender de nuestros errores. Que haya habido esas sumas de dinero disponible para una reforma difícil y compleja, no ocurre siempre. En realidad, en el mundo público es casi un milagro que ocurra y más en reformas transversales de gestión pública. Diferenciemos: una cosa es una reforma sectorial, una reforma de educación tiene su propio motor. En cambio, las reformas de las políticas transversales de gestión, lo que en Perú se llaman sistemas administrativos, no tienen motor propio, tienen que engancharse. Por ejemplo, la reforma del servicio civil de 2008 se enganchó del tema de calidad de gasto; luego, en 2013, la ley, a calidad de los servicios.

Que el apoyo político desaparezca y que la disponibilidad fiscal se estreche, es absolutamente previsible, eso es lo que ocurre en cualquier reforma. Uno no tiene la ventana de oportunidad abierta de par en par para mirar el jardín 6 años. Esa situación

absolutamente privilegiada 'nos la farreamos'. Por lo tanto, hay que aprender. Sé que en 2019 volvió a haber disponibilidad en la reserva financiera y tampoco se gastó un sol.

No podemos dejar que las oportunidades se pasen, y oportunidades de ese tamaño, porque "no nos cuadra con la lámina 5 del *power point*" o con la etapa 3.1.4 o al reglamento 4.b-z. Un gestor público busca oportunidades y las aprovecha. Las oportunidades que vienen parecen muy restringidas. Yo creo que ahora hay una oportunidad que es esta idea de las 18 entidades, que ojalá y dos mil por lo menos —según lo que ha dicho el Gobierno— pasen al servicio civil, al nuevo régimen de acá al final de esta gestión. Eso por lo menos permite que el régimen del servicio civil exista. Porque si vienen nuevas autoridades y el régimen del servicio civil a la fecha ni siquiera existe —porque con 600 personas y una ley no existe—. Incluso los dos mil son poquitos. Pero ahora la restricción fiscal debe haber influido mucho.

Pero haber tenido esa disponibilidad fiscal, el apoyo político detrás de esa disponibilidad y no haberla aprovechado es un error demasiado grande, vuelvo a 'los penales del mundial', de lo cual tenemos que aprender. Y yo creo que quienes dirijan esto —las administraciones que vengan— van a tener que estar muy atentos a cualquier oportunidad que se abra. Y yo estimaría que —por lo que es la lógica de los procesos de política— no va a ser una oportunidad tan redonda. Habrá que remar con lo que haya.

FABIOLA MUÑOZ

No solamente había plata y decisión política; también estábamos los que queríamos transitar. Creo que ahí "no llegamos a concretar los penales", pero estamos en el quinto penal: todavía tenemos una oportunidad y necesitamos revitalizar la reforma. La decisión que ha tomado el Gobierno, en este contexto, es muy importante, y necesitamos —como en los temas climáticos— que aumentar nuestra ambición y nuestro sentido de urgencia.

No podemos pensar en que nos vamos a demorar una eternidad, y tampoco podemos pensar que esta es una reforma chiquita, un parche. ¡No! Esta es la reforma más importante porque tiene que ver con las personas. Todo lo que podamos hacer para impulsar la reforma en este tiempo que le queda al gobierno de transición y avanzar y consolidar una masa crítica de instituciones y de personas, que están en un nuevo régimen, es fundamental. Y yo ahí lo que sugeriría, es hacer una revisión rápida de todas aquellas instituciones a las que, efectivamente, solo el "*4.1 del ppm*" era lo que les faltaba, y ayudarlos a pensar en qué hacer. Poner un equipo *in house*, que acompañe en el proceso para transitar a esa institución, porque en el tránsito hay solo "ventajas". Es muy importante entender eso.

JUAN CARLOS CORTÁZAR

Había un montón de gestores como Fabiola Muñoz y entidades que querían pasar y como "les faltaba doblar la servilleta" no pasaron. El sentido de urgencia es clave. Hay que tener mucho cuidado con el purismo y los puristas: cuando uno hace reformas de este calibre, no todas las piezas encajan, y ese es uno de los primeros problemas.

En el *big thinking* todo encaja. El problema es que el *big thinking* se aleja tanto de la realidad que ya no guarda relación con ella y no funciona, como nos ha pasado.

Además, me llama mucho la atención ahora leer de personas que tuvieron la reforma en sus manos y se les desangró en las manos que nos vienen con purismos como "no, porque ahora si..." Yo creo, que cuando un barco está naufragando, que es lo que pasa con la reforma, nuestra aspiración debe ser salir vivos. Salir secos, peinados y bien comidos, no me parece razonable. Si salgo vivo, no me puedo quejar 'salí mojado, se me cayó la peluca, se me mojó el pañuelo o perdí los zapatos...' 'Sí, pues, pero estás vivo'. El objetivo, creo que debe ser salvar esta reforma porque realmente es buena. Y sí, hay un montón de problemas, es imposible que no los haya, es demasiado complejo. Pero esta oportunidad —que el Perú ha tenido y hasta ahora ha venido desperdiciando— no la han tenido muchos países de la región. El último que ha tenido algo y solo ha hecho algo interesante a nivel de directivos —ni siquiera a nivel del resto— ha sido Chile, y estamos hablando del año 2000.

Creo que el sentido de urgencia es clave, y cuidado con los purismos, cuidado con el *big thinking*. Hay que tratar de que la reforma sobreviva, pero no todas las piezas van a encajar. A veces, cuando se hace reforma, es como si construyera una catedral gótica inmensa: ¿imaginan todo el trabajo? Las catedrales se construían en siglos. Imagínense si al principio, cuando no tenían ni el terreno comprado, se ponían a pelear por cómo iba a ser el pináculo de la cúpula. En algún momento hay que discutirlo, habrá que tener un dibujo general. Pero, cuando la máquina se para porque no estamos de acuerdo en el pináculo de la cúpula y ni siquiera tenemos los cimientos ni el terreno comprado, eso es *big thinking*, eso es pensar que la realidad es mi dibujito en un papel. Evitemos eso. Hay que avanzar, sabiendo que no todas las piezas concordarán; que concuerden las más que podamos, las fundamentales; paso por paso. Pero nos peleamos por lo que va a pasar el año 3000; y, bueno, así estamos.

ADA PACA (MODERADORA)

El recurso humano es el centro, somos los que hacemos las entidades públicas. Como palabras de cierre nos gustaría que nos dejaran algún mensaje que pueda calar en nosotros los servidores públicos, ¿cómo innovar en la capacitación del recurso humano?, ¿cómo lograr compromiso y transparencia para trabajar por un Perú mejor?

CARLOS OLIVA

Desde que entré —hace diez años— a trabajar en el sector público, me he dado cuenta de que nada de lo que acabo de mencionar funciona si no tenemos un Estado basado en instituciones y en burocracia en el sentido original de la palabra. Esos dos pilares —que están además interrelacionados— son la base de cualquier esfuerzo por mejorar la calidad de vida de los peruanos, por mantener la estabilidad económica, por el crecimiento, por lo que ustedes quieran. Si no se tiene esa base, es muy difícil avanzar.

¿Por qué hemos tenido buenos resultados en la parte macro y malos resultados en la parte de algunos servicios como la educación y la salud? Por las instituciones y la gente. La parte macro ha estado liderada por el Banco Central de Reserva, donde tiene a las mejores personas, los mejores economistas y macroeconomistas; no están en el sector privado, están en el BCR, una institución pública. Algo similar podríamos decir de la Superintendencia de Banca, incluso del Ministerio de Economía y Finanzas. Y eso ha dado como resultado que durante veinte años hayamos tenido un crecimiento del 5%, hayamos tenido estabilidad económica con una inflación del 2%, etcétera. Ahí están los resultados basados en la institución y en la gente. En otros sectores, tenemos un ministro de Salud que cambia cada seis meses, lo mismo con los ministros de educación, cambian a los viceministros, cambian a los directores; y cada seis, siete meses hay unas razias totales. Entonces, no hay institucionalidad, no hay esta base de recursos humanos; y al final ¿qué tenemos? Los peores indicadores en términos de educación y salud en América Latina. Es muy importante darse cuenta de que el sustento de un Estado eficiente, eficaz, con servicios de calidad, oportunos, etcétera, está en su gente.

FABIOLA MUÑOZ

Hay que aumentar el sentido de urgencia y la ambición. Necesitamos avanzar más rápido. Creo que hemos perdido oportunidades, pero creo que todavía tenemos una oportunidad aquí en nuestras manos. Hay que lograr ser más creativos. La mentoría podría ser una opción interesante. Es posible generar más sinergias entre instituciones. Si no logramos que las instituciones empiecen a transitar, no nos vamos a dar cuenta de cuáles son los cambios que realmente se necesitan. A mí me ha pasado: nos encontrábamos con una norma que no podíamos cumplir, y recién nos dábamos cuenta de que no estaba bien. Seguíamos avanzando, nos encontrábamos con otro escollo; si no hubiéramos avanzado, no hubiéramos identificado las oportunidades de mejora o los cambios que se tienen que hacer. Necesitamos una masa crítica que avance en todos los niveles: gobierno local, gobierno regional y gobierno nacional. La idea de partir a las instituciones (avanzar por unidades o áreas) es súper importante e innovadora. Y encontrar *caminos* —líderes—, encontrar gente comprometida en las instituciones que pueda impulsar desde adentro los procesos.

Yo estoy segura de que podemos lograrlo.

JUAN CARLOS CORTÁZAR

Hay que aprovechar este resquicio que hay de las 18 entidades, y una tarea muy importante es que SERVIR se tiene que reinventar. La lógica debería haber indicado que para cada entidad que quería hacer el tránsito o estaba en tránsito, SERVIR debería haberlo apapachado. A mí me sorprende que ni siquiera haya una estructura de sectoristas. Si yo tengo entidades que van pasando, debería haber un sectorista encargado de esa entidad; y eso que, en SERVIR, no falta gente, hay harta.

Tiene que haber un cambio de *chip* radical en SERVIR y en las personas en SERVIR, donde la lógica no es tirar normas y ponerle más vallas a este tránsito, sino al contrario, acompañar y ayudar a pasar. Pero eso parte por entender el proceso de tránsito de otra manera, donde lo importante es que las organizaciones y las personas pasen a un nuevo régimen y luego un largo camino para trabajar los temas de perfil, y eso está bien.

Muchas de las herramientas que se han aplicado ni siquiera han generado un cambio relevante. Es decir, tampoco vale el argumento de que "se ha gastado tiempo, pero lo que entra es muy distinto a lo anterior". No parece, o no han entrado cuando has hecho el esfuerzo. Tiene que haber un cambio de chip en las personas de SERVIR, mucho menos orientado desde la oficina, y en una lógica *top down* decirles a las entidades lo que deben hacer: acercarse, acompañar, tener sectoristas, aprender y ayudarles a transitar. Creo que eso es indispensable, si no, SERVIR rema al revés.

Conclusiones del panel

Relatoría: Andrea Serrano

- La reforma del servicio civil es la reforma más importante y retadora que el Perú tiene en proceso de implementación, ya que se centra en las personas y son los servidores civiles quienes mueven la gestión pública y pueden garantizar un servicio de calidad a la ciudadanía. Por tal motivo, resulta necesario que el Estado peruano continúe impulsando una gestión de recursos humanos con un enfoque de meritocracia, integridad, gestión de las capacidades y del desempeño.

- Tras varios años luego de la aprobación de la Ley del Servicio Civil, no ha habido un significativo avance en el proceso de tránsito al nuevo régimen. Esto demanda una evaluación de los procesos y normativa para el tránsito de entidades y de personas al servicio civil; y, a su vez, se presenta como una oportunidad para incorporar nuevos mecanismos que aceleren la implementación de la reforma.

- Entre las principales recomendaciones de los panelistas, tenemos: (1) generar un mayor acompañamiento por parte de SERVIR a aquellas entidades que cuenten con la voluntad política para implementar el proceso de tránsito al nuevo régimen, (2) flexibilizar los procesos y procedimientos de la metodología para el tránsito, (3) generar herramientas que reconozcan la heterogeneidad de entidades públicas e (4) impulsar la gestión del talento humanos desde una perspectiva que no solo potencie sus conocimientos sino también las competencias y habilidades blandas, así como el reconocimiento de sus logros.

PANEL 8

CRISIS SANITARIA Y SERVICIO CIVIL

27 de marzo

12:30-14:00 hrs.

Video

Pack participante

Expositores	Solange Garreaud de Mainvilliers Gerlach Paola Bustamante Suárez Ariela María de los Milagros Luna Flores
Moderadora	Evelin Camacho
Relator	Edinson Sánchez

Referencias de las expositoras

Solange Garreaud de Mainvilliers Gerlach

Directora Nacional del Servicio Civil y Presidenta del Consejo de Alta Dirección Pública de la Dirección Nacional del Servicio Civil en Chile; ex jefa de la división de Gestión y Desarrollo de las Personas, de la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud. Anteriormente fue jefa del Departamento de Alta Dirección Pública de la misma subsecretaría; asimismo, entre 2012 y 2014 se desempeñó como Subdirectora de Alta Dirección Pública del Servicio Civil. Desde el 2009 ejerce como profesional experta para la selección de cargos de segundo nivel jerárquico en distintos servicios públicos. Tiene más de 20 años de experiencia asesorando en materia de gestión de personas a organizaciones del sector público y privado, tanto a nivel nacional como internacional, y ha liderado equipos de trabajo multidisciplinarios en el ámbito de la gestión privada, consultoría y servicio público.

Paola Bustamante Suárez

Abogada de profesión por la Universidad San Martín de Porres. Cuenta con una maestría en Administración y Gerencia Pública. Se desempeña en la actualidad como Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros. Fue ministra de Desarrollo e Inclusión Social, además se desempeñó como Directora de la Dirección de Gestión y Negociación Internacional de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional—APCI. Fue Viceministra de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú—MIDIS.

Ariela María de los Milagros Luna Flores

Médica cirujana por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con diplomado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y maestría en Salud Pública por la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Ex ministra de Estado en el despacho de Inclusión Social. Posee más de 29 años de experiencia en el sector público, pues ha laborado en el Ministerio de Economía y Finanzas, en el Ministerio de Salud, en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; asimismo, trabajó en proyectos sociales con financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En el campo académico, es autora de publicaciones en materia de salud pública, como “La salud para la escuela: manual para coordinadores de salud” y “Salud materna indígena: intervenciones para reducir la muerte materna”.

Ponencia de Solange Garreaud

- **“La experiencia de Chile en el manejo de la pandemia desde la administración pública”**

Estos son momentos muy complejos, no solamente para el mundo público sino también para el mundo privado, y los gobiernos requieren de ambas partes. Por lo tanto, nosotros como sector público y especialmente como servicio civil, debemos tener una mirada completa respecto de esta situación. En estos términos, solo hablando del recurso humano que está en el servicio público, desde el año pasado a esta fecha el Gobierno de Chile ha emitido los actos administrativos correspondientes en los cuales se definen las directrices para ir avanzando en la situación que hoy día nos afecta. Nos vemos todos enfrentados a una situación inédita, por lo cual hay que ir evaluando a diario cómo vamos avanzando. Pero siempre con la mirada de dar tranquilidad a los funcionarios y funcionarias en el cuidado de su salud, y sin descuidar la prestación de los servicios a los ciudadanos, que es lo más importante, lo que nos convoca a todos como funcionarios públicos.

Hemos entregado diversas directrices a los jefes de servicio. Básicamente, es un plan paso a paso sobre las condiciones sanitarias y las condiciones de trabajo para cautelar la salud de los trabajadores. Nosotros, como servicio civil, hemos avanzado en algunas formas de ir monitoreando la entrega de los servicios a la ciudadanía.

- **Medidas económicas y sociales**

En términos generales, nuestro gobierno ha definido, la semana pasada, un aporte adicional de seis mil millones de dólares, para las medidas básicas en apoyo a la ciudadanía. Eso se suma a los doce mil millones de dólares que ya estaban asignados; por lo tanto, esto ha implicado no solamente las medidas que tienen que ver con el cuidado de la salud, sino medidas económicas y sociales que vayan en apoyo de la ciudadanía como el plan de apoyo a la clase media; Bono Covid, para las personas que están en los estratos más vulnerables de la sociedad; Bono a los funcionarios de los sectores de salud; planes de reactivación de empleo, entre otros.

Este año se le ha denominado el año de la reactivación y el año del empleo, y gran parte del impacto del COVID-19 se da en el empleo. En Chile, a partir de hoy a las 5 de la mañana, toda la Región Metropolitana, que es el mayor porcentaje de la población, está bajo cuarentena. Por lo tanto, se ve nuevamente impactado el tema de la libertad de movilizarse para ir a los trabajos. Por eso las medidas también incluyen protección de los empleos en casos laborales, inyección de liquidez para apoyar a las empresas, especialmente a las PYME, con el objetivo de ir aportando a la reactivación del empleo y apoyo a los ingresos de las familias.

- **Seguimiento de la actividad presencial**

Tenemos como servicio civil varias instancias de monitoreo. La idea, como ya señalé, es ir midiendo la entrega de prestaciones a la ciudadanía. Como funcionarios públicos, nos debemos a ella, a pesar de estar viviendo un momento muy complejo, porque un funcionario público es papá, es mamá, es hijo. Por lo tanto, también tiene las mismas problemáticas. Debajo de los ministerios, nos estructuramos por servicios. Los servicios deben entregar informes a la Presidencia e ingresar información en estas plataformas del servicio civil con cierta periodicidad.

Tenemos por categorías de personal remoto y presencial. Partimos monitoreando un 10 de abril de 2020 y vemos cómo hasta marzo de 2021 ha habido un cambio: hoy tenemos mayor cantidad de personas en términos presenciales. El personal está presencial o bien por turnos, concurriendo algunas veces a la semana a su lugar de trabajo, y el resto del tiempo, en el cual no asisten, con trabajo remoto. Por lo tanto, a marzo 2021 tenemos un 25% de personal remoto. Los grupos de riesgo no están considerados dentro del trabajo presencial ni por turno.

- **Seguimiento oficinas de atención**

Tenemos un monitoreo de la atención directa al ciudadano. La lámina anterior, tenía relación con la globalidad, esto es un foco que se ha pedido específicamente, cómo se ha ido entregando, con el objetivo de ir monitoreando cómo se están entregando los servicios a la ciudadanía; en este sentido hoy día tenemos en sucursales (entre 82% y 83%) abiertas y operativas, y el 95% de las oficinas de partes, es decir, la entrega y recepción de documentación también están funcionando. La gran mayoría de las oficinas de parte han implementado sus servicios de manera digital. La tecnología llegó para quedarse en una situación de crisis como la que hemos vivido.

- **Plan de reportabilidad de prestaciones a la ciudadanía**

Otro foco tiene relación con el monitoreo de algunos indicadores y ciertos estándares relevantes. La Presidencia definió treinta servicios públicos, que son servicios públicos muy complejos y fundamentales para los ciudadanos. Estos treinta servicios públicos son los más importantes en términos de la prestación de servicios a la ciudadanía, para los cuales la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda definieron indicadores que se informan periódicamente; por ejemplo, el número de usuarios beneficiados con crédito directo INDAP, que es un servicio asociado a la agricultura; créditos que van para los pequeños y medianos agricultores para compra de maquinaria y materiales. Se trata de un instrumento que mide una gestión que es tremendamente sensible para la ciudadanía. Hay regiones en las cuales no están todas las actividades paralizadas, y eso implica que los servicios tienen que seguir prestando su apoyo y su asesoría a los ciudadanos.

- **Acompañamiento a servicios públicos**

Hoy día, estamos afectados por un brote importante a pesar de tener un proceso muy exitoso de vacunación. Esperamos que este brote sea una cosa más acotada; sin embargo, quiero destacar aquí el compromiso de la Dirección Nacional del Servicio Civil chileno, como representante de la gestión de personas en el Estado, que ha seguido desarrollando sus tareas y ha dado continuidad a la labor del Estado.

El 2020 fue muy difícil. Podríamos haber dicho que no haríamos más concursos de altos directivos públicos, porque ¿quién iba a postular? ¿A quién le va a importar entregar una asesoría en el proceso de ingreso a un servicio? La verdad es que tanto la ciudadanía como nosotros, los propios servicios de la administración central del Estado, seguimos funcionando con muchas fuerzas y pueden ver ahí algunas cifras. Durante 2020 tuvimos 304 publicaciones de concursos, muy similar a un año de un tercer año de gobierno sin una pandemia; 48 mil postulaciones, lo que indica que las personas están interesadas en analizar nuevas fuentes laborales; 254 nombramientos de altos directivos públicos; 513 concursos de directores de establecimiento educacionales. Nosotros como Servicio Civil, desde 2013 tenemos la responsabilidad de elegir a los directores de los establecimientos educacionales que formaban parte de los municipios. Estamos retornando a un escenario distinto, gradualmente, con la instalación de los servicios locales de educación, pero mientras tanto, seguimos implementando procesos de selección. Además, dado que la pandemia no nos permitió reunirnos, logramos poner a disposición toda nuestra capacidad en términos de levantar y estructurar plataformas que nos facilitaran llegar a las personas sin movilidad física, tuvimos 1,500 participantes en distintas instancias de acompañamiento para los altos directivos públicos, cifra, que cuando mira hacia atrás

(2020), revela el compromiso que deben tener los servicios civiles en época de crisis con respecto a los usuarios internos del Estado como de los ciudadanos.

Por otro lado, tenemos una subdirección cuyo rol es fortalecer la gestión de las personas al interior de los servicios públicos. Más de 9 mil funcionarios participaron en distintas instancias de apoyo. Cambiaron, eso sí, las temáticas, ahora relacionadas con la salud mental y la gestión a distancia, por cierto. Más de 194 servicios públicos recibieron asesoría de 3.500 acciones. Quiero relevar el programa "Yo sirvo a mi país en emergencia", para lo cual se levantó una plataforma que permitiera remitir sus antecedentes a las personas relacionadas con la gestión médica.

- **Estudios impulsados desde el Estado**

Estamos desarrollando algunos estudios desde el Estado con la participación del Servicio Civil para conocer qué ha pasado en esta época de pandemia:

- Encuesta nacional del empleo público
- Encuesta del Banco Mundial
- Levantamiento y confección de un manual de teletrabajo para el sector público.

- **Cinco ámbitos de impacto de la pandemia en nuestro quehacer**

-Teletrabajo

Tenemos resultados de una encuesta que se hizo a distintos sectores; creo que una de las obligaciones que tenemos como servicios civiles en la región es empezar a pensar cómo facilitamos esa nueva modalidad de trabajo, y también, cómo entregamos a los funcionarios reglas claras que permitan la implementación y la permanencia del teletrabajo dentro de la función pública.

-Salud mental

Ha sido difícil este tema también. Como les decía, es una de las temáticas nuevas. El año pasado, el Presidente de la República definió y estructuró un programa presidencial que se llama "Saludablemente", desde el Ministerio de Salud. La idea es mantener este programa funcionando porque hoy se está iniciando el problema de la salud mental y que probablemente vaya avanzando en la medida que la gente empieza a retornar a su trabajo y empiezan a sentirse más agobiados o en tensión, después de un año de haber estado en casa.

-Género

En Chile, lamentablemente en un año retrocedimos lo que habíamos avanzado en 10 en términos de la participación de la mujer en el mercado laboral. Por ello, tenemos un tremendo desafío en los servicios civiles para estructurar planes y programas específicos que permitan que las mujeres ingresar al mundo laboral del servicio público. Tenemos programas, como Mujeres Líderes en el Estado, que releva el rol de la mujer en el Estado, con programas de mentoras y mentorías, que van permitiendo a las mujeres acceder a cargos más complejos y también hacer más visible el aporte del ingreso de las mujeres a la fuerza laboral.

-Transformación digital en el Estado

Nuestro país ocupa el tercer lugar en un ranking GovTech de 2020 de la CAF, del Banco de Desarrollo de América Latina, en el que la incorporación de la transformación digital aparece como un desafío presente y permanente. Hay muchas instituciones en Chile, y nosotros como servicio civil somos ejemplo de eso, que mudamos rápidamente a la entrega de prestaciones de modo digital, a través de plataformas que nos permiten estar conectados con el resto de servicio público, pero también con la ciudadanía y con ello dar continuidad a la función pública. Hoy es todo a través de plataformas digitales: tramitación de documentos también, por eso decía que hay varias oficinas de partes que han mudado a ser oficinas de partes virtuales, donde efectivamente se reciben y se envían documentos, pero sin una interacción de personas (329 nuevos trámites digitales). La verdad es que no ha sido fácil, ha sido un compromiso muy profundo con la ciudadanía y con nosotros mismos como funcionarios públicos. Nuestro deber es facilitar a la ciudadanía en todo contexto, de crisis o no crisis, el que se pueda sentir que el Estado está ahí para ellos y, en ese sentido, la transformación digital es lo que se necesita.

-Liderazgo en tiempo de crisis

Otra cosa importante que los servicios civiles debemos de tener en el panorama es el papel del líder en estas situaciones. ¿Qué clase de líderes se necesita? Necesitamos un líder que se comprometa con la transformación, con la salud mental de sus funcionarios, donde hay una mayor capacidad en el aprendizaje, la adaptación y flexibilidad hacia los profesionales, una cultura de confianza con mayores grados de autonomía y proactividad. El teletrabajo llegó para quedarse: los líderes vamos a tener que aprender cómo alcanzar los objetivos definidos para el trabajo, pero sin estar mirando al trabajador que está en su casa. Por ello, hay que definir un nuevo líder, y ese es el principal desafío para los años que vienen.

- **Desafíos de los líderes de la administración pública**

La crisis sanitaria plantea nuevas tensiones y desafíos. Los servicios públicos y los funcionarios públicos somos muy importantes dentro de la gestión de cualquier país, debemos coordinar esas reacciones con sentido de urgencia, pero también con una mirada estratégica respecto a lo que viene después de que termine la pandemia.

Estamos un año en pandemia ¿qué viene después? Es una pregunta tremendamente interesante, el factor de empatía, la capacidad de comunicación, generar confianza, capacidad de recursos, y lo más importante adaptación e innovación. Todos nos preguntamos cuándo vamos a volver a la normalidad, y creo que no vamos a volver a ver lo que habíamos visto antes. Volveremos a algo parecido, pero con otros estándares, otras definiciones, otros desafíos.

¿Cuáles son las oportunidades? Esta pandemia nos golpeó muy duro, pero siempre hay que ver el vaso medio lleno y no medio vacío; hay un montón de oportunidades que se abrieron, y nosotros como servicio civil pudimos tomarlas.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Bravo, D., Errázuriz, A. Campos, D. y Fernández, G. (25 de agosto de 2020). *Termómetro de la salud mental en Chile ACHS-UC*. Centro UC. Encuestas y Estudios Longitudinales, Pontificia Universidad Católica de Chile y Asociación Chilena de Seguridad. https://www.uc.cl/site/efs/files/11421/presentacion_termometro_de_la_salud_mental_en_chile_25082020.pdf

CEPAL (10 de febrero de 2021). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad.* Informe especial COVID-19 (9). https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46633/S2000740_es.pdf

Randstad Consulting (setiembre 2020). *Tendencias 360.* https://www.randstad.cl/tendencias360/archivo/

Sánchez, C. (septiembre de 2020). *Liderazgo en tiempo de crisis.* Harvard Deusto. Managment & Innovation (28). https://www.harvard-deusto.com/liderazgo-en-tiempo-de-crisis

Zapata, E., Stirling, R., Pasquarelli, W., y Shearer, E. (2020). *The GovTech Index 2020 Unlocking the Potential of GovTech Ecosystems in Latin America, Spain and Portugal.* CAF, Oxford Insights. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580

Ponencia de Paola Bustamante Suárez

Creo que este es un tema relevante y por eso la importancia para muchos quienes están hoy día conectados, veo más de 400 personas conectadas. Sirva este panel para reflexionar de manera conjunta. Escuchando a Solange, vemos que hemos atravesado y venimos atravesando retos similares en nuestros países.

Quiero reconocer el compromiso a nivel nacional de hombres y mujeres servidores públicos que desde el inicio de la pandemia hasta el día de hoy, siguen apostando por brindar cada día mejores servicios a los ciudadanos y ciudadanas.

Somos servidores públicos y somos ciudadanas y ciudadanos, padres de familia donde vemos en un momento, qué es lo que nos toca hacer, en función al hogar y en función al servicio que tenemos que brindar.

- **¿Qué medidas se adoptaron y cuáles son los retos que tenemos?**

Un primer tema, es el mensaje, nos vamos a casa, es aislamiento obligatorio y qué servicios se van a mantener, cuáles son los servicios básicos que se tienen que mantener y por lo tanto fortalecer al personal en sus capacidades para dar ese servicio partiendo por la primera línea, es decir, los médicos, enfermeras, todo el personal de salud y todo el personal administrativo alrededor de ellos. Entonces, hay un primer proceso que está involucrado con una capacitación y fortalecimiento permanente de capacidades que permitan generar nuevas habilidades. Uno de los principales temas del servicio público, el servicio civil en la crisis sanitaria se vio enfrentado a cómo fortalecemos nuestras capacidades y cómo asumimos esta nueva lógica de trabajo vía remota, porque no eran vacaciones, era trabajo remoto, con los niños, con la familia y seguir trabajando.

Creo que parte de un cambio de forma de ver el trabajo remoto es que quienes hacen y hacemos trabajo remoto, sí trabajamos en casa, ahí hay un reto enorme. A nivel del gobierno nacional, como en los ministerios se han dado una serie de medidas que han

implicado la implementación del trabajo remoto. ¿Qué controles se dan en ese trabajo remoto? Cambiar de ver a la persona sentada en un escritorio trabajando, produciendo o verla en el campo trabajando a comenzar a valorarla sin verla, pero sí que me mande la información por correo, que nos conectemos vía la tecnología como hoy lo estamos haciendo vía la plataforma de *Zoom*, efectivamente sí es trabajo, sí es aporte, sí logramos avanzar.

Entonces, yo diría que durante este año tenemos sectores en los diferentes niveles de gobierno que rápidamente estaban preparados para entrar a un trabajo remoto y luego tenemos otros que han tenido un proceso de adaptación y en general un proceso de adaptación de la delegación de tareas al hogar, al trabajo remoto y la rendición de cuentas de esas tareas.

¿Qué ha significado? para hablar de números, durante el año pasado, tuvimos un trabajo remoto importante. En la época más dura de la pandemia llegamos a un 75% u 85% en promedio de trabajo remoto y la diferencia en modalidad presencial. Este nivel presencial está vinculado con servicios básicos, con supervisión de servicios en el caso de transportes, por ejemplo, para garantizar el distanciamiento físico en las unidades vehiculares, y el control y la supervisión del cumplimiento de las normas en mercados, etcétera, por lo tanto ese equipo de trabajo presencial también tenía un tratamiento especial y distinto que voy a pasar a señalar.

Cuando pasó la primera ola, podemos decir que a nivel del gobierno nacional se comenzó a incrementar el trabajo presencial, más o menos en diciembre ya varios ministerios habían superado el 50 o 60% de trabajo presencial, sin embargo, el día de hoy, podemos señalar que, en promedio, estamos también en 80% o 85% de trabajo remoto. ¿Por qué? Por las condiciones, que se han dado con la segunda ola, sin embargo, estamos mejor preparados, con esa lógica de delegación y comenzar a apostar por el trabajo delegado a través del trabajo remoto; asimismo, creo que está vinculado también con un concepto que es importante y que está puesto sobre la mesa, que tiene que ver con la confianza. Los servidores públicos y eso es parte de un trabajo que todavía tenemos que hacer muchísimo a nivel nacional, tienen para comenzar el compromiso del servicio, es probable que existan algunos servidores públicos que hayan fallado en ese compromiso, pero no son la mayoría, son más de un millón de servidores públicos que tenemos en nuestro país. También está la vocación de servicio, por lo tanto, tenemos que seguir fortaleciendo sus capacidades y habilidades; en este caso las habilidades tecnológicas.

Uno de los retos interesantes para todos ha sido la parte digital, no solamente en proceso de que vayan a trabajar y se conecten vía remota, sino que se les brinde todas las herramientas, las facilidades, la firma digital, para que los trabajadores y trabajadoras puedan firmar sus informes y que estos informes puedan viajar en el ciberespacio para llegar al objetivo final.

Cada sector ha tenido que adaptar sus procesos y se siguen adaptando procesos para que el 100% esté digitalizado y que un servidor, una servidora pública no tenga que ir a la entidad para firmar un documento, y si tiene que ir sea para labores específicas, necesarias de realizar de manera presencial. En esa línea entrar a mirar por qué servicios hemos apostado.

Uno de los temas que refleja la pandemia es el reto que tenemos como país de afrontar una educación en un entorno digital y cómo hemos avanzado en garantizar que nuestros niños y nuestras niñas y nuestros docentes, tengan las condiciones, tanto de Internet, conectividad y también las herramientas; ese es un proceso que desde el servicio público también se está mirando.

No podemos olvidar a la carrera docente y todo lo que ha significado para los docentes, entrar de pronto en un marco donde se tenga que aplicar la tecnología, donde el contacto cercano y directo con los alumnos era parte y sigue siendo necesario, pero en un momento como éste se debe cambiar esa lógica.

Se adoptaron medidas donde se pudo trabajar y avanzar con la educación vía remota con los retos que eso ha significado y obviamente ya este año hemos estado mejor preparados, pero aún con brechas por cerrar ¿Eso qué significa? implica que las entidades públicas tienen que seguir trabajando y por tanto los servidores públicos debemos seguir apostando por incorporarnos a la carrera.

Hay algo que mencionaba Solange, y lo menciono porque es uno de los temas que vivimos de manera muy similar sobre si ¿existirán personas que quieran sumarse a los servicios públicos en la pandemia cuando muchos de esos servicios son presenciales como salir a supervisar? Y en realidad lo que hemos encontrado, es una gran acogida, en el momento que se han convocado los procesos de concurso para incorporar a los contratos administrativos de servicios CAS, sí se ha logrado captar a personas y profesionales que se suman al servicio público, con el reto de hacer trabajo remoto o trabajo presencial.

¿Y eso qué es lo que ha permitido? Continuar brindando los servicios públicos esenciales, garantizar la ampliación de la cobertura de Internet, la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento. Tenemos una brecha importante en agua en nuestro país, que ha significado, que las entidades prestadoras de este servicio salgan a distribuir el agua, eso implica un trabajo presencial de quienes brindan ese servicio o de quien lo supervisa como por ejemplo SEDAPAL, por lo tanto, se han incorporado personas al servicio público de tal manera que podamos seguir brindando servicios tan importantes como la salud, pero todavía tenemos lo que nos queda de la pandemia, avanzar con enfocar el servicio a aquello que es prioritario y que son necesidades básicas.

- **Atención a la solicitud del ciudadano**

¿Cómo nos hemos preparado? cómo hemos respondido desde el servicio público para continuar brindando servicios y garantizar la continuidad de la operación del Estado, que las entidades no paren, que el ciudadano no sienta que cerramos la puerta y como estamos en pandemia no se atiende, que es lo primero que en algunos casos sucedió, se cerró la puerta, hasta próximo aviso, pero inmediatamente se tuvo que revertir porque el ciudadano necesita seguir recibiendo los servicios y atención.

Por lo tanto, el segundo punto está vinculado, con cómo atendemos la solicitud del ciudadano y cómo el ciudadano siente que está cerca. Ese es un tema complejo porque desde la recepción de un documento por la mesa de partes presencial, donde además el ciudadano aprovechaba para tener una coordinación personal respecto a su solicitud, pasar a una mesa de partes digital, donde no le ve la cara al servidor que recibe el documento, donde no sabe que lo recibió y no tiene idea luego de cómo hacer seguimiento, por lo tanto la comunicación, la empatía, qué es ponernos en el lugar del ciudadano, ver qué tenemos que hacer para que el ciudadano se sienta tranquilo de que su solicitud fue atendida.

Se han generado mesas de parte digitales, se ha interconectado a través de la plataforma gob.pe, para comenzar, entre ministerios se está culminando ya el proceso, de tal manera que una vez que llega la demanda del ciudadano la canalizamos, no se la devolvemos si se equivocó sino la canalizamos al sector que tenga que atenderla y hacer el seguimiento respectivo, luego, abrir la plataforma, para que el ciudadano pueda hacer su seguimiento en línea. Entre algunas situaciones que se presentan les comparto que hace poco recibí un correo electrónico de un ciudadano que reclamaba porque había llamado 18 veces y nadie le contestaba el teléfono, claro, porque si estamos en trabajo remoto y marca el anexo no le contestaron, pero cuando mandó el correo recibió la respuesta en menos de 5 minutos. Eso implica transmitirle al ciudadano que el correo es una vía de acceso más directo al trabajador que no necesariamente está de manera presencial y obviamente también generar las condiciones, para que esas llamadas puedan tener una respuesta inmediata de tal manera que se garantice que se sienta atendido, entonces hay todo un reto ahí del uso de la tecnología.

Hemos tenido que ajustar muchos procedimientos para acotar y que finalmente la tecnología y la innovación sean parte de nuestro día a día, y ese es un reto que todavía tenemos por delante, porque cuando hablamos del gobierno nacional podemos decir que hemos avanzado muchísimo en innovación digital con muchos retos, pero también avances, sin embargo, si miramos a nivel del interior del país la situación cambia porque tenemos que garantizar no sólo conectividad, sino el fortalecimiento de capacidades de los propios servidores públicos de gobiernos regionales y sobretodo de los gobiernos locales. Cambiar el uso de papel para trabajar en un sistema es un reto que todavía tenemos en nuestro país.

- **Atención de demandas colectivas**

Finalmente, mencionar en la línea del trabajo con la ciudadanía y por el trabajo que he desarrollado en el último año o año y medio en la Presidencia del Consejo de Ministros tiene que ver no solamente la atención directa a la demanda al ciudadano sino con la atención colectiva; en nuestro país existen muchas demandas colectivas respecto de comunidades y la inversión privada, por ejemplo; por lo tanto, el nivel de conflictos sociales cuando comenzó la pandemia se detuvo, dejaron de sucederse los conflictos sociales porque todos estábamos en nuestras casas, las comunidades protegiéndose para que no llegue el COVID-19, y por lo tanto el nivel de conflictividad bajó. Pero conforme pasa el tiempo aun cuando hayan vacunas vamos a tener que continuar con los servicios a nivel remoto, por lo tanto, el reto de trabajar con las comunidades y conflictos sociales fue enorme, quiero reconocer la innovación de los diferentes sectores incluyendo la Presidencia del Consejo de Ministros cuando el año pasado teníamos que identificar cómo dialogar con la comunidad, cuando uno de los temas cada vez que hay un conflicto es que piden que vaya el funcionario a la zona para hablar directamente y de pronto ahora había que decirles que no podemos ir, porque desde Lima te podemos llevar el contagio, y si tú vienes a Lima, es altamente probable que te contagies, entonces, cómo hacemos para cuando ya había un nivel de desconfianza, y quiero que venga la cabeza de la entidad, ahora no solamente no vamos a ir, sino que tenemos que conectarnos vía digital para hablar. Fue todo un reto el proceso de confianza y empatía; el servidor y la servidora pública nos tenemos que poner permanentemente en los zapatos del ciudadano y ciudadana, en diferentes partes del Perú para saber cómo van a reaccionar frente a una situación como ésta y por lo tanto se comenzó a trabajar en reuniones vía *Zoom.* Al principio todos alrededor de un celular en la comunidad para escuchar, y comenzar a dialogar, luego entró el alcalde, de pronto el alcalde y la comunidad juntos, en algunos casos le decías que no pueden estar reunidos, entonces cada uno con un celular, en algunos casos en la cima de un cerro porque allí llegaba la conectividad, así avanzamos en ponernos de acuerdo, porque era la única manera.

Entonces, inclusive, en crisis sanitaria donde hay demandas sociales, se ha ido avanzando en recuperación de confianza, y tiene que ver con cumplir lo que hablamos vía digital. Y es parte del servicio y el compromiso que eso implica.

Sólo cerrar señalando que todavía tenemos en nuestro país un trecho por recorrer, en el caso del servicio público también, en gobiernos locales y regiones porque está vinculado con garantizar los servicios públicos para todos y entre ellos algo tan básico como la conectividad, en este caso el Internet, la tecnología, la luz para que puedan cargar los equipos, es parte del servicio que brinda el Estado y el compromiso y la responsabilidad que han demostrado los servidores públicos en nuestro país frente a la pandemia para continuar brindando servicios, arriesgando su vida y por eso tenemos tantos colegas y amigos que ya no están. Reconocer que en una crisis sanitaria sin el servicio público no podemos avanzar, sin el servicio civil, no vamos a poder avanzar por eso la apuesta para que quienes estamos ahí, continuemos bregando porque se implemente el servicio civil cada vez más en las instituciones públicas. Muchísimas gracias.

Ponencia de Ariela Luna Florez

Más que una ponencia voy a compartir una experiencia. Me tocó afrontar la pandemia como ministra. Recuerdo el día que se instaló la cuarentena, discutimos en Consejo y se decidió instalar la cuarentena. Esa noche regresé al ministerio a las 10 y media de la noche y me estaban esperando todos los directores en pleno, ansiosos de saber qué iba a pasar, pues era un día bastante difícil para el funcionario público y les dije: "Hoy se inició esta pandemia, acuérdense que este gabinete y los que sigan serán gabinete pandemia, cambiaremos de gobierno y esto no habrá terminado", porque era evidente que esto iba a ser largo.

Tuvimos un *crack* en lo que se hacía regularmente. Yo era ministra del Ministerio de Inclusión Social, que tiene sus programas sociales y está muy bien organizado, pero ese día hubo un crack en la gestión pública y hubo que enfrentarlo de forma diferente. Un tema que me vino a la mente en ese momento fue decir ¿qué hacemos?, ¿trabajo remoto?, ¿presencial?, ¿teletrabajo?, ¿cómo lo hacemos?

Lo primero fue enviar a todo el mundo a sus casas a seguir trabajando. En el camino nos ayudó mucho SERVIR, con la gente del MIDIS, fuimos creando una serie de herramientas para seguimiento. Primero nos dimos cuenta de que la norma de teletrabajo no aplicaba, había que tener una norma de trabajo remoto y generamos una serie de herramientas que permitieron trabajar.

En segundo lugar, miramos la infraestructura de los locales. MIDIS es un ministerio casi sellado, los edificios de San Isidro, el centro financiero, son casi sellados, era casi imposible tener trabajo presencial a dos metros de distancia y en espacios ventilados, porque es un edificio que usa aire acondicionado y no es recomendable ni en ese momento ni ahora, entonces, un tema importante que había que mirar a futuro era la infraestructura, cómo mantenemos ventilación, cómo podemos hacer ambientes de trabajo más abiertos.

Tercero, el personal de riesgo. Hubo un programa del MIDIS en que el 60% era de riesgo y fue a casa. También había gente que estaba a un año de jubilarse y por las normas que se dieron no era lo mismo trabajar en remoto que trabajar presencialmente. Además,

cómo mantener el trabajo del programa, con esa merma del personal porque ya no se podía ir al campo.

El otro gran tema fue la protección personal. En los primeros meses en el Perú, obviamente el personal de salud fue el primero en recibir los equipos de protección personal, pero en general todo el personal requería equipos, unos más que otros. En el MIDIS pasó una cosa particular y también sucedió en los otros ministerios: la función que uno hacía cambió drásticamente de un día para otro, los programas sociales se paralizaron, inventamos otra fórmula de seguir haciéndolos, cambiamos las competencias de algunos.

Nos encargaron una función que no teníamos: la entrega del bono. Tuvimos que organizar la entrega para 8 millones de hogares, algo que nunca se había hecho en el Perú, en un país donde la inclusión financiera es del 40% y la educación financiera es mínima, con una capilaridad de agencia de bancos privados mínima, solamente en la capitales y capilaridad del Banco de la Nación solamente en capitales de provincias y algunos distritos rurales.
En ese momento más de mil trabajadores del MIDIS salieron a organizar las colas de los bancos para tratar de que sea ordenada. Hicimos un esfuerzo gigantesco para proteger a estos trabajadores con equipos de protección personal pero no éramos trabajadores de primera línea como los de salud, entonces no entramos en esas normas. Fue todo un problema que produjo la epidemia y que puede presentarse en cualquier otra emergencia. En este caso creo que ningún país estaba preparado para tener normas que le permitan modificar drásticamente su función, o su competencia en parte de su personal para responder esta emergencia nacional. Es un reto del servicio civil ver cómo se tiene un grupo de normas que flexibilicen el tema, de tal manera que se pueda responder rápidamente a las acciones que hay que tomar.

La salud mental también es un tema muy vigente todavía. La pandemia no va a dejarnos este año, probablemente el próximo año vamos a estar más tranquilos, pero este año queda claro que no. La salud mental individual, familiar y también la salud mental laboral sufrió, y va a ser un tema que tenemos que solucionar. Es un reto de los recursos humanos y el servicio civil enfrentar el tema y apoyar a los trabajadores haciendo acompañamiento de salud mental a los que han tenido Covid, a los post Covid, y a los que están susceptibles, con miedo de tener Covid. Aquí nadie se salva, además del miedo de contagiar a la familia porque esta enfermedad no te involucra solamente a ti. Recuerdo el cólera, el cólera lo tenía yo y punto, pero hoy no, hoy tengo Covid y puedo contagiar a toda mi familia.

Otro tema es el apoyo familiar, que es clave. Es un reto grande, el apoyo familiar a quienes han perdido miembros de la familia. No me refiero al apoyo económico porque creo que los compañeros de los trabajadores han sido muy solidarios y todo el mundo está haciendo fondos, colectas, para apoyar a las viudas, ayudar a los niños que se quedaron

huérfanos. Todos los servidores públicos hemos perdido a alguien conocido, pero el servidor público que perdió al amigo, al compañero de trabajo que estaba frente a él. Es fundamental que se trabaje ese acompañamiento.

Otro tema que no estamos tocando mucho es el post-Covid y rehabilitación post-Covid. Nos va a quedar con mucha secuela en salud mental, pero también de rehabilitación respiratoria, neurológica, de lenguaje. Nuestros servicios de rehabilitación son pequeños y no están preparados para esta gran carga, pero creo hay que mirar y preparar la normatividad necesaria para enfrentar el post-Covid.

Un tema especial que tocó Solange es el de género. El trabajo remoto, mujeres y el programa Aprendo en Casa en una sociedad tan machista como la peruana. Salvo honrosas excepciones, hay muchos hogares en el Perú que están comandados por mujeres solas que son jefas de hogar. Las mujeres se levantan temprano, hacen la comida, se van a trabajar y luego regresan, pero en esta pandemia se levantan igual temprano, hacen la comida, tienen que hacer trabajo remoto, pero al mismo tiempo tienen que ver Aprendo en Casa y al mismo tiempo tienen una sola laptop, además tienen un Internet de baja intensidad y se van generado unas serie de problemas.

Es importante mirar como servicio civil, de tal manera de generar normas que permitan condiciones para que esto camine. No se puede llevar el trabajo remoto a la casa por las horas totales. Si al lado tengo a un niño, dos o tres que están en trabajo remoto educativo, y no tengo a nadie que me ayude, porque además no puedo tener a nadie, porque corro el riesgo de contagio. Hay un tema de género y hay que mirarlo, hay que ver cómo se dan estos apoyos a las familias, y también a familias que tienen miembros con discapacidad. Nosotros hicimos una red que fue la Red Amachay y seguíamos a casi 400 mil hogares de adultos mayores de 65 años con alguna comorbilidad y con personas con discapacidad severa, hay por lo menos un tercio que vive solo, o vive con alguien que trabaja en el Estado y tiene que salir. Ese también es un tema que incrementó el estrés en los trabajadores.

- **Cosas positivas durante la pandemia**

Una idea que debemos de seguir trabajando todos los servidores públicos es compartir con la familia. Eso tiene que tener una empatía con las normas laborales, o sea, todo este desarrollo frenético que hemos tenido en estos últimos 100 años de tecnología, de irrupción de la mujer en el trabajo, la competitividad, etcétera, ha hecho que olvidemos algunos aspectos importantes como la familia, almorzar con el hijo o el llegar temprano a la casa para estar con el hijo, cosa que en otras sociedades sí se respeta y que es fundamental para desarrollar una nueva política laboral en las familias.

El gobierno digital: la posibilidad de digitalizar todo en el país, una envidia sana por Chile que está muy digitalizado, nosotros estamos en ese proceso y la posibilidad de acceder a muchos trámites y a muchos temas que no teníamos antes. Por ejemplo, ahora podemos acceder a un brevete electrónico; si vivo en Lima voy al Touring y lo saco, pero si vivo en Paucartambo, en una comunidad campesina no podía sacarlo; tenía que ir hasta al Cusco 6 horas. Hoy eso es posible con el DNI electrónico y no tengo que moverme de un lado ni del otro Creo que eso es positivo y hay que potenciarlo más.

La posibilidad de tener reuniones virtuales disminuye totalmente los gastos de movilidad, porque a veces uno se movía para una reunión de dos horas. He tenido reuniones con alcaldes en zonas muy alejadas todos los días, por ejemplo, con alcaldes de la Amazonía. Pienso en reuniones que antes hubieran sido presenciales, porque nuestro orden mental no aceptaba este tipo de reuniones remotas.

Quiero hacer una mención especial para el personal de salud. Yo soy médica, quiero rendir especial reconocimiento a todo el personal fallecido frente a la pandemia: 400 colegas médicos, muchos amigos han fallecido y han dado su vida en esta dura experiencia que nos ha tocado vivir, también enfermeras, obstetrices, técnicos, etcétera. Todas las carreras han dado, pero hay una primera línea a la que especialmente creo que hay que rendir homenaje. Creo que hay un tema en salud que es muy importante que hay que trabajar, la especialización. Necesitamos especializar, tenemos en el área de cuidados intensivos solo 700 intensivistas en todo el Perú, o sea, un intensivista puede manejar máximo seis camas UCI, con un grupo obviamente de cardiólogo, médico internista, etcétera, y tenemos necesidad de muchos más intensivistas. La mayoría, por supuesto, está en Lima y en las grandes ciudades del Perú.

Hace unos días escuchaba al director regional de Ayacucho y es realmente para quitarse el sombrero. Ellos tienen solo siete intensivistas para un departamento tan grande. Han generado 18 o 20 camas UCI, todas las demás de nivel intermedio, y las manejan con estos siete intensivistas, quienes han generado una articulación muy interesante que hay que potenciar. Hay un déficit de personal intensivo, déficit de personal en provincias y debiéramos tener un tablero de control, por ejemplo, para ver cómo están las funciones intensivas, dónde están, etcétera.

Otro asunto importante es la telesalud. Cuando uno quiere usar a los ocho mil médicos que están en trabajo remoto en el país no puede convocarlos como MINSA, porque están en cada región en otro pliego. Tenemos que ver cómo convocamos a toda la gente a nivel nacional sin restricción de norma, cómo generar también competencias para enfrentar estos desastres. Deberíamos tener toda una normativa que nos permita operar en todos estos desastres con cambio de competencia, con otra capacitación en trabajo remoto, por ejemplo, y cómo generar normatividad que permita trabajar multisectorialmente en estas condiciones también.

Muchas cosas se han hecho multisectorialmente y nos frenaba el hecho de que nuestro Estado está compuesto por sectores y cada uno tiene su competencia. Entonces, si no es mi competencia no puedo entrar a trabajar, pero creo que hay que salir de la caja en este tipo de crisis. Hemos avanzado mucho. Creo que SERVIR debe de avanzar mucho más, pero es necesario algunas de estas normas que permitan que en una situación similar —Perú es un país que va a enfrentar un terremoto, desastres naturales, inundaciones— trabajaremos una serie de mecanismos para asegurar tanto los recursos humanos como las competencias y las articulaciones necesarias y normas que permitan que a nivel nacional apoyo inmediato y no estar demorando. La pandemia nos deja una serie de lecciones aprendidas que habría que sistematizar justamente en el tema de recursos humanos y a partir de todos los decretos de urgencia que se hicieron. Habría que recopilar y generar una normativa que nos permita enfrentar esta pandemia y las que vienen porque de todas maneras va a haber alguna más y hay que estar preparados.

¿? Preguntas de los participantes

EVELIN CAMACHO (MODERADORA)

Cuando acabe la pandemia, ¿qué lecciones consideran ustedes que se habrán aprendido en relación con el servicio civil?

SOLANGE GARREAUD

Pienso que aún estamos en una época de aprendizaje. Tuvimos aprendizajes cuando se iniciaba esto y aún no sabíamos nada. Tuvimos aprendizajes cuando bajamos la guardia, y tenemos aprendizajes hoy día. Lo que yo les decía, y lo que decían Ariela y Paola: estamos muy conectadas, puede ser que compartir los problemas no los aplaca, yo creo que nos obliga a buscar soluciones de manera inédita y ese es el primer aprendizaje. Al día siguiente de todo esto, debemos pensar qué es lo que tenemos que hacer, dónde están los focos, dónde está nuestro gran desafío en la ciudadanía, cómo entonces nos ponemos en esta situación al servicio de la ciudadanía. Creo que ahí, hay un montón de aprendizaje.

Cuando estaba en el Ministerio de Salud llegó a nuestras manos un manual que escribieron los médicos de Wuhan "Cómo lo hicimos". La verdad que yo creo que a ellos les tocó mucho menos que a nosotros, pero ya eso es otra cosa. Ellos fueron capaces de escribir para que no se olvide el cómo lo hicimos. Ahí hay una cosa que tenemos que hacer antes de que todo esto pase y es escribir el recuerdo, cuál es la magia, pero solo se va de persona a persona; por lo tanto, es necesario no olvidar el cómo fuimos avanzando.

Aprendizajes, cambios, el tema digital, superar los problemas con recursos limitados. Chile tiene una dispersión geográfica brutal, un nivel de desigualdad muy fuerte; por lo tanto, creo que se deben entregar herramientas que permitan que la transformación digital se quede y permanezca en un impulso. Tenemos también una población mayor que es bastante reacia y hay que invitarlos a participar de esto, pero hay que considerar que algunos de ellos no van a participar en su transformación digital.

Es urgente trabajar en los liderazgos. Hoy nos enfrentamos a un cambio de los líderes del futuro, no necesitamos gente que solo tenga las capacidades en el entorno de diez metros cuadrados de supervisar, necesitamos gente que tenga también las capacidades

de supervisar sin mirar. Paola hablaba de la confianza, del saber delegar, del tener los instrumentos para hacer el visto bueno. ¿Lo hizo o no lo hizo en tiempo? Vamos viendo cómo avanzamos. Ahí hay un aprendizaje. Necesitamos un líder de confianza, un líder empático, y desde ahí, construir un nuevo trabajo en equipo, que vaya más allá de lo que nosotros conocemos hoy, una adaptación a las nuevas formas de trabajar.

En Chile se hizo un esfuerzo de definir una ley de teletrabajo en el sector público, no funcionó, solamente funcionó para el sector privado, pero hoy, dado esto, el trabajo remoto ya es un dato, y sí podríamos avanzar. Aquí hay que hacer un trabajo mancomunado con los sectores, los gremios, las asociaciones de funcionarios, integrarlos en la conversación, porque esta es una situación muy dolorosa pero al mismo tiempo maravillosa, porque nos enfrentamos de golpe y porrazo a un nuevo entorno que nos exige ser distintos, pero entregando lo mismo.

PAOLA BUSTAMANTE

Creo que esta situación, con lo dolorosa que pueda ser, es una oportunidad. Los temas que tenemos aprendidos y los retos están vinculados con continuar produciendo capacidades en los servidores públicos y también hay un proceso de reconversión laboral que tendrá que ponerse sobre la mesa, la definición de qué hacía y ahora qué trabajo van a hacer; muchos de ellos vinculados con un trabajo presencial que de pronto se vuelve remoto con otras características. Lo segundo es la conversión del gobierno digital, lo que implicaba tener el Documento Nacional de Identidad para entrar o para votar, para entrar a algún lugar, para acreditar nuestra identidad. Ahora las operaciones digitales implican entrar en un mundo distinto de relacionamiento donde tiene que garantizar su seguridad y confianza. Creo que por ahí hay toda una posibilidad real de avanzar en la innovación y que nos enfrenta a estos cambios.

Lo tercero es una incidencia permanente en ratificar, integrar y fortalecer el compromiso, la empatía y la confianza. Eso tiene que ver con algo que mencionaba Solange: desde el liderazgo, ¿cómo vamos a transmitir confianza si nuestros jefes no nos transmiten confianza o no confían en nosotros? Tiene que ver con esa correlación fundamental en este nuevo reto de servicio y finalmente en el caso de nuestro país avanzar con mayor celeridad en el tránsito al servicio civil.

Uno de los temas que conflictúa a la gran mayoría de trabajadores es el régimen por el que están contratados, en este caso, el Contrato Administrativo de Servicios—CAS, que hoy ha sufrido una serie de situaciones con la ley del Congreso y muchos trabajadores sufrieron la primera reacción del temor sobre el vencimiento de sus contratos: “Si no me evalúan bien porque estoy haciendo trabajo remoto, me voy a quedar sin trabajo”. Eso es un estrés adicional a lo que se vivía en el marco de la pandemia. Creo que la única

manera de fortalecer, apoyar, acompañar y cumplir nuestro trabajo con el trabajador y trabajadora, servidor y servidora pública es avanzar con el tránsito al servicio civil y con ello vamos a darle todo lo que eso comprende y la tranquilidad de que si cambian las condiciones laborales, el trabajador sigue sirviendo al país. Muchas gracias.

ARIELA LUNA

Hay que tener conciencia de que hemos cambiado y necesitamos otra forma de relación laboral. La forma que teníamos podría regresar. ¿Cómo se va a organizar eso? Si es presencial, si es remoto, si voy un día… y eso pasa por la confianza. Tuvimos que aprender a confiar en el personal. Solo creemos que está trabajando cuando lo vemos y si no, no. Se le da mucho valor al trabajo presencial, cuando se puede hacer trabajo remoto y generar un cambio, ese cambio ya se dio, regresar a lo anterior va a ser complicado con la gente más joven y también con la gente que tiene riesgo.

La otra lección aprendida es que sí podemos hacer las cosas rápidamente, si el servicio civil se instalara cómo se tuvo que instalar el bono, las camas UCI, etcétera, ya hubiéramos terminado. Hay que pensar que tenemos que hacerlo ya, no podemos hacer procesos tan largos que no ayuden a la reforma. Sí somos capaces de lograr cosas. Por ejemplo, cuando comenzamos el pago del bono, el pago por celular era cero y cuando terminamos el 70% de la gente cobraba por celular y pasaron ocho meses, y es gente pobre que no accedía al sector financiero. Ese cambio se dio porque el sector público cambió y logró esas cosas. Recuerdo que pasamos de un *call center* de 100 llamadas al día a un *contact center* de 12 millones de consultas al día. La mejor decisión es ser conscientes de eso y un tema que deberíamos empezar a trabajar es el sistema de salud mental y la frustración, porque es un momento en que el sector público está muy golpeado. Todo lo que uno haga no es suficiente: si trabajo de lunes a domingo, trabajo para muchos, de 7 de la mañana a 12 de la noche y me siguen criticando y la frustración aumenta en el trabajador, ¿quién apoya a ese trabajador? Entre ellos se apoyan, pero tiene que haber una política, y eso es del Estado, sí tiene que haber un acompañamiento al servidor público, que tiene derecho a saber qué va a pasar en lo laboral, qué va a pasar en la salud mental, qué va a pasar si se enferma. Una lección aprendida es que hay que hacer acompañamiento, al que se enferma porque ahora hay el Covid largo, hay una serie de aristas, porque el Covid decidió ponernos ante la peor crisis de la historia, nunca sabes frente a dónde estás, si estás frente al Covid de 7 días, de 14, de 21, si estás en el Covid permanente, no permanente, qué secuelas vas a tener… no es tan simple.

Palabras de cierre

SOLANGE GARREAUD

Muchas gracias, primero quiero reiterar mi agradecimiento por esta invitación. La verdad es que me gusta mucho que haya un panel de mujeres y es bastante bueno. Es necesario intercambiar experiencias, preocupaciones. Creo que no podemos sentirnos solos en nuestros países, como que estamos viviendo esto y no tenemos mucho con qué comparar. Aquí sacamos aprendizajes absolutamente todos. Nosotros hemos desarrollado el hospital digital, funciona la telemedicina, y no hay que inventar la rueda cada vez que se presenta un problema. Vamos a salir, sin duda, vamos a salir. El corazón debe estar a disposición de los que nos necesitan y que son los ciudadanos, y la cabeza tiene que estar también a disposición de nuestros equipos, que son los que tenemos que dirigir sabiamente, para poder cumplir cada uno de los compromisos. Gracias a todos y cada uno de ustedes, a esta cosa maravillosa.

PAOLA BUSTAMANTE

Quiero sumarme a los agradecimientos y felicitaciones, además por la organización; agradecer a SERVIR, a la ENAP, a Dante y a Janeyri. Cuando Dante me llamó, me alegró mucho y me siento muy honrada de participar. Espero que este intercambio sirva para todo aquello que viene por delante.

Hay muchos retos en nuestros países, pero esos retos —como el cierre de brecha digital, el cierre de brechas de agua— se implementan con el servicio público, con el servicio civil. Por lo tanto debemos cuidar a nuestro equipo de servidores públicos a nivel nacional, buscar estrategias y herramientas que permitan que hagan su trabajo con mayor tranquilidad con mayor asertividad, pero también con la protección que tenemos que darle. En este proceso siempre hay retos y dificultades que se presentan, pero tenemos que construir y sobre todo mirar de manera propositiva y positiva. Entonces me sumo al homenaje hecho por Ariela a los servidores y servidoras que ya no están con nosotros, todos hemos perdido colegas tanto en la primera ola como actualmente que se dedicaron a seguir trabajando. Este compromiso y mejorar las condiciones del servicio civil vale también para aquellos que ya no están con nosotros pero dieron todo por seguir brindando servicios. Muchísimas gracias por la oportunidad, un abrazo fuerte a todos.

ARIELA LUNA

Quiero agradecer la oportunidad. Siempre es bueno recordar cómo lo hice, por qué lo hice; porque no lo hemos hecho solos, lo hemos hecho con mucha gente. El servidor público no trabaja solo; está en equipo y no solo de su sector sino multisectorialmente resolviendo temas. Hay que hacer un reconocimiento a ese servidor público —no lo hemos hecho hasta ahora—, tener conciencia de que viene la tercera ola de todas maneras. Solange, vamos a copiar bastantes cosas de Chile; ya nos hemos copiado porque nos comunicamos con los chilenos, con los argentinos. Creo que aprendemos todo de todos, y eventos como este nos ayudan muchísimo a eso. Hay que confiar en nosotros, siempre hay una luz al final del túnel, vamos a salir de esto, vamos a salir mejores en la medida que este aprendizaje tan doloroso tenga sus frutos, con un contexto mucho más favorable para nuestros servidores, de modo que se pueda dar un mejor servicio a los ciudadanos y ciudadanas a quienes nos debemos, creo que ese es el espíritu del servidor público y para eso estamos. Ahora miro desde fuera, desde el servicio no público, que la sociedad civil también es muy importante, esta alianza entre sociedad civil y sector público, de tal manera que podamos desarrollarnos. Felicitaciones por todo el evento y seguro se podrán hacer muchos más para compartir experiencias, muchas gracias.

Conclusiones del panel

Relatoría: Edinson Sánchez

- La transformación digital resulta un aliado estratégico para actuar en tiempo de crisis en cada uno de los niveles de gobierno.

- El sentido de urgencia, el fortalecimiento de capacidades y la flexibilidad de las normas son elementos que permiten afrontar eficazmente una emergencia sanitaria.

- Los impactos de la pandemia son, a su vez, oportunidades para implementar, desarrollar y mejorar cada vez más los aspectos claves como teletrabajo, salud mental, género, transformación digital y liderazgo en tiempo de crisis.

- La transformación digital constituye un recurso fundamental para actuar con sentido de urgencia y responder a las exigencias de la emergencia sanitaria.

- Compromiso, empatía y confianza son los elementos clave del acercamiento a la ciudadanía y la continuidad de los servicios.

- Se necesitan mecanismos normativos y procedimentales flexibles y cercanos al ciudadano para establecer una alianza con la tecnología y responder de manera más efectiva ante una emergencia.

- El sentido de urgencia es una capacidad clave para hacer las cosas rápidamente de acuerdo a las exigencias del contexto.

- Si bien es cierto que uno de los aspectos positivos de la pandemia es compartir mayor tiempo con la familia, se debe reflejar un mayor equilibrio entre los roles de los miembros del grupo familiar.

MESA DE DEBATE 3

EL DIRECTIVO POST-CRISIS SANITARIA

27 de marzo

15:30-17:30 hrs.

Video

Pack participante

Expositores	Andrés Corrales Angulo Susana Silva Hasembank María Isabel Cigüeñas Espinel Janeyri Elizabeth Boyer Carrera
Moderador	Máximo Gallo
Relator	Carlos Cárdenas

Referencias de los expositores

Andrés Corrales Angulo

Máster en Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Gerencia Pública por la Universidad Continental. Cuenta con un diplomado en coaching profesional por la PUCP, certificación internacional de especialización en Administración de Recursos Humanos por competencias por el Instituto Superior O'Higgins del Ecuador. Gerente de Desarrollo de la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental. Ha sido gerente de Desarrollo de la Gerencia Pública en SERVIR. Ha sido jefe de gabinete de asesores en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y asesor de Alta Dirección en la PCM, MINSA, MIMDES y Ministerio de Defensa.

Susana Silva Hasembank

Licenciada en Derecho por la PUCP. Magíster en Derecho Aplicado al Desarrollo de la Universidad de Warwick, Inglaterra. Ha sido coordinadora general de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción en la PCM desde noviembre de 2011 hasta enero de 2015. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública, como vicepresidenta del Instituto Nacional Penitenciario, defensora adjunta en la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo e inspectora general del Ministerio del Interior. Ha sido presidenta del Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA. Ha ejercido la representación del Perú ante los grupos de trabajo anticorrupción de la OEA,

de Naciones Unidas, de la APEC y de la OCDE. Estuvo designada como secretaria de Integridad Pública de PCM y cumplió la función de secretaria técnica de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Actualmente desempeña, además, el cargo de presidenta del Consejo Nacional Penitenciario del INPE.

María Isabel Cigüeñas Espinel

Coordinadora de gestión de personas y habilidades gerenciales de la facultad de Gestión y Alta Dirección de la PUCP. Magíster en desarrollo organizacional y dirección de personas del Pacífico Business School. Licenciada en Psicología Social por la PUCP. Cuenta con más de 20 años de experiencia como consultora en recursos humanos y más de 10 años como docente.

Janeyri Boyer Carrera

Especialista en Derecho Administrativo. Experta en gobernanza pública, servicio civil y derecho disciplinario, así como en asesoría en asuntos de gobierno y elecciones. Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid. Diplomada en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Abogada por la PUCP. Entre las instituciones a las que ha prestado servicio como consultora, se encuentran el Banco Mundial, la Presidencia del Consejo de Ministros, la ONPE, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio del Ambiente, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - ProInversión, el Tribunal de Disciplina Policial, la PUCP, entre otras. Actualmente, es la presidenta ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR.

Ponencia de Andrés Corrales Angulo

Voy a hablar básicamente de tres temas: La dirección pública; las competencias directivas prepandemia y las competencias directivas post crisis sanitaria.

1. Dirección pública

Es difícil hablar del directivo público post-crisis sanitaria sin hablar de la dirección pública, de las condiciones, del sistema en el que ese directivo debe insertarse. Hoy, más del 70% de los puestos directivos públicos en promedio son de confianza o de libre designación y remoción, y eso genera una serie de efectos. Afecta la continuidad en la ejecución de las políticas públicas, produce pérdida de memoria institucional, eleva los costos de transacción, de articulación con los distintos actores (de la sociedad civil, de las empresas), es muy difícil planificar y prever. Sería muy interesante contar con un estudio —ahí lo dejo para ver si SERVIR lo considera—: cuál es el tiempo promedio de permanencia de alguien que ocupa un puesto directivo en el Estado (por nivel de gobierno, por tipología de entidad, por sector). Sabemos que los ministros, desde 2000, más o menos tienen un tiempo de permanencia promedio de 13 meses, y en muchos casos, cuando cambia un ministro, cambian prácticamente todos los directivos en ese ministerio.

Es muy difícil así planificar y emprender reformas, que son importantes y que por tanto requieren un tiempo para que se puedan llevar a cabo.

-Independizar el acceso

Propongo independizar el acceso al grupo de directivos públicos del régimen de la Ley del Servicio Civil, del tránsito de toda la entidad. Tenemos el ejemplo —solamente de referencia— de ministros, viceministros y secretarios generales, de ministerios que no han completado el tránsito, pero que ya están en el régimen de la Ley del Servicio Civil.

Podríamos trabajar alguna habilitación legal para facilitar que los directivos públicos puedan tener dicho acceso. Sabemos que no todo jefe en el Estado es directivo público; en los ministerios estamos hablando del segundo y tercer nivel organizacional; igual que en gobiernos regionales y locales; y en los organismos públicos estamos hablando de segundo nivel organizacional; o sea, no todo jefe.

La idea es facilitar el acceso al grupo de directivos sin esperar que toda la entidad haga su tránsito. Tenemos como referencia internacional el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, que es un sistema de alta dirección. No toda la entidad está en el mismo régimen; es un régimen de directivos públicos. Y ese régimen ha permitido que Chile se ubique actualmente en el primer lugar del ranking de calidad de servicios civiles de América Latina. Esto es una alternativa.

-Gradualidad en el cumplimiento del nuevo límite de máximo 20%

Para implementar dicha alternativa, podría manejarse una gradualidad en el cumplimiento del nuevo límite que impone la Ley del Servicio Civil de 20% como máximo para puestos directivos de confianza o de libre designación y remoción. Es decir, habrá una reducción de los actuales puestos directivos de confianza. Y eso se puede hacer gradualmente. En Chile, por ejemplo, cuando se producía el pase por entidades al nuevo régimen, quienes ya estaban designados por confianza permanecían en sus puestos, pero su relevo ya tenía que hacerse por el nuevo sistema.

Otra manera es que se vayan identificando algunas entidades en las que se facilite la incorporación de directivos en el nuevo régimen, o que se identifiquen para ello algún tipo de puestos. Se puede gestionar la gradualidad, pero creo que es momento de pensar en una mayor presencia de dirección pública profesional en el servicio civil peruano.

-Constitución de una nueva dirección pública superior

Desde 2016 está previsto en un documento —elaborado por SERVIR— el modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano, una nueva dirección pública superior. De toda la dirección pública, son aquellos puestos que tienen mayor responsabilidad. Es también una oportunidad para fortalecer ese segmento y así mejorar la gestión de la entidad, con todos los beneficios irradiadores que tiene la dirección pública hacia abajo.

-Rendición de cuentas y evaluación del desempeño

Un tema clave en el caso de los directivos públicos profesionalizados es la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Las metas que se establecen son públicas y tienen forzosamente evaluación del desempeño. Es una manera de darles legitimidad de cara a la ciudadanía.

En el modelo del grupo de directivos de la Ley del Servicio Civil, que se ha inspirado en la experiencia del cuerpo de gerentes públicos, este 80% de puestos directivos profesionalizados es cubierto a través de un concurso que incluye la evaluación por competencias. Y estos concursos tienen una serie de mecanismos protectores para garantizar que realmente sean meritocráticos. Por ejemplo, los perfiles, que han sido aprobados por SERVIR en el Manual de Puestos Tipo, por lo menos en cuanto a los requisitos. Otro ejemplo es el set de competencias que ha aprobado SERVIR o el hecho que solo si la entidad está acreditada por SERVIR para evaluar competencias lo puede hacer y, en su defecto, es SERVIR con su *staff* profesional en evaluación de competencias el que hace el *assessment center* o la evaluación de competencias que corresponda. Hay una serie de garantías de la meritocracia en estos concursos.

2. Competencias de directivos pre-pandemia

La segunda idea que yo quería comentar es que para hablar de los directivos públicos post-crisis sanitaria, hay que volver a hablar de las competencias directivas que eran necesarias antes de la pandemia y que no necesariamente están presentes. SERVIR ha trabajado un conjunto de competencias que incluye competencias transversales y genéricas para el grupo de directivos públicos, que post-crisis sanitaria van a mantener plenamente vigencia, probablemente con algunas impostaciones diferentes, como la de liderazgo.

-Liderazgo

Todos hemos visto cómo el liderazgo se tiene que seguir ejerciendo, esa preocupación por el equipo. Se tiene que seguir ejerciendo, pero de maneras distintas. Liderazgo de equipos a través del entorno digital, de manera remota, en seguimiento y monitoreo de manera remota, pero es liderazgo.

Y el liderazgo, tal como lo ha definido SERVIR, no solamente es para guiar a los equipos a lograr resultados, sino un liderazgo anclado en valores. Es decir, un liderazgo íntegro. Y aquí el tema de integridad es fundamental, lo era antes y lo sigue siendo ahora y lo seguirá siendo después de la crisis sanitaria.

-Articulación con el entorno político y social

Es una competencia que es inherente a la gestión pública. Y no estamos hablando de política partidaria, sino de articulación con lo político. El grupo de directivos está en constante contacto con el segmento político y tiene que tener la capacidad de análisis político, de articulación con lo político y con los distintos actores de la sociedad civil —sindicatos, frentes de defensa, comunidades, etcétera—.

Hay muchos errores que se cometen en la gestión pública por falta de esta competencia. De hecho, es una de las competencias que menos se valora y probablemente una de las más ausentes.

-Visión estratégica

Sigue siendo fundamental la capacidad de que en el diseño de las políticas públicas no nos quedemos en los procesos, en las actividades. Trabajemos adecuadamente la cadena de valor, orientados a la generación de valor público, basados en evidencias de que efectivamente esa intervención funciona y va a tener resultados positivos. La capacidad de análisis para tener una visión estratégica, también de mediano plazo, es fundamental.

-Capacidad de gestión

Hacer que las cosas sucedan. Es esa capacidad de organización y de mover los recursos económicos, presupuestales, materiales, humanos, para lograr resultados, una capacidad de gestión que tiene que estar pensada en el resultado, con orientación a resultados y no una capacidad de gestión que se quede solamente en el proceso, en actividades.

Y, obviamente, como el directivo no logra, por supuesto, esas cosas solo, sino a través de un equipo, con un importante trabajo de equipo y en articulación con otras áreas.

-Vocación de servicio

Una de las competencias más importantes, la razón de ser del servidor civil. Nos debemos a ciudadanos, a ciudadanas. Y, además, aquí está el antídoto fundamental para la corrupción y el fundamento para la construcción de una cultura de integridad: la búsqueda del interés general. “Yo me pongo al servicio del interés general”, por encima de cualquier interés particular o de grupo.

3. Habilidades requeridas post crisis sanitaria

Efectivamente, hay algunas habilidades particularmente necesarias y que se han evidenciado a raíz de la pandemia. Hay varios estudios que están identificando cuáles son las competencias requeridas en el nuevo contexto. Quisiera concentrarme en uno de ellos que es del Foro Económico Mundial. Es un estudio publicado en octubre del año pasado y que fue realizado en plena pandemia. La mayoría de los encuestados han sido empresarios, pero también se ha encuestado y se ha levantado las necesidades del nivel gubernamental.

Es un estudio muy completo, que señala —por ejemplo— cuáles son las diez principales habilidades necesarias para el 2025. Y creo que es muy útil tener en cuenta este marco conceptual, porque el Estado se mueve en un contexto que ha cambiado. Todos nos movemos en un contexto que ha cambiado, en un mundo VUCA, en un mundo de la cuarta revolución industrial, que se ha acelerado. Muchos dicen que la pandemia, además del dolorosísimo perjuicio en vidas y en salud que ha tenido, ha sido un gran acelerador de la cuarta revolución industrial.

Estas son las competencias que el estudio reseña como más importantes:

- Pensamiento analítico e innovación
- Aprendizaje activo y estratégico
- Resolución de problemas complejos
- Pensamiento y análisis crítico
- Creatividad, originalidad e iniciativa
- Liderazgo e influencia social
- Supervisión, control y uso de tecnología
- Diseño y programación de tecnología
- Resiliencia, tolerancia al estrés y flexibilidad
- Habilidades de razonamiento, resolución de problemas e ideación

Hay algunas de estas habilidades requeridas al 2025 que están presentes de manera explícita o implícita en ese conjunto de competencias previamente definido por SERVIR, pero hay algunas que faltarían o que sería bueno explicitar:

-Innovación

Me parece que es fundamental explicitar la innovación como una competencia, no porque no la tengan los directivos públicos, la tienen, prueba de ello son los concursos de buenas prácticas de la organización Ciudadanos al Día y los concursos de buenas prácticas del Cuerpo de gerentes públicos, el concurso que realiza SERVIR. Sin embargo, es una competencia que debe estar presente de forma mucho más masiva en los directivos.

Debe ser asimismo una innovación pensando en marcos como el de *design thinking,* una innovación que parte de la empatía con el ciudadano, con la ciudadana, que lo escucha, que se pone a entender qué es lo que necesita realmente, e incluso hacerlo partícipe de la solución de los problemas.

-Aprendizaje activo

Todos los ciudadanos y ciudadanas, pero también fundamentalmente directivos y directivas, deben saber que el mundo va cambiando muy rápidamente y que tienen que estar aprendiendo constantemente. Tienen que hacer autogestión del aprendizaje. Un constante aprendizaje a lo largo de la vida como se dice ahora, el *life long learning*. Esa es una competencia fundamental.

-Competencias digitales

Esta situación también nos ha demostrado la necesidad de manejarnos mucho mejor en el entorno digital. Las competencias digitales son cruciales.

-Monitoreo y control usando tecnología

Una de esas competencias digitales clave para la función directiva es el monitoreo y el control del avance de cumplimiento de metas, de los indicadores, de las tareas asignadas al equipo, usando tecnología. No solamente para comunicarse, sino usando tecnología que nos ayuda en el seguimiento de los principales indicadores.

-Resiliencia, flexibilidad y adaptación

Son probablemente competencias cruciales, que siguen siendo fundamentales y lo seguirán siendo hasta que esta situación amaine y más allá.

La capacidad de adaptarnos, de encontrar soluciones de maneras distintas también supone una invitación a repensar el control gubernamental, como recomienda la Carta Iberoamericana de la función pública, más centrado en la responsabilización por resultados que en el cumplimiento de procedimientos o formalidades. Aquí también hago una invitación a reflexionar: la discrecionalidad no tiene por qué verse como algo malo, ni entenderse como parte de una fórmula de corrupción. La discrecionalidad es un espacio fundamental para poder tomar decisiones.

Ciertamente, la construcción de una cultura de integridad, no impide —y sí es un elemento muy importante— el control, el cumplimiento del principio de legalidad. Pero debemos dejar un espacio para la toma de decisiones de los directivos públicos, es consustancial a la función directiva. Y eso considero que invita a una revisión, a repensar el control gubernamental.

-Prospectiva

Una de las cosas que también nos ha enseñado la pandemia es que tenemos que anticiparnos. No podemos estar permanentemente en el corto plazo. Está bien que actuemos con sentido de urgencia y resolvamos de inmediato lo apremiante. Pero eso no debe agotar lo importante, y para lograr lo importante necesitamos anticiparnos, necesitamos prospectiva. Prospectiva para poder encontrar cambios duraderos, para desarrollar políticas públicas que puedan lograr resultados en la medida que tengan sostenibilidad.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

SERVIR. (2020). Manual de Perfiles de Puestos – MPP. https://www.servir.gob.pe/transparencia/portal-de-transparencia-estandar/manual-de-perfiles-de-puestos-mpp/

SERVIR (2020). MPT. https://www.servir.gob.pe/nosotros/marco-legal/mpt/

World Economic Forum. (20 de octubre de 2020). *The Future of Jobs Report 2020.* https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020/in-full/infographics-e4e69e4de7

Ponencia de Susana Silva Hasembank

La trayectoria que he tenido como adjunta para la administración estatal, viendo los temas de integridad, me ha permitido ahora realizar una labor dentro de la presidencia del Instituto Nacional Penitenciario, que voy a compartir con ustedes.

El INPE es una institución sumamente compleja. Después de haber transitado por muchas entidades públicas, por muchos sectores también, me atrevería a decir que es quizás una de las entidades más complejas de toda la administración pública, por varias razones.

Una razón es porque hay muchas limitaciones presupuestales, hay corrupción, poca formación de parte del personal, no ha habido procesos de selección del personal adecuados, hay limitado número de personal. Pero quizás uno de los temas más complejos es que lo que administra son espacios en donde hay personas privadas de libertad. Y estas personas privadas de libertad obviamente han cometido un delito. Eso hace que la institución misma haya sido y sea todavía relegada dentro de la propia administración pública, pues se ve como un espacio que trabaja alrededor de la delincuencia y que, de manera natural, a todas las personas nos genera rechazo.

Sin embargo, es necesario gestionar. Es necesario actuar. Son personas que tienen derechos, como todos, y por muchos delitos que pueden haber cometido, igual les corresponde ser atendidos en determinadas necesidades básicas y en el cumplimiento de sus derechos.

Y, por lo tanto, ser directivo, ser un funcionario dentro de una institución tan compleja, y hacerlo de una manera correcta, además, supone absolutamente todos los elementos que ha señalado Andrés, no solo de esas habilidades que se requiere de un directivo en épocas pre-pandemia, sino también post-pandemia y durante pandemia.

- **Vocación de servicio**

La vocación de estar acompañando mañana, tarde y noche, no solamente al propio personal del INPE, sino también al propio cliente, que en este caso son las personas privadas de libertad. Yo asumí el INPE el 4 de setiembre de 2020, cuando estábamos en pleno pico de la primera ola de la pandemia. Ya se hablaba de muchísimas muertes, de muchísimos contagios dentro del INPE y efectivamente hubo muchísimos. Se produjeron 446 muertes de personas privadas de libertad y 46 trabajadores nuestros fallecieron. Cuando vino la segunda ola, también se esperaba que inmediatamente cayeran, o que estas cifras también continuaran en crecimiento. Sin embargo, hemos logrado parar esta catástrofe ya anunciada que se veía dentro de la administración penitenciaria. Y la forma de controlar esta situación ha sido utilizando estas habilidades del *World Economic Forum* que debemos tener hacia el 2025 y que Andrés hoy día ha recogido.

Primero veamos la vocación de servicio. Como yo siempre les digo a los trabajadores dentro del Instituto Nacional Penitenciario, para estar en el INPE y trabajar de manera honesta, me queda clarísimo que no hay otra forma de hacerlo si es que uno no tiene una verdadera vocación de servicio por el otro.

- **Resiliencia, flexibilidad y adaptación**

Pero al mismo tiempo de esta vocación de servicio, ya de cara a las habilidades que se esperan que un directivo tenga hacia un contexto post-pandemia, están aquellas de la resiliencia, la flexibilidad y la adaptación. Y que tiene que ver con una forma nueva de entender el control.

Si en esta coyuntura no se hubieran tomado decisiones que muchas personas dentro de la administración penitenciaria tenían temor de adoptar, estaríamos mucho peor. Se decía: “Exactamente no estamos siguiendo las líneas de lo que eventualmente se tendría que seguir en la administración pública” y hay mucho temor. Sin embargo, jugaron bien la discrecionalidad, pero sobre todo la orientación, sobre la base del conocimiento y de la capacidad de gestión.

No ha sido fácil adoptar criterios de flexibilidad respecto del manejo de los penales para evitar que se produzcan motines, reyertas o muertes, como se acaba de producir, por ejemplo, en Ecuador hace no más de un mes, donde han muerto más de 70 personas, producto de unas reyertas. Esta situación además puede generar una crisis política muy grave en el país.

Entonces, frente a una situación como esta, donde no puede haber visitas porque se ha restringido totalmente las visitas, entonces queda como contraparte flexibilizar y adaptar,

sobre la marcha, determinadas reglas y procedimientos que eventualmente cuesta hacer a los funcionarios.

Pero es necesario explicar que finalmente la administración pública es servir al ciudadano. Cumpliendo las reglas, sí, obviamente; pero uno puede justificar en determinados momentos, o apartarse de alguna manera, de directivas, de procedimientos, demasiado rígidos, en aras de cumplir una finalidad superior que es el de proteger, en este caso, la vida humana.

Entonces, este factor de la flexibilidad, la adaptación también va a requerir de una mirada mucho más amplia, mucho más comprensiva también, acorde a los resultados que se tienen de parte de los órganos de control respectivos.

Porque en un contexto de pandemia se han tenido que tomar varias medidas que podían generar algún tipo de conflicto o de responsabilidad para muchas personas. Y creo que, sin cruzar la línea de lo correcto, se pueden admitir muchas de ellas.

Y otro tema también importante es que la pandemia, con toda la crisis, con toda la situación compleja que ha supuesto para el país y particularmente, en este caso, en el INPE, también ha significado oportunidades.

Estos retos se han convertido en oportunidades. Concretamente, cuando llegué al Instituto Nacional Penitenciario, me enfrenté a una situación en la que tenía que controlar la pandemia, el número de muertes y, claro, tuve que continuar en la línea de no permitir ingresos; pero al mismo tiempo uno tiene que entender que esta forma de cerrar los penales, puede generar de hecho, también, un contexto de crisis internas con motines, como mencioné.

Entonces, se generó una oportunidad que hoy va a cambiar muchas de las relaciones entre los internos y sus familiares. Y es que implementamos lo que denominamos las videollamadas. De los 69 establecimientos penitenciarios, 65 al día de hoy ya tienen instalado un sistema de videollamada, que es precisamente el que estamos utilizando ahora para comunicarnos, y que hemos implementado para la administración penitenciaria.

Entré un 4 de setiembre y en diciembre ya tenía 60 establecimientos penitenciarios con el sistema de videollamadas. No teníamos presupuesto, no teníamos las computadoras. Ahí se nota la innovación, ahí llegan los mecanismos de adaptación para conseguir computadoras, el presupuesto, manteniéndonos en la línea de las adquisiciones como corresponden en el marco de la administración pública.

Pero hoy día, ya no solamente las personas privadas de libertad se pueden conectar con los familiares que solían visitarlas, sino que se ha abierto una puerta sumamente importante,

interesante y muy rica: hoy las personas privadas de libertad se pueden conectar con familiares que están inclusive en el extranjero. Esto ha llegado para quedarse, ya está instalado este sistema que, además, es absolutamente gratuito para ellos.

Y en esta misma línea de aprovechar, utilizar, optimizar, explotar las tecnologías digitales, entre las cuales también nos habló Andrés de cara a la post-pandemia, se abrió una oportunidad a partir de todo el sistema de videollamadas, el uso de las tecnologías. Esta semana acabamos de insertarnos en la Red Nacional de Telesalud. Los traslados en el INPE o el acceso a salud son sumamente complicados; no hay necesariamente el número adecuado de médicos ni las ambulancias que se requieren para el traslado de los internos; además, los traslados en sí mismos generan un riesgo para la seguridad, como hace poco ocurrió en la clínica de Limatambo de San Juan de Lurigancho, donde un interno fue rescatado en medio de balazos y resultaron heridos dos colegas del INPE. Y finalmente, algo que también resulta importante resaltar en este contexto es el hecho de que hay la posibilidad también de un mayor nivel de capacitación o de acceso a la capacitación. Quizás antes hemos estado muy pendientes en el INPE, en toda la administración pública, y muy sujetos y limitados a lo presencial. Creo que hoy los directivos en la administración pública tenemos y hemos heredado de la pandemia una herramienta importantísima que es todo lo digital, no solamente para la telemedicina, para las videollamadas, sino también para la capacitación y para el monitoreo y control.
Entonces, ser directivo en esta coyuntura no es fácil, obviamente. Requiere de mucha valentía, de mucho coraje, de mucha vocación de servicio, de realmente querer a la entidad, querer a la administración pública, y también saber y entender que en el caso del INPE la finalidad de nuestra gestión es finalmente atender a seres humanos. Y esta visión de protección es fundamental para hacer una buena gestión, junto con lo que señalé sobre la resiliencia, la flexibilidad, la adaptación, el entender las limitaciones, brindar mayores herramientas para que tanto el personal como aquellos que son nuestros clientes puedan tener un mejor acceso al servicio que finalmente nosotros brindamos.

Yo me quedo con este compartir la experiencia que hemos traído del INPE, que no ha sido nada fácil, pero sí ha sido sumamente enriquecedora en términos personales. Gracias.

Ponencia de María Isabel Cigueñas Espinel

Encantada de estar aquí. Es la primera vez que estoy en un evento con tantas personas, así que es todo un desafío para mí estar aquí y poder compartir con todos ustedes información.

Vamos a coincidir y quizás voy a repetir cierta información que ya mis colegas anteriormente han señalado. Pero quiero empezar, en realidad, haciéndoles una pregunta a ustedes. Me gustaría que empezáramos haciendo un pequeño *check-in*. Si bien no he sido la primera ponente, creo que nunca es tarde para hacer un chequeo.

Entonces, en este *check-in* la pregunta es: ¿Cuáles son las emociones que tenemos más presentes en este momento? Ahora mismo. Lo que quiero es que hagan un chequeo. Yo, por ejemplo, les estaba diciendo que estaba emocionada, y debo decir también nerviosa por este espacio en donde por primera vez estoy con tantas personas escuchándome. Y qué tendrá que ver eso, ¿no?

Yo quiero esta tarde, darle un poquito más de peso a las mal llamadas habilidades blandas. Para mí son las habilidades humanas, son las habilidades esenciales o competencias esenciales las que debemos trabajar y desarrollar, más aún si es que nos encontramos en un rol directivo.

Entonces, ¿por qué hago este chequeo? ¿Por qué los invito a hacer este pequeño ejercicio? Básicamente porque, como dice la cita: "las buenas decisiones requieren mucho más que conocimientos teóricos. Requieren un buen conocimiento de nosotros mismos y el dominio de nuestras emociones" (Bradberry y Greaves, 2012)

La primera invitación que quiero hacer es a una conexión personal; a que nosotros siempre estemos conectados con nosotros mismos. Cuáles son esos valores, cuáles son esos propósitos que yo busco en mi vida, como servidor público, como trabajador en general, como directivo; y si los tengo bien identificados, esa va a ser mi brújula para las decisiones que voy a tomar.

Pero si yo no soy capaz de identificar lo que estoy sintiendo, ¿tengo miedo?, ¿o lo que tengo es ansiedad?, ¿o es desconocimiento y siento vergüenza de preguntarle a alguien lo que no sé? O sea, ¿exactamente qué me está pasando?

Los invito a que, más allá del rol, si bien vamos a hablar del rol directivo, creo que es una temática que nos atañe a todos los trabajadores y adultos en general.

Tal como lo mencionó ya Andrés, efectivamente tenemos estas habilidades, que son las más demandadas en el futuro. Creo que el futuro es ahora, y estas son las que más se demandan actualmente.

- **Aprendizaje activo y estrategias de aprendizaje**

Tenemos habilidades vinculadas precisamente a las habilidades personales: aprendizaje activo y estrategias de aprendizaje. ¿Soy una persona que está constantemente aprendiendo? Probablemente ustedes están aquí porque quieren seguir aprendiendo. Están aquí porque quieren un certificado quizás, pero en realidad no están tan presentes o están aquí al 100% presentes, asimilando toda esta experiencia tan valiosa que tenemos para ustedes.

¿Y cómo aprendo? ¿Cómo aprendo yo? Yo aprendo mejor viendo un video. Aprendo mejor leyendo y tomando apuntes. A eso se refiere el aprendizaje activo y las estrategias de aprendizaje. Que yo sea capaz de identificar dónde y cómo puedo aprender mejor y que mantenga siempre esa curiosidad.

- **La resiliencia, tolerancia al estrés y flexibilidad**

Otra capacidad, como bien han dicho Andrés y Silvia, es nuestro día a día. Creo que una de las primeras cosas de las que tiene que tomar conciencia todo directivo es el contexto, prácticamente somos un país en duelo. Estamos en equipos, pertenecemos a equipos de trabajo donde lo estamos viviendo y eso es algo muy particular y muy desafiante.

- **Liderazgo e influencia**

Puede ocurrir que alguien cree que por ocupar un cargo directivo es como si hubiera una varita mágica y de pronto se convierte en un líder maravilloso o una lideresa perfecta. Creo que estas competencias se deben trabajar a lo largo de nuestra vida, desde la niñez. Las competencias, las habilidades, sobre todo estas habilidades personales, habilidades esenciales, se van trabajando a lo largo de la historia de nuestra vida.

Y es importante que en este caso los directivos incentiven a sus equipos de trabajo, para que esas personas más jóvenes se desarrollen, precisamente, en todas estas competencias personales.

La profesora Lynda Gratton, del London Business School, nos decía en 2018: "tenemos que traer de vuelta al ser humano al trabajo". Es decir, volver a repotenciar.

Hoy por hoy, el término 'inteligencia emocional', que nosotros los psicólogos estudiamos desde los años 90, recién en este último año, sobre todo a raíz de la pandemia, se escucha mucho más, se le da una relevancia mayor. Pero ahora que viene toda la tecnología, que habla de anular puestos de trabajo repetitivos, que el trabajo lo van a hacer los robots, que los va a hacer la inteligencia artificial... Precisamente es el momento para traer de vuelta ese lado humano, ese lado que no lo va a tener la inteligencia artificial.

Ese es el desafío de que estas características humanas las traigamos con nosotros. Y ya varias de ellas se han ido mencionando a lo largo de esta tarde.

- **Creatividad e innovación**

No por ser el directivo significa que sea el único creativo e innovador; tiene que ser capaz de invitar a su equipo a que pierda el miedo al error, a que se atreva a probar. Como decía Andrés, a través de estas metodologías ágiles, hacemos un ensayo-error y vamos construyendo colaborativamente muchas cosas.

- **Pensamiento crítico**

Es esa capacidad de ver la realidad desde una mirada especial y ser capaz de mirar también lo que me dice otra persona y atreverme a ajustar mis ideas, a cambiar de opinión. A veces creemos que somos mejores líderes si tenemos una idea y no la cambiamos, o que nadie nos influencia, porque tenemos que influenciar a los demás, los demás no nos pueden influenciar a nosotros. Ahí hay un paradigma que nos trae trabas porque nos tenemos que enriquecer, tenemos que tener esa capacidad de pensamiento en la que damos ideas, pero también somos capaces de recibir ideas, precisamente para la solución de problemas complejos, para poder mirar las cosas desde una mirada de nuestro subsistema y de los otros sistemas a los que pertenecemos.

Yo me quito el sombrero por todos los funcionarios que trabajan en el Estado; yo no tengo una experiencia trabajando directamente en una entidad pública, pero sí he tenido ocasión de entrevistar a muchísimos trabajadores, funcionarios de algunas entidades del

Estado y realmente afrontan situaciones bastante complejas. Así que es importante que esa habilidad se siga trabajando y desarrollando.

- **Inteligencia emocional**

Tiene dos frentes. Un primer frente que es el componente individual, que tiene que ver con este ejercicio inicial que hicimos del *check-in*. Ese componente individual por el cual yo tomo conciencia de mí, me conozco a mí mismo, reconozco mis emociones y luego soy capaz de gestionar esas emociones. Ojo, tener inteligencia emocional no quiere decir que nunca tengamos rabia, nunca nos molestemos o nos estresemos y siempre estar así en modo *peace and love*. No. Tener inteligencia emocional tiene que ver con reconocer todas esas emociones que pueden habitar en mí, y reconocer que las tengo presentes y tomar una decisión en función a qué hago con eso.

Reconocer qué es lo que le está pasando al otro, esta famosa empatía que ya se ha mencionado también esta tarde. Tener esa capacidad de mirar al otro y tratar de entenderlo. Hoy, a través de la virtualidad, a muchas personas nos ha costado tratar de "leer" a nuestro equipo, pero creo que también lo hemos aprendido a hacer. Creo que yo, desde mi rol docente, hoy tengo a todos mis estudiantes en primera fila. Ya no hay un salón con varias filas y algunos se esconden atrás y yo solo conozco a los que se sientan adelante; ahora tengo a todos mis estudiantes en primera fila y eso me ha permitido acercarme a ellos, conocerlos por su nombre. Y me parece que en el mundo laboral también se puede dar de esta manera.

Cómo me acerco a los demás y cómo me vinculo con los demás: la inteligencia emocional está compuesta por estos elementos.

- **Comunicación avanzada**

La comunicación es transversal a todas nuestras relaciones humanas. Comunicación avanzada es la nomenclatura que dan las autoras Patricia Cánepa y Patricia Merino, quienes hace pocos meses han lanzado un libro llamado *El futuro del trabajo*, el cual recomiendo muchísimo.

Antes, cuando yo era chica, tú decías que alguien es buen comunicador o buena comunicadora cuando es un buen *speaker:* no le da miedo hablar en público y todo lo que iba hacia afuera era muy valorado. Actualmente, sigue siendo valorado, pero creo que ahora nos toca la otra mirada: un buen comunicador es un buen oyente, ¿no? Alguien que tenga esta escucha receptiva, esta escucha empática. Y que tenga también esa capacidad para

dar *feedback* al otro. Cómo es que yo puedo pedir información y recibirla con generosidad; porque a veces tenemos miedo de darle información a nuestro jefe porque si yo le digo que algo no está tan bien, de repente no le gusta. Así que, tenemos que aprender a desarrollar esa capacidad de tener una comunicación asertiva y dar un *feedback* oportuno.

En mi experiencia, cuando yo pido dar *feedback*, nos cuesta menos decir las bondades: "Me encantó tu presentación", "qué bien lo hiciste", "el tema muy interesante", "tus diapositivas…". Pero a la hora de decir aquello que no estuvo tan bien o que podría mejorar o cambiar, nos cuesta un poquito más decirlo. Entonces, hay que entrenarnos en eso para tener esta comunicación avanzada.

Hay estudios que señalan que las habilidades blandas predicen y producen el éxito en la vida. Estos son unos estudios que se han hecho con todo el análisis cuantitativo del caso, donde han visto aquellas personas que se les hizo mediciones solamente de sus habilidades cognitivas y aquellas personas a las que sí les hicieron medición de habilidades cognitivas y habilidades blandas. Cuando se evalúan en conjunto, los que tienen una mayor predicción están ligados a las habilidades blandas. Inclusive los autores proponen que las políticas públicas tomen en cuenta este tipo de resultados.

Podríamos preguntarnos cuántos de nosotros hemos tenido cursos de habilidades blandas en nuestra formación universitaria. Yo les digo a mis estudiantes: "Qué suerte que tienen ustedes; yo hubiese querido tener estos talleres de habilidades gerenciales en mi formación". Hemos tenido que aprender "en la cancha". Pero hoy, creo que hay más oportunidades y seguramente desde la ENAP también podrán ofrecer este tipo de formación, que no es lo mismo que entrenar en una norma ni que entrenar a alguien en una habilidad técnica en un sistema de cómputo. Trabajar nuestras habilidades blandas son procesos que toman un tiempo, porque hemos sido criados de una manera y se ha instalado una manera de entender, por ejemplo, el liderazgo, y es difícil luego cambiar esos paradigmas.

- **¿Qué nos dicen Patricia Cánepa y Patricia Merino, hablando específicamente del líder?**

Lo que les he mostrado hace un ratito es en general el trabajo del futuro, cuáles son esas habilidades humanas que todo trabajador necesita. Y acá haciendo un *Zoom* al liderazgo en sí, hablamos de ser futurista, innovador, tecnológico y humano. Estos elementos también ya han sido mencionados por mis colegas: la tecnología, la innovación y el factor humano.

Ayer y antes de ayer hice una pequeña encuesta entre mi grupo de amigos que se las planteo ahora a ustedes: ¿Cuáles consideras que son las tres características personales

más importantes que deben tener los líderes del sector público o las personas que trabajan en el sector público?

La lista es larga, yo sé, ya hemos mencionado varias características, varias habilidades, pero si tuvieras que priorizar, ¿cuáles serían?

Así que hice ese pequeño ejercicio y obtuve esto. Tenemos cinco características como las más mencionadas, aunque solamente han sido 21 participantes. No es mi idea dar ninguna conclusión, sino simplemente invitarlos a que pensemos en estas cosas y a que veamos también cómo las diferencias —en este caso, las personas del sector privado y nunca han trabajado en el sector público— tienen una mirada como ciudadanos de cómo debería ser este líder, y vemos ahí que honestidad y vocación de servicio se ganan el primer puesto. Sin embargo, en el lado del sector público, están la empatía y honestidad como las del primer puesto.

Quería dejar esta pequeña data solo para invitarlos a que sigamos pensando en cómo queremos que sea este directivo del siglo XXI, que estamos en plena pandemia. Yo creo que no es el líder del futuro, yo creo que es el líder, el directivo de hoy, que tiene muchos desafíos. Muchas gracias.

DIAPOSITIVAS DE LA EXPOSICIÓN

Descargar aquí

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Bradberry, J. y Greaves, T. (2012). I*nteligencia Emocional 2.0: Estrategias Para Conocer y Aumentar su Coeficiente*. Conecta.

Cánepa, P. y Merino, P. (2020). *El futuro del trabajo*. Conecta; Random House Mondadori.

Gratto, L. (2018, March 2018). How Leaders Face the Future of Work. *MIT Sloan Management* Review. https://sloanreview.mit.edu/article/how-leaders-face-the-future-of-work/

Gratto, L. (2018, August 06). The Challenge of Scaling Soft Skills. *MIT Sloan Management Review.* https://sloanreview.mit.edu/article/the-challenge-of-scaling-soft-skills/

Ponencia de Janeyri Boyer Carrera

Quiero empezar mi presentación agradeciendo a Joel Manyari, profesional de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, por su apoyo en el desarrollo de esta ponencia. Y luego de ese agradecimiento, quiero compartirles un par de anécdotas porque creo que ilustran el objetivo de esta exposición.

Durante mi primera vida en SERVIR, una de las cosas gratificantes que me tocó vivir fue la posibilidad de ser representante del Estado peruano ante la Red de Empleo Público de la OCDE. En una de las sesiones, la discusión fue precisamente sobre cuáles tenían que ser las competencias de los directivos públicos. Entonces, éramos personas representantes de 35 países escribiendo en post-its esas características subyacentes que uno espera de un directivo o directiva y colocándolas en la pizarra. Entonces fue divertido, porque de pronto esa larga pizarra estaba completamente llena de post-its, lo que nos arrojó como una de las principales conclusiones es que esperamos muchísimo de un directivo o de una directiva. Esperamos que tengan decenas de competencias, que tengan vocación de servicio, capacidad de innovación, que conozcan las competencias de la entidad pública y del puesto en el que se encuentran, que sean técnicamente solventes, que tengan liderazgo, profesionalismo, que conozcan de tecnología, innovación, etcétera. Entonces ¿dónde encontrábamos ese tipo de personas? Con tantas competencias, no sé si Superman siquiera las pueda reunir. Y claro, ¿realmente tenemos las expectativas tan altas? ¿Deberían estar ahí? Eso me generó una primera duda.

Y es que el segmento directivo tiene una importancia crucial para hacer realidad las políticas de Estado y de gobierno, articulando la dirección política de los funcionarios o titulares de las entidades públicas con las actividades de los servidores públicos a su cargo. Creo que hemos sido mucho más conscientes de ello en esta pandemia. En este contexto, el propósito de esta ponencia es reflexionar acerca de un estudio que se hizo en SERVIR en 2020 sobre las competencias de un directivo en tiempos de crisis.

- **Contexto**

En primer lugar, todo parte de un contexto. Francisco Longo, en un artículo sobre la gestión pública de la pandemia (2021), señala diez aprendizajes de forma sintética:

- - El Estado cuenta y su visibilidad crece. Además, nos hemos dado cuenta de lo importante que es la presencia del Estado para la vida de las personas ahora más que nunca, en estado de emergencia.

- Los desafíos de la gestión pública son globales. Los desafíos que estamos teniendo aquí como directivos, o en el caso mío como funcionaria pública, los tienen en muchos países, no estamos solos. Los desafíos son similares.

- La gestión de crisis convencional no es suficiente para manejarse en la turbulencia. Nada de lo que hayamos vivido antes se compara con lo que estamos viviendo ahora, ni siquiera los fenómenos de El Niño. Esta pandemia probablemente ha sido la experiencia más desafiante que haya podido tener cualquier persona que se encuentre en un puesto de dirección pública en el Estado. En la mesa que nos precedió, por ejemplo, había dos exministras del MIDIS que iban compartiendo qué había pasado o cuáles habían sido sus desafíos durante esta pandemia.

- Activar respuestas descentralizadas y coordinadas es difícil, pero imprescindible. No todo puede venir desde el nivel central de gobierno. Eso creo también ha quedado evidenciado en esta pandemia.

- Innovar y digitalizar no son opciones, sino exigencias que obligan a cambiar el *statu quo*: Creo que también nos hemos dado cuenta con la necesidad del trabajo remoto y cómo eso ha sido difícil de promover o de implementar en algunos niveles de gobierno respecto de algunas entidades, porque sus procedimientos no se encontraban digitalizados.

- El teletrabajo debe consolidarse, garantizando proximidad, agilidad y creatividad.

- La comunicación importa, y tiene un largo camino por delante. Parte de los problemas de seguir promoviendo el trabajo remoto son precisamente los déficits de comunicación que esto genera.

- Regular no es lo que era. Nos vamos dando cuenta que rápidamente las regulaciones del estado de emergencia van cambiando; porque en este momento, pues, la dinámica o la realidad es tan pero tan dinámica que supera cualquier proyección de cualquier normativa.

- Crear valor público exige gestionar datos, evaluar, aprender y rendir cuentas.
- La incertidumbre exige nuevos perfiles de liderazgo.

Creo que este es el contexto que nos lleva a ver una encuesta de la OECD que se hizo en 2020 a 165 participantes de 40 países. Si se dan cuenta, entre los desafíos que enfrentaban sus organizaciones, están los siguientes:

- Gestionar la salud mental
- Encontrar una nueva forma de hacer gestión y desarrollo de recursos humanos (este es muy importante, 27%)
- Garantizar la productividad y el compromiso de los empleados en un entorno de trabajo remoto
- Planificación / gestión de un regreso seguro a la oficina
- Ajuste / continuación de visiones estratégicas y reformas previamente planificadas

Pero fíjense en el porcentaje de "garantizar la productividad y el compromiso de los empleados en un entorno de trabajo remoto": 40%. Eso forma parte del trabajo de los directivos.

• Competencias en la dirección pública

Tiene que ver con aquellas competencias de dirección pública que han sido adoptadas por el modelo peruano a partir de la reglamentación de la Ley del Servicio Civil y que fueron explicadas por Andrés Corrales durante su exposición. Por ello, simplemente las enunciaré:

- Vocación de servicio
- Orientación a resultados
- Trabajo en equipo
- Liderazgo
- Articulación con el entorno político

- Visión estratégica
- Capacidad de gestión

Entonces, ¿cuál es el perfil de un directivo en tiempos de crisis? Este estudio, que se hizo en 2020 y lo impulsó la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR, tuvo como contexto la respuesta inmediata frente a la crisis. Se hizo con unos nueve actores clave mediante entrevistas al personal de Indeci, especialistas en gestión de riesgo, personal del Cuerpo General de Bomberos, de la Cruz Roja, de la municipalidad de Sabaneta en Colombia, de San Luis Potosí, del PNUD, especialistas en reducción de desastres, de la Organización para la Migración, la Coordinadora de Proyectos de Emergencia Sanitaria, es decir, a personal que ha ocupado perfiles que ha estado directamente relacionado con emergencias.

Frente a los siguientes tipos de emergencia: desastres naturales y biológicos por la naturaleza de los peligros en el Perú: riesgos naturales como sismos, tsunamis, actividad volcánica, fenómeno El Niño, precipitaciones extremas, inundaciones, sequías, heladas, granizadas, vientos fuertes, deslizamientos, aludes, derrumbes y aluviones, y riesgos biológicos como enfermedades pandémicas, esas personas manifestaron, que era preciso que los directivos contasen con la siguientes características profesionales y personales: conocimientos, experiencia, habilidades, tipos de acciones requeridas, roles, tareas, entre otros.

- **¿Qué se obtuvo con ese resultado?**

Se obtuvo 24 características agrupadas en cinco categorías:

Toma de decisiones: el sentido de urgencia, la toma de decisiones, anticipa escenarios, valentía y coraje, manejar las emociones y estar saludable, gestión estratégica de recursos humanos. Fíjense la importancia de la toma de decisiones y lo difícil que esto puede ser en ocasiones, cuando nos encontramos en entornos de control institucional que puedan ser un poco duros o bastante exigentes e incluso inflexibles.

Comunicación y relacionamiento, porque es importante poder comunicarse hacia afuera y hacia adentro. Para mantenernos informados, porque con una crisis se desata la incertidumbre.

Liderazgo e involucramiento, que tiene que ver con dirección de personal, gestión de condiciones de trabajo. Esta característica me pareció sumamente interesante: arremangarse y estar en el lugar de los hechos, es decir, no por ser directivo voy con

el saco y la corbata, y me quedo en un rincón mirando cómo los demás trabajan. Este tipo de liderazgo para la crisis requiere de un directivo que esté en condiciones de ensuciarse los zapatos, de mojarse las botas, para ayudar y trabajar codo a codo con su personal, y mucha empatía.

Valores: integridad, transparencia: por todos los sucesos que hemos ido mirando a lo largo de este estado de emergencia.

Y, **el conocimiento y la *accountability*:** conocimiento territorial, conocimiento de los sistemas administrativos, conocimiento del sistema de gestión de riesgos, conocimiento de la gestión pública, creatividad e innovación, etcétera.

Pero fíjense cómo el conocimiento para un liderazgo en tiempo de crisis queda en quinto lugar. Interesante, ¿no? Interesante, porque es importante, pero en este contexto van ganando presencia otros elementos.

Fíjense qué era lo que más se iba valorando en los líderes, es decir, el liderazgo humanitario, que se enfoca en los más pobres y vulnerables, la vocación de servicio, empatía, atento a los derechos humanos, coraje y entrega, toma de decisiones con firmeza y coordina respuestas rápidas, redes y ayudas y recursos efectivos con aliados, rendir cuentas. Es decir, aquí estamos hablando de uno de los roles categorizados por SERVIR, aquellos que, si tuviésemos que darles una referencia a los puestos, ocupan la jefatura de entidades, gerentes generales, secretarios generales, directivo ejecutivo, director regional. Es, más o menos, lo que la OCDE llama los directivos senior, es decir, los que se encuentran en las posiciones directivas más altas dentro de una organización pública.

Estamos hablando de estos directivos, **políticos estratégicos** y qué tipo de liderazgo se espera. Y es precisamente un liderazgo más de carácter humanitario que pueda enfocarse en los más pobres y vulnerables y con estas otras competencias en adición.

Si esto lo llevamos a continuación, al líder o al directivo que ejerce un tipo de **dirección estratégica**, es decir, que abarcan puestos que se caracterizan por dirigir el diseño y evaluación de políticas públicas o institucionales, el tipo de liderazgo que tienen es uno colaborativo. Se alinea al liderazgo político y los otros valores y competencias que también se les asocia. Pero el tipo de liderazgo que se exige de los estratégicos, de los directivos estratégicos como un director de OGA, de OGPP, un asesor legal, o un director de hospital regional, se le exige un liderazgo más bien de carácter colaborativo muy alineado al liderazgo político.

Y si vamos al directivo considerado como un **operativo estratégico**, es decir, más asociado a puestos como jefe de abastecimiento, al director/jefe de ORH o al director de UGEL. Es

decir, a los que califican como directivos un poco más operativos, entonces hay una parte estratégica y una parte operativa muy importantes: aquellos asociados a un liderazgo mucho más técnico, que pueda desplegar acciones, acciones rápidas y creativas. Y, además, todas estas otras competencias: vocación de servicio, empatía, también están presentes en los otros roles directivos.

Este estudio que ha hecho SERVIR nos permite poder identificar qué tipo de directivos se necesitarían: directivos para tiempos ordinarios, directivos para tiempos de crisis. Y creo que esto de alguna u otra forma podría proyectarse en la selección, sobre todo para aquellas entidades públicas que se encuentran directamente relacionadas con la gestión de crisis en épocas ordinarias. Probablemente todos nos hemos convertido en directivos de crisis en esta época de pandemia y para SERVIR era importante identificar cuáles tendrían que ser las competencias de este tipo de directivos e identificarlo para tener más claridad sobre todo en la selección.

Para terminar, probablemente los desafíos en la profesionalización de la dirección pública tengan que ver con fortalecer esta capacidad de liderazgo de los directivos públicos, y precisamente por eso el fortalecimiento del segmento directivo es uno de los ejes priorizados por SERVIR en esta gestión, como parte de la implementación de la reforma. Y en ese sentido, se requiere directivos públicos, según las directrices de la OCDE, que sean políticamente imparciales de las entidades, que puedan encargarse del cumplimiento de las prioridades de gobierno con el más alto nivel de integridad. Sobre todo, ahora que se está ejecutando muchísimo presupuesto o en cualquier estado de emergencia una de las características es la ejecución de un alto nivel de recursos presupuestales.

Además, se requieren criterios basados en el mérito y procedimientos transparentes en su incorporación y sobre todo en la responsabilidad de su desempeño. Se requieren, además, directivos públicos con competencias y condiciones necesarias para proporcionar este asesoramiento imparcial y basado en evidencia a las autoridades políticas, así como, poder desarrollar esta capacidad de liderazgo de los directivos públicos y de los potenciales directivos.

Es un reto enorme que ha asumido SERVIR, respecto del cual, aún queda camino por recorrer. Muchas gracias.

Fuentes bibliográficas identificadas en la ponencia por la Biblioteca ENAP

Longo, F. (3 de febrero de 2021). *La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes.* Esade Business & Law School. https://dobetter.esade.edu/es/gestion-publica-pandemia?_wrapper_format=html

OECD. (8 de febrero de 2021). *¿Cómo podemos repensar el aprendizaje y el futuro del trabajo para el mundo pos-COVID-19?* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=xtbGdATyFlo

OECD. (13 de mayo de 2020). *Respuestas políticas de las ciudades al COVID-19.* https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/respuestas-politicas-de-las-ciudades-al-covid-19-12646989/

Sandel, M. (2020). "La tiranía del mérito": *¿Qué ha sido del bien común?.* Debate.

SERVIR (2020). *Guía operativa para la gestión de recursos humanos durante la vigencia de la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19 (versión 2).* Gerencia de Desarrollo Del Sistema de Recursos Humanos. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil. https://storage.servir.gob.pe/archivo/2020/Guia2_ORH_vf.pdf

SERVIR (2020). *Guía para realizar el Trabajo Remoto en las entidades públicas (segunda versión).* Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil. Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública. https://storage.SERVIR.gob.pe/GestionCovid/GuiaTR_2.pdf

¿? Preguntas de los participantes

MÁXIMO GALLO (MODERADOR)

Yo quisiera ahora, en esta segunda ronda, que nuestros panelistas pudieran comentar lo que han escuchado de los otros compañeros. Quisiéramos que cada uno haga un comentario respecto de lo que más le ha llamado la atención, para poder compartir entre todos, estas cuatro excelentes exposiciones.

ANDRÉS CORRALES ANGULO

Mi primera reacción es de agradecimiento por la oportunidad de compartir en este excelente panel. Yo creo que cuando uno participa en un panel con colegas tan destacados y destacadas en este caso, se enriquece muchísimo. Esto pasa también con la docencia. Justo estoy también con docentes. El docente se enriquece mucho cuando comparte.

Todo lo señalado por mis colegas ha sido muy destacado, pero quisiera hacer algunos comentarios. Considero que Susana nos ha compartido un excelente ejemplo que demuestra cómo las competencias directivas se ponen en acto. Y no lo has profundizado, pero estoy seguro que había que dar cuentas a las autoridades, al ministro, al consejo penitenciario y ahí está toda la articulación con el entorno político.

La visión estratégica que has demostrado en ese caso es muy interesante, porque justamente la visión estratégica nos permite conectar con lo realmente valioso y también el mirar las crisis como oportunidades. También la capacidad de gestión, porque sin presupuesto has buscado la forma, haciendo que las cosas sucedan y logrando resultados, con un liderazgo de toma de decisiones. Me imagino que alguno se habrá preguntado por el temor a la apertura de Internet para los internos, el contacto con el exterior de las personas que están en los centros penitenciarios y el riesgo que pudiera significar para la seguridad. Estoy seguro de que han adoptado las providencias del caso, pero el mayor bien no se puede detener por los riesgos. Hay que optar por lo valioso acotando los riesgos.

Respecto de la intervención de María Isabel, coincido con todo lo que ha señalado. Hay varias cosas interesantes que destacar de lo que ha señalado, por ejemplo, lo propiamente humano. Efectivamente, esta cuarta revolución industrial va a hacer que algunas labores

más operativas sean reemplazadas o automatizadas, reemplazadas por robots, eso es algo que ya empezó. Pero hay algunas cosas que no van a ser reemplazadas, y justamente es aquello más propiamente humano. Y yo diría que en la dirección pública hay mucho de eso, que es difícil de ser reemplazado, esa capacidad de liderazgo, la articulación con el entorno político, la visión estratégica, la inteligencia emocional que nos decía María Isabel, eso no va a ser reemplazado. Y en ello, efectivamente, y ahí también lo conecto con lo que señalaba Janeyri: ese liderazgo humano, liderar con corazón. Es fundamental propiciar un liderazgo transformador, un liderazgo inspirador, que conecta; y ese liderazgo, que también es íntegro, es fundamental y no solo para los directivos.

Sin toma de decisiones, no hay dirección. Es sustancial para un directivo la posibilidad de tomar decisiones. Y coincido con lo señalado por Susana y Janeyri: tenemos que ayudar a que el control favorezca la toma de decisiones; una toma de decisiones responsable, una toma de decisiones pensando en el interés general, en la generación de valor público, rindiendo cuentas; pero tomar decisiones. Tiene que existir un espacio para tomar decisiones, como bien decía Susana. Además, hay que recordar que la propia ley del sistema nacional de control autoriza alejarse un poco de los procedimientos en la medida que estemos en situaciones como esta, de crisis.

También mis colegas han señalado que hay algunas circunstancias que han llegado para quedarse. Que más allá de que ya esperemos que pronto baje esta situación y sea controlada, hay algunos cambios que están relacionados con la tecnología, con mayores competencias digitales, mayor aprovechamiento de la tecnología. Creo que hay decenas, cientos de directivos y directivas en toda la administración pública innovando, adaptando. Aunque a veces no tienen mucho tiempo de escribirlo y postular a un concurso de buenas prácticas, que es algo que también hay que incentivar, porque es importante documentar, es clave documentar para generar aprendizajes y compartir las experiencias.

SUSANA SILVA HASEMBANK

Para mí ha sido sumamente enriquecedor escuchar tanto a Janeyri y a María, a Andrés, porque es como la teoría de lo que hoy estamos haciendo. Y creo que no solamente son las tecnologías de la información lo que ha venido a quedarse, definitivamente. También diría que los directivos hoy comprenden más, están forzados o más bien han internalizado la necesidad de entender la dimensión humana del trabajo público. Por lo menos eso es lo que yo veo y ustedes lo han mencionado respecto de las competencias que se tiene que tener, y es esa —no solamente vocación de servicio— sino el lado humano en el trabajo que nosotros hacemos.

Sin duda, no es fácil el trabajo en general en contexto de pandemia, y créanme que aún más en el INPE es sumamente complicado. Y yo misma, todas las semanas voy a los penales, a los establecimientos penitenciarios, me meto a conversar con los internos, con los trabajadores, a

darles ánimo en estas circunstancias; repetir una serie de aspectos en materia de integridad, de dedicar realmente el tiempo a hacer el trabajo que nosotros tenemos. Y creo que es sumamente importante que su propia gente vea a sus directivos ahí en el campo, acompañarlos.

Y yo diría que particularmente en este contexto la gran mayoría de los trabajadores aprecian muchísimo este involucramiento, este compartir y entender el trabajo diario que realizan, haciendo exactamente lo mismo y entendiéndolos.

MARÍA ISABEL CIGÜEÑAS ESPINEL

En primer lugar, en relación a la propuesta de Andrés de que máximo el 20% de puestos sean de confianza, creo que es una propuesta que ojalá que se pueda concretar. Sé que va a ser un proceso, pero es indispensable porque si no, no es sostenible. No es sostenible que tengamos directivos que realmente asuman su rol al 100%, acompañados de un equipo y que no estén con la angustia de "cuánto tiempo tendré a este director". Y seguramente pronto hay cambio de gobierno o pasa alguna crisis y lo sacan. Creo que eso es algo muy particular del sector público y que en muchos casos limita el desarrollo del liderazgo.

Escuchar a Susana ha sido una delicia, es como hacer un *check* a todas las características que tanto Andrés como yo hemos ido señalando y Janeyri también. Empatía, vocación de servicio, innovación, y creo que es muy inspirador escuchar casos como este. Estoy segura de que hay varias personas y servidores públicos que tienen ese perfil y que lamentablemente no se les hace la propaganda, para que todo el mundo conozca y animemos a nuestros estudiantes a entrar al sector público a trabajar; porque lo que más se escucha son las noticias de corrupción y no estas buenas prácticas, así que gracias Susana por lo que has compartido. Creo que en el corto tiempo has podido sacar lo mejor del equipo, porque tú has llegado y has tomado las decisiones, porque un directivo está ahí para tomar decisiones, muchas de ellas muy difíciles y has empoderado seguramente a ese equipo para que te acompañe y lleven adelante todo esto.

Y en ese sentido, lo quiero conectar con lo que dijo Janeyri en relación a este liderazgo de otros, o sea, que además del rol de liderazgo de todo directivo, hay que formar a otros, precisamente, mirar a los demás. A veces el directivo se siente solo, siente que tiene la carga él solo o ella sola; y así es como quizás tenemos ese paradigma en relación al líder: "él está solo, él es el responsable, es su problema". Y no, creo que tenemos que invitar a todo el equipo a que sean parte de la solución, y todos tienen talentos, todos tienen cualidades que pueden sumar.

JANEYRI BOYER CARRERA

Yo tengo un conflicto existencial en relación a las competencias que se tendrían que exigir, pedir o que aspiramos a que tengan los directivos públicos. Y vuelvo al ejemplo que les ponía al iniciar mi exposición sobre cada 36 personas, 36 países: si bien es cierto teníamos algunos niveles de coincidencia, es posible segmentar, en temas de quienes son estratégicos, políticos. Pero cómo medimos habilidades si entramos al terreno de los valores como la integridad. Al momento de seleccionar, dado que es el momento icónico, simbólico del mérito, los concursos públicos, igualdad de oportunidades, ¿cómo sabemos quién es íntegro y quién no? ¿Podríamos incluso, afirmar que, en algunas ocasiones, un directivo de "confianza" podría ser más íntegro que uno que fue elegido meritocráticamente? Probablemente no haya relación o no tendría por qué determinar que la persona elegida por mérito sea una persona íntegra.

Eso me genera muchas reflexiones y lo conversábamos en el primer panel, cuando recién empezó el Congreso con Fréderic Boehm. Y dejo ahí el desafío planteado porque yo todavía no tengo la respuesta.

Así como, si realmente tendrían que ser siete las competencias exigidas a los directivos tal y como está planteado el modelo del servicio civil ahora mismo, o tendrían que ser menos, o realmente cuáles tendrían que ser más dinámicas dependiendo del contexto en el que nos encontremos.

Por ejemplo, elegir directivos hoy día probablemente requiera algo de las cualidades y habilidades que salen de este estudio que hizo SERVIR; y quizás no tantas de las siete que ya están fijadas como parte del proceso de selección.

Un segundo comentario tiene que ver con el liderazgo y de arremangarse y acompañar. Y esto lo tomo de la intervención de Susana, que también me pareció magnífica. Creo que ahora más que nunca, eso constituye un desafío, porque estamos en trabajo remoto y parte de lo no tan bueno - porque hay muchísimas cosas buenas del remoto sea - la construcción de equipos, de generar empatía, confianza. Cómo la construyes si llegas a una institución como un nuevo directivo y tienes a todos con las pantallas en oscuro, por ejemplo, como a veces ocurre en algunas clases en la universidad. Creo que eso también es parte de los desafíos de los directivos ahora mismo.

Y cierro comentando la exposición de Susana, que me ha parecido magnífico que compartieras tu experiencia, porque creo que a veces se tiene la falsa percepción de que el servidor público no trabaja, o que se la ha pasado bien en esta época de estado de emergencia, porque han conservado su trabajo, su sueldo. Pero creo que en este tiempo de pandemia, si bien es cierto nada se puede generalizar y existen excepciones

oprobiosas, hay muchísimo trabajo detrás de los servidores públicos y de los directores públicos en particular.

MÁXIMO GALLO (MODERADOR)

Pasamos a la dinámica de las preguntas. ¿Qué acciones se deberían tomar para realmente garantizar la meritocracia y para ir bajando el tema del excesivo número de cargos de confianza?

ANDRÉS CORRALES ANGULO

Aprovecho para mencionar que la confianza no es mala en sí misma. El equilibrio de la confianza y el concurso es ideal. Sin embargo, ¿cuándo se convierte en no tan buena la confianza? Cuando es excesiva, o sea cuando hay un alto porcentaje de puestos de confianza, porque ese porcentaje tan alto se convierte en un caldo de cultivo para clientelismo, para corrupción, para búsqueda de intereses particulares o ceder a intereses de grupo. La confianza no es mala en sí misma, si es acotada. Pero claro, para que funcione la designación por confianza, depende primero de que se cumpla el perfil del puesto y el perfil esté bien hecho. No todos los perfiles están bien hechos, pero cuando lo están, por lo menos se tiene que cumplir a nivel de requisitos; y también se requiere que la autoridad que designe a alguien de confianza, efectivamente lo haga buscando el perfil idóneo. De hecho, el propio SERVIR considera que la designación por confianza puede ser meritocrática, en la medida que se cumpla el perfil del puesto.

Y respondiendo a la pregunta que hacía Janeyri, ¿puede alguien designado por confianza ser más idóneo que alguien que llega por concurso? Por supuesto que sí. En la medida que, como digo, haya sido bien hecho el perfil y la persona cumpla con ese perfil y haya sido designada por una buena autoridad. Pero se requiere que el sistema favorezca que la mayoría de directivos que se incorporen sean idóneos. Entonces, la confianza no es precisamente ese mecanismo. El mejor mecanismo es el concurso, pero hay que diseñar un buen concurso. Los concursos tienen que protegerse porque la intención de injerencia indebida de todas maneras va a ocurrir, dado que el acceso por mérito resta poder discrecional de designar y remover libremente. Entonces, uno tiene que ser consciente de que hay que "blindar" los procesos de selección, hay que protegerlos con una serie de mecanismos para que sean realmente meritocráticos.

La meritocracia tiene varias batallas. La primera batalla es el perfil del puesto, que se desarrolla de manera técnica. La segunda batalla es efectivamente el proceso de selección, mejor si es concurso. La tercera batalla es la progresión en la carrera y la cuarta batalla es la evaluación de desempeño. En todas ellas, se debe cuidar, que los procesos sean realmente meritocráticos.

Solo un último comentario sobre lo que señalaba Janeyri respecto al tema de la integridad. Realmente es muy difícil una prueba de integridad, por eso se habla de una cultura de integridad, más que de una competencia de integridad. Porque una persona que ingresa íntegra, podría en el transcurso dejar de serlo. Es un conjunto de factores. Sí hay que buscar algunos criterios de integridad en la selección, por supuesto, como la revisión y análisis de los antecedentes. Asimismo, hay algunas competencias que indirectamente nos pueden evidenciar problemas de integridad, como la competencia de vocación de servicio, por ejemplo, o de trabajo en equipo. Pero no es solamente un tema de competencia de integridad, es un conjunto de factores: liderazgo íntegro, control, capacitación, cuáles son los adecuados incentivos, el reclutamiento meritocrático. Hay estudios que demuestran que hay una correlación de reclutamiento meritocrático con menor corrupción; los países que tienen servicios civiles profesionalizados tienen mejores índices de percepción de integridad. Es un conjunto de factores y, en ese sentido, tanto para directivos de confianza como para directivos concursados hay que trabajar en esa construcción de cultura de integridad.

SUSANA SILVA HASEMBANK

Yo creo que respecto de la meritocracia y la confianza se ven como que fueran conceptos antagónicos, sí es necesario educar, sensibilizar mucho más. En principio, los puestos de confianza, se satanizan demasiado, en el sentido de que es gente puesta "a dedo", que no cumplen con los perfiles que están puestos y podrían hacer algo indebido. Y creo que sí, efectivamente, también como ya lo ha señalado Andrés y lo ha señalado SERVIR, los mismos puestos de confianza o posiciones de confianza pueden ser y deben ser meritocráticas también, no solamente por el cumplimiento de los requisitos que se requieren para el puesto, sino porque podría haber mecanismos internos de selección a partir de ternas, algo que ahora estamos implementando.

En el caso del INPE, son muchas posiciones de confianza que existen. Como un ejemplo son los directores de establecimientos penitenciarios. En muchas ocasiones se cuestiona al mismo personal y por qué se ha puesto a tal o a cuál, cuando en realidad no ha demostrado capacidad, y otros cuestionamientos. Hoy lo que estamos haciendo es incorporar elementos meritocráticos para estas posiciones de confianza. Es decir, dentro del personal penitenciario, la posibilidad de que haya ternas de personas que eventualmente o potencialmente podrían ser directores de penal, y sobre esa terna se toma una decisión. Claro, sí advierto que hay una satanización del cargo de confianza, pero insisto, no debe ser un concepto antagónico respecto de la meritocracia.

MARÍA ISABEL CIGÜEÑAS ESPINEL

Yo me quiero referir al proceso de selección, que es algo en lo que yo he trabajado por muchísimos años. Y creo que a veces la primera barrera para medir al perfil idóneo son los plazos que se nos dan a los profesionales que nos encargamos de hacer los *assessment center*, las entrevistas. Muchas

veces se elaboran una serie de cronogramas en donde, pese a haber estudiado psicología, en una entrevista de 15 minutos, no va a poder saber a profundidad el nivel de desarrollo de sus competencias. Entonces, creo que una de las cosas que se podrían trabajar es este tema de realizar procesos de selección bien diseñados con plazos realistas que nos permitan conocer lo mejor posible a la persona. Coincido con Andrés, no vamos a poder poner las manos al fuego y decir "este es el más íntegro", "este ni hablar", pero sí podemos profundizar en su historia. Básicamente los que hacemos selección predecimos en base a su historia, al pasado, cómo se va a comportar en el futuro; y también tenemos elementos para —durante el propio proceso— ver cómo se manejan respecto a ciertos valores, que nos pueden ayudar a tomar decisiones. Entonces, creo que uno de los pasos importantes tiene que ver con el proceso de selección, con que esté bien diseñado y con que cuente realmente con todas las herramientas disponibles para ello.

JANEYRI BOYER CARRERA

Tengo conflictos existenciales con sus intervenciones. Escuchando a Juan Carlos Cortázar en mesas precedentes, se avivó más esta duda existencial que surgió cuando leí "La tiranía del mérito" de Sandel. El primero de ellos subyace en la pregunta ¿Qué garantiza un concurso público? Igualdad de oportunidades del derecho de acceso a los cargos públicos, definitivamente. A mí me ha tocado hablar de ese tema en una mesa pasada. Pero, ¿un concurso público garantiza idoneidad en el puesto? No necesariamente. Y creo que a todos los que estamos en el Estado nos ha tocado ver estos temas directamente, lo sabemos. Porque puede tener los mejores títulos académicos, pero no necesariamente tiene las habilidades para desempeñarse en el cargo. Por ejemplo, un coordinador con títulos de las mejores universidades que sea conflictivo no va a poder desempeñar adecuadamente el cargo.

El segundo, tiene que ver con lo que mencionaba María Isabel: con los procesos de selección necesitarían incluso un poquito más de tests para poder medir todas estas habilidades, porque cuantas más competencias pongamos al directivo, más nos vamos a demorar en evaluar si realmente cuenta con ellas, probablemente van a tener que hacer varios tests, más allá del tema técnico.

Entonces, María Isabel hablaba de procesos de selección con plazos más realistas. Pero hoy, un proceso de selección más o menos dura 45 días hábiles y eso es un montón, en el sentido de las necesidades de gestión. O sea, pongámonos hoy en estado de emergencia, y necesitas personas un poquito más rápido. ¿Es un problema el concurso? María Isabel estaba diciendo que se necesitaría más tiempo. Lo diseñamos más acotado, de acuerdo, más expeditivo. Entonces, ¿perdemos en competitividad? En la posibilidad de que haya más gente que se pueda enterar, o sea, perdemos en "igualdad de oportunidades" porque hay menos gente que se va a enterar del concurso. ¿Qué recortamos? ¿Recortamos la entrevista? La posibilidad de poder ver cara a cara al candidato o candidata y poder

siquiera preguntarle algo sobre su vida, o entrevistas teniendo en cuenta competencias para poder entender un poco mejor si podría estar preparado para el puesto. Ahí sigo con más dudas que certezas.

Por ejemplo, Andrés hablaba de ver los antecedentes, que puede ser un indicador de integridad. Si en una sala llena de jefes de logística dijéramos: "que levante la mano quien no ha tenido un procedimiento disciplinario o un sancionador de Contraloría en curso por algún problema de gestión que hayan tenido". No sé si alguien es capaz de levantarme la mano, porque creo que las decisiones de gestión —y los que estamos aquí no nos vamos a engañar—aportan riesgos, y si bien es cierto hay malos servidores públicos que tienen que estar fuera del Estado, bien destituidos, también es cierto que hay muchos buenos servidores públicos que toman decisiones de gestión que luego, pueden no ser bien leídas. Ejemplo clarísimo y concreto de esto: empieza la pandemia y, ¿cuánto te cuesta una mascarilla? En ese momento, ¿no costaba 20, 25 soles? Ahora cuesta 3 soles. Entonces, evaluar ahora un caso de cuando empezó la pandemia que por leyes de oferta y demanda te costaba casi 20 soles. ¡Ah, corrupción! ¡Ah, sobrevaloró! ¡Ah, compró de más! Pero, ¿cuánto costaba en ese momento? Y aquí volvemos nuevamente al tema de la toma de decisiones. Qué pasaba si esa persona no tomaba decisiones en ese momento de comprar las benditas mascarillas o la señalética para la entidad o todo lo que se necesitaba para poder hacer frente al estado de emergencia y que los servicios del Estado no paren. ¿Qué pasaba? ¿Nos seguíamos paralizando?

Sí creo que hay varios elementos que me parece fantástico que los podamos discutir, porque a mí todavía me siguen generando dudas. Pero de lo que sí tengo certeza es que en un contexto como este es mucho más importante seguir fortaleciendo el segmento directivo y seguir confiando que la gran mayoría de ellos son buenos directivos, sino que hacen menos ruido que los malos directivos, o que los malos servidores.

MÁXIMO GALLO (MODERADOR)

Hay ahora un grupo de preguntas que están más vinculadas con cómo certificar o garantizar las competencias o cómo se genera capacitación respecto a esas competencias. Y algunas son específicas para algunos de ustedes. Por ejemplo, para María Isabel, el tema va por el lado de ¿qué se propone para crear una cultura resiliente y prospectiva en los directivos públicos? Y otra pregunta también, muy vinculada, para María Isabel es que, a veces hace falta que se trabaje horizontalmente y/o verticalmente, o sea, ¿cuándo es para trabajar más horizontalmente o más verticalmente?

MARÍA ISABEL CIGÜEÑAS ESPINEL

Voy a empezar por la segunda pregunta. No hay una receta. Definitivamente va a depender mucho del sector, del contexto, del momento, inclusive del

tamaño del equipo. No es lo mismo un equipo de 30 personas que un equipo de 12 personas. Entonces, no hay una receta, y justamente ahí viene el desafío del líder, de tomar ahí una primera decisión: cómo vamos a trabajar. ¿Vamos a trabajar en subequipos, vamos a trabajar todos juntos? Allí viene una primera decisión sobre cómo trabajar. En general, colaborativamente, pero vas a tener que ver de acuerdo al número, al sector en el que te encuentres, qué es lo más conveniente al tipo de problema.

Algo que está muy presente en nuestra cultura tiene que ver con cómo entendemos el liderazgo. Muchas veces nos relacionamos con nuestro directivo de una manera dependiente. Entonces, si no ha llegado el jefe, no hay reunión; el jefe dice que todavía se va a demorar, ha tenido un inconveniente y tardará unos 20 minutos por lo menos y no se va a poder conectar hasta dentro de 20 minutos. Si estamos así en reunión virtual, la pregunta es ¿qué hacemos esos 20 minutos?, ¿empezamos todos a trabajar la agenda? Porque hay una agenda de esta reunión y la empezamos a trabajar y cuando el jefe llega, ¿hemos avanzado con el punto uno? O nos vamos a sentar a tomar un café o a desconectarnos hasta que llegue el jefe y ahí recién empezamos a trabajar.

En el segundo caso, estamos teniendo una relación de dependencia con ese directivo. Yo creo que algo que se tiene que incentivar es la autonomía, porque además es muy estudiado que la autonomía motiva al trabajador, no solo al servidor público. En general, todo trabajador valora mucho el que se le dé cierta autonomía para sus tareas y que no tenga que estar preguntando todo lo que tenga que hacer.

Ahora, ¿cómo formar? Yo decía que en este desarrollo de competencias —y en este caso específico, de resiliencia y tolerancia al estrés— hay muchas corrientes que están trabajando temas de autoconocimiento, *mindfulness*, prácticas personales que ayudan a conectarte contigo mismo, a reconocer qué es lo que te está pasando y a darte ciertas herramientas para que tú puedas utilizarlas a favor tuyo. El desafío mayor es pasarlo desde este ámbito personal, individual.

Tengo compañeros, compañeras, que cada uno por su cuenta dice “estoy bien y veo cómo hago con esto, cómo lo resuelvo yo solo”. Y hasta qué punto en nuestras organizaciones está abierto el diálogo para decir “oye, aquí en esta institución somos varios que estamos realmente con un tema de ansiedad complicado, ¿por qué no le contamos a la jefa, al jefe, que está pasando esto y veamos como institución qué recursos pueden darnos para trabajar en esta temática?” Entonces, el primer paso sería que se dé el diálogo, para poder hablar de esto. Porque creo que, si bien a raíz de la pandemia se ha roto el tabú sobre la salud mental y el bienestar emocional, ya se habla de estos temas en las organizaciones. No es algo totalmente abierto; todavía hay personas que no van a querer decir que están con una depresión horrible y no pueden salir de la cama, porque están en un duelo y no procesan, y quizás va a dar alguna otra justificación médica, pero no necesariamente la

psicológica. Creo que todavía ahí hay mucho tabú y va a ser un desafío para los líderes y las lideresas crear ese canal de comunicación, ese canal de confianza para saber cómo está su equipo y saber de qué manera lo van a poder ayudar.

MÁXIMO GALLO (MODERADOR)

Acá hay un par de preguntas que están muy vinculadas con cómo garantizamos que la capacitación sea eficaz. La capacitación no solo promueve el cambio, también es una decisión personal: ¿cómo saber si la capacitación tiene efecto en la mejora de las habilidades y capacidades de los servidores?

Y la segunda pregunta es ¿se ha evaluado cómo la capacitación brindada está realmente ayudando a lograr esas habilidades y competencias que los directivos requieren?

ANDRÉS CORRALES ANGULO

Muy buenas preguntas, sobre todo la segunda. A veces se asocia capacitación solamente con adquisición de conocimientos, pero en realidad la capacitación, tal como se entiende también por SERVIR, está referida a la idoneidad. Lo que se busca es cerrar las brechas para que el servidor esté con toda la plenitud de su perfil. Y el perfil de idoneidad —siempre es bueno recordarlo— es una combinación de tres dimensiones: de los conocimientos, de las habilidades y de las actitudes. Es como entender que idoneidad y competencia vienen a ser sinónimos. Un directivo, una directiva es idónea si es competente; y es competente si tiene esas tres dimensiones. Solo que lo diferenciador —como también señalaba Janeyri, a propósito de las situaciones de crisis— lo diferenciador no es tanto el conocimiento, lo diferenciador son las habilidades y las actitudes.

Las capacitaciones deben apuntar a desarrollar más las competencias. Hay algunas competencias más fáciles de desarrollar que otras. Las que son más difíciles de desarrollar, es bueno pedirlas en un nivel por lo menos avanzado de desarrollo al momento de la selección. Las otras pueden desarrollarse durante la etapa laboral, pero todas las competencias se pueden trabajar.

¿Cómo saber si la capacitación está desarrollando las competencias? La capacitación no solamente es transmisión de conocimientos, están los talleres, programas de *coaching*, programas de liderazgo, todo eso puede entrar perfectamente dentro de capacitación. Y son mecanismos que ayudan a desarrollar competencias y ello se puede medir.

La capacitación se puede evaluar de cuatro maneras, pero particularmente, la evaluación de la aplicación se hace a través de encuestas con indicadores, podrían ser tipo 360, es decir, preguntarle al jefe, a los pares, a los colaboradores, si se está o no desarrollando determinada competencia que ha sido objeto de un programa de capacitación por parte

del directivo. Esa es una práctica que podemos ir desarrollando. Y la mejor evaluación vendría a ser una de impacto. Si hay determinadas competencias que se requieren para lograr un impacto favorable en la ciudadanía, se puede ir haciendo un estudio para ver cómo se está logrando ese resultado, ello sería una buena manera de ver el efecto de la capacitación.

MÁXIMO GALLO (MODERADOR)

Gracias, Andrés. Acá hay una batería de preguntas —también para Janeyri— vinculadas con la capacitación y la evaluación de las competencias, pero evidentemente más vinculadas con las tareas de SERVIR. La primera: Existe la necesidad de evaluar por competencias a los directivos públicos, e incluso existe un diagnóstico para saber las brechas y necesidades actuales de los directivos. ¿Qué está haciendo SERVIR para ese cierre de brechas?

La otra: ¿Se ha pensado en SERVIR reevaluar a los gerentes públicos para tener una foto actualizada de sus habilidades y competencias que han adquirido y desarrollado desde su proceso de selección? ¿Existe una tarea al respecto?

JANEYRI BOYER CARRERA

Les comentaba al principio de mi exposición que esta gestión tiene cuatro ejes priorizados para alinear el trabajo que se viene desarrollando dentro de SERVIR y para tener foco y resultados. En este contexto, el primerísimo eje es el destrabe e implementación de la reforma. En segundo lugar, el fortalecimiento del segmento directivo. En tercer lugar, la tutela del mérito y el cuarto lugar tiene que ver con el trabajo remoto para ir convirtiéndolo en una política pública. Al menos estamos convencidos de que una vez que acabe la pandemia no deberíamos volver a ser los mismos organizacionalmente. Entonces, en esto estamos trabajando.

Ahora, en el fortalecimiento del segmento directivo, hay dos encargos puntuales para la gerencia de desarrollo de la gerencia pública. El primero que tiene que ver con el cierre de brechas. Se está preparando la malla curricular, un programa de fortalecimiento a directivos, de formación a través de la Escuela, con una particularidad, relacionada con la pregunta del cierre de brechas: la importancia de tropicalizar este tipo de curso.

Es decir, la idea es que tiene una primera gran parte técnica bastante acotada porque ya los directivos públicos tienen una "mochila técnica" que ya llevan consigo. La segunda tiene que ver con competencias para el trabajo a distancia o el trabajo remoto, con el desarrollo de la confección de productos, la definición de metas, la definición de estrategias, de planes, tareas.

El tercer eje tiene que ver con esta suerte de casuística, aplicación práctica, donde viene el componente de la tropicalización o la customización, como le queramos llamar; es decir,

un jefe de abastecimiento de compras no es el mismo en el sector Defensa o Interior que en SERVIR o que en Educación, porque en cada una, además de la parte técnica, enfrentan distintos tipos de *lobbies* o distintos tipos de presiones sobre las cuales tienen un trabajo casuístico con una mirada distinta y eso es lo que se está buscando, incluso también por niveles de gobierno. Ya les iré contando cómo van los avances de este programa de dirección pública que se está impulsando desde la Escuela.

Sobre la segunda pregunta, el cuerpo de gerentes públicos nació en 2008 como una necesidad de ir profesionalizando el segmento directivo, creo que ha sido un extraordinario laboratorio, también para poder aprender a seleccionar. Creo que es algo que SERVIR ha venido haciendo bastante bien. Y, además, porque ha sido una gran experiencia para evidenciar el mérito en la selección en un buen número de directivos, aunque también hay buenos directivos, no tan buenos, pero en muchos de ellos ha funcionado bastante bien, sobre todo cuando hemos podido identificar las buenas prácticas que ellos han ido desarrollando. Y cómo a veces con muy pocos recursos, yo diría que con "tres palos y una mantita", han logrado hacer grandes edificaciones o grandes cosas.

Pero sí es cierto que hay que hacer un trabajo de fortalecimiento, pero sobre todo de cara al segmento directivo de la Ley del Servicio Civil, que es por lo que tenemos que apostar esencialmente.

La experiencia de la gerencia pública ha sido muy aleccionadora en ese aspecto, creo que hay muchos de ellos que siguen trabajando en el sector público y a los cuales seguimos monitoreando y con quienes estamos en contacto. Hace poco se han asignado gerentes públicos al Ministerio del Interior, un equipo muy valiente que está trabajando bastante para seguir cumpliendo con las metas institucionales.

MÁXIMO GALLO (MODERADOR)

Gracias, Janeyri. Bueno, finalmente, hay algunas preguntas específicas también para Susana, vinculadas con el tema de su experiencia en el INPE. Una primera pregunta muy concreta es si ha existido un incremento de ingresos de nuevos internos en plena pandemia y cómo ha repercutido eso en el trabajo.

Y el segundo, tiene que ver más con la experiencia que nos has contado y la preocupación de si eso puede o no, esas video llamadas pueden o no ser un riesgo, para planear extorsiones o fraudes.

SUSANA SILVA HASEMBANK

Sobre si se ha producido un incremento de ingresos en plena pandemia: No. En realidad, ha habido una reducción en los ingresos promedios de

la población privada de libertad. Esto tiene que ver porque, debido a la pandemia, la delincuencia también ha estado "en cuarentena". Se produjo una reducción, el Poder Judicial no estaba funcionando en toda su capacidad y eso redujo significativamente el número de ingresos. Ya ahora nuevamente se está nivelando, pero al principio sí fue bastante concreta y gráfica la reducción de casos promedio que se habían reportado.

Nosotros tenemos una población privada de libertad de 86 600 personas, pero exactamente hace un año teníamos 97 mil personas, es decir, la población penal se ha visto reducida en más de 10 mil internos. Esto, obviamente, significa que ha habido un decrecimiento del número de ingresos, pero también porque hubo una política durante el último año de promover la salida de los internos a partir de normas que se han dado, como por ejemplo decretos que favorecieron o flexibilizaron los procedimientos para una evaluación más rápida de los beneficios penitenciarios, la concesión de gracias presidenciales.

Respecto del riesgo de las video llamadas, sí, siempre podrían constituir un riesgo, como también es un riesgo las visitas. Ahora, para ello, obviamente, se están estableciendo controles. Primero, no es que estén las video llamadas y que cada uno pueda hacer una video llamada a quien le parezca y en cualquier momento, no es así. Hay espacios que se han acondicionado dentro de los establecimientos penitenciarios en donde se hacen video llamadas y salen por orden un determinado número de internos.

Por ejemplo, en el caso de Castro Castro, son 20 internos durante 15 minutos, y se van rotando. Y en cada espacio hay una persona de seguridad, un agente de seguridad que está controlando primero que a quien se haga la llamada sea un familiar, porque quien hace la conexión es el propio personal penitenciario sobre la base de las direcciones que dan los internos de sus familiares. Es un proceso de aprendizaje muy rico, en realidad ha sido tomado muy bien por la población penitenciaria; y quiero decirles que, además, esto de las video llamadas es algo inédito, no solamente en nuestro país, sino en realidad en los países del mundo que también están pasando por una situación similar de mucho estrés, mucha incertidumbre, porque en estos momentos no pueden ver a sus familiares. La gran mayoría ha tenido que cortar visitas de los internos.

Conclusiones de la mesa

Relatoría: Carlos Cárdenas

- El segmento directivo es clave para la implementación de políticas públicas, sin embargo se debe asegurar condiciones que permitan continuidad en su gestión. Un mayor tiempo de permanencia en el cargo facilita a los directivos la implementación de políticas de mediano y largo plazo. En ese sentido, se deben plantear estrategias, en el marco de la Ley 30057, que agilicen el proceso de tránsito de directivos a la nueva ley por un tiempo de permanencia previamente estipulado.

- Los mayores desafíos para las entidades en tiempos de pandemia son modificar con eficacia y responsabilidad las estrategias y la planificación a fin de brindar respuesta efectiva a la crisis. Se requiere flexibilidad, resiliencia y adaptación por parte de los directivos y liderar a los equipos de trabajo para mantener la motivación y el compromiso.

- El perfil actual del directivo apunta a incorporar y desarrollar siete (7) competencias que siguen vigentes aún en tiempos de pandemia: trabajo en equipo, vocación de servicio, orientación a resultados, articulación con el entorno político, visión estratégica, capacidad de gestión y liderazgo.

- En tiempos de pandemia las habilidades del directivo se tornan cruciales. La presión del entorno y la inmediatez de acciones necesarias requieren nuevas capacidades. En ese sentido, diversos estudios resaltan ciertas habilidades necesarias que se adicionan a las ya definidas: comunicación, toma de decisiones, gestión del cambio, rendición de cuentas, innovación, flexibilidad, resiliencia y adaptación.

- Los directivos públicos, siendo actores clave en el desempeño de las instituciones públicas, requieren de competencias y habilidades gerenciales. En tiempos de pandemia se demanda habilidades específicas. Esto nos lleva a reflexionar sobre si existe una persona que cumpla con todas estas características y si los actuales procesos de selección pueden asegurar un perfil de tal nivel.

CLAUSURA DEL CONGRESO

Eduardo Vega Luna, Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Creo que lo que hay que rescatar es ese nuevo interés renovado por la función pública. Quienes estamos muy vinculados con la academia y la universidad lo vemos a diario. Ayer mismo, yo estaba con un grupo de secigristas que nos planteaban una serie de problemáticas, de dificultades que van teniendo al inicio del SECIGRA de 2021. Pero el denominador común que yo rescataba en estos jóvenes estudiantes de último año, en su mayoría, es ese ánimo de querer construir una nueva administración pública, en cualquier sector en el que se encuentren realizando su SECIGRA, sus prácticas, veo que hay un ánimo renovado, retador. Yo utilizo mucho esa palabra, 'retador' para quienes ya llevamos muchos años en la administración pública, y me hizo recordar una palabra que utilizamos en 2016 cuando emitimos este informe de la Comisión Presidencial de Integridad: "quebrar la tradición complaciente" decíamos en ese momento.

Siempre existe el riesgo en quienes ejercemos alguna función pública de volvernos ciertamente complacientes con lo que hacemos o entrar en una rutina de la cual a veces no nos damos cuenta. No hablo necesariamente de corrupción, porque creo que ese sí es un tema que hay que combatirlo y creo que este evento ha permitido también centrar al servicio público como una herramienta fundamental para poder combatir, desde el modo preventivo, pero también desde el modo de la sanción a aquellos actos de corrupción.

Me refiero principalmente a aquellas veces en las que la eficiencia, la eficacia del servicio público no está tan presente en el día a día. Y eso creo para mí —confieso en estos pocos meses que llevo de ministro— no me deja dormir. A veces la sensación de que no se está siendo del todo eficiente y efectivo en la labor final que tenemos como administración pública, que es el servicio a la ciudadanía.

Obviamente, todos compartimos la idea de que esta pandemia ha puesto al límite todas las capacidades de los hombres y mujeres que desarrollamos una función pública, un servicio al Estado. Pero también creo que nos ha dado la posibilidad de poder sacar adelante, de poder generar nuevas formas de servicio a la ciudadanía. Ayer mismo, con Susana Silva aquí presente, inaugurábamos la incorporación de cinco penales del país, quizás los más importantes, los más grandes a esta Red Nacional de Telesalud, para que los internos puedan, a partir de hoy, estar conectados a todos los servicios que brinda el Ministerio de Salud a través de la teleconsulta, a través de la virtualidad, desde una

atención básica, hasta probablemente interconsultas que tienen un grado de complejidad mayor y por supuesto también ayudar a todo el tema de la pandemia y a reducir, como bien se ha dicho y se ha logrado, este año se ha reducido notoriamente las dificultades que el año pasado se tuvo para enfrentar la pandemia dentro de los penales.

Sí hay diversos espacios, en diversos sectores, la iniciativa por salir de esta lógica complaciente que a veces tenemos o que a veces podemos caer en el Estado. Y creo que ese es el esfuerzo que yo quisiera resaltar en esta ceremonia de clausura.

Dante nos hacía un resumen muy logrado de todos los aspectos que se han tocado en estas jornadas del Congreso Internacional, referidas principalmente a la integridad, a la transparencia, a la lucha contra la corrupción, a la eficiencia, a las mejoras, a las capacitaciones. Y creo que todo eso redunda en que podamos, en medio de la situación terrible que vivimos, y que nos acompañará, por lo menos este año y lamentablemente creo que el próximo, poder brindar mejores servicios, ahora a través de la virtualidad en algunos casos, y en los que no se pueda, buscar que efectivamente el ciudadano encuentre un Estado que lo escucha, que está pendiente de él y que puede resolver sus necesidades.

Sin duda, en este contexto y en esta tarea, la labor de SERVIR es muy importante. El fortalecimiento del empleo público y del servicio civil es, sin duda, una tarea central del Estado peruano y, en esa tarea, tenemos como un rol importante a SERVIR, que ha sido finalmente creada para asegurar un servicio civil meritocrático y con altos niveles de eficiencia que sirva mejor a todas las personas.

Hay diversas propuestas. Yo recuerdo mucho que en el informe de la Comisión Presidencial de Integridad hablábamos de cuatro puntos concretos que señalábamos y hoy uno de ellos lo ha recordado Janeyri, que es “retomar —esto es un agregado mío: con mucha agresividad— todo el tema de la implementación de la ley del servicio civil y elaborar un cronograma para aquellas entidades públicas que ingresen al servicio civil”.

Sé las dificultades que hay para que ingresen, conozco las resistencias que hay, sabemos de los temores que muchas veces hay, pero creo que hoy más que nunca tenemos que ir señalando —en diálogo, en capacitación constante— que no hay nada que temer en esto y que ese es el camino efectivamente si queremos contar con un servicio de mayor calidad en el Perú.

Promover activamente el tema de los gerentes públicos: creo que esa era una ruta que sin duda estaba planteada y que habría que tomar. Y planteábamos algo quizás retador, polémico dirían algunos. “Identificar los mil puestos directivos clave en todo el Estado peruano, cuyos titulares deberán ser seleccionados a través de procesos especializados desarrollados por SERVIR y que deberá entregar estas ternas de candidatos propuestos a las entidades correspondientes”.

Y lo hacíamos pensando, y esto me tocó verlo años después en regiones, en 2018 y 2019. A veces, lamentablemente la situación era muy dura en materia de corrupción, en materia de ineficiencia; y en época de pandemia tampoco cambió radicalmente esa situación.

Sí, sin duda el país es muy grande y necesitamos hacer esfuerzos tremendos para dotar a todo el país de un grupo de gerentes públicos, de funcionarios, que, a través de la meritocracia, logran efectivamente entrar en puestos claves que permitan movilizar con mucha mayor eficiencia toda la maquinaria del Estado.

Creo que la lucha contra la corrupción y una mayor transparencia del Estado siguen siendo temas centrales en la lógica anticorrupción. No con una lógica punitiva, sin duda, creo en lo que ustedes han dicho, en la necesidad de la prevención, de alentar a aquellos trabajadores que hacen bien sus tareas y llevan bien adelante sus labores. Pero también creo que no podemos descuidar ese otro lado que lamentablemente ha sido muchas veces aprovechado para la impunidad en general en el sector público.

Esperemos que este evento tenga ese apoyo, ese aporte a este proceso largo, complejo, de capacitación permanente y como bien lo decía también uno de los colegas que intervino, en capacidades sin duda es muy importante seguir avanzando, pero más importante es habilidades y sobre todo en ética.

Termino con unas palabras que siempre me dan vuelta y que creo que cada día lo vamos viendo: qué hace, qué hay, en el pensamiento, en la cabeza de un funcionario o de una funcionaria que decide saltarse la cola y vacunarse en estos tiempos de pandemia, que lo hace pensar a este funcionario o funcionaria, sea ministro o sea ministra, alcaldesa, gobernador, sea cualquier funcionario; que tiene un privilegio mayor que aquel ciudadano que está esperando en la cola, tranquilo, el turno que le toque para vacunarse. Ahí hay un problema serio de cómo se está entendiendo la función pública y que sin duda está la base de todo esto que discutimos: la ética con la que actuamos, con la que sin duda quisiéramos que la administración pública se conduzca en el país.

Muchísimas gracias por concederme esta posibilidad de estar con ustedes en esta ceremonia de clausura. Sé que los sábados puede ser muy pesados, pero también nos dan esa tranquilidad de poder darnos un tiempo para reflexionar, para pensar en nuestro rol en la administración pública y que el aporte de cada uno de los que estamos aquí con distintas funciones, es sin duda muy útil para cambiar, para ser más ágil, más eficiente y para cumplir con ese rol que finalmente tiene la función pública de generar el bien común y bienestar general.

Muchísimas gracias por esta oportunidad. Doy por clausurado el evento.

CONCLUSIONES DEL CONGRESO

Conclusiones del Congreso

1 Retos de la Reforma del Servicio Civil

La reforma del servicio civil es la reforma más importante y retadora que el Estado peruano lleva adelante. Supone una nueva cultura al interior del servicio civil, que gestiona personas bajo los principios de meritocracia e integridad con la misión de velar por el interés común, garantizar servicios públicos de calidad a la ciudadanía.

El reto es complejo y el tiempo ha demostrado que es vulnerable a las limitaciones de institucionalidad y a cambios políticos y normativos. Esto conlleva dos retos. En primer lugar, se debe construir una doctrina que brinde a la reforma la estabilidad y coherencia que requiere. El proceso se inicia con la reflexión de los servidores civiles y del ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos; junto a expertos y académicos peruanos y extranjeros.

En segundo lugar, se requiere acelerar el tránsito al nuevo régimen: evaluar los procesos y simplificar la normativa; pero también mejorar el acompañamiento de SERVIR a las entidades que tienen la voluntad política de mejorar el régimen de sus colaboradores y desarrollar herramientas que reconozcan su heterogeneidad.

2 Sobre el derecho de acceso a los cargos públicos

Este derecho humano no ha sido reconocido ni en la Constitución Política del Perú, ni en las leyes. No obstante, sí fue recogido en el artículo 25 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En la medida que dichos tratados internacionales sobre derechos humanos tienen rango constitucional y se aplican directamente en el derecho peruano, podríamos concluir que el contenido de dicho derecho es distinto al contenido del derecho al trabajo.

El derecho de acceso a cargos públicos está en proceso de construcción en los ámbitos del derecho administrativo y constitucional. Han sido importantes los aportes recibidos del derecho laboral. Los aspectos esenciales son el derecho de todo ciudadano a postular e ingresar a la función pública, ejercerla plenamente y ascender en la carrera bajo criterios de mérito. No debe olvidarse que el desarrollo de las reglas sobre empleo público debe ajustarse tanto a los derechos del servidor público como a los intereses generales y a los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

Es un derecho de configuración legal, en el que se proyecta el principio de igualdad de oportunidades en la medida que el acceso a los cargos públicos se produce, esencialmente, a través de concursos públicos.

3 Sobre el servidor civil

Los instrumentos internacionales y la jurisprudencia reconocen como servidor civil, como funcionario público, a quien realiza una función en nombre del Estado, que tiene un vínculo con el mismo Estado de carácter contractual o a través de un acto de administración.

En un país con problemas de institucionalidad, es indispensable revalorar al servidor civil y respetar su dignidad, desde el reconocimiento del principio de presunción de inocencia, hasta una adecuada gestión de recursos humanos en sus instituciones.

La vocación por la función pública, construida alrededor de la vocación de servicio al ciudadano, supone una clara conciencia de la relevancia de su acción alineada al interés común y de su responsabilidad en la gestión de los recursos públicos. Por ese motivo, son atributos definitorios el compromiso personal con la ética y la integridad.

4 Integridad y lucha contra la Corrupción

La corrupción traiciona la confianza de la ciudadanía y debe ser considerada el principal problema para el buen desempeño y uso adecuado de recursos de las instituciones públicas.

Luchar contra la corrupción es una misión irrenunciable, interminable y transversal del Estado. Las medidas deben privilegiar mecanismos basados en evidencias, no politizados, y proporcionales.

Basados en evidencias: reconociendo en las personas el impulso natural predominante hacia la honestidad, así como grados variables de vulnerabilidad a la corrupción. Para ello, es necesario desarrollar sistemas de monitoreo de indicadores y generación de alertas tempranas, medir el desempeño ético para identificar y cerrar las brechas de integridad. En el Perú, la Secretaría de Integridad ha desarrollado un modelo basado en las mejores prácticas internacionales.

No politizada: evitando ceder a la tentación demagógica de incrementar los controles innecesarios, generalizar la sospecha o permitir la impunidad de algunos. Aunque políticamente sea más fácil y atractivo aumentar la sanción, no existe evidencia de su eficacia. Mucho más difícil, pero más efectivo, es gestionar el mérito y el talento humano. Proporcional: reconociendo que la excesiva represión desalienta la toma de decisiones

y obstaculiza el reclutamiento de talentos; genera una administración ineficiente y disminuye la calidad de los servicios públicos.

5 Meritocracia

Es imprescindible continuar profundizando en la profesionalización y la meritocracia del servicio civil: generalizar las buenas prácticas de selección, capacitación y evaluación de rendimiento. Aplicar estos principios permiten asegurar que la acción pública asegure un impacto positivo en la vida de todos los actores sociales. Es también condición necesaria para contar con un capital humano que consolide y desarrolle competencias, cree una cultura de valores y forme parte de una estrategia de mejora continua para beneficio del ciudadano.

6 Competencias para la integridad

La integridad puede cultivarse y la competencia de discernimiento ético puede entrenarse. Para ello, se necesita construir un capital humano formado con valores compartidos, donde dos grupos deben ser priorizados: los estudiantes universitarios y los servidores civiles.

En el caso de los servidores civiles, se requiere utilizar técnicas de educación de adultos, valorar el conocimiento y la experiencia previa, hacer uso intensivo de estudios de casos y aplicar los aprendizajes en aula a la realidad de cada uno.

7 Institucionalidad

Un elemento que dificulta la reforma de los recursos humanos y la lucha contra la corrupción es la débil institucionalidad en el Perú. Es un problema que afecta todos los ámbitos de la vida social, facilita la corrupción e impregna de sospecha la actuación de servidores civiles.

Entre las sugerencias para mejorar esta dimensión del Estado, se requiere mejorar la comprensión de la problemática de la función pública y sincerar sus limitaciones. Asimismo, es indispensable responder a la demanda ciudadana, evaluando de manera continua el impacto de la acción pública sobre los ciudadanos y gestionar utilizando indicadores y evidencias.

8 Directivos

El segmento directivo es clave para la implementación de políticas públicas y su gestión supone retos específicos para el sistema administrativo de recursos humanos. El primero es la alta rotación, que impide implementar políticas de mediano y

largo plazo, así como cultivar y poner en valor sus competencias. El segundo, la presencia de los directivos de confianza, resistidos por la opinión pública, pero necesarios en un sistema político democrático. Aunque no deben ser considerados algo negativo a priori, debe reconocerse que la mejor práctica es limitar el número, asegurar un perfil adecuado e incorporarlos por concurso de méritos.

El directivo, especialmente en tiempos de crisis, requiere habilidades específicas. Entre ellas: toma de decisiones, comunicación y sólidos valores. Deben evidenciar compromiso, disposición a rendir cuentas y empatía para el acercamiento a la ciudadanía; vocación de servicio, orientación al resultado, resiliencia, flexibilidad, capacidad de adaptación e innovación. Deben también ser capaces de reconocer sus propias capacidades y emociones; así como tener una clara lectura del entorno, en especial el político, visión estratégica y liderazgo. Deben gestionar sus equipos con efectividad. Organizar y distribuir el trabajo, dar seguimiento, monitorear y evaluar el desempeño.

Las competencias gerenciales necesarias son numerosas y las personas adecuadas, escasas. Cabe reflexionar, por lo tanto, cuán frecuente es incorporar personas que cumplan con todas estas características, en qué medida los procesos de selección actuales pueden asegurar estos perfiles y la necesidad imperiosa de gestionar el talento en el Estado.

9 Emergencia sanitaria

La pandemia del COVID-19 afectó con especial dureza la planificación, la gestión de personas y la cultura organizacional. Pero, como toda crisis, conlleva oportunidades, y obligó a las entidades a concentrarse en los procesos y servicios de mayor valor público, y adaptarse, con sentido de urgencia y orientación al ciudadano, a las cambiantes necesidades de sus usuarios. También fue ocasión de innovar en mecanismos de supervisión, medición de productividad y evaluación. Finalmente, facilitó el acceso a servicios públicos utilizando de forma intensiva las tecnologías de información.

Es necesario mantener el impulso, flexibilizar las normas y procedimientos para centrarlos en el ciudadano y continuar profundizando el trabajo a distancia, la salud mental, la equidad de género y la transformación digital. Para los directivos, el sentido de urgencia y el liderazgo continuarán siendo de máxima importancia.

10 Responsabilidad administrativa de los servidores públicos

La coexistencia de la responsabilidad administrativa disciplinaria, prevista en la Ley del Servicio Civil y la responsabilidad administrativa funcional, a cargo de la Contraloría General de la República podría afectar el principio de non bis in ídem y el principio de razonabilidad. Resulta imprescindible activar mecanismos de

coordinación entre ambas vías, en caso dicha coexistencia sea inevitable. Caso contrario, la gestión pública se vería afectada por temor del servidor público a tomar decisiones frente a una mirada inflexible del control gubernamental y las consecuentes inhabilitaciones producto de los sancionadores.

Resulta valiosa la contribución del Tribunal del Servicio Civil en la construcción de criterios de interpretación de la normativa disciplinaria, como, por ejemplo, respecto a la imputación de la falta de negligencia. No obstante, sería plausible que observara las previsiones del caso para evitar la adopción de criterios polémicos por su posible afectación a derechos de los servidores, como han sido los precedentes sobre prescripción.

11 Derechos colectivos

Uno de los obstáculos más importantes para el ejercicio de los derechos colectivos es la débil institucionalidad, la falta de confianza entre funcionarios y organizaciones sindicales, y la ausencia de voluntad para el diálogo social. Además, es necesario regular y delimitar conceptualmente los derechos colectivos de negociación colectiva y huelga para que, sin dejar de observar respecto por su contenido como derechos fundamentales, se ajusten a los intereses generales que la Administración Pública debe tutelar. En todos los casos, es importante incorporar esta problemática a la Ley de reforma del servicio civil y apostar por un modelo que promueva la equidad de las remuneraciones en el sector público.

12 Trabajo remoto

El trabajo remoto se ha develado en esta pandemia como una oportunidad para dar un giro en la forma cómo se trabaja en el sector público. Promueve la gestión por resultados y la conciliación trabajo y familia. No obstante, aún presenta grandes desafíos en aspectos de infraestructura educativa y en el desarrollo del derecho a la desconexión digital.

Agradecimientos

La realización del Congreso y sus actividades complementarias fueron posibles por el compromiso personal con la reforma del Estado de cincuenta profesionales de la Autoridad Nacional del Servicio Civil que conformaron once equipos de trabajo.

El equipo de eventos: Lurdes Polar, Miguel Curo, Anni Iraula, Ana Ayma y Elizabeth Ramos.

El equipo de moderación: Isabel Flores, Alejandro Ponce, Jorge Shack, Ana Castillo, Edilberto Terry, Carolina Ruiz, Percy Ramos, María del Carmen Panizo, Ada Paca, Evelin Camacho y Máximo Gallo.

El equipo de relatoría: Catherine Trujillo, Erika Burger, Colbert Puelles, Mirella Goicochea, Walter Calderón, Eliana Torres, Vanessa Guevara, Beatriz Tejada, Liliana Andamayo, Andrea Serrano, Edinson Sánchez y Carlos Cárdenas.

El equipo de gestión del conocimiento, inteligencia académica y comunidades: Alejandro Ponce, Juan José Cuya, Cecilia Uchuya y Kelly Huaroc.

El equipo de biblioteca: Eva Bolívar, Renato Rondinelli, Evelyn Iparraguirre.

El equipo de investigación: Magaly García, Karina Ascencios, Carolina Ruiz y Steffany Ocrospoma.

El equipo de Actas: Diana Nuñez, Enrique Chumacero, Karin Carbajal, Rocío Ley, Manuel Dávalos, Mirtha Arrieta y Elizabeth Ramos.

El equipo de soporte administrativo: Gustavo Yurivilca, Raúl Velásquez y Laura Sánchez.

El equipo de imagen: Elena Pacheco, Katia Cano, Andrés Mego, Gina Solari, Ruby Gastulo y Miguel Ángel Zeña.

A todos ellos, nuestro agradecimiento.

ANEXOS

El Congreso está vivo

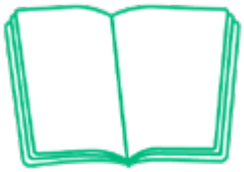
Cómo mantenemos vivas las ideas del Congreso

Para la Escuela Nacional de Administración Pública, el I Congreso Internacional "Retos del empleo público y el Servicio Civil en el Perú" fue una oportunidad para desplegar nuestro modelo de gestión del conocimiento. De esta forma, las ideas fueron identificadas, conservadas y serán puestas en valor a lo largo de los próximos meses. Ya no serán solo ideas: serán la materia con la que se construye el capital cognitivo que crea valor público.

En el diagrama de la página siguiente se muestra el ciclo de vida de este evento y su vinculación con el modelo. Allí se identifican con íconos los equipos que intervinieron en las diversas fases. Verás que, una vez concluido el Congreso propiamente dicho, continuamos con un plan de acción que abarca cuatro líneas de trabajo.

Biblioteca

Los investigadores y académicos encontrarán el sedimento documental del Congreso en la *Guía de biblioteca Retos del empleo público y el servicio civil en el Perú*. Allí se puede consultar y descargar las conferencias en versión audiovisual, la documentación complementaria, las conclusiones y este libro de actas. Además, cuenta con un repositorio de fuentes bibliográficas identificadas en conferencias y diapositivas de exposición, así como las publicaciones que la biblioteca va identificando de forma rutinaria sobre el tema.



Cualquier información adicional, comunícate con
biblioteca@servir.gob.pe
Si deseas consultar nuestra guía de biblioteca, visita
https://guias.enap.edu.pe/1er-congreso-internacional/programa

Comunidades e investigación

Los participantes del Congreso y los servidores civiles interesados en la problemática del Empleo Público y el Servicio Civil, tienen un espacio en las comunidades de aprendizaje de la Escuela para dialogar, recibir documentación complementaria, conocer casuística y piezas de conocimiento generadas en el Congreso y oportunidades de formación continua.

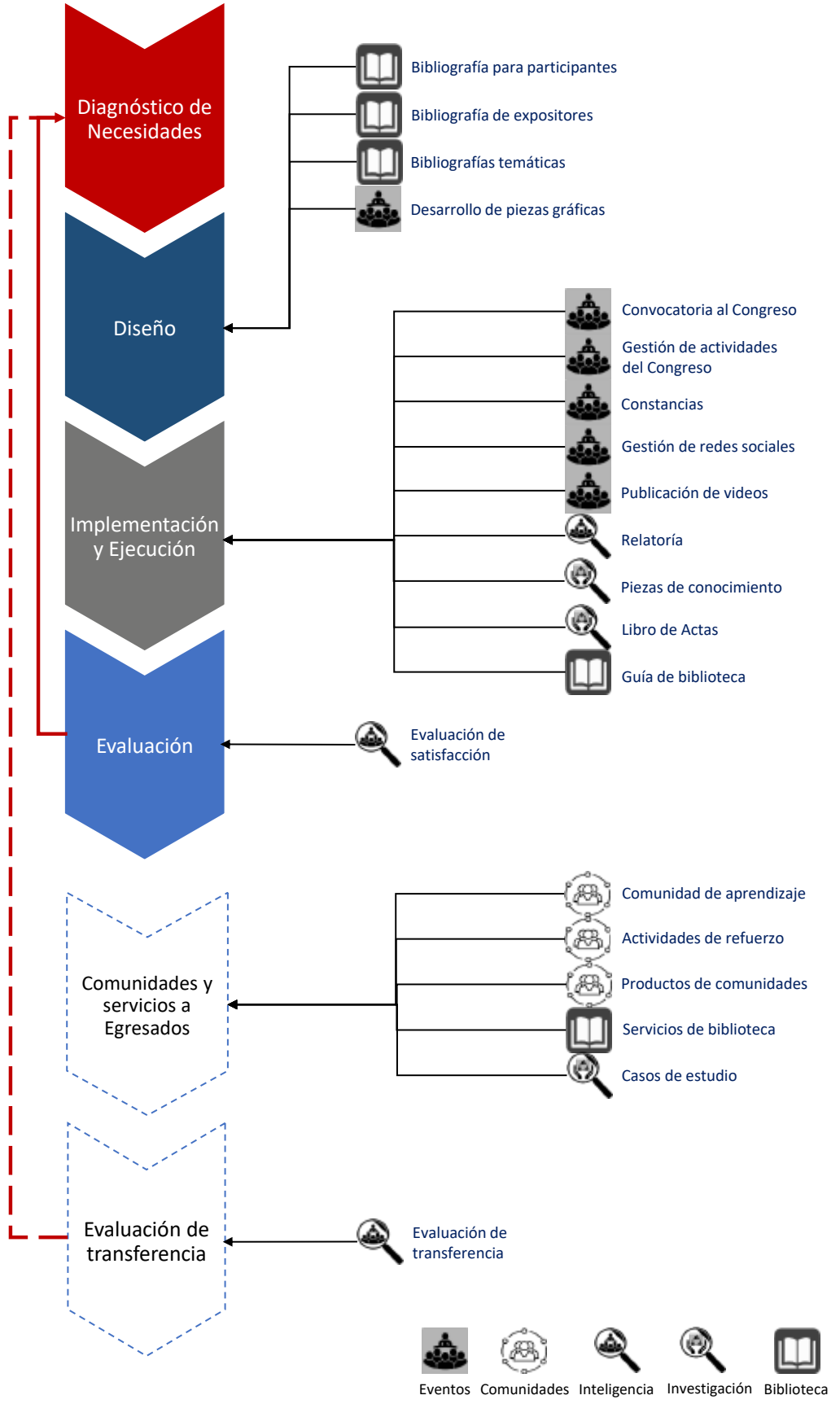
Si deseas participar de la Comunidad de Aprendizaje del Congreso, comunícate con comunidades@servir.gob.pe

Inteligencia académica

Finalmente, la Escuela tiene el compromiso de medir los resultados del Congreso. Las comunidades son un espacio natural para identificar cómo se transfieren las ideas a la práctica del servicio público y sus resultados. Pero no es la única forma. Si participaste, nos vamos a comunicar contigo para conocer tu experiencia.

Se dice que las ideas nunca mueren. No sabemos si es cierto, pero en lo que a nosotros respecta, vamos a mantenerlas vivas De esta forma queremos contribuir a construir el Estado que los peruanos merecemos.

Congreso: aplicación del modelo de gestión del conocimiento



/SERVIRPERU /SERVIR_PERU /ServirTV
/servir_peru /company/servir-peru /servirperu

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
Pje. Francisco de Zela 150, piso 10,
Jesús María - 15072 - Perú
T: (511) 206-3370 | info@servir.gob.pe

www.servir.gob.pe