

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES

SECCIÓN DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA



LA GESTIÓN DE INTERESES EN LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA PERUANA

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

ABOG. HIDELBRANDO JIMÉNEZ SAAVEDRA

Lima - Perú

2010

**DEDICADO A:**

***Flora T., Marisol, Gabriel, Andrea quienes lo han hecho posible***

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>I - V</b>
---------------------------	--------------

### PRIMERA PARTE

#### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

<b>1. TEMATIZACIÓN - MARCO SITUACIONAL .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Descripción de la realidad problemática .....</b>	<b>1</b>
<b>2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	
<b>2.1. Ideas centrales.....</b>	<b>3</b>
<b>2.2. Definición del problema .....</b>	<b>4</b>
<b>3. OBJETIVOS</b>	
<b>3.1. Finalidad .....</b>	<b>5</b>
<b>3.2. Objetivos .....</b>	<b>5</b>
<b>4. IMPORTANCIA</b>	
<b>4.1. Justificación de la investigación – beneficios .....</b>	<b>6</b>

## SEGUNDA PARTE

### MARCO TEÓRICO

1. Antecedentes .....	7
2. Soporte teórico de la investigación .....	7

## GESTIÓN DE INTERESES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA

### CAPÍTULO I

#### ACTORES POLÍTICOS Y GESTIÓN DE INTERESES

1. Antecedentes .....	7
2. Los actores políticos colectivos .....	9
3. Las formas de acción, los métodos y los recursos de los grupos de presión. ....	10
4. Lobbies, agencias, empresas de servicios y administraciones ....	11
5. La gestión de intereses en el Derecho Comparado .....	12
a) ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA .....	12
b) UNIÓN EUROPEA .....	18
c) AMÉRICA LATINA .....	20
6. Contexto para su desarrollo - El comercio internacional .....	32
7. La relación ciudadano – Estado en el Perú .....	32

### CAPITULO II

#### GERENCIA PÚBLICA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

1. La Administración Pública Peruana .....	35
1.1. Diseño de la estructura del Estado peruano. El Sector Público. ....	35
1.1.1. EL PODER LEGISLATIVO .....	36
1.1.2. EL PODER JUDICIAL .....	40
1.1.3. EL PODER EJECUTIVO .....	45

1.1.4.	ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS .....	56
1.1.4.1.	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	56
1.1.4.2.	CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA	58
1.1.4.3.	MINISTERIO PÚBLICO .....	60
1.1.4.4.	LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO .....	61
1.1.5.	EL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL .....	63
1.1.6.	EL SISTEMA ELECTORAL .....	64
1.1.6.1.	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES .....	64
1.1.6.2.	OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES .....	67
1.1.6.3.	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC) .....	68
1.1.7.	Banco Central de Reserva .....	70
1.1.8.	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP .....	71
1.1.9.	Universidades .....	71
1.1.10.	Colegios Profesionales .....	72
1.2.	Órganos de Control y Revisión de la actividad del Sector Público - El Sistema Nacional de Control .....	73
1.3.	El Sistema de Defensa Jurídica del Estado .....	76
1.4.	La gerencia pública en el nivel del Gobierno Regional .....	78
1.5.	La gerencia pública en el nivel del Gobierno Local .....	84
1.6.	La gerencia pública en el Perú – Análisis del marco normativo general .....	91
1.6.1.	Marco constitucional .....	91
1.6.2.	Marco legal .....	92
2.	Desarrollo de la Gerencia Pública en el Perú .....	94
2.1.	La gerencia pública como problema político. ....	94
2.2.	La nueva Gerencia Pública en el Perú .....	98
2.3.	La cultura gerencial Pública en el Perú .....	100
2.4.	La cultura de transparencia en la Gerencia Pública Peruana	101
2.5.	Gerencia Pública en el Perú e inteligencia moral .....	103
3.	Lucha contra la corrupción en el Perú .....	105
3.1.	Antecedentes: los actos de corrupción .....	105
3.1.1.	Antecedentes en el Perú .....	105
3.1.2.	Periodo 2000-2008 en el Perú .....	106
3.2.	Plan Nacional de lucha contra la corrupción .....	111

3.3.	Tratamiento normativo en el Perú .....	113
3.4.	Los compromisos internacionales .....	114

### CAPITULO III

#### LA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ

##### 1. LA NEGOCIACIÓN EN LA GERENCIA PÚBLICA PERUANA

1.1.	Negociación – concepto .....	115
1.2.	Negociación y cultura .....	115
1.3.	Fases de la negociación .....	116
1.4.	Etapas de la negociación .....	116
1.5.	Estrategias y tácticas en la negociación .....	117
	1.5.1. ESTRATEGIAS .....	118
	1.5.2. TÁCTICAS .....	119
	1.5.2.1. Tácticas de presión .....	119
	1.5.2.2. Tácticas cooperativas .....	120
	1.5.2.3. Tácticas de agrupación .....	120

##### 2. LA GESTIÓN DE INTERESES

###### 2.1. REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ

2.1.1.	Antecedentes - Proyectos discutidos .....	122
2.1.2.	Regulación en el Perú (Ley 28024 – Reglamentos – Directivas) .....	124

### CAPITULO IV

#### ANÁLISIS CRÍTICO DEL CONTEXTO NORMATIVO NACIONAL DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ

1.	Cumple su función .....	162
2.	Debemos mantenerlo .....	164
3.	Debemos modificarlo .....	164
4.	Apreciaciones conclusivas del contexto normativo .....	166

## TERCERA PARTE

### HIPÓTESIS Y VARIABLES

1. Hipótesis .....	167
2. Variables .....	168

### METODOLOGÍA

1. Métodos de investigación .....	169
2. Universo .....	171
3. Muestra – unidades de análisis .....	171
4. Análisis de la información .....	171

## CUARTA PARTE

### RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN - PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

1. ENCUESTADOS Y ENTREVISTADOS – ANÁLISIS .....	172
1.1. VARIABLE I .....	173
1.2. VARIABLE II .....	180
1.3. VARIABLE III .....	184
1.4. VARIABLE IV .....	188
2. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS	
2.1. HIPÓTESIS GENERAL .....	192
2.2. HIPÓTESIS SECUNDARIAS .....	192

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES .....	196
RECOMENDACIONES .....	199

<b>BIBLIOGRAFÍA – FUENTES .....</b>	<b>202</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>204</b>



## RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivo establecer las variables que contribuyen a que la gestión de intereses se constituya en un elemento que influya, como instrumento anticorrupción, en la práctica gerencial pública dentro del sistema democrático peruano.

El método utilizado para la realización de la investigación se ha centrado básicamente en el interpretativo sin olvidar algunos aspectos del método tradicional o cuantitativo. Para verificar la hipótesis, representada por la afirmación del objetivo mencionado, se ha recurrido a la encuesta y entrevistas, lográndose 80 respuestas al cuestionario por igual número de congresistas de la República y la entrevista a 08 gerentes públicos de diversos ámbitos de la Administración Pública.

Se ha podido comprobar, que existen factores que hacen de la gestión de intereses una práctica gerencial a impulsar desde diversos ámbitos como la capacitación, mejora en su regulación, establecimiento de mejores y mayores controles en su implementación, entre otros.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se realiza para optar el grado académico de maestro en Gerencia Pública en la Universidad Nacional de Ingeniería.

La investigación tiene como objetivo establecer las variables que contribuyen a que la regulación y/o control de la gestión de intereses se constituya en un elemento que influya como instrumento anticorrupción en la práctica gerencial pública dentro del sistema democrático peruano.

Se pretende establecer la relación entre la regulación de la gestión de intereses y la práctica gerencial en la Administración Pública Peruana. El enfoque está dirigido al efecto, producido en el Perú a partir del año 2003, de la regulación que inserta en nuestro sistema a esta práctica gerencial para darle transparencia a las decisiones públicas.

Las razones que llevan a la realización y culminación del presente trabajo de investigación, se encuentran en la inveterada denuncia contra la corrupción por los diferentes actores sociales: sociedad civil, prensa, gremios, partidos políticos, instituciones públicas, particulares y las diferentes decisiones adoptadas por el Estado para erradicarla.

En cuanto al primer aspecto, en el Perú, existen casos emblemáticos que trato seguidamente. Así, desde los inicios de la República podemos encontrar temas de corrupción y de escándalo. El caso de la deuda pública con motivo de las guerras de independencia que se constituyó en un escandaloso asunto de corrupción, debido a la ausencia de control en el reconocimiento y pago de las acreencias se defraudó al Estado con la participación interesada de particulares y de los propios órganos del Estado. En el caso del guano, se consideraban factores totalmente ajenos a un contexto favorable al Estado como el nepotismo, favoritismo e influencia política para otorgar u obtener la concesión de explotación. Igualmente, en los años 70 del siglo pasado la pesca generó

ingentes ingresos al Estado, los que se dilapidaron en ventajas, satisfacción de seguidores y beneplácito de los militares de turno. En la década del 80 se presentaron casos emblemáticos de corrupción. Así, en el segundo gobierno del Presidente Fernando Belaunde Terry (1980-1985) se denunciaron casos de corrupción como: caso Guvarte, Mantaro-Pachitea, Volmer, Villa Coca, Cooperación Popular, Aeroperú. En el gobierno del Dr. Alan García Pérez (1985-1990), igualmente, se denunciaron casos de corrupción como el caso BCCI (1986) y el de los aviones Mirage. Últimamente, en la década pasada, hemos conocido una de las manifestaciones más escandalosas de corrupción institucionalizada cuya secuela aún no ha sido erradicada. El caso de corrupción del ex Presidente del Perú Ing. Alberto Fujimori Fujimori (1990 – 2000), su asesor Vladimiro Montesinos y muchos otros integrantes de su gobierno ha copado prácticamente la expectativa nacional en la administración de justicia peruana y puesto de manifiesto la importancia de la corrupción como problema nacional, según se aprecia de las encuestas de PROÉTICA citadas en el presente trabajo de investigación.

Más aún, el año 2008 regresa el tema de la corrupción al escenario público. Involucrando a altos niveles del gobierno peruano actual motivó la caída del consejo de ministros presidido por el Dr. Jorge del Castillo Gálvez. Hechos de corrupción se han venido sucediendo y denunciando por la prensa y particulares.

La situación se presenta como endémica en nuestra sociedad y en la presente tesis estudiamos una práctica gerencial que ayudaría, vía transparencia, a atacar este mal, como una de las decisiones orientada a erradicarla.

Así, retornando a la motivación de la presente tesis, podemos afirmar que a fines de los años 90, el Estado Peruano estuvo al borde del colapso. La corrupción generalizada e institucionalizada, reseñada anteriormente, afectó toda su estructura. Dentro de las medidas que se adoptaron en los gobiernos posteriores, una de ellas fue la regulación de la gestión de intereses o lobby, como se denomina en sus lugares de origen.

En tal sentido, en los años 2002 y 2003 se presentaron 09 proyectos de ley que pretendían regular la gestión de intereses como elemento democrático orientado sobre

todo como un mecanismo de lucha contra la corrupción. Tal medida trató de insertar como práctica gerencial la participación directa de los interesados en la toma de decisiones públicas.

Los proyectos de ley presentados en el Congreso peruano sobre gestión de intereses, mencionados en el párrafo anterior, generaron la aprobación y posterior promulgación de la ley 28024, la que fue reglamentada e implementada con directivas dictadas por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). No obstante la regulación legal realizada (ley, reglamento, directivas), desde el 19 de enero del 2004 en que entró en vigencia, se puede apreciar que no ha surtido los efectos esperados. La gran cantidad de decisiones públicas adoptadas desde la vigencia de las normas que regulan esta práctica no se refleja en el número de registros efectuados en el registro público correspondiente. Ésta es ínfima.

Los aspectos antes descritos son los que han influido en la decisión de realizar y culminar el presente trabajo de investigación. Se trata de comprender como es que prácticas gerenciales e instituciones jurídicas que funcionan en otros sistemas, igualmente democráticos y con economía de mercado, no producen los mismos efectos positivos en nuestro país.

La importancia del presente trabajo de investigación reside en que se aborda la gestión de intereses y el problema de la corrupción desde la perspectiva de la Administración Pública peruana, lo que hace pertinente el presente trabajo a los estudios de maestría concluidos. Se demuestra, además, que la Administración pública no es ajena a la negociación como herramienta para la toma de sus decisiones. Por ello, dada la naturaleza de la gestión de intereses se aborda este tema ampliamente.

Metodológicamente el presente trabajo de investigación cumple con las exigencias sustanciales y formales de la Universidad de Ingeniería. El planteamiento del problema de investigación se realiza de acuerdo con las pautas más generales y exigidas en la investigación actual. Se formulan las preguntas de investigación correspondientes y frente a ellas las hipótesis a probar, definiendo las variables mediante indicadores que tienen

vinculación directa con los aspectos normativos de la gestión de intereses como práctica gerencial.

En tal sentido, se formula como hipótesis general que existen variables en la Administración Pública peruana que contribuyen a que la gestión de intereses se constituya en un elemento influyente como instrumento anticorrupción en la práctica gerencial pública dentro del sistema democrático peruano. De las variables inmersas en dicha afirmación general y provisional se formulan tres hipótesis específicas que responden a tres preguntas específicas, igualmente, formuladas. Se afirma que el desarrollo integral e integrado de nuestro contexto normativo regulador del acceso de los ciudadanos en las decisiones públicas del Estado peruano influye en la eficacia de la gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción. Asimismo, que la existencia de múltiples alternativas de acceso a la participación ciudadana en las decisiones públicas y una regulación que no fluye de nuestra realidad afectan a la gestión de intereses como práctica gerencial. Por último, que la cultura de transparencia en la vinculación Estado – ciudadano afecta a la gestión de intereses para que se constituya en una práctica gerencial que coadyuve a la lucha anticorrupción.

Las variables que fluyen de tal planteamiento y que se consideran son: Contexto normativo regulador del acceso a los ciudadanos en las decisiones públicas del Estado peruano, gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción, alternativas de acceso a la participación ciudadana en las decisiones públicas, Gestión de intereses como práctica gerencial, cultura de transparencia en la vinculación Estado.

El requerimiento de información hizo que la estrategia para la presente investigación no esté orientada exclusivamente por el método clásico ni cuantitativo. Al respecto resulta más adecuado combinar dichos métodos con el método derivado de una perspectiva interpretativa o enfoque cualitativo, de allí que aparezcan cuadros informativos con importante información tratada estadísticamente de modo descriptivo.

Los métodos utilizados para la obtención de información fueron las entrevistas y encuestas dirigidas a las unidades de análisis. Se consideró como universo y población a los integrantes del Parlamento Peruano (120). Como unidad de análisis se consideró a un funcionario de la administración pública con capacidad de decisión pública en el ámbito de la ley 28024, precisamente un parlamentario. No obstante para las entrevistas se tomó en cuenta a gerentes públicos, con el objeto de obtener mayor información o confirmar la recopilada en el Parlamento. Los resultados y análisis de dicha información se realizan en la parte pertinente del presente trabajo.

## **PRIMERA PARTE**

### **EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

#### **1. TEMATIZACIÓN - MARCO SITUACIONAL**

##### **1.1. Descripción de la realidad problemática**

Es común afirmar que la corrupción es un problema antiguo, generalizado y de difícil erradicación. Tal afirmación no resulta exclusiva en nuestro medio, sino que a nivel mundial se toma conocimiento de casos de corrupción cada vez más escandalosos.

En el Perú, encontramos casos emblemáticos. Así, desde los inicios de la República podemos encontrar temas de corrupción y de escándalo como el caso de la deuda pública con motivo de las guerras de independencia que se constituyó en un escandaloso asunto de corrupción debido a la ausencia de control; en el reconocimiento y pago de las acreencias se defraudó al Estado con la participación interesada de particulares y de los propios órganos del Estado. En el caso del guano, se consideraban factores totalmente ajenos a un contexto favorable al Estado como el nepotismo, favoritismo e influencia política para otorgar u obtener la concesión de explotación. Igualmente, en los años 70 del siglo pasado la pesca generó ingentes ingresos al Estado, los que se dilapidaron en ventajas, satisfacción de seguidores y beneplácito de los militares de turno. En la década del 80 se presentaron casos emblemáticos de corrupción. Así, en el segundo gobierno del Presidente Fernando Belaunde Terry (1980-1985) se denunciaron casos de corrupción como: caso Guvarte, Mantaro-Pachitea, Volmer, Villa Coca, Cooperación Popular, Aeroperú. En el gobierno del Dr. Alan García Pérez (1985-1990), igualmente, se denunciaron casos de corrupción como el caso BCCI (1986) y el de los aviones Mirage. Últimamente, en la década pasada, hemos conocido una de las manifestaciones más escandalosas de corrupción institucionalizada cuya secuela aún no ha sido erradicada. El caso de corrupción del ex Presidente del Perú Ing. Alberto Fujimori Fujimori (1990 – 2000), su asesor Vladimiro Montesinos y muchos otros integrantes de su gobierno ha copado

prácticamente la expectativa nacional en la administración de justicia peruana y puesto de manifiesto la importancia de la corrupción como problema nacional, según se aprecia de las encuestas de PROÉTICA citadas en el presente trabajo de investigación.

Más aún, el año 2008 regresa el tema de la corrupción al escenario público. Involucrando a altos niveles del gobierno peruano actual, motivó la caída del consejo de ministros presidido por el Dr. Jorge del Castillo Gálvez. Hechos de corrupción se han venido sucediendo y denunciando por la prensa y particulares.

La situación se presenta como endémica en nuestra sociedad y en la presente tesis estudiamos una práctica gerencial que ayudaría, vía transparencia, a atacar este mal, como una de las decisiones orientada a erradicarla. Así, el problema de la corrupción pública permanece y se acrecienta subrepticia o escandalosamente, a tal punto que podemos afirmar que a fines de los años 90, el Estado Peruano estuvo al borde del colapso como consecuencia de dicho fenómeno. La corrupción generalizada e institucionalizada afectó toda su estructura. Dentro de las medidas que se adoptaron, una de ellas fue la regulación de la gestión de intereses o lobby, como se denomina en sus lugares de origen.

En los años 2002 y 2003 se presentaron 09 proyectos de ley que pretendían regular la gestión de intereses como elemento democrático orientado a la lucha contra la corrupción, dictándose como consecuencia de tal discusión la ley 28024, su Reglamento y directivas SUNARP. Tal medida trató de insertar, en el mismo sentido, como práctica gerencial la participación directa de los interesados en la toma de decisiones públicas. No obstante la regulación legal realizada (ley, reglamento, directivas), desde el 19 de enero del 2004 en que entró en vigencia la ley 28024 y sus normas reglamentarias, se puede apreciar que no ha surtido los efectos esperados. La gran cantidad de decisiones públicas adoptadas desde la vigencia de las normas que regulan esta práctica no se refleja en el número de registros efectuados en el registro público correspondiente. Ésta es absolutamente ínfima.

Dicha realidad problemática es la que motiva el presente trabajo de investigación; además, el tratar de comprender como es que prácticas gerenciales e instituciones



jurídicas que funcionan en otros sistemas, igualmente democráticos y con economía de mercado, no producen los mismos efectos positivos en nuestro país.

## **2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **2.1. Ideas centrales**

- La importación de prácticas administrativas públicas a través de instituciones jurídicas, no es nueva y se constituye en un antiguo problema. La inadecuación de dichas prácticas a la cultura gerencial y de transparencia, así como al contexto normativo peruano existente hace que resulten hasta cierto punto totalmente ineficaces.

- El problema no se explica únicamente en la forma indicada. Tratándose de un elemento que permite influir en las decisiones públicas, los sujetos intervinientes buscan en lo posible argüir la neutralidad de dicha decisión evitando aparecer en el proceso correspondiente. La gestión de intereses en el Perú tiene como requisitos, para el gestor profesional, la inscripción previa en un registro público y el ejercicio del acto de gestión a través de medios escritos.

- La cultura del “secreto” en el sector público se encuentra arraigada en nuestro país. Elementos que coadyuvan a su erradicación requieren de un proceso de adecuación, para lo cual deben adoptarse medidas que atiendan a su utilización progresiva pero obligatoria. Debe implantarse una cultura de transparencia.

- Como práctica gerencial, la gestión de intereses, resulta un importante mecanismo que debe impulsarse. Coadyuva a decisiones más informadas y argumentadas, así como a otorgar transparencia a decisiones públicas que por su significación política, económica, social, etc., lo requieren.

- La gestión de intereses o lobby se inserta como mecanismo democrático. Es una vía de participación de los interesados en la toma de decisiones y no únicamente de acceso a la información.

- Se trata de estudiar a los actores político - económicos en el ejercicio de su influencia en los diversos niveles de decisión pública en el sistema político peruano. Asimismo, específicamente cómo hacen valer sus demandas frente a la Administración Pública. El estudio normativo y teórico comprende los alcances o amplitud de la norma que regula la actividad de la gestión de intereses; sin embargo, la investigación de campo se centra en el ámbito de toma de decisiones más importantes del Estado: el Poder Legislativo. Se trata de verificar tanto teóricamente como en los centros de poder cómo es que esta práctica gerencial viene operando, asimismo, cómo viene influenciando en la creación de una nueva cultura gerencial y de transparencia; indagando en los mecanismos como el Registro, su operatividad.

## **2.2. Definición del problema**

### **PREGUNTA CENTRAL**

¿Qué factores contribuyen a que la gestión de intereses se constituya en un elemento que influya como instrumento anticorrupción en la práctica gerencial pública dentro del sistema democrático peruano?

### **PREGUNTAS SECUNDARIAS**

#### **PRIMERA**

¿Cómo el desarrollo integral e integrado de nuestro contexto normativo regulador del acceso de los ciudadanos en las decisiones públicas del Estado peruano influye en la eficacia de la gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción?

#### **SEGUNDA:**

¿Cómo la existencia de múltiples alternativas u opciones de acceso a la participación ciudadana en las decisiones públicas y una regulación que no fluye de nuestra realidad afectan a la gestión de intereses como práctica gerencial?

#### **TERCERA**

¿De qué manera la cultura de transparencia en la vinculación Estado – ciudadano afecta a la gestión de intereses para que se constituya en una práctica gerencial que coadyuve a la lucha anticorrupción?

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1. Finalidad**

La finalidad de la presente investigación es establecer la relación entre la gestión de intereses, así denominada en nuestro medio, y la práctica gerencial en la Administración Pública dentro de un sistema democrático como el peruano.

El enfoque está dirigido al efecto de la regulación producido en el Perú desde el año 2003, que inserta la gestión de intereses en el sistema democrático diseñado en la Constitución Política. Asimismo, se busca analizar el inefable hecho de la importación de instituciones que funcionan en otros sistemas democráticos y que fracasan en el nuestro, analizando el sistema normativo y alternativas a la institución materia de la presente investigación. Se trata de investigar, asimismo, los factores que posibilitan la eficacia de la gestión de intereses como práctica gerencial orientada a servir como instrumento anticorrupción.

#### **3.2. Objetivos**

- Establecer los factores que contribuyen a que la gestión de intereses se constituya en un elemento que influya como instrumento anticorrupción en la práctica gerencial pública dentro del sistema democrático peruano.
- Precisar como el desarrollo integral e integrado de nuestro contexto normativo regulador del acceso de los ciudadanos en las decisiones públicas del Estado peruano influye en la eficacia de la gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción.
- Describir y definir la existencia de múltiples alternativas u opciones de acceso a la participación ciudadana en las decisiones públicas y que una regulación que no fluye de nuestra realidad afectan a la gestión de intereses como práctica gerencial

- Verificar de qué manera la cultura de transparencia en la vinculación Estado – ciudadano afecta a la gestión de intereses para que se constituya en una práctica gerencial que coadyuve a la lucha anticorrupción.

## **4. IMPORTANCIA**

### **4.1. Justificación de la investigación – beneficios**

El estudio de las relaciones entre gerencia pública, sistema democrático y gestión de intereses conforme a la pregunta de investigación planteada tiene suma importancia.

Por ello, enfocando el problema desde la perspectiva de la gerencia pública dentro del sistema democrático diseñado para el Perú se tratarán de encontrar los aspectos o factores más importantes que hacen que la institución del lobby o gestión de intereses (en nuestro medio) sirva para coadyuvar a afianzar una cultura de participación en la toma de decisiones públicas y en esa medida evitar la corrupción o a que este fenómeno decrezca.

El análisis de nuestro contexto normativo, de la cultura de transparencia en nuestro país, de las alternativas al lobby en la participación del ciudadano en las decisiones públicas y de una realidad ausente en la regulación realizada son importantes para entender como esta institución eficaz en los países de origen no funciona de igual forma en el nuestro. Serviría el presente estudio para dimensionar la importancia del lobby o gestión de intereses en nuestro medio.

Asimismo, metodológicamente, y dada la ausencia de estudios del tema de la presente investigación, el trabajo se justifica en tanto serviría de referencia para investigaciones de mayor alcance que comprendan a la Administración Pública en su totalidad.

## **SEGUNDA PARTE**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **1. Antecedentes**

En el Perú no existen estudios sobre el tema de la presente tesis, por ello el nivel de la presente investigación no debe obviar la exploración y descripción del tema

#### **2. Soporte teórico de la investigación**

### **GESTIÓN DE INTERESES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA**

#### **CAPÍTULO I**

### **ACTORES POLÍTICOS Y GESTIÓN DE INTERESES**

#### **1. Antecedentes**

Pocas prácticas gerenciales suscitan tanta sospecha y recelos como el lobby. Tratándose de una forma de influir en el poder público, para defender o conseguir intereses particulares, su regulación parece ser en definitiva la solución. Mas ello no resulta del todo cierto. El lobby se presenta, gestiona y articula de modo tal que sus operadores generalmente consiguen sus objetivos aún cuando dicha institución no se encuentre regulada por el Derecho nacional.

Se trata de un mecanismo que puede tratarse desde diversas ópticas: económica, política y jurídica. En el presente trabajo nos proponemos abordarlo desde la óptica de la ciencia política, como elemento de la Gerencia Pública; vale decir, específicamente, como práctica gerencial pública.

En el Perú se denomina gestión de intereses lo que en Francia llaman les groupes de pression (hacer los pasillos), los norteamericanos interest grupes y en otros países latinos cabildeo o grupos de apoyo.

El término lobby no es de muy antigua data. Surge en el siglo XIX en EEUU cuando el general Ulises Simpson Grant, presidente de los EEUU, escuchaba a los ciudadanos y comerciantes respecto a la situación política, económica, cultural, comercial, etc., precisamente, en el vestíbulo (lobby) del Hotel Willard en Washington D.C. A partir de 1928 Munro denominó lobbyists a ese gobierno invisible que actuaba e influía sobre los órganos del Estado. Es en EEUU (1995) donde por primera vez se regula el lobby, luego en Canadá (1998). En América Latina el único país que cuenta con una regulación integral es el Perú con la denominación de gestión de intereses, Chile y Argentina cuentan con proyectos de ley que aún no se plasman en normas legales.

*El lobby es una forma de captación de información de primera mano y de generación de influencia en los niveles de decisión pública (política, legislativa o administrativa). También se presenta en los casos de comercio internacional cuando una empresa actúa en terceros países. De allí parte de la importancia de esta institución. El ciudadano no participa únicamente en la designación de sus representantes sino en la decisión pública misma, el lobbyist se convierte en un articulador entre los diferentes grupos de interés y el Estado.*

En el Perú en 1997 se presentó el primer proyecto de ley regulador de la actividad del lobby (proyecto 3094/97-CR). Posteriormente en el año 2002 se presentaron 09 proyectos, dichos proyectos se tratan en los capítulos siguientes del presente trabajo, que dieron como resultado la promulgación de la Ley 28024 cuyo texto fue aprobado por la Comisión Permanente del Congreso el 19 de junio de 2003 con 10 Votos a favor y tres abstenciones, la autógrafa es del 23 de junio del 2003, sobre la que se pronunciaron pocas opiniones discrepantes: La Cámara de Comercio de Lima y artículos periodísticos.

## 2. Los actores políticos colectivos

Los actores colectivos en política pueden clasificarse en tres grandes tipos: los llamados *movimientos sociales*, los *grupos de interés* y los *partidos políticos*. Las diferencias: la estabilidad en su estructura, el discurso que desarrollan, el escenario en donde intervienen, la orientación hacia el poder institucional, estrategia, recursos. Vallés, luego de establecer sus características comunes,<sup>1</sup> propone a esta tipología de actores colectivos como ideal.

Un **grupo de interés** se entiende como un conjunto de sujetos con una o más características comunes (edad, estrato social, color, profesión, etc.) que producen un comportamiento uniforme. Los grupos de interés se constituyen por las uniones realizadas sobre las características comunes descritas. El interés puede ser tangible o intangible (ventajas materiales o valores morales). La duración y firmeza de la uniformidad de conductas puede ser susceptible de variación (periódica, eventuales o en determinadas circunstancias). Puede tratarse, pues, de grupos denominados inorgánicos, virtuales o difusos. Tal situación no suscita necesariamente la acción colectiva.

“Los grupos de interés así caracterizados se transforman en grupos de presión solo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones”<sup>2</sup> El grupo de presión (al respecto, no obstante que a ambos se les atribuye cierta sinonimia, Vallés se inclina por continuar con la denominación grupos de interés) abarca una parte del accionar de los grupos de interés, se constituyen en un aspecto de los grupos de interés. La categoría grupos de presión no es homogénea y hasta existen grupos de presión puros. El tránsito no es necesariamente el haber constituido un grupo de interés previamente.

---

<sup>1</sup> En este aspecto Vallés señala como características comunes de dichos actores colectivos: la asociación voluntaria, la inestabilidad relativa de su actividad, la comunidad de intereses y objetivos (ya sean latentes o explícitos), una línea de acción coordinada y organizada. VALLES, Josep M. *Ciencia Política – una introducción*. Ariel, 5ª edición actualizada, Barcelona 2006. Pág. 343.

<sup>2</sup> MEYNAUD, Jean. *Los grupos de presión*. Editorial universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). Traducida por María Esther Vila de Rosas y Eduardo Luís Vila, Quinta edición julio 1972. Pág.11.

La clasificación de los grupos de presión es de lo más diversa <sup>3</sup> y ello se explica en razón a la multiplicidad de agrupaciones que se producen en la cada vez más compleja cantidad de interrelaciones que se deben establecer en la sociedad.

Los elementos básicos que permiten caracterizar y clasificar a los grupos de presión están dados por el número de miembros y la capacidad financiera, parcial y mutuamente sustituibles. La cantidad de miembros no debe olvidar la relación entre adherentes y los efectivos potenciales, asimismo, la calidad de la adhesión. La organización puede considerarse un elemento importante que le quita virtualidad al grupo, dándole cierta permanencia, entrando en este ámbito como elementos secundarios la calidad de los dirigentes y la red de relaciones que se establezcan. La reputación o estatus social que adquiera en el ambiente social resulta, igualmente, un elemento a considerar.

### **3. Las formas de acción, los métodos y los recursos de los grupos de presión.**

El sistema normativo y la realidad misma protegen y tienden a que los grupos de poder actúen sobre los órganos gubernamentales. Los grupos intervienen permanentemente sobre quienes adoptan decisiones públicas y ello parece imposible prohibirlo. Buscan influir de esta manera sobre las decisiones y orientar el aparato estatal en provecho de su sector.

Para comprender la acción de los lobbys resulta necesario entender la actuación de los grupos de presión en diversos ámbitos. Uno de ellos es la política. En esta pueden participar de diversas maneras: con propósitos de neutralidad respecto de grupos opuestos o del gobierno mismo; mediante el establecimiento de relaciones privilegiadas entre el grupo y un determinado partido; por último, sin constituirse en parte integrante del partido político pasan a formar lo que se denomina “organizaciones conexas” a las que el partido defiende y controla pero que no utiliza para la defensa de sus objetivos partidarios.

---

<sup>3</sup> En este apartado Jean Meynaud, en su obra ya citada, propone una clasificación dicotómica no libre de excepciones, relatividad como él la llama: Organizaciones profesionales (conquista o protección de ventajas



En cuanto a la acción sobre la opinión pública resulta quizá uno de los aspectos de mayor trascendencia en la actualidad. La información, educación o persuasión del público para influir en las decisiones políticas o públicas resulta en la actualidad un mecanismo al cual se le tiene muy presente en el ejercicio de presión como grupo. Ello, al punto que se trata de un *new lobby* que privilegia la educación, información y persuasión frente a un *old lobby* que mantiene la acción directa sobre el político o funcionario. Lo cierto es que como mecanismo de presión ambos tipos son igualmente utilizados por los grupos.

Un inventario de los métodos de presión incluye los siguientes: *ensayo de persuasión* por medio de argumentos racionales; *amenazas* desde el cambio de colocación hasta el chantaje llano y directo; *el dinero* que en un orden colectivo se trataría de la financiación del grupo y de modo individual de la corrupción, *sabotaje a la acción gubernamental* que puede manifestarse como una negativa a cooperar, la presión con el montaje de crisis financieras y la negativa al pago de impuestos o de modo general de obligaciones jurídicas; por último, *la acción directa o prueba de fuerza*, tales son los métodos y recursos de los grupos de presión que propone Meynaud en su obra ya citada.

Un inventario más detallado de las estrategias y tácticas que se producen en toda negociación, el lobby constituye una de estas, las presentamos en el capítulo 3.1 del presente trabajo.

#### **4. Lobbies, agencias, empresas de servicios y administraciones**

Otros actores políticos colectivos que se consideran son: Las agencias instrumentales y las empresas de servicios de influencia, destacándose en este grupo los *lobbies*, entendiendo a estos como organización o sujetos que desarrollan dicha actividad, las agencias de relaciones públicas y los medios de comunicación.

Las administraciones igualmente pueden actuar como grupos de interés, aún cuando no puedan asimilarse totalmente a ellos. Desbordando las facultades legales atribuidas intentan influir en determinadas decisiones. Dicha intervención puede

---

materiales o de posiciones adquiridas) y agrupaciones de vocación ideológica (defensa desinteresada de posiciones

manifestarse elaborando o boicoteando políticas que deben ejecutarlas por el perjuicio que les ocasionarían, condicionando la elaboración de políticas globales en diferentes materias y cuando sectores de la administración que controlan recursos de coerción se arrojan determinadas atribuciones políticas que no les corresponden.

Se ha ubicado de este modo el tema del presente trabajo dentro de la multiplicidad de actores políticos colectivos.

## **5. La gestión de intereses en el Derecho Comparado <sup>4</sup>**

### **a) ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA**

Los antecedentes suelen referirse al Reino Unido; no obstante, propiamente como tal, el origen del lobby se estima estuvo en EEUU,<sup>5</sup> conforme hemos referido anteriormente. En el siglo XIX se llegó a concebir al lobby como el “*trono de la corrupción*”. Madison y Kennedy, abogaron por esta forma de participación ciudadana con grandes beneficios al sistema político en términos de pericia y conocimiento. En tal sentido opinaron en lo sucesivo personajes con influencia decisiva en el gobierno americano, así como ejecutivos de grandes corporaciones.

Existen algunas normas estatales –como la tipificación como delito por la Constitución del Estado de Georgia (1877) y su primera regulación por el Estado de Massachusetts (1890)- e intentos de regulación en 1936 y 1938; el *lobby* se consolida como institución jurídica moderna en aquel país, en 1946, a través del *Federal Regulation of Lobbying Act*, conocido como la ley *La Follette – Monroney* (apellidos de sus autores).

El lobbying, puede decirse que constituye una tradición americana, así:

---

espirituales o morales). Pág. 14 a 25.

<sup>4</sup> La información de este apartado se ha consultado en las siguientes páginas:

[http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro269.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf),

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-24.0971900095/pdf/lobbyinganteuaprol.pdf](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/pdf/lobbyinganteuaprol.pdf),

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-24.0971900095/documentos\\_pdf.2005-10-24.8408332339](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/documentos_pdf.2005-10-24.8408332339),  
dip@hcdn.gov.ar,

[http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/7\\_C10\\_ch1\\_Grupos\\_de\\_presi%F3n\\_en\\_la\\_Comunidad\\_Europea.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/7_C10_ch1_Grupos_de_presi%F3n_en_la_Comunidad_Europea.pdf).

<sup>5</sup> La historia de las ideas políticas a nivel global pueden revisarse en: TOUCHARD, Jean. Historia de las ideas políticas. Editorial TECNOS SA, Traducción de J. Pradera. 4º edición 1981. El pensamiento revolucionario y básicamente el referido a los EEUU pueden encontrarse desde la página 352 y ss.

- En 1757 Benjamín Franklin fue contratado como “Agente” del Commonwealth de Pensilvania para evitar que se aprobara la Ley de Sellos de Correo en el Parlamento Inglés.

- En 1787 el Dr. Manasseh Cutler consiguió que la Ohio Company Inc. adquiriera 5 millones de acres en “tierras inexploradas” (Ohio, Indiana, Illinois, Michigan y Wisconsin). Asimismo, Cutler (Enclave de Ohio) logra el 50% de aranceles en 70 diferentes productos particularmente textiles.

- En 1972 el escándalo de Watergate significó un giro en la composición del Senado. Se clausuró el “back-cigar room” y se abrió enteramente el proceso legislativo al escrutinio del público.

- Se inician las “sunshine laws”. Se crearon por primera vez a mediados de los años 70 en un intento por incrementar la divulgación pública de los organismos gubernamentales. No permiten a todos los ciudadanos participar en reuniones, pero sí asegurar que los medios de comunicación y representantes de la sociedad participen. En EEUU las leyes federales y estatales exigen que las reuniones de las autoridades reguladoras, sus decisiones y actas se pongan a disposición del público.

La legislación aplicable en EEUU:

Federal Regulation of Lobbying Act de 1946

- Establece los parámetros iniciales sobre el comportamiento de los gestores de interés. El objeto principal de la ley de 1946 fue hacer transparente al público las actividades del *lobbying*.

En esta norma se define al operador y a la actividad en el artículo 307 como toda persona individual o colectiva “*que por si misma o a través de cualquier agente o empleado o de otras personas de cualquier manera que sea, directa o indirectamente, solicite, recaude o reciba dinero o cualquier otra cosa de valor para ser usada principalmente en ayudar [...] al cumplimiento de cualquiera de los siguientes objetivos:* a) *la aprobación o denegación de cualquier legislación por el Congreso de los Estados*

Unidos; b) *influir directa o indirectamente en la aprobación o denegación de cualquier legislación por el Congreso de los Estados Unidos*".

Para cumplir con su objeto estableció las siguientes obligaciones:

- Toda persona debe estar inscrita con anterioridad en un Registro Oficial, a cargo de los Secretarios de cada Cámara Legislativa, para que reciba una remuneración del tipo que sea de acuerdo al artículo 307.
- Con este fin, entregará, "*por escrito y bajo juramento*", la siguiente información: nombre y domicilio profesional tanto propio como de la persona por quien está empleado, duración de su empleo, monto de la remuneración e identidad de la persona por orden de quién se le paga, detalle de los abonos por gastos y el tipo de ellos que serán incluidos en la actividad.
- Toda persona encargada de recoger fondos destinados a un *lobby* debe llevar una contabilidad detallada del dinero que obtenga como contribuciones y de los gastos en que incurra, citando el nombre y datos de las personas a las que haya abonado cualquier cantidad. Además, entregar trimestralmente los nombres y las direcciones de las personas, no mencionadas en informes anteriores, que hubiesen contribuido con montos mayores a 500 dólares.
- Anualmente, los lobbistas deben presentar a los Secretarios indicados un informe detallado del conjunto de actividades realizadas.

La ley fue considerada ineficaz porque no cubría el *lobbying* ante el Poder Ejecutivo, ante el personal del Congreso o ante las asociaciones representativas de la sociedad civil. Asimismo, la mayor parte de los lobbistas escapaban a la obligación de inscribirse por culpa de los vacíos legales. Se acusó a la ley de generalista en su aplicación e insuficiente por su limitada redacción (no es una ley en sí, sino que forma parte del capítulo III de la Legislative Reorganization Act). La Corte Suprema en 1953 y de modo reiterado en lo sucesivo define al *lobbying*, *reafirmando su constitucionalidad, como "las representaciones hechas directamente al Congreso, sus miembros o Comisiones"*. Asimismo, sostuvo que sólo debía entenderse por la expresión *lobbyist* "*la comunicación con miembros del Congreso sobre legislación pendiente o propuesta, excluyendo del perímetro legal a aquellas personas y*

*contribuciones que sólo tuvieran como propósito incidental la influencia en la legislación”.*

#### Federal Lobbying Disclosure Act of 1996

La insuficiente regulación del *lobbying* a través de la ley de 1946, motivó la firma del *Lobbying Disclosure Act*, en 1996. Los aspectos de mayor relevancia de esta norma y de las que la desarrollan pueden resumirse en lo siguiente:

*Actividad del lobbying.* Aquellos contactos o tareas que los respalden, incluyendo la preparación y planificación de actividades, la investigación o cualquier otra tarea de formación, destinados a ser usados en la preparación de dichos contactos. Tales tareas también comprenden la coordinación de las mismas con terceros, como p. ej., la formación de coaliciones. El *lobbying contact*, por su parte, es definido como cualquier comunicación oral o escrita (incluida la electrónica) dirigida a gestores públicos (del Ejecutivo) o políticos, en representación del cliente, en cuanto a:

- la formulación, la modificación o la adopción de una legislación federal, incluidos los proyectos de ley;
- las acciones del Ejecutivo Federal, como *rules, regulations, orders*, o cualquier otro programa, política o postura del Gobierno de los Estados Unidos;
- La administración o ejecución de un programa federal, incluidas la negociación, adjudicación y gestión de licencias y contratos federales, y
- La nominación y ratificación de una persona sometida a la ratificación del Senado.

*Exclusiones.* Expresamente se excluye de las actividades del *lobbying* las previstas en el *Foreign Registration Act*, de 1937, que regula a los representantes de grupos y países extranjeros que presionan a los poderes públicos norteamericanos. Estos lobbistas sometidos a esta ley debían inscribirse en el Departamento de Justicia como “*agente extranjero*” o “*agente representante de intereses extranjeros*”. La ley de 1996, exige que se inscriban ante el Secretario de la Cámara de Representantes o ante el Secretario del Senado.

*Lobbyista.* Aquel que lleva a cabo una actividad de *lobbying* en representación autónoma de un cliente (*private lobbyist*) o empleado por una empresa u organización (*in-house lobbyist*). En ambos casos, la ley exige para registrarse que haya mantenido más de un contacto (*lobbying contact*) durante los dos semestres que se fijan (enero/junio, julio/diciembre), excepto que dedique menos del 20% de su actividad en el *lobbying* para su cliente o empleador. La ley excluye también al *private lobbyist* que presueste recibir de su cliente menos de 5.000 dólares durante uno de los semestres y al *in-house lobbyist* cuyo empleador espere invertir menos de 20.000 dólares en *lobbying* en un semestre.

*Decisores públicos.* La ley distingue entre los del Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo. Los primeros son los miembros del Congreso, los funcionarios electos de ambas Cámaras y los empleados de los miembros del Congreso, de los comités parlamentarios y de los *staffs* de los líderes de cualquiera de las dos Cámaras. Los del Poder Ejecutivo son el Presidente, el Vicepresidente o cualquier empleado de la Oficina del Presidente, así como cualquier funcionario o empleado de la Administración Pública estadounidense.

*Registro.* Los nuevos lobbyistas deben registrarse dentro de los 45 días siguientes al primer *lobbying contact*, o de haber sido contratado para realizarlo. El registro debe hacerse ante la Oficina (*Clerk*) de la Cámara de Representantes y en el Secretariado del Senado. A los registrados antes de entrar en vigor la ley, ésta les dio un plazo para hacerlo nuevamente. La ley regula el contenido de los registros de los lobbyistas así como la modalidad de los informes de actividades que deben ser realizados cada semestre del año correspondiente.

*Donaciones y obsequios (gifts).* Las donaciones y los obsequios continúan siendo regulados por Resoluciones del año 1996, de la Cámara de Representantes y del Senado, que los prohíben, salvo que se trate de hospitalidad personal ofrecida fuera de las propiedades de la organización, de los lobbyistas o de los terceros agentes, tratándose de coaliciones; o que se trate de las contribuciones políticas reguladas por la *Federal Election Campaign Act*. Como complemento, el *lobbying* está también regulado por la Ley de Ética Gubernamental, de 1978, que prohíbe ejercerlo a los altos funcionarios señalados en ella, hasta un año después de su separación del gobierno.

- Foreign Agents Registration Act of 1938. 22 U.S.C. § 611 *et seq.* Se aplica a los representantes de intereses extranjeros.

- Federal Bribery and Anti-Gratuity Statute. 18 U.S.C. § 201. Responsabilidades penales en casos de soborno y obsequios ilegales.

- Federal Post-Employment Act. 18 U.S.C. 207. Limita que ex – funcionarios de gobierno desarrollen actividades de gestión de interés en relación con sus antiguos cargos.

- Foreign Corrupt Practices Act. 15 U.S.C. § 78dd-1 y § 78dd-2 Prohibición de sobornos a gobiernos extranjeros y a políticos de terceros países.

- Federal Election Campaign Act 2 U.S.C. § 431 *et seq.* Regula el financiamiento de las elecciones federales con el objeto de promover que se revelen las fuentes de financiamiento y limitar la influencia de las empresas, sindicatos e individuos con poder económico.

- Senate Rule 35 y House Rule 26. Limita la posibilidad de recibir regalos y de aceptar viajes.

- Executive Branch Standards of Official Conduct 5.C.F.R. § 2635.201.205. Limita la posibilidad de recibir regalos y de aceptar viajes.

#### Algunos casos judiciales en EEUU:

- United States v. Harriss Et Al., 347 U.S. 612-36 (1954). La constitucionalidad de contar con una ley de gestión de intereses: información confidencial v. acceso a información.
- United States v. Sun-Diamond Growers of California, 526 U.S.398-414 (1999). Interpreta los alcances de la noción de soborno y regalos.
- Florida League of Professional Lobbyists v. Meggs, 87 F.3d 457-62 (11th Cir.1996). Se debate sobre el tema de los honorarios.

## **b) UNIÓN EUROPEA**

El incremento desmesurado de los lobbys y la preocupación por mantener la independencia de la actividad europarlamentaria hizo que la Comisión Europea incluyera en su programa de trabajo de 1992 la inquietud manifestada por el Presidente del Parlamento Europeo y en 1993 emitió la comunicación “*Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés*”, en la que formuló los principios para definir las relaciones con estos grupos y las medidas para aclarar y estructurar estas relaciones: la elaboración de una guía única que contenga la información sobre los grupos de interés y la creación de un código de buena conducta.

El 17 de julio de 1996 la iniciativa del Parlamento Europeo dio su primer resultado, se aprobó incluir en su Reglamento un conjunto de disposiciones regulatorias de la presencia de los grupos de interés en el seno de la institución. Encontramos las siguientes normas:

- Los cinco Cuestores del Parlamento Europeo – encargados de los asuntos administrativos y económicos que afecten directamente a los diputados, según las directrices que establezca la Mesa, artículo 25 del Reglamento del Parlamento Europeo - autorizarán la emisión de tarjetas de acceso, con carácter nominativo y por el plazo máximo de un año, a las personas que desean acceder con frecuencia a los locales del Parlamento con objeto de informar a los diputados en el marco de su mandato parlamentario, en interés propio o de terceros.

- En contrapartida estas personas deberán:

- a) Respetar el código de conducta establecido

- b) Inscribirse en un registro dependiente de los Cuestores. El cual estará a disposición de las personas que lo soliciten en todos los lugares de trabajo del Parlamento, así como en sus oficinas de información en los Estados miembros.

Entre sus principales disposiciones:

- Declarar el interés o los intereses que representan en sus contactos con los diputados al Parlamento, el personal que trabaja para ellos o los funcionarios de la institución.

- Abstenerse de cualquier acción tendiente a obtener información deshonestamente.



- No difundir a terceros, con fines lucrativos, copias de documentos obtenidos del Parlamento.
- Respetar estrictamente las normas aprobadas el 17 de julio de 1996.
- Con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, obtener la autorización previa del diputado o de los diputados en cuestión por lo que se refiere a todo vínculo contractual o de empleo con un asistente de un diputado y, posteriormente, asegurarse de que ello se ha consignado en el registro mencionado anteriormente.
- Toda inobservancia del presente Código de conducta podrá suponer la retirada de la tarjeta de acceso expedida a las personas interesadas y, en su caso, a su empresa.

En cada Estado miembro de la Unión Europea los lobbies han funcionado informalmente ante la ausencia de regulaciones a nivel nacional. Ello establece las diferencias con los lobbies estadounidenses, en donde se ha reconocido su legitimidad constitucional y respetado su existencia. Funcionan informalmente y la denominación se usa comúnmente para referirse a cualquier forma de apoyo grupal.

En **España** no existe regulación específica. Hasta 1973 el Código Penal lo castigaba como delito. A partir de 1995 con el nuevo Código Penal no ha quedado definida la licitud del ejercicio del lobby, la doctrina al respecto no es uniforme.

En **Dinamarca** y **Alemania**, se exige que los lobbistas figuren nominativamente en algún archivo.

En **Francia**, tienen acceso autorizado a la Asamblea Nacional los encargados de las relaciones públicas de una veintena de empresas, y a petición de cualquier diputado pueden hacerlo otras personas. Esto último es válido también en Luxemburgo y los Países Bajos. El Presidente del Senado francés y el italiano pueden también convocar a cualquier ciudadano.

En **Austria** y **Finlandia**, las Comisiones parlamentarias de las dos Cámaras están autorizadas para recibir a expertos de los grupos de interés.

En Bélgica no hay reglamentación sobre la materia.

Proyectos regulatorios que no han llegado a término se han realizado en **Suecia e Italia**.

En el **Reino Unido**, un proyecto de código deontológico y de registro de lobbyistas fue desahuciado por la Cámara de los Comunes, en 1991. Desde 1994, dos asociaciones informales de lobbyistas parlamentarios mantienen códigos deontológicos opcionales y registros voluntarios de lobbyistas profesionales.

### **c) AMÉRICA LATINA**

#### **ARGENTINA**

El presidente Dr. Néstor Kirchner dictó el decreto de "mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones". Este decreto reglamenta para el ámbito del poder ejecutivo, el acceso a la información pública, la publicidad de la gestión de intereses (o "lobby"), las reuniones abiertas de los órganos de dirección de los entes reguladores de empresas de servicios públicos (una suerte de "sunshine act") y, asimismo, dos instrumentos fundamentales de participación ciudadana como son las audiencias públicas y un sistema de debate público de proyectos normativos denominado elaboración participativa de normas (similar al "rulemaking" o "notice and comments" del derecho administrativo de los estados unidos).

Los mecanismos reseñados anteriormente ya se encontraban en las recomendaciones que el comité de expertos del mecanismo del seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción formuló en febrero de 2003.

El Decreto mencionado consideró que la publicidad de la Gestión de Intereses es necesaria a efectos de que se conozcan los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un interés determinado, así como el objetivo de estos encuentros, para que grupos sociales interesados, ya sean empresariales, profesionales o ciudadanos en general, puedan acceder a tal información. Asimismo, que el Registro de Gestión de Intereses reafirma la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional de emprender una reforma política integral para una

*nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia* garantizando el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder. Con tales consideraciones se aprueba el "Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo III forma parte integrante del presente y el "Formulario de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses" que se incluye como Anexo IV de la presente medida (Decreto 1172/2003, Bs. As., 3/12/2003)

#### REGLAMENTO GENERAL PARA LA PUBLICIDAD DE LA GESTION DE INTERESES EN EL AMBITO DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL (ANEXO III)

El contenido del Decreto en mención puede reseñarse (13 artículos) en lo siguiente: Se entiende por Gestión de Intereses (art. 2) a los fines del presente, toda actividad desarrollada -en modalidad de audiencia- por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros -con o sin fines de lucro- cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional mencionados en el artículo 4° están obligados a registrar toda audiencia cuyo objeto consista en las actividades definidas en el artículo 2°. A tal efecto debe preverse la creación de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, conforme a las pautas determinadas por los artículos 5° y 6°.

Se encuentran obligados a registrar las Audiencias de Gestión de Intereses, los siguientes funcionarios:

- a) Presidente de la Nación;
- b) Vicepresidente de la Nación;
- c) Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación;
- d) Ministros del PODER EJECUTIVO NACIONAL;
- e) Secretarios y Subsecretarios del PODER EJECUTIVO NACIONAL;
- f) Interventores Federales;
- g) Autoridades superiores de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del PODER EJECUTIVO NACIONAL;

h) Agentes públicos con función ejecutiva cuya categoría sea equivalente a Director General.

Cuando la solicitud de audiencia sea dirigida a un funcionario que dependa jerárquicamente y que cumpla funciones de dirección, asesoramiento, elaboración de proyectos o que tenga capacidad de influir en las decisiones de los enumerados en el presente artículo, debe comunicar tal requerimiento por escrito al superior obligado, en un plazo no mayor de CINCO (5) días a efectos de que éste proceda a su registro.

Cada una de las entidades enumeradas en el artículo 2° debe implementar su propio Registro de Audiencias de Gestión de Intereses conforme al modelo que, como Anexo IV, forma parte del presente.

La información contenida en los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a fines de garantizar su libre acceso, actualización diaria y difusión a través de la página de Internet del área respectiva.

Toda persona física o jurídica, pública o privada, se encuentra legitimada para exigir administrativa o judicialmente el cumplimiento de la presente norma.

Puede apreciarse que las disposiciones del reseñado Decreto comprenden únicamente al poder ejecutivo nacional, no contiene la amplitud que puede abarcar una ley.

A continuación reproducimos el proyecto de ley pendiente de aprobación en el Congreso argentino:

**“ANTEPROYECTO DE LEY DE REGULACION DE LA ACTIVIDAD DE GESTION DE INTERESES (“LOBBY”)**

**Artículo 1°.- Objeto y ámbito de aplicación**

La presente ley tiene por objeto la regulación de la actividad de gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo Nacional.

**Artículo 2°.- Definición**

A los fines de la presente ley, se entiende por gestión de intereses, a la actividad desarrollada por toda persona física o jurídica, por sí o en representación de terceros, con o sin fines de lucro, destinada a obtener:

a) La elaboración, trámite, aprobación, regulación, modificación, adopción o rechazo de actos administrativos, resoluciones, decretos, proyectos legislativos,

políticas, programas o posiciones de la Administración Pública Nacional, comprendiéndose por tal:

- i) Administración central y organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;
  - ii) Empresas y sociedades del Estado, incluidas las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
  - iii) Universidades Nacionales;
  - iv) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.
- b) La elaboración, trámite, aprobación, sanción, modificación, adopción o rechazo de proyectos legislativos, leyes, decretos, resoluciones, comunicaciones o declaraciones del Poder Legislativo Nacional.
- c) La elaboración, trámite, aprobación, modificación, adopción, rechazo u omisión de decisiones, dictámenes o posiciones de las comisiones permanentes y/o especiales de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional, así como de sus comisiones bicamerales.

#### Artículo 3º.- Exclusiones

No se encuentran incluidas en el concepto de gestión de intereses, las siguientes actividades:

- a. Toda expresión realizada a través de discursos, artículos, publicaciones o cualquier otro material distribuido al público en general, o difundido a través de cualquier medio de comunicación.
- b. Toda expresión, realizada por cualquier medio, destinada a difundir una noticia para informar a la ciudadanía.
- c. Las realizadas por funcionarios públicos o legisladores en el ejercicio de sus competencias y en el marco de la actuación oficial.
- d. Las realizadas en el marco de un proceso o investigación judicial o administrativa.
- e. Toda petición, personal o por escrito, realizada para averiguar el estado de una acción o trámite, si dicha petición no incluye la intención de influir sobre las decisiones mencionadas en el artículo 2º.
- f. Las manifestaciones realizadas en el ámbito de cualquier reunión o asamblea de carácter público.

#### Artículo 4º.- Registro de Actividades de Gestión de Intereses

Créanse los Registros Nacionales de Actividades de Gestión de Intereses en el ámbito de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación, que estarán a cargo del Jefe de Gabinete de Ministros y de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente.

#### Artículo 5º.- Autoridad de Aplicación

El Jefe de Gabinete de Ministros y los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados son autoridades de aplicación de la presente ley, y a tal efecto deberán:

- a) Dictar las normas regulatorias del procedimiento de registración.
- b) Organizar, administrar y coordinar los Registros respectivos.
- c) Brindar asistencia e información respecto del Registro y el procedimiento de inscripción.
- d) Verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones que establece la presente ley.
- e) Publicar semestralmente en el Boletín Oficial y en los Sitios de Internet de las respectivas autoridades de aplicación, la lista completa de los gestores de intereses registrados y sus representados.
- f) Poner a disposición del público la totalidad de la información contenida en los Registros.
- g) Recibir denuncias respecto de presuntas transgresiones al presente régimen.
- h) Remitir a los organismos de contralor respectivos, en caso de considerarlo pertinente, los antecedentes, actuaciones y/o denuncias referidas a presuntas transgresiones al régimen de la presente ley, tanto por parte del sujeto activo como del sujeto pasivo de la gestión de intereses.
- i) Dar intervención, en el caso de incumplimiento al régimen de la presente ley por parte de los sujetos pasivos de la gestión de intereses, a los órganos con facultades disciplinarias, conforme lo establecido en el artículo 21 de la presente.
- j) Aplicar, en el caso de los gestores de intereses, las sanciones prescriptas en la presente ley, en los casos en que corresponda y conforme el procedimiento que establezca la respectiva reglamentación.

#### Artículo 6º.- Organismos de contralor

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la Oficina Anticorrupción, será el organismo de contralor del régimen regulado por la presente

ley en el ámbito de la Administración Pública Nacional, entendiéndose por tal a los organismos definidos por el artículo 2º inc. a) de la presente.

La Comisión Nacional de Ética Pública, será el organismo de contralor del régimen regulado por la presente ley en el ámbito del Poder Legislativo Nacional.

Artículo 7º.- Funciones de los organismos de contralor

Los organismos de contralor tendrán a su cargo las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos de actuación:

- a) Elaborar el Código de Ética profesional de la actividad de gestión de intereses.
- b) Investigar de oficio o a solicitud de la autoridad de aplicación, las presuntas transgresiones al régimen de la presente ley, remitiendo a la autoridad de aplicación el resultado de dichas investigaciones.

Artículo 8º.- Inscripción en los Registros

Todas las personas que realicen actividades de gestión de intereses deberán inscribirse en los registros respectivos.

La inscripción es gratuita, entregándose una constancia en la que figura el número de registro.

Esta inscripción es requisito habilitante obligatorio para ejercer toda actividad de gestión de intereses en los términos de la presente ley.

Artículo 9º.- Inscripciones. Contenido

Los inscriptos deberán acompañar una declaración jurada que contendrá:

- a. Nombre completo, domicilio y teléfono, documento nacional de identidad - tratándose de personas físicas - y contrato social o estatuto - tratándose de personas jurídicas.
- b. Una descripción general de sus actividades.
- c. Entidades e intereses que representa, domicilio legal y real y ramo de actividades de los representados.
- d. En caso de tratarse de personas físicas, debe aclarar si lo hace por cuenta propia o en representación de un estudio o compañía a la que pertenece.
- e. La jurisdicción pública en la que ejerce o ejercerá su actividad.
- f. La restante información que establece la presente ley, o las normas que en su consecuencia se dicten.

Artículo 10º.- Pluralidad de registros:

En el caso en que el inscripto realice actividades de gestión de intereses en nombre de más de un representado, deberá llevarse un registro por separado por cada uno de ellos.

#### Artículo 11º.- Extinción de la representación

En caso de extinguirse por cualquier motivo la relación del gestor de intereses con su representado, el primero deberá notificar dicha circunstancia a la autoridad de aplicación aún antes de cumplirse el plazo de información semestral, dejándose constancia en el Registro.

#### Artículo 12º.- Informes de los gestores de intereses

En forma semestral, los inscriptos en el registro deberán presentar ante el Jefe de Gabinete de Ministros o los presidentes del Senado o de la Cámara de Diputados, según corresponda, un informe por escrito, con carácter de declaración jurada, en el que conste:

- a. Cualquier modificación que se hubiere producido respecto de la información asentada en el registro.
- b. Detalle de altas y bajas de representados.
- c. Los medios empleados y los funcionarios o dependencias contactadas con el fin de promover sus intereses o los de sus representados.
- d. Las temáticas tratadas, intereses promovidos, objetivos y alcances de cada una de las gestiones realizadas.

#### Artículo 13º.- Informes de los sujetos pasivos de la gestión de intereses

En forma semestral, el Presidente, Vicepresidente, el Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros del Poder Ejecutivo, así como los legisladores de ambas Cámaras del Congreso, deberán presentar ante los respectivos Registros de Actividades de Gestión de Intereses un informe por escrito con las siguientes características:

- a. El Presidente, Vicepresidente, el Jefe de Gabinete de Ministros y los Ministros del Poder Ejecutivo informarán respecto de las actividades de gestión de intereses de las que ellos o sus asesores hubieran sido objeto, o que hubieran tenido lugar en su jurisdicción, con el alcance del artículo 14 de la presente, con expresa mención de los gestores, intereses representados, objetivos perseguidos y funcionarios contactados.
- b. Los legisladores de ambas Cámaras del Congreso – incluyendo a sus Presidentes – informarán respecto de las actividades de gestión de intereses de las



que ellos o sus asesores hubieran sido objeto, o que hubieran tenido lugar en la Cámara que corresponda, con el alcance del artículo 15 de la presente, con expresa mención de los gestores, intereses representados y objetivos perseguidos.

Artículo 14º.- Sujetos pasivos obligados a informar en el ámbito del Poder Ejecutivo. Quedan comprendidos en la obligación de informar al Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros o a los Ministros de cada área, según corresponda y conforme lo establezca la reglamentación, respecto de las actividades de gestión de intereses de las que ellos hubieran sido objeto:

- a) Los secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo;
- b) Los interventores federales;
- c) El síndico general de la Nación y los síndicos generales adjuntos de la Sindicatura General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás órganos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos;
- d) Los embajadores y cónsules en misión oficial permanente en el exterior;
- e) El personal en actividad de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, con jerarquía no menor de coronel o equivalente;
- f) Los rectores y decanos de las universidades nacionales;
- g) Los integrantes de los órganos de dirección de organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional y entidades autárquicas; los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y los integrantes de los órganos de dirección designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público o privado.

Artículo 15º.- Sujetos pasivos obligados a informar en el ámbito del Poder Legislativo.

Quedan comprendidos en la obligación de informar al Presidente de cada Cámara o a los Diputados o Senadores, según corresponda y conforme lo establezca la reglamentación, respecto de las actividades de gestión de intereses de las que ellos hubieran sido objeto:

- a) El personal que se desempeña en el Poder Legislativo, con categoría no inferior a la de secretario;

- b) El presidente y los auditores generales de la Auditoría General de la Nación,
- c) Los directores y administradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la ley 24.156, en los casos en que la Comisión Nacional de Ética Pública se las requiera.

#### Artículo 16º.- Agendas de reuniones

Los funcionarios y legisladores mencionados en los artículos 13, 14 y 15 de la presente ley, deben prever la elaboración de una agenda diaria de las reuniones programadas con los gestores de intereses. Dicha agenda deberá contener el nombre y número de registro del gestor, así como el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada.

#### Artículo 17º.- Incompatibilidades

No podrán ejercer la actividad de gestión de intereses:

- a. Ningún funcionario o empleado integrante de los poderes ejecutivo y legislativo nacional, durante el ejercicio de sus funciones, y hasta dos años después de su alejamiento, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa. Se hallan comprendidos asimismo en esta prohibición sus cónyuges y sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o por afinidad.
- b. Los inhabilitados judicialmente para ejercer cargos públicos.
- c. Los fallidos o concursados no rehabilitados judicialmente.
- d. Los inhabilitados civil y/o comercialmente.
- e. Los condenados judicialmente por la comisión de delitos de acción pública o dependientes de instancia privada a pena privativa de la libertad.

#### Artículo 18º.- Acceso a la Información

La información contenida en los Registros Nacionales de Actividades de Gestión de Intereses, los informes de los artículos 12 y 13 de la presente ley, así como las agendas mencionadas en el artículo 16, tienen carácter público.

#### Artículo 19º.- Confidencialidad

El gestor de intereses no está obligado a suministrar información confidencial de sus clientes o representados, pero sí a precisar el objetivo y alcances de las gestiones realizadas.

#### Artículo 20º.- Gestores de intereses. Incumplimientos y Sanciones.

El gestor de intereses que incumpla lo dispuesto por la presente ley, será pasible de las siguientes sanciones, conforme la gravedad de la falta y de acuerdo al procedimiento que se establezca por la vía reglamentaria:

1. Apercibimiento.
2. Multa de hasta cincuenta mil pesos (\$ 50.000.-).
3. Suspensión del Registro Nacional de Actividades de Gestión de Intereses de hasta 24 meses.

Las sanciones son apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal mediante un recurso directo a interponerse dentro de los treinta (30) días hábiles judiciales posteriores a su notificación.

Artículo 21º.- Sujetos pasivos de la Gestión de Intereses. Incumplimientos y Sanciones.

Serán asimismo pasibles de la aplicación de las sanciones que dispongan los respectivos organismos con facultades disciplinarias, los sujetos pasivos de la gestión de intereses que incumplan con las obligaciones establecidas por la presente ley. En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en el caso de los funcionarios exceptuados de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, Nº 25.164, se elevarán los antecedentes, actuaciones e investigaciones a consideración del Sr. Presidente de la Nación. Respecto de los funcionarios incluidos en el régimen de dicha Ley, el resultado de las investigaciones se enviará a los responsables de cada jurisdicción o entidad. En el caso de los Legisladores, se enviarán los resultados de las investigaciones a cada Cámara, cuyos integrantes decidirán la pertinencia de usar la facultad que les acuerda el artículo 66 de la Constitución Nacional, o de toda previsión de carácter disciplinario que les confieran los respectivos reglamentos de las Cámaras.

En el caso de incumplimientos por parte de los funcionarios mencionados en el artículo 15 de la presente, las investigaciones se enviarán a los respectivos órganos con facultades disciplinarias.

Artículo 22º.- Reglamentación

Las autoridades de aplicación reglamentarán en sus respectivos ámbitos la presente ley, dentro de los ciento veinte (120) días de su promulgación.

Artículo 23º.- Recursos económicos

Los gastos que demande la implementación de la presente ley serán afrontados por "Rentas Generales" hasta que se establezca la partida correspondiente en la Ley de Presupuesto Nacional.

Sin perjuicio de ello, los recursos económicos de los registros de actividades de gestión de intereses se integrarán asimismo con los fondos que se perciban en concepto de las multas mencionadas en el artículo 19 de la presente, donaciones y actos de última voluntad, así como con cualquier otro ingreso que establezca por la vía reglamentaria”.

## CHILE <sup>6</sup>

En este país se viene discutiendo desde 1994 la necesidad de regular el lobby. Múltiples han sido las voces que han tratado de hacerse escuchar desde la fecha indicada, recurriendo a la normatividad internacional y a normas de carácter constitucional y legal vigentes en el vecino país.

El Gobierno de Chile, en Enero del año 2003, luego de conocerse diferentes casos de corrupción – donde estaban involucradas altas autoridades públicas - pactó con los partidos políticos de oposición el denominado “Acuerdo Político – Legislativo sobre Modernización del Estado, Transparencia y Promoción del Crecimiento”, dentro del cual se incluyó la aprobación de una Ley de Regulación de la gestión de Intereses o *Lobby*.

En el Congreso Chileno, algunos parlamentarios han identificado la necesidad de contar con una normativa que regule el *Lobby*. El primer intento por normar esta actividad, lo realizó el Diputado de la República, Alejandro Navarro B. (Partido Socialista), el cual a fines del año 2002 presentó un proyecto de ley sobre el particular. Poco tiempo más tarde, el Diputado Jorge Burgos V. (Democracia Cristiana) en

---

<sup>6</sup> La información con relación a este país puede ubicarse como sigue. *Hago referencia a la respuesta vía e-mail que me hizo el Congreso Chileno al respecto “Don Hidelbrando, existen tres proyectos de ley que regulan el lobby, usted encuentra los proyectos de ley en nuestra pág. web. [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) <<http://www.bcn.cl>> --> proyectos de ley --> tramitación de proyectos --> n° de boletín --> poner XXXX y buscar, luego hacer un clic en tramitación y bajo documentos, encuentra los textos. Boletines: 3407, 3498, 3337, atte Referencista Virtual, Biblioteca del Congreso Nacional, Chile Suscríbese a nuestro boletín quincenal BCN Legislativa en, <http://sdi.bcn.cl/boletin/enviar/suscripcion>. Asimismo, puede accederse a las opiniones de El Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, y el secretario ejecutivo de la Comisión de Transparencia, Felipe del Solaren el Link: <http://youtube.com/?v=Jm6HoabyHQo>.*

conjunto con otros parlamentarios, presentaron un nuevo proyecto sobre la materia. No obstante, ninguno de los proyectos logró plasmarse en una Ley de la República.

El año 2003 en cambio, el escenario era otro. En Enero del año 2003, luego de que la opinión pública conociera diferentes casos de corrupción – donde estaban involucradas altas autoridades públicas – el Gobierno pactó con la oposición el denominado “Acuerdo Político – Legislativo sobre Modernización del Estado, Transparencia y Promoción del Crecimiento”, en el cual se incluía el compromiso de preparar un proyecto de ley que regularía la actividad de la Gestión de Intereses o Lobby. Sumado a la creación de esta nueva ley que regularía de manera exclusiva el lobby, se encuentra en el Congreso del país bajo estudio otro proyecto de ley, enviado por parlamentarios de oposición, el cual propone modificar la Ley 18.575.

De esta forma, se encuentran en manos del Poder Legislativo para su aprobación, los siguientes proyectos de ley:

- a) El primero es un Mensaje que tiene su origen en el Ejecutivo, forma parte del acuerdo señalado. Se pretende regular la actividad de la Gestión de Intereses o *Lobby* (moción presentada por los Diputados Jorge Burgos, Patricio Walker, Carlos Montes, Antonio Leal, Eduardo Saffirio, Patricio Hales y Carolina Tohá, con aportes de la moción del Diputado Alejandro Navarro en esta materia).
- b) El segundo es una Moción que modificaría la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, con el fin de impedir y sancionar el acceso privilegiado de grupos de presión o de *lobby* a la autoridad. Este proyecto es patrocinado por nueve Diputados de la Unión Demócrata Independiente (UDI - Moción de la diputada señora Marcela Cubillos y de los diputados señores Moreira, Leay, Longueira, Salaberry, Recondo, Varela, Álvarez, Bertolino y Pablo Galilea).
- c) Proyecto presentado el 3 de octubre del 2003 con el mensaje del Presidente de la República.

## 6. Contexto para su desarrollo - El comercio internacional

Tratamos de establecer en este apartado cual es el ambiente o contexto que permite un mejor desarrollo a este mecanismo de influencia en las decisiones públicas, en tanto que la conveniencia y oportunidad del lobby va a depender del escenario en que deba desarrollarse.

Para Sierralta Ríos <sup>7</sup> “el escenario en el cual se emplea y es viable este mecanismo es en el comercio internacional, donde los estados, las grandes empresas transnacionales y los grupos empresariales que operan en distintos países y con emprendimientos que comprometan ingentes recursos (económicos y tecnológicos) no pueden dejar a la unilateral decisión de los niveles de gobierno en los países en donde actúan los proyectos que ejecutan a sus inversiones.” El posicionamiento y consolidación en el mercado requieren de medidas y decisiones políticas.

El lobby es un elemento de apoyo a las operaciones comerciales y una práctica usual en los EEUU. Ello se ha hecho patente en nuestro país con la última negociación del TLC para lo cual tuvo que recurrirse a un importante Lobby americano.

Las circunstancias en donde aparece inevitable, el lobby, es el proteccionismo arancelario o paraarancelario que imponen ciertos estados para salvaguardar sus industria y economía en general. Las barreras que se imponen van desde el *régimen de cuotas, subsidio al productor y al exportador, derechos compensatorios, tratados preferenciales tales como el Tratado de Lomé, obstáculos técnicos y fitosanitarios (normas de control de calidad, reglas de origen, especificaciones técnicas, barreras ecológicas), acuerdos voluntarios y estructura monopsonica (un solo comprador, en el caso de empresas del Estado).*

## 7. La relación ciudadano – Estado en el Perú<sup>8</sup>

Con el objeto de ubicar al lobby como una figura independiente, trataremos las formas más importantes de participación del ciudadano peruano frente al Estado.

---

<sup>7</sup> SIERRALTA RÍOS, Aníbal. Negociaciones comerciales internacionales. Texto y casos. Fondo editorial PUCP. Primera edición setiembre 2005. Pág.208.

<sup>8</sup> Para la información de este apartado puede visitarse la página: <http://www.minjus.gob.pe/index.asp>.

Derechos como los de **petición**, con el que más se ha llegado a confundir al lobby en el afán de sustentar constitucionalmente su regulación, los derechos de **participación** ciudadana y los derechos de **control** encuentran su regulación principista en la Constitución Política de 1993.

En el Perú los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante **referéndum** e **iniciativa legislativa** (Constitucional y legislativa municipal y regional) definidos como derecho de participación en la legislación nacional; **remoción** o **revocación** de autoridades y demanda de **rendición** de cuentas reconocidos como derechos de control. Tienen también el derecho de ser **elegidos** y de **elegir** libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Pueden ser sometidas a *referéndum*:

- a. La reforma total o parcial de la Constitución;
- b. La aprobación de normas con rango de ley;
- c. Las ordenanzas municipales; y
- d. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como *partidos*, *movimientos* o *alianzas*, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.

Asimismo, en la Constitución política se protege el derecho de petición, individual o colectivo por escrito, obligando a la autoridad a dar una respuesta por escrito dentro del término legal. Como garantía de transparencia se regula el acceso a la información, estableciendo que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo legal.

Puede apreciarse que en ninguno de los derechos antes mencionados el ciudadano interviene para influir en las decisiones de la Administración Estatal como se realiza en el lobby.



## CAPITULO II

### GERENCIA PÚBLICA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

#### 1. La Administración Pública Peruana <sup>9</sup>

La Administración Pública Peruana se constituye por una multiplicada de entidades, no teniendo una definición precisa en la normatividad peruana. Así para efectos procedimentales, la ley 27444 la define de un modo amplio, sin embargo para otros efectos como los fiscales (presupuestarios y de transparencia) se restringe su ámbito.

Por lo anterior se considera, para su entendimiento, necesario describir extensamente esta variable del presente trabajo de investigación.

La organización operativa del Estado, la Administración Pública, es necesario considerarla en su integridad, a efectos de tener una cabal idea del ámbito en el cual se realiza la gestión de intereses, segunda variable general del presente trabajo.

Por ello, se estudia en esta parte el diseño del Estado peruano, desde su perspectiva operativa: el denominado sector público.

##### **1.1. Diseño de la estructura del estado peruano. El Sector Público.**

Los principios que rigen la organización y funcionamiento del Estado peruano se encuentran precisados en la Constitución Política de 1993.

Se establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la *separación de poderes*. El poder del Estado emana del pueblo, *quienes lo ejercen* lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. Ninguna persona,

organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición. Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes. La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional. *Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas.*

Bajo la guía de los principios jurídicos mencionados y desarrollando el principio de separación de poderes se establece una estructura básica del poder estatal: los tres poderes clásicos (Poder legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial) y los Órganos Constitucionales Autónomos. *Sobre esta base se estructurará la totalidad del sector público nacional.* En tal sentido se desarrollará la estructura de cada uno de los poderes y órganos mencionados.

### **1.1.1. EL PODER LEGISLATIVO**

El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de *Cámara única*. El número de congresistas es de ciento veinte. Al respecto se viene discutiendo en el Parlamento la insuficiencia de la representación nacional y la necesidad de incrementar su número, considerando que existen regiones no representadas como es la Región Lima – Provincias. El Congreso se elige en forma directa por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley, el proceso de conformación del nuevo Congreso comprende desde la difusión oficial de los resultados electorales hasta el acto de instalación del Congreso. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso. La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos. La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas

---

<sup>9</sup> La información sobre la Administración Pública Peruana referida a estructura orgánica, funciones, etc.

de funcionamiento del Congreso. El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El Congreso *elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley*; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Mediante *leyes orgánicas* se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley, para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Reglamento del Congreso tiene fuerza de ley y precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios.

El Congreso de la República es el órgano representativo de la nación, encargado de realizar las *funciones legislativas*, de *control político* y las *demás que establece la Constitución del Estado*.

Son *funciones especiales* del Congreso designar al Contralor General de la República, *elegir* al Defensor del Pueblo, así como a los miembros del Tribunal Constitucional, al Directorio del Banco Central de Reserva y ratificar al Presidente del

Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca y Seguros. Le corresponde también la remoción en los casos previstos en la Constitución. Las funciones mencionadas determinan la existencia de procedimientos denominados en la misma forma.

Son obligaciones de los congresistas, entre otras, mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales, con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. *Lo anterior, según se establece en el Reglamento del Congreso, no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo*

En la organización del Congreso se distingue entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas que se denominará *organización parlamentaria* y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará *servicio parlamentario*.

La *Comisión Permanente* tiene un régimen de organización especial. También lo tiene el *Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso*, el mismo que se rige por su Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente.

#### Organización Parlamentaria

La organización parlamentaria del Congreso tiene los siguientes órganos:

a) El Pleno. Es la máxima asamblea deliberativa del Congreso. Lo integran todos los Congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y procedimiento que establecen la Constitución y el presente Reglamento. En el se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén la normas constitucionales, legales y reglamentarias.

b) El Consejo Directivo. Está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominarán Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo. A cada Directivo-Portavoz titular corresponderá un suplente elegido por cada Grupo Parlamentario. En la conformación del Consejo Directivo se cuidará procurando guardar similar proporcionalidad a la que exista entre los Grupos Parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso.

c) La Presidencia

d) La Mesa Directiva. La Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes.

e) Las Comisiones, que pueden ser *ordinarias* (22 por lo menos *teniendo en cuenta la Estructura del Estado*), *de investigación, especiales y de ética parlamentaria*. Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas. El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del periodo anual de sesiones en el mes de julio, con excepción de la Comisión de Inteligencia que se elige por todo el periodo parlamentario.

## Servicio Parlamentario

El servicio parlamentario del Congreso cuenta con la organización que reconoce el *Estatuto del Servicio Parlamentario*, el mismo en el que se define los órganos, competencias y titulares de la estructura orgánica, así como los términos, condiciones y límites del régimen y la relación laboral del personal y de los cuerpos especializados que atienden y apoyan las funciones parlamentarias de la representación nacional. El Estatuto del Servicio Parlamentario es aprobado por el Pleno del Congreso.

## La Comisión Permanente

El Congreso, a través de la Comisión Permanente, designa y remueve al Contralor General de la República y ratifica la designación del Presidente del Banco Central de Reserva, a quien puede remover, y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y con aprobación del Pleno elige al Defensor del Pueblo, observando las condiciones señaladas en la Constitución Política y las leyes orgánicas de las respectivas instituciones públicas, así como el procedimiento determinado en los reglamentos especiales que apruebe el Congreso. En todos los casos, se expide resolución legislativa.

### **1.1.2. EL PODER JUDICIAL**

La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus *órganos jerárquicos* con arreglo a la Constitución y a las leyes.

Son principios y derechos de la función jurisdiccional: La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, no existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, *ninguna autoridad* puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones, tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución; estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del

Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. La pluralidad de la instancia. La obligación del Poder Ejecutivo de prestar la colaboración que en los procesos le sea requerida. La prohibición de ejercer función judicial por quien no ha sido nombrado en la forma prevista por la Constitución o la ley; los órganos jurisdiccionales no pueden darle posesión del cargo, bajo responsabilidad.

Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173.

No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.

### Órganos Jurisdiccionales

El Poder Judicial está integrado por *órganos jurisdiccionales* que administran justicia en nombre de la Nación, y por *órganos que ejercen su gobierno y administración*.

Los *órganos jurisdiccionales* son:

- La Corte Suprema de Justicia de la República;
- Las Cortes Superiores de Justicia, en los respectivos Distritos Judiciales;
- Los Juzgados Especializados y Mixtos, en las Provincias respectivas;
- Los Juzgados de Paz Letrados, en la ciudad o población de su sede; y,
- Los Juzgados de Paz.

El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.

El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso.

La función jurisdiccional es incompatible con cualquiera otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria fuera del horario de trabajo. Los jueces sólo perciben las remuneraciones que les asignan el Presupuesto y las provenientes de la enseñanza o de otras tareas expresamente previstas por la ley.

Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

#### Órganos de Dirección del Poder Judicial

La dirección del Poder Judicial corresponde al *Presidente de la Corte Suprema*, al *Consejo Ejecutivo* y a la *Sala Plena de la Corte Suprema*. El *Consejo Ejecutivo* contará con una *Gerencia General* para el ejercicio de las funciones que le son propias. Ejercen sus funciones y atribuciones en todo el territorio nacional, de acuerdo a Ley y Reglamentos. En los Distritos Judiciales la dirección corresponde al Presidente de la Corte Superior, al Consejo Ejecutivo Distrital y a la Sala Plena de dicha Corte, en donde lo hubiere. Ejercen además la dirección las Juntas de Jueces Especializados o Mixtos en las provincias de su competencia, siempre que no sean sede de Corte.

#### Gerencia General – Funciones – Estructura

La Gerencia General es el órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial que tiene a su cargo las funciones de ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial.



La Gerencia General depende del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y está a cargo del Gerente General, el cual tiene un mandato igual al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Su cargo tiene la condición de funcionario de confianza. El Gerente General asiste a las sesiones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial con voz, pero sin voto, y actúa como Secretario de este órgano.

La Gerencia General está integrada por una Gerencia de Administración y Finanzas, una Gerencia de Informática y una Gerencia de Personal y Escalafón Judicial. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial podrá crear otras Gerencias, distintas a las antes señaladas, que dependan de la Gerencia General, así como Subgerencias, en consideración a las necesidades del Poder Judicial.

#### Órganos de Control y Apoyo

La *Oficina de Control de la Magistratura* es el órgano que tiene por función investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los Magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial. Esta facultad no excluye la evaluación permanente que deben ejercer los órganos jurisdiccionales al conocer de los procesos en grado.

La gestión administrativa, económica y financiera del Poder Judicial está sometida al Control de la *Oficina de Inspectoría General*, de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control. La Oficina de Inspectoría General del Poder Judicial es dirigida por un Auditor General o Contador Público Colegiado, designado por el Consejo Ejecutivo de dicho Poder. Está integrada por el personal de auditores necesarios para el cumplimiento de sus fines. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial no puede remover, cesar o destituir al Jefe de la Oficina de Inspectoría General, sin que la Contraloría General de la República haya emitido su pronunciamiento sobre el particular. La Oficina de Inspectoría General del Poder Judicial está constituida por una Oficina Central con sede en Lima, cuya competencia abarca todo el territorio de la República. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial puede crear Oficinas descentralizadas de Inspectoría, que abarcan uno o más Distritos Judiciales, fijando su ámbito de competencia así como sus facultades de sanción. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial formula y aprueba los Reglamentos de Organización y Funciones de

la Oficina de Control de la Magistratura y de la Oficina de Inspectoría General del Poder Judicial.

El *Centro de Investigaciones Judiciales* es el órgano de apoyo del Poder Judicial y depende del Consejo Ejecutivo. Este último dicta y aprueba sus Estatutos y Reglamento de Organización y Funciones, y asegura los recursos necesarios para su funcionamiento. El Centro de Investigaciones Judiciales está a cargo de un Director designado a tiempo completo, previa evaluación, por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Para ser designado Director del Centro de Investigaciones Judiciales se requieren las mismas cualidades que para ser Vocal Superior, pudiendo admitirse en defecto del título de Abogado el de otra disciplina afín. Cuenta con un *Consejo Consultivo* presidido por un Vocal Consejero de la Corte Suprema designado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y conformado por un Vocal de la Corte Superior, un Juez Especializado o Mixto y un Juez de Paz Letrado, igualmente designados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. El Director debe presentar anualmente ante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial una Memoria en la que conste la labor realizada así como los planes y proyectos en ejecución y a futuro.

*La carrera auxiliar jurisdiccional comprende los siguientes grados:*

- Secretarios y Relatores de Salas de la Corte Suprema;
- Secretarios y Relatores de Salas de las Cortes Superiores
- Secretarios de Juzgados Especializados o Mixtos y de Paz Letrados
- Oficiales Auxiliares de Justicia

La *Academia de la Magistratura*, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha Academia.

### 1.1.3. EL PODER EJECUTIVO<sup>10</sup>

El Poder ejecutivo está integrado por:

- La Presidencia de la República
- El Consejo de Ministros
- La Presidencia del Consejo de Ministros
- Los Ministerios
- Entidades Públicas del Poder Ejecutivo

#### a) Presidencia de la República

El *Presidente* de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación. El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. En caso de impedimento temporal o permanente, asume sus funciones el Primer Vicepresidente, en defecto de éste, el Segundo Vicepresidente y por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones. Corresponde al Presidente de la República dirigir la política general del Gobierno (políticas nacionales y sectoriales), administrar la hacienda pública y ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan. *Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.* Al respecto la nueva LOPE diferencia las funciones del Presidente de la República como Jefe de Estado y como Jefe del Poder Ejecutivo.

El Presidente de la República expide decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos, y resoluciones supremas. Los *decretos legislativos* son normas con rango de ley que emanan de autorización expresa y facultad delegada por el Congreso, y deben sujetarse a la materia y dictarse dentro del término que especifica la ley autoritativa correspondiente, son refrendados por el o los Ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda. *Decretos de urgencia* son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y

---

<sup>10</sup> En el desarrollo de presente trabajo y cuando ya se había tratado este apartado del trabajo se dictó la Ley orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158 publicada el 20.12.2007. Este trabajo considera la organización del poder administrador del Estado desde la nueva perspectiva de la ley mencionada pero considerando la estructura básica aún regulada por las otras normas pertinentes.

financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se sustentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido. Los *decretos supremos* son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no de la aprobación del Consejo de Ministros según disponga la ley. En uno y otro caso son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Entran en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano" salvo disposición expresa. Las *Resoluciones Supremas* son decisiones de carácter específico, rubricadas por el Presidente de la República y refrendadas por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Sin notificadas de conformidad con la ley del procedimiento administrativo general y/o se publican en los casos que lo disponga la ley. Cuando corresponda su publicación, por ser de naturaleza normativa, son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria que postergue su vigencia en todo o en parte.

#### **a) DESPACHO PRESIDENCIAL**

El Despacho Presidencial es responsable de la asistencia técnica y administrativa de la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus competencias y funciones. El nombramiento del *Secretario General de la Presidencia de la República* se efectúa con arreglo a ley. La nueva LOPE se remite al ROF para determinar las funciones generales y estructura orgánica y sus relaciones, es aprobado por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

En tanto la norma anterior se dicte, integran el Despacho del Presidente de la República, que constituye un programa presupuestal del Pliego Presidencia del Consejo de Ministros, y le dan apoyo y asesoramiento:

La Casa Militar, tiene a su cargo la seguridad personal del Presidente de la República y la coordinación y sus entrevistas relativas a asuntos castrenses. Asimismo, se encarga de la administración y seguridad de la Casa de Gobierno. Es dirigida por un Oficial General o Almirante de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República.

*La Secretaría General de la Presidencia de la República*, tiene a su cargo el procesamiento de la correspondencia oficial que dirige y recibe el Jefe del Estado e igualmente la de carácter privado que él le encomiende; y, bajo su dirección, elabora la Agenda Presidencial y canaliza las audiencias solicitadas al Jefe del Estado. Actúa de enlace con las Secretarías del Senado y de la Cámara de Diputados y con sus Oficialías Mayores; y, en su caso, con la de la Comisión Permanente, así como con los distintos Despachos Ministeriales.

*La Secretaría del Consejo de Ministros*, tiene a su cargo, bajo la dirección del Presidente de la República y en coordinación con el Presidente del Consejo de Ministros y de los Ministros, la citación a las sesiones y la preparación de la Agenda de las reuniones de Consejo de Ministros; la redacción de las actas de dichas reuniones; la transcripción de dichas actas en el libro respectivo, luego de su aprobación por el Consejo de Ministros y el archivamiento y custodia de éstas; así como el procesamiento de toda la documentación relativa al Consejo.

*La Secretaría de Prensa*, tiene su cargo la información sobre las actividades del Presidente de la República y la difusión de los asuntos que éste le encomiende, actuando en coordinación y con el apoyo del Sistema Nacional de Comunicación Social.

*Asesores Especializados*, el Presidente de la República designará y removerá a sus Asesores, para las materias o asuntos que considere necesarios.

*La Inspectoría General*, que es la encargada de programar las actividades que le son propias de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control.

## **b) EL CONSEJO DE MINISTROS**

La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al *Consejo de Ministros*; y a cada *ministro* en los asuntos que competen a la cartera a su cargo. Los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros. Sus acuerdos constan en actas. *La ley determina su organización y funciones.*

## **c) LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS**

El Consejo de Ministros tiene su *Presidente*. El Presidente del Consejo de Ministros colabora con el Presidente de la República en la dirección de la política general Gobierno como responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del poder Ejecutivo. Coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado. En función de dicha política, mantiene relaciones con el Congreso de la República y con los Organismos Autónomos contemplados en la Constitución Política. Mantiene los niveles de coordinación del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Locales. Promueve la participación y concertación social y económica en la gestión de Gobierno. El Presidente del Consejo de Ministros debe ser titular de un Ministerio. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones.

Las siguientes Comisiones Permanentes de Coordinación, igualmente reguladas por la nueva LOPE, actúan bajo la conducción del Presidente del Consejo de Ministros:

- Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros.
- Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.

Dichas Comisiones de Coordinación estarán integradas por los Ministros de los Sectores involucrados y coordinarán la política a seguir en los asuntos que les corresponda. Con acuerdo del Consejo de Ministros podrán crearse otras Comisiones de Coordinación para determinados asuntos específicos. Su conformación, así como su presidencia, serán señaladas en el Decreto Supremo de creación.

Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta.

El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros.

La secretaría General de la PCM es la autoridad administrativa inmediata al Presidente del Consejo de Ministros y tiene las funciones y atribuciones de Viceministro.

#### **d) LOS MINISTERIOS**

El Presidente de la República nombra y remueve a los ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo de Ministros.

Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa. Los ministros no pueden ser *gestores de intereses propios o de terceros* ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.

Los Ministerios son los organismos administrativos del Poder Ejecutivo que formulan, en coordinación con los Gobiernos Regionales, las políticas sectoriales de su competencia. Les corresponde dictar las normas sectoriales de alcance nacional en los asuntos de su competencia, y prestar, a través de los organismos públicos descentralizados que se reservan expresamente al nivel central de Gobierno, bienes y servicios sectoriales; así como supervisar y evaluar la ejecución de las políticas sectoriales. Tienen a su cargo la supervisión y control de las instituciones públicas descentralizadas que conforman el Sector correspondiente. Asimismo ejecutan las acciones e inversiones en los casos que le son reservados al Gobierno Nacional. Bajo la dirección del Presidente de la República y la coordinación del Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros ejecutan las funciones correspondientes a sus respectivos Sectores.

Los ministerios son creados, fusionados, o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

*Los ministerios son los siguientes:*

- **Ministerio de Economía y Finanzas**, planea, dirige y controla los asuntos relativos a la política fiscal, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, comercio exterior y las políticas de la actividad empresarial financiera del Estado; así como armonizar la actividad económica. Asimismo, a través de los órganos u organismos correspondientes, administra la ejecución de políticas aduanera y de tributación nacional, así como los que por Ley expresa se le encargue administrar.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores**, ejerce la representación del Estado en el ámbito internacional a través de su servicio exterior. Protege y promueve los derechos e intereses permanentes del Estado, de sus nacionales ante la Comunidad Internacional y de los peruanos radicados en el exterior. Diseña la política exterior y asegura su gestión coordinada y coherente de conformidad con las directivas del Presidente de la República y la política general del Estado. Formaliza la relación del Estado con otros Estados y con organismos internacionales. Negocia y suscribe Tratados, además de otros instrumentos internacionales y vela por su cumplimiento, en coordinación con los sectores correspondientes. Apoya la promoción comercial, turística, cultural, de inversiones y de imagen del Perú en el exterior.
- **Ministerio de Defensa**, corresponde al Ministerio de Defensa desempeñarse como organismo de planeamiento y coordinación del Sistema de Defensa Nacional; formular, ejecutar y supervisar la política de Defensa Nacional en el Campo Militar; y asegurar la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico y social y en la defensa civil.
- **Ministerio de Justicia**, promueve una eficiente y pronta administración de justicia, constituyendo el nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, el



Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público. Asegura una adecuada política de readaptación social en los establecimientos penitenciarios. Coordina la colaboración del Poder Ejecutivo con la Iglesia Católica, así como con otras confesiones. Formula y evalúa la política registral, archivística, de bienestar familiar y de rehabilitación social; y supervisa su cumplimiento.

- **Ministerio del Interior**, tiene a su cargo las actividades relativas a gobierno interior, seguridad interna, orden público y movimiento migratorio. Su acción se ejerce mediante la Policía Nacional y demás órganos que lo constituyen, cuyo funcionamiento dirige, supervigila y controla. La Policía Nacional y la Sanidad de las Fuerzas Policiales se rigen, además, por sus leyes de organización y funciones y disposiciones especiales.
- **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, diseña y promueve las políticas activas de empleo a fin de obtener un mejoramiento en su calidad y cantidad; desarrolla mecanismos que aseguren la productividad y empleabilidad de la fuerza laboral; fomenta el diálogo social; y diseña, propone y supervisa el cumplimiento de las normas y leyes laborales.
- **Ministerio de la Producción**, formula, aprueba y supervisa las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas comenzando en los sectores industria y pesquería, promoviendo su competitividad y el incremento de la producción así como el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente. A tal efecto dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento.
- **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo**, define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y la de turismo. Tiene la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y los demás sectores del gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, está encargado de la regulación del comercio exterior. El Titular del sector dirige las

negociaciones comerciales internacionales del Estado, y está facultado para suscribir convenios en el marco de su competencia. En materia de turismo promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía.

- **Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social**, diseña, propone y ejecuta la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas.
- **Ministerio de Salud**, corresponde al Ministerio de Salud formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia de salud y supervisa su cumplimiento. Norma las actividades de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación y ejecuta las correspondientes al cuarto nivel de atención.
- **Ministerio de Educación**, formula y evalúa las políticas de alcance nacional en materia de educación, cultura, recreación y deportes y supervisa su cumplimiento. En coordinación con los Gobiernos Regionales, formula los planes y programas que le corresponde en las materias de su competencia.
- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones**, integra interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento territorial vinculando las áreas de recursos, producción, mercados y centros poblados, a través de la regulación, promoción, ejecución y supervisión de la infraestructura de transportes y comunicaciones.
- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento regula y ejecuta las políticas en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.

- **Ministerio de Energía y Minas**, corresponde al Ministerio de Energía y Minas formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia energética, minera, y de preservación del ambiente y control de la contaminación como efecto del desarrollo de estas actividades, y supervisar su cumplimiento.
- **Ministerio de Agricultura**, corresponde al Ministerio de Agricultura, formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia de reforma agraria; de incremento del área de uso agropecuario y forestal; de conservación y racional utilización de los recursos aguas, suelos, forestales y de fauna silvestre, de producción y comercialización de productos agrícolas pecuarios, forestales y de fauna silvestre, y de desarrollo agroindustrial y supervisar su cumplimiento. En coordinación con los Gobierno Regionales, formula los planes y programas que le corresponde en las materias de su competencia.

## **ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS MINISTERIOS**

Los Ministerios tienen la siguiente estructura orgánica:

- *Alta Dirección.* Conformada por el Ministro, Viceministros y Secretario General. Cuenta con un gabinete de asesoramiento especializado para la conducción estratégica de las políticas a su cargo y uno para la coordinación con el Poder Legislativo.
- *Órganos de Control Institucional.* Encargados del control gubernamental conforme a la ley de la materia.
- *Órganos de Administración Interna.* Encargados de la planificación, asesoría y apoyo a las funciones sustantivas de la entidad.
- *Órganos de Línea.* Órganos técnicos normativos encargados de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad. Están agrupados en Direcciones Generales. Los responsables de los Órganos de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros tienen el nivel de secretaría General

Todos los cargos mencionados seguidamente son de confianza. Lo son también los cargos inmediato inferior al de Director General.

## **ALTA DIRECCIÓN**

*El Ministro* es responsable político de la conducción de su sector o sectores del Poder Ejecutivo. Orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno. Dirigen el proceso del planeamiento estratégico sectorial. Aprueba la propuesta de presupuesto de las entidades de su sector. Expide Resoluciones Supremas y Ministeriales.

*El Vice-Ministro* es la autoridad inmediata al Ministro. Formulan, coordinan, ejecutan y supervisan la política de desarrollo sectorial bajo su competencia, de conformidad con la respectiva política sectorial. Coordinan, orientan y supervisan las actividades que cumplen los órganos del Ministerio y demás entidades de su sector conforme a su ROF. Expiden resoluciones viceministeriales en el ámbito de su competencia. Para la coordinación de temas multisectoriales, los viceministros, convocados y bajo la dirección del secretario General de la PCM, forman la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV).

La *Secretaría General* asiste y asesora al Ministro en los sistemas de administración de la entidad, pudiendo asumir por delegación expresa del Ministro las materias que correspondan a este y que no sean privativas de su función de Ministro de estado. Esta encargado de supervisar la actualización permanente del portal de transparencia de su respectivo Ministerio.

## **e) ENTIDADES PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO**

Organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional y están adscritos a un Ministerio.

Los Organismos Públicos son de dos tipos: *Organismos Públicos Ejecutores* y *Organismos Públicos Especializados*. Su creación y disolución se realiza por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. La reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Organismos Públicos Ejecutores ejercen funciones de ámbito nacional y están dirigidos por un jefe cuyo cargo es de confianza.

Los Organismos Públicos Especializados son de dos clases: Organismo Reguladores, adscritos a la PCM y sus miembros son designados por concurso público, y Organismos Técnicos Especializados.

También se regula en la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) lo relativo a Comisiones (Sectoriales y Multisectoriales), Programas y Proyectos Especiales , Entidades Administradoras de Fondos Intangibles de la Seguridad Social y a las Empresas de propiedad del Estado.

## **1.1.4. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

### **1.1.4.1 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución, interpreta y controla la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa, puede, por acuerdo mayoritario de sus miembros, tener sesiones descentralizadas en cualquier otro lugar de la República. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años. Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata. Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación. Los Magistrados del Tribunal no están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucciones de ninguna autoridad. Gozan de inviolabilidad. No responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. También gozan de inmunidad. No pueden ser detenidos ni procesados sin autorización del pleno del Tribunal, salvo flagrante delito. Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte.

*Corresponde al Tribunal Constitucional*

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad
2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento
3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme

El Tribunal puede dictar reglamentos para su propio funcionamiento, así como sobre el régimen de trabajo de su personal y servidores dentro del ámbito de su ley orgánica. Dichos reglamentos, una vez aprobados por el pleno del Tribunal y autorizados por su Presidente, se publican en el Diario Oficial El Peruano.

En ningún caso se puede promover contienda de competencia o de atribuciones al Tribunal respecto de los asuntos que le son propios de acuerdo con la Constitución y a su ley orgánica. El Tribunal resuelve de oficio su falta de competencia o de atribuciones.

La estructura orgánica del Tribunal Constitucional es la siguiente:

ALTA DIRECCIÓN

Pleno del Tribunal Constitucional

Presidencia

Secretaría General

ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL

Oficina de Control Institucional

ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO

Oficina de Asesoría Legal

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

ÓRGANOS DE APOYO

Dirección General de Administración

Oficina de Personal

Oficina de Contabilidad y Tesorería

Oficina de Abastecimiento

Oficina de Imagen Institucional

Oficina de Sistemas

ÓRGANOS DE LINEA

Gabinete de Asesores Jurisdiccionales

Secretaría Relatoría

ÓRGANO ACADÉMICO Y DE INVESTIGACIÓN

Centro de Estudios Constitucionales

#### 1.1.4.2. CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la *selección y el nombramiento* de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular. La sede del Consejo Nacional de la Magistratura es la ciudad de Lima. Excepcionalmente y con acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros puede sesionar en cualquier otro lugar de la República.

*Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:*

- Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.
- Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.
- Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.
- Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley.
- Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.
- Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial. Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años. Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo lo previsto en el inciso 4 del artículo 147. El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades. Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del



Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

*Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:*

- Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. Los Jueces de Paz provienen de elección popular. Dicha elección, sus requisitos, el desempeño jurisdiccional, la capacitación y la duración en sus cargos son normados por ley. La ley puede establecer la elección de los jueces de primera instancia y determinar los mecanismos pertinentes
- Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias
- Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable.
- Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita. Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga.

El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica.

Para el cumplimiento de sus fines, objetivos, atribuciones y funciones, el Consejo Nacional de la Magistratura cuenta con la Estructura Organizativa siguiente:

ALTA DIRECCIÓN  
Pleno del Consejo  
Presidencia  
Secretaría General

- Oficina de Registro Nacional de Jueces y Fiscales

- Oficina de Trámite Documentario y Archivo

Gabinete de Asesoría Técnica

#### COMISIONES PERMANENTES

- Comisión Permanente de Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales.

- Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de Jueces y Fiscales.

- Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios de Jueces y Fiscales.

- Comisión Permanente de Cultura y Relaciones Internacionales

- Comisiones Especiales.

#### ÓRGANO DE CONTROL

Oficina de Auditoría Interna.

#### ÓRGANO DE DEFENSA JUDICIAL

Procuraduría Pública

#### ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO

Oficina de Asuntos Legales

Oficina de Planificación

#### ÓRGANOS DE APOYO

Oficina de Administración

#### ÓRGANOS DE LINEA

Gerencia de Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales

Gerencia de Evaluación y Ratificación de Jueces y Fiscales

Gerencia de Procesos Disciplinarios de Jueces y Fiscales

Gerencia de Cultura y Relaciones Internacionales

### **1.1.4.3. MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros Poder Judicial en su respectiva categoría. El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos.

Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso.

*Corresponde al Ministerio Público*

- Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho
- Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
- Representar en los procesos judiciales a la sociedad
- Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
- Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
- Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
- Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

Son órganos del Ministerio Público:

- El Fiscal de la Nación, los Fiscales Supremos, los Fiscales Superiores, los Fiscales Provinciales.

También lo son: Los Fiscales Adjuntos y las Juntas de Fiscales.

#### **1.1.4.4. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere. El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso.

Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y *supervisar el cumplimiento de los*

*deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.*

Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica

El *Defensor del Pueblo* es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas. Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado. El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos. El Defensor del Pueblo presenta informe al Congreso una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

#### ESTRUCTURA ORGÁNICA

La estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo es la siguiente (ROF):

##### CÓDIGO 01: ÓRGANOS DE ALTA DIRECCIÓN

01.1 Defensora del Pueblo

01.2 Gabinete

01.3 Primera Adjuntía

##### CÓDIGO 02: ÓRGANO CONSULTIVO

##### CÓDIGO 03: ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL

03.1 Oficina de Control Institucional

##### CÓDIGO 04: ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO

04.1 Oficina de Asesoría Jurídica

04.2 Oficina de Desarrollo Estratégico, Cooperación Internacional e Inversiones

04.3 Oficina de Planificación y Presupuesto

04.4 Unidad de Conflictos Sociales

##### CÓDIGO 05: ÓRGANOS DE APOYO

05.1 Oficina de Administración y Finanzas

05.2 Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional

05.3 Oficina de Gestión de Recursos Humanos

05.4 Oficina de Información, Sistemas y Estadística

##### CÓDIGO 06: ÓRGANOS DE LÍNEA

06.1 Adjuntías

06.2 Dirección de Promoción y Coordinación Territorial

CODIGO 07: ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

07.1 Oficinas Defensoriales

### **1.1.5. EL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL**

El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La dirección, la preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional se realizan a través de un sistema cuya organización y cuyas funciones determina la ley. El Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional. La ley determina los alcances y procedimientos de la movilización para los efectos de la defensa nacional.

La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley.

Las *Fuerzas Armadas* están constituidas por el *Ejército*, la *Marina de Guerra* y la *Fuerza Aérea*. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137º de la Constitución.

La *Policía Nacional* tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

*El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.* Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional. El número de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se fija anualmente por el Poder Ejecutivo. Los ascensos se confieren de conformidad con la ley. El Presidente de la República otorga

los ascensos de los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y de los generales de la Policía Nacional, según propuesta del instituto correspondiente. Los recursos correspondientes son aprobados en la Ley de Presupuesto. La ley asigna los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Tales fondos deben ser dedicados exclusivamente a fines institucionales, bajo el control de la autoridad señalada por la ley.

La organización, las funciones, las especialidades, la preparación, el empleo y la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se regulan por sus leyes y reglamentos.

#### **1.1.6. EL SISTEMA ELECTORAL**

El sistema electoral tiene por *finalidad* asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.

Tiene por *funciones* básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.

El *sistema electoral* está conformado por el *Jurado Nacional de Elecciones*; la *Oficina Nacional de Procesos Electorales*; y el *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil*. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

##### **1.1.6.1. JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público encargado de administrar justicia en materia electoral; de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de los

procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares y de la elaboración de los padrones electorales; de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas; entre otras atribuciones contempladas en la Constitución y las leyes. Es fin supremo del Jurado Nacional de Elecciones velar por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales. El Jurado Nacional de Elecciones tiene su domicilio legal y sede central en la capital de la República

La máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco miembros:

- Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.
- Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.
- Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
- Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
- Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

Los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta. Son elegidos por un período de cuatro años. Pueden ser reelegidos. La ley establece la forma de renovación alternada cada dos años. El cargo es remunerado y de tiempo completo. Es incompatible con cualquiera otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial.

No pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en

las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro años anteriores a su postulación.

Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

- Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
- Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
- Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
- Administrar justicia en materia electoral.
- Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
- Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.

## ESTRUCTURA ORGÁNICA

Los niveles jerárquicos de la estructura orgánica del Jurado Nacional de Elecciones es la siguiente:

- 1er. Nivel Pleno del JNE  
Presidencia del JNE
- 2do. Nivel Secretaría General
- 3er. Nivel Gerencia



4to. Nivel    Oficina

5to. Nivel    División

#### **1.1.6.2. OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES**

Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala. La Oficina Nacional de Procesos Electorales tiene su domicilio legal y sede central en la capital de la República. El Presupuesto ordinario de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es presentado por el Jurado Nacional de Elecciones al Poder Ejecutivo como un programa separado dentro del pliego correspondiente al Sistema Electoral. El Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustenta el presupuesto ante dicha instancia y ante el Congreso de la República. El Presupuesto de la Oficina Nacional de Procesos Electorales deberá contemplar la ejecución de todos los procesos electorales con calendario fijo, según la Constitución Política del Perú. En el presupuesto deberá estar claramente diferenciado cada proceso electoral. En el caso de ser convocado un proceso electoral especial, la Oficina Nacional de Procesos Electorales deberá remitir al Jurado Nacional de Elecciones el presupuesto requerido. El Jurado Nacional de Elecciones deberá presentarlo ante el Poder Ejecutivo dentro del plazo de siete (7) días calendario de la convocatoria. Los presupuestos destinados a la ejecución de procesos electorales, referidos anteriormente, estarán dedicados exclusivamente al proceso electoral de la convocatoria y, por excepción, podrá ser dispensado del cumplimiento de las normas presupuestales vigentes. Su ejecución estará a cargo del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. La titularidad del Pliego Presupuestal del Sistema Electoral es ejercida colegiadamente por el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con las atribuciones y responsabilidades de ley, sin perjuicio de las que le corresponda como jefe de programa presupuestal.

El *Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales* es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. El ejercicio del cargo de Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es incompatible con cualquier otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial. El cargo de Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es irrenunciable durante el proceso electoral de referéndum u otro tipo de consulta popular, salvo que sobrevenga impedimento debidamente fundamentado. El ejercicio del cargo de Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es a tiempo completo y de dedicación exclusiva. Su remuneración no excederá la de un Vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República. El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales deberá contar con experiencia probada en administración e informática. El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es responsable de normar, coordinar y desarrollar el funcionamiento y la organización de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Se encarga de crear o desactivar oficinas, nombrar o destituir personal, según las leyes y la normatividad vigentes.

La Estructura Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales está conformada por *Órganos Permanentes* y *Órganos Temporales*.

### **1.1.6.3. REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)**

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Con tal fin desarrollará técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene su domicilio legal y sede central en la capital de la República. Podrá establecer, trasladar o desactivar oficinas registrales en diversas áreas del territorio nacional. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene

actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Ejerce las demás funciones que la ley señala.

El *Presupuesto* del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es presentado por el Jurado Nacional de Elecciones al Poder Ejecutivo como un programa separado dentro del pliego correspondiente al Sistema Electoral. El Jurado Nacional de Elecciones sustenta el presupuesto ante dicha instancia y ante el Congreso de la República. La titularidad del pliego presupuestal del Sistema Electoral es ejercida colegiadamente por el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, con las atribuciones y responsabilidades de ley, sin perjuicio de las que le corresponda como Jefe de Programa Presupuestal. Según el Art. 6° de la Ley N° 26533, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones ejerce la titularidad del pliego de este Órgano Electoral; el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ejerce la titularidad del pliego de esta Oficina; y la titularidad del pliego del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil se ejerce por su Jefe.

El *Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura, en base a una terna propuesta por el Comité Consultivo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, por un período renovable de cuatro (4) años, conforme al artículo 183 de la Constitución Política del Perú. El desempeño del cargo es incompatible con cualquier otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial. Están impedidos de ser nombrados Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los candidatos a cargo de elección popular, los candidatos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en las organizaciones políticas o que los han desempeñado en los cuatro (4) años anteriores a su postulación. La renovación en el cargo del Jefe del Registro

Nacional de Identificación y Estado Civil se efectuará previa ratificación por el Consejo Nacional de la Magistratura. En caso de que el titular no sea ratificado, no podrá postular nuevamente para acceder al cargo.

La *estructura Orgánica* del RENIEC ha sido establecida por la Resolución Jefatural N° 095 -2008-JNAC/RENIEC de fecha 21 de febrero del 2008, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

#### **1.1.7. Banco Central de Reserva**

El Banco Central es persona jurídica de derecho público. Tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica. La finalidad del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria. Sus funciones son: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, y las demás funciones que señala su ley orgánica. El Banco informa al país, exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio. El Banco está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su Ley Orgánica. Las disposiciones que emita el Banco en el ejercicio de sus funciones son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Sistema Financiero, así como para las demás personas naturales y jurídicas cuando corresponda. Las disposiciones de carácter general que al amparo de la presente ley establece el Banco se denominan Circulares y son publicadas en el Diario Oficial. El Banco tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima y puede establecer sucursales, agencias u otras oficinas en los lugares de la República donde lo juzgue conveniente.

El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular algunos. El Congreso puede removerlos por falta grave. En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.

### **1.1.8. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP**

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley. El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.

### **1.1.9. Universidades**

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley. Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo

e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.

Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.

La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios.

Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta.

Existen al respecto como ente de coordinación del sistema universitario la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) organismo público constituido por los Rectores de las Universidades públicas y privadas, con la finalidad de estudiar, coordinar y orientar la actividad universitaria del país, buscar el fortalecimiento económico y académico de las universidades y el cumplimiento de su responsabilidad para con la comunidad nacional; asimismo, la CONAFU como organismo encargado de evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las nuevas universidades públicas y privadas, cualquiera que sea su régimen legal (Ley N° 26439 o el D. L. N° 882).

#### **1.1.10. Colegios Profesionales**

Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria. Al respecto el Código Civil establece que la existencia, capacidad, régimen, derechos, obligaciones y fines de la persona jurídica, se determinan por las disposiciones del dicho Código o de las leyes respectivas. *La persona jurídica de derecho público interno se rige por la ley de su creación.* Así, cada Colegio Profesional debe regular su organización y funcionamiento con arreglo a la ley de su creación.

## **1.2. Órganos de Control y Revisión de la actividad del Sector Público.**

### **El Sistema Nacional de Control**

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de Órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

El Sistema está conformado por los siguientes Órganos de control:

- a) La Contraloría General, como ente técnico rector.
- b) Todas las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de las entidades que se mencionan en el Artículo 3º de la Ley 27785, sean éstas de carácter sectorial, regional, institucional o se regulen por cualquier otro ordenamiento organizacional.
- c) Las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General y contratadas, durante un período determinado, para realizar servicios de auditoría en las entidades: económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros.

El ejercicio del control gubernamental por el Sistema en las entidades, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución. Dicha regulación permitirá la evaluación, por los órganos de control, de la gestión de las entidades y sus resultados. La Contraloría General, en su calidad de ente técnico rector, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, el cual se expresa con la presencia y accionar de los órganos a que se refiere el literal b)

precedente en cada una de las entidades públicas de los niveles central, regional y local, que ejercen su función con independencia técnica.

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. *Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.*

La Contraloría General de la República cuenta con una Sede Central ubicada en la Ciudad de Lima, y para su desempeño desconcentrado cuenta con Oficinas Regionales en las ciudades de Piura, Chiclayo, Iquitos, Moyobamba, Huancayo, Arequipa, Cusco, Huaraz, Puno, Cajamarca, Ica, Trujillo, Huánuco, Ayacucho, Abancay, Tacna y Lima; pudiendo establecer oficinas y representaciones en cualquier otro lugar si así lo requiriese. La Contraloría General de la República tiene su domicilio legal en el Jr. Camilo Carrillo N° 114, distrito de Jesús María, provincia y departamento de Lima, lugar donde funciona la Sede Central.

El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Contraloría General de la República cuenta con la Estructura Orgánica aprobada por Resolución de Contraloría General N° 052-2008-CG.

El Control en el *Gobierno Regional* está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y la ciudadanía, conforme a ley y al Reglamento del Consejo Regional. La fiscalización se ejerce con arreglo a los principios de gestión pública regional señalados en la presente Ley.

El control a nivel regional está a cargo del Órgano Regional de Control Interno, el cual depende funcional y orgánicamente de la Contraloría General de la República conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. El Órgano de Control Regional está bajo la Jefatura de un



funcionario seleccionado y nombrado por la Contraloría General de la República, mediante concurso público de méritos. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del Gobierno Regional y todos los actos y operaciones conforme a Ley. El Jefe del Órgano de Control Regional emite informes anuales al Consejo Regional acerca del ejercicio de sus funciones y del Estado del control del uso de recursos y fondos públicos. Estos informes son públicos. Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal del Gobierno Regional.

El órgano de auditoría interna en los *gobiernos locales* está bajo la jefatura de un funcionario que depende funcional y administrativamente de la Contraloría General de la República y es designado previo concurso público de méritos y cesado por la Contraloría General de la República. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del gobierno local y a todos los actos y operaciones, conforme a ley. El jefe del órgano de auditoría interna emite informes anuales al concejo municipal acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de los recursos municipales. Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal electrónico del gobierno local. En el cumplimiento de dichas funciones, el jefe del órgano de auditoría interna deberá garantizar el debido cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen el control gubernamental, establecida por la Contraloría General como Órgano Rector del Sistema Nacional de Control.

La Contraloría General de la República, cuando lo estime pertinente, podrá disponer que el órgano de control provincial o distrital apoye y/o ejecute acciones de control en otras municipalidades provinciales o distritales, de acuerdo con las normas que para tal efecto establezca.

La auditoría a los estados financieros y presupuestarios de la entidad, será efectuada anualmente, de acuerdo a lo establecido por la Contraloría General de la República.

La prestación de los servicios públicos locales es fiscalizada por el concejo municipal conforme a sus atribuciones y por los vecinos conforme a la presente ley.

### **1.3. El Sistema de Defensa Jurídica del Estado**

Por D. Legislativo 1068 (27.06.2008) se crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado con la finalidad de fortalecer, unificar y modernizar la defensa jurídica del Estado en el ámbito local, regional, nacional, supranacional e internacional, en sede judicial, militar, arbitral, Tribunal Constitucional, órganos administrativos e instancias de similar naturaleza, arbitrajes y conciliaciones, la que está a cargo de los Procuradores Públicos, cuyo ente rector es el Ministerio de Justicia y está representado por el Presidente del Consejo de Defensa Jurídica del Estado.

El Sistema de Defensa Jurídica del Estado es el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos, estructurados e integrados funcionalmente mediante los cuales los Procuradores Públicos ejercen la defensa jurídica del Estado.

El Ministerio de Justicia es el ente rector del Sistema y tiene las siguientes atribuciones:

- a) Establece la política general del Sistema.
- b) Formula las normas y procedimientos relacionados con la defensa jurídica del Estado.
- c) Supervisa y evalúa el cumplimiento de las políticas, normatividad y actividades de los operadores del Sistema.
- d) Orienta el desarrollo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.
- e) Desarrolla políticas que promuevan la capacitación y especialización de los operadores del Sistema.

Los operadores del Sistema son:

- 1. El Presidente del Consejo de Defensa Jurídica del Estado.
- 2. Los miembros del Consejo de Defensa Jurídica del Estado.
- 3. Los Procuradores Públicos.
- 4. El Presidente del Tribunal de Sanción.

La Defensa Jurídica del Estado se rige por los siguientes principios:

a) Legalidad: Los Procuradores Públicos y abogados del Sistema de Defensa Jurídica del Estado están sometidos a la Constitución, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico.

b) Autonomía funcional: La Defensa Jurídica del Estado se ejerce por medio de los Procuradores Públicos, quienes actúan con autonomía en el ejercicio de sus funciones, quedando obligados a cumplir los principios rectores del sistema.

c) Unidad de actuación y continuidad: Los Procuradores Públicos y demás operadores del Sistema se conducen conforme a criterios institucionales de conformidad a los objetivos, metas y lineamientos del Sistema.

d) Eficacia: La gestión se organiza para el cumplimiento oportuno de los objetivos y las metas del Sistema.

e) Eficiencia: Toda actuación de los Procuradores Públicos y demás operadores del Sistema se realiza optimizando la utilización de los recursos disponibles, procurando la innovación y el mejoramiento oportuno.

f) Capacitación y evaluación permanente: Los Procuradores Públicos serán capacitados y evaluados de acuerdo a los lineamientos establecidos por el ente rector.

g) Especialización: Se garantiza y preserva la especialización de los Procuradores Públicos.

h) Confidencialidad: Los operadores del Sistema deben guardar absoluta reserva sobre los asuntos de naturaleza confidencial a su cargo.

i) Celeridad: Los Procuradores Públicos y abogados del Sistema deben ajustar su conducta, orientada a conseguir la máxima dinámica posible del proceso o procedimiento, evitando actuaciones que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, sin que se releve el respeto al debido proceso o vulnere el

ordenamiento jurídico.

j) Ética, probidad y honestidad: La ética, probidad y honestidad son esenciales en el ejercicio de las funciones de los operadores del Sistema.

k) Responsabilidad: Los Procuradores Públicos son responsables por el ejercicio indebido de la Defensa Jurídica del Estado.

#### **1.4. La gerencia pública en el nivel del Gobierno Regional**

Los conceptos que deben tratarse en este apartado están ligados con la descentralización y la división política del territorio del país, dicho proceso constituye uno de los temas de mayor trascendencia en la política de Estado actualmente, cuya importancia y necesidad de ejecución ha sido reconocida por importantes organismos internacionales. Resulta vinculado al tema del presente trabajo.

La *descentralización* es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que posibiliten una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.

El *territorio de la República* está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, *en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local*, en los términos que establece la Constitución y las leyes pertinentes, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Las *regiones* se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas

sostenibles. El *proceso de regionalización* se inició eligiendo gobiernos en los antes denominados departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales. Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional. La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas. Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determina esos mecanismos.

Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyen para su administración económica y financiera un Pliego Presupuestal. Su finalidad esencial es fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. La misión asignada por ley es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región. El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades.

*Los principios que orientan el accionar de los Gobiernos Regionales*, vinculados con la presente investigación, se encuentran precisados en su ley. Así, se establecen: *Participación*, la gestión regional desarrolla y hace uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales. *Transparencia*, los planes, presupuestos,

objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en Internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806. *Gestión moderna y rendición de cuentas*, la Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporan a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. La Audiencia Pública será una de ellas. Los titulares de la administración pública regional son gestores de los intereses de la colectividad y están sometidos a las responsabilidades que la ley establezca.

Los Gobiernos Regionales cuentan con una estructura orgánica básica: *EL CONSEJO REGIONAL* que es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional, integrado por los Consejeros Regionales, elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años, su mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, pero revocable conforme a Ley. *LA PRESIDENCIA REGIONAL* es el órgano ejecutivo del gobierno regional, el Presidente es elegido por sufragio directo conjuntamente con un Vicepresidente por un periodo de cuatro (4) años, su mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, pero revocable conforme a Ley. *EL CONSEJO DE COORDINACIÓN REGIONAL*, órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades, integrado por los alcaldes provinciales y por los representantes de la sociedad civil.

Las funciones administrativas del Gobierno Regional son desarrolladas por las Gerencias Regionales a cargo de los Gerentes Regionales. Los Gerentes Regionales son responsables legal y administrativamente por los actos que ejecutan en el ejercicio de sus funciones y por los que suscriben junto con el Presidente Regional. Gerente General Regional es responsable administrativo del Gobierno Regional. El Gerente General Regional y los Gerentes Regionales son nombrados por el Presidente Regional. Se constituyen Gerencias Regionales de: 1. *Gerencia de Desarrollo Económico*.- Ejerce las funciones específicas regionales en los sectores industria, comercio, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos y agricultura. 2. *Gerencia de Desarrollo Social*.- Ejerce las funciones específicas

regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades. 3. *Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial*.- Ejerce las funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado. 4. *Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente*.- Atiende las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil. 5. *Gerencia de Infraestructura*.- Ejerce las funciones específicas sectoriales en materia de vialidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones y construcción y demás funciones establecidas por Ley.

La gestión de Gobierno Regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. La administración regional se ejerce bajo un sistema gerencial y se sustenta en la planificación estratégica, organización, dirección, ejecución, evaluación y control, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales. La dirección del Gobierno Regional está a cargo de la Presidencia Regional y las funciones ejecutivas y administrativas corresponden al Gerente General Regional y los Gerentes Regionales, según lo establecido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el Reglamento de Organización y Funciones que apruebe el Consejo Regional. La supervisión de los actos de administración o administrativos que ejecuten los gobiernos regionales conforme a los sistemas administrativos nacionales a cargo del gobierno nacional, se regula por las disposiciones legales del sistema correspondiente.

Las normas y disposiciones del Gobierno Regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro Gobierno Regional ni de los otros niveles de gobierno. Las normas y disposiciones de los gobiernos regionales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa. Los Gobiernos Regionales, a través de sus órganos de gobierno, dictan las normas y disposiciones siguientes:

a) El Consejo Regional: *Ordenanzas Regionales* que norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia; y, *Acuerdos del Consejo Regional* que expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.

b) La Presidencia Regional: *Decretos Regionales* que establecen normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la Administración Regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano; y, *Resoluciones Regionales* que norman asuntos de carácter administrativo, se expiden en segunda y última instancia administrativa. Los Niveles de Resoluciones son: Ejecutiva Regional, emitida por el Presidente Regional; Gerencial General Regional, emitida por el Gerente General Regional; Gerencial Regional, emitida por los Gerentes Regionales.

Los órganos internos y desconcentrados emiten Resoluciones conforme a sus funciones y nivel que señale el Reglamento respectivo.

La capital de la República no integra ninguna región. En la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. Toda mención contenida en la legislación nacional referida a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulta aplicable.

Los gobiernos regionales y locales son *fiscalizados* por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente.

Los gobiernos regionales son competentes para:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto



- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Son bienes y rentas de los gobiernos regionales:

- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
- Los tributos creados por ley a su favor.
- Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
- Los recursos asignados por concepto de canon.
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.
- Los demás que determine la ley.

### **1.5. La gerencia pública en el nivel del Gobierno Local**

Las municipalidades *provinciales* y *distritales* son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley. La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima. Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico. Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

La estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. En el

marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales.

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales. El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración.

Las *municipalidades se clasifican*, en función de su jurisdicción y régimen especial, en las siguientes:

En función de su jurisdicción:

1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.
2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.
3. La municipalidad de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.

Están sujetas a régimen especial las siguientes:

1. Metropolitana de Lima, sujeta al régimen especial que se establece en la presente ley.
2. Fronterizas, las que funcionan en las capitales de provincia y distritos ubicados en zona de frontera.

La *estructura orgánica* de las municipalidades está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía. El concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales, el concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. Los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y 5 (cinco) regidores. La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local, el alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. Son órganos de coordinación: 1. El Consejo de Coordinación Local Provincial; 2. El Consejo de Coordinación Local Distrital; 3. La Junta de Delegados Vecinales.

La *administración municipal* está integrada por los funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, que prestan servicios para la municipalidad. Corresponde a cada municipalidad organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto. La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444. Las facultades y funciones se establecen en los instrumentos de gestión y la Ley Orgánica e municipalidades.

La administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa. El gerente municipal también puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal adoptado por dos tercios del número hábil de regidores en tanto se presenten cualquiera de las causales previstas en su atribución contenida en el artículo 9 de la LOM.

La estructura orgánica municipal básica de la municipalidad comprende en el ámbito administrativo, a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto; ella está de acuerdo a su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para gasto corriente. Los demás órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local.

El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional. Las normas y disposiciones municipales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo. Ninguna autoridad puede avocarse a conocer o normar las materias que la presente ley orgánica establece como competencia exclusiva de las municipalidades.

Las autoridades políticas, administrativas y policiales, ajenas al gobierno local, tienen la obligación de reconocer y respetar la preeminencia de la autoridad municipal en los asuntos de su competencia y en todo acto o ceremonia oficial realizada dentro de su circunscripción. Dichas autoridades no pueden interferir en el cumplimiento de las normas y disposiciones municipales que se expidan con arreglo al presente sub capítulo, bajo responsabilidad.

Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo. Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa. Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las

municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia. Para efectos de la estabilización de tributos municipales, las municipalidades pueden suscribir convenios de estabilidad tributaria municipal; dentro del plazo que establece la ley. Los conflictos derivados de la ejecución de dichos convenios de estabilidad serán resueltos mediante arbitraje. Los acuerdos son decisiones, que toma el concejo, referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.

El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno señaladas en la presente ley mediante decretos de alcaldía, asimismo, por resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo. Los decretos de alcaldía establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal. Las resoluciones de alcaldía aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo.

Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas.

Los gobiernos locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal y a otras conexas en su manejo de los recursos públicos; dichas normas constituyen un elemento fundamental para la generación de confianza de la ciudadanía en el accionar del Estado, así como para alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos. Para tal efecto, se dispone que los gobiernos locales deben aprobar normas complementarias que establezcan mecanismos efectivos para la rendición de cuentas. Los gobiernos locales deben contar con portales de transparencia en Internet, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar. En los lugares en que no se cuente con presupuesto para implementar los portales de transparencia, se cumplirá con publicar periódicamente la información respectiva a través de otro medio de comunicación social.

Los alcaldes y regidores, así como los funcionarios y servidores de los gobiernos locales, están prohibidos de ejercer actividades inherentes a su cargo con el objeto de obtener ventajas de cualquier orden. Asimismo, están obligados a actuar imparcialmente y a no dar trato preferencial de naturaleza alguna a ninguna persona natural o jurídica. Los alcaldes y regidores presentarán, bajo responsabilidad, su declaración jurada de bienes y rentas, conforme a ley.

Son competentes para:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
- Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
- Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Son bienes y rentas de las municipalidades:

- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- Los tributos creados por ley a su favor.
- Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.

- Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
- Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
- Los recursos asignados por concepto de canon.
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.
- Los demás que determine la ley.

Este régimen general de las Municipalidades tiene situaciones especiales como el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana (MLM). La capital de la República tiene régimen especial de conformidad con el artículo 198 de la Constitución. Dicho régimen especial otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198 de la Constitución y el artículo 33 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional. La capital de la República es sede de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la que ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales. En casos de discrepancias generadas por el fenómeno de conurbación provincial, la decisión final corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Son órganos de la Municipalidad Metropolitana de Lima:

1. El Concejo Metropolitano;
2. La Alcaldía Metropolitana; y
3. La Asamblea Metropolitana de Lima.

Son órganos de asesoramiento:

1. La Junta de Planeamiento;
2. La Junta de Cooperación Metropolitana; y
3. Las Comisiones Especiales de Asesoramiento.

La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima. Se rigen por las disposiciones establecidas para las



municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana.

## **1.6. La gerencia pública en el Perú – Análisis del marco normativo general**

### **1.6.1. Marco constitucional**

La Constitución expresa elementos esenciales de la vida social de un país. La organización del Estado, sus actividades y el gobierno forman parte de su contenido. Como documento político jurídico expresa un modelo político determinado en su articulado. Este modelo es, precisamente, lo que caracteriza y define a una Constitución.

En función al modelo político de la Constitución de 1993 vamos a analizar uno de sus aspectos, que constituye en parte materia del presente trabajo: la gerencia pública. Así, desaparece o pierde relevancia la dicotomía política - administración; no obstante, que por razones prácticas o metodológicas pueda entenderse una cierta escisión entre ambas dentro del esquema de la estructura del Estado peruano.

La Constitución vigente de 1993 contiene un modelo político de democracia representativa de concentración del poder en el Poder Ejecutivo. Se concluye ello de una lectura sistemática de su articulado. En tal sentido, elementos como los que siguen, pertinentes al presente trabajo: *subsidiaridad del Estado* en lo económico, un régimen económico con una *economía social de mercado* y el fortalecimiento del *régimen presidencial*, resultan elementos importantes para entender la gerencia pública en el Perú.

En lo económico el Estado asume un papel orientador del desarrollo del país y actúa en sectores de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. En lo político, la estructura del Estado constituye la esencia de la parte orgánica de la Constitución; se diseña aquí: los órganos del Estado, sus

funciones, atribuciones, prerrogativas y limitaciones; vale decir, el modelo político que asume como propuesta.

El carácter subsidiario del Estado en una economía social de mercado exige reducirlo a su mínima expresión, con el objeto de no perjudicar el desarrollo de la actividad económica y de reducir su participación en el ámbito productivo. No obstante, dicha reducción no se realiza en tanto orientador del desarrollo nacional y gestor de la prestación de servicios públicos a través del Poder Ejecutivo y Órganos administradores de los demás poderes y organismos regulados por la Constitución. En este ámbito el Estado resulta, por el contrario, repotenciado y puede constituirse en un obstáculo debido a su dimensión e ineficiencia. Para hacer compatible la actividad estatal con la reducción propuesta, el establecimiento de lineamientos generales, que corresponde al nivel político, requiere de ejecución eficaz para lo cual debe proveerse al Estado de niveles gerenciales adecuados, eficientes y eficaces, capaces de hacer efectiva la acción del Estado en los niveles inferiores de su estructura y sobre todo en su base social. Es aquí en donde se manifiesta la necesidad de la Gerencia Pública, aún cuando constitucionalmente no se haga mención a ella.

Si bien, la Constitución no prevé normas que regulen la organización y funcionamiento de órganos o entes administrativos, la orientación en su constitución es clara y debe tenerse en cuenta al formular el diseño organizativo de cada institución. La gerencia pública está contemplada en la Constitución en un plano puramente principista de orientación en su estructuración. Los niveles a que hace mención expresa el articulado de la Constitución están referidos a aquellos electivos (parlamentarios, Presidente de la república, Presidentes Regionales, Consejeros, Alcaldes y Regidores) o por designación directa del elegido (Ministros de estado), en su defecto establece la forma como se accede a los cargos de los Organismos creados y regulados constitucionalmente.

### **1.6.2. Marco legal**

En el ámbito infra constitucional encontramos referencias específicas a la Gerencia Pública. Tanto en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales como en la Ley

Orgánica de Municipalidades encontramos que cada uno de estos gobiernos debe contar con gerentes como Órganos de mayor nivel y encargados de la administración.

La distinción anterior está referida únicamente a considerar la gerencia pública como un aspecto de la gestión de los recursos públicos, ubicada en el nivel administrativo. No obstante, si tomamos la Gerencia Pública como un concepto totalizador de gestión del Estado, independientemente del origen de quienes la realizan, debemos incluir necesariamente el nivel político y administrativo que ello importa y obviar .la antigua distinción entre política y administración.

Para los efectos del presente trabajo, dicha distinción deviene en irrelevante debido a que normativamente se considera a toda decisión pública y se precisan los sujetos que las toman independientemente del origen, electivo o no, haciéndolos pasibles del cumplimiento de la ley sobre gestión de intereses.

## 2. Desarrollo de la Gerencia Pública en el Perú

### 2.1. La gerencia pública como problema político.

La coordinación de esfuerzos, la administración, se encuentra presente en todos los estadios de la humanidad.

No obstante lo anterior, debo referirme a la gerencia pública como problema político, no olvidemos que la gerencia pública constituye un aspecto importante de la ciencia política, circunscribiendo el análisis a partir de los años 90.

Luego del periodo reformador del primer gobierno militar (1968-1975), en la década del 80 se incursiona con el segundo gobierno de Fernando Belaunde a un “tibio neoliberalismo”<sup>11</sup> y al desmontaje del velasquismo

#### PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS HACIA MEDIADOS DE 1990

Indicador		Monto
Crecimiento del PBI	%	-7.3
Inflación anualizada	%	4,778.0
Ingresos Corrientes	% PBI	5.6
Gastos Corrientes	% PBI	14.2
Intereses Deuda Pública Externa	% PBI	8.0
Liquidez del Sistema Financiero	% PBI	5.2
Crédito del Sistema Financiero	% PBI	5.1
Desempleo global	% PEA	8.3
Sub-empleo	% PEA	86.4
Adecuadamente empleado	% PEA	5.3
Reservas Internacionales Netas	Millones US\$	-163.0

<sup>11</sup> LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio. Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú. Instituto de diálogo y propuestas. pp. 245-292

Los grandes males económicos de dicha década – inflación y recesión- provocaron una crisis generalizada en el estado peruano (política, económica, social, etc.) a tal punto que se puede afirmar que a julio de 1990 el Perú se encontraba prácticamente destruido. Los indicadores económicos<sup>12</sup> del cuadro anterior permiten tal afirmación.

La situación de crisis no fue privativa de nuestro país. El agotamiento del estado de bienestar generó en los países desarrollados y en los latinoamericanos situaciones aproximadas a la nuestra. En tal situación, hablar del sector público era hablar de cambio como una necesidad.

A partir de 1990 el papel del estado cambia, de haber sido el centro varía a desempeñar un papel secundario o subsidiario y sometido a las leyes del mercado erigiéndose éste como la nueva institución hegemónica abierta y ordenadora de la sociedad. El ajuste estructural aplicado dio lugar a una economía de mercado y a cambios institucionales radicales y rápidos, reduciendo al Estado y su actividad. Estos cambios definen una nueva época en el devenir histórico de nuestro país.

“El rol que en cada momento histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político; y, a su vez, a cada modelo de Estado corresponde un determinado modelo organizativo de Administración Pública”<sup>13</sup>, se sostuvo con acierto en 1995. Los cambios en la Administración Pública peruana respondían a las reformas de primera generación (económicas) que se produjeron.

A pesar de los cambios habidos no se afianzó adecuadamente la institucionalidad necesaria para el funcionamiento coherente y efectivo de las macroinstituciones, como en el caso del mercado. Ello evidenció, posteriormente, la debilidad del modelo ante las crisis internacionales y fenómenos climatológicos; posibilitando, además, los niveles de corrupción descubiertos a finales de la década del 90.

---

<sup>12</sup> OTERO BONICELLI, Carlos. Perú: gestión del Estado en el periodo 1990 – 2000. Serie Gestión Pública 14. ILPES-NACIONES UNIDAS-CEPAL. Santiago de Chile, setiembre 2001. Pág. 8.

<sup>13</sup> Mendoza Mayordomo, Xavier. Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del estado de bienestar al estado relacional. Conferencia pronunciada en el Seminario “la sanidad: un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la administración, usuarios y proveedores”, organizado por la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, 10 – 15 de julio 1995.

“La profundización democrática supone transparencia, información y mayor autonomía de los sectores sociales para tomar sus propias decisiones y asumir sus propios proyectos... el Estado es menos un agente económico directo y más un constructor de institucionalidad, es decir, del espacio público en el cual los agentes privados asumen responsabilidades.”<sup>14</sup> Tarea que se viene tratando de retomar en la presente década. Las diferencias de opinión sobre el papel económico del Estado se han visto reducidas en el presente siglo, “la visión actual del papel del Estado se ha traducido en dos iniciativas, la liberalización y la privatización.”<sup>15</sup>

Las ideas mencionadas muestran la importancia de considerar el papel del Estado en el desenvolvimiento social en su conjunto. Las reformas estructurales realizadas en el Perú a partir de los noventa han permitido el crecimiento sostenido de los últimos cinco años, lo que no significa que los problemas fiscales se hayan resuelto. Ello demanda más que medidas aisladas el establecimiento de consensos o de un *nuevo pacto fiscal* que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos; *que contemple mecanismos transparentes de acción pública*; que prevea la equidad como objetivo importante; y *que contribuya a afianzar la institucionalidad democrática*.<sup>16</sup>

Las preocupaciones anteriormente reseñadas corresponden al campo de la política, sin duda alguna. No obstante, cuando se trata de establecer el ámbito de lo político frente a la gerencia pública o viceversa la situación se complica. Dicha dicotomía, supuesta o cierta, no es nueva.

“Hay dos funciones distintas de gobierno... política y administración. La política se relaciona con las expresiones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la puesta en práctica de esas medidas...la política tiene que ver con guiar o influir en la política gubernamental, mientras la administración tiene que ver con la aplicación de dichas medidas... para que se dé armonía entre la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado habrá que sacrificar la independencia del organismo que expresa la voluntad del Estado o la que la cumple... el gobierno del pueblo exige que sea la autoridad ejecutante la que se subordine a la autoridad

---

<sup>14</sup> MUÑOZ GOMA, Oscar. Después de las privatizaciones. Hacia un Estado regulador. CIEPLAN. Pág. 45.

<sup>15</sup> STIGLITZ, Joseph E. La Economía del Sector Público, Edit. Bosch. 2005. 3ª Edición. Pág. 19

<sup>16</sup> El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. CEPAL. Santiago de Chile, 1998. Pág. 9

expresiva... la política debe tener un cierto dominio sobre la administración..."<sup>17</sup> Así se plantea la dicotomía entre política y administración en los primeros momentos del desarrollo de la administración pública, Goodnow Frank 1900. Discutida y discutible, la posición anterior fue prácticamente demolida como efecto del new deal. Después de establecer la necesidad de una "actitud gubernamental"<sup>18</sup> en los funcionarios de gobierno, Paul Appleby uno de los principales administradores del new deal, señala que una combinación de inclinación política con experiencia organizativa y ejecutiva podrían asegurar éxito a un funcionario público o en todo caso lo convierten en un buen prospecto. Asimismo, sostiene, que los aspectos que hacen del gobierno distinto de cualquier otra actividad o institución es su gran alcance (impacto y consideración); responsabilidad política y su carácter político, afirmando categóricamente que el gobierno es distinto, porque gobierno es política. Acaba así con la dicotomía administración política anteriormente planteada.

Al Respecto Etkin<sup>19</sup> ha tratado tres ámbitos de las decisiones en las organizaciones. La política, el gobierno y la gerencia. Además de llamarlos funciones los conceptúa como "dominios". Sostiene que "para la *política* (en un contexto democrático) lo básico es lograr consensos o acuerdos, superar crisis y conflictos, buscar el interés común. Esos acuerdos serán la base sobre la cual el gobierno podrá mostrarse como legítimo, representativo y creíble. La actividad de *gobierno* consiste en definir (y corregir) el rumbo a través de las llamadas estrategias o medidas de gobierno. Las tareas de *gerencia* tienen que ver con el planeamiento, la realización y el seguimiento de las operaciones. En esta área de actividad, predomina la lógica de la acción porque se piensa desde el punto de vista de las puestas en marcha". No obstante, las decisiones no siempre se podrán incluir de modo claro en cada uno de estos ámbitos, muchos temas o situaciones reflejarán la intersección de dichos conceptos.

La vinculación política - gerencia pública es innegable. Cualesquiera sea el nivel de influencia o dependencia entre ambos conceptos, lo cierto es que la conducción de un

---

<sup>17</sup> SHAFRITZ, Lay y M. HYDE, Albert C. Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México 1999. pp. 97 - 102

<sup>18</sup> SHAFRITZ, Lay y M. HYDE, Albert C. Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México 1999. pp. 263 – 272.

<sup>19</sup> ETKIN, Jorge. Política, Gobierno y gerencia en las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. 2000. Pág. 108.

Estado requiere de ambas actividades y del encuentro de puntos de intersección que permita el logro de objetivos beneficiosos para el entorno social. Si a ello se complementa con otros conceptos o categorías que permitan dar mayores luces, no afecta lo afirmado anteriormente. Tener claro estos conceptos resulta importante para los efectos del presente trabajo en tanto que en la normatividad peruana sobre gestión de intereses se utilizan conceptos como decisión pública y sujetos que comprenden los más variados niveles de decisión del Estado, todo ello , además, a tono con los aportes de la nueva gestión pública que no considera a la Administración como brazo ejecutor de las órdenes políticas (la separación entre política y administración cumplió su función en el modelo burocrático)..

## **2.2. La nueva Gerencia Pública en el Perú**

El concepto que se trata en el presente apartado, la gerencia pública, es relativamente nuevo. La búsqueda de eficiencia y eficacia en el sector público permitió recurrir a técnicas y prácticas empleadas en el sector privado, específicamente a su forma de obtener resultados orientadas al público usuario. Por gerencia pública debemos entender las distintas actividades, intra o extraorganizativas, realizadas por los diferentes niveles administrativos (dirección y otros) orientadas a obtener bienes o productos públicos, caracterizada por llevarse a cabo en un entorno político.

El modelo burocrático de Weber de principios del siglo XX desarrollado sobre la base de un entorno estable, no competitivo y poco complejo funcionó en tanto dichas condiciones se mantenían. Desde el momento en que el Estado asume mayor número de funciones y busca asegurar al ciudadano un cierto nivel de vida en el cual se procura la satisfacción de necesidades asumidas fundamentales, la situación se torna compleja, cambiante y competitiva. Un sector “para público” se presenta (empresa estatal u otros organismos) exigiendo mecanismos similares a los empleados en el sector privado para poder cumplir sus objetivos. Este movimiento de introducción a la administración pública de técnicas gerenciales se inicia en Europa en la década de los 40. El gerencialismo clásico como se le llama al desarrollo de la gestión pública hasta la década del 60 obtuvo algunos resultados en materia presupuestaria y de control de gestión.



A partir de la década de los 70 se gesta un movimiento en el que los temas de gestión se convierten en su eje central. La globalización hace un entorno más fluido e inestable, las dimensiones del sector público lo hacen más lento y dificulta la coordinación, la insuficiencia tecnológica del sector público, la aparición de espacios regionales (UE y otros), nuevas preocupaciones del Estado (medioambientales, terrorismo, drogas), así como un ambiente cultural que reevalúa el mercado y la empresa a la par que evidencia el descrédito del Estado y de los empleados públicos genera la denominada revolución gerencial representada por la nueva gerencia pública.

La nueva gestión pública se ubica como alternativa entre la gestión tradicional y el gerencialismo clásico. El rendimiento y los resultados se constituyen en su norte y trata desde esta óptica construir técnicas y un cuerpo de conocimientos aplicable al sector público. Se le critica por no constituir un conjunto difuso de supuestos, carentes de coherencia; no obstante, se aprecian ciertas corrientes predominantes como aquellas que aproximan el sector público al sector privado y las que cuestionan los privilegios de la burocracia. Tales propuestas tienen un alto grado de contingencia, puesto que deben adecuarse a cada realidad en la que deben aplicarse.

Sus fuentes teóricas más próximas son la *escuela de la elección pública* y el *gerencialismo clásico*. Se inspira además en el pensamiento neoliberal, de allí su afinidad con los principios constitucionales en el Perú, sobre todo respecto del régimen económico a partir de 1993.

Las propuestas más importantes de la nueva Gerencia Pública son:

- Reducción del tamaño del sector público.
- Descentralizar las organizaciones.
- Jerarquías aplanadas.
- Ruptura del monolitismo y especialización.
- Desburocratización y competencia.
- Desmantelar la estructura estatutaria.
- Clientelización.
- Evaluación.

- Cambiar la cultura.

Respecto a las etapas del desarrollo de la nueva gestión pública se aprecian (desde el modelo británico):

- a) El modelo neotaylorista que se implanta con las reformas de los años ochenta (periodo de privatizaciones, modelo de agencia, modelos empresariales de gerencia; época de las tres E, economía, eficiencia, eficacia).
- b) El estado neoadministrativo de la década de los noventa, más radical que la anterior. Enfatiza el mercado y el papel del gerente como hacedor de políticas. Prevalecen las tres D, descentralización, desinstitucionalización y devolución.

### **2.3. La cultura gerencial Pública en el Perú**

La cultura comprende el conjunto de conocimientos, ideologías, creencias, valores, normas, rituales, actitudes que se tienen, construyen o comparten en una organización de modo permanente y cotidiano. Tales elementos pueden presentarse explícita o implícitamente. La cultura no es externa o impuesta a los sujetos, recibe influencia externa pero no se genera por imposición. Es un concepto aplicable a unidades sociales de cualquier dimensión (existen micro culturas). Además, no implica la existencia de homogeneidad, se vive de distinta forma (no antagónica) según el lugar. La cultura le da identidad a la organización.

La gerencia pública está referida a las actividades de búsqueda de oportunidades, coordinación de capacidades y aplicación racional de recursos, bajo criterios económicos de eficiencia y eficacia. La gerencia pública requiere de una visión de integración de esfuerzos antes que de autonomía o de aislamiento de sus funciones.

El paradigma post burocrático se revela a través de uno de sus elementos: la creación de una nueva cultura en las organizaciones públicas. La sustitución del modelo requería un cambio en los valores que sustentan el proceder de las administraciones públicas. Una Administración Pública orientada a las demandas ciudadanas más que al procedimiento exige flexibilidad en su actuación y autonomía con exposición frecuente al escrutinio público. El cambio de paradigma cultural en la

Administración Pública, del burocrático al gerencial, exigía el cambio cultural, cuyo elemento central lo constituye una nueva forma de comportamiento social o ético.

La administración de corte patrimonial que heredó el Perú desde la colonia fue sustituida paulatinamente por un modelo burocrático durante la República. Este cambio produce toda la cultura administrativa que degeneró en los cuatro paradigmas negativos a que nos referimos en el apartado que sigue.

El cambio de modelo administrativo, del burocrático al gerencial público, que se genera en la década del 90 no fue pacífico. La reforma de la Administración Pública requerida por dicho cambio implicó extinguir masivamente relaciones laborales con un número considerable de servidores públicos. No obstante, los cambios realizados en la estructura económica, social y política han logrado influir en la generación de una nueva visión en la administración de la cosa pública. Sin abandonar totalmente el modelo burocrático, se le ha impregnado a éste una serie de elementos que han generado una nueva gerencia pública en el Perú más orientada al ciudadano que a los procedimientos. La formación de una cultura con la orientación referida debe ser el resultado de la decisión política de contar con una Administración Pública a tono con los nuevos cambios realizados.

#### **2.4. La cultura de transparencia en la Gerencia Pública Peruana**

Morón Urbina<sup>20</sup> al desarrollar el análisis de una de las normas más importantes que vinculan al administrado con la Administración Pública Peruana (Ciudadano – Estado) señala que en su elaboración encontraron cuatro paradigmas que caracterizaron la aplicación de la normatividad anterior. “Los cuatro principales paradigmas negativos que fueron advertidos por la Comisión, y por ende son objeto de tratamiento directo por la nueva ley, son: el paradigma formalista, *el paradigma de la reserva o secreto administrativo*, la cultura de la evasión de la responsabilidad de los funcionarios administrativos, el paradigma del tecnicismo legal exento de valores de comunidad, o, lo que es lo mismo, la ausencia consciente de compromiso y valores democráticos en el ejercicio del poder administrador.” Con excepción del paradigma de la reserva o secreto administrativo, los tres restantes responden a un modelo burocrático de Weber

de la Administración Pública que continuó hasta los cambios producidos en la década del 90.

Este paradigma del secreto o reserva administrativa proviene de antiguas prácticas administrativas que consideran al ciudadano como simple destinatario de la decisión administrativa. Variados han sido los argumentos para sustentar la vigencia de dicho paradigma: la especialidad y complejidad del tema, falta de legitimidad para acceder a la información, seguridad nacional, recurrir a la autorización superior, política institucional.

Tal fue el panorama administrativo hasta que en la década del 90 se pretendió implantar un nuevo modelo de Administración Pública. Con un Estado reducido, sujeto a un papel subsidiario y con la exigencia de asumir la prestación de importantes servicios públicos debió generarse todo un movimiento administrativo tendiente a hacer posible una nueva gerencia pública, en la que términos como eficiencia, eficacia, efectividad (entre otros principios que encontramos en la generalidad de normas legales producidas en dicho periodo) conduzcan el nuevo accionar de los responsables de la conducción del Estado. Evidentemente, los extremos y medios en la aplicación de la nueva gerencia pública no estuvieron ausentes. Entendido como un proceso progresivo, la nueva gerencia pública terminó afianzándose y permanece en constante desarrollo, hasta generar una cultura que permita la satisfacción del ciudadano respecto de la Administración Pública. Hablar de nueva gestión pública hace necesario llevar a cabo una verdadera revolución cultural en las Administraciones Públicas. Para los efectos del presente trataremos la perspectiva de transparencia como elemento de la cultura gerencial.

Una Administración Pública cerrada y centrada sobre sí misma no genera beneficios al ciudadano. Si a ello agregamos el rol subsidiario del Estado frente al mercado, requiriendo éste de mayor transparencia de la Administración Pública, la transparencia se constituye, imperativamente, en un elemento de la cultura gerencial., más aún en la Administración Pública peruana que comienza a actuar bajo elementos de la nueva gestión pública.

---

<sup>20</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.

## **2.5. Gerencia Pública en el Perú e inteligencia moral**

La Gerencia Pública no puede encontrarse desligada del entorno en el cual se desenvuelve. El cúmulo de valores, metas u objetivos de carácter social, conductas o costumbres sociales influyen, sino determinan la actividad gerencial pública. El Gerente Público debe estar atento a ello.

Esa capacidad de vincular lo social o general con lo personal o individual se denomina inteligencia moral. “La inteligencia moral es nuestra capacidad mental de determinar de qué manera los principios humanos universales, aquellos que se consideran la “regla de oro” deberían aplicarse a nuestros valores personales, metas y acciones”<sup>21</sup>. Lo esencial no es distinguir el bien del mal sino la acción en consecuencia.

Cuando un líder expresa sus valores y creencias y genera una estrategia, visión y objetivos alineados con dichos valores, además, desarrolla una actitud coherente con todo ello, obtendrá como respuesta la confianza de quienes son conducidos por él. En ese sentido existe relación entre moralidad y desempeño, aspecto que no debe obviarlo la Gerencia Pública.

Tratándose de entidades públicas en donde el largo plazo es su común denominador, la ausencia de inteligencia moral las haría insostenibles. La inteligencia moral se convierte en un elemento fundamental para el desarrollo y sostenimiento de toda institución pública.

Coherente con ello, debe establecerse una especie de “brújula moral” (Lennick y Kiel 2006 : 85). Partir del supuesto que todos tenemos talento innato para ser morales y que no obstante ello se requiere de esfuerzo para lograr convertirlo en competencias. Vale decir buscar que todos busquen “vivir en línea”:

---

Gaceta Jurídica. Edición 4º, Lima mayo 2005.Pág.10.



Al respecto, el establecimiento de códigos de ética y la selección de Gerentes Públicos para quienes “vivir en línea” constituya una forma ordinaria de desenvolverse resulta esencial en la Gestión Pública. El concepto de infraestructura ética debe implementarse.

---

<sup>21</sup> LENNICK, Doug y KIEL, Kiel. Inteligencia moral. Edit. Aguilar. 2006. Pág. 45

### **3. Lucha contra la corrupción en el Perú**

#### **3.1. Antecedentes: los actos de corrupción**

##### **3.1.1. Antecedentes en el Perú**

La corrupción en el Perú no es un fenómeno nuevo. Desde los primeros años de la República ya se encuentran evidencias de su existencia. En el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción se hace referencia a que el valor desviado por corrupción calculado sobre la base de los empréstitos internacionales de 1822 – 1826 ascendía a 4,5 millones de pesos equivalente al 40 o 50% de los gastos fiscales , un aproximado del 6 o 7% del exiguo PBI de la época. Esta situación no cambió hasta 1990, año en el que comienza una década que se caracteriza, precisamente, por la corrupción sistémica organizada desde el Estado.

La corrupción es costosa. Así, el Ministerio de Justicia en julio del 2001 calculó que las pérdidas ocasionadas por la corrupción en el periodo bajo estudio ascendía a 872 millones 633 mil 374 dólares.

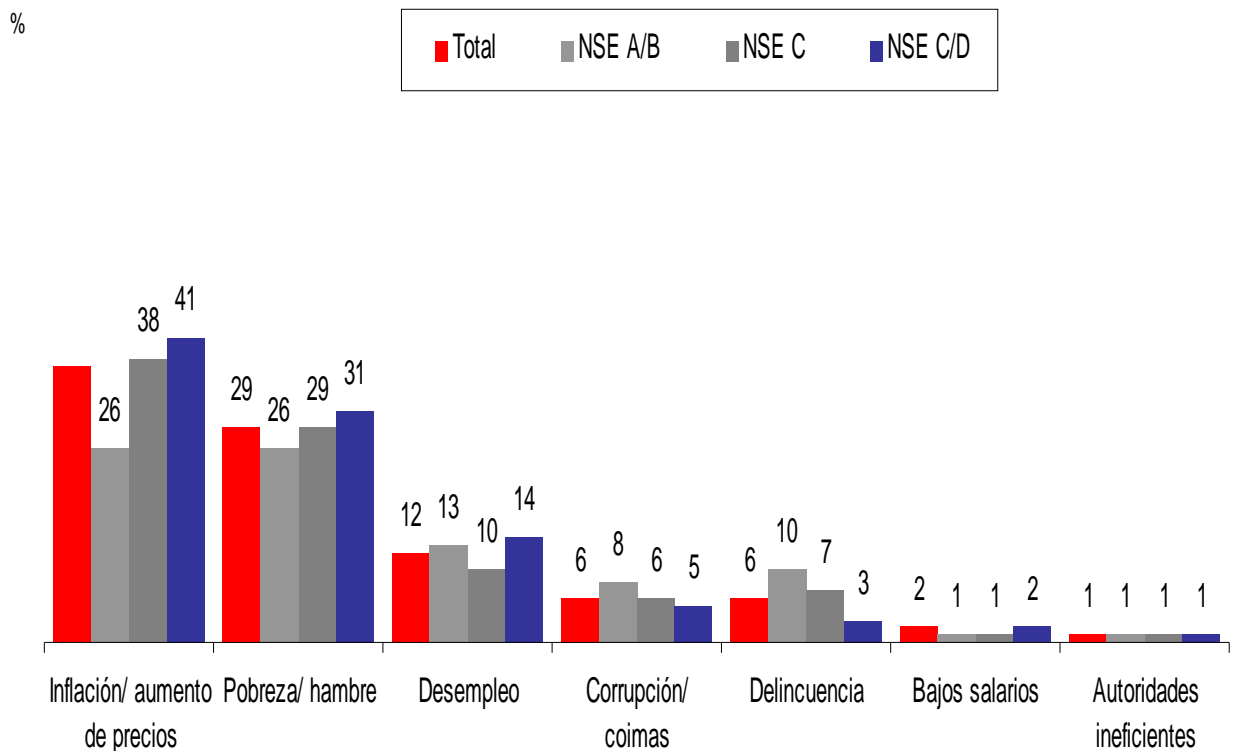
Tratar casos concretos de corrupción de la década bajo estudio resultaría tedioso e infructuoso. La totalidad de dichos actos se han clasificado en seis grandes grupos o tipos de corrupción: Primero, el que afectó a la clase política y a los medios de comunicación, el más generalizado, cuyo precio fue pagado para lograr el apoyo al régimen. Segundo, el desvío de fondos públicos en efectivo al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), pagándose con ello a los altos mandos y al Poder Judicial. Tercero, manejo y uso del dinero de las privatizaciones, que incluye la captura del Estado (entes reguladores) en donde no se hace lobby sino la ley misma desde adentro para beneficio de su ex o futuro empleador. Cuarto, el uso de información privilegiada. Quinto, favorecer a familiares con el uso de recursos vía mecanismos fraudulentos. Finalmente, sexto, el chantaje y la extorsión forma más difundida y conocida.

La corrupción en este periodo comprendió todo el actuar del Estado. Fue el periodo de reformas y cambio de primacía del mercado sobre la subsidiaridad a que se limitó al Estado. La corrupción fue y actuó globalmente.

### 3.1.2) Periodo 2000-2008 en el Perú

La búsqueda de medios para atacar este fenómeno comenzó apenas iniciado el gobierno de transición. Como se verá más adelante las medidas normativas (preventivas y represivas), jurisdiccionales y ejecutivas tuvieron resultados que pueden apreciarse de las encuestas nacionales de opinión realizadas por PROÉTICA<sup>22</sup> (Capítulo peruano de Transparencia Internacional).

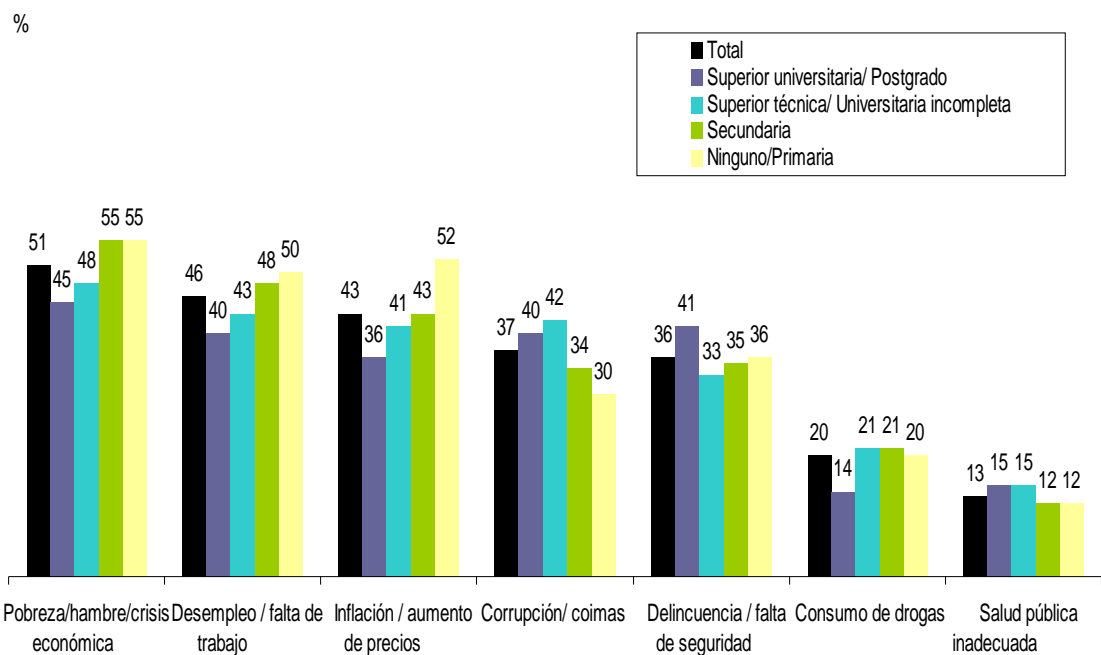
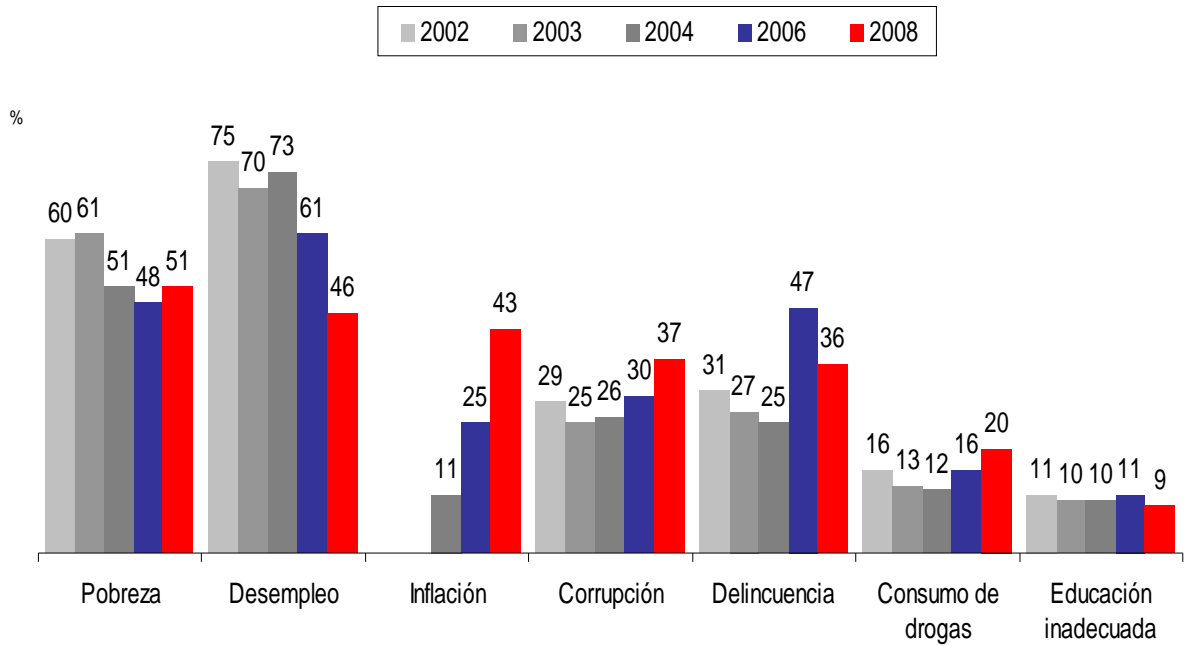
#### ¿Cuál es el problema más grave que está enfrentando el país actualmente?

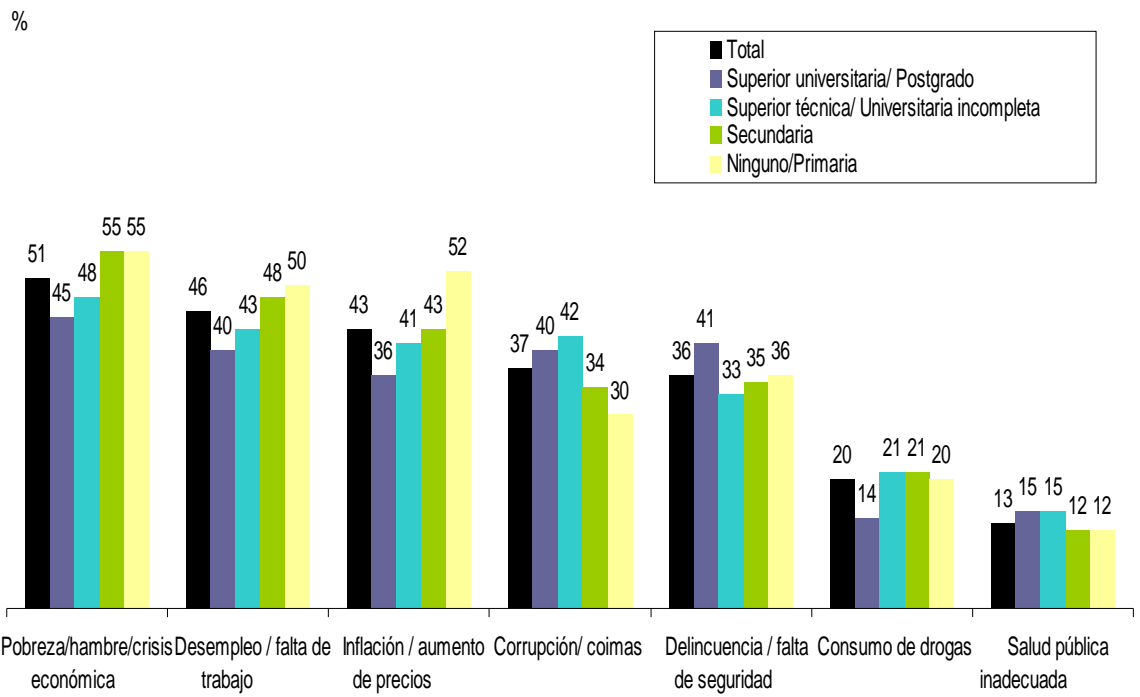


<sup>22</sup> La información mencionada en el presente apartado puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.proetica.org.pe/Descargas/Informe%20Final%20Pro%20E9tica%20-%202008%20para%20quemar%20CD.ppt>

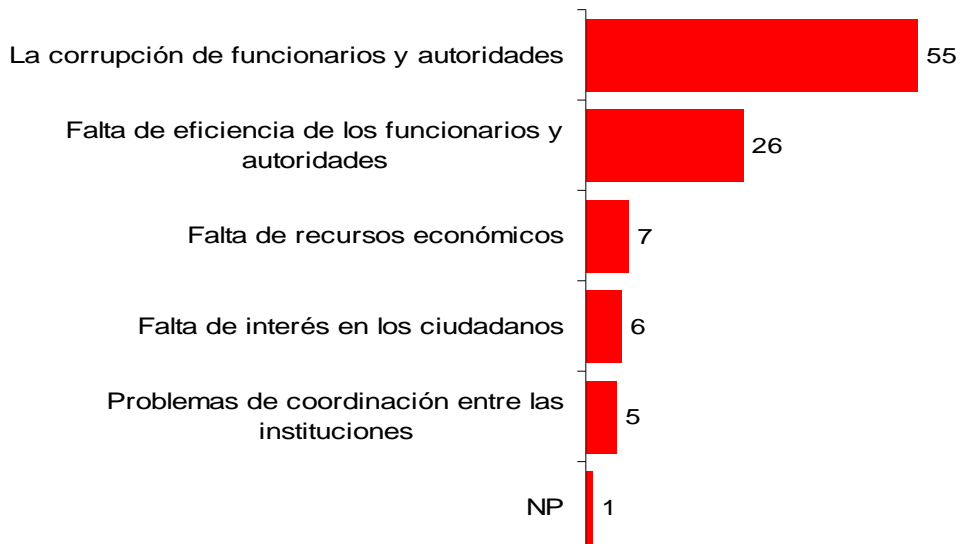


¿Cuáles son los tres principales problemas del país en la actualidad?

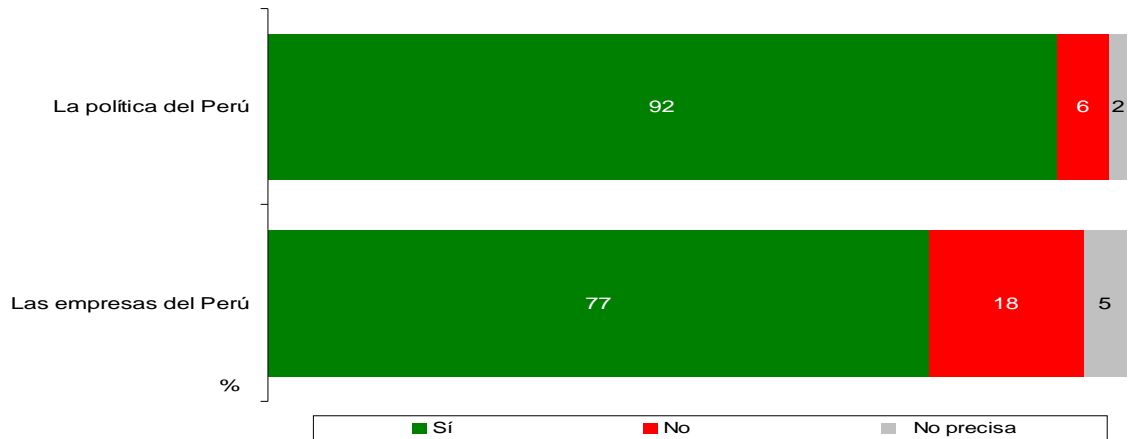




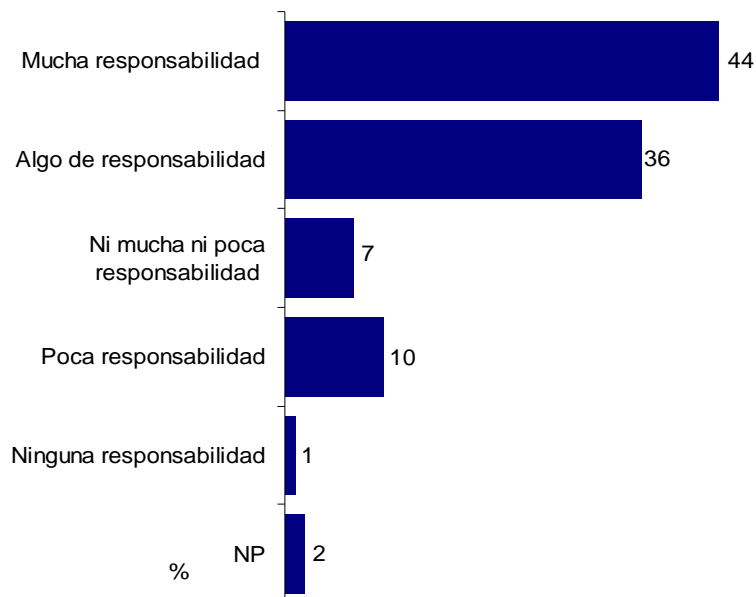
**¿Cuál le parece el principal problema que enfrenta el Estado y que le impide lograr el desarrollo del país?**



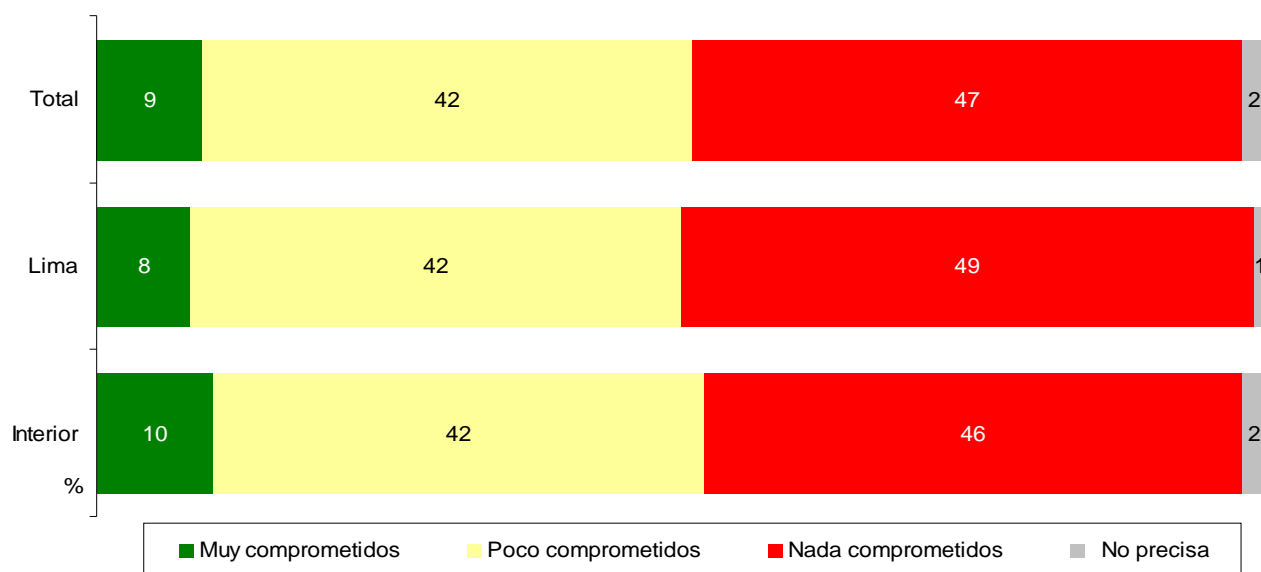
**¿Diría usted que la corrupción está generalizada en ...?**



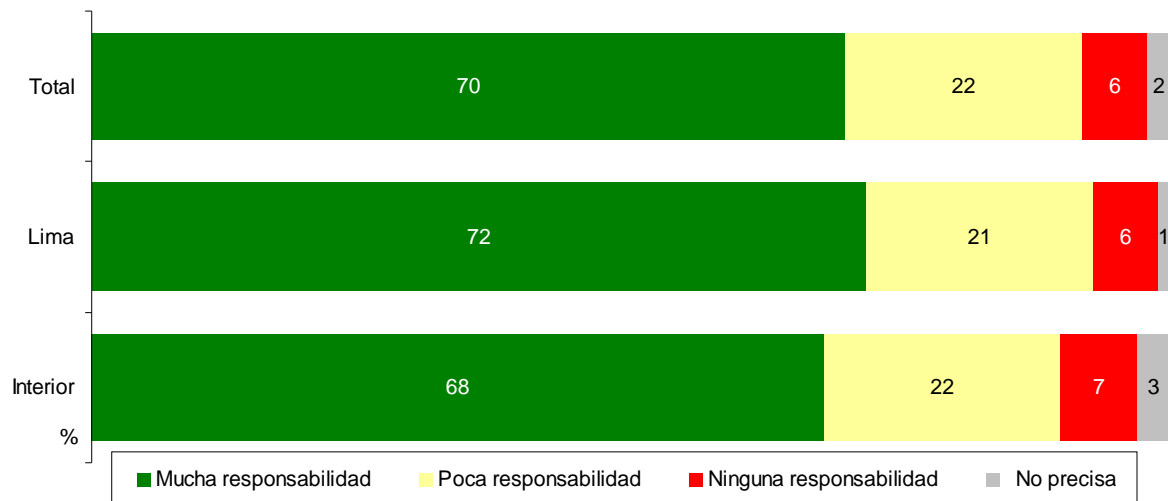
**¿Cuánta responsabilidad atribuiría usted a los empresarios sobre la corrupción del país?**



**¿Qué opina usted del comportamiento de los congresistas actuales en relación con la lucha contra la corrupción? Diría que están...**



**¿Cuánta responsabilidad atribuiría a los partidos políticos sobre la corrupción del país?**



### 3.2. Plan Nacional de lucha contra la corrupción<sup>23</sup>

En enero del 2007 el Ministerio de Justicia aprobó el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana que un grupo de trabajo designado por DS N° 004-2006-JUS elaboró. En este trabajo se concibe a la corrupción como lacra social y flagelo que destruye las columnas y valores sensibles de la sociedad.

Se desarrolla en este trabajo un marco teórico bastante amplio y completo respecto de la corrupción vinculándolo con el Acuerdo Nacional. Se establecen la definición de corrupción, clases, causas y sus consecuencias.

El concepto de corrupción engloba distintos niveles: público, privado, personal, social, etc. Sólo en lo que atañe al Sistema de Adquisiciones del estado se estima que la corrupción puede llegar a representar más del 30% de los costos gubernamentales recurrentes de los procesos de licitación o de contratación pública.

El lobby es analizado partiendo de las críticas que se realizan desde diversas ópticas. Se conceptúa como la actividad tendiente a influenciar en la toma de decisiones públicas. En consecuencia, no es propio de grupos de presión, sino que estos deben definirse como grupos de persuasión. Asimismo, se deja de lado el concepto del lobby como un modo de comunicación en tanto la información no es su objetivo y se considera un error conceptualizar como lobby todo aquello que suponga defender un interés sectorial o particular.

La base del lobby es el conocimiento. Allí reside la diferencia con la negociación. El negociador transa, el lobbista sólo en casos excepcionales debe concertar.

Se considera que la corrupción en el Perú ha avanzado por una serie de razones: “En *primer lugar*, la creciente permeabilidad en amplios sectores de la población, que la consideran como una conducta natural en el uso de las cuotas de poder dentro del Estado y en la vida cotidiana. En *segundo lugar*, el sistema de creencias morales y de

---

<sup>23</sup> Sobre este Plan consultar en: [http://www.minjus.gob.pe/cna/Info\\_CNA/Archivo%20del%20Plan.pdf](http://www.minjus.gob.pe/cna/Info_CNA/Archivo%20del%20Plan.pdf)

hábitos de conducta se ha resquebrajado, trastocando los roles sociales. Las sensibilidades frente a la corrupción han oscilado entre la complacencia, la tolerancia la resignación en gruesos sectores de la población. No hay hábitos y costumbres de honestidad suficientemente asentados y la ley no representa para la ciudadanía la objetivación de valores sociales aceptados. En *tercer lugar*, el utilitarismo exacerbado, aunado al culto de la *viveza*, ha generado un fuerte debilitamiento del sentido de lo público y ha conducido a una perspectiva que privatiza el espacio y la función pública. Ello explica la falta de compromiso con una ética pública inspirada en valores ciudadanos. En *cuarto lugar*, es preciso considerar que la corrupción generalizada se inserta, de un lado, en un proceso de movilidad social a cualquier costo, sin sanción moral y, de otro, en la complicidad de un importante sector de la clase dirigente. En *quinto lugar*, en la esfera política se percibe el divorcio entre la ética y la gestión pública. La acción política fija sus propios fines que debe perseguir a cualquier precio. La crisis y la devaluación de los partidos políticos ha contribuido a forjar una construcción social que disocia la política de la ética. El poder no se comprende como un medio de servicio.”

En este plan se establecía una serie de actividades tendientes a combatir la corrupción, en los que la gestión de intereses constituye un elemento coadyuvante en este sentido.

En diciembre del 2008 La Presidencia del Consejo de Ministros presentó el PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN que incluye en su OE IV referido a PROMOVER PRÁCTICAS Y/O CONDUCTAS EN EL SECTOR EMPRESARIAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN la **estrategia** 4.1 que precisa desarrollar una cultura ética y de promoción de denuncias en el sector empresarial, estableciéndose en su numeral 4.1.3 como **acción** el propiciar evitar la corrupción a través de la transparencia en la labor de los representantes de las empresas. Como **medida de desempeño** se fija que las empresas cumplen debidamente la Ley de Gestión de Intereses y como **meta** que a partir del 2009, un número creciente de empresas cumplen con la Ley de Gestión de Intereses. La responsabilidad recae en los Gremios empresariales y en FONAFE. Esta es la única mención a la gestión de intereses, vinculada en este caso al sector empresarial.

### **3.3. Tratamiento normativo en el Perú**

Luego de conocidos los acontecimientos de corrupción de la década pasada e iniciadas la nueva administración una de las respuestas al fenómeno fue la normativa. Medidas preventivas y represivas de naturaleza normativa son enumeradas sucintamente en el Plan Nacional Anticorrupción de enero del 2007. Así, se tiene:

Medidas preventivas:

- RS 160-01|JUS del 11-04-01, que creo el INA.
- DS 120-01-PCM del 17-11-01, que creo la CNA.
- Ley 26850 de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (SEACE).
- Ley 27482 que regula la publicación de las declaraciones de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores del Estado.
- Ley 27806 de Transparencia y de acceso a la Información Pública
- Ley 27815 de Código de Ética y su Reglamento.
- Ley 28024 de Gestión de Intereses.
- Ley de Nepotismo.
- Mecanismos de transparencia y participación ciudadana.
- Creación de Comisiones de ética y transparencia.
- Creación del CERIAJUS y recomendaciones.
- Medidas Planteadas por la PCM.
- Creación de FEDADOI.

Medidas sancionatorias

- Creación de la Dirección de Policía contra la Corrupción, mediante R.M.1000-2001-IN/PNP.
- Ley 27378 de colaboración eficaz.
- Creación de 6 Juzgados y 6 Salas Anticorrupción.
- Creación de Procuradurías públicas Anticorrupción.
- Creación de 6 Fiscalías provinciales y 6 superiores anticorrupción.

- Instauración del Subsistema Anticorrupción.

Puede apreciarse la regulación de la Gestión de Intereses surge como un remedio frente al fenómeno de la corrupción, sin haber tenido un desarrollo natural como sucedió en los países de origen.

### **3.4. Los compromisos internacionales**

Mediante Resolución Legislativa N° 28357 del 5 de octubre de 2004 se aprueba por el Congreso de la república la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumento normativo que se ratifica mediante Decreto Supremo N° 075-2004-RE, el 19.10.2004.

A nivel regional se tiene la Convención interamericana Contra la Corrupción (CICC) de la OEA, que constituye el primer compromiso internacional de la región, fue firmada por 22 países de la OEA el 29 de marzo de 1996 en Caracas. El Perú firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificándola mediante el DS N° 012-97-RE del 21.03.1997.

Ambas normas de carácter global se han venido implementando en el Perú.

En este ámbito también existe la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que establece obligaciones para los gobiernos, las empresas, los contadores públicos, los abogados y la sociedad civil de las naciones firmantes.

Igualmente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se constituye en un instrumento de suma importancia al establecer los distintos delitos de corrupción y definir lo que son los grupos delictivos organizados. Esta Convención fue firmada el 2002 en Palermo (Italia).



## CAPITULO III

### LA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ

#### 1. LA NEGOCIACIÓN EN LA GERENCIA PÚBLICA PERUANA

##### 1.1. Negociación – concepto

La negociación constituye en esencia un proceso humano individual, requiere de técnicas que se adquieren en el tiempo y con el ejercicio continuo. Por ello puede afirmarse que se trata de un arte. Tratándose de un proceso humano individual, se encuentran inmersas en dicho proceso todas sus vicisitudes, las que resultan casi siempre definitivas en un proceso negociador. En el ámbito de la gestión pública ese conjunto de circunstancias están determinadas por la naturaleza pública del objeto de la negociación, el carácter normativo del ejercicio de la gerencia pública y las políticas que orienten el accionar actual del Estado. En función a ello debe diseñarse el plan de toda negociación en el ámbito público.

La negociación *“es la utilización de la información y el poder para afectar comportamientos dentro de un remolino de tensiones”*<sup>24</sup>. Este concepto es el que mejor se adecúa a un proceso negociador en donde es el Estado a través del Gerente Público uno de los sujetos de la negociación. La negociación se entiende como técnica, arte o método orientado a la solución de conflictos, la consecución de objetivos comunes y la resolución de problemas que presentan opciones no precisas.

##### 1.2. Negociación y cultura

Definir la negociación como un proceso humano individual nos proporciona la oportunidad de captar en dicho elemento el contenido cultural que no debe soslayarse en toda proceso negociador. La cultura en los sujetos de la negociación constituye un elemento del cual no debe prescindirse, tanto aquella de la cual es portador como de

---

<sup>24</sup> cohen, Herb. Todo es negociable. Edit. Planeta. México 1991. Pág. 13

la que constituye el medio en donde se realizará la negociación. El fenómeno de la globalización aún no estandariza una cultura universal.

En el ámbito público, Gerencia Pública, no es ajeno este tema y resulta necesario tener en cuenta la cultura organizacional del Estado (Organización o Institución a la que representan) en el que se realiza la negociación, así como la cultura de los negociadores. Algunos elementos culturales como la confianza, emociones, falsas impresiones, lenguaje, percepción del tiempo y espacio es necesario tener en cuenta y conocerlos con el objeto de adoptar las medidas pertinentes en la ejecución del plan de negociación por el impacto que pueden producir.

### **1.3. Fases de la negociación**

La negociación se concibe como una técnica elevada de comunicación. En tal sentido se aprecia que en todo proceso de negociación se presenta tres fases: *emotiva, reflexiva y consensual*.

En la primera fase las partes se mueven en base a impresiones y emociones y sirve para identificar a los negociadores, conocer sus posiciones, el poder y grado de compromiso que tienen para decidir o asumir compromisos.

La fase reflexiva está referida a la etapa en que las partes comprenden el propósito de su intervención, generar beneficio recíproco.

La fase consensual comprende la adopción de acuerdos y la toma de decisiones.

Debe tenerse en cuenta que cada fase comprende temas propios y adecuados a su realización.

### **1.4. Etapas de la negociación**

Toda negociación debe organizarse adecuadamente. Para ello debe formularse previamente un plan que se considera debe contener cinco etapas básicas: margen de

negociación, presentación o aproximación, aclaración, conclusiones y control o evaluación.

En el *margen de negociación* debe precisarse un máximo y un mínimo. Llegar al justo medio (no significa mitad) constituye el ideal de una buena negociación.

La *presentación o aproximación* constituye el periodo dinámico de la negociación. Un aspecto que no debe descuidarse está referido a que este proceso dinámico es realizado por personas, seres humanos con emociones, valores, diferencias personales y culturales e intereses. Contiene el intercambio de información y se someten a consideración las propuestas de las partes, para ello se debe ser lo más abierto y receptivo posible.

La *aclaración* consiste en el retorno de la información o feed – back de todo proceso comunicativo, la capacidad para detectar cualquier error o desviación que se produzca en el transcurso de la negociación y para aclararlo. El nivel de comprensión debe ser el mismo en todos los negociadores.

Las *conclusiones* constituyen la etapa final de la negociación, aquí se ven los resultados. Es aquí en donde se procede a la redacción del contrato o equivalente.

El planteamiento, al final de cada experiencia, de los términos y condiciones en que se inició el trabajo y la forma en que fueron concluidos, constituye el *control y la evaluación* de la negociación.

### **1.5. Estrategias y tácticas en la negociación**

Debe precisarse que los conceptos de estrategia, plan y táctica no son sinónimos. Requiere por ello precisarse sus alcances.

La *estrategia* requiere comenzar con un plan previo. No obstante que estrategia y plan tienden a confundirse, aquella es el marco mayor que requiere un plan, da una visión de conjunto y conduce a mecanismos de acción.

Las *tácticas* se constituyen en las maniobras destinadas a crear situaciones o climas, se constituyen en los instrumentos o medios de una estrategia. No deben confundirse con el *estilo* que es el aporte personal del protagonista (énfasis, gestos, posturas, articulación verbal, etc.)

Al respecto es conveniente tener en cuenta algunos elementos de negociación adicionales que resultan de vital importancia en la comprensión de una negociación: el poder negociador, la capacidad negociadora y la habilidad negociadora.

El *poder negociador* se manifiesta en la capacidad de influencia y condicionamiento sobre la otra parte. El poder para que se patentice o se haga real debe ser percibido por el oponente negociador. El poder negociador es la capacidad (influencia, precedentes, carisma, objetivos, etc.) de hacer que sucedan cosas y sean admitidas por la otra parte dentro de un proceso formal de negociación.

La *capacidad negociadora* esta constituida por los márgenes de maniobra que tienen los negociadores en el desarrollo de una negociación. Se constituye por el establecimiento de máximos y mínimos de los objetivos propuestos. Este concepto es importante, en tanto que el gerente público peruano tiene márgenes tasados por la normatividad legal y el contexto político determinado. Ello le permitirá establecer el sentido, rigidez o flexibilidad de las pautas que regularán un caso concreto y determinarán su capacidad negociadora. Esto, pues, se constituye en un elemento que permitirá, además de otros factores, calificar a un gerente de “pita corta” o “cuerda corta”.

La habilidad negociadora es un elemento subjetivo. Se constituye por los atributos personales del negociador (individual o equipo). Evidentemente ello responde más que a talento innato a preparación rigurosa sistemática y técnica del negociador.

### **1.5.1. ESTRATEGIAS**

Las estrategias son calificadas en función a su efectividad, su objetivo es hacer funcionar la operación hacia las metas propuestas.

Cada situación o negociación en particular requiere el diseño de una estrategia determinada, no obstante se reconocen algunos modelos de estrategia que de modo general pueden denominarse como sigue.

- *Estrategia competitiva*, cuando una de las partes debe ganar, obtener ventaja. No opera el ganar – ganar. La permanencia de la relación determina su utilización.
- *Estrategia cooperativa*, las partes actúan en la negociación orientados por la consecución de sus objetivos, cediendo y obteniendo resultados parciales beneficiosos al total de la negociación.
- *Estrategia de solución de problemas*, se identifican y explotan oportunidades, se resuelven problemas y se ganan.

### **1.5.2. TÁCTICAS**

Presuponen la existencia de estrategias y de un plan. Los obstáculos que se presenten en la ejecución de las estrategias o del plan se salvan mediante movimientos o acciones que se denominan tácticas. Permiten llevar a plenitud la estrategia.

#### **1.5.2.1. Tácticas de presión**

- *Amenazas*, se recurre en raras ocasiones.
- *Fait accompli* o hecho consumado se utiliza en hechos que no son fundamentales (fechas, lugares, vestimentas, etc.)
- *Ultimata ratio regun* o última razón, se utiliza mediante la fijación de plazos o llevando al desgaste a la otra parte haciéndola incurrir en altos costos.
- *Tempora non importans* puede estar referida a la prolongación de la duración de la negociación o a la fijación de un ultimátum.
- *Cambio en el equipo* como táctica dilatoria. El informarse del estado de la negociación le llevara un tiempo adicional.
- *Movimientos de retroceso* cuando la intransigencia de la otra parte o no poder entrar en discusión de un tema aconseja una retirada táctica de la región.

- *El exceso de documentos* puede conseguir prórroga en los plazos o nuevas reuniones.
- *Silentium*, callar hará hablar al oponente negociador obteniéndose así información.
- *Non auscultare*, puede utilizarse solicitando repetir lo dicho (como una forma de facilitar la rectificación, modificación o retractación en lo dicho) o tomándose un tiempo para responder.
- *El bluff* es una táctica defensiva denominada “táctica de la desinformación. Hacer creer al oponente que se cuenta con mejores “cartas”.
- De *auditu* cuando se trata de enviar “mensajes” a la otra parte mediante interpósita persona.
- *El caballo de Troya* consiste en introducir un elemento en el equipo contrario para obtener información.
- *El falso pívot* consiste en exigir aspectos secundarios para luego cederlos por el objetivo principal.

#### **1.5.2.2. Tácticas cooperativas**

- *Acortar distancias*, se trata de adoptar los acuerdos en aquellos puntos en los que exista coincidencias.
- *Búsqueda de alianzas*, consiste en establecer vínculos de relación duraderos para la supervivencia de los grupos negociadores o de las partes en aparente conflicto o competencia.
- *Nuevas rondas*, resultan necesarias cuando se ha generado fricciones o conflictos. Nuevas fechas y lugares resultan convenientes.
- *Mediare* consiste en la participación de un tercero a la negociación en calidad de mediador.

#### **1.5.2.3. Tácticas de agrupación**

Fraccionan o agrupan los temas en discusión para facilitar el convencimiento de la otra parte.

- El “*morcillamiento*”, se trata de dividir el total de la negociación en puntos negociables. Se trata de establecer hitos sucesivos (Kissinger en el caso Vietnam),

negociación punto por punto. Es apropiada en negociaciones complejas y de larga duración y en estrategias defensivas o negociaciones cooperativas. Los resultados generalmente son mediocres.

- El *paquete*, se trata de una táctica contraria a la anterior. Se negocia como un todo. Implica un conocimiento recíproco de los intereses comunes reales. Se utiliza en los contratos tecnológicos.

- Táctica de los cuatro pasos, se conoce como los “peldaños de la escalera”. Se aplica en situaciones extremas, una parte se obliga a retirar por posiciones extremas de la otra parte. Se presenta generalmente en negociaciones políticas internacionales, aún cuando también en las comerciales. Se estudian cuatro posibles soluciones que se gradúan según los intereses de la parte y posibilidades de aceptación de la otra. Los pasos son: *Paso 4*, solución máxima o extrema; *paso 3*, solución poco ventajosa para una de las partes pero aceptable para la otra; *paso 2*, solución aceptable para una de las partes y con cierto grado de asentimiento por la otra parte; *paso 1*, solución ideal para uno pero probablemente muy difícil de ser aceptada por el otro negociador.

## **2. LA GESTIÓN DE INTERESES**

### **2.1. REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ**

#### **2.1.1. Antecedentes - Proyectos discutidos**

En este apartado se trata integralmente a la variable: gestión de intereses y la forma como se regula en el Perú.

En el Perú no se reguló el lobby, sino hasta el año 2003 en que se dicta la ley 28024. Los proyectos presentados para la dictación de dicha norma se desarrollan en el presente acápite.

El Congresista Jesús Amado Alvarado hidalgo (Grupo parlamentario Perú Posible) presenta un proyecto de ley de fecha 04.11.2002 que se orienta a permitir el ejercicio integral de derechos constitucionales como: derecho de petición, expresión, información y libertad de asociación. Tal fue la orientación de dicho proyecto. Fija el ámbito a la Administración Pública y excluye a la función jurisdiccional (Poder Judicial y otros Órganos que la ejercen). El Registro estaría bajo la dependencia de cada organismo o entidad de la Administración Pública. Se constituye en uno de los proyectos cuyo contenido se encuentra en gran medida en la Ley sancionada y promulgada.

El proyecto presentado por la Congresista Ana Elena Townsend Diez – Canseco (26.07.2002) sustenta al Lobby en el derecho de petición. Limita la acción del lobby al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. El Registro estaría a cargo de los poderes mencionados.

Uno de los proyectos de ley más escuetos (siete artículos y una disposición transitoria) fue el presentado con fecha 28.10.2002 por el Congresista Xavier Barrón Cebberos. El fundamento de este proyecto es la transparencia en las decisiones públicas. Igualmente, precisa el ámbito del lobby al Poder ejecutivo y al Poder Legislativo. El Registro se encontraría en el ámbito de tales Poderes.



Héctor Hugo Chávez Chuchón, Congresista de la república, presentó el proyecto de ley de fecha 25.10.2002. Dicho proyecto se elabora a partir del proyecto del ex -congresista Jorge Trelles Montero y de la producción intelectual del Lic. Carlos Castañeda Castro. ("Los grupos de presión"). El ámbito del lobby es similar al de los otros proyectos reseñados anteriormente. Se crea el Registro Público de lobby.

Un quinto proyecto de ley presentado fue el de la Congresista Emma Vargas de Benavides del 28.11.2002. Se propone dejar de lado el "pernicioso" término de lobista por el de gestor. En cuanto al ámbito y Registro no presenta mayores diferencias a los proyectos anteriores. El Congresista Pedro Morales Mansilla presentó con fecha 08.05.2003 un proyecto de ley sustentando el mismo en facilitar el acceso a la información, la transparencia de las acciones de los funcionarios y el control ciudadano de la gestión pública y proponiendo la creación de un Registro Nacional de Actividades de Gestión de Intereses en el ámbito de los poderes legislativo y ejecutivo cada uno con igual autoridad de aplicación.

Rafael Eduardo Valencia - Dongo Cárdenas, Congresista de la República, con fecha 11.12.2002 presentó el proyecto de ley que comprendía a la Administración Pública como ámbito del lobby. En cuanto a este aspecto, la ley promulgada, ha recogido prácticamente en su integridad el artículo 1º del proyecto. Crea el Registro de audiencias de gestión de intereses. Se trata de un proyecto de 07 artículos y una disposición transitoria y no dispone su reglamentación. Igualmente y con la Congresista Fabiola Morales Castillo presentó otro proyecto de ley N° 5925 del 12.03.2003.

El Poder Ejecutivo con fecha 27.11.2002 presentó su proyecto de ley con N° 4760.

Con tales antecedentes se dictó en nuestro país la ley 28024 denominada Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, comúnmente llamada ley lobby, orientándose nuestro país por la opción de regular dicha institución. El contexto político y social en que se dictó dicha ley fue el de una generalizada reacción a los actos de corrupción que se venían descubriendo como consecuencia de los cambios en el gobierno. Después de dictada la ley 28024 se promulgó su Reglamento y las Directivas que implementaban el Registro. Tales son pues los antecedentes normativos de la gestión de intereses en el Perú.

## 2.1.2. Regulación en el Perú (Ley 28024 – Reglamentos<sup>25</sup> –Directivas)

### - Concepto – alcances

Gestión de intereses es la actividad mediante la cual personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas. La gestión de intereses se lleva a cabo mediante actos de gestión.

La legislación peruana regula la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública. Para dichos efectos se entiende por administración pública a las entidades a las que se refiere el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>26</sup> - Ley del Procedimiento Administrativo General; incluyendo las empresas comprendidas en la gestión empresarial del Estado. No se comprende en dicho

---

<sup>25</sup> La Comisión Multisectorial encargada de elaborar proyecto de Reglamento de la Ley N° 28024, Ley que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública fue constituida por RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 270-2003-PCM del 20 de agosto de 2003. La ley N° 28024, en su segunda disposición complementaria de la Ley, dispuso que en un plazo no mayor de noventa (90) días naturales, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros deberá promulgarse el reglamento de la Ley, el mismo que deberá ser refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros y el Ministro de Justicia; asimismo, se encarga a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros que elabore el proyecto de reglamento; de igual modo de conformidad con el Oficio N° 423-2003-CG/SG, la Contraloría General de la República ha manifestado su interés en participar en la elaboración del referido proyecto de reglamento. La Comisión Multisectorial estuvo conformada por los siguientes miembros: - El Secretario de Gestión Pública o su representante; (3) - Un (1) representante del Ministerio de Justicia;- Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas;(2)- Un (1) representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;- Un (1) representante de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP; y, (1)- Un (1) representante de la Contraloría General de la República. Así, por la **SUNARP**, quien actuaba como secretario técnico, se designa como representante al abogado **Felipe Andrés Paredes San Román y como su alterno al abogado Hugo Jorge Espinoza Rivera, por el MEF se designa al doctor José Augusto Palma García Zapatero**, por la PCM se designe al señor **Roberto Arias Florez**, como representante del Secretario de Gestión Pública de la PCM, quien actuaba como presidente en caso de ausencia del titular. Se desempeñaba como Presidenta del Consejo de Ministros Lucero Beatriz Merino. Se elaboró el respectivo anteproyecto y lo sometió a consulta ciudadana mediante su prepublicación en la página Web de la Presidencia del Consejo de Ministros el 10 de octubre de 2003, así como a través de comunicaciones a distintos organismos, instituciones y gremios del país.

<sup>26</sup> El numeral I de la Ley 27444 establece que "... se entenderá por entidad o entidades de la administración pública: 1. El Poder Ejecutivo; incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de la ley que las refiera a otro régimen; y, 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

alcance a las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de las autoridades y tribunales ante los que se sigue procesos administrativos.

Se persigue con la regulación de la gestión de intereses asegurar la transparencia en las acciones del Estado y las actividades de los gestores de intereses. En este sentido, los funcionarios públicos se encuentran prohibidos de realizar actos de gestión por intereses distintos a los institucionales o estatales.

El proceso de decisión pública es transparente, por lo tanto, todas las actividades mencionadas en el artículo 4 de la Ley 28024 son accesibles al público de acuerdo a los términos y en la forma establecida en la Ley N° 27806 - *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Se excluye de este ámbito el *derecho de petición* que se regula según lo establecido en su normatividad específica. El derecho de petición se regula según lo establecido en la Constitución Política del Estado.

**No se considera gestión de intereses:**

a) Las declaraciones, expresiones, testimonios, comentarios o similares realizados mediante discursos, artículos o publicaciones;

b) La difusión de noticias o de otro material distribuido al público en general o difundido a través de cualquier medio de comunicación social;

c) La información, por escrito o por cualquier otro medio susceptible de registro, proporcionada a la administración pública en respuesta a un requerimiento hecho por ella;

d) La información brindada en cualquier medio de comunicación social en el marco del ejercicio de la libertad de expresión;

e) Las afirmaciones, declaraciones, comentarios hechos en cualquier reunión pública, en el marco del ejercicio del derecho de la libertad de expresión, de opinión y de reunión;

f) El libre ejercicio de la defensa legal y de la asesoría, dentro de lo previsto por el ordenamiento jurídico; y

g) Otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisión por parte de la administración pública.

### **- Sujetos**

Los funcionarios de la administración pública con capacidad de decisión pública en el ámbito de la gestión de intereses son los siguientes:

a) Presidente de la República;

b) Primer y Segundo Vicepresidentes de la República, cuando se encargan del Despacho Presidencial;

c) Congresistas de la República;

d) Ministros, viceministros, secretarios generales, directores nacionales y directores generales, prefectos y subprefectos, consejeros, asesores y demás funcionarios de rango equivalente;

e) Presidente y miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, incluyendo su gerente general;

f) Presidentes regionales y vicepresidentes cuando asumen la Presidencia, así como los miembros de los Consejos Regionales y gerentes regionales;

g) Alcaldes, regidores y directores de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de municipalidades provinciales y distritales de toda la República;

h) Presidente y miembros de los directorios de las empresas comprendidas en la actividad empresarial del Estado, así como los gerentes generales de las mismas;

i) Los titulares de los pliegos presupuestarios de las entidades comprendidas en el artículo 1 de la presente Ley, así como cualquier funcionario o servidor público que preste servicios en un cargo de confianza, cuando corresponda;

j) Los que determine cada organismo de la administración pública, por el Texto Único de Procedimientos Administrativos respectivo; y

k) En general los funcionarios con capacidad de decisión pública.

l) Cualquier funcionario o servidor público, sea cual fuere su régimen laboral o de contratación, que preste servicios en un cargo de confianza o no, y que tengan capacidad de decisión pública de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

Los funcionarios mencionados cuando tengan comunicación con los gestores de intereses, deberán dejar constancia del hecho.

Los funcionarios de la administración pública a que se refiere el artículo 5 de la ley 28024 que hayan sido contactados por un gestor de intereses, tienen las siguientes obligaciones:

a) Remitir al Registro Público de Gestión de Intereses una síntesis de la información y documentación que les haya sido proporcionada en el marco de la gestión de intereses; y

b) Llenar y remitir el formato que para los casos de gestión haya elaborado la SUNARP.

a) Llenar la Constancia o formulario conforme al procedimiento y forma establecido en los artículos 21 y 22 del presente Reglamento;

c) En caso de actos de gestión realizados por gestores de intereses profesionales, remitir la Constancia al Registro, a través de la Oficina General de Administración o la que haga sus veces. Tratándose de actos de gestión realizados por gestores de

intereses propios, el funcionario deberá remitir los formularios que contengan los actos de gestión dentro del plazo de 5 días hábiles siguientes al acto, a la Oficina General de Administración o a la que haga sus veces, para el archivo correspondiente. Esta información deberá estar a disposición de cualquier interesado de acuerdo a lo prescrito en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

d) Informar a la máxima autoridad competente de la entidad a la que pertenezca el funcionario, si la actuación del gestor de intereses es contraria a las normas de ética contenidas en el presente Reglamento. Si dicha actuación fuera realizada ante la máxima autoridad de la entidad corresponderá a ésta proceder conforme a las disposiciones del Título VIII del presente Reglamento. El informe, debidamente sustentado, debe hacer referencia en forma específica a la norma o normas de ética supuestamente vulneradas;

e) Los funcionarios con capacidad de decisión pública están obligados a observar las disposiciones legales vigentes que establecen las prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual; y,

f) Los funcionarios con capacidad de decisión pública se encuentran obligados a observar las normas establecidas en el Código de Ética de la Función Pública."

Los funcionarios de la administración pública comprendidos en los alcances de la Ley 28024 están prohibidos de aceptar directa o indirectamente cualquier liberalidad de parte de los gestores de intereses o de los terceros en cuya representación actúen, de ser el caso. La prohibición incluye obsequios, donaciones, servicios gratuitos, ofertas de cargos o empleos. Las prohibiciones alcanzan al cónyuge del funcionario público, así como a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad.

**No se considerará liberalidad:**

- a) Las contribuciones de origen lícito a favor de las campañas electorales, según la legislación pertinente;
- b) Los legados y donaciones a favor de entidades del Estado;
- c) Los materiales de información relativos a la actividad de la persona a favor de la cual se realiza la gestión, enviados a las oficinas de los funcionarios públicos tales como libros, revistas, documentos o cualquier otro material similar; así como capacitación, en la que se puede incluir movilidad, hospedaje y alimentación, debidamente sustentada y aprobada por el titular del pliego en la institución pública;
- d) Los reconocimientos o premios conferidos en concursos o eventos abiertos al público, así como las placas recordatorias, trofeos u otros artículos que sólo tengan valor conmemorativo;
- e) Muestras distribuidas con fines promocionales que posean un valor mínimo; y
- f) Otras que precise el reglamento de la presente Ley.

### **Prohibiciones de liberalidades de los funcionarios públicos**

Constituyen prohibiciones de liberalidades de los funcionarios públicos con capacidad de decisión pública, las señaladas en el artículo 17 de la Ley. Se encuentran comprendidas en estas prohibiciones las que impliquen algún tipo de extinción de obligaciones que beneficien al referido funcionario público o a las personas que se mencionan en el último párrafo del artículo 17 de la Ley.

#### **Excepciones sobre prohibición de liberalidades de los funcionarios públicos**

Constituyen excepciones sobre prohibición de liberalidades de los funcionarios públicos con capacidad de decisión pública, las señaladas en el artículo 18 de la Ley. En el caso de la capacitación a que se refiere el inciso c) del mencionado artículo, la misma deberá estar vinculada a la decisión pública específica, objeto de la gestión de intereses.

### **Responsabilidades y sanciones de los funcionarios**

Los funcionarios con capacidad de decisión pública que incurran en el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones y prohibiciones establecidas en el

artículo 16 y 17 de la Ley y del presente Título, serán pasibles de las acciones y sanciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley, de conformidad con los procedimientos administrativos sean éstos disciplinarios o sancionadores que les resulten aplicables, de acuerdo a su régimen laboral o de contratación, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, así como de las acciones y sanciones que recomienden los órganos del Sistema Nacional de Control.

- **Decisión Pública**

Se define como decisión pública, dentro del ámbito de regulación de la gestión de intereses, al proceso mediante el cual la administración pública establece políticas o toma de decisiones de cualquier naturaleza que tengan una significación económica, social o política de carácter individual o colectivo, o que afecten intereses en los diversos sectores de la sociedad.

**Se considera proceso que conduce a una decisión pública:**

- a) El estudio de proyectos de ley por las Comisiones Ordinarias, Especiales y Comisión Permanente del Congreso de la República;
- b) El debate de dictámenes de los proyectos de ley y la aprobación, observación y promulgación de leyes, y su derogación;
- c) La elaboración, aprobación, promulgación de Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia, y su derogación;
- d) La formación, promulgación de Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones Viceministeriales y Resoluciones Directorales, de ser el caso, y su derogación;
- e) La elaboración, adopción o aprobación de políticas, programas, proyectos y posiciones institucionales;



- f) La celebración de convenios y contratos;
- g) La elaboración, aprobación o derogación de resoluciones de los titulares de los organismos o entidades de la administración pública;
- h) La elaboración, aprobación o derogación de ordenanzas regionales, acuerdos del consejo regional, decretos y resoluciones regionales así como ordenanzas, decretos y resoluciones municipales;
- i) Los actos de administración interna a cargo de los órganos de las entidades de la administración pública. Los actos de administración interna son aquellos que se realizan al interior de la entidad pública y que forman parte del proceso que conduce a la adopción de una decisión pública específica, materia de un acto de gestión de intereses.

#### **- Acto de gestión**

Se entiende por acto de gestión a la comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que utilice, dirigida por el gestor de intereses a un funcionario de la administración pública, con el propósito de influir en una decisión pública.

Por medio del acto de gestión, se da inicio a la gestión de intereses ante el funcionario con capacidad de decisión pública, con el propósito de influir, en forma transparente, en una decisión pública específica. Las actividades posteriores, sea cual fuera el medio de comunicación utilizado, efectuadas por el gestor de intereses ante el mismo funcionario o ante quien lo reemplace y vinculadas a la misma decisión pública específica, no se entenderán como un nuevo acto de gestión. En el caso del gestor profesional, dichas actividades posteriores deberán estar contenidas de manera resumida en el informe semestral que debe presentar conforme al artículo 14 de la Ley 28024 y el literal a) del artículo 15 del Reglamento de dicha ley y reportadas por el funcionario con capacidad de decisión pública a la unidad orgánica responsable de difundir la información de la entidad, o a quien haga sus veces, correspondiendo a ella publicarlas en el Portal de Transparencia de la entidad, o en su defecto en algún medio de difusión masiva al alcance del ciudadano. De no contar con un Portal de

Transparencia, el funcionario con capacidad de decisión pública deberá comunicar las actividades posteriores mencionadas al Órgano de Control Institucional de la entidad o del sector de ser el caso.

**Los siguientes actos no constituyen gestión de intereses:**

- a) Los señalados en el tercer párrafo del artículo 3 de la Ley 28024;
- b) Las gestiones que realicen los funcionarios públicos en el ejercicio de su función, a favor de su institución o del sector correspondiente;
- c) La defensa legal y la asesoría a que se refiere el inciso f) del artículo 3 de la Ley 28024, siempre que se practique en el ámbito jurisdiccional o dentro de un procedimiento administrativo;
- d) Los actos protocolares oficiales;
- e) Las gestiones que realicen los funcionarios diplomáticos acreditados en el país en el ejercicio de su función;
- f) Los requerimientos de información, las solicitudes de reunión y cualquier otra solicitud dirigida al funcionario público con capacidad de decisión pública, siempre que no tenga como motivación influir por sí misma en una decisión pública, o que constituya el ejercicio del derecho de opinión previsto en el numeral 4 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado;
- g) La participación de personas naturales o jurídicas a pedido de la administración pública, en Consejos Consultivos, Comisiones Multisectoriales u otros grupos de trabajo, para el cumplimiento de sus fines;
- h) Los actos de administración interna de las entidades públicas no vinculadas a una decisión pública; y,
- i) Las opiniones que hubiesen sido requeridas por las entidades de la Administración Pública incluidas en el ámbito de aplicación de la presente norma, sin desmedro del derecho previsto en el numeral 4 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado.

**En el caso de gestores profesionales de intereses, se expedirá una Constancia que deberá contener:**

- a) Lugar, fecha y hora del acto de gestión.

b) Identificación del gestor de intereses, incluyendo el número de inscripción en el Registro. Tratándose de personas jurídicas u organismos gremiales, empresariales y laborales que realizan actividades de gestor profesional, identificación del representante autorizado o legal, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del presente Reglamento;

c) Identificación del representante o representantes del gestor profesional cuando éste constituye una persona jurídica;

d) Identificación de la persona natural o jurídica a favor de quien lleva a cabo el acto de gestión;

e) Motivo y finalidad del acto de gestión, identificando la decisión pública específica que se busca obtener, y un breve resumen de los puntos tratados durante el acto de gestión.

f) Identificación del funcionario con capacidad de decisión pública, especificando su cargo, el nombre de la entidad a la que pertenece y la unidad orgánica en la que desarrolla sus funciones;

g) La identidad de los demás asistentes al acto de gestión, si los hubiera; y,

h) Firma del funcionario con capacidad de decisión pública y del gestor de intereses.

En el caso de gestores de intereses propios, el funcionario con capacidad de decisión pública deberá dejar constancia del acto de gestión en el formulario de audiencias de gestión de intereses, el que debe contener como mínimo los requisitos previstos en los incisos a), b), e) y f) en lo que sea pertinente.

De conformidad con lo dispuesto en la última parte del artículo 5 de la Ley, la constancia del acto de gestión se llevará a cabo conforme al procedimiento y forma siguiente:

## **1.- En el caso de gestor de intereses propios:**

a) El gestor de intereses propios se identificará ante el funcionario con capacidad de decisión pública de la entidad, dejando constancia de sus datos personales. En el caso de personas jurídicas u organismos gremiales, sean empresariales, profesionales y laborales, se identificará su representante autorizado o legal, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 del presente Reglamento.

b) El funcionario con capacidad de decisión pública de la entidad deberá implementar su propio formulario de Audiencias de Gestión de Intereses, conforme al anexo 1, que forma parte del presente Decreto Supremo.

c) Finalizado el acto de gestión de intereses, el funcionario con capacidad de decisión pública luego de llenar el formulario entregará un duplicado al gestor de intereses propios quien a su vez deberá firmar tanto el original como el duplicado del mismo; quedando el original en poder del Funcionario para el archivo correspondiente.

d) La información contenida en el formulario de Audiencias de Gestión de Intereses tiene carácter público debiendo actualizarse en forma permanente, para garantizar su libre acceso, y difusión a través del Portal de Transparencia de la entidad, o en su defecto por cualquier otro medio de difusión masiva accesible a los ciudadanos. La custodia de dichos formularios es de responsabilidad de la Oficina General de Administración o la que haga sus veces.

## **2.- En el caso de gestor profesional de intereses:**

a) Se identificará ante el funcionario con capacidad de decisión pública, dejando constancia de sus datos personales y del número de inscripción en el Registro, así como de la persona titular del interés a la cual representa. Tratándose de una persona jurídica que actúa como gestor profesional, su representante dejará constancia del número de licencia de la persona jurídica por la cual actúa, y la información sobre su inclusión en la relación de personas naturales a que se refiere el segundo párrafo del artículo 12 del presente Reglamento;

b) El funcionario con capacidad de decisión pública deberá expresar en la Constancia respectiva, la información señalada en el artículo 21 del presente Reglamento;

c) El funcionario con capacidad de decisión pública suscribirá la Constancia conjuntamente con el gestor de intereses en duplicado;

d) Una constancia será entregada al gestor de intereses para los efectos de su inscripción en el Registro;

e) El duplicado de la Constancia, autenticada por el fedatario de la entidad correspondiente, deberá ser remitida por el funcionario con capacidad de decisión pública, a la Oficina General de Administración o la que haga sus veces, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes de realizado el acto de gestión;

f) La Oficina General de Administración o la que haga sus veces, remitirá al Registro copia autenticada por el fedatario de la institución que la expida, del duplicado de la constancia, dentro del término perentorio de quince (15) días hábiles de recibida del funcionario con capacidad de decisión pública; y,

g) El procedimiento antes descrito se observará también para los casos en los que el gestor profesional de intereses realice de manera simultánea un acto de gestión ante varios funcionarios con capacidad de decisión pública en forma conjunta. En este supuesto se suscribirá una sola Constancia donde se dará cuenta de tal circunstancia y la suscribirán de conformidad con el literal c) del inciso 2 del presente artículo. Este procedimiento también se observará para los casos en que intervengan más de un gestor profesional de intereses respecto al mismo acto de gestión.

### **Inscripción de la Constancia**

El gestor profesional de intereses deberá solicitar, obligatoriamente, la inscripción en el Registro de la Constancia entregada conforme a lo dispuesto por el literal d) del inciso 2) del artículo 22 del Reglamento, en el plazo de diez (10) días hábiles de realizado el acto de gestión.

En el caso del duplicado de la constancia a que se refiere el literal e) del inciso 2) del artículo 22 del Reglamento de la ley 28024, el registrador deberá verificar si el gestor profesional de intereses cumplió con solicitar la inscripción de la misma dentro de los plazos establecidos en el presente artículo. De no ser así, el registrador procederá a la inscripción de oficio del duplicado de las Constancias, debiendo comunicar tal circunstancia a la entidad remitente, a efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes.

Las entidades a que se refiere el artículo 1 de la Ley 28024 podrán señalar días y horarios específicos para la atención de actos de gestión de intereses, y para la atención de audiencias públicas en las que podrán participar los gestores de intereses.

#### **- Gestor de intereses**

Se define como gestor de intereses a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscrita en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios públicos comprendidos en el artículo 5 de la Ley 28024.

Los gestores de intereses pueden ser de dos clases:

a) Los gestores de intereses propios. Los que realizan actos de gestión de sus propios intereses. Los asociados, socios, accionistas u otros que conforman una persona jurídica o sean sus representantes legales, con poder suficiente, que realicen actos de gestión en interés de aquella, están comprendidos dentro de esta clase de gestores de intereses. Asimismo, están comprendidos dentro de esta primera clase de gestores de intereses, los organismos gremiales, sean empresariales, profesionales y laborales, siempre que no persigan fines de lucro y que actúen a través de sus representantes autorizados.

Los gestores de intereses propios no requieren inscripción previa ni posterior en el Registro de los actos de gestión que realicen.

Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que realicen actos de gestión de intereses propios podrán realizarlos por ellas mismas, siendo éstos últimos de carácter personalísimo. En caso se actúe por medio de apoderado, se deberá expresar en la constancia que éste interviene en calidad de mandatario sin percibir directa o indirectamente, un honorario, retribución, remuneración o compensación económica.

La gestión de intereses propios podrá ser realizada por: a) Las personas jurídicas, nacionales o extranjeras; y, b) los organismos gremiales, sean empresariales, profesionales y laborales sin fines de lucro. En este último apartado, si dichos organismos realizan actividades de gestor profesional, se deberá observar en esos casos, las disposiciones sobre deberes y obligaciones aplicables a los gestores profesionales, y demás disposiciones sobre el particular."

Los actos de gestión de intereses propios que realicen los asociados, socios o accionistas o representantes de las personas jurídicas y organismos que se mencionan en el párrafo anterior, se podrán efectuar siempre que los mismos cuenten, para tal efecto, con autorización expresa y por escrito de dichas personas jurídicas u organismos, o de acuerdo a lo dispuesto en el respectivo estatuto social, o mediante sus representantes legales, con poder suficiente e inscrito en el Registro correspondiente. En el caso que el representante autorizado no sea asociado, socio, accionista o miembro de la persona jurídica a la cual está representando, deberá cumplir además con los otros requisitos que según la Ley de la materia acrediten su capacidad de representación.

b) Los gestores profesionales. Los que realizan actos de gestión en representación de intereses de terceros, percibiendo un honorario, remuneración o compensación económica, a los que se llamará en adelante gestores profesionales.

Para realizar actos de gestión de intereses, los gestores profesionales deberán estar previamente inscritos en el Registro y contar con su respectivo número de inscripción vigente, el que constituirá la licencia a que se refieren los literales c) y d) del artículo 19 de la Ley 28024.

Los gestores profesionales pueden ser personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. En el caso de personas jurídicas, éstas deberán especificar al momento de su inscripción, qué personas naturales actuarán en su representación

para estos efectos, estando en la obligación de actualizar dicha información mediante el informe semestral. El informe semestral deberá contener:

- a) Relación de actos de gestión y actividades posteriores, conforme al segundo párrafo del artículo 5 del Reglamento de la ley 28014, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado;"
- b) Detalle de su participación en audiencias públicas a las que se refiere el artículo 24 del Reglamento de la ley 28024;
- c) Datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactados por el ejercicio de su actividad de gestor profesional; y,
- d) En el informe semestral que compete a las personas jurídicas que realizan actos de gestión profesional de intereses, se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados para realizar aquellos.

Los informes semestrales deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de dichos meses. El informe semestral deberá ser presentado al Registro por duplicado, en la forma que establezca la SUNARP, para los fines previstos en el artículo 15, numeral 15.1, literal c) de la Ley 28024. La Contraloría General de la República y SUNARP coordinarán la forma y modo de entrega de dicha información. Lo anterior es aplicable a los actos de gestión a que se refiere el último párrafo del artículo 11 del Reglamento de la ley 28024 respecto a los actos de gestión en que dichos organismos hubieran actuado como gestores profesionales.

#### **No pueden ejercer la actividad de gestores de intereses:**

- a) Los suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía;
- b) Los funcionarios de la administración pública, durante el ejercicio de sus funciones y hasta 12 (doce) meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 28024. Para este efecto, se entiende por funcionario al que desempeña función pública de acuerdo a la Ley del Código de Ética de la Función Pública.



c) Las personas naturales y los representantes de personas jurídicas de derecho privado que participan en forma honoraria en los órganos colegiados de la administración pública;

d) Los propietarios y directivos de medios de comunicación nacionales o extranjeros o sus empresas; sólo cuando realicen gestión de intereses profesionales.

e) El cónyuge y los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad de las personas comprendidas en el inciso b) sólo con relación a materias que tengan competencia funcional directa del funcionario público, o estén bajo su responsabilidad exclusiva de decisión en el ejercicio de su función.

No constituye incompatibilidad o conflicto de intereses, en el caso de los incisos c) y d) cuando la gestión de intereses es propia.

**Son deberes del gestor de intereses:**

a) Observar las normas de ética en el desempeño de sus actividades;

b) Informar a los organismos pertinentes sobre los actos de gestión de intereses que realice;

c) Denunciar ante la autoridad competente el incumplimiento o contravención de la Ley 28024;

d) Guardar secreto sobre las informaciones de carácter reservado a las que accedan por su actividad. Con excepción del conocimiento de acto ilícito, en cuyo caso procederá a realizar la denuncia pertinente;

e) Presentar informes semestrales ante el Registro Público de Gestión de Intereses, sobre las actividades de gestión de intereses que hubiera llevado a cabo en el indicado período; y

f) Otras que se indiquen en el reglamento de la presente Ley.

### **Constituyen deberes de los gestores de intereses propios:**

- a) Los señalados en el artículo 10 de la Ley;
- b) Identificarse con su documento de identidad en el caso de las personas naturales y tratándose de personas naturales o representantes que realizan actos de gestión de intereses propios para personas jurídicas nacionales o extranjeras, gremios empresariales, profesionales o laborales, se identificarán con su documento de identidad, y además, de ser necesario, con la presentación de la autorización expresa a que se refiere el artículo 11 del presente Reglamento o el poder suficiente, debidamente inscrito en el Registro correspondiente, si se trata de su representante legal, ante el funcionario con capacidad de decisión pública, indicando que actúa por interés de la entidad a nombre de la que se presenta;
- c) Proporcionar la información necesaria para llenar el formulario que contenga el acto de gestión;
- d) Actualizar la información que hubiere presentado al funcionario con capacidad de decisión pública cuando éste así lo requiera; y,
- e) Observar las normas de ética contenidas en el presente Reglamento

### **Constituyen deberes de los gestores de intereses profesionales:**

- a) Solicitar previamente a la realización de su actividad de gestión de intereses, su inscripción en el Registro creado por la SUNARP y, mientras actúe como tal, renovar su número de registro, conforme al artículo 12 de la Ley;
- b) Solicitar al Registro la inscripción de los actos de gestión de intereses que se encuentran mencionados en la Constancia respectiva;
- c) Solicitar al Registro la inscripción de la información sobre la relación jurídica que los vincula con la persona a favor de la cual se lleva a cabo la gestión, dentro de los

quince (15) días hábiles siguientes a la celebración del contrato correspondiente, o al momento de inscribir el acto de gestión;

d) Identificarse como gestor de intereses ante el funcionario con capacidad de decisión pública correspondiente, indicando el número de su inscripción en el Registro para el caso de gestores profesionales:

e) Las mismas señaladas en el inciso 1) del presente artículo.

### **Normas de ética que deben observar los gestores de intereses**

Los gestores de intereses se encuentran obligados a observar las siguientes normas de ética en el ejercicio de sus actividades:

a) Conocer y observar todas y cada una de las obligaciones estipuladas en la Ley y el presente Reglamento;

b) Proporcionar en todo momento información cierta y vigente al funcionario con capacidad de decisión pública, encontrándose además obligado a actualizar la información que hubiese brindado cuando éste así lo requiera, bajo responsabilidad.

c) Abstenerse de formular requerimientos que conlleven a que el funcionario con capacidad de decisión pública incumpla cualquiera de las obligaciones a su cargo;

d) No prometer o realizar beneficios de cualquier tipo, proveer servicios o entregar bienes de cualquier naturaleza por encargo del titular del interés, en el caso de los gestores profesionales, o de manera directa, tratándose de gestores de intereses propios, sea personalmente o a través de terceros a favor de los funcionarios con capacidad decisión pública, así como de su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad. Esta obligación se aplica inclusive con anterioridad o posterioridad al acto de gestión realizado ante el funcionario. No se encuentran comprendidos en este inciso, las excepciones contempladas en el artículo 18 de la Ley;

e) Abstenerse de ejercer actos de gestión ante funcionarios con capacidad de decisión pública, respecto de los cuales se mantenga un vínculo de parentesco hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad.

f) Proceder de manera leal y diligente, observando las obligaciones que le resulten aplicables en atención al vínculo jurídico que tenga, sea su condición de autorizado o representante legal, en el caso de gestión de intereses propios y aquellas previstas en el contrato suscrito con el titular del interés, en el caso del gestor profesional;

g) Guardar reserva respecto de la información confidencial que posea de su representada, en el caso de la gestión de intereses propios, o del titular del interés en el caso del gestor profesional;

h) Abstenerse de actuar en representación de más de un cliente cuando pueda existir conflicto de intereses; y,

i) Reunirse con el funcionario con capacidad de decisión pública dentro del horario de trabajo y del local institucional respectivo, para tratar actos de gestión de intereses

- **Sanciones**

a) Gestores de intereses

Se considera infracción a toda acción u omisión que contravenga los deberes, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y normas de ética que establecen la Ley y el Reglamento.

A los gestores de intereses que incurran en la comisión de infracciones, les serán aplicables las sanciones establecidas en la Ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda corresponder.

Sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y cualquier otra que el ordenamiento jurídico prevea, las sanciones al gestor profesional de intereses son las siguientes:

- a) Amonestación escrita;
- b) Multa;
- c) Suspensión de la licencia; y,
- c) Cancelación de la licencia e inhabilitación perpetua

La gradualidad y topes de las sanciones se establecen teniendo en cuenta la gravedad de la infracción, los antecedentes del gestor, constituyendo la reincidencia serio agravante. Sobre la sanción impuesta, se comunicará a todas las entidades de la administración pública, para garantizar el cumplimiento de la misma.

Las sanciones se aplican sin atender el orden correlativo señalado en el artículo 19 de la Ley y en el Reglamento (art. 39).

#### Clasificación de las sanciones

Las sanciones aplicables de conformidad con la Ley y el Reglamento se clasifican como sigue:

##### Sanciones leves

- Amonestación escrita o,
- Multa de hasta 3 UIT

##### Sanciones graves

- Multas mayores a 3 UIT hasta 20 UIT
- Suspensión de licencia de 3 meses

### Sanciones muy graves

- Multas mayores de 20 UIT hasta 50 UIT o,
- Suspensión de licencia mayor de 3 hasta 24 meses o,
- Cancelación de licencia e inhabilitación.

### **Individualización de infracciones y sanciones**

Las sanciones establecidas en la Ley y en el Reglamento se aplican teniendo en cuenta la gravedad de la infracción, los antecedentes del gestor y la reincidencia como factor agravante, conforme al *cuadro siguiente*:

Infracciones	Tipo de Sanción	Monto
a) Omitir o proporcionar datos incorrectos o falsos al funcionario con capacidad de decisión pública para fines de la constancia.	Grave	Lo fija la Autoridad Competente
b) No suscribir la constancia del acto de gestión	Leve	Multa 20 % UIT
c) No proporcionar documentación cierta y veraz al funcionario con capacidad de decisión pública.	Grave	Lo fija la Autoridad Competente
d) No actualizar la información entregada a los funcionarios con capacidad de decisión pública cuando sea requerida.	Grave	Lo fija la Autoridad Competente
e) Solicitar la inscripción de la Constancia de los actos de gestión fuera de plazo 1[1]	Leve	Multa 10 % UIT
f) No solicitar la inscripción en el registro de la Constancia de los actos de gestión.	Leve	Multa 20 % UIT
g) Solicitar la inscripción de los informes semestrales fuera de plazo.	Leve	Multa 20 % UIT
h) No Solicitar la Inscripción en el registro de los informes semestrales	Leve	Multa 40 % UIT
i) Actuar como gestar profesional sin estar inscrito en el Registro.	Muy grave	Lo fija la Autoridad Competente
j) Ejercer actividades de gestión encontrándose	Muy grave	Lo fija la Autoridad Competente

suspendido.

k) Omitir información que corresponda al informe semestral		Leve		Multa 10 % UIT
l) Ejercer la actividad de gestor profesional encontrándose en algún supuesto de incompatibilidad previsto por la Ley y el Reglamento.		Muy grave	Lo fija la Autoridad	Competente
m) El incumplimiento de las normas de ética	Leve		Lo fija la Autoridad	Competente
n) El incumplimiento reiterado de las normas de ética	Grave		Lo fija la Autoridad	Competente



La gradualidad de las sanciones que se mencionan en los literales a), c), d), i), j), l), m) y n) del presente artículo, será aplicada conforme al criterio discrecional de la máxima autoridad competente. La potestad sancionadora establecida conforme a la Ley y al Reglamento, se ejercerá teniendo en cuenta los principios señalados en el capítulo II del Título IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General y en el Reglamento.

### **Reincidencia**

La reincidencia constituye factor agravante para la aplicación de las sanciones, considerándose como reincidencia la comisión de más de dos (2) infracciones en un período de dos (2) años contados desde la fecha de inscripción de la primera sanción en el Registro.

La reincidencia en la comisión de una nueva infracción, sea leve o grave, será sancionada como una grave o muy grave, respectivamente.

### **Máxima autoridad competente para la aplicación de sanciones**

La aplicación de la sanción es atribución de la máxima autoridad competente de la entidad a la que pertenece el funcionario con capacidad de decisión pública. En el caso de las infracciones vinculadas a la falta de solicitud de inscripción de actos inscribibles en el Registro, señaladas en los incisos e), f), g), h) y k) del artículo 41 del presente Reglamento, atribuibles al gestor profesional de intereses, la SUNARP actúa como máxima autoridad competente."

### **Procedimiento sancionador**

El procedimiento para la aplicación de las sanciones se sujetará a lo establecido en el Capítulo II del Título IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo que sea aplicable.

### ***Sanción y su notificación***

La sanción constará en una resolución motivada y fundamentada por la máxima autoridad competente de la entidad dentro de cuyo ámbito se hubiere cometido la infracción y deberá ser notificada por escrito al gestor de intereses.

### ***Ingresos provenientes de las sanciones***

Los ingresos provenientes de las multas que se apliquen conforme a la Ley y al presente Reglamento, constituirán ingresos del Tesoro Público. El equivalente al veinte por ciento (20%) de lo recaudado por el concepto señalado en el presente artículo será destinado al funcionamiento del Tribunal Administrativo Especial.

### ***Recurso de apelación***

Los gestores profesionales de intereses podrán interponer recurso de apelación contra las resoluciones expedidas por la máxima autoridad competente, ante el Tribunal Administrativo Especial. El plazo para la interposición del recurso será de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelable.

### ***Publicidad e inscripción de las sanciones***

Las resoluciones administrativas que imponen sanciones, refrendadas por el Fedatario de la entidad, se comunicarán a la SUNARP a fin de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley, y quedarán inscritas de oficio en el Registro, debiendo ser notificadas por el Tribunal Administrativo Especial o por la máxima autoridad dentro de los siete (07) días hábiles posteriores a la fecha en que hubiesen causado estado o quedado consentidas.

La SUNARP publicará y actualizará permanentemente en su página Web la relación de sanciones comunicadas al Registro.

## **b) Funcionarios públicos**

Con independencia de lo prescrito en los artículos 393, 394, 397 y 401 del Código Penal y demás disposiciones aplicables a la lucha contra la corrupción, los funcionarios de la administración pública que incumplen o contravienen las obligaciones y deberes contenidos la presente Ley 28024 son pasibles de las acciones y sanciones que recomienden los órganos del Sistema Nacional de Control, incluyendo las disposiciones referentes a la Carrera Pública, del Procedimiento Administrativo General y demás que resulten pertinentes.

### **- Instancias**

Las sanciones establecidas se aplican, en primera instancia, por la máxima autoridad competente de la entidad a la que pertenece el funcionario dentro de cuyo ámbito se hubiere cometido la infracción y, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo Especial, el mismo que estará conformado por:

- a) Un representante del Presidente de la República, que lo presidirá;
- b) Un representante del Presidente del Congreso de la República; y
- d) Un representante del Presidente de la Corte Suprema de la República.

Los miembros del Tribunal Administrativo Especial, entre los cuales debe haber por lo menos un Abogado, ejercen mandato por el término de tres (03) años, sin posibilidad de prórroga de dicho término y sus facultades son indelegables. Sus miembros titulares y suplentes son designados de una terna, de la siguiente manera:

- a) Por el Presidente de la República, a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros;
- b) Por el Presidente del Congreso, a propuesta de su Mesa Directiva; y,

c) Por el Presidente de la Corte Suprema de la República, a propuesta de su Sala Plena.

Los *miembros suplentes* solamente actuarán por ausencia o impedimento del titular y en los casos que se precise en el Reglamento de Organización y Funciones del Tribunal Administrativo Especial.

#### Competencia, jurisdicción y sede

El Tribunal Administrativo Especial es el órgano de segunda y última instancia, que tiene competencia para conocer y resolver respecto a las sanciones aplicadas, en primera instancia, por la máxima autoridad competente a que se refiere el artículo 43 del presente Reglamento.

La jurisdicción del Tribunal se extiende a todo el territorio de la República. Su sede es la ciudad de Lima.

#### Requisitos para ser miembros del Tribunal Administrativo Especial

Para ser miembros del Tribunal Administrativo Especial, se requiere:

- a) Poseer título universitario;
- b) Tener experiencia de diez (10) años en el ejercicio profesional o haber ejercido la docencia en temas de su especialidad por el mismo período;
- c) No estar comprendido dentro de las incompatibilidades señaladas en la Ley y el presente Reglamento;
- d) No ser gestor profesional;
- e) No haber sido objeto de sanción administrativa ni judicial en el ejercicio de sus funciones;
- f) No haber sido sancionado por delito doloso; y,

g) Tener reconocida solvencia moral.

#### Prohibiciones a los miembros del Tribunal Administrativo Especial

Los miembros titulares y suplentes del Tribunal Administrativo Especial, están sujetos a las mismas prohibiciones de liberalidades a que se refiere el artículo 17 de la Ley y, en ningún caso, les serán aplicables las excepciones del artículo 18 de la Ley.

Los miembros titulares y suplentes del Tribunal Administrativo Especial, en el ejercicio de sus funciones, están impedidos de actuar en los procedimientos en que tengan conflictos de intereses.

#### Funciones del Tribunal Administrativo Especial

Son funciones del Tribunal Administrativo Especial, las siguientes:

a) Conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los procesos relacionados con las sanciones impuestas a los gestores de intereses;

b) Notificar a las partes, dentro de los cinco (05) días hábiles de expedida la Resolución, para el cumplimiento de la misma;

c) Comunicar al Registro las resoluciones que confirman las sanciones conforme lo dispuesto por el artículo 48 del presente Reglamento, para su respectiva publicación en la página Web de la SUNARP; y,

d) Adoptar los acuerdos que sean necesarios para su mejor funcionamiento y desarrollo de conformidad con su Reglamento.

En el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Administrativo Especial se sujetará a las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo que le sea aplicable, así como a los principios generales o a las fuentes del Derecho.

Las decisiones del Tribunal Administrativo Especial se adoptan por mayoría simple. Las decisiones deben ser adoptadas dentro de un plazo máximo de treinta (30) días hábiles de presentada la apelación correspondiente. Todo voto singular debe ser debidamente fundamentado y motivado.

#### Secretaría del Tribunal Administrativo Especial

La Secretaría del Tribunal Administrativo Especial es el órgano de apoyo administrativo y técnico del Tribunal y estará a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

#### Instalación del Tribunal Administrativo Especial – Reglamento

La segunda disposición tr del Reglamento de la Ley dispuso que el Tribunal Administrativo Especial se instale dentro de los *treinta (30) días naturales siguientes* a la publicación del Reglamento. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros elaborará y presentará a la Presidencia del Consejo de Ministros, la propuesta del Reglamento del Tribunal Administrativo Especial en el plazo de sesenta (60) días naturales de publicado el presente Reglamento.

El Reglamento del Tribunal Administrativo Especial, que se apruebe por Decreto Supremo, establecerá la forma y modo en que se organiza internamente el Tribunal, su Secretaría y demás aspectos funcionales y administrativos.

#### **Registro**

Por la ley 28024 se crea el Registro Público de Gestión de Intereses a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) que se lleva mediante el empleo de partidas electrónicas que permitan su plena accesibilidad.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Por **Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 013-2004-SUNARP-SN** del 15 de enero de 2004 se resuelve aprobar la Directiva N° 001-2004-SUNARP/SN, en la que se acuerda la implementación del Registro Público de Gestión de Intereses en el Registro de Personas Naturales de cada Zona Registral, se establecen las normas que precisan el procedimiento y los actos inscribibles en el citado Registro, así como se aprueban los formatos I, II, III, IV, V, VI, VII Y VIII a ser empleados para solicitar la inscripción de los actos inscribibles en él, los que estarán a disposición de los usuarios en la página Web institucional de la SUNARP. La citada Directiva entró en vigencia el 19 de enero de 2004.

Para ejercer los actos de gestión de intereses los gestores profesionales deben inscribirse en el Registro Público de Gestión de Intereses que le asignará, previo pago de derechos, el respectivo número de registro con vigencia de dos (2) años, vencido el cual caducará de pleno derecho, salvo prórroga.

Los actos de gestión de intereses que se realicen deben inscribirse de manera obligatoria.

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) determina la forma y modo de mantener y actualizar la información que brinda el Registro Público de Gestión de Intereses. Éste debe contener como mínimo, *con carácter de declaración jurada*, lo siguiente:

- a) Datos de la persona o personas que actúan como gestores de intereses;
- b) Información sobre la relación jurídica que vincula al gestor profesional con la persona a favor de la cual se lleva a cabo la gestión;
- c) Descripción general de las actividades que comprenden la gestión de intereses profesional;
- d) Identificación de los funcionarios de la administración pública con los que el gestor profesional lleva a cabo la gestión de intereses;
- e) Declaración de no tener incompatibilidad para el desempeño de la función de gestor de intereses;
- f) La constancia de los actos de gestión emitida por los funcionarios públicos a que se refiere el último párrafo del artículo 5 de la Ley 28024;
- g) Cualquier otra información o documentación que sea precisada en el reglamento de la presente Ley.

Los informes del gestor profesional se realizan cada 6 (seis) meses. El gestor profesional acreditado, deberá presentar informe escrito con carácter de declaración jurada, ante el Registro Público de Gestión de Intereses, que contenga como mínimo:

- a) Breve resumen del objeto, medios empleados y funcionarios públicos contactados para el ejercicio de los actos de gestión;
- b) Cualquier otra información precisada en el reglamento de la presente Ley.

**Son obligaciones y atribuciones de la SUNARP:**

- a) Publicar en los portales de Internet respectivos, la información sobre los registros de la gestión de intereses;

- b) Aprobar las directivas correspondientes para el procedimiento de inscripción de los gestores profesionales y de los actos de gestión en el Registro Público de Gestión de Intereses, así como la forma en que se comunicarán dichos actos de gestión de intereses de conformidad con lo establecido en la presente Ley y su reglamento;

- c) Trasladar a la Contraloría General de la República los informes semestrales a los que se hace referencia en el artículo 14 de esta Ley; y

- e) Otras que precise el reglamento de la presente Ley.

**Son obligaciones de las zonas registrales:**

- a) Organizar, administrar y garantizar el adecuado funcionamiento del Registro Público de Gestión de Intereses;

- b) Poner a disposición del público el contenido de las partidas registrales electrónicas y del archivo donde obran los actos de gestión de intereses que dieron mérito a éstas, con excepción de aquella información que tenga carácter reservado según lo establecido en la Constitución Política;

- c) Mantener actualizados los índices y las partidas registrales electrónicas del Registro Público de Gestión de Intereses; y



d) Otras que precise el reglamento de la presente Ley.

Se precisa que el contenido de las partidas registrales, así como de los títulos que conforman el archivo registral, se pondrán a disposición de los usuarios, previo pago de los correspondientes derechos registrales, en la forma prevista en el artículo 127 y siguientes del Reglamento General de los Registros Públicos, con excepción de aquella información que tenga carácter reservado, según lo establecido en la Constitución Política

### **La inscripción**

Los principios registrales previstos en el Reglamento General de los Registros Públicos; en el Reglamento del Registro de Sociedades; y los demás regulados por el Código Civil son aplicables, en tanto resulten pertinentes, a los actos inscribibles conforme a la Ley y al presente Reglamento.

*Se inscriben en el Registro:*

- a) El gestor profesional;
- b) Los actos de gestión que realicen los gestores profesionales de intereses, los mismos que estarán expresados en la constancia respectiva;
- c) Los informes semestrales de los gestores profesionales; y,
- d) La relación de las personas naturales que han de representar a la persona jurídica inscrita como gestor profesional.

### ***Técnica de inscripción***

Por cada gestor profesional de intereses se abrirá una partida registral en la que se extenderá su primera inscripción, así como los demás actos inscribibles que se indican en el artículo 26 del Reglamento.

## **Oficina Registral competente**

Los actos inscribibles de los gestores de intereses se inscribirán en el Registro de la Oficina Registral correspondiente al lugar habitual donde el gestor realiza su actividad de gestión de intereses. Tratándose de personas naturales o jurídicas que residen habitualmente fuera del país, es competente la Oficina Registral de Lima de la SUNARP.

## **Documentos que dan mérito a la inscripción**

Los actos inscribibles de conformidad con el artículo 27 del Reglamento se inscribirán por medio de los *formatos*<sup>32</sup> de inscripción que apruebe la SUNARP en mérito a la declaración jurada con firma legalizada notarialmente del gestor profesional de intereses, para lo cual se tendrá presente lo previsto en el primer párrafo del artículo 10 del Reglamento General de los Registros Públicos, y en el caso del duplicado de la constancia a que se refiere el literal e) del inciso 2) del artículo 22 del Reglamento, la inscripción se efectuará en mérito a la copia autenticada por el fedatario de la institución que la expida, remitida por la Oficina General de Administración o la que haga sus veces mediante oficio.

## ***Requisitos para la inscripción del gestor profesional***

Gestor profesional. Si es *persona natural* deberá presentar una Declaración Jurada en la que consten sus datos de identidad, lugar habitual donde el gestor realiza su actividad de gestión de intereses y una declaración de no tener incompatibilidad para el desempeño de la función de gestor de intereses. Cuando el gestor profesional es *persona jurídica* domiciliada en el país deberá presentar una Declaración Jurada,

---

<sup>32</sup> Los **Formatos** (DIRECTIVA N° 001-2004-SUNARP-SN) en que deberán constar los actos inscribibles en el Registro Público de Gestión de Intereses, son los siguientes: 1) Formato de Inscripción de Gestor Profesional. 2) Formato de Inscripción de Gestor de Interés Propio. 3) Formato de Constancia de Actos de Gestión. 4) Formato de Informes Semestrales. 5) Formato de Inscripción Conjunta de actos de gestión y su Constancia, para organismos Gremiales. 6) Formato de relación de Personas Naturales que representarán a Gestor Profesional que es Persona Jurídica. 7) Formato de información de relación jurídica que vincula al Gestor Profesional con su representada. 8) Formato de Prórroga de inscripción.

efectuado por su representante legal con mandato vigente debidamente inscrito, en la que consten los datos de la persona jurídica, la relación de sus representantes conforme al segundo párrafo del artículo 12 del presente Reglamento, así como una declaración de que dichos representantes no incurrir en incompatibilidad alguna para el desempeño de la función de gestor de intereses.

Cuando el gestor profesional es persona jurídica no domiciliada en el país deberá presentar una Declaración Jurada, efectuada por su representante legal con mandato vigente, debidamente inscrito en el libro de poderes especiales otorgados por sociedades o personas jurídicas constituidas en el extranjero, del registro de personas jurídicas correspondiente, en la que consten los datos del poder correspondiente, la relación de sus representantes, conforme al segundo párrafo del artículo 12 del Reglamento, así como una declaración de que dichos representantes no incurrir en incompatibilidad alguna para el desempeño de la función de gestor de intereses.

#### **Asiento de inscripción del gestor profesional de intereses**

El asiento de inscripción del gestor profesional de intereses debe contener:

a) Datos del gestor profesional de intereses;

b) Declaración de no tener incompatibilidad para el desempeño de la función de gestor profesional de intereses. En el caso de personas jurídicas que realizan gestión profesional de intereses, la declaración de no tener incompatibilidad corresponde a las personas naturales que actúan como sus representantes;

c) Información sobre la relación jurídica que vincula al gestor profesional con la persona a favor de la cual se lleva a cabo la gestión, de ser el caso.

#### **Asiento de inscripción de los informes semestrales de los gestores profesionales**

El asiento de inscripción del informe semestral de los gestores profesionales deberá contener, de conformidad con el literal b) del artículo 14 de la Ley, además de lo establecido en dicho artículo, lo siguiente:

a) Relación de los titulares de intereses a favor de los cuales el gestor profesional haya realizado gestión de intereses;

b) Relación de los funcionarios con capacidad de decisión pública ante los cuales se hayan realizado actos de gestión;

c) Relación de los actos de gestión realizados;

d) Relación actualizada de las personas naturales que representan a la persona jurídica que realiza gestión de intereses profesionales; y,

f) Relación actualizada de los representantes legales de las personas jurídicas.

### **Vigencia de la inscripción en caso de gestores profesionales**

La inscripción como gestor profesional tendrá una vigencia de dos (2) años, los cuales pueden ser prorrogados por el mismo período, tantas veces como lo soliciten los interesados.

La prórroga de la inscripción debe ser solicitada mediante declaración jurada presentada antes de la caducidad del asiento de inscripción como gestor profesional.

### **Derechos Registrales**

La SUNARP establece, mediante Resolución del Superintendente Nacional, los derechos registrales correspondientes a los actos inscribibles en el Registro de acuerdo al presente Reglamento.

#### **- Definiciones**

El Reglamento de la Ley con el objeto de precisar sus alcances incluye las siguientes definiciones, que son consideradas en sus alcances en este trabajo:

#### **Acto de gestión**

Es la comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que se utilice, dirigida a un funcionario público con capacidad de decisión pública, por la cual el gestor de intereses inicia la gestión de intereses con el propósito de influir, en forma transparente, en una decisión pública específica.

### **Cancelación de licencia**

Es la cancelación del número de inscripción otorgado por el Registro a los gestores profesionales para efectos de su habilitación.

### **Constancia**

Es el documento en el cual consta el acto de gestión de intereses.

La Constancia tiene carácter de declaración jurada. Para el caso de la gestión de intereses realizada por el gestor profesional, se expide en el formato elaborado por la SUNARP y en el caso de gestores de intereses propios, se deja constancia del acto de gestión de intereses en el formulario.

### **Decisión pública**

Es aquella derivada del proceso mediante el cual la administración pública establece políticas o toma de decisiones de cualquier naturaleza que tengan una significación económica, social o política de carácter individual o colectiva, o que afecten intereses en los diversos sectores de la sociedad.

### **Formulario**

Es el documento en que se deja constancia de las audiencias de gestión de intereses que efectúen los gestores de intereses propios.

### **Funcionarios con capacidad de decisión pública**

Son aquéllos que durante el ejercicio de sus funciones se encuentran en capacidad de adoptar una decisión pública.

### **Gestor de intereses**

Es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscrita en el Registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, con relación a las decisiones públicas a ser adoptadas por los funcionarios con capacidad de decisión pública.

### **Gestor de intereses propios**

Es aquel que realiza actos de gestión de sus propios intereses.

### **Gestor profesional**

Es aquél que realiza actos de gestión de intereses de terceros, percibiendo, directa o indirectamente, un honorario, retribución, remuneración o compensación económica.

### **Ley**

La Ley N° 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública.

### **Persona jurídica extranjera**

Para efectos de esta Ley, es aquélla que no está constituida ni domiciliada en el Perú.

### **Registro**

Es el Registro Público de Gestión de Intereses realizado por gestores profesionales de intereses.

### **Representante autorizado**

Es la persona natural autorizada expresamente y por escrito, por la persona jurídica, nacional o extranjera, gremio empresarial, profesional, o laboral, para realizar actos de gestión propios, en interés de éstas o éstos, ante el funcionario con capacidad de decisión pública.

### **Tribunal Administrativo Especial de Gestión de Intereses**

Es el Tribunal Administrativo Especial creado por el artículo 20 de la Ley

### **SUNARP**

Superintendencia Nacional de Registros Públicos.

## CAPITULO IV

### ANÁLISIS CRÍTICO DEL CONTEXTO NORMATIVO NACIONAL DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ

La Gerencia Pública, rama de la ciencia política expresada esencialmente de modo normativo, debe contar con los instrumentos legales de todo nivel que le permitan incorporar y mantener prácticas adecuadamente diseñadas, de posible y fácil realización, tanto para la Administración como para el ciudadano.

El esfuerzo que implica contar con instrumentos normativos que recojan prácticas gerenciales debe significar el compromiso de la Administración de implementarlos para hacerlos realizables. En este apartado se analizará el contexto normativo de esta importante práctica gerencial regulada como medio para proporcionarle transparencia a la actuación del Estado.

#### **1. Cumple su función**

Este apartado de diagnóstico de la gestión de intereses nos conduce desde su concepción a prácticas sobre su implementación en la Administración Pública.

La regulación de la gestión de intereses en la administración pública se concibe como práctica gerencial y herramienta para transparentar la actuación estatal, no obstante la destinataria, vale decir la Administración Pública, no lo asume así.

Puede apreciarse que la regulación a nivel legal y reglamentario es lo suficientemente exhaustiva como para convertir esta práctica gerencial en una aliada de la transparencia.

Los niveles normativos referidos dejan a la Administración temas como el establecimiento en concreto de los funcionarios con capacidad de decisión y hasta la fijación de horarios para la atención de los gestores, sin embargo ello no se implementa. Puede apreciarse que no existe difusión en cada organismo u oficina de



los funcionarios obligados a atender a los gestores ni los horarios correspondientes, ni de otros aspectos de esta práctica gerencial.

A pesar de que prácticas administrativas tan elementales como las mencionadas no son ajenas a la Administración Pública nacional, en el supuesto de la gestión de intereses no se hacen efectivas.

Más aún se aprecia que la conducta del inveterado secretismo público no se ha vencido aún. Las constancias que deben elaborarse en los casos de actos de gestión se aprecian como burocratismo y no como parte necesaria de la transparencia en el accionar, en cuyo caso el costo por los recursos empleados (humanos – tiempo y materiales) se justificaría.

Desde su diseño normativo se considera que la gestión de intereses sí cumple su función, sin perjuicio de algunos alcances que permitirían perfeccionarlo. Como toda práctica gerencial novedosa debe, permanentemente, ser impulsada.

Sin embargo, en cuanto a los gestores profesionales, la información acopiada no muestra resultados muy positivos. Si revisamos la información publicada por la SUNARP a diciembre del 2008 se puede apreciar que sólo 04 gestores profesionales han presentado el resumen de sus informes semestrales (13 resúmenes), de los cuales 05 han sido presentados extemporáneamente. Esta situación no parece muy alentadora al mantenimiento de la gestión de intereses como práctica gerencial, toda vez que basta darle una simple mirada a la cantidad de decisiones publicadas en el Diario Oficial para percatarse que no guardan ninguna relación cuantitativa. Situación que bien entendida nos refleja una inadecuada implementación de la gestión de intereses como práctica gerencial.

Debe tenerse en cuenta que de los 42 gestores profesionales registrados en la SUNARP, a octubre del 2008, 35 son personas naturales y 07 personas jurídicas. Cantidad de registros que sumamente baja comparada con la de EE.UU. (25,000 aprox.).

## **2. Debemos mantenerlo**

Un Estado de Derecho y más aún un Estado Constitucional deben limitar el poder. En este sentido, debe proveer al ciudadano de todos los mecanismos suficientes para que su vinculación sea armoniosa, transparente y que le permita hacer efectivos sus más elementales derechos, aquellos que le permiten el estatus de persona.

Prácticas gerenciales como la gestión de intereses no solo deben mantenerse, sino impulsarse. La cura contra la corrupción no depende de medidas aisladas y únicas. Todas las prácticas que afiancen un esquema de participación, transparencia, limitación del poder, agilización del aparato burocrático, permitirán contar con un Estado que atienda al ciudadano. La gestión de intereses en este contexto se suma como una modesta práctica gerencial que debe mantenerse e impulsarse. Su carácter transversal, que involucra a todos los sistemas, se constituye en una de sus fortalezas.

## **3. Debemos modificarlo**

Siendo una práctica regulada y novedosa en nuestro sistema de Administración Pública, su adecuación y ajustes permanentes resultan necesarios. Como toda norma jurídica, en su aplicación, requiere de una permanente compulsión con la realidad que regula. La Administración Pública renuente al abandono del secretismo requiere de normas que le indiquen de modo preciso la obligación de implementar estas prácticas gerenciales precisándose las pautas a implementar, plazos, responsabilidades y sanciones.

Uno de los temas que debe revisarse es el registro. Incorporar el Registro de Gestión de Intereses al Sistema Nacional de los Registros Públicos (SINARP), no parece una solución acertada. Actualmente, se conoce de sólo un ínfimo número de gestores de intereses registrados vigentes y en permanente actividad.

Más aún, el SINARP se crea por ley 26366 para aglutinar registros jurídicos que cuentan con normas propias y principios que someten a los títulos a una rigurosa calificación generando denegatorias que pueden afectar la transparencia que se persigue de los actos de gestión.

El Registro de gestión de intereses es uno de naturaleza administrativa o de información, en consecuencia, su gestión debe ser realizada por organismos distintos a la SUNARP. Abona en este sentido, el hecho de leerse en los considerandos de la norma que lo implementa, además de otras complicaciones, el haberse asimilado su naturaleza al mandato y al comerciante individual para poderlo incluir en uno de los grupos de registros y como perteneciente al registro de personas naturales, no obstante que los gestores pueden ser personas jurídicas, supuestos que no tienen la más mínima vinculación con la gestión de intereses como práctica gerencial pública.

No obstante que por Decreto Supremo N° 040-2005-PCM, publicado el 02 Junio 2005 se modificó el Reglamento primigenio de la Ley, la directiva de implementación en el Registro en el SINARP no se ha adecuado a las modificaciones realizadas.

Un segundo aspecto que consideramos debe revisarse es lo pertinente a la clasificación de los gestores y su obligación de inscribirse. Si la gestión de intereses es una institución jurídica distinta del derecho de petición (como lo establecía enfáticamente el Reglamento primigenio de la ley 28024) y no constituye el ejercicio del acceso a la información pública, resulta poco entendible la obligación del registro de solo uno de los gestores: los gestores profesionales.

La necesidad de transparencia en las decisiones públicas exige que ambos tipos de gestores estén adecuadamente publicitados.

Un tercer aspecto que estimamos debe precisarse es el pertinente a los funcionarios con capacidad de decisión pública. Establecer que se trata de cualquier funcionario o servidor público, sea cual fuere su régimen laboral o de contratación, que preste servicios en un cargo de confianza o no, y que tengan capacidad de decisión pública de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, no coadyuva a la transparencia. Entendemos que debe establecerse la obligación sujeta a un plazo perentorio bajo responsabilidad del titular de cada institución pública a determinar nominalmente y publicar quienes son los funcionarios con capacidad de decisión pública para los efectos de la ley 28024.

En cuarto lugar, apreciamos que el procedimiento y la documentación que lo sustenta a sido concebida y tiene soporte físico. Consideramos, que tratándose del Estado debe diseñarse (tanto las constancias como la verificación de la calidad de gestor, etc.) por medios informáticos o electrónicos (Gobierno electrónico).

Por último, debe estudiarse lo atinente al tribunal administrativo creado. La segunda instancia administrativa debe crearse en cada entidad según sus necesidades y como comisiones revisoras (órganos colegiados) a su más alto nivel.

#### **4. Apreciaciones conclusivas del contexto normativo**

- La regulación de la gestión de intereses constituye un significativo avance en la creación de herramientas y prácticas gerenciales públicas.
- La necesidad de transparencia en la actuación estatal hace que el mantenimiento y permanente adecuación de dichas prácticas gerenciales públicas se constituya en una actividad ordinaria.
- Tratándose de la primera regulación integral de la gestión de intereses en América latina, debe difundirse y asimilar los aportes que en otros Congresos se viene presentando y discutiendo (Chile – Argentina). Asimismo, asimilar su desarrollo en Europa y EEUU.

## **TERCERA PARTE**

### **HIPÓTESIS Y VARIABLES**

#### **1. Hipótesis**

##### **HIPÓTESIS GENERAL**

Existen factores en la Administración Pública peruana que contribuyen a que la gestión de intereses se constituya en un elemento influyente como instrumento anticorrupción en la práctica gerencial pública dentro del sistema democrático peruano.

##### **HIPÓTESIS SECUNDARIAS**

###### **PRIMERA**

El desarrollo integral e integrado de nuestro contexto normativo regulador del acceso de los ciudadanos en las decisiones públicas del Estado peruano influye en la eficacia de la gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción.

###### **SEGUNDA**

La existencia de múltiples alternativas de acceso a la participación ciudadana en las decisiones públicas y una regulación que no fluye de nuestra realidad afectan a la gestión de intereses como práctica gerencial.

###### **TERCERA**

La cultura de transparencia en la vinculación Estado – ciudadano afecta a la gestión de intereses para que se constituya en una práctica gerencial que coadyuve a la lucha anticorrupción.

## **2. Variables**

- Contexto normativo regulador del acceso a los ciudadanos en las decisiones públicas del Estado peruano
- Gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción
- Opciones de acceso a la participación ciudadana en las decisiones públicas
- Gestión de intereses como práctica gerencial
- Cultura de transparencia en la vinculación Estado – ciudadano.

## METODOLOGÍA

### 1. Métodos de investigación

La estrategia para la presente investigación no puede ser orientada exclusivamente por el método clásico ni cuantitativo. Al respecto resulta más adecuado combinar dichos métodos con el método derivado de una perspectiva interpretativa o enfoque cualitativo. No obstante, el presente tema puede analizarse cuantitativamente; mas, por razones prácticas, se realiza en el presente trabajo con mayor énfasis en el método cualitativo.

En las preguntas de esta investigación, dado el modo como se formulan, existen elementos que pueden tomarse con prescindencia del elemento subjetivo: El lobby o gestión de intereses, prácticas gerenciales, negociación, sistema democrático peruano, gerencia pública, corrupción. En este supuesto se puede recurrir a la información existente en las instituciones involucradas en el estudio y definir los conceptos mencionados. Constituirían el soporte o base en los que van a actuar tanto la Gerencia Pública como los grupos de interés.

Sin embargo, para tratar el tema de la Gerencia Pública, desde una óptica de la Administración Pública con personalidad jurídica, no puede recurrirse a una labor puramente descriptiva o de información cuantitativa. El enfoque del presente trabajo está orientado al estudio, principalmente de esta variable en tanto decide frente a una demanda o lobby, y como tal debe concebirse tanto en su aspecto objetivo (estructura del estado) como en su plano subjetivo; vale decir, desde aquellos que realizan la gestión: los gerentes, según los alcances de la ley 28024, así como desde aquellos que tienen estrecha relación con estos: los grupos de interés, vistos estos desde una perspectiva de la gerencia. En este sentido, debemos recurrir al enfoque interpretativo o cualitativo y para encontrar la información se hace necesario utilizar la entrevista, sin prescindir de cuestionarios que complementarían la información necesaria y permitan intentar una generalización a la Administración Pública en su totalidad.

Respecto a los gerentes públicos, este concepto es sumamente amplio respecto de la concepción legal o normativa, se orienta el presente trabajo a indagar en los niveles más importantes de la toma de decisiones en el ámbito nacional, considerándose un punto de saturación conveniente que permita obtener una base sólida para intentar una generalización. Debido a que el enfoque de la investigación esta orientado también al plano subjetivo, los gerentes entrevistados deben ser entendidos como informantes (procedimiento etnográfico). No interesan aquí valores, actitudes, etc. (relaciones socio simbólicas), sino establecer relaciones existentes derivadas del ejercicio de actividades básicamente económicas (socio - estructurales) sin excluir aspectos valorativos; por ello, en consecuencia lo recomendable es ser directivo en busca de información general mediante escucha atenta y cuestionamiento, sin perjuicio de que se produzca un desplazamiento hacia lo simbólico.

Recapitulando, para acopiar información respecto a factores como el lobby o gestión de intereses, prácticas gerenciales, negociación, sistema democrático peruano, gerencia pública, corrupción se recurrirá a la información producida por las entidades directamente vinculadas con la gestión de intereses. Para el acopio de información sobre la Gerencia Pública se utilizara, además, un enfoque interpretativo, entrevista:

**Entrevistas** dirigidas a las personas referidas anteriormente de modo semi abierto (entrevista en profundidad), de tal forma que permita obtener el máximo de información y precisión en la misma considerándose un número adecuado, hasta lograr superar el punto de saturación.

En cuanto a los métodos de investigación, en función a la pregunta de investigación formulada y a la perspectiva orientada a la Gerencia Pública, la metodología a utilizar sería:

**Método de Entrevista:** La entrevista en profundidad es un método que puede aplicarse a quienes ejercen directamente la administración pública, entendida ésta desde la perspectiva normativa.



**Método de Encuesta:** Con la elaboración de cuestionarios adecuadamente diseñados puede complementarse el levantamiento de información, lo que permitiría contar con una visión global desde el punto de vista gerencial.

**2. Universo.** El universo está referido a los funcionarios de la Administración Pública con capacidad de decisión pública en el ámbito de la ley 28024. No obstante que ello resultara del análisis de la normatividad aplicable, por la naturaleza de ésta resulta prácticamente imposible determinar exactamente la población de estudio. Para verificar ello basta con darle una somera lectura al art. 5º de la ley referida. Por ello se circunscribe el presente estudio a uno de los centros de decisión del Estado, quizá el más importante por la amplitud y trascendencia de sus decisiones, el Poder Legislativo. En consecuencia, considerando el número legal de parlamentario y a los tres principales funcionarios del Servicio Parlamentario, ***la población o universo estaría constituida por 120 funcionarios de la Administración Pública con capacidad de decisión pública*** en el ámbito de la normatividad de la gestión de intereses.

**3. Muestra – unidades de análisis.** Dado el número de sujetos que conforman la población o universo de la presente investigación no se requiere de calcular o definir una muestra, se toma como referencia la totalidad de intervenciones.

La unidad de análisis la constituye: ***UN FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON CAPACIDAD DE DECISIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LA LEY 28024.***

**4. Análisis de la información.** Contiene la revisión de la información acumulada y el análisis de la misma. Se compulsará la información recogida en las entrevistas, encuestas y otros métodos con la legal o doctrinaria al respecto.

## **CUARTA PARTE**

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN - PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS**

#### **1. ENCUESTADOS Y ENTREVISTADOS – ANÁLISIS**

La encuesta se dirigió a los 120 congresistas que conforman el Congreso de la República del Perú. Se obtuvieron 80 respuestas al formulario remitido (ver anexo).

El cuestionario contenía 19 preguntas que comprendían las cinco variables que se querían medir. La última pregunta se dejó para los agregados, opiniones o aportes que cada encuestado quisiera realizar. En cuanto a las variables, se consideró a la gestión de intereses como práctica gerencial como una variable independiente y a ésta vinculada al elemento anticorrupción como una variable adicional. Ambas han sido consideradas en los cuestionarios formulados y se analizan conjuntamente dada su vinculación para los efectos de la presente tesis.

Los encuestados mostraron distinta actitud frente al formulario, desde aquellos que accedieron rápidamente y remitieron el formulario por distintas vías (postal, informática, o en sus oficinas para lo cual se contó con el apoyo de personal permanente en la obtención de dichas respuestas) hasta quienes no contestaron, siendo estos últimos en número de cuarenta.

Asimismo, mediante entrevistas estructuradas, sobre la base del cuestionario de la encuesta y apreciaciones adicionales dirigidas a personas que ejercen o ejercieron la Gerencia Pública y en su caso la gestión de intereses, se ha logrado acopiar mayor información que permite una apreciación integral del tema de la presente investigación. Los resultados de este instrumento se tratan en este apartado y se ordenan en un cuadro especial, se consideran en la formulación de las conclusiones, sirviendo además como guías para plantear las recomendaciones del presente trabajo de investigación.

Seguidamente se describe los resultados obtenidos para cada una de las preguntas formuladas.

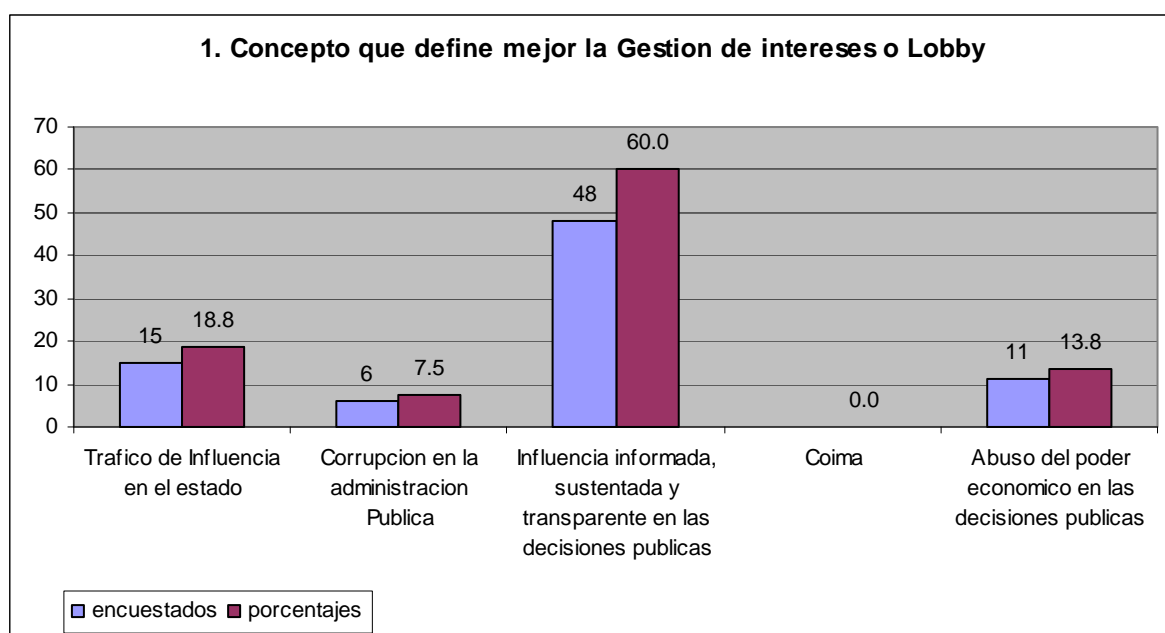
### 1.1. VARIABLE I.

#### CONTEXTO NORMATIVO REGULADOR DEL ACCESO A LOS CIUDADANOS EN LAS DECISIONES PÚBLICAS DEL ESTADO PERUANO.

Respecto de esta variable se formularon siete preguntas destinadas a acreditar elementos del contexto normativo tales como: concepto que define a la gestión de intereses o lobby, actualidad, claridad, aplicabilidad, congruencia y coherencia.

En cuanto a la pregunta destinada a conocer el concepto (**pregunta 1**) que se tenía en el Primer Poder del Estado respecto de esta institución jurídica arrojó los siguientes resultados: solo un 60%, 48 de 80 encuestados, definen adecuadamente a la gestión de intereses. El 18.8% asimila el concepto de lobby al tráfico de influencias, el 7.5% a la corrupción en la administración pública, un 13,8% de encuestados lo define como abuso del poder y ninguno de los encuestados hizo referencia a la coima.

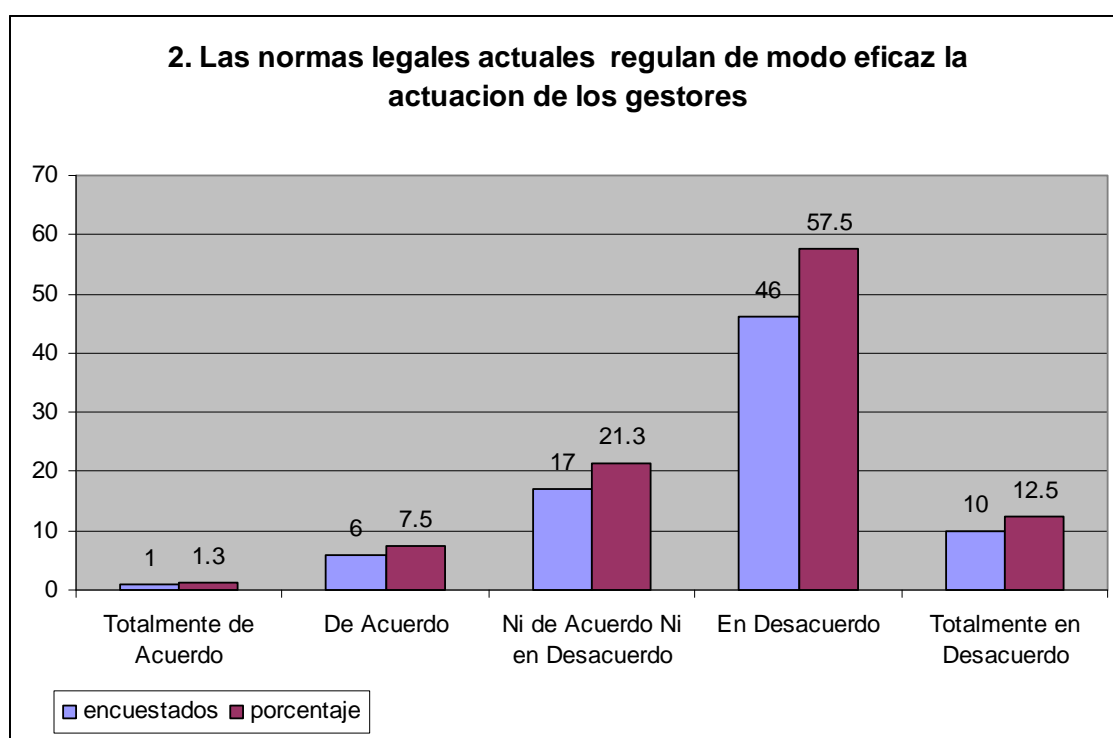
Asimismo, de 08 entrevistados 7 definen adecuadamente esta institución.

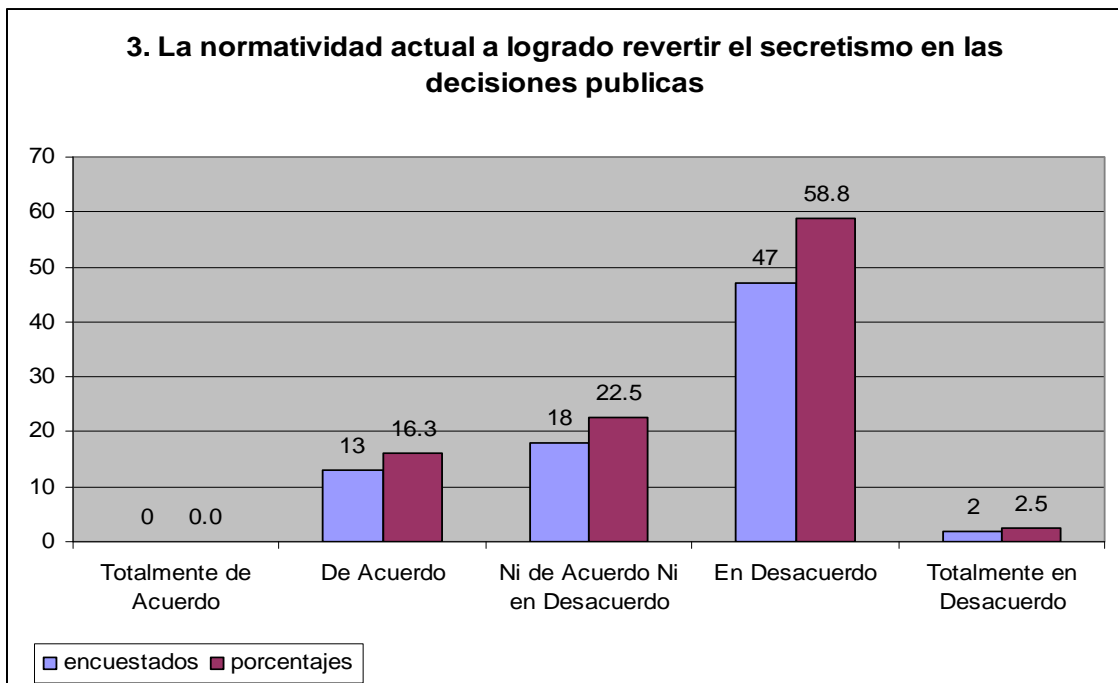


La actualidad del contexto normativo se trató en dos preguntas (**preguntas 2 y 3**) encontrándose que respecto de la eficacia en la regulación de la actuación de los gestores de intereses un 57,5 % estuvo en desacuerdo, el 12,5 % en total desacuerdo, 21,3 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, totalmente de acuerdo y de acuerdo arrojó 1,3 % y 7,5 %, respectivamente.

Vinculada la actualidad de las normas con su efecto sobre el secretismo en las decisiones públicas ninguno mostró su total acuerdo, de acuerdo 16,3 %, ni de acuerdo ni en desacuerdo 22,5 %, el 58.8% estuvo en desacuerdo, 2.5% en total desacuerdo.

En ambos casos, los porcentajes mencionados en desacuerdo se alejaban ostensiblemente de los que les seguían.



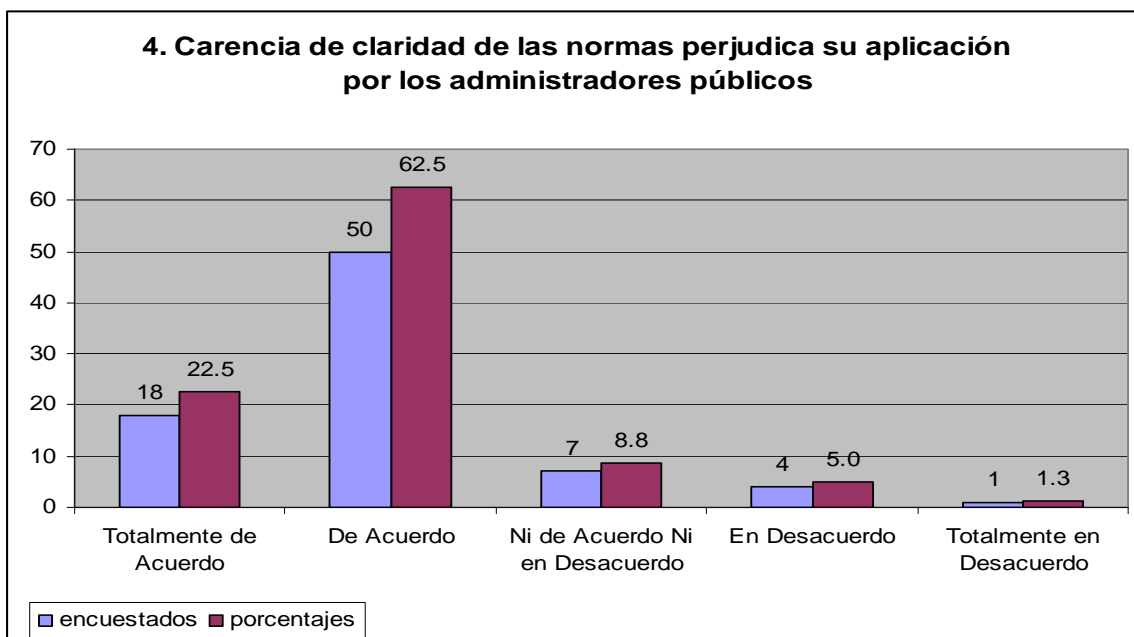


Los entrevistados confirman estos resultados (ver cuadro)

En cuanto a la claridad (**pregunta 4**) de las normas jurídicas sobre gestión de intereses como elemento cuya ausencia perjudica su aplicación por los administradores públicos un 22.5 % estuvo totalmente de acuerdo, 62,5% estuvo de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo 8,8 %, en desacuerdo 5 %, 1,3 % totalmente en desacuerdo.

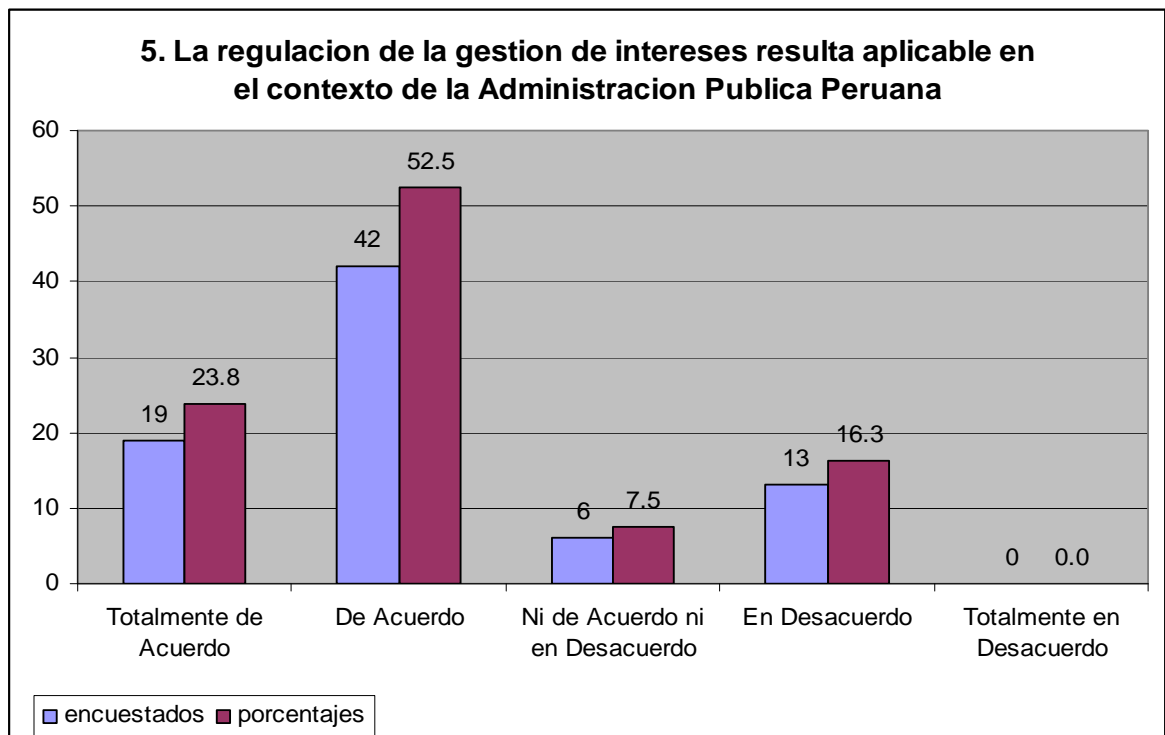
En este aspecto, se hace necesaria una reglamentación precisa orientada a beneficiar su aplicación por la administración Pública. Los entrevistados confirman estos resultados (ver cuadro)

#### 4. Carencia de claridad de las normas perjudica su aplicación por los administradores públicos



La aplicabilidad (**pregunta 5**) de la gestión de intereses en el contexto de la Administración Pública peruana muestra un 23,8 % totalmente de acuerdo, 52,5% de acuerdo, 7,5 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, 16,3 en desacuerdo, y ninguno en total desacuerdo; percibiéndose de esta manera una actitud positiva respecto de esta institución jurídica y de su aplicación a la práctica gerencial pública peruana.

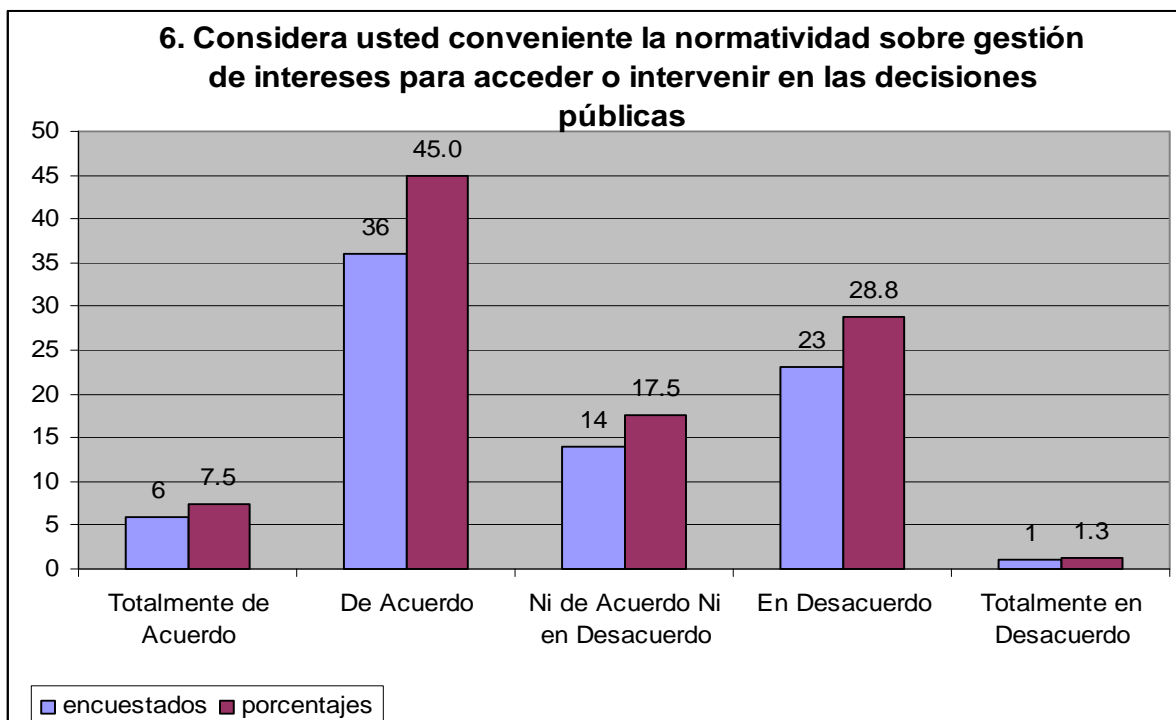
Las entrevistas arrojan resultados que confirman las encuestas.



En cuanto a la congruencia o conveniencia (**pregunta 6**) de la normatividad sobre gestión de intereses para intervenir o acceder en las decisiones públicas el 7,5 % estuvo totalmente de acuerdo, el 45,0 % estuvo de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo 17,5 %, en desacuerdo 28,8 %, 1,3 % en total desacuerdo, lo que apoya el mantenimiento de esta práctica gerencial.

En este aspecto, muy importante para la regulación de la gestión de intereses, se aprecia que por lo menos un 52,5 % esta de acuerdo con que se regule esta práctica gerencial.

En este aspecto los entrevistados muestran un 87,5% a favor.



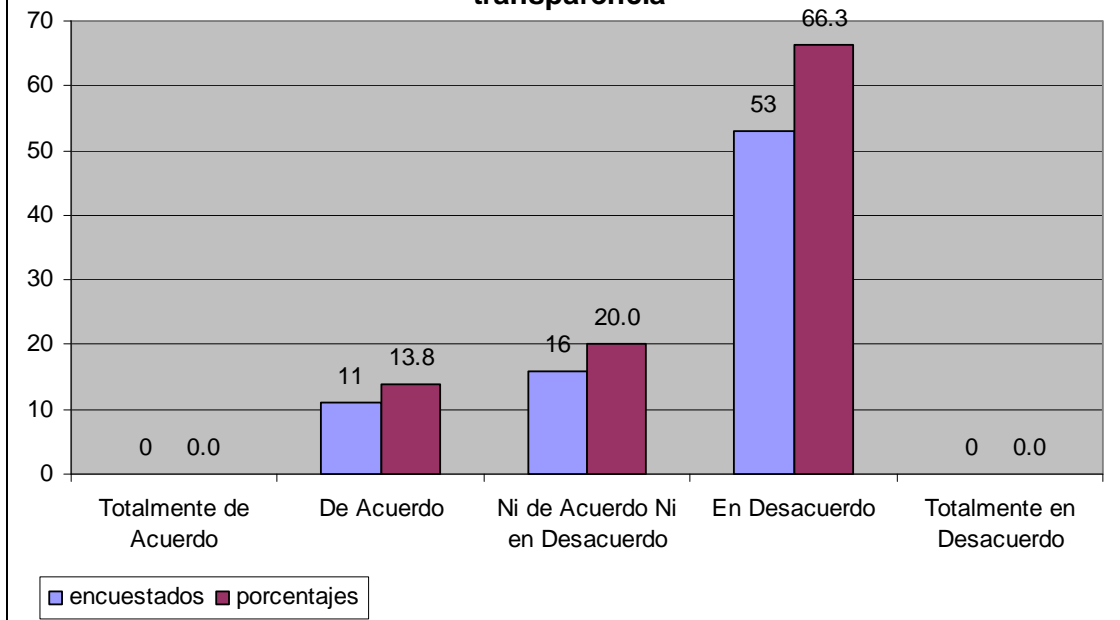
El resultado en cuanto a si la normatividad vigente sobre gestión de intereses es suficientemente clara y **coherente (pregunta 7)** con la finalidad de proporcionar transparencia a las acciones del Estado, arrojó resultados negativos respecto a estos objetivos de la normatividad. Así, ninguno estuvo totalmente de acuerdo, de acuerdo 13,8 %, ni de acuerdo ni en desacuerdo 20%, el 66,3 % expresó estar en desacuerdo, ninguno en total desacuerdo.

La finalidad de la norma, asegurar transparencia, definida en la ley 28024 no se aprecia como cumplida.

Los entrevistados confirman estos resultados.



**7. La normatividad vigente sobre gestión de intereses es suficientemente clara y coherente para proporcionar transparencia**



## 1.2. VARIABLE II

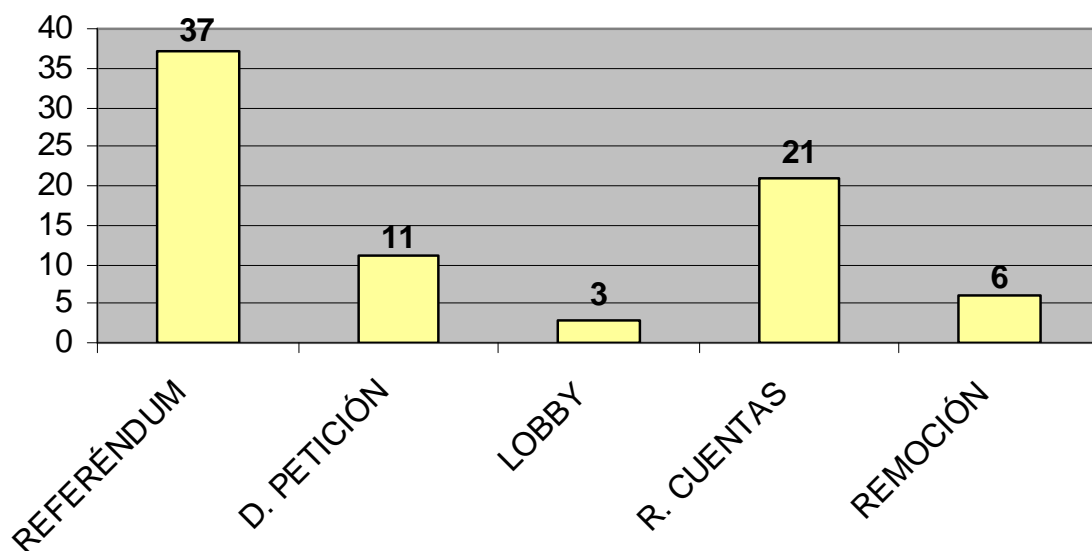
### OPCIONES DE ACCESO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

Respecto de esta variable se formularon tres preguntas orientadas a conocer el nivel de importancia de las opciones sobre participación ciudadana, la eficacia de estas en función a las dificultades en su acceso y la percepción del grado de dificultad.

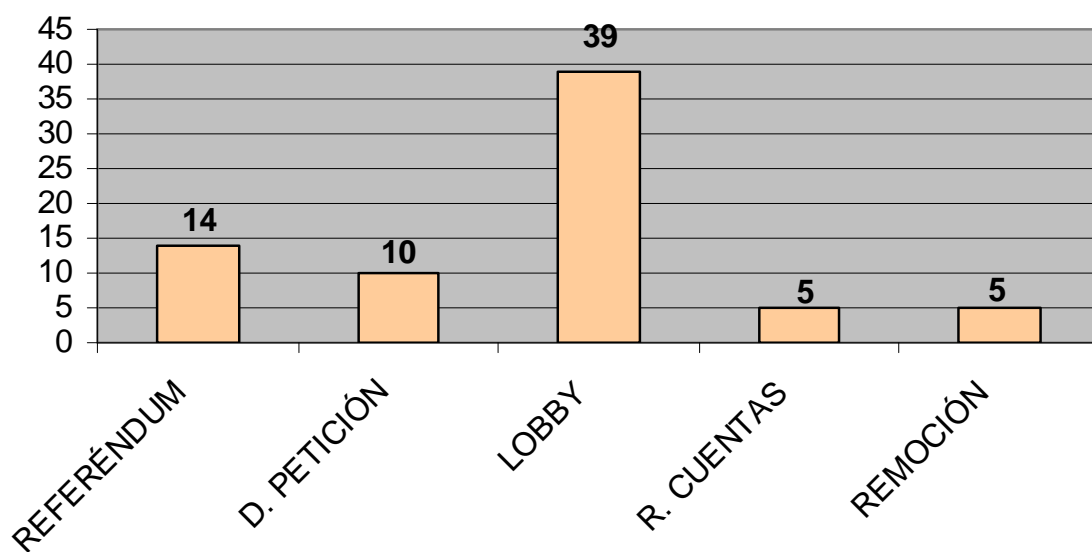
En cuanto a las opciones de participación ciudadana (**pregunta 8**), el nivel de importancia establecido por los encuestados arrojaron los siguientes resultados:

- a) Considerando el mayor nivel de importancia de las opciones de participación propuestas a los entrevistados, los resultados fueron: referéndum 47.44 %, Derecho de petición 14.10 %, Gestión de intereses 3.85 %, Rendición de cuentas 26.92 %, Remoción o revocación de autoridades 7.69 %. La gestión de intereses es considerada con un bajo nivel de importancia frente a las demás.
  
- b) Considerando el menor nivel de importancia de las opciones de participación propuestas a los entrevistados, los resultados fueron: referéndum 19.18 %, Derecho de petición 13.70 %, Gestión de intereses 52.42 %, Rendición de cuentas 6.85 %, Remoción o revocación de autoridades 6.85 %.

### NIVEL DE IMPORTANCIA DE LAS OPCIONES DE PARTICIPACIÓN - NIVEL 1

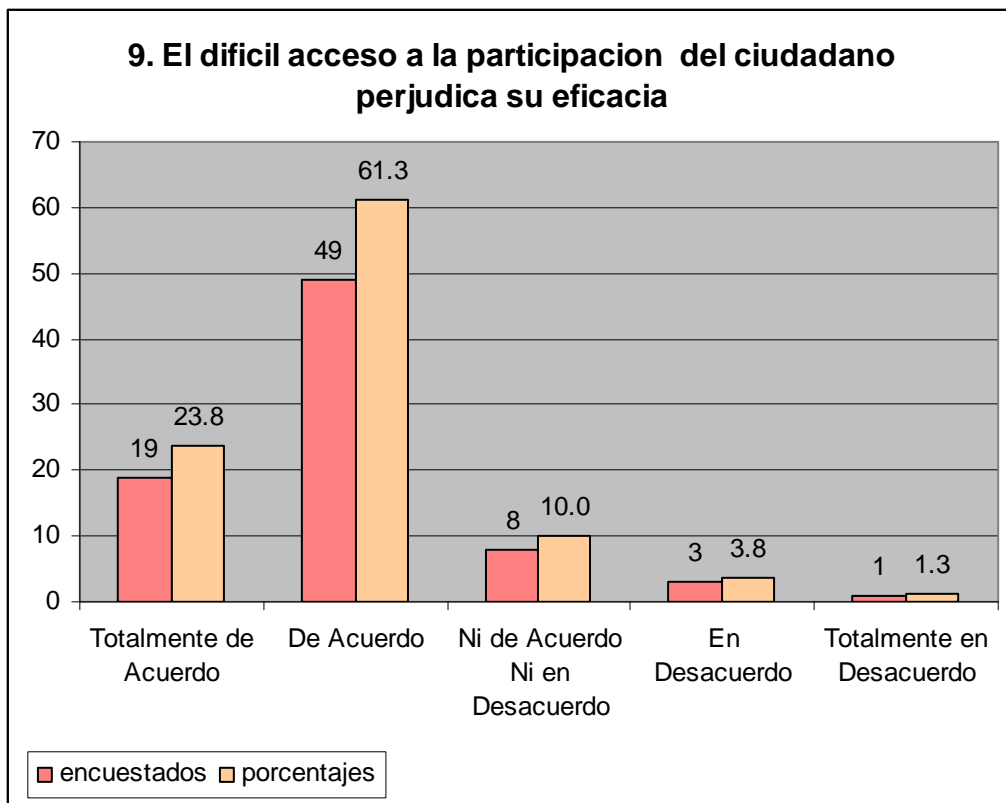


### NIVEL DE IMPORTANCIA DE LAS OPCIONES DE PARTICIPACIÓN - NIVEL 5



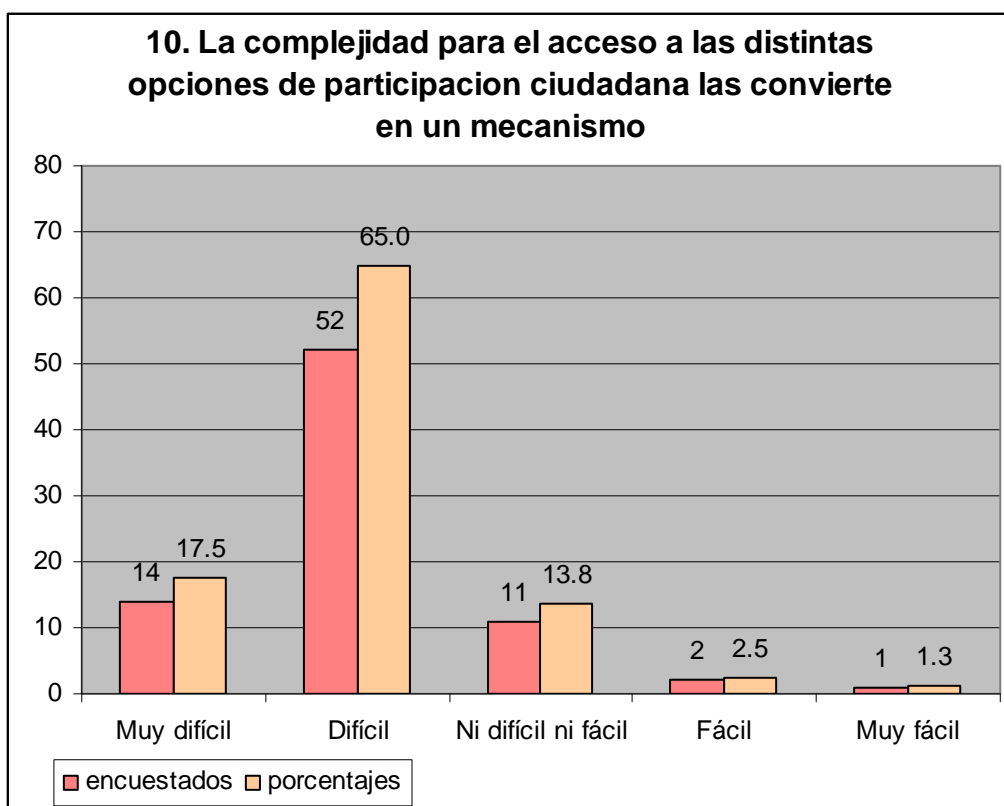
En Cuanto a la pregunta 8 antes analizada, en los entrevistados se confirman los resultados respecto de la gestión de intereses, en ambos sentidos referidos.

Respecto de la eficacia (**pregunta 9**) de las opciones mencionadas en la pregunta anterior, considerando el difícil acceso para su ejercicio el resultado fue: totalmente de acuerdo 23,8 %, de acuerdo 61,3 %, ni de acuerdo ni en desacuerdo 10,0 %, en desacuerdo 3,8 %, totalmente en desacuerdo 1,3 %. El difícil acceso a las opciones perjudica su eficacia. Resultados confirmados por los entrevistados.



El nivel de complejidad (**pregunta 10**) para el acceso a las distintas opciones de participación ciudadana las convierte en un mecanismo: muy difícil 17,5 %, difícil 65 %, ni difícil ni fácil 13,8 %, fácil 2,5 %, muy fácil 1,3 %.

La dificultad en el acceso y su complejidad afectan negativamente el desarrollo de las opciones de participación mencionada, considerándose la gestión de intereses, a la luz de los resultados descritos. Resultados confirmados por los entrevistados.



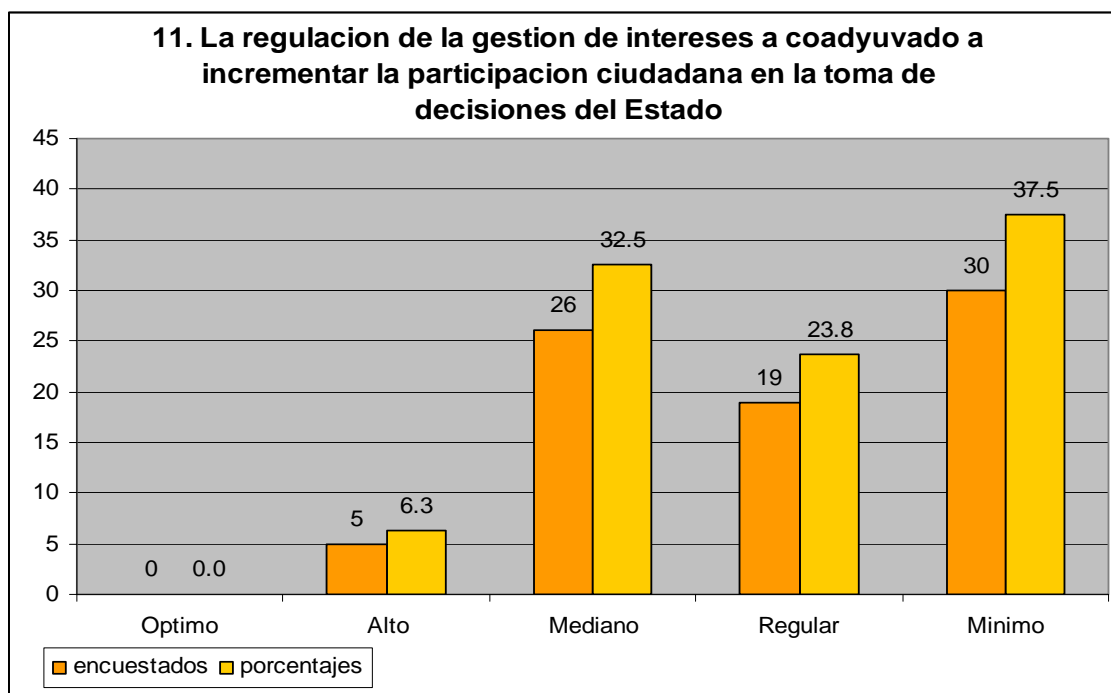
### 1.3. VARIABLE III

#### CULTURA TRANSPARENCIA EN LA VINCULACIÓN ESTADO – CIUDADANO

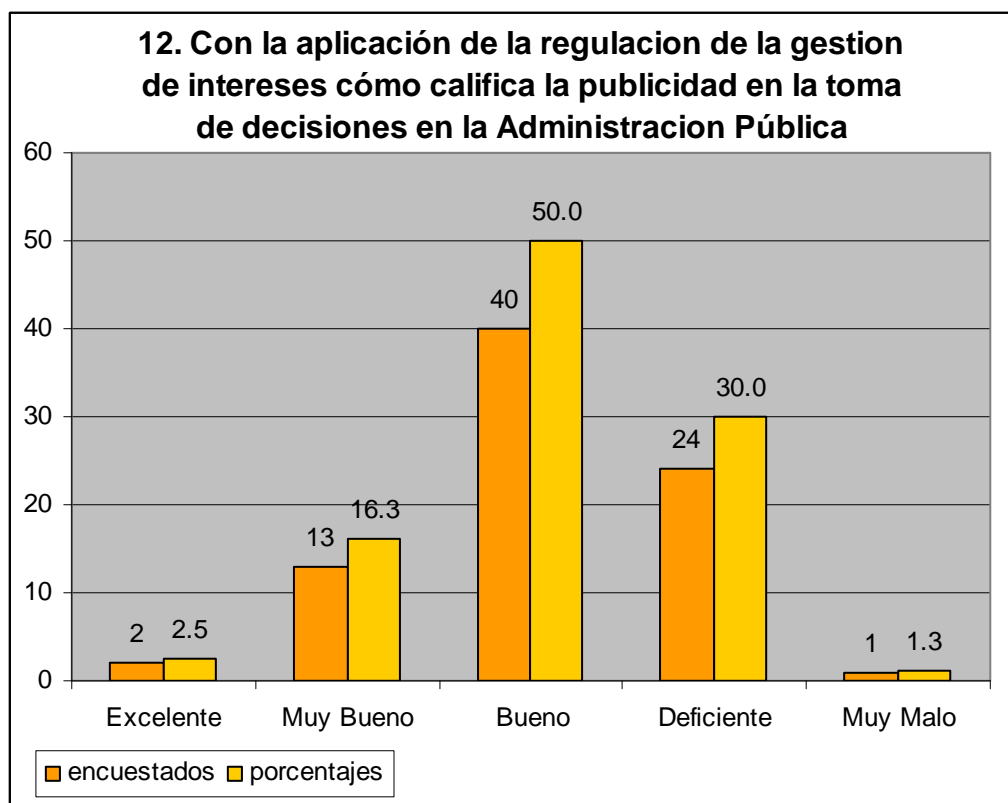
Para esta variable se han considerado cuatro preguntas precisadas sobre aspectos como el efecto de la gestión de intereses respecto de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, la publicidad de dichas decisiones, la calidad de las mismas y el registro como elemento de transparencia.

En cuanto a que la regulación de la gestión de intereses ha coadyuvado a incrementar la participación ciudadana (*pregunta 11*) en la toma de decisiones del Estado se aprecian los siguientes resultados en sus niveles: ninguno en óptimo, alto 6,3 %, mediano 32,5 %, regular 23,8 %, mínimo 37,5 %.

No obstante su importancia dentro de las opciones de participación, los efectos sobre ésta se aprecian en un muy bajo nivel (regular y mínimo 61,3 %). Las entrevistas confirman esta tendencia a un nivel mínimo.



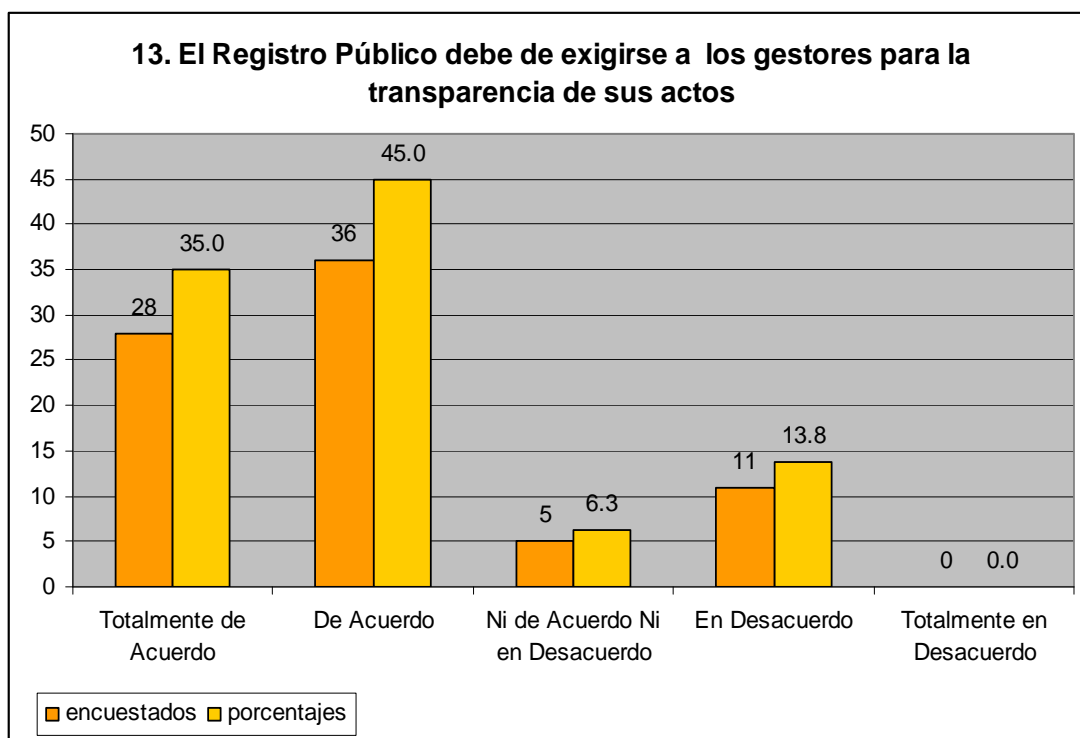
En cuanto a los efectos de la gestión de intereses respecto de la publicidad en la toma de decisiones en la Administración Pública (**pregunta 12**) se tiene que el 2,5 % calificó de excelente los resultados, muy bueno 16,3 %, bueno 50 %, deficiente 30,0 %, muy malo 1,3 %. La concentración de las respuestas en bueno y deficiente se presenta, igualmente, en los entrevistados.



Se aprecia del cuadro anterior que, por lo menos, un 68,8 % consideran que sí ha surtido efectos la regulación de la gestión de intereses sobre la publicidad de las decisiones públicas.

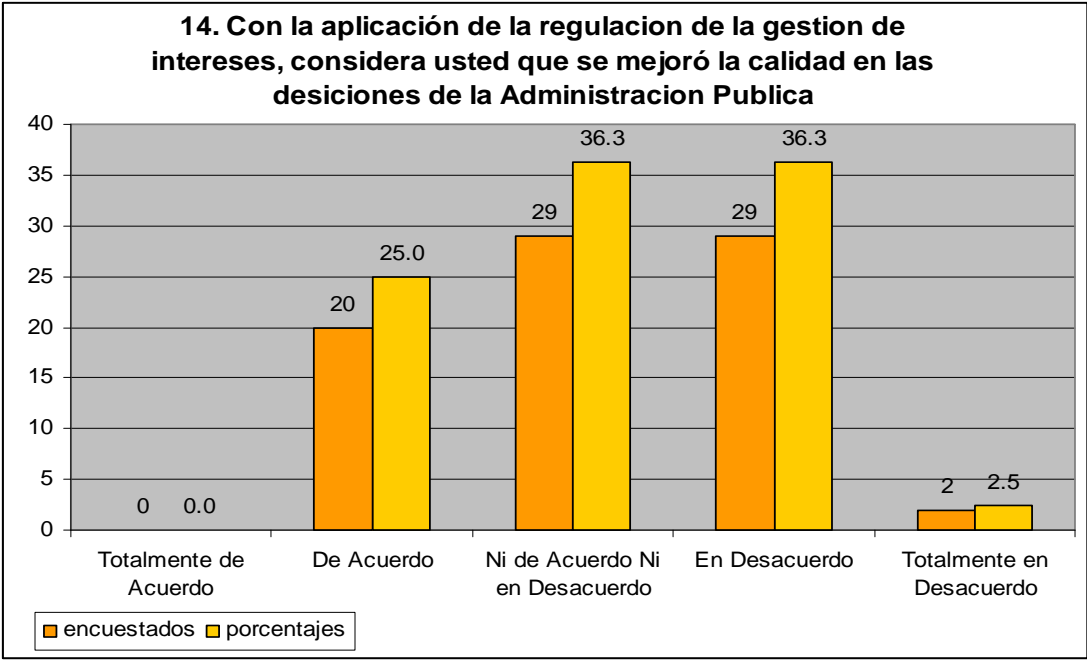
En cuanto a la exigencia del Registro público (**pregunta 13**) para los gestores cualesquiera sea su tipo (gestor de intereses propios y gestores profesionales) orientado a lograr transparencia en sus actos, los resultados fueron: totalmente de acuerdo 35 % y de acuerdo 45 %, ni de acuerdo ni en desacuerdo 6,3 %, en

desacuerdo 13,8 %, ninguno totalmente en desacuerdo. Así, un 80 % muestra al Registro como un buen instrumento de publicidad y transparencia. Los entrevistados confirman ello.



La aplicación de la regulación de la gestión de intereses respecto de la mejora en la calidad de las decisiones (**pregunta 14**) de la administración pública, arrojó lo siguiente: ninguno totalmente de acuerdo, 25 % de acuerdo, 36,3 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo 36,3 %, totalmente en desacuerdo 2,5 %.





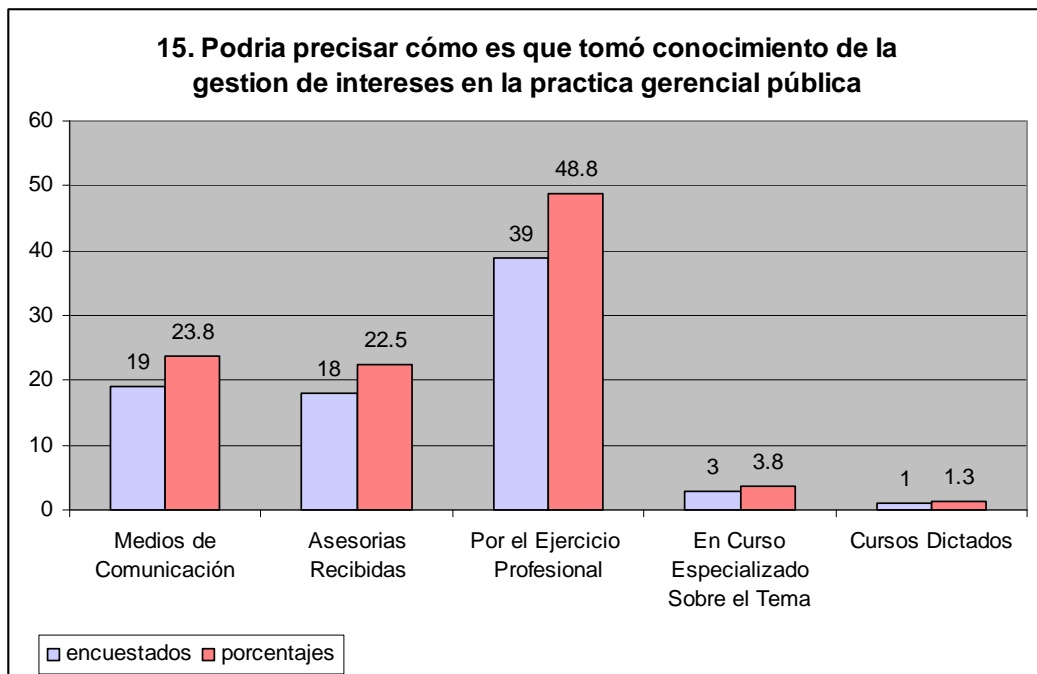
Se aprecia un buen porcentaje (61,3 %) de aprobación respecto de la gestión de intereses como herramienta para mejorar la calidad de las decisiones públicas. Los entrevistados confirman tales resultados.

#### 1.4. VARIABLE IV

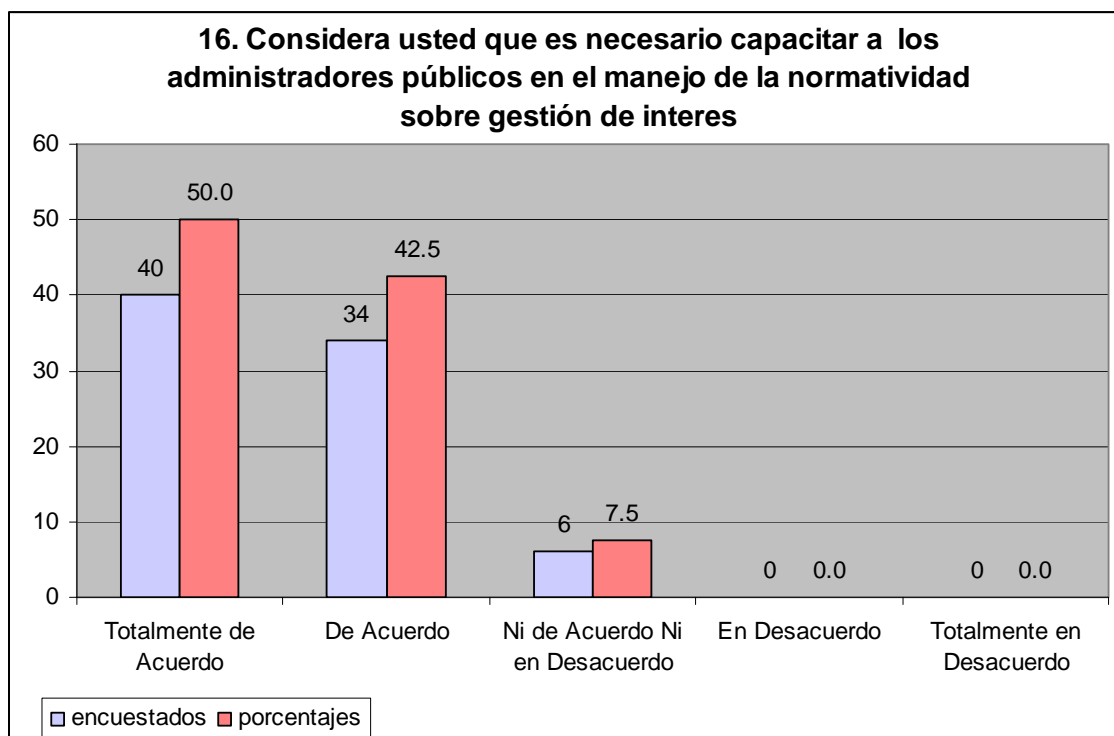
### GESTIÓN DE INTERESES COMO PRÁCTICA GERENCIAL Y ELEMENTO ANTICORRUPCIÓN

En esta variable se indagó cómo los encuestados tomaron conocimiento de la gestión de intereses, la necesidad de capacitación y de controles para generalizarla en la Administración Pública, así como los efectos de la regulación de esta práctica gerencial en la lucha contra la corrupción.

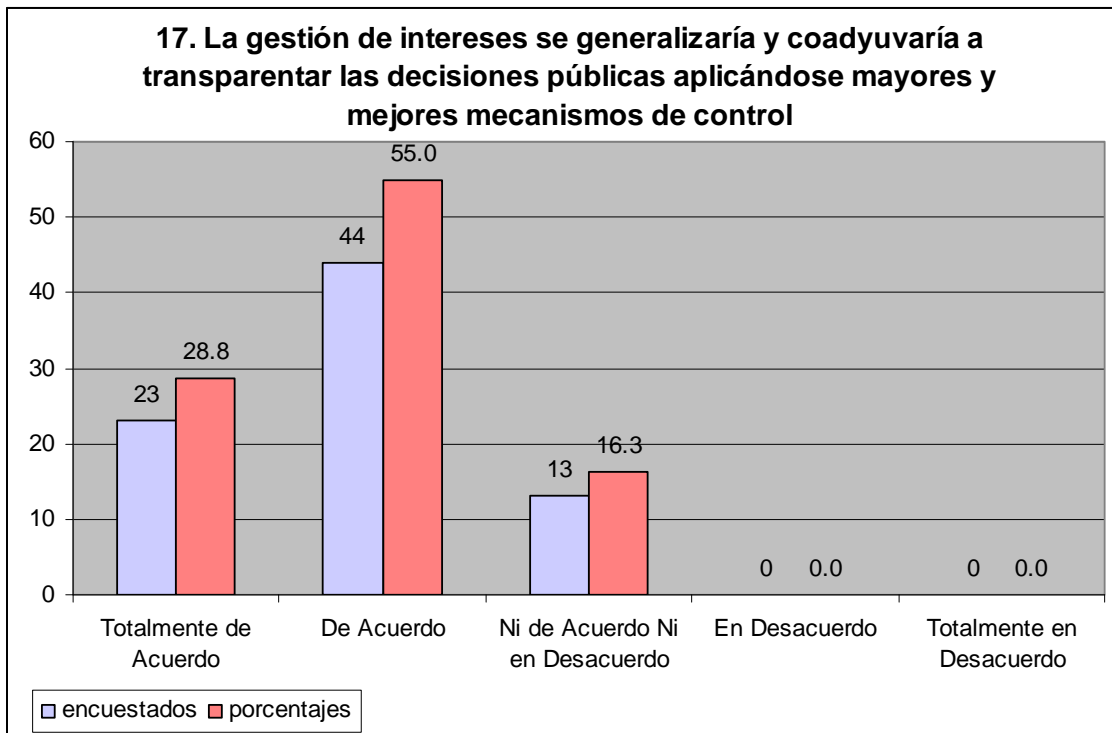
La pregunta referida (**pregunta 15**) al medio por el cual se tomó conocimiento de la gestión de intereses, arrojó: medios de comunicación 23,8 %, asesorías recibidas 22,5 %, ejercicio profesional 48,8 %, cursos especializados sobre el tema 3,8 %, cursos dictados 1,3 %. El ejercicio profesional de los entrevistados los ha vinculado con la gestión de intereses.



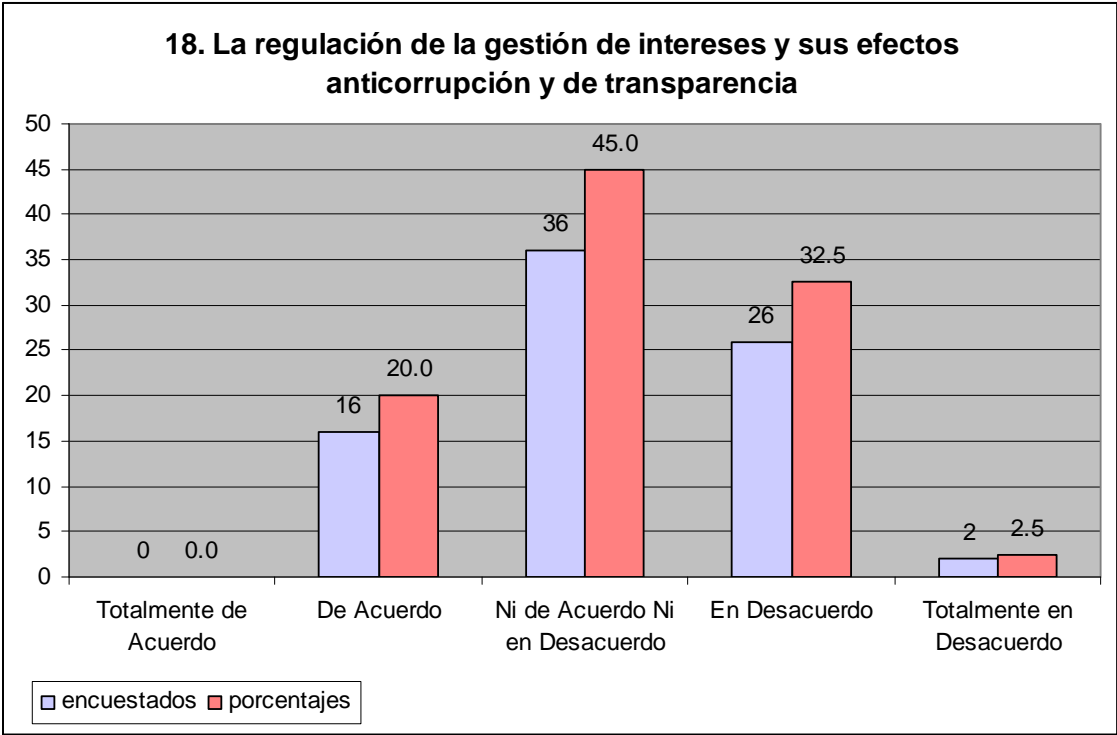
La capacitación de los administradores públicos (**pregunta 16**) sobre gestión de intereses arrojó resultados que podrían calificarse como de consenso: totalmente de acuerdo 50 %, de acuerdo 42,5 %, ni de acuerdo ni en desacuerdo 7,5 %, ninguno por las alternativas restantes. Similares resultados se obtuvieron de los entrevistados.



La implementación de mayores controles (**pregunta 17**) con el objeto de que la gestión de intereses se generalice y coadyuve a la transparencia permitió conocer que un 28,8 % están totalmente de acuerdo y un 55 % de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo 16,3 %, no existiendo respuestas en desacuerdo ni en total desacuerdo. Porcentajes similares se obtuvieron de los entrevistados.



Considerando que la regulación de la gestión de intereses, entendida también como práctica gerencial, se realiza en un contexto de lucha contra la corrupción y para darle transparencia a las acciones del Estado, se preguntó si (**pregunta 18**) ¿considera que ha surtido los efectos propuestos por la normatividad pertinente?, arrojando los siguientes resultados: ninguno expresó su total acuerdo, un 20 % de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo 45 %, en desacuerdo 32,5 %, en total desacuerdo 2,5 %.



Los resultados permiten apreciar que para los efectos esperados se requiere un mayor impulso a esta práctica gerencial. Resultados confirmados por los entrevistados.

## **2. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS**

### **2.1. HIPÓTESIS GENERAL**

Se planteó como hipótesis general que existen variables en la Administración Pública peruana que contribuyen a que la regulación y/o control de la gestión de intereses se constituya en un elemento influyente como instrumento anticorrupción en la práctica gerencial pública dentro del sistema democrático peruano.

Los factores que se consideraron como contribuyentes a que la regulación y/o control de la gestión de intereses se constituya en instrumento anticorrupción en la práctica gerencial fueron: el contexto normativo de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, incluye el contexto normativo del Lobby. Un segundo factor considerado fueron las múltiples alternativas u opciones de acceso que la normativa peruana considera a favor del ciudadano para su participación en la toma de decisiones públicas. Por último se consideró la cultura de transparencia.

Lo anterior generó tres hipótesis secundarias que con la realización de las encuestas y entrevistas, además del marco teórico y otras fuentes han permitido arribar a los resultados expuestos seguidamente.

### **2.2. HIPÓTESIS SECUNDARIAS**

#### **PRIMERA**

En cuanto a la primera hipótesis secundaria se planteó que el desarrollo integral e integrado de nuestro contexto normativo regulador del acceso de los ciudadanos en las decisiones públicas del Estado peruano influye en la eficacia de la gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción.

Para comprobar esta hipótesis se plantearon en la encuesta siete preguntas referidas a elementos (indicadores) que atañen al contexto normativo en su conjunto y al que respecta a la gestión de intereses en particular.

Se consideraron los siguientes elementos del contexto normativo: actualidad, claridad, aplicabilidad, congruencia (conveniencia), coherencia.

En efecto, se ha podido comprobar que, tratándose de la actualidad del contexto normativo de la gestión de intereses un 57,5 % muestran su desacuerdo respecto de la eficacia de las normas dictadas en cuanto a la actuación de los gestores, no habiéndose acabado con el secretismo en las decisiones públicas, como lo expresa el 58,8 % de los encuestados. La claridad de las normas sobre gestión de intereses afecta igualmente su aplicación por los administradores públicos pronunciándose así el 62,5 % de los encuestados. Otro aspecto que se comprobó es que el 66,3 % mostró su desacuerdo en que las normas proporcionen claridad y coherencia con el efecto transparencia esperado.

No obstante lo anterior, se comprobó que sí resulta aplicable la gestión de intereses al contexto de la Administración Pública Peruana conforme al resultado obtenido en la encuesta con un 76,3 % de acuerdo, considerándose además conveniente regular dicha práctica gerencial por el 52,5 % de encuestados.

En consecuencia, queda comprobado que el contexto normativo influye de modo negativo en aspectos como la actuación de los gestores de intereses, erradicación del secretismo, aplicación por los administradores públicos y la transparencia misma, es decir la gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción.

Sin embargo, igualmente, queda comprobada la influencia de modo positivo del contexto normativo en cuanto resulta *conveniente* regular esta práctica gerencial dada su *aplicación* al contexto de la Administración Pública Peruana. Los entrevistados confirmaron los resultados de las encuestadas que se han mencionado.

## **SEGUNDA**

La segunda hipótesis secundaria que se planteó consideró que la existencia de múltiples alternativas u opciones de acceso a la participación ciudadana en las decisiones públicas y una regulación que no fluye de nuestra realidad afecta a la gestión de intereses como práctica gerencial.

Para comprobar esta hipótesis se consideró la variable alternativas u opciones de acceso a la participación ciudadana, como elementos o indicadores: su complejidad y difícil acceso, vinculada la gestión de intereses como práctica gerencial.

En efecto, se pudo comprobar que por escaso margen las opciones de participación consideradas (en este orden de importancia de acuerdo a encuesta: gestión de intereses 27,9%, derecho de petición 19,7 %, remoción o revocación de autoridades 18,8 %, rendición de cuentas 17,3 %, referéndum 16,3 %) tienen similar importancia. Tratándose de opciones de participación se consideran de difícil acceso por un 84,1 % y su complejidad las convierte en mecanismos por lo menos difíciles para un 82,5 % de los encuestados. Asimismo, de la revisión de la información sobre los antecedentes de las normas promulgadas se encontró que la fuente de dichas normas se encuentra en la regulación del Lobby americano.

En consecuencia, la multiplicidad de opciones o alternativas de participación y la apreciación en altos porcentajes respecto de su dificultad y complejidad terminan afectando negativamente la gestión de intereses percibiendo a ésta práctica gerencial como difícil, compleja y ajena a nuestra realidad. Al respecto los resultados que arrojan las entrevistas confirmaron los resultados de las encuestas.

### **TERCERA**

La tercera hipótesis formulada esta relacionada con la cultura de transparencia en la vinculación Estado – ciudadano y a sus efectos sobre la gestión de intereses para que se constituya en una práctica gerencial que coadyuve a la lucha anticorrupción.

En esta hipótesis se consideró como variable la cultura de transparencia. En cuanto a ésta y su relación con la gestión de intereses se investigó el nivel de participación ciudadana, grado de publicidad y calidad de las decisiones públicas, así como el registro como herramienta de transparencia.

En efecto se comprobó que un 32,5 % consideran que la gestión de intereses ha logrado incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones en un nivel mediano. Suma en este sentido un total de 93,8 % de los encuestados que consideran



que los logros de la gestión de intereses en el incremento de la participación ciudadana ha sido mínimo - regular - mediano.

En cuanto a la publicidad de las decisiones públicas con la aplicación de la gestión de intereses se comprobó que un 50 % de los encuestados considera que las decisiones públicas cuentan con mayor publicidad.

Respecto al registro como elemento de transparencia el 80% estuvo de acuerdo en que los gestores deben inscribirse en un registro público.

En cuanto a la calidad de las decisiones públicas se verificó que solo un 25 % estuvo de acuerdo en que han mejorado en este aspecto.

La transparencia expresada en términos de participación, publicidad, calidad y registro público es la que se ha mostrado en menor proporción como efecto de la aplicación de la gestión de intereses. Más aún, queda acreditado que la cultura pública del secreto o “secretismo” aún persiste en la Administración Pública y afecta a cualquier herramienta o práctica gerencial orientada a aminorarlo.

Las entrevistas arrojaron resultados que confirman los encontrados en las encuestas.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **CONCLUSIONES**

1. Se ha logrado establecer que en el Perú para erradicar la corrupción institucionalizada en los años 1990 – 2000 se ha recurrido a las más diversas medidas orientadas no solo a reprimir el fenómeno, sino a transparentar la actuación de la Administración Pública.

De este modo, la regulación y/o control de la gestión de intereses surge como una medida que ayuda a transparentar la actuación de la Administración Pública frente a la gestión de intereses particulares. Esta finalidad se encuentra de modo uniforme como voluntad política en el primer poder del Estado: El Congreso. Así se demuestra con las mediciones realizadas y que forman parte de la presente tesis.

2. Se ha probado que, en efecto, existen factores que contribuyen a que la gestión de intereses se constituya en un elemento que influya como instrumento anticorrupción en la práctica gerencial pública dentro del sistema democrático peruano. Ubicada, como factor, la voluntad política en el poder del Estado mencionado en la conclusión anterior, la consecuencia fue la dictación de instrumentos normativos que regulan la gestión de intereses como práctica gerencial pública. La ley 28024 y su Reglamentación así lo acreditan.

Se ha probado, pues, que existe un contexto normativo perfectible que comprende a la gestión de intereses como un avance en la lucha anticorrupción.

Más aún, se aprecia de la investigación realizada que, si bien en menor nivel de importancia, la gestión de intereses se asume como una opción más en la participación del ciudadano en las decisiones públicas, ayudando a crear una cultura de transparencia frente a la corrupción.

Queda acreditada la conveniencia de la regulación de la gestión de intereses y su aplicabilidad en el contexto de la Administración pública peruana. Igualmente, ha quedado demostrado, la necesidad de una permanente actualización, proporcionándoles claridad, de las normas que regulan la gestión de intereses para que influyan de modo eficaz en la actuación de los gestores y revierta el secretismo en las decisiones públicas.

En cuanto al registro como un elemento de transparencia en la gestión de intereses, se ha podido comprobar que existe una casi unánime aprobación para que ello se mantenga. Sin embargo, no se obtiene el mismo resultado en cuanto a su implementación. Considerando el Derecho comparado se aprecia que la administración del registro se confía a órganos del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo sin constituir un registro jurídico sino únicamente administrativo o de información.

3. Ha quedado precisado que el desarrollo integral e integrado de nuestro contexto normativo regulador del acceso de los ciudadanos en las decisiones públicas del Estado peruano influye en la eficacia de la gestión de intereses como práctica gerencial y elemento anticorrupción.

Así, en nuestro sistema normativo existen múltiples alternativas u opciones de acceso a la participación ciudadana en las decisiones públicas que influyen en la gestión de intereses, percibiéndose como una medida de difícil y complicado acceso. Regulaciones que no fluyen de nuestra realidad afectan a la gestión de intereses como práctica gerencial. Vista como una medida menor al lado del referéndum y otras descritas en el presente trabajo, no deja de considerarse importante en la lucha anticorrupción, situación que la fortalece y exige la permanente revisión del contexto normativo para su adecuación a nuestra realidad. Su carácter transversal, actuante en toda la maquinaria operativa del Estado, la Administración Pública, le asegura mayor trascendencia.

4. Queda Verificado que la cultura de transparencia en la vinculación Estado – ciudadano afecta a la gestión de intereses para que se constituya en una práctica gerencial que coadyuve a la lucha anticorrupción. Percibida como una

acción de difícil acceso no es utilizada como mecanismo de participación lo que impide transparentar y mejorar las decisiones públicas.

La capacitación de los gerentes públicos en instrumentos de negociación y transparencia, así como el establecimiento de controles permiten que la gestión de intereses se generalice coadyuvando a la transparencia en las decisiones públicas y a atacar con mayor eficacia a la corrupción.

## RECOMENDACIONES

Considerando los resultados de la presente tesis expuestos en las conclusiones anteriormente formuladas, estimamos conveniente proponer las siguientes recomendaciones:

1. Prácticas gerenciales como la gestión de intereses no solo deben mantenerse, sino impulsarse. Las prácticas que afiancen un esquema de participación, transparencia, limitación del poder, agilización del aparato burocrático, permitirán contar con un Estado que atienda al ciudadano. La gestión de intereses en este contexto se suma como una modesta práctica gerencial que debe mantenerse e impulsarse. Su carácter transversal, que involucra a todos los sistemas, se constituye en una de sus fortalezas.

2. La gestión de intereses **es** una práctica regulada y novedosa en nuestro sistema de Administración Pública, por ello consideramos conveniente recomendar como necesario su adecuación y ajustes permanentes. Como toda norma jurídica, en su aplicación, requiere de una permanente compulsión con la realidad que regula.

La Administración Pública renuente al abandono del secretismo requiere de normas que le indiquen de modo preciso la obligación de implementar estas prácticas gerenciales precisándose las pautas a implementar, plazos, responsabilidades y sanciones; recomendándose en este aspecto implementar las normas generales dictadas sobre gestión de intereses de tal modo que permitan su aplicación por los diferentes niveles de la Administración Pública.

En tal sentido, uno de los temas que debe revisarse es el registro. Incorporar el Registro de Gestión de Intereses al Sistema Nacional de los Registros Públicos (SINARP), no parece una solución acertada. Actualmente, se conoce de sólo un ínfimo número de gestores de intereses registrados vigente y en permanente actividad.

Más aún, el SINARP se crea por ley 26366 para aglutinar registros jurídicos que cuentan con normas propias y principios que someten a los títulos a una rigurosa

calificación generando denegatorias que pueden afectar la transparencia que se persigue de los actos de gestión.

El Registro de gestión de intereses es uno de naturaleza administrativa o de información, en consecuencia, su gestión debe ser realizada por organismos distintos a la SUNARP. Abona en este sentido, el hecho de leerse en los considerandos de la norma que lo implementa, además de otras complicaciones, el haberse asimilado su naturaleza al mandato y al comerciante individual para poderlo incluir en uno de los grupos de registros y como perteneciente al registro de personas naturales, no obstante que los gestores pueden ser personas jurídicas, supuestos que no tienen la más mínima vinculación con la gestión de intereses como práctica gerencial pública.

No obstante que por Decreto Supremo N° 040-2005-PCM, publicado el 02 Junio 2005 se modificó el Reglamento primigenio de la Ley, la directiva de implementación en el Registro en el SINARP no se ha adecuado a las modificaciones realizadas.

Un segundo aspecto que consideramos debe revisarse es lo pertinente a la clasificación de los gestores y su obligación de inscribirse. Si la gestión de intereses es una institución jurídica distinta del derecho de petición (como lo establecía enfáticamente el Reglamento primigenio de la ley 28024) y no constituye el ejercicio del acceso a la información pública, resulta poco entendible la obligación del registro de solo uno de los gestores: los gestores profesionales.

La necesidad de transparencia en las decisiones públicas exige que ambos tipos de gestores estén adecuadamente publicitados.

Un tercer aspecto que estimamos debe precisarse es el pertinente a los funcionarios con capacidad de decisión pública. Establecer que se trata de cualquier funcionario o servidor público, sea cual fuere su régimen laboral o de contratación, que preste servicios en un cargo de confianza o no, y que tengan capacidad de decisión pública de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, no coadyuva a la transparencia. Entendemos que debe establecerse la obligación sujeta a un plazo perentorio bajo responsabilidad del titular de cada institución pública a determinar nominalmente y publicar quienes son los funcionarios con capacidad de decisión pública para los efectos de la ley 28024.

En cuarto lugar, apreciamos que el procedimiento y la documentación que lo sustenta ha sido concebida y tiene soporte físico. Consideramos, que tratándose del Estado debe diseñarse (tanto las constancias como la verificación de la calidad de gestor, etc.) por medios informáticos o electrónicos (Gobierno electrónico).

Por último, debe estudiarse lo atinente al tribunal administrativo creado. La segunda instancia administrativa debe crearse en cada entidad según sus necesidades y como comisiones revisoras (órganos colegiados) a su más alto nivel.

3. La capacitación de los gerentes públicos en gestión de intereses es fundamental para el desarrollo de esta práctica gerencial. Uno de los contenidos básicos debe ser la negociación que como hemos descrito en la presente tesis se constituye en uno de los pilares de la Administración Pública.

4. La difusión de esta forma de participación en las decisiones públicas, dándoles transparencia y calidad, debe ser permanentemente realizada, quedando como obligación de cada entidad el hacer conocer los alcances de esta práctica gerencial en el público o administrado que concurra.

## BIBLIOGRAFÍA – FUENTES

1. VALLES, Josep M. *Ciencia Política – una introducción*. Ariel, 5º edición actualizada, Barcelona 2006. 455 pp.
2. MEYNAUD, Jean. *Los grupos de presión*. Editorial universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). Traducida por María Esther Vila de Rosas y Eduardo Luís Vila, Quinta edición julio 1972. 153 pp.
3. SIERRALTA RIOS, Aníbal. *Negociaciones comerciales internacionales. Texto y casos*. Fondo editorial PUCP. Primera edición setiembre 2005. 576 PP.
4. LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de diálogo y propuestas. pp. 245-292
5. OTERO BONICELLI, Carlos. *Perú: gestión del Estado en el periodo 1990 – 2000*. Serie Gestión Pública 14. ILPES-NACIONES UNIDAS-CEPAL. Santiago de Chile, setiembre 2001. 61 pp.
6. Mendoza Mayordomo, Xavier. *Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del estado de bienestar al estado relacional*. Conferencia pronunciada en el Seminario “la sanidad: un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la administración, usuarios y proveedores”, organizado por la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, 10 – 15 de julio 1995. *Materiales de enseñanza de Economía Pública en la Maestría en Gerencia Pública – FIECS – UNI – PERU 2005-I*.
7. MUÑOZ GOMA, Oscar. *Después de las privatizaciones. Hacia un Estado regulador*. CIEPLAN. Chile 1996. Pág. 17-48. Pp. 359.
8. STIGLITZ, Joseph E. *La Economía del Sector Público*, Edit. Bosch. 2005. 3ª Edición. 756 pp.
9. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. CEPAL. Santiago de Chile, 1998. 42 pp.
10. SHAFRITZ, Lay y M. HYDE, Albert C. *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México 1999. pp. 97 – 102.
11. ETKIN, Jorge. *Política, Gobierno y gerencia en las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias*. 2000. 401 pp.



12. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Edición 4º, Lima mayo 2005. 814 PP.
13. LENNICK, Doug y KIEL, Kiel. Inteligencia moral. Edit. Aguilar. 2006. 343 PP.
14. Cohen, Herb. Todo es negociable. Edit. Planeta. México 1991. 214 pp.
15. TOUCHARD, Jean. Historia de las ideas políticas. Editorial TECNOS SA, Traducción de J. Pradera. 4º edición 1981. 658 pp.
16. GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. ARA Editores. Lima 2003. 4t.
17. GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. Civitas ediciones. Madrid 1999. 9º edición. 2t.
18. BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993 – análisis comparado. RAO Editora. 4º edición. Julio 1998. 924 PP.

### **PÁGINAS WEB VISITADAS**

<http://www.peru.gob.pe/>

[http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro269.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf),

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/pdf/lobbyinganteuaprol.pdf)

[24.0971900095/pdf/lobbyinganteuaprol.pdf](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/pdf/lobbyinganteuaprol.pdf),

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/documentos_pdf.2005-10-24.8408332339,dip@hcdn.gov.ar)

[24.0971900095/documentos\\_pdf.2005-10-24.8408332339,dip@hcdn.gov.ar](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/documentos_pdf.2005-10-24.8408332339,dip@hcdn.gov.ar),

[http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/7\\_C10\\_ch1\\_Grupos\\_de\\_presi%F3n\\_en\\_la\\_Comunidad\\_Europea.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/7_C10_ch1_Grupos_de_presi%F3n_en_la_Comunidad_Europea.pdf).

[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) <<http://www.bcn.cl>

<http://sdi.bcn.cl/boletin/enviar/suscripcion>

<http://youtube.com/?v=Jm6HoabyHQo>

<http://www.minjus.gob.pe/index.asp>

[http://www.proetica.org.pe/Descargas/Informe%20Final%20Pro%20E9tica%20-](http://www.proetica.org.pe/Descargas/Informe%20Final%20Pro%20E9tica%20-%202008%20para%20quemar%20CD.ppt)

[%202008%20para%20quemar%20CD.ppt](http://www.proetica.org.pe/Descargas/Informe%20Final%20Pro%20E9tica%20-%202008%20para%20quemar%20CD.ppt)

[http://www.minjus.gob.pe/cna/Info\\_CNA/Archivo%20del%20Plan.pdf](http://www.minjus.gob.pe/cna/Info_CNA/Archivo%20del%20Plan.pdf)

<http://www.peru.gob.pe/>

<http://www.sunarp.gob.pe/TRANSPARENCIA.asp?ID=1742>

## **ANEXOS**

1. Cuestionario de encuesta
2. Cuestionario de entrevista
3. Matriz de consistencia
4. Tabla de estadísticas descriptivas –  
Resultado de encuestas y entrevistas
5. Listado Nacional de participantes en los Registros de Gestores  
Informes semestrales de gestores
6. Organigrama del Estado peruano