

# ANTICORRUPCIÓN, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y GOBIERNO TRANSPARENTE

CARLOS VENTURO ORBEGOSO (EDITOR)



FONDO EDITORIAL  
Universidad César Vallejo



# **ANTICORRUPCIÓN, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y GOBIERNO TRANSPARENTE**



**FONDO EDITORIAL**  
Universidad César Vallejo

# **Anticorrupción, modernización de estado y gobierno transparente**

©Universidad César Vallejo, 2021

Carlos Venturo Orbegoso (editor)

## **Comité científico:**

Noel Alcas Zapata

Isabel Menacho Vargas

Yolvi Ocaña Fernández

Estrella Esquiagola Aranda

Ommero Trinidad Vargas

Primera edición digital, noviembre de 2021

Libro electrónico disponible en <https://repositorio.ucv.edu.pe/>

ISBN: 978-612-4435-66-9

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-13343

## **Edición y diseño:**

Universidad César Vallejo SAC

Av. Alfredo Mendiola 6232, Panamericana Norte, Los Olivos

Lima, Perú

*El contenido de este libro fue validado a través de un proceso de evaluación de doble pares ciegos (double-blind peer review)*



Todos los derechos reservados. La reproducción parcial o total de esta obra en cualquier tipo de soporte está prohibida sin la autorización expresa de los editores.

# **ANTICORRUPCIÓN, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y GOBIERNO TRANSPARENTE**



**FONDO EDITORIAL**  
Universidad César Vallejo



# CONTENIDO

Introducción	9
Lucha anticorrupción y gobierno transparente	13
Transparencia y seguimiento en la inversión pública en el marco de <a href="http://invierte.pe">invierte.pe</a>	25
Participación ciudadana en los proyectos de inversión pública	43
Contrataciones en el estado. Análisis y retos	57
Gobernabilidad y participación ciudadana en el desarrollo local en Lima – Perú	70
Impacto social, económico y político de resoluciones de contrato de obras públicas por efecto de la corrupción: dos casos emblemáticos en el Perú – 2019	87
Peajes en la autopista del interés público. Lima, 2009-2019	100
Análisis situacional del bofedal de origen glaciar en la quebrada de Santa Cruz, Ancash. Una mirada desde el Inaigem Huaraz	121
La resiliencia urbana y la capacidad de acción ante la participación ciudadana	138
Tratamiento de la nueva gestión pública en educación en América Latina en los últimos 5 años	158
Responsabilidad social empresarial y la inserción laboral de menores infractores de la ley en el Perú	172
Liderazgo para la seguridad ciudadana en distrito de San Juan de Miraflores	196

Promoción de la atención integral al adulto mayor	<b>213</b>
Análisis de las políticas públicas en la prevención social desde la adolescencia	<b>228</b>
Gestión de la universidad pública en el Perú	<b>246</b>
La gestión pública en salud y la investigación universitaria en posgrado. Reflexiones basadas en evidencia de una universidad privada	<b>268</b>
El financiamiento de los partidos políticos y el lavado de activos	<b>286</b>
Los accidentes laborales en una empresa pública de servicios de agua en Lima. Estudio comparado	<b>299</b>
La piratería de radio FM en el Perú: Un estudio de caso en la gestión pública de hoy	<b>323</b>

# INTRODUCCIÓN

---

En el Perú, los últimos gobiernos han cometido una serie de aciertos y desaciertos, logros y pérdidas respecto del manejo del Estado hechos consumados que por su naturaleza son una muestra de una clara evidencia de que urge lograr el conocimiento de la gestión pública en toda su dimensionalidad y alcances a fin de contribuir a la consagrar la gobernabilidad del país en bien de todos sus ciudadanos. Es consabido que el grueso de la ciudadanía se siente desprotegida y, en muchos casos ignorada en relación a sus autoridades, penosa realidad que se materializa en una sentida frustración a raíz de las sempiternas propuestas y promesas que se vierten *ad libitum* en ostentosas campañas que, entre otras cosas, pregonan de manera lisonjera y altisonante una serie de mejoras en infraestructura, así como acceso a los sistemas de salud, mejores programas educativos, entre otras tantas dádivas más, las que a la sazón de los hechos son de a poco a nada satisfechas. Sin embargo, tal realidad como se plantea resulta ser más complicada de lo que puede aparentar cotidianamente, ya que el manejo o gestión de los recursos públicos requiere de una serie de dispositivos y mecanismos basados en las normativas además de procesos que conforman el sustento y base fundamental requeridos para la ejecución/materialización de un proyecto. Al respecto, por solo citar un ejemplo tomemos un proyecto de infraestructura para un hospital, para que dicho proyecto sea declarado viable requiere de una cantidad considerable de tiempo además de sustentar el expediente técnico así como el necesario presupuesto para la ejecución de obra. Por ello, resulta de utilidad la transparencia en los procesos de cómo se ejecuta la administración del Estado, los tiempos y costos involucrados además de mostrar necesariamente a la población de una manera amigable y entendible a fin que, con justo derecho, los ciudadanos puedan exigir y hacer cumplir su ejecución.

Los procesos de desarrollo de los temas de gestión pública es un campo bastante amplio, de gran envergadura que abarca desde los distintos aspectos que compete la administración del Estado, el impulso de proyectos prioritarios, idoneidad en el empleo de recursos, la ejecución de obras en los plazos estimados, entre otros tantas más. Por lo expuesto, es necesario que la comunidad académica demuestre y desarrolle mecanismos de eficiente gestión y formas viables de cómo se articula a la labor pública, la cual, a su vez, urge de profesionales altamente competentes.

El año 2021 es muy significativo y trascendente porque el Perú celebra su bicentenario, 200 años de independencia. Dicho acontecimiento ha facultado dar a conocer y comprender los cambios que se han desarrollado en nuestro país sentido desde las mejoras de la labor del Estado desde sus inicios como República. Sin embargo, resulta más que evidente que aún persisten una serie de problemas álgidos, tal como el sempiterno centralismo de la ciudad capital Lima que concentra casi todo el poder y principales autoridades, las marcadas y excluyentes diferencias entre los grupos sociales. Sobre lo expuesto cabe mencionar además el lastimero acontecimiento de la aparición del COVID-19, pandemia que puso al descubierto o mejor dicho nos reveló el pavoroso abandono de los sectores más importantes de nuestra sociedad tales como educación y salud, así como la existencia de brechas que aún el Estado no ha sido competente en atender y menos de dar una solución plausible.

El espectro de una serie de eventos negativos que han ensombrecido los procesos de gestión pública, que han opacado la historia del Perú en estos 200 años, sigue siendo la corrupción, cruel realidad que se expone desde diversos matices en el manejo del Estado que muchas de las veces se ha desdeñosamente materializado en el aprovechamiento de un cargo público con el mero afán de favorecerse económicamente, mal crónico que afecta e infecta gravosamente la sociedad, hechos por los cuales los más encumbrados valores morales se han desmoronado, deteriorado, derruido. En tal sentido, se tiene el penoso pensamiento que ha calado hondo en la sociedad contemporánea y tal repulsiva emanación se manifiesta en la lamentable idea que la población tiende a catalogar y rubricar a sus autoridades políticas bajo el lema oprobioso del “roba, pero hace obras”, frase que muestra sin el menor tapujo ni rubor la precaria y lumpenesca mirada que se tiene de la gestión pública. Por otro lado, a pesar de que se dan saludables intentos y medidas loables para que esto no se siga dando, se ha buscado transparentar información acerca de los funcionarios públicos; sin embargo, muchos de ellos se valen de una serie de estrategias legales, leguleyadas o padrinzgos personales con la mera finalidad de evadir los diversos controles que posee el Estado. Por ello, desde la gestión pública, existe una gran y sustentada preocupación que deben asumir y poner de manifiesto las diversas gestiones de gobierno que deberán enfocarse y sumar todas sus fuerzas para desterrar la corrupción, que cual indolente pandemia genera muchísimo daño a la sociedad.

En tal sentido, urge la apremiante necesidad de generar una serie de contribuciones basadas en escrupulosos estudios académicos que generen el derrotero más conveniente que nos permita generar protocolos asertivos de cómo responder convenientemente frente a determinadas situaciones de la administración en gestión pública. Debido a la sustentada necesidad, se gesta la presente obra en cuyos trabajos se abordarán una vertiente variopinta de temáticas que auxilien en la consolidación de mejores procesos en la gestión pública.

La temática sobre corrupción es abordada por un sesudo estudio cuyos autores exponen cuan profunda es tal problemática en países con bajos niveles socioeducativos y económicos además de sus repercusiones a todo nivel en la sociedad. El tema sobre la transparencia del programa Invierte.pe, expone cómo se gestiona el empleo de los recursos y la necesidad de la participación ciudadana para fiscalizar el desarrollo de proyectos de inversión. En tal sentido, los autores sugieren que la participación constante de la ciudadanía en los asuntos públicos sea planteada como un derecho inalienable del individuo. De igual talante, se da a conocer un trabajo de investigación que sustenta como necesidad fundamental de los individuos organizados posean capacidad de iniciativa ciudadana que se exprese en la participación directa desde la planificación hasta la ejecución y culminación de proyectos que sean favorables a sus localidades.

Por otro lado, un trabajo muy especial dedicado al estudio del tema de la contracción del Estado, en el cual los investigadores demostraron una marcada preocupación carente de sesgos en el análisis pormenorizado acerca de la labor que desempeñan los funcionarios públicos, además del marcado impacto social que podría significar en la población una posible anulación o rescisión de un contrato. Cabe mencionar otra investigación sobre una temática que se ha vuelto recurrente en diversos sectores del país que tiene que ver con las concesiones hechas a los peajes y la gestión de recursos de dicho sector.

La problemática ambiental y su impacto no podía dejarse de lado en la presente obra. Por ello, se presenta el estudio sobre el impacto ambiental del Bofedal de Santa Cruz en Ancash. Al respecto, el bofedal es un ecosistema muy delicado, cuya formación vegetal permite la colecta de agua en las alturas altoandinas y su proceso de gestión asegura el recurso a dicha región.

La temática social también ve la luz en la presente obra con trabajos acerca del liderazgo de la seguridad ciudadana en distritos convulsionados tal como es el caso de San Juan de Miraflores. En el mismo espectro se halla el estudio sobre la contratación inadecuada de jóvenes en las empresas y su impacto en la sociedad. Las problemáticas sociales que infieren sobre el campo educativo en el contexto de América Latina también se dan a conocer en un estudio analítico muy profundo. La situación de grupos vulnerables como lo son el del adulto mayor y mejoras en su atención o de la problemática juvenil y los riesgos posibles a los que se enfrentan, son expuestos desde diversas aristas en trabajos de investigación que el lector hallará muy reveladores.

No hay duda de que este libro es una importante contribución a la comunidad académica, ya que no solo se muestra como un aporte más, sino por lo significativo de los trabajos expuestos desarrollados en diversas investigaciones concretas. Estos no solo exponen una serie de datos que garantiza la seriedad de los estudios, sino que los análisis esbozados muestran lo relevante y pertinente de dichas investigaciones que servirán de base a futuros estudios y referentes para plantear medidas de gestión asertivas y sustentadas que sumen en el bien y desarrollo del país que todos aspiramos.

## Lucha anticorrupción y gobierno transparente

Carlos Oswaldo Venturo Orbegoso<sup>1</sup>

Noel Alcas Zapata<sup>2</sup>

### RESUMEN

Una buena gobernabilidad necesita que las autoridades de los Gobiernos nacionales y locales de cada país, coordinen, colaboren y tengan capacidad de entendimiento para solucionar los problemas y demandas de la población, lo cual se asocia con la aceptación y legitimación de los Gobiernos y sus funcionarios. En ese orden de ideas, la lucha anticorrupción y la transparencia son aspectos que se enmarcan dentro de esta concepción. El propósito de este artículo ha sido revisar la literatura científica sobre la lucha contra la corrupción, la gobernanza, transparencia y la participación ciudadana en diferentes países. La información analizada corresponde a 40 artículos de revistas indizadas y revisadas por pares en Scopus y Web of Science. Asimismo, la corrupción implica el incumplimiento en forma intencionada del principio de imparcialidad con el propósito de obtener un beneficio personal o para personas relacionadas. Se concluye que la lucha contra la corrupción presenta diferentes enfoques y paralelamente utiliza estrategias para reducirla. Estas estrategias están asociadas a las normas que establecen los Estados a la cultura, los principios éticos arraigados en la ciudadanía, los sistemas de justicia y fundamentalmente a las decisiones políticas y la capacidad de los Gobiernos de turno para implementarlas y ejecutarlas.

**Palabras clave:** Gestión pública, gobernanza, transparencia, participación ciudadana, lucha anticorrupción.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7465-8687>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9308-4319>

## 1. Introducción

Desde una perspectiva social y legal, la corrupción se concibe como una acción de las personas que trastoca las leyes y los principios éticos. Se entiende, asimismo, que un principio ético es una regla que guía y recoge lo que es bueno o válido y ayuda a definir la conducta de las personas. Por otra parte, en un sentido más amplio, la corrupción implica el incumplimiento en forma intencionada del principio de imparcialidad con el propósito de obtener un beneficio personal o para personas relacionadas.

La intención de este estudio no pretende presentar o definir los diferentes tipos de corrupción. Sin embargo, se resalta que los más frecuentes son la institucional y la personal. La primera, de carácter político, se evidencia en el sentido que los intereses privados distorsionan los propósitos de carácter público influenciando al Gobierno sin considerar los procesos democráticos; es decir, se genera mayor oportunidad que otros ciudadanos. La segunda, requiere de motivaciones corruptas asociadas al soborno, desvío de recursos, abuso de funciones, colusión, conspiración para cometer actos de corrupción, tráfico de influencias, enriquecimiento oculto, obstrucción de la justicia, uso ilegal de información falsa o confidencial, nepotismo, entre otros. Al respecto, la Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas (UNODC) (2017) reflexiona sobre la corrupción mediante la formulación de las siguientes preguntas: “¿Cómo es de grave? ¿Quiénes son los más afectados por él? ¿Qué tipos de daño causa? ¿Qué formas adopta? ¿Qué sectores de la economía se ven más afectados? ¿En qué organismos gubernamentales es más frecuente? (p.15).

La corrupción es un fenómeno que se evidencia en diferentes frecuencias porcentuales de la mayoría de los países, siendo una de las preocupaciones de las Organización de las Naciones Unidas. De ese modo, ha elaborado un Plan Estratégico para el Desarrollo con cinco ejes temáticos: mitigación de la pobreza, gobernabilidad democrática, consolidación de la paz, toma de medidas para contrarrestar el cambio climático y riesgo de desastres y la superación de la desigualdad económica. En esta línea de pensamiento, la corrupción es un tema trascendente y está más allá de los propios Estados porque se asocia a la desigualdad, a los conflictos sociales y al desarrollo económico (Carvajal *et al.*, 2020). Esto confirma la hipótesis de que los países calificados como más corruptos presentan las menores tasas de crecimiento, los menores índices de confianza interpersonal y los niveles más altos de desigualdad.

Para evitar la corrupción en los Gobiernos, existen muchas estrategias como la recuperación del papel de la participación directa de los ciudadanos como un recurso válido para fortalecer la democracia. En ese sentido, las formas de participación como las consultas populares, las iniciativas legislativas y las candidaturas ciudadanas constituyen una posibilidad para hacer más legítima la representación de los intereses sociales (Vázquez, 2017). Asimismo, los altos niveles de confianza en los Gobiernos constituyen singular importancia, porque pueden dar las pautas para la concreción de las agendas principales asociadas a la sostenibilidad. Sin embargo, en el tiempo esta confianza puede sufrir cierta desaprobación de los ciudadanos, lo cual implica socavar la legitimidad y, por consiguiente, la obstaculización para la implementación y sostenibilidad de las políticas públicas. Un caso similar ocurrió en Australia Occidental (Weymouth *et al.*, 2020).

### **El problema de la corrupción de funcionarios**

En diferentes contextos y desde los orígenes, se ha presentado la corrupción como uno de los problemas más enraizados en la cultura de la población y que impiden el desarrollo de las actividades de los Estados y mejores niveles en la calidad de vida. En ese sentido, por ejemplo, en Ucrania, país postsocialista, se propuso un documento creando un nuevo paradigma anticorrupción de una sociedad en transición, dentro de un enfoque que contenga herramientas económicas, legales e ideológicas (Boniak *et al.*, 2019). También, en Chile, desde el proceso de colonización, la corrupción estuvo vinculada a las autoridades nacionales y élites locales de origen europeo (Harambour, 2019). Asimismo, en el continente africano, se presentan dos tendencias: 1) la participación de funcionarios de alto nivel en hechos de corrupción, y 2) la transferencia ilícita secreta de activos y fondos robados más allá de las fronteras de África (Munyai & Agbor, 2020).

También, en Italia, se evidencia la presencia de múltiples niveles sancionadores en referencia a un mismo hecho, lo cual supone serios problemas de violación de la normatividad. Esto implica, en la práctica, la falta de percepción de la corrupción como un delito (Maggio, 2020). Por otra parte, la participación de la sociedad civil en Rusia se concretiza sobre la base de la lealtad, haciendo poco funcional la transparencia del Gobierno en todos sus niveles (Bikeev *et al.*, 2019). En ese mismo sentido, existe un pensamiento rumano: *Coruptia ucide*, lo cual indica que la corrupción mata. Esta expresión se utilizó en el Facebook convertida en una herramienta de organización y manifestación de este país (Patrut & Stoica, 2019). También, en Chipre se realizó un estudio sobre el impacto a largo plazo del despliegue virtual. Los resultados indican la existencia de relación entre el índice de percepción de la corrupción con el grado en que los empresarios y analistas políticos perciben la existencia de corrupción de los funcionarios públicos (Sari, 2017).

En algunos casos, el problema de la corrupción se presenta con mucha frecuencia en los sistemas de salud de los Estados; es decir, limita la capacidad de todos los sistemas para mejorar el desarrollo económico, desarrollo social, educativo y de salud (Vian, 2019). Sin embargo, existen estrategias para menguar este problema que esta enquistado fundamentalmente en los países en vías de desarrollo. Se puede establecer una metodología que evite la corrupción, estableciendo mecanismos para la evaluación de riesgos de fraude (Wierzynska *et al.*, 2020). Asimismo, el comportamiento autoprotector de los funcionarios públicos representa un riesgo para la transparencia de los Gobiernos y, sobre todo, para los sistemas disciplinarios internos. Además, se podría aumentar la dependencia de los autores externos de rendición de cuentas y, por otro lado, comprometer la eficiencia de ambos (Odilla, 2020).

No menos importante es la reflexión de que la corrupción es un problema que, además de tener muchos años en los Gobiernos de los diferentes Estados, se entiende que es un problema cultural asociado a parámetros teóricos y metodológicos (Carrara & Fernández, 2018). Además, se afirma que si el razonamiento del mercado excede ciertos límites, puede corromper ciertos valorespreciados y en la práctica la tendencia de la economía moderna fomenta esa corrupción, teniendo raíces en sus fundamentos normativos (Qizilbash, 2019). Asimismo, la renuencia de que los ciudadanos quieran hablar o abordar temas relacionados a la corrupción, por ejemplo, en algunos sectores, es muy alta. En ese sentido, la corrupción involucra irregularidades cometidas por funcionarios y por personas que laboran en instituciones débiles capturadas por intereses políticos (Vian, 2020).

### **La buena gobernanza**

La gobernanza, entendida como una forma de Gobierno, se sustenta en el proceso de interrelación entre el Estado, la sociedad civil organizada y el mercado, en una forma equilibrada con el propósito de lograr el desarrollo, social, económico e institucional con altos niveles de estabilidad y sostenibilidad. Al respecto, Salmoral *et al.* (2020) sostuvieron que los actores involucrados en la gobernanza interactúan en un ambiente de colaboración exitosa utilizando mecanismos formales e informales incluyendo las políticas e iniciativas ejemplares entre actores y sectores. Asimismo, Jansen *et al.* (2021) afirmaron que la mejor gobernanza se asocia a la tenencia en las políticas y la práctica. Su implementación implica la interconexión de la sensibilización y el entendimiento común.

Por otra parte, los actores sociales muestran diferentes combinaciones de objetivos, recursos y perfiles relacionales. Por esta razón, la gobernanza implica convertirlos en buenos agentes de cambio a nivel operativo (Andriamihaja *et al.*, 2021). También, el análisis sistemático evidencia que la confianza en la gobernanza funciona mejor cuando el riesgo puede ser alto, pero en umbral de confianza es bajo (Vanneste & Yoo, 2020). Asimismo, Detotto *et al.* (2021) afirmaron que la buena gobernanza se puede asociar al desarrollo de la industria del turismo, para lo cual el impacto de los indicadores, utilizando el enfoque dinámico, evidencia las diferencias en los resultados entre los países en relación a los gastos de turismo receptor por habitante. También, se evidencian los resultados que indican el efecto positivo de las capacidades de análisis de big data (BDAC) de una empresa y sus prácticas de Gobierno de la información en las capacidades de innovación (Mikalef *et al.*, 2020).

Entre las experiencias exitosas referidas a la gobernanza, se tiene un estudio realizado en Finlandia en el cual las prácticas de permisos que funcionan bien, protegen tanto al público como los intereses de los vecinos. Este fue el caso de una promoción de la protección de las aguas subterráneas para apoyar al cliente con el control de calidad (Majuri *et al.*, 2020). Por otro lado, la aplicación de una buena gobernanza implica que las políticas de protección reducen y minimizan la vulnerabilidad de los ciudadanos hacia la pobreza. Requiere, además de capacidad para gestionar el desempleo, las enfermedades y la discapacidad al reducir la desigualdad de ingresos. Por lo tanto, se necesita promover el desarrollo humano (Sarkodie & Adams, 2020).

### **Transparencia de los Gobiernos y participación ciudadana**

La transparencia en el sector público es entendida como un conjunto de prácticas y actos en los cuales los servidores públicos o funcionarios del Gobierno en todos sus niveles disponen y dan a conocer la información que poseen y toman decisiones de acuerdo a su nivel de competencia y sus acciones están asociadas al ejercicio de sus funciones. En ese orden de ideas, la transparencia se concreta con el acercamiento del vínculo entre lo que se entiende como concepción y su relación con la participación ciudadana.

Partiendo de la premisa que a mayor transparencia menor corrupción, la importancia de la participación ciudadana radica en que se conozca su rol en la construcción de una cultura transparente y con acceso a la información, en forma amplia, funcional, verídica y eficiente (Morales *et al.*, 2019). Asimismo, la eficacia de las políticas en los países se enfoca al derecho fundamental de los ciudadanos, incluyendo en forma integral sus libertades y derechos sobre la producción, consumo de bienes y servicios (Viana *et al.*, 2020).

También, un problema medular que se evidencia es cuando los gobernantes se olvidan de sus promesas electorales. Demostrando, en la práctica, su escasa transparencia, para generar espacios que permitan interactuar con la población que los eligió. Cuando se interactúa con la población en forma organizada y sistemática se denomina participación ciudadana, el cual es necesario para evitar conflictos sociales y revocatorias. En ese sentido, la transparencia implica que los gobernantes cumplan con sus promesas electorales frente a sus adversarios y la población. Al respecto, Wachhaus (2017) sostuvo que la transparencia implica una capacidad de los gobernantes para aperturar un compromiso cívico y significativo al permitir a los ciudadanos acceder a un papel activo en la solución de los problemas públicos.

Otro de los aspectos que se tiene en cuenta para la transparencia de los Gobiernos, es el uso de las herramientas digitales, para agilizar el proceso de información y comunicación del uso de los recursos públicos. Al respecto, Ahmad *et al.* (2018) afirmó que los mecanismos de acceso al Gobierno, en general, depende de alguna manera de la disponibilidad de mecanismos de financiación que sean sostenibles. Esto se puede concretar haciendo inversiones con las tecnologías más recientes para la entrega y almacenamiento de la información gubernamental. También, los mayores desafíos de los países de América Latina se centran en la implantación de una sociedad de información que carece de un público lector y las permanentes deficiencias en la educación básica, asociados a una precaria industria de contenidos y de infraestructura información. Por lo tanto, el nuevo desafío es transferir información y conocimiento (Suaiden, 2016).

Asimismo, el uso de las TIC posibilita la generación de ingresos transparentes y responsables tanto para los contribuyentes como para el Gobierno. Esto también contribuye a una mejor gobernanza (Canares, 2016). También, las deficiencias en la transparencia radica en la ausencia de sitios web, reglas y procedimientos para registrar las reuniones de los Gobiernos que son relevantes (Alman & Volochová, 2020). En ese sentido, se evidencia la influencia y adopción del Gobierno digital o electrónico contribuye a acercar a los ciudadanos con el Estado (Toro-García *et al.*, 2020). Por otra parte, el uso de las herramientas digitales permiten una mejor promoción de la transparencia y liberación de datos estatales (Ríos & Garro, 2018).

El vacío de poder se convierte en una condición peligrosa que puede alterar el statu quo de un Estado asociado a problemas de falta de gobernabilidad y cohesión social y la deslegitimización de sus instituciones (García & Garzón, 2020). Ello implica también que los gobernantes cumplan con sus promesas electorales frente a sus adversarios y la población (Baldissera *et al.*, 2020). También, la transparencia del Gobierno no solo se debe evidenciar en la aplicación de las normas o leyes, sino también en el procesamiento de los funcionarios que resulten culpables (Chukwu & Ngban, 2018).

A nivel de los Estados, las donaciones que se realizan en África para buscar que se tenga una gestión transparente y eficaz casi siempre fracasan. Esto implica un replanteo de los países y organizaciones donantes en base a estudios de reformas exitosas (Lassou *et al.*, 2018). Asimismo, la transparencia en Brasil presenta niveles relativamente bajos, por el escaso cumplimiento de las obligaciones y de la libertad para informar (Bizzo & Michener, 2017).

## 2. Metodología

Las fuentes de información revisadas para este estudio, se han encontrado en los repositorios de Web of Science y Scopus con la temática relacionada a la gobernanza, corrupción, transparencia y participación ciudadana. Los artículos utilizados, en este estudio, han sido revisados por pares y fueron publicados en los cinco últimos años. En ese sentido, se ha organizado la información, iniciando cada temática con los conceptos de las temáticas abordadas y, luego, analizando los estudios en diferentes contextos.

## 3. Discusión

Los estudios revisados en diferentes países indican que la corrupción tiene diferentes características y naturalmente está en relación a los actores, la cultura y el nivel de desarrollo educativo y socioeconómico. En Ucrania, se implementaron algunas herramientas económicas y legales (Boniak *et al.*, 2019); Chile se sostiene que la corrupción es tan antigua que viene desde épocas coloniales y que se evidencia en los grupos de poder (Harambour, 2019); mientras que, en África, los funcionarios de alto rango en hacen transferencias ilícitas de lo robado al Estados a otros países (Harambour, 2019).

El Estado italiano presenta el problema de corrupción asociado a la violación de la normatividad (Maggio, 2020); en Rusia se la asocia con la lealtad entre los funcionarios para cometer estos actos ilícitos (Bikeev *et al.*, 2019). Asimismo, en Rumanía se tiene como percepción que la corrupción mata todas las esperanzas de los ciudadanos (Patrut & Stoica, 2019). En países como Perú y Chipre se plantea como estrategia para combatir la corrupción el Gobierno electrónico, asociados a las leyes de control (Sari, 2017; Soto-Cordova *et al.*, 2020). En el caso de Brasil, se percibe que la corrupción influye en las vidas de los ciudadanos y

que trastoca todas sus metas y objetivos (Winter, 2017). Por otra parte, en Colombia, los últimos presidentes (Uribe y Santos) enfocaron la corrupción como un problema público (Kajsiu & Ossa, 2020).

Se evidencia, en estos países, que la lucha contra la corrupción tiene diferentes enfoques y paralelamente utilizan estrategias para reducirla. Estas estrategias están asociadas a las normas que establecen los Estados, a la cultura, los principios éticos arraigados en la ciudadanía, los sistemas de justicia y fundamentalmente a las decisiones políticas y capacidad de los Gobiernos de turno para implementarlas y ejecutarlas.

#### 4. Conclusiones

Los resultados indican que la corrupción se evidencia, mayormente, en países donde existen bajos niveles de desarrollo socio-educativo y económico. Asimismo, se presentan factores que impactan en la ejecución y transparencia de las políticas de Estado, en la participación ciudadana, la gobernanza y que, a su vez, se asocian a la cultura ciudadana y con la fragilidad para el cumplimiento de los principios de imparcialidad y ética.

#### 5. Referencias bibliográficas

Ahmad, B., Goitom, H., & Weber, A. (2018). *Tech trends improving open*. [www.aallnet.org](http://www.aallnet.org)

Alman, T., & Volochová, J. (2020). Transparent local self-government – right of public to information as a form of direct democracy. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 28(1), 5-17.

Andriamihaja, O., Metz, F., Zaehring, J., Fischer, M. & Messerli, P. (2021). Identifying agents of change for sustainable land governance. *Land UsePolicy*. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104882>

Baldissera, J., Asta, D. & Casagrande, L. (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190048>

- Bikeev, I., Nikitin, S., Begishev, I., Khisamova, Z. & Bokovnya, A. (2019). Experience of civil government of Russian federation subjects with institutions of civil society in the sphere of corruption counteraction. *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering*, 9(1), 5184-5187. <https://doi.org/10.35940/ijitee.A9227.119119>
- Bizzo, E. & Michener, G. (2017). Forest Governance without Transparency? Evaluating state efforts to reduce deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Policy and Governance*, 27(6), 560-574. <https://doi.org/10.1002/eet.1776>
- Boniak, V., Minka, T. & Mysliwa, O. (2019). Origins of the institution of corruption in post-socialist states: Economic, legal and institutional aspects. *Economic Annals-XXI*, 177(5-6), 22-33. <https://doi.org/10.21003/ea.V177-02>
- Canares, M. (2016). Creating the Enabling Environment for More Transparent and Better-resourced Local Governments: A Case of E-taxation in the Philippines. *Information Technology for Development*, 22(1), 121-138. <https://doi.org/10.1080/02681102.2015.1121857>
- Carrara, K. & Fernandes, D. M. (2018). Corrupção e seleção por conseqüências: uma análise comportamental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 34(0), 1-11. <https://doi.org/10.1590/0102.3772e3423>
- Carvajal, J., Hernández, C. & Rodríguez, E. (2020). La corrupción y la corrupción judicial: aportes para el debate. En *Prolegómenos*, 22 (44). <https://doi.org/10.18359/prole.3667>
- Chukwu, C. & Ngban, J. (2018). Democratic governance and the frightening impact of corruption in contemporary Nigerian society. *RSCS Journal*, 1(2017), 84-117. <https://doi.org/10.2478/scs-2018-096>
- Detotto, C., Giannoni, S. & Goavec, C. (2021). Does good governance attract tourists? *Tourism Management*, 82. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2020.104155>
- García, J. & Garzón, D. (2020). El vacío de poder en el Medio Oriente. Análisis del caso kurdo. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 11(1), 95-118. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.5209/geop.62073>
- Harambour, A. (2019). Soberanía y corrupción. La construcción del Estado y la propiedad en Patagonia austral (Argentina y Chile, 1840 1920). *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 66(1), 546-564. <https://doi.org/10.1590/0102.3772e3423>
- Hummel, C. (2018). Bribery cartels: Collusive corruption in Bolivian street markets. *Latin American Research Review*, 53(2), 217-230. <https://doi.org/10.25222/larr.342>

Jansen, L., Kalas, P. & Bicchieri, M. (2021). Improving governance of tenure in policy and practice: The case of Myanmar. *Land Use Policy*, 100. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104906>

Kajsiu, B. & Ossa, A. (2020). La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción en Colombia y Ecuador, 2002-2017. *Colombia Internacional*, (101), 187-218. <https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.07>

Lassou, P., Hopper, T., Soobaroyen, T. & Wynne, A. (2018). Participatory and incremental development in an African local government accounting reform. *Financial Accountability and Management*, 34(3), 252-267. <https://doi.org/10.1111/faam.12154>

Maggio, P. (2020). A critical analysis of corruption and anti-corruption policies in Italy. *Journal of Financial Crime*, 1359-0790. <https://doi.org/10.1108/JFC-12-2019-0168>

Majuri, P., Kumpula, A. & Vuorisalo, T. (2020). Geoenergy permit practices in Finnish municipalities – Challenges with good governance. *Energy Strategy Reviews*, 32, 100537. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2020.100537>

Mikalef, P., Boura, M., Lekakos, G. & Krogstie, J. (2020). The role of information governance in big data analytics driven innovation. *Information and Management*, 57(7), 103361. <https://doi.org/10.1016/j.im.2020.103361>

Morales, J., Torres, A., Guamán, A. & Caluguillin, A. (2019). Comunicación, ciudadanía y transparencia: Acceso a la información pública como herramienta de participación ciudadana en la gestión administrativa. *Revista Ibérica de Sistemas y Tecnologías de Información*, 0(E26), 362-375.

Munyai, A. & Agbor, A. (2020). Delineating the role of foreign governments in the fight against corruption in Africa. *Cogent Social Sciences*, 6(1), 1-15. <https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1778988>

Odilla, F. (2020). Oversee and punish: Understanding the fight against corruption involving government workers in Brazil. *Politics and Governance*, 8(2), 140- 152. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2716>

Patrut, M. & Stoica, V. (2019). Romanian Resist protest. How facebook helps fight political corruption. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, (66), 214-232. <https://doi.org/10.33788/rcis.66.13>

- Qizilbash, M. (2019). The market, utilitarianism and the corruption argument. *International Review of Economics*, 66(1), 37-55. <https://doi.org/10.1007/s12232-018-0302-2>
- Ríos, A. & Garro, J. (2018). Accountability y sociedad civil: el control político en la era digital. *Papel Político*, 22(2), 311. <https://doi.org/10.11144/javeriana.papo22-2.ascc>
- Salmoral, G., Zegarra, E., Vázquez-Rowe, I., González, F., del Castillo, L., Saravia, G., Graves, A., Rey, D. & Knox, J. W. (2020). Water-related challenges in nexus governance for sustainable development: Insights from the city of Arequipa, Peru. *Science of the Total Environment*, 747, 141114. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.141114>
- Sari, A. (2017). E-Government Attempts in Small Island Developing States: The Rate of Corruption with Virtualization. *Science and Engineering Ethics*, 23(6), 1673-1688. <https://doi.org/10.1007/s11948-016-9848-0>
- Sarkodie, S. & Adams, S. (2020). Electricity access, human development index, governance and income inequality in Sub-Saharan Africa. *Energy Reports*, 6, 455-466. <https://doi.org/10.1016/j.egy.2020.02.009>
- Soto-Cordova, M., León-Cárdenas, S., Huayhuas-Caripaza, K. & Sotomayor-Parian, R. M. (2020). Proposal for a software architecture as a tool for the fight against corruption in the regional governments of Peru. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 11(7), 713-719. <https://doi.org/10.14569/IJACSA.2020.0110786>
- Suaiden, E. (2016). El futuro de los sistemas de información en un régimen de Gobierno abierto y ley de transparencia. *Ibersid*, 10(2), 45-51. ISSN 1888- 0967.
- Toro-García, A., Gutiérrez-Vargas, C. & Correa-Ortiz, L. (2020). Estrategia de Gobierno digital para la construcción de Estados más transparentes y proactivos. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 12(22), 71-102. <https://doi.org/10.22430/21457778.1235>
- UNODC. (2017). *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción*.
- Vanneste, B. & Yoo, O. (2020). Performance of trust-based governance. *J Org Design* 9, 14. <https://doi.org/10.1186/s41469-020-00075-y>
- Vázquez, F. (2017). Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia. *Estudios Políticos*, 42, 11-35. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2017.05.007>

Vian, T. (2019). High stakes require more than just talk: What to do about corruption in health systems: Comment on "We need to talk about corruption in health systems". *International Journal of Health Policy and Management*, 8(8), 505-507. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2019.33>

Vian, T. (2020). Anti-corruption, transparency and accountability in health: concepts, frameworks, and approaches. *Global Health Action*, 13(sup1). <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1694744>

Viana, C., Ruiz, J., Ramírez, C. & Camargo, J. (2020). Efecto conjunto de la democracia y libertad económica sobre la corrupción. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 285-300. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190165>

Wachhaus, A. (2017). Platform Governance: Developing Collaborative Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 39(3), 206-221. <https://doi.org/10.1080/10841806.2017.1345509>

Weymouth, R., Hartz-Karp, J. & Marinova, D. (2020). Repairing political trust for practical sustainability. *Sustainability (Switzerland)*, 12(17), 1-25. <https://doi.org/10.3390/su12177055>

Wierzynska, A., Steingrüber, S., Oroxom, R., & Bauhoff, S. (2020). Recalibrating the anti-corruption, transparency, and accountability formula to advance public health. *Global Health Action*, 13(0), 3-6. <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1701327>

Winter, B. (2017). Brazil's Never-Ending Corruption Crisis. *Foreign affairs*, 96(3), 87-95. <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2017-04-13/brazil-s-never-ending-corruption-crisis>

## Transparencia y seguimiento en la inversión pública en el marco de *invierte.pe*

Keny Rodrigo Escobar Carmelo<sup>1</sup>

Kattya Estefany Mundo Flores<sup>2</sup>

### RESUMEN

El estudio tuvo como objetivo describir las herramientas y metodologías con aplicación en marco al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en cuanto al desarrollo de la transparencia mediante el seguimiento de las inversiones. La investigación fue por revisión documental. Los resultados evidencian que el 57% de la corrupción estatal se da en la contratación pública y en la gestión de proyectos existe asimetría de información en sus fases de inversión. En el Perú, la capacidad de gestión para ejecución es inadecuada, pues sus mayores índices se ubican únicamente en ciclo presupuestal y evaluación ex ante, reflejo de lo que fue el anterior sistema de inversión pública. Existen herramientas y metodologías que permiten afianzar los procesos de seguimiento como mecanismo de transparencia en la gestión de inversión pública, tanto el Formato 12-B del Banco de Inversiones y el comité de seguimiento de inversiones para el control de la cartera priorizada de inversiones, donde intervienen diferentes unidades orgánicas de cada entidad. Las herramientas vigentes apoyan el proceso de toma de decisiones con información compartida entre entidades y sectores, previniendo actos corruptos en ejecución física y financiera, buscando agilizar el ciclo de inversión pública y cierre de brechas.

**Palabras clave:** Inversión pública, transparencia, seguimiento de inversiones, proyectos.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4849-691X>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1291-8893>

## 1. Introducción

En la actualidad, el Estado peruano se encuentra en un proceso de modernización de la gestión pública, orientada principalmente a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, a través de diversas líneas de acción plasmadas en ejes y pilares. Esta mejora constante se viene trabajando en los tres niveles de Gobierno.

Gran parte de la población cuenta con medios tecnológicos que les permite acceder a mayor información. Dicha accesibilidad conlleva al Gobierno a prestar mayor atención en sus quehaceres, pues los ciudadanos expresan mayores exigencias a la solución de sus problemas. Por ello, resulta necesario fortalecer los mecanismos de transparencia en el ámbito de la administración pública, a través del desarrollo del Gobierno abierto como eje transversal de la modernización estatal y la del Gobierno electrónico que permite sostener la transparencia con el uso de tecnologías de la información.

Como sostiene Arenilla (2017), existe un paradigma cultural en la administración gubernamental: la percepción del ciudadano como referencia en el accionar de los gobernantes, la ciudadanía espera facilitación de trámites, funcionarios amables y motivados, entidades que brinden información válida de forma accesible. A su vez, apunta a intereses más ambiciosos que, de no cumplirse, genera disconformidad en el sistema administrativo-político, pues desea que las inversiones públicas sean socialmente efectivas, los recursos se ejecuten eficientemente, en otras palabras, que sean productivas y beneficiosas. Los ciudadanos necesitan de un cambio importante que abra paso a la gobernanza, ya que no se conforman con el estilo de Gobierno tradicional, sino que buscan una nueva forma más eficaz, con calidad y orientada a la satisfacción del ciudadano.

Con la finalidad de poner en ejercicio el control ciudadano en los proyectos de inversión pública, se conforman comités o asociaciones a través de entes públicos, y los privados que ejecutan, así como un monitoreo individual por parte de sus miembros (Gómez, 2017). A pesar de ello, existen aún entes estatales que carecen de objetividad en la administración de los recursos públicos y obstaculizan su participación, alejándose así de su principal misión: atender las necesidades de los ciudadanos que regularmente no van en concordancia con las políticas o lineamientos de acción diseñados por el Gobierno central y los sectores.

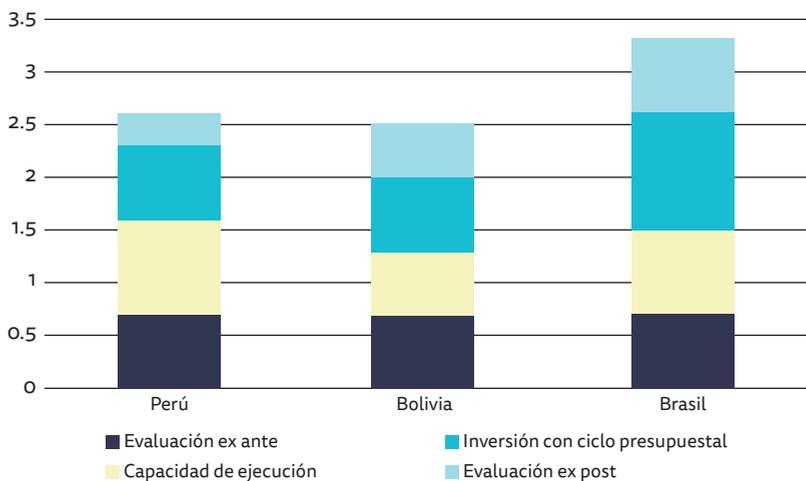
Además, en el Perú, la ejecución de la inversión pública no llega a niveles óptimos. Como afirma Zavala (2019), los factores que inciden en la eficiencia de la ejecución de inversión pública corresponde a sobretiempos de preinversión y sobrecostos. Los Gobiernos subnacionales son los más ineficientes frente al nacional en cuanto

a la gestión de inversión pública, los proyectos con naturaleza de mejoramiento presentan en mayor intensidad dichos factores.

Kahn *et al.* (2018) señalan las prevalencias en las brechas de eficiencia en la inversión públicas se deben a los aprietos en los que se ven envueltas las instituciones para desarrollar gobernanza en los sistemas de inversión. Así, no se logra un desarrollo sostenido cuando las inversiones son ejecutadas por entidades débiles. Dichas entidades no cuentan con la capacidad suficiente para administrar la información de sus proyectos, impactos, ni gestión de convenios para la obtención de recursos y que, a menudo, efectúan gastos por presión mediática en proyectos defectuosos o que no generan ningún valor público o impacto en la satisfacción de necesidades de sus ciudadanos, en cuanto la calidad de infraestructura o servicios, producto de los proyectos materializados a través de obras, estos no son de calidad, teniendo sobrecostos asociados a su operación y mantenimiento.

El presente artículo se elaboró tomando en consideración los avances y desafíos que presenta la gestión de inversión pública, en cuanto a la transparencia y seguimiento, y su vinculación con otros aspectos de la administración pública. Se ha identificado el desarrollo de Gobierno abierto y Gobierno electrónico que parte de la modernización del Estado como factores que influyen en el tema abordado. Ello tiene como propósito analizar la situación en la que se encuentran los elementos de estudio en marco al nuevo sistema de inversión pública en el Perú.

**Figura 1.**  
*Índice de eficiencia de la inversión pública.*



Fuente: Fondo Monetario Internacional (2011)

En la figura 1, se evidencia que en el Perú la capacidad de gestión para la ejecución de inversión pública no es la adecuada. La mayor valoración se encuentra en la inversión como ciclo presupuestal y la evaluación *ex ante* correspondiente a la formulación de proyectos de inversión. Un claro reflejo de lo que fue el sistema administrativo que tenía por competencia la gestión de inversiones fue el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual era ineficiente, pues los objetos de intervención no siempre eran los adecuados para atender necesidades, además de serios problemas en cuanto a nivel de ejecución se refiere, conocido también por ser un sistema distante de lo ágil.

## 2. Metodología

La presente investigación es de revisión documental. Como señala Fresno (2019) es la incorporación al caudal de conocimiento el producto de la revisión seleccionada de documentos con contenido valioso y pertinente, el cual presenta los elementos necesarios para valorar la realidad que se desea abordar en la investigación.

Gómez *et al.* (2016) sostienen que una investigación documental permite construir conocimientos y aclarar dudas iniciales en un proceso de investigación. A través de la interpretación de la realidad, se amplían constructos y puntos de análisis en el tema de interés. Constituye un camino motivador para la indagación investigativa y presentar productos académicos de calidad cuya base es la confiabilidad y relevancia en fuentes fidedignas. Asimismo, Bernal (2015) señala que la investigación por revisión documental consiste en el análisis de información escrita sobre determinados temas de interés, la cual se obtiene como resultado de la consulta de diversidad de documentos sin alterar la naturaleza y sentido del objeto de estudio.

Por ende, el tipo de investigación es básica como lo indica Namakforoosh (2005). A través de ella, se recopila y se obtiene información para cimentar bases en la ampliación de conocimiento respecto a un objeto o hecho. La elaboración del presente estudio es fruto de la consulta de documentos diversos en materia de inversión pública, transparencia y seguimiento de inversiones, las cuales presentan la suficiente conveniencia, relevancia y valor teórico para el desarrollo de la misma.

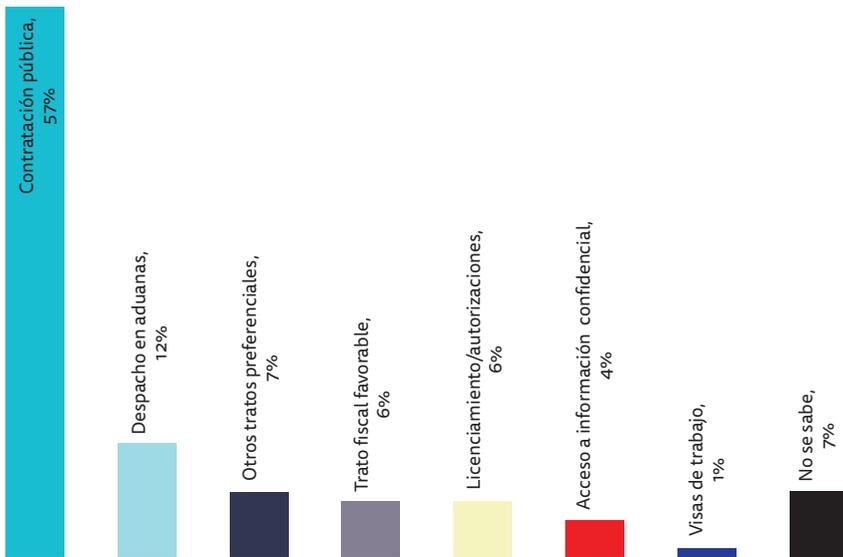
### 3. Resultados

Sin dudas la promoción de la transparencia permite a los funcionarios y a los ciudadanos ejercer control que permita orientar el accionar de sus Gobiernos hacia la eficiencia y eficacia anheladas. Las principales evidencias se menciona a De Michele *et al.* (2018), quienes afirman que en la región de América Latina y el Caribe (ALC) las Asociaciones Público Privadas (APP) presentaron un decrecimiento desde el año 2015 a causa de la puesta en conocimiento de hechos de corrupción, como el caso Lava Jato y otros. Estos son un reflejo del entorpecimiento de articulación institucional y de gestión en ambos sectores, tanto el público como el privado.

El mencionado mecanismo experimentó declive como producto de la detección de actos de corrupción, facilitado por la transparencia que exigen dicho tipo de inversión. Se evita así el mal manejo de recursos estatales afectando la provisión y mejora de diversas unidades de servicio. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2016) señala que la mayor concentración de corrupción está en la contratación pública como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Figura 2.**

*¿Dónde se genera la corrupción?*



Fuente: OECD (2016)

Como se aprecia en la figura 2, el 57% de la corrupción es generada en la contratación pública, en sus diversas aristas como es la contrata para obras vinculadas a inversión pública. En ese sentido, es imprescindible el fomento de la transparencia en las acciones gubernamentales, más aún cuando está en juego la atención de necesidades ciudadanas de servicios y estructuras físicas. La finalidad es detectar anomalías en el ciclo de vida de las inversiones. Para un mayor entendimiento, Baque *et al.* (2018) señalan los factores más relevantes para generar corrupción en la gestión pública responden al abuso de poder para brindar oportunidades en pro de beneficios grupales, debilidad de los mecanismos para garantizar transparencia absoluta, el tráfico de influencias, poco nivel de profesionalismo y estudios académicos de los que se benefician de la corrupción y desnaturalizan el apropiado ejercicio de la labor pública.

En ese sentido, resulta crucial fortalecer mecanismos que propicien la adecuada transparencia no solo en la inversión pública, sino en toda la gestión pública porque se tiene como consenso que el bienestar común de toda la población y el empleo apropiado de todos los recursos del Estado.

La facultad de administrar proyectos de inversión pública suele ser limitada, pues no cumplen con la coordinación que estos requieren. Por ello, la fiscalización y la gestión del tiempo real resultan complicadas. Por otro lado, en la gestión de inversiones está colmada de asimetría de información entre los diferentes actores, inflando y dirigiendo oportunidades para su futura distribución, afectando así la evaluación costo beneficio de las intervenciones, la insuficiencia de información. Por dejadez de la transparencia, se afecta directamente todo monitoreo o evaluación de los proyectos de inversión pública. En efecto, la búsqueda de beneficios corruptos desaceleran el desarrollo de las inversiones públicas en países emergentes (Kahn *et al.*, 2018).

Asimismo, la asimetría entre contrataciones, presupuesto, más aún en obras por administración directa donde no quedan claros los servicios y sus responsables, muchas veces van encubriendo a los proveedores de bienes y servicios en dicha modalidad de ejecución. De Michele (2017) afirma que en la región latinoamericana se vienen fortaleciendo los Gobiernos a través de la ampliación de leyes acceso a la información, brindado así recursos trascendentales a organizaciones de la sociedad civil, y comunicadores.

En el Perú se cuenta con la Ley N.º 27806 – Ley de transparencia y acceso a la información pública. Su finalidad es salvaguardar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información proveniente de los distintos órganos gubernamentales. De ese modo, se ha de cumplir con los principios de publicidad, honestidad acorde a sus competencias según sectores y niveles, la misma que, en los últimos años, ha construido sus textos únicos ordenados.

La transparencia como principio de la gestión pública exige la muestra de información vinculada a los Gobiernos y, a su vez, añade criterios que permiten modificar patrones de decisión y acción pública (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015). Así, el desarrollo de la transparencia gubernamental sirve de freno para el inadecuado manejo del aparato estatal y evitar actos ligados a la corrupción, malversación, entre otros. Como mecanismo de alerta a los ciudadanos en general, en cuanto posibilita el mayor entendimiento del desenvolvimiento de las entidades y conocer en qué medida se cumplen con las políticas públicas.

Los esfuerzos para potenciar la transparencia se ven reforzados en el Perú a través de la modernización del Estado y sus elementos rectores como pensar de forma sistémica los problemas, responder mejor a las personas y diseñar estructuras organizativas interconectadas, ágiles y adaptables. Dichos principios permiten orientar a los entes públicos a actuar bajo una gestión enfocada a generar valor público mediante herramientas y medios que aseguren brindar una respuesta de forma eficaz, pertinente y eficiente a las expectativas y necesidades de la sociedad para el fomento de bienestar común (Secretaría de Gestión Pública, 2019).

La mirada sistémica en asuntos públicos permite identificar interrelaciones, posibilita el entendimiento en todas sus aristas. Por ello, se habla de una percepción holística o global que se enfoca en las relaciones de los diversos elementos, los estímulos de causalidad en forma de red y análisis multidisciplinario (Secretaría de Gestión Pública, 2019). En lo que respecta a la inversión pública el enfoque sistémico se debe desarrollar en todo nivel de Gobierno, pues está vinculado a otras áreas de conocimiento como la contratación pública, presupuesto público, desarrollo social, obras, administración presupuestaria, entre otros. Cabe resaltar que, si uno de los elementos vinculantes es deficiente la inversión, se alteran los demás elementos. Por ello, es fundamental desarrollar la transparencia en los campos antes mencionados con la finalidad de tomar medidas preventivas o correctoras en el momento adecuado.

Otro factor para la modernización es la capacidad de respuesta a las personas por parte del Estado. Para ello, es vital reconocer roles, tener la información necesaria para ejecutar actividades, alimentando y mejorando el flujo de procesos coadyuvando a ofrecer intervenciones con respuestas oportunas, efectivas y útiles. Se ha de tener presente valores de productividad que permitan mejorar el vínculo colaborativo entre gobernanza y personas, sin desatender el ejercicio de sus derechos (Secretaría de Gestión Pública, 2019). En el campo de la inversión pública, está presente una amplia gama de información de las diversas áreas y, por alcance, desde estudios previos a la formulación de proyectos hasta su liquidación y respectivo cierre. En esa amplia vida de las inversiones, es necesario contar

con una adecuada capacidad en participación ciudadana, logística, presupuesto, desarrollo organizacional, administrativo, de gestión de obras, etc. Por ejemplo, en las convocatorias anuales de las municipalidades para presupuesto participativo, se debe sincerar y priorizar las necesidades de las localidades para evitar rechazo o insatisfacción por parte de los ciudadanos, a fin de intervenir de manera útil y oportuna en la realidad del territorio y no imponer decisiones políticas en los diversos niveles de Gobierno. En ese sentido, transparentar las decisiones en conjunto con la población posibilita el ejercicio de sus derechos, atención de necesidades y la apropiada gestión de recursos.

Por otro lado, la Presidencia de Consejos de Ministros (2015) señala que el ejercicio de poder público exige información accesible, amigablemente al alcance de todos con archivos de fácil manejo, relevante para los usuarios, solicitantes o interesados. Para ello, los trabajadores estatales han de tener en cuenta factores como calidad, referido a sin errores ni omisiones para asegurar la consistencia de la información requerida; y confiabilidad, información apropiadamente trabajada de manera organizada con ética y contrastable con lo real.

Existen tipos de obligaciones del sector gubernamental para asegurar el ejercicio de derechos fundamentales de sus ciudadanos. Uno de ellos es respeto. Ninguna entidad ha de denegar información que se le solicite, ni entregarla de forma parcial o desactualizada. Con la garantía del caso, ha de otorgar con facilidad el acceso a datos, ejecutar procedimientos apropiados para el tratamiento de la gran masa de información que se gestan en los diferentes niveles y sectores (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015). Se ha de entender que organismos estatales no pueden presentar información desfasada o incompleta en cual sea el medio; sin embargo, aún existen brechas entre la gestión de información deseada y la que realmente se viene practicando.

Por otro lado, existe publicidad, pero en fomento o vías de desarrollo. Usualmente los que acceden a ese tipo de información son los servidores públicos, quienes en ejercicio de funciones han de manejar como procedimientos de selección, participación de la ciudadanía, decisiones a nivel presupuestal y de ejecución de proyectos, entre otros. Es necesario mejorar la apertura y facilitar la accesibilidad a la información vinculante al desarrollo de la inversión pública y que sea sinónimo de una adecuada gestión local, regional, nacional y sectorial, sobre todo relevante, completa y lo suficientemente transparente para quienes toman decisiones en los proyectos.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015) señala las prácticas de transparencia que existen en el Perú y que la información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) está a disposición de todos los peruanos a través del portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas

(MEF). De ese modo, se pueden realizar consultas de ejecución presupuestal en todas sus fases, de forma, anual, mensual, diaria, por nivel de Gobierno, sector, programa presupuestal, entidad, Gobierno regional para conocer productos y proyectos y sus respectivas específicas de gasto. También se tiene al Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (Seace), en los que se puede consultar los diversos procedimientos de selección en las diversas entidades en materia de bienes, servicios y obras con gran amplitud, transparencia y manejo de documentos oficiales de dichos procesos.

Las intervenciones mediante inversión pública responde a políticas públicas, sean estas vinculantes a sus sectores por tipología de proyecto o de alcance, según el nivel de Gobierno. El desentendimiento de todo lo que abarca puede generar incertidumbre, pues las personas quedan a la espera de la atención de sus necesidades y la mejora de servicios públicos tales como saneamiento, transitabilidad, electrificación, salud, etc. Por ello, como sostiene Galindo *et al.* (2014), la transparencia hace posible focalizar de manera efectiva las políticas públicas para resolver problemas sociales y aportar valor público, sirve para condicionar la legitimidad del accionar de entidades y funcionarios.

Para sostener la transparencia es necesario construir organizaciones adaptables, interconectadas y ágiles. De ese modo, se podrá conseguir niveles de eficiencia en la gestión, reforzar y mejorar tanto la orientación hacia adentro, métodos, prácticas y valores. Los ciudadanos, receptores de productos estatales, los diversos grupos de interés y la sociedad en general, deben trabajar bajo un enfoque de flujo de forma horizontal e interrelacionar las diversas áreas para moldear y construir una cultura y estructura organizativa orientada a administrar procesos transversales con sinergia colectiva. Así, diversos participantes aportarán innovación para lograr mayor productividad o impacto en su quehacer, evitando duplicidad de tareas y agregando valor a todo el flujo de trabajo (Secretaría de Gestión Pública, 2019).

La inversión pública se administra a través de interconexiones con diversas áreas de conocimiento de la gestión pública. En la medida que dichas prácticas sean más transparentes y sinérgicas, se podrá agregar mayor valor público para los ciudadanos para que puedan conocer al detalle la información más útil, y potenciar efectivamente el poderoso mecanismo con el que cuenta el Estado para solucionar problemas diversos de su población mediante la ejecución de inversiones.

Condicionar la calidad y adecuar la provisión de infraestructura y servicios adecuados para los ciudadanos mediante inversión pública, es un rol de la información y transparencia en esta área de conocimiento público. Como detallan Kahn *et al.* (2018), se puede administrar con mayor eficiencia la inversión pública cuando se fortalecen los sistemas administrativos de su competencia, como

fomentar incentivos por óptimos niveles de ejecución, fortalecer mecanismos para rendir cuentas desde la perspectiva horizontal entre funcionarios, ejecutores y entidades; y la vertical con los ciudadanos, periodistas y sociedad en general.

Otro factor, en definitiva, es evaluar y fortalecer competencias de funcionarios y servidores gubernamentales. De este modo, se podrá planear, priorizar, ejecutar, monitorear y evaluar las inversiones, además de contar con profesionales que hayan desarrollado criterios racionales, conocimientos técnicos, formación acorde y accedan a información relevante, así como entidades que posean los instrumentos y equipos tecnológicos necesarios para llevar a cabo sus actividades.

El sector público, como rendidor de cuentas, lleva a cabo un monitoreo través de sus sectores e instituciones de auditoría y planificación, mientras que los ciudadanos exigen las rendiciones de cuentas en forma horizontal, más aún quienes esperan beneficiarse de los productos e impactos de la inversión pública. Ambos modos de monitorear, requieren del manejo de información institucional y en el área de influencia y debe ser compartida al público para transmitir avances y aportes (Fox, 2015). Queda claro que el manejo de información adecuado permite a quienes deciden en el Gobierno fortalecer sus capacidades para gestionar adecuadamente obras públicas, pues la transparencia hace posible mejor la etapa de supervisión o monitoreo en el ciclo de inversión, coadyuva en brindar una mayor posibilidad de acceder a incentivos.

En las organizaciones modernas, el manejo de información técnica, fiable, accesible y de calidad, es la principal fuente motora para la adecuada gestión de inversión pública, pues, permite lograr mayores índices de eficiencia y racionalidad, siendo el soporte para la toma de decisiones de calidad frente a diversos sucesos o hitos en la vida del proyecto hasta su respectivo cierre. Como principales evidencias de monitoreo y seguimiento de inversiones se cuenta con Kahn *et al.* (2018), quienes aseguran que el seguimiento de las inversiones es el proceso mediante el cual se pone a la vista la supervisión y monitoreo de los proyectos. Afirmar que esta labor hace posible cautelar los costos, ritmo de ejecución, así como restringir prácticas corruptas e ineficientes para beneficios de terceros en lugar de la ciudadanía.

El seguimiento de la inversión pública actual se basa en el factor transversal de la nueva gestión pública denominada Gobierno abierto. Este se entiende como un estilo para gestionar políticas públicas caracterizado por la participación ciudadana, la transparencia y la cooperación entre los Gobiernos, los sectores y los ciudadanos. Dicho elemento de gobernanza muestran signos de desarrollo en ALC, como una

mayor apertura a la ciudadanía y su participación en decisiones vinculantes a inversiones, ejercicio de decisiones acertadas en la medida que la propia sociedad y habitantes conocen de cerca la realidad y presentan expectativas para satisfacer sus carencias de servicios e infraestructura (Valenzuela y Gil-García, 2019).

Además de ello, la transparencia y divulgación en materias de inversión vienen integrando información de contrataciones, ejecución presupuestal, gestión del tiempo, entre otros que se puede verificar a través de consultas vía internet. El contenido, importante para la evaluación adecuada de los proyectos de inversión, se basa en la orientación a resultados en la gestión eficaz de recursos del Estado, así como eludir las malas prácticas y los actos corruptos que afectan la provisión de estructuras y servicios de calidad para la ciudadanía.

Naser *et al.* (2017) afirman que la transparencia es una publicación sistémica de información y datos abiertos a la ciudadanía, en formatos de reutilización práctica para todos los interesados o involucrados. Existen aún brechas por cerrar en acceso a la sociedad civil a este tipo de datos para hacer óptima la participación ciudadana, así como la facilidad de la interoperabilidad de la información que se gesta en los diversos sistemas administrativos del Estado.

La mejora de la administración de dichos factores, permiten formular políticas públicas efectivas como ejecución, seguimiento y evaluación de actividades diversas en los Gobiernos. Se habla también de un principio por potenciar en todas las instituciones que es la integridad profesional, funcionarios responsables con ética y conducta moral para prevenir la corrupción en el accionar de la gobernanza. El desarrollo de la transparencia en actividades de seguimiento para la inversión pública, permite diseñar políticas más precisas y efectivas, pues si la información que se expone es el reflejo de la realidad, se puede problematizar objetivamente para planificar la intervención estatal y seguir atendiendo las necesidades certeras de la sociedad. Además, sirve de freno para actos de corrupción. Por ello, es necesario contar con personal altamente capacitado en toda la cadena de valor de los proyectos de inversión, así como que posean habilidades éticas y morales lo suficientemente consistentes para orientar las acciones y eludir la corrupción y guiar apropiadamente a los funcionarios.

Existen avances de alineamiento en divulgación de inversión pública, a través de software y plataformas en internet que se conectan a otros sistemas asociados para la gestión de inversiones públicas. En ALC, se desea avanzar en la publicación de resultados de monitoreo y evaluación, así como en la estandarización de procedimientos para registros en ejecución y formulación de proyectos en Gobiernos subnacionales (Kaufmann *et al.*, 2015). En el Perú, el sistema de seguimiento de inversiones (SSI), antes conocido como Sosem, integra información

de ejecución financiera, contrataciones, formulación, que incluye hipervínculos a documentos cargados, datos de la formulación, ejecución física, expediente técnico, entre otros, en sus diversos formatos correspondiente a cada fase a nivel registral. En el Banco de Inversiones y el Ministerio de Economía y Finanzas, se accede a dicha información contando con el código único de inversiones y del proyecto que se desea observar.

A través del aplicativo informático del Banco de Inversiones, se ha instaurado un nuevo formato para el registro de información correspondiente al seguimiento de ejecución de inversiones. En él se registra mensualmente, respecto a programación financiera, el estado situacional, las problemáticas, la ejecución física y las valorizaciones de ejecución de obras. Además, se transfieren a este formato los datos de ejecución presupuestal del SIAF, los datos de la contrata del Seace y los datos del registro en fase de ejecución del formato 8 del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones (Invierte.pe). Dicho reporte puede cambiar su visualización a uno en forma de resumen. En él se contrasta la ejecución física y financiera, e incluso con imágenes de las fotografías de las obras, se puede acceder a toda esta información mediante la consulta de inversiones colocando el código único de inversiones del proyecto que desee observar (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

Como mecanismo de fortalecimiento en materia de monitoreo de inversiones, se viene aplicando la metodología de cartera priorizada de inversiones (CPI) en todas las entidades adscritas al sistema administrativo de Invierte.pe desde el 2019. Esta contiene las principales inversiones de la entidad por el monto a ejecutar durante el año, y por el interés o impacto en su territorio. Por ende, esta priorización se realiza en base a la representatividad de dichas inversiones en su Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones. La prioridad responde también al orden de prelación de la Programación Multianual de Inversiones, como la ejecutabilidad, siendo las más prioritaria aquellas que cuentan con el expediente técnico o documento similar con registro en fase de ejecución. La utilidad del CPI recae en detectar oportunamente dificultades en la ejecución y el flujo del ciclo de inversiones en la entidad. Su forma de administración tiene un enfoque estratégico y multidisciplinar con base a compromisos y acuerdos de las autoridades en sus instituciones, por lo que resulta necesario contar con la presencia del titular de entidad y los funcionarios de las áreas involucradas en las inversiones en cartera (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

La evaluación del CPI es llevada a cabo por el comité de seguimiento en las entidades, siendo un nuevo mecanismo propuesto, el cual sirve de un espacio de coordinación entre las áreas involucradas en la ejecución de inversiones. Quienes de alguna forma tienen alguna responsabilidad, buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en la gestión de inversiones, socializando problemas y riesgos. Finalizando la sesión se diseñan acuerdos y compromisos que permitan salvaguardar el flujo apropiado del ciclo de las inversiones, con énfasis en la administración adecuada de la ejecución física y financiera, administrativa (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

La importancia del comité de seguimiento es la exposición de problemáticas diversas de los proyectos de inversión. Se busca que los funcionarios lleguen a acuerdos y establezcan plazos para evitar riesgos en la inversión, como incumplimiento de convenios, insatisfacción ciudadana, entre otros. Se busca la agilización de la ejecución, uno de los principales cometidos del nuevo sistema administrativo de inversiones en el Perú. Además, se requiere la participación del titular de la entidad, responsable de la oficina de programación multianual de inversiones, responsable de la unidad ejecutora, del órgano de contrataciones, del presupuesto institucional y otros funcionarios. El apartado de otros está referido en casos puntuales por tipología de proyecto, tales como seguridad ciudadana, salud, ambiental, etc. En dicho ejemplo, los gerentes o directores de seguridad ciudadana, salud o medioambiente han de asistir al comité para exponer las falencias o dificultades que presenta la ejecución del proyecto con naturaleza enmarcada en sus competencias, para así asegurar la entrega de servicios e infraestructura en la población de la jurisdicción.

La transparencia de los sistemas nacionales de inversión pública responde a un aspecto clave para mejorar el ciclo de inversión frente a los stakeholders. En ALC se viene trabajando por mejorar esos aspectos de transparencia en sus respectivos sistemas, a fin de divulgar información amigable a los ciudadanos, y que ellos conozcan los avances en los diversos componentes de los sistemas de inversión estatal como planeación, asignación, selección, implementación física y avances financieros, seguimiento y evaluación ex post (Kahn *et al.*, 2018).

**Figura 3.**

Comité de seguimiento de inversiones.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2019).

Una apropiada valoración de las inversiones pública depende de la información disponible del mismo, así como de su valor y calidad. Para generar lecciones aprendidas y mejorar constante la gestión futura de proyectos de similar envergadura y tipología in situ de los proyectos, se requiere de un flujo oportuno, fiable, seguro y actualizado de información para la toma de decisiones preventivas o correctoras que aseguren la provisión de la infraestructura y/o servicios. Los funcionarios han de acceder a información de calidad y, en tiempo real, respecto de la situación financiera y avance físico, y asegurar la oportuna coordinación con el ente ejecutor, sector u otro organismo que intervenga en la inversión de forma eficaz frente a problemas operativos o de gestión (Kahn *et al.*, 2018). Estos esfuerzos efectivos en la información, garantizan al sector público en sus diferentes niveles de Gobierno, áreas de conocimiento y ciclo electorales, ya que se cuenta con insumos importantes para la administración de próximas inversiones.

Joshi (2014) afirma que el seguimiento transparentado incrementa la probabilidad de malas prácticas y actos corruptos. Al estar expuestos y sancionados, se contribuye con reducir su ocurrencia. Además, permite brindar respuestas acerca del desempeño, la eficiencia, la corrupción en los actores involucrados. Estas respuestas se han de hacer profundas y sistémicas para realizar reestructuras o reformas, como fortalecer el acto de la contratación. Por ello, es fundamental realizar esfuerzos en optimizar la gestión de la información en inversiones y promover un monitoreo efectivo de las mismas.

El poder de la transparencia tiene condición transversal, pues su desarrollo ha de estar presente en diversas formas y medios, en todos los sectores y niveles de Gobierno. Además, es un criterio fundamental para contribuir a la legitimidad y gobernabilidad, pues permite ejercer condiciones de deliberación entorno a la aplicación de políticas públicas (Eslava, 2011).

## 4. Conclusiones

En definitiva, la transparencia de la gestión pública es esencial en diversas aristas. Su construcción permite salvaguardar derechos de los habitantes, ejercer apropiadamente el control ciudadano, posibilita la divulgación de resultados y brechas de los diversos entes y sectores gubernamentales. Asimismo, fortalece la capacidad para evaluar la efectividad de las políticas públicas, y la reformulación o ajustes de las mismas en base al reflejo de la realidad.

En materia de inversión pública, la transparencia ayuda a optimizar el proceso de toma de decisiones, pues es un campo de conocimiento que presenta involucramiento de otras líneas de acción como contrataciones, presupuesto, entre otros. Esto contribuye a que en el Perú se agilice el ciclo de inversión, pues con la información clara y accesible se pueden tomar decisiones acertadas, sirve de plataforma para comunicarse entidades y sectores, lo que respecta a convenio o compromisos.

El seguimiento como proceso continuo y sistémico permite brindar visibilidad a los avances de inversión desde características financieras y físicas. Además, fortalece el sistema administrativo de su competencia, pues los registros vinculados limitan la visibilidad de desempeño de funcionarios y terceros, lo que previene actos de corrupción y beneficios dirigidos.

Existen nuevos mecanismos y metodología que refuerzan el seguimiento. Uno de ellos, a manera de ejercicio de planificación y priorización con la CPI, permite a través de la lógica establecer una cartera dinámica a la cual monitorear para cumplir con las expectativas de los ciudadanos, y mejorar el flujo de trabajo interno de las entidades y el involucramiento de actores principales. En ese sentido, se han instalado comités de seguimiento de inversiones con la finalidad de abordar oportunamente las diversas problemáticas de dicho portafolio para asegurar la ejecución y la provisión adecuada de servicios e infraestructuras en pos de la sociedad.

La transparencia y el seguimiento en la inversión pública permiten moldear Gobiernos más efectivos, en cuanto se obstaculiza la corrupción y se optimiza la toma de decisiones para atender las necesidades de la población, atendiendo con efectividad las brechas de calidad de servicios e infraestructura en el sistema administrativo de programación multianual y gestión de inversiones. En el Perú, existen medios como la transparencia económica y la consulta de inversiones; sin embargo, aún se puede potenciar estos medios llegando a una información más puntual como los proveedores de servicios de materiales para obras de

baja o mediana envergadura. Cuando estas son por administración directa, se ha de fortalecer la publicidad hacia la ciudadanía como mecanismos que ofrece el Estado para transparentar la gestión de inversiones y lograr sinergias con la sociedad. En ese sentido, para modernizar la nación y contribuir al desarrollo, se deben ejecutar proyectos inteligentes de inversión en atención a las necesidades de sus habitantes.

## 5. Referencias bibliográficas

Arenilla, M. (2003). *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Baque, M., Peña, D. y Baque, E. (2020). La corrupción y su incidencia en la administración pública, análisis de sus causas y efectos. *Revista Científica FIPCAEC*. 5(5), 137-157. <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v5i5.189>

Bernal, C. (2015). Metodología de la investigación. *Administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. 4.ª ed. Pearson.

De Michele, R. (2017). *Escándalos de corrupción en América Latina. ¿Por qué soy optimista?* Washintong DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/gobernarte/2017/05/31/escandalos-corrupcion-optimista/>

De Michele, R., Prats, J. y Losada Revol, I. (2018). *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público privadas: consecuencia de in enfoque de tolerancia cero*. Banco Interamericano de Desarrollo. [https://www.researchgate.net/publication/332058228\\_Efectos\\_de\\_la\\_Corrupcion\\_en\\_los\\_Contratos\\_de\\_Asoociaciones\\_Publico\\_Privadas\\_consecuencia\\_de\\_in\\_enfoque\\_de\\_tolerancia\\_cero](https://www.researchgate.net/publication/332058228_Efectos_de_la_Corrupcion_en_los_Contratos_de_Asoociaciones_Publico_Privadas_consecuencia_de_in_enfoque_de_tolerancia_cero)

Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Fondo Editorial Universidad EAFIT. [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9568/el\\_juego\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9568/el_juego_de_las_politicas_publicas.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Fox, J. (2015). Social accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development*. (72), 346-361. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>

Fresno, C. (2019). *Metodología de la investigación así de fácil*. El Cid Editor.

Galindo, C. (2014). *Seguridad de la información*. Editorial de la Escuela de estudios de Postgrado de la Universidad San Carlos de Guatemala.

Gómez, J. (2017). *Gerencia pública y control fiscal*. 2.ª ed. Editorial de la Universidad del Rosario.

Gómez, D., Carranza, Y. y Ramos, C. (2016). Revisión documental, una herramienta para el mejoramiento de las competencias de lectura y escritura en estudiantes universitarios. *Revista Chakiñan* (1), 46-56.

Joshi, A. (2014). Reading the local context: A causal chain approach to social accountability. *Boletín IDS* 45(5), 23-25.

Kahn, T., Baron, A. y Vieyra, J. (2018). *Tecnologías digitales para la transparencia en la inversión pública. Nuevos instrumentos para empoderar a ciudadanos y Gobiernos*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tecnologias-digitales-para-la-transparencia-en-la-inversion-publica.pdf>

Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015). *Construyendo Gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ley N.º 27806. (24 de abril de 2003). Ley de Transparencia y acceso a la información pública. *El Peruano*.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Comités de Seguimiento*. <https://ofi5.mef.gob.pe/webSeguimiento/ComitesSeguimiento/ComitesSeguimiento>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Instructivo del Formato N.º12-B Seguimiento a la ejecución de inversiones. Directiva N.º 001-2019- EF/63.01*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/Instructivo\\_BI/Instructivo\\_Formato\\_12B\\_Seguimiento.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Instructivo_BI/Instructivo_Formato_12B_Seguimiento.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Pautas para la conformación de la cartera priorizada de inversiones*. Seguimiento de la Ejecución de Inversiones. <https://ofi5.mef.gob.pe/webSeguimiento/Documentos/Metodologia/Pautas.pdf>

Ministerio de Justicia y Derecho Humanos (2015). *Guía práctica sobre la transparencia y el acceso a la información pública*. <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/DGDOJ-Gu%C3%ADa-de-Transparencia.pdf>

Namakforoosh, M. (2005). *Metodología de la investigación*. 2.ª ed. Limusa

Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (2017). *Desde el Gobierno abierto al estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OCDE. (2016). *Preventing corruption in public procurement*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2015). *Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno abierto dirigido a Gobiernos regionales y locales. Fascículo I: Transparencia*. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Fasciculo-1-Transparencia.pdf>

Secretaría de Gestión Pública. (2019). *Principios de actuación para la modernización de la gestión pública*. Lineamientos N.º 001-2019- SGP.

Valenzuela, R. y Gil-García, R. (2019). Gobierno abierto para la modernización del Estado. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(56), 1-2. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7007234>

Zavala, R. (2019). *Determinantes de la eficiencia de los proyectos de inversión pública*. [Tesis de maestría, Universidad de Chile]. Repositorio. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/174252>

## Participación ciudadana en los proyectos de inversión pública

Gina Riera Campoblanco<sup>1</sup>  
Yrene Cecilia Uribe-Hernández<sup>2</sup>  
William Mori Chipara<sup>3</sup>

### RESUMEN

El estudio establece la incidencia de la participación ciudadana en los proyectos de inversión pública. Trata acerca de la importancia del involucramiento del ciudadano, las empresas y la sociedad civil en las decisiones del Gobierno local respecto a los proyectos de inversión pública. Metodológicamente es de paradigma pospositivista de enfoque cuantitativo y con un diseño no experimental transversal correlacional causal, estableciendo el enfoque cuantitativo. Asimismo, se aplicaron cuestionarios para medir las variables con una población de por 27 asociaciones y/o comités debidamente registrados con y sin RUC. Se concluyó que la participación ciudadana incide en los proyectos de inversión pública, pues la verosimilitud del modelo logístico ordinal ( $p < 0,05$ ) se explica con el 38.2% de los proyectos de inversión pública. La participación ciudadana es importante para el cumplimiento de metas en los distintos niveles del Gobierno, ya que se ha visto a nivel de nuestro país y también a nivel mundial que cuando la población reclama sus derechos presionando al Gobierno, este busca la manera de conseguir los objetivos haciendo caso al llamado del pueblo.

**Palabras clave:** participación ciudadana, proyectos de inversión pública, empresas, sociedad civil.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3502-0701>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2315-1683>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1404-4605>

## 1. Introducción

La participación ciudadana se refiere a los derechos y las oportunidades, de forma individual o colectiva, de los ciudadanos. Ellos tienen la capacidad de manifestar su interés, necesidades a través de actos con el propósito de influir al momento de que se formulen y se tomen decisiones del Gobierno en los diversos niveles, nacionales, regionales o locales. Contribuyen, de esa forma, a mejorar la gestión pública y la calidad de vida (Jurado Nacional de Elecciones, 2008).

Así mismo, Espinosa (2009) refirió que la participación ciudadana lo relaciona con el proceso en que se construye socialmente las políticas públicas. Esta se da a partir del interés de la sociedad democrática, dando respuesta a temas de economía, aspecto social, cultural, político y civil de las personas. Así, la participación del ciudadano permite las construcciones de espacios públicos y permite la recuperación del público y de ejercicio del ciudadano, al involucrarse en las instituciones de la sociedad civil, en los diseños e implementaciones de las políticas públicas.

Asimismo, Sánchez (2015) mencionó que la participación ciudadana, de forma restrictiva, es el conjunto de procedimientos por el cual los ciudadanos ejercen influencia en los procesos y la toma de decisiones para conseguir las metas. Participar ciudadanamente es influir en las decisiones que deberían tomarse por las autoridades establecidas en cada uno de los casos. Por otro lado, Valdiviezo (2013) señala que los ciudadanos participan durante los procesos de elecciones y eligen a sus representantes en los diferentes espacios democráticos, participan en consultas y presentan sus quejas o, simplemente, solicitan información.

Las inversiones (públicas y privadas) son los principales motores para desarrollar la economía y sociedad de todo un país. La promoción de las inversiones en infraestructuras representa una estrategia para desarrollar a corto, mediano y largo plazos. En el corto, promueve inversiones que son las medidas contracíclicas que permiten la dinamización de la economía de los países y generan empleos, especialmente en contexto de desaceleraciones económicas. En mediano y largo plazo, promueven las inversiones en infraestructuras productivas y sociales básicas que permiten el crecimiento económico, la elevación de los niveles de producción y competición de las organizaciones y amplía las ofertas de los servicios públicos beneficiando a la población.

Para la Universidad del Pacífico (2010) una inversión en el Estado representa roles activos con producciones económicas de manera positiva. Se toma como base para el conocimiento de la contribución, la inversión pública en los procesos de crecimientos regionales. Según Armendáriz *et al.* (2016), a nivel regional y, en el caso

de Perú, existen estudios que se han enfocado en mostrar la relación entre diferentes tipos de infraestructura y crecimiento. También encuentran que las construcciones de vías tienen efectos positivos en el crecimiento económico de diversos lugares. Para World Bank Group (2019) las proyecciones de los crecimientos de la región aumentaron un 2.5%, impulsando los repuntes de las inversiones estables en extensos periodos de decaimientos. En este y el próximo año, los crecimientos de la exportación neta se pueden reducir de forma ligera, mientras que se debilitan las demandas externas y se fortalecen las importaciones.

De acuerdo al BCR (2019), se evidencia que la recuperación cíclica del cobre en Brasil sea débil; en cuanto al crecimiento, se podría notar un incremento de 1,5% (2019) en 2,5% en 2020. Está previsto que, en el 2020, luego de dos años de contracciones, Argentina podrá evidenciar crecimientos positivos, a pesar de las proporciones que disminuyen los impactos de presión del mercado financiero. En la actualidad, en cuanto al crecimiento mexicano, este mostrará una aceleración moderada hasta lograr el 2%, disipándose la incertidumbre en relación de política. En Colombia, el crecimiento aumentará en 3,5% como reflejo de los aumentos de las inversiones. Por otro lado, en Chile, el crecimiento disminuirá en un 3,1% los productos de las desaceleraciones de las demandas de exportaciones y endurecimientos fiscales planificados. Así mismo, en América del Centro el crecimiento presenta una aceleración moderada en un 3,1% este año al 3,3%. En el Caribe, se crea un crecimiento en 4,1%, impulsando desarrollo en las industrias petroleras en Guyana. En República Dominicana, el principal crecimiento de la economía del Caribe, se mantiene con una estabilidad de 5% el sector industrial y de servicio, las cuales registran en el futuro un crecimiento de nivel moderado.

El riesgo para la perspectiva de la región se interpreta en tendencias de nivel bajo y proviene de diversas fuentes internas y externas. Las restricciones comerciales presentan nuevas escalas y puede incidir en la exportación y en la inversión. En Estados Unidos la desaceleración económica será marcada y fuerte en China. Con mayores destinos de importación también presentan riesgos en Brasil, Perú, Uruguay y Chile. Las deudas del sector público aumentan a ritmos constantes en casi toda la región, representando riesgos del costo de endeudamiento, aumentado repentinamente. Al respecto, se conoce que las deudas de la soberanía de Argentina, Costa Rica y Nicaragua bajaron considerablemente a finales del 2018.

El Ministerio de Economía y Finanzas (2019), en contraste con la conjetura para el Marco Macroeconómico Plurianual (MMM) 2019-2022, señala que la cifra de desarrollo mundial se ha modificado de acuerdo con la pausa monetaria mundial registrada desde el segundo 50% de 2018. No obstante, el uso de nuevos planes de los impulsos monetarios en las economías más importantes del planeta, y

las mejores posibilidades de avance empresarial entre Estados Unidos y China han mejorado la probabilidad de una recuperación monetaria más rápida temporalmente. En este escenario de movimiento financiero mundial menos poderoso, el desarrollo de los países y los costos de los materiales crudos han sido auditados para el año en curso; es decir, una recuperación de los costos del metal en el horizonte empresarial 2020-2022.

A nivel local, la estimación de desarrollo de PBI se mantiene en 4.2% en 2019 como figura en el MMM o más que la registrada en 2018 (4.0%), aclarada básicamente por el dinamismo favorable de las inversiones privadas relacionados con el emprendimiento minero. El mejor desarrollo en el movimiento monetario se está produciendo, a pesar de un entorno global poco ideal. Esto influiría a los envíos en un menor ritmo de desarrollo.

Durante los períodos 2020-2022, la proyección de desarrollo normal del PIB se mantiene en 4.8%, impulsada por el interés interno, en un entorno en el que el Gobierno está efectivamente apostando por muchas medidas de estrategia monetaria destinadas a mejorar el desarrollo en la capacidad de la economía, sin descartar la sustentabilidad monetaria. Especialmente, hay un impulso más prominente a la competitividad y la productividad que potenciará la construcción de nuevos motores de desarrollo que ampliarán las perspectivas de la periferia de la creación en la economía peruana.

Con el objetivo de apoyar el mediano desarrollo y el largo plazo de la economía peruana, la actual organización está desarrollando estrategias básicas para ayudar al impulso de la competitividad y productividad y eficiencia del Perú a través de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP). Para los próximos años, durante el 2020-2022, las inversiones públicas se desarrollarán a un ritmo prometedor en torno al 7,9%, ya que llegará a niveles del 5,3% en PBI en 2022 (superior al 2010-2018), representando al 5,2% de PBI. Este dinamismo se producirá en un entorno de mejoramiento del sistema administrativo del sector estatal enfatizando en la gestión y promocionando en inversión pública y privada. Por ello, se aprobaron decretos legislativos y lineamientos que agilizan los procesos y ciclos, disminuyendo tiempos e incrementando la competencia y la calidad en el Programa Multianual y los planes APP y Oxl.

Para Palacios (2019), la inversión pública en los distintos niveles del Gobierno creció durante el mes de abril, aunque fueron impulsadas por los Gobiernos locales. Para Andina (2019), las inversiones públicas en el Gobierno local se sitúa en 1218 millones 49 2593 soles, verificando un incremento de 81.8% en terminología nominal, comparado con abril de 2018. Con la ejecución de los gobiernos nacionales se asciende a 1071 millones, 419 865 de soles, equivalente a 2.7%.

Sin embargo, en los Gobiernos de las regiones, las ejecuciones de las inversiones públicas fueron de 356 millones 47 981 soles, significando una baja de -25.6% en comparación a las ejecuciones de abril de 2018. Cabe recordar que la inversión pública del Perú logró en 2018 niveles históricos al registrar un monto de 32 988 millones de soles, un incremento nominal de 16.1% respecto al 2017. En su momento, el MEF destacó la inversión pública, ya que se está recuperando al percibir que se incrementó en 8.7%, después de dos años de retrocesos, luego de situarse en 28 406 millones a 225 810 soles.

## 2. Metodología

La presente investigación sustantiva, de acuerdo a las afirmaciones hechas por Sánchez y Reyes (2015), es un estudio que se propone responder a problemas sustanciales. Por ello, se dirige a describir situaciones o sujetos, explicar lo que se encuentra en la realidad, predecir situaciones o simplemente retractarse de algunas afirmaciones. Para ello, se busca un sustento teórico basado en principios y leyes generales que finalmente responden a los problemas sustanciales iniciales. El diseño de la investigación fue de diseño no experimental dado que “la investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, se trata de estudios donde no hacemos variar en forma intencional las variables independientes para ver su efecto sobre otras variables” (Hernández y Mendoza, 2018, p. 179).

De igual forma, Mousalli- Kayat (2015) agrega que la información que se obtiene de los sujetos de estudios se obtienen en momentos preestablecidos y no en varios momentos o en una secuencia de tiempos. Su intención es describir o caracterizar el fenómeno a través de las variables, en un momento dado. Además, es transversal, ya que su propósito es “recolectar datos en un solo momento, en un tiempo único” (Hernández y Mendoza, 2018, p.176). Asimismo, fue correlacional causal, pues se incidió en la relación de las variables participación ciudadana e inversión pública. Asimismo, los estudios correlacionales son investigaciones que pretenden asociar conceptos, fenómenos, hechos o variables, miden las variables y su relación en términos estadísticos (Hernández y Mendoza, 2018). La población de esta investigación estuvo constituida por los representantes de las asociaciones y/o comités vecinales con y sin Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) debidamente inscritos en la Municipalidad de San Luis, los cuales fueron en un número de 100 integrantes. Se empleó un cuestionario de preguntas estructuradas de acuerdo a las variables de investigación, las cuales fueron 44 ítems distribuidos en variables y dimensiones, para las alternativas de respuestas se empleó la escala de Likert.

### 3. Resultados

**Tabla 1.**

*Ajustes de modelo y Pseudo R<sup>2</sup> explicando la influencia de la participación ciudadana en inversión pública.*

Modelo	Log. de ver-2	Chi <sup>2</sup>	gl	Sig.	Pseudo R <sup>2</sup>
Solo intersección	60,516				Cox y Snell ,336
Final	19,588	40,928	2	,000	Nagelkerke ,382
					McFadden ,193

Función de enlace: Logit.

Fuente: Elaboración propia.

La contrastación de verosimilitudes indica que los modelos logísticos son significativos  $X^2 = 40,928$  y  $p < 0,05$ . Se establece que la participación ciudadana incide en la inversión pública. En relación a los resultados de Nagelkerke, se muestran valores de 0,382, indicando que los modelos propuestos explican el 38.2%, en cuanto a la variable dependiente inversión pública.

**Tabla 2.**

*Incidencia significativa entre la participación ciudadana y los proyectos de inversión pública*

		Wald	gl	Sig.
Umbral	[Inversión = 1]	39,528	1	,000
	[Inversión = 2]	,763	1	,382
Ubicación	[Participación = 1]	19,917	1	,000
	[Participación = 2]	25,862	1	,000
	[Participación = 3]	.	0	.

Fuente: Elaboración propia.

Los valores Wald indican que la variable participación ciudadana responde de forma relevante en las predicciones de la variable inversión pública de los colaboradores, con un nivel 39,528 la significancia igual a 0.000, interpretándose como menor al  $\alpha$  0.05.

**Tabla 3.**

*Ajustes de modelo y Pseudo R<sup>2</sup> que explican la incidencia de participación ciudadana en el presupuesto participativo.*

Modelo	Log. de veros -2	Chi <sup>2</sup>	gl	Sig.	Pseudo R <sup>2</sup>
Solo inter.	42,164				Cox y Snell ,202
Final	19,638	22,526	2	,000	Nagelkerke ,228
					McFadden ,105

Función de enlace: Logit.

Fuente: Elaboración propia.

El valor Chi<sup>2</sup> es igual a 22.526 y una significancia igual a 0,000, siendo  $\alpha$  menor a 0.05. Se establece que la participación ciudadana incide de forma significativa en el presupuesto participativo. El resultado de Pseudo R<sup>2</sup> muestra un valor de Nagelkerke, de 228 expresado en 22.8% de incidencia en el presupuesto participativo.

**Tabla 4.**

*Ajustes del modelo y Pseudo R<sup>2</sup> que explican la incidencia de participación ciudadana en la planificación y concertación.*

Modelo	Log. de veros -2	Chi <sup>2</sup>	gl	Sig.	Pseudo R <sup>2</sup>
Solo inter.	44,807				Cox y Snell ,221
Final	19,811	24,997	2	,000	Nagelkerke ,249
					McFadden ,114

Función de enlace: Logit.

Fuente: Elaboración propia.

La contrastación de verosimilitudes indica que los modelos logísticos son significativos  $X^2 = 24,997$  y  $p < 0,05$ . Se establece que la participación ciudadana incide en la planificación y concertación. En relación a los resultados de Nagelkerke, se muestran valores de 0,249, indicando que los modelos propuestos explican el 24.9%, en cuanto a la variable dependiente planificación y concertación.

**Tabla 5.**

*Ajustes del modelo y Pseudo R<sup>2</sup> que explican la incidencia de la participación ciudadana en los resultados de la ejecución presupuestal.*

Modelo	Log. de veros -2	Chi <sup>2</sup>	gl	Sig.	Pseudo R <sup>2</sup>	
Solo inter.	57,333				Cox y Snell	,316
Final	19,297	38,036	2	,000	Nagelkerke	,357
					McFadden	,175

**Función de enlace: Logit.**

Fuente: Elaboración propia.

El valor Chi<sup>2</sup> es igual a 38.036 y una significancia igual a 0,000, siendo  $\alpha$  menor a 0.05. Se establece que la participación ciudadana incide de forma significativa en los resultados de la ejecución presupuestal. El resultado de Pseudo R<sup>2</sup> muestra un valor de Nagelkerke de ,357 representando un valor de 35.7%, en los resultados de la ejecución presupuestal.

**Tabla 6.**

*Ajustes del modelo y Pseudo R<sup>2</sup> que explican la incidencia de la participación ciudadana en la rendición de cuentas.*

Modelo	Log. de veros -2	Chi <sup>2</sup>	gl	Sig.	Pseudo R <sup>2</sup>	
Solo inter.	43,530				Cox y Snell	,209
Final	20,145	23,385	2	,000	Nagelkerke	,235
					McFadden	,107

**Función de enlace: Logit.**

Fuente: Elaboración propia.

El valor  $\text{Chi}^2$  es igual a 23.385 y una significancia igual a 0,000, siendo  $\alpha$  menor a 0.05. Se establece que la participación ciudadana incide de forma significativa en el la rendición de cuentas. El resultado de Pseudo  $R^2$  muestra un valor de Nagelkerke, de ,228 expresado en 22.8% de incidencia en la rendición de cuentas.

#### 4. Discusión

La incidencia de la variable participación ciudadana incide en la inversión pública. En relación a los resultados de Nagelkerke, se muestran valores de 0,382, indicando que los modelos propuestos explican el 38.2%, en cuanto a la variable dependiente inversión pública. Esta perspectiva nos permite suponer que mientras se mejore la participación ciudadana, la inversión pública se verá impactada de manera positiva. Por lo que respecta a Güemes *et al.* (2018), corresponde demostrar que los ciudadanos cuentan con información completa sobre los derechos que le asisten y los compromisos en la inversión de la gestión municipal, lo cual es responsable de la toma de las decisiones.

En ese sentido, la cooperación residente se ha convertido en uno de los pilares del denominado Gobierno Abierto que busca reforzar la democracia y la confianza en la gestión, al tiempo que brinda uno de los enfoques para garantizar una mayor efectividad abiertamente en las administraciones y el uso de los mismos, generalmente en aquellos Gobiernos en los que las participaciones ciudadanas no están presentes. Por eso, en naciones como Chile, donde la participación ciudadana ha sido todo un ciclo que ha llevado años, se empezó en una ciudad implementándose una ley en 2011 (Aranzaes, 2017). El sistema de democracia estatal, como lo expresan Welp y Ordoñez (2017), establece que hace tiempo ha existido una propensión a controlar la participación ciudadana de la población, lo cual alude a los casos de referéndums e iniciativas populares en América Latina, sobre todo en Europa para garantizar una mediación competente de la población. Asimismo, se afirmaron que los instrumentos participativos se suman a la ampliación en el sistema democrático, ya que deben satisfacer las metas propuestas y orientar las discusiones de los temas públicos.

En relación a la influencia de la participación ciudadana en los presupuestos participativos, se estableció que existen incidencias significativas de la participación ciudadana. Estos resultados se demuestran con regresión logística que indican la significancia igual a 0.000, siendo menor a  $\alpha$  0.05, por lo que incide en los presupuestos participativos. En ese sentido, Godoy (2018) afirmó que los talleres de capacitación de participación en la sensibilización y la comunicación

efectiva, posibilitan que los ciudadanos participen de manera efectiva con el aporte de ideas para desarrollar un proyecto de inversión útil y beneficioso para los ciudadanos, consiguiendo las satisfacciones de la ciudadanía. Tumi y Escobar (2018) afirmaron también que dicha participación incide en las ideas y prioridades de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales son expresadas en iniciativas y propuestas en el momento de elaborar presupuestos participativos relacionados a la problemática social.

En relación a la incidencia de la participación ciudadana en la planificación y concertación, se indica que los modelos logísticos son significativos  $x^2 = 24,997$  y  $p < 0,05$ . Se establece que la participación ciudadana incide en la planificación y concertación. En relación a los resultados de Nagelkerke, muestran valores de 0,249 y se indica que los modelos propuestos explican el 24.9%, en cuanto a la variable dependiente planificación y concertación.

Sobre este tema, el INEI (2015) indica que los responsables del cumplimiento y la promoción del desarrollo económico local son las municipalidades distritales y provinciales, pues realizan la gestión y están directamente relacionadas con el ciudadano, además de conocer las necesidades y el sentir de los involucrados. En tal sentido, los Gobiernos locales son los encargados de emplear las herramientas de gestión adecuadas para el cumplimiento de los propósitos, sobre todo guiar el desarrollo local, concertando en ello a los protagonistas principales como los actores sociales, económicos y ambientales. Precisamente, sobre aquellos instrumentos que tantas veces se ha mencionado en esta lectura, la Ley N.º 27972, denominada Orgánica de Municipalidades, establece un conjunto de herramientas cuyo propósito es una adecuada gestión y promoción del desarrollo.

En cuanto a la participación ciudadana en los resultados de la ejecución presupuestal, el valor  $\text{Chi}^2$  es igual a 38.036 y una significancia igual a 0,000, siendo  $\alpha$  menor a 0.05. Se establece que la participación ciudadana incide de forma significativa en los resultados de la ejecución presupuestal. Siendo el resultado de Pseudo R2 muestra un valor de Nagelkerke de ,357 representando un valor de 35.7%, en los resultados de la ejecución presupuestal. En ese sentido, Castillo (2018) mostró que las participaciones de los ciudadanos inciden en la ejecución de proyectos, debido a que en el 2016 se ejecutaron el 56% en las inversiones públicas y, en el 2014, se ejecutaron en 91.6%. Se demuestra que estos periodos fueron más eficientes en las gestiones que se ejecutaron, de tal manera que hubo mayores controles de parte de los ciudadanos.

Sobre la participación ciudadana en la rendición de cuentas, se determinó que el valor  $\chi^2$  es igual a 23.385 y una significancia igual a 0,000, siendo  $\alpha$  menor a 0.05. Se establece que la participación ciudadana incide de forma significativa en la rendición de cuentas. El resultado de Pseudo R2 muestra un valor de Nagelkerke, de ,228 expresado en 22.8% de incidencia en la rendición de cuentas. Ello permite que se infiera que las participaciones ciudadanas sean más intensas, por lo que las rendiciones de cuentas se verán influenciadas de manera positiva.

Al respecto, la Directiva N.º 015-2016-CG/GPROD indicó que los Gobiernos locales e institución del Estado presentan ante contraloría los resultados correspondientes a sus gestiones, donde demuestra en qué se ha realizado la inversión de los presupuestos asignados. Así mismo, mostraron que los proyectos, los recursos y bienes que tienen a cargo han cumplido con los objetivos planteados desde el principio de su gestión. Asimismo, Gómez *et al.* (2016) afirmaron que los ciudadanos cuentan con necesidades; sin embargo, tienen los derechos de presentar solicitudes a sus Municipalidades y les brinden rendición de cuentas en las distribuciones de los recursos que son asignados, lo que permite ejecutar en la gestión de las distribuciones de recursos que se asignan a los proyectos. Los derechos amparan a los ciudadanos para que puedan supervisar los recursos que han gestionado los Gobiernos.

## 5. Conclusiones

Con la participación ciudadana, se podrá permitir que los proyectos de inversión pública se dirijan de manera exclusiva a solucionar los problemas de cada ciudadano. Los vecinos van a tener presencia en los procesos de rendición de cuentas cuando se estén ejecutando los proyectos, monitoreándolos, para que las cuentas estén claras y sustentadas. Todos los niveles de Gobierno deben implementar instrumentos que se adecúen en relación a la participación de los ciudadanos y, a su vez, garantizar su intervención y participación de forma positiva y productiva en los espacios que deciden los Gobiernos.

La gestión pública tiene que ejecutar los ajustes administrativos necesarios para que en las organizaciones existan áreas de participaciones ciudadanas que promuevan y fomentan los ejercicios de la ciudadanía en asuntos de la gestión pública. Se desea, entonces, que se establezca, en sus marcos legales, las normatividades necesarias que institucionalicen mecanismos adecuados.

Por último, la participación ciudadana presenta una formación de métodos de relación, vínculo, entendimiento, ya que acuerdan con el ciudadano individual, los colectivos, el Gobierno, el Estado y sus organizaciones. Esto facilita la comprensión de las diferencias respecto a las participaciones ciudadanas; es decir, las explicaciones de los elementos que ofrecerán las guías necesarias para el énfasis de la propiedad de este tipo de intervenciones. La participación, de parte de las sociedades civiles, en asuntos públicos del país son derechos fundamentales, reconocidos por todos los tratados y pactos internacionales que el Estado se ha suscrito, en los cuales establece que todo ciudadano presenta el derecho a participar en los asuntos públicos de su país.

## 5. Referencias bibliográficas

Andina (2019). *Inversión pública creció 20.7% en abril y pasa al terreno positivo en 2019*. <https://andina.pe/agencia/noticia-inversion-publica-crecio-207-abril-y-pasa-al-terreno-positivo-2019-750223.asp>

Aranzaes, A. (2017). *Estructuras de participación ciudadana de la gestión pública chilena*. Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/145848/Andres%20Aranzaes%20%28a%20una%20plana1.2%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Armendáriz, E., Villablanca, E., Orozco, S. & Parra, G. (2016). *La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina*. Santiago

BCR (2019). *Reporte de inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2019.2021*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2019/diciembre/report-de-inflacion-diciembre-2019.pdf>

Cavallo, E. y Powell, A. (2019). *Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante, informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Development Bank of Latin America, European Union. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. OECD.

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Revista Andamios*, 5(10). [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004)

Gomez, D., Muñoz, A. & La Fuente, M. C. (2016). Accountability as a Key Element in Tourist Destination Governance. *Pasos*, 14(3), 629-674. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.043>

Guemes, C., Resina, J., y Cruz-Rubio, C. (2018). *Participación ciudadana; experiencias inspiradoras en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Gigapp. <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/destacadas/417-nuevo-libro-gigapp-participacion-ciudadana-experiencias-inspiradoras-2018>

Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2015). *Planificación Municipal. Perú: Estadísticas Municipales 2015*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1362/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1362/index.html)

Instituto Peruano de Economía. (2 de abril de 2019). *Piura: avance de la inversión pública en el primer trimestre*. <https://www.ipe.org.pe/portal/piura-avance-de-la-inversion-publica-en-el-primer-trimestre/>

Jurado Nacional de Elecciones. (2008). *Guía de participación ciudadana del Perú*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_Guia\\_de\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf)

Mousalli-Kayat, G. (10 de 2015). *Métodos y diseños de investigación cuantitativa*. Andes <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2633.9446>

Palacios, R. (01 de mayo de 2019). *Inversión pública creció 20.7% en abril y pasa al terreno positivo en 2019*. Andina. <https://andina.pe/agencia/noticia-inversion-publica-crecio-207-abril-y-pasa-al-terreno-positivo-2019-750223.aspx>

Sánchez, G. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del Gobierno abierto. *Revista Espacios Públicos*, 18(43), 51-73. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>

Sánchez, H., Reyes, C., & Mejía, K. (2018). *Manual de términos en investigación científica, tecnológica y humanística*. Universidad Ricardo Palma.

Tumi, J. & Escobar, F. (2018). Incidence of social and political factors in the ambient environment of the Puno-Perú Regional Government. *Revista de Investigaciones Altoandinas*, 20(2). <http://dx.doi.org/10.18271/ria.2018.367>

Universidad del Pacífico. (2010). *Balance de inversión pública: avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/estudios\\_documentos/estudios/Estudio\\_Balance\\_de\\_la\\_Inversion\\_Publica.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/estudios_documentos/estudios/Estudio_Balance_de_la_Inversion_Publica.pdf)

Valdiviezo, D. (2013). La participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla. *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges\\_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)

Welp, Y. y Ordoñez, V. (2017). La democracia directa a debate: procesos y mecanismos de participación ciudadana. *Recerca, Revist Pensament*, 9-14. <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.20>.

World Bank Group. (2019). *Global economic prospects. Heightened tensions, subdued investment*. World Bank Group

## Contrataciones en el estado. Análisis y retos

Marian Manchego Marino<sup>1</sup>  
Mitchell Alberto Alarcón Díaz<sup>2</sup>  
César Ulloa Silvestre<sup>3</sup>

### RESUMEN

El propósito de este estudio fue analizar el contexto complejo de las contrataciones del Estado en una entidad con régimen privado y, a partir de ello, establecer los retos por afrontar y que consumirían la mejora de los procesos contractuales. Para ello, se desarrolló una metodología cualitativa; así, se examinó la normatividad referida a las contrataciones y, acto seguido, se conjugó el resultado documental con entrevistas realizadas a expertos en el tema. El resultado documental y la entrevista muestra que el principal reto por afrontar es la labor intermitente del servidor público, ya que este accionar se constituye en una debilidad institucional generando deficiencias en las diferentes fases de la contratación pública. La investigación concluye señalando que las instituciones deberían establecer una metodología estandarizada de mecanismos de control. De esta manera, el funcionario público estaría familiarizado fácilmente con los diversos procesos contractuales, provocando una mejor competencia al realizar su labor.

**Palabras clave:** contrataciones públicas, gestión pública, servidor público, mecanismos de control público.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9395-6196>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0027-5701>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8775-8014>

## 1. Introducción

En el contexto latinoamericano, los avances en cuanto a la normatividad respecto a las compras y/o adquisiciones que realizan los Estados muestran que, si bien estas compras se desarrollan en contextos diferentes, cualitativamente tienen rasgos similares (Soto y Quiñones, 2018). En ese sentido, el presente estudio está basado en el denominado Sistema Nacional de Abastecimiento peruano, ya que, a través de este medio, se establecen las responsabilidades y normativas vinculadas al proceso de contrataciones que se realizan a nivel del Estado.

### 1.1 Gestión administrativa

La gestión administrativa operativiza su accionar en función a aspectos basados en procesos, los cuales pretenden otorgarle calidad a la gestión. Quispe *et al.* (2020) refieren que la gestión en el sector público permite hacer realidad los planes estratégicos, de tal forma que el manejo de recursos financieros, la transparencia y la prospectiva puedan cristalizarse de manera efectiva. Panduro *et al.* (2019) también afirman que varios aspectos como el desempeño de los trabajadores tienen un vínculo muy estrecho con la calidad de la gestión que se experimenta al interior de una institución.

### 1.2 Administración pública

En términos generales, la gestión administrativa es el procedimiento mediante el cual se proporcionan todos aquellos recursos que la institución requiere. A nivel gubernamental, la gestión es el direccionamiento racional de los procedimientos de las entidades públicas para concretar los procesos los mismos están basados en cierta normatividad (Botero, 2017; Ramírez *et al.* 2020). Además, Ávila *et al.* (2016) afirman que las personas, con el fin de que se preserven sus derechos, idearon todo un aparato estratégico. De esta manera, se entiende que el aparato del Estado se basa en los intereses muy particulares de los individuos.

La administración en el Estado es polifacética porque va desde lo normativo, jurídico y legal hasta lo administrativo propiamente. Condicionantes como la eficacia y la eficiencia (la primera referida a el logro de metas y la segunda la cual se vincula con el empleo de menos recursos y el logro de objetivos institucionales) se constituyen como pilares en el quehacer del administrador en pro de la satisfacción de necesidades (Abdala y Puello-Socarrás, 2019).

### 1.3 Definición de contratación pública

Para Restrepo y Betancur (2020) la contratación pública como proceso es aquel el cual dispone la instrumentalización, a través del que se proveen de suministros para el accionar diario de las instituciones gubernamentales. Vásquez (2018) señala que el Estado, al no cubrir todo el conjunto de necesidades del aparato estatal, se apoya en la contratación pública para proporcionar a las instituciones de los insumos necesarios para su correcto desenvolvimiento. La contratación viabiliza la posibilidad de que las autoridades cumplan con sus objetivos propuestos buscando el bienestar común de la ciudadanía.

### 1.4 Sistemas administrativos en el sector público

Este conjunto de sistemas está constituido por toda una organización normativa que va desde los principios hasta los instrumentos que las instituciones del Estado realicen según lo que establezca la ley. Satisfacer las distintas dependencias, respecto a sus necesidades logísticas, implica la ejecución de manera eficaz de todo un plan operativo elaborado y diseñado por la institución. Para ello, el Estado reglamenta la forma de proseguir en el proceso de contrataciones. Bajo esta normativa, se pretende administrar para efectivizar resultados teniendo en cuenta aspectos como la transparencia, sostenibilidad, equidad, entre otros; es decir, todo un conjunto de fases y procedimientos que le dan forma a la contratación como herramienta de gestión. Así, tenemos que programar, seleccionar y ejecutar son el trinomio que le da forma a la contratación al interior del Estado (San Miguel, 2018).

La planificación, entendiéndose como lo que se quiere lograr y cómo hacerlo, es parte del plan anual de contrataciones, un detallado consolidado de todas aquellas contrataciones anuales. Este conjunto de inversiones está sustentado en el presupuesto de la institución, ya que se entiende que una correcta disposición de las adquisiciones repercutirá en el logro de las metas de la entidad. La planificación se inicia en el primer semestre del denominado año fiscal bajo la batuta de líder o titular del ente público, el cual realizará este procedimiento en los plazos de tiempo establecidos por ley. Esta misma legislación permite hacer modificaciones al plan, las consideraciones para variar la propuesta inicial pasan por la modificación de los tipos de procedimientos y la inclusión o exclusión de ciertos procedimientos (Romero-Pérez, 2019).

Cuando el plan inicial es aprobado, se ejecutan una serie de acciones las cuales tienen la intención de recepcionar las solicitudes o requerimientos con el fin de implementar los expedientes. Se deben considerar los requerimientos específicos, un estudio que plasme la demanda respecto a los requerimientos, los valores estimados de aquellas adquisiciones y el tema del crédito presupuestario. El funcionario respectivo se encarga de aprobar el expediente y el órgano institucional se encarga de ejecutar el procedimiento de selección.

Suscribir el contrato y la ejecución de aquellas prestaciones estipuladas con anticipación forman parte de la fase de ejecución. A través del ente encargado, se proponen las normas y se direcciona la actividad empresarial en las instituciones del Estado; además, se proponen diversos métodos referidos a la contratación.

Entendiendo la gestión pública como las acciones a través de las cuales las instituciones se proyectan hacia sus fines y objetivos (Morales-Casetti *et al.*, 2019) y aplicando la normatividad que salvaguarda la integridad de las diferentes fases y procesos (Figueras, 2019), se resalta la trascendencia del accionar del gestor como elemento que impulsa la eficacia e innovación en el aparato estatal. Ante ello se expone la siguiente interrogante: ¿a qué desafíos se enfrenta una institución de régimen privado respecto a sus buenas prácticas.

## 2. Metodología

### Enfoque de investigación

El enfoque empleado en este estudio fue el cualitativo. Según Ramírez-Elías y Arbesú-García (2020), esta forma de investigar no enfatiza el análisis numérico. Este proceder metodológico prioriza la información para codificarla, organizarla de diversas formas e interpretar lo que contiene. En un primer momento, se aplicó el diseño de revisión sistemática. Posteriormente se realizaron entrevistas semiestructuradas, las cuales profundizaron los hallazgos del análisis documental.

Así, se analizaron los aspectos que se convierten en desafíos al momento de efectivizar las buenas prácticas al interior de un ente del Gobierno cuyo régimen es privado. Para ello, se revisó la normatividad vigente y, en el desarrollo metodológico, se emplearon fichas de análisis de contenido y guiones de entrevistas a tres expertos en el ámbito de la gestión pública. A través de su experiencia, ayudaron a la comprensión y profundización de la normatividad, ya que, como parte de su trayectoria profesional, asumieron cargos estratégicos en los ministerios de transporte, salud y educación.

Las categorías analizadas se desprenden de los documentos estratégicos utilizados en el sector público y los que incluyen aspectos tales como: la labor del funcionario, la modernización del estado, las buenas prácticas, el control interno y el ámbito o escenario político. Asimismo, las subcategorías tomadas en cuenta se refieren a cuestiones como la ética, la capacitación, los incentivos y estímulos, la transgresión de las normas, las soluciones respecto a las dificultades en los procedimientos y la sostenibilidad de la política de la gestión al interior del Estado.

Respecto a los criterios de rigurosidad científica, se resaltan la credibilidad: la información recolectada fue reconocida como cierta por los entrevistados. Asimismo, la confirmabilidad, la metodología y las conclusiones fueron validadas por otro colega investigador. Finalmente, la aplicabilidad: los hallazgos se transfirieron a diversos contextos dentro del aparato estatal.

### 3. Resultados

El primer análisis que se realizó fue a partir de los documentos analizados. Aquí la normatividad vinculada al proceso de contrataciones clarificó el marco legal respectivo. En un segundo momento, las entrevistas abiertas buscaron interpretar los hallazgos producto del análisis documental. La triangulación de la información permitió llegar a la discusión y a las conclusiones de la investigación.

#### 3.1 Con respecto al análisis documental

El proceso de fiscalización involucra todo un accionar cuyo propósito es que lo actuado se concrete con criterio de transparencia, justicia y efectividad. La documentación revisada señala que las buenas prácticas alejan diametralmente cualquier indicio de corrupción en búsqueda de la credibilidad y la concreción de los objetivos institucionales.

Durante el análisis, se tuvieron en cuenta los informes de auditoría, aplicado posteriormente a la prestación del servicio y realizado por el ente de control interno. Este tipo de diagnóstico imparcial, somete a observación la forma en que la institución respecto a los lineamientos normativos y la forma en que las condiciones del contrato se operativizaron. Esto nos lleva a tener una idea general acerca de la coherencia al momento de administrar el dinero del Estado.

A partir de ello, se considera como desafío la mejora de aquellas fases del proceso de contratación. En algunos casos, la reglamentación vigente no fue considerada a plenitud, pudiendo generar reclamos u observaciones al proceso, antes o después del mismo, correspondiendo las responsabilidades y sanciones al administrador público respectivo. En tal sentido, el cumplimiento de la ley de contrataciones y la normativa colateral son la base para una eficaz labor administrativa.

### 3.2 Con respecto a los hallazgos producto del análisis de las entrevistas

#### Hallazgos respecto a la labor del funcionario

Como se ha mencionado, el incorrecto accionar del funcionario al momento de operativizar las fases del proceso de contratación, se debe a un problema que está más allá de las instituciones gubernamentales y que se vincula al saber ser. La ética, aquella discusión eterna entre lo que es correcto y lo que no lo es, aquello que está estipulado en las leyes y que forman parte del quehacer, es una carencia en la praxis gubernamental. A partir de la versión de los entrevistados, la actitud antiética es una de las causas del incorrecto accionar del funcionario, aquellos aspectos circundantes como los valores, probidad, etc. complementan esta primera explicación. El segundo aspecto está vinculado a la capacitación y al proceso de selección de las personas a cargo de la responsabilidad de ejecutar el complejo proceso de la contratación estatal.

... si de control hablamos, las instituciones no garantizan que el personal a cargo tenga las competencias y las habilidades para la función a la cual fueron designadas... (entrevistado 3).

Se asume que los trabajadores no son designados para desempeñar una función tomando como base su perfil profesional. El desplazamiento permanente de los trabajadores de un puesto a otro puede estar ocasionando que, en un momento determinado, se tenga a personas en una dependencia la cual tenga una dinámica diferente a las competencias y habilidades de la persona.

... hablar de ética en la administración pública es todo un reto, hay mucho por observar, descubrir, cuestionar y hacer respecto a ello... es una carencia total... (entrevistado 1).

Cuestiones tales como el favoritismo y el accionar en contra de las normas, se constituye en tareas pendientes dentro del accionar laboral.

... existen intentos interesantes para frenar este problema... la carrera meritocrática es un avance, pero no cubre la totalidad de las expectativas (entrevistado 2).

La posibilidad de seleccionar a los mejores es parte de toda una estrategia estatal, lo cual implica invertir para cubrir puestos e integrar al personal calificado. Esta es una parte de la solución a una problemática estatal recurrente.

### Hallazgos respecto a la modernización en el Estado

Otro aspecto considerado por los entrevistados es el referido a las buenas prácticas, el otorgamiento de los incentivos y estímulos a los funcionarios que realicen su labor con eficiencia, responsabilidad y, sobre todo, con probidad. Asimismo, el empoderamiento de los trabajadores y especialmente aquellos que toman las decisiones se constituye un factor fundamental para la óptima labor gerencial.

... involucrar a los funcionarios aliviaría el déficit de compromiso institucional (entrevistado 2).

El perfil del gestor es direccionar la organización hacia objetivos institucionales preestablecidos. El involucramiento del gestor no implica solamente decidir, sino también liderar desde el llano la labor de sus subordinados.

... desde el Estado es pertinente el estimular con incentivos económicos a los funcionarios que hagan cumplir la normativa de contrataciones ... (entrevistado 1).

... es necesario reconceptualizar la labor del funcionario y brindarle un nuevo rostro y percepción social (entrevistado 2).

Si se mencionó el tema de la meritocracia, esta debe expresarse en un reconocimiento directo hacia la labor realizada. Los estímulos dentro del aparato estatal deberían ser más frecuentes y más tangibles, de forma que motive a realizar un mejor trabajo.

## Hallazgos respecto a las buenas prácticas como desafíos en la administración pública

Con respecto a las buenas prácticas dentro de la gestión pública, los retos por asumir, a partir de lo que los entrevistados revelan la transgresión de las normas, ocasiona procesos administrativos judiciales y, en algunos casos, adquisiciones con una calidad muy por debajo requerida.

... por ello la evaluación de los procesos de contratación a través de los sistemas de control se hacen cada vez más necesarios ... (entrevistado 1).

La evaluación y reevaluación de los procesos seguidos son cada vez más frecuentes. Ello despierta un interés notorio, ya que existe la idea de que los procesos se pueden vulnerar muy fácilmente. Es tarea del líder o gestor concientizar acerca de la necesidad del respeto hacia las normas y procedimientos, ya que esto aliviará la carga administrativa al interior de la institución.

Un aspecto relevante a considerar es la evaluación del personal tomando en cuenta la pertinencia de sus acciones durante las diversas fases del proceso de contratación... (entrevistado 2).

Cualificar la labor realizada por los trabajadores debe asumirse como permanente. Cada proceso implica un factor de riesgo, lo cual motiva a realizar un monitoreo y seguimiento de cada uno de los procesos establecidos dentro de las normas.

## Hallazgos respecto al control interno

El planteamiento debe brindar soluciones a la problemática generada. Durante el proceso de contrataciones, se sugiere realizar diagnósticos considerando los procesos que se realizaron: cómo se llevaron a cabo, en qué plazos, bajo qué normativa, las limitaciones que se observaron, la elaboración de los expedientes, entre otros aspectos. Esto hará posible que, en el futuro, los procesos y dinámicas administrativas se realicen de manera responsable y sostenible.

... la propuesta de matriz de indicadores cumplidos por parte de cada funcionario permitiría una gestión más eficiente y transparente administrativamente (entrevistado 3).

... por ello quizá la mayor dificultad radica en la verificación de cada una de los expedientes de contratación... es uno de los puntos neurálgicos del proceso (entrevistado 1).

En ambas respuestas, se evidencia la necesidad de verificar lo aprobado o lo que está por aprobarse. El diseño y manejo de instrumentos de gestión es una oportunidad que se tiene para afrontar la ruta a seguir en cada uno de los procesos de contratación.

### Respecto a la coyuntura en el ámbito político

La situación cambiante del contexto político peruano hace que los criterios de planificación sean dinámicos y obstaculice la normatividad, es decir, que sea implementada de manera sostenible, ya que, a mayor ruido político, se genera una mayor necesidad de control administrativo en el aparato del Estado.

... la institución estatal no culmina de posicionarse en la aplicación de la norma y aparece una nueva que modifica la anterior, esto hace que el aparato estatal avance de manera lenta (entrevistado 3).

La sostenibilidad de los procesos sufre un duro revés al modificarse la normativa de manera rápida. Esto dificulta que los procesos, instrumentos y preparación del personal terminen de consolidarse.

Los Gobiernos asumen diversos retos, uno de ellos es la estabilidad, el no hacerlo provoca que los funcionarios actúen bajo el manto de la incertidumbre administrativa... se evita asumir riesgos los cuales, asumidos de manera inteligente y proactiva, podrían ello conllevar a una mejora del bien común (entrevistado 2).

Los diferentes momentos de un Gobierno presentan contextos diferentes. En un inicio, se percibe una estabilidad, la cual se evidencia en la aplicación de las normas de manera clara. En un segundo momento, caracterizado por los cambios de líderes, se siente una incertidumbre, ya que se desconoce cuáles serán los cambios y de qué manera se afectará lo que se avanzó. Un tercer momento determina que la reglamentación entre en vigencia y determine que los trabajadores actualicen los procedimientos.

## 4. Discusión

A través del presente estudio, a través de las entrevistas a expertos, se analizó documentalmente la problemática de las contrataciones existentes en una entidad estatal con régimen privado. El diagnóstico revela que la mejora del accionar del funcionario público se constituye en el principal reto por asumir, en vista de que los vacíos en el proceso de contratación se deben a las carencias en formación y la toma de decisiones de las personas encargadas. El incumplimiento de la normatividad abre un terreno judicial por parte de las empresas, las cuales se sienten afectadas por las decisiones determinadas en el aparato estatal. En tal sentido, la transparencia y la prospectiva se convierten en elementos importantes al interior de la gestión estatal (Quispe *et al.*, 2020). La aplicación de la normatividad se convierte en la forma estratégica de operativizar la buena gestión (Figueras, 2019).

Asimismo, otra de las consecuencias de la equivocada gestión administrativa es la imposibilidad de que las brechas sociales se acorten. El conjunto de deficiencias en las distintas fases del proceso de contratación estaría ocasionando comprar sin el cumplimiento de criterios de calidad, influyendo en una desarticulación entre las políticas estratégicas públicas, lo que realmente recibe el ciudadano como servicio. En tal sentido, cada modificación en la legislación implica un redireccionamiento de la labor diaria encaminada a la adecuación de los procesos nuevos (Romero-Pérez, 2019). Esta es una tarea necesaria, ya que, como lo señala Vásquez (2018), todo proceso de contratación y sus modificaciones, se orientan al logro de los objetivos institucionales y sociales debido a su impacto.

## 5. Conclusiones

Se concluyó que, la labor del funcionario público se constituye en el principal problema dentro de la administración pública. Esto se evidencia en los procesos deficientes de contratación en el Estado: la carencia de probidad provoca que los tiempos administrativos se extiendan más de lo debido; mientras que la adquisición de un servicio deficiente ocasiona que se contraten servicios adicionales para subsanar las debilidades de la empresa contratada inicialmente. Esto también nos debe reflexionar respecto a la necesaria modernización del Estado.

En el caso de la ejecución, el aspecto técnico se constituye en la tarea por mejorar: la firma de los contratos sin considerar la integridad de la norma vigente es un riesgo latente y, en algunos casos, provoca que las empresas perjudicadas acudan

a los organismos de control interno para que se atiendan sus reclamos. Asimismo, el aspecto ético cobra una notoria importancia. En tal sentido, la aplicación de las buenas prácticas son una necesidad urgente al interior del aparato estatal.

Durante las tres fases del proceso de contratación, se presentan ciertas incongruencias ocasionadas por el aspecto técnico normativo (cuyo soporte básico es la reglamentación y la cual es válido para todo el sistema del Estado). Por otro lado, el accionar del funcionario, cuyo lento desempeño hacen que los procesos se desarrollen de manera extensa, provoca reclamos, incumplimiento de criterios y un retraso en la atención de los servicios que el ciudadano requiere. Aquí el control interno permanente garantiza el buen proceder y el respeto a las reglas de juego existente en el Estado. De esa manera, no se afectaría el aspecto jurídico y, consecuentemente, la confianza entre el Estado y las partes involucradas, promoverían una relación cordial basada en la consistencia legal y política.

## 6. Recomendaciones

Aplicar la estandarización de los procesos ayudaría a la mejora en el accionar del funcionario público y a los procesos de selección de las personas quienes tendrán a cargo el desarrollo de los procesos de las contrataciones a nivel de la entidad gubernamental.

La participación de la auditoría interna se tendría que consolidar como veedurías, las cuales garantizarían que todas las fases del proceso de contratación se estarían llevando a cabo de la mejor manera y bajo el amparo de la normatividad vigente.

Se debería de considerar a la capacitación como una oportunidad para la mejora del desempeño laboral; en tal sentido, esta mejora continua de las personas que lideran los procesos de contrataciones debe procurar especializar y retener a los mejores cuadros en pro de los procesos contractuales.

El monitoreo permanente de las contrataciones programas debe de constituirse en una labor constante en el ente gubernamental. Esta vigilancia administrativa se inicia desde que el contrato se ejecuta y estaría atenta a todas aquellas solicitudes que impliquen la solicitud de requerimientos.

## 7. Referencias bibliográficas

Ávila, A., Castellanos, N. y Triana, A. (2016). La teoría política de Thomas Hobbes y su influencia en la construcción del principio de legalidad en el Estado moderno. *Revista VIA IURIS*, (20),149-162. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2739/273949068008>

Abdala, P. y Puello-Socarrás, J. (2019). Reflexiones sobre la administración pública y el neoliberalismo en nuestramérica, Siglo XXI. REAd. *Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 25 (2), 22-39. <https://revistas.libertadores.edu.co/index.php/Vialuris/article/view/716>

Botero, L. (2017). El liderazgo en la gestión administrativa como impulsor de la estrategia para la competitividad internacional empresaria. *Revista Ciencias Estratégicas*, 25(38),271-276 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1513/151354939001>

Figueras, V. (2018). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64 (235). <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.59021>

Morales-Casetti, M., Bustos-Gutiérrez, M. y Cerda-Bustos, J. (2019). Effects of the New Public Management System on performance: An analysis of Chilean public hospitals. *Revista de Salud Pública*, 21 (3), <http://dx.doi.org/10.15446/rsap.v21n3.77323>.

Panduro, L., Bollet , F., Ramírez , L. y Chenet, M. (2019). Desempeño laboral y gestión administrativa de la Universidad Privada de Pucallpa, 2018-2019. *Revista Cultura Viva Amazónica*, 4 (2), 5. <https://doi.org/10.37292/riccva.v4i2.149>

Quispe, A. Vásquez, E., Menacho, A. y Albitres, E. (2020). Gestión administrativa y planeamiento estratégico en la gestión de recursos financieros UGEL-04- 2020. *CIID Journal*, 1(1), 271-282. <https://doi.org/10.46785/ciidj.v1i1.62>

Ramírez-Elías, A., y Arbesú-García, M. (2019). El objeto de conocimiento en la investigación cualitativa: un asunto epistemológico. *Enfermería Universitaria*, 16(4), 424-435. <https://doi.org/10.22201/eneo.23958421e.2019.4.735>

Restrepo, J. y Betancur, G. (2020). Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano. *Ius et Praxis*,

26 (2), 104-124. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000200104>

Romero-Pérez, J. (2019). La ley de contrataciones del Estado, Perú. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 152, 157-200. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/42579>

San Miguel, J. (2018). La colusión como práctica anticompetitiva en la contratación pública. Reciente tendencia a la participación accionaria horizontal en EE.UU. y América Latina. *Ius et Praxis*, 24(1), 757-800. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122018000100757>

Soto, R. y Quiñones, V. (2018). Estudio de las adquisiciones del estado y tecnologías de información: el caso del sistema electrónico de contrataciones del Estado en Perú. *Ciencia y Tecnología*, 1 (12), 129-144. <https://revistas.unitru.edu.pe/index.php/PGM/article/view/1366/o>

Vásquez, J. (2018). Algunos problemas “públicos” de la contratación estatal en Colombia como componentes del enfoque de ciclo para la formulación de una Política pública. *Prolegómenos*, 21 (41), 79-98. <https://dx.doi.org/10.18359/prole.3331>

## Gobernabilidad y participación ciudadana en el desarrollo local en Lima – Perú

John Morillo Flores<sup>1</sup>  
Jésus Huachallanqui Salcedo<sup>2</sup>  
Yanina Gallardo Lolandes<sup>3</sup>

### RESUMEN

En el contexto de un Estado democrático, la preocupación por el desarrollo local involucra la concurrencia del trabajo de los gobernantes locales como los ciudadanos. En esta perspectiva, el presente trabajo se orienta en determinar la influencia de la gobernabilidad y la participación ciudadana en el desarrollo local de la municipalidad distrital de Comas. El estudio es de tipo básico, de nivel explicativo y de diseño no experimental, transversal. Los instrumentos fueron tres cuestionarios (gobernabilidad y participación ciudadana) cuya confiabilidad se obtuvo por Alfa de Cronbach. La muestra fue de 243 ciudadanos. En los resultados, se encontró que la influencia de variabilidad de las variables independientes es positiva con respecto a la variabilidad del desarrollo local: por cada punto de variación positiva del desarrollo local (Y) hay un aporte sinérgico constante de 0.931; la gobernabilidad (x1) aporta con 0.363 manteniendo a la participación ciudadana constante y la variable participación ciudadana (x2) aporta 0,120, asumiendo que la gobernabilidad permanezca constante. Se concluye que la gobernabilidad y participación ciudadana influyen en el desarrollo local.

**Palabras clave:** Gobernabilidad, participación ciudadana, desarrollo.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2136-4458>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2874-969X>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4389-9514>

## 1. Introducción

La gobernabilidad es una cualidad propia de una comunidad política donde el ejercicio de la autoridad comprende una serie de mecanismos y procesos que benefician a todos los intereses de este grupo comunitario. Esta también prioriza el trabajo de las instituciones del Estado, pero de la mano del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para lograr un bienestar social general (López *et al.*, 2017). Por ello, las políticas públicas y locales se deben formular a partir de la interlocución de los actores gubernamentales y no gubernamentales que crea el espacio de la gobernabilidad democrática. Asimismo, asumir el rol participativo de la ciudadanía organizada en ciertos ámbitos de la dirección de las decisiones inherentes al colectivo, con una perspectiva de ejercer el derecho democrático y, con ello afirmar, su papel en la vida política de la sociedad (Bayón, 2018).

Los mecanismos de ejercicio de la gobernabilidad, en relación a los Gobiernos municipales, se articulan a las políticas de gestión de Gobierno a fin de asumir de forma oportuna la toma de decisiones frente a circunstancias que requieren la efectividad de la gestión (Anseell y Gash, 2018). Así, Couto y Carmona (2018) pusieron de manifiesto que los mecanismos de gestión, en relación con las denominadas políticas de Gobierno, deben orientarse a dar una solución viable a los principales problemas que agravan a la sociedad, entendiéndose que tales asuntos pueden variar de acuerdo al contexto y gravedad. Entonces, dichas soluciones deberán ser estructuradas en base a una concertación de la sociedad en su conjunto.

Dentro de un contexto local, la mejora sustancial de la calidad de vida de un distrito populoso y periférico como Comas, requiere con urgencia cambios y transformaciones para su desarrollo. Por ello, a partir de la determinación del comportamiento de la influencia de la gobernabilidad y la participación ciudadana sobre el desarrollo del distrito, se pueden tomar decisiones de parte de las autoridades distritales. Esto con el fin de fortalecer los vínculos con los ciudadanos de su jurisdicción.

### Gobernabilidad

Bayón (2018) asume que la gobernabilidad es un concepto social y relacional derivado de un proceso histórico definido. Desde la perspectiva económico-política tiende a excluir el referente de las clases sociales, a fin de asumir una idea globalizante de tipo jerárquica. Por otro lado, Van der Ven *et al.* (2017) manifiestan que la gobernabilidad debe asumirse como una nueva forma de vinculación entre la sociedad y el Gobierno, pero asumiendo jerarquías ya que el Gobierno es

prioritario. Sin embargo, no tiene la suficiencia de ejercer su potestad porque su determinación emana de la ciudadanía, lo cual genera el nexo de gobernanza. Aquí, el eje clave constituye la participación ciudadana y, sobre la consulta de la misma, se edifica la agenda de decisiones y las políticas del sector público a tenerse en cuenta. Al respecto, hay un consenso en torno a ello en relación a la articulación de las políticas de Gobierno y la gestación de políticas públicas donde el Estado se transforma en el ente rector y administrador.

Los aspectos de gobernabilidad generalmente explican cómo la sociedad participa y realiza tareas complejas para lograr un objetivo común. Un ejemplo de ello es el proceso de gestión de recursos que incluye a muchas partes interesadas estrechamente relacionado con la vida cotidiana de la población (Hettiarachchi *et al.*, 2018). La literatura actual sobre la gobernanza es rica y proporciona varias definiciones para diferentes tipos de la misma. Sin embargo, según el contexto local, es beneficioso considerar la gobernanza de una manera más clásica para reconocer cuánto control gubernamental existe.

Valdivieso (2016) hace especificaciones sobre las deficiencias respecto a la gobernabilidad, aspectos que son comunes en diversos lugares de la región, tales como la vulnerabilidad a los desastres naturales, la desigualdad social y las condiciones socioeconómicas precarias para grandes sectores de la población. A esto se le suma la falta de políticas efectivas en la planificación del desarrollo, la predisposición a la dependencia económica, las disparidades territoriales, la creciente urbanización, las externalidades negativas de las políticas urbanas y sociales. Los usos inadecuados de la tierra y el déficit de infraestructura contribuyen a catalizar sendas diferencias las que son percibidas desde diversos ángulos por la población.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, un Gobierno local como institución básica dentro del territorio nacional en representación del Estado tiene permitida la participación ciudadana en temas afines a su realidad (Valdivieso, 2013). Con ello, ejerce su derecho democrático de participar en temas públicos de su localidad y remarca la trascendencia de los Gobiernos locales en la actividad social y política de la población en asuntos públicos. Estos aspectos son avalados por los tratados suscritos por el Estado con entidades internacionales (Escobar, 2017).

De lo anterior, se desprende que la gobernabilidad es una cualidad propia de la expresión de la vida política de comunidad, donde el ejercicio de la autoridad comprende una serie de mecanismos y procesos que benefician a todos los componentes de dicho grupo. Por lo tanto, es menester de la gobernabilidad priorizar el trabajo de las instituciones representativas del Estado.

## Participación ciudadana

Desde el punto de vista de Cernadas *et al.* (2017), la participación ciudadana es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas. Esto en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. También, puede asumirse como toda forma del accionar de la colectividad que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta – con éxito o no – influir sobre las decisiones de la agenda pública (González, 2019).

Por lo tanto, la participación ciudadana es un derecho y un deber que tiene la ciudadanía para lograr metas específicas que favorezcan a todos los miembros de la sociedad. Siguiendo esa línea, exige que el ciudadano esté informado y capacitado para la toma de decisiones constructivas y democráticas.

Dentro de los modelos de participación ciudadana, Ramírez (2015) menciona a algunos de los cuales se aplican en el Perú, tales como la descentralización, que se ha tomado como propuesta para hacer llegar las voces más alejadas del país, tomando en cuenta sus propuestas para el desarrollo local y regional. Así mismo, dicho investigador remarca que hay todo un sustento legal respecto a los mecanismos de participación de la ciudadanía en asuntos de Gobiernos locales, desde aspectos como referéndums, control ciudadano y manejo de revocatorias entre otros.

Según lo manifestado por Cevallos (2018), se requiere de una planificación para hacer efectiva y productiva la participación ciudadana. En relación a ello, la participación ciudadana es el derecho y deber de los ciudadanos de participar en los asuntos de la vida pública del país. A su vez, permite exigir información y conocimiento, haciendo responsable a las autoridades de transformar a la ciudadanía en un actor informado y capacitado para la toma de decisiones responsables y constructivas, y, mucho más importante, en un socio estratégico en pos del bienestar general.

La razón del porqué son las municipalidades las entidades más aptas para el ejercicio del derecho participativo, lo mencionaron Ramos *et al.* (2019), quienes estimaron que dicho cónclave es el más idóneo, ya que permite conocer de forma directa las demandas de los ciudadanos, los cuestionamientos, así como los planteamientos y, con ello, la concertación entre Gobierno y ciudadanía para absolver las dudas y el desarrollo de soluciones concretas en pleno derecho de ejercer el derecho de participación a la vida política pública de su entorno.

## Desarrollo local

El desarrollo de una sociedad implica dimensiones, espacios y fenómenos que inciden sobre las condiciones de vida de los individuos, las familias y las comunidades, asumiendo que dicho desarrollo se manifiesta a través de logros materiales, culturales, sociales, emocionales y espirituales. Todo ello depende de las dimensiones económica, social, cultural, ambiental y político-institucionales (Ramos *et al.*, 2019). De ese modo, el desarrollo local se logra plasmar por medio de un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes.

Los municipios juegan un papel importante en la definición de los objetivos particulares de su desempeño, incluido el proceso de organización de servicios municipales e identificación de las necesidades de los habitantes locales. En otras palabras, la definición de agenda municipal refleja la estructura institucional específica del autogobierno (Bucaite y Vilkas, 2018). Para ellos la satisfacción con los servicios municipales y la evaluación de los resultados de los servicios deben considerarse como un conjunto de percepciones subjetivas y objetivas. Un enfoque en los atributos individuales y las características del vecindario permite llevar un enfoque en la última fase de la provisión de servicios municipales, específicamente en la evaluación y satisfacción de los vecinos.

Otros estudios de casos similares demuestran que el vínculo entre la percepción objetiva y subjetiva de la calidad de los servicios locales es hasta cierto punto indefinido (Rodríguez, 2018). Por ello, en el caso particular del distrito de Comas, se tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos sobre cuánto se hace por el desarrollo distrital.

## Dimensiones de desarrollo local

Es importante tomar en cuenta los objetivos estratégicos propuestos para la consecución del desarrollo local en las municipalidades, de acuerdo al plan de desarrollo local concertado de la Municipalidad de Comas.

### a. Modernización institucional

Según la Municipalidad de Comas (2014), se busca el fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos del distrito. Esto implica una transformación de los enfoques y prácticas de gestión para que los ciudadanos tengan la oportunidad de acceder a bienes y servicios públicos que satisfacen sus necesidades y mejoran su bienestar.

**b. Competitividad y crecimiento económico**

De acuerdo a esta misma entidad, este aspecto es entendido como el conjunto de actividades que buscan la satisfacción económica de los actores productivos, en función del desarrollo de una economía de bienestar donde sea posible ejercer la libertad para comparar diversas oportunidades.

**c. Desarrollo social**

El Municipio de Comas afirma que el desarrollo social es entendido como la atención a las necesidades básicas de las personas, que van desde sus condiciones materiales de existencia hasta derechos que se refieren a condiciones de orden más intangibles de la dignidad humana.

**d. Medio ambiente y fortalecimiento urbano**

Ambos aspectos están referidos al manejo de residuos sólidos para mejorar la calidad de vida y del ambiente, garantizando la efectiva cobertura y calidad de servicio de limpieza pública sostenible.

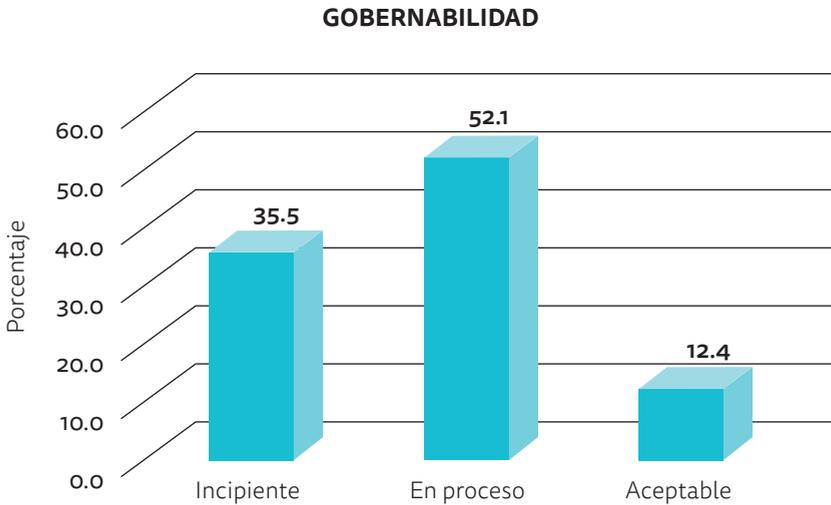
**e. Seguridad ciudadana**

Situación social donde predomina la sensación de confianza, entendiéndosela como ausencia de riesgos y daños a la integridad física y psicológica. Asimismo, se garantiza la vida, la libertad y el patrimonio ciudadano.

## Gobernabilidad en el distrito de Comas

A través de los datos estadísticos, se puede conocer sobre la gobernabilidad desde la percepción de los ciudadanos de la comuna de Comas, tal como se aprecia en la figura 1. Se evidencia que la categoría 'En proceso' tuvo la más alta frecuencia con un 52,1% de los 242 encuestados. La segunda categoría más frecuente fue 'Incipiente' con un 35,5% del total. Sigue el 12,4% que se categorizó como 'Aceptable'. Interpretando los resultados, se entiende que la población en general percibe que los que gobiernan en la municipalidad no están efectuando un buen ejercicio de la autoridad. Ello comprende una serie de mecanismos y procesos que benefician a todos los intereses de la comunidad. La gobernabilidad prioriza el trabajo de las instituciones del Estado, pero seguido del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para lograr un bienestar social general.

**Figura 1.**  
 Gobernabilidad del distrito de Comas.



Fuente: Elaboración propia

Para que la gobernabilidad alcance niveles de mayor aceptación por la población, es necesario la concurrencia de los ciudadanos por medio de la participación ciudadana. Sobre ello, Pérez (2018) concluye que los puntos favorecedores radican en que la sociedad civil es considerada parte de la sinergia gubernamental. Esto se debe a que es una unidad de transacción y engloba a los sujetos jurídicos y económicos, mismos que pueden ser parte de ese mecanismo de formulación de estrategias de Gobierno para la atracción de más ciudadanos a los espacios de participación.

En ese sentido, las juntas de vecinos y organizaciones propias de las comunidades quedan inscritas dentro de un estatuto legal del municipio. Como aspecto adicional, la entidad reconoce sus acciones, controla y regula, sin quedar al margen del poder municipal, para que no intenten su usurpación. También, Viejo *et al.* (2019) manifiestan que si el Gobierno resuelve problemas diferentes a las necesidades que urge a la población, desatendiendo las demandas que la población percibe como urgentes o prioritarias, se podrían generar las condiciones necesarias para que se genere una desconfianza creciente hacia sus autoridades.

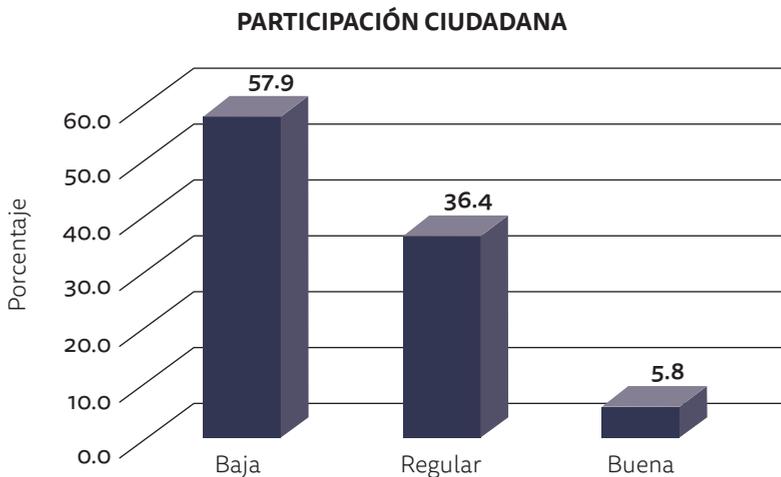
Ante esta realidad, se requiere de mejores mecanismos de comunicación y vinculación. A pesar de no ser un tema prioritario en los órganos de Gobierno y de estar supeditado por reglamentos, debe asumirse con ponderación generar los mecanismos legales que les permitan a los ciudadanos participar en los procesos de decisión, a fin de atenuar la apatía y la desconfianza o de privilegiar los asuntos privados sobre los públicos.

### Participación ciudadana en el distrito de Comas

En relación a la participación ciudadana, los datos recopilados se interpretan a partir de la figura 2. La categoría 'Baja' tuvo la más alta frecuencia con un 57,9%. La segunda categoría más frecuente fue 'Regular' con un 36,4% del total. También 5,8% percibió como 'Buena' el nivel de participación ciudadana a nivel de la comuna. Dichos resultados reflejan una dura realidad de cómo más de la mitad de los miembros de la comunidad percibe que su voz no es tomada en cuenta. Además, no se sienten identificados o sus demandas no son consideradas por las autoridades de Gobierno más próximas.

En una sociedad democrática, dicho parámetro juega un importante papel pues la acción de los ciudadanos, por situación de legitima del derecho participativo como pueblo organizado, tratan también como un soberano y le asiste la capacidad de manifestarse.

**Figura 2.**  
Participación ciudadana del distrito de Comas.



Fuente: Elaboración propia

La participación ciudadana implica ser parte de un escenario en el que se interviene activamente y se negocia entre actores, reconociendo las diversidades individuales, referentes de contexto, historias de vida, conocimientos, formación, afectos, creencias culturales y relación en la diversidad para llegar a un proyecto común (González, 2019). En referencia a ello, Pérez (2018) expone que la población percibe su comuna como una entidad proveedora de servicios, de forma particular en relación al sector de la construcción, determinando que la raíz de tal tergiversación era la ausencia de mecanismos de gestión participativa.

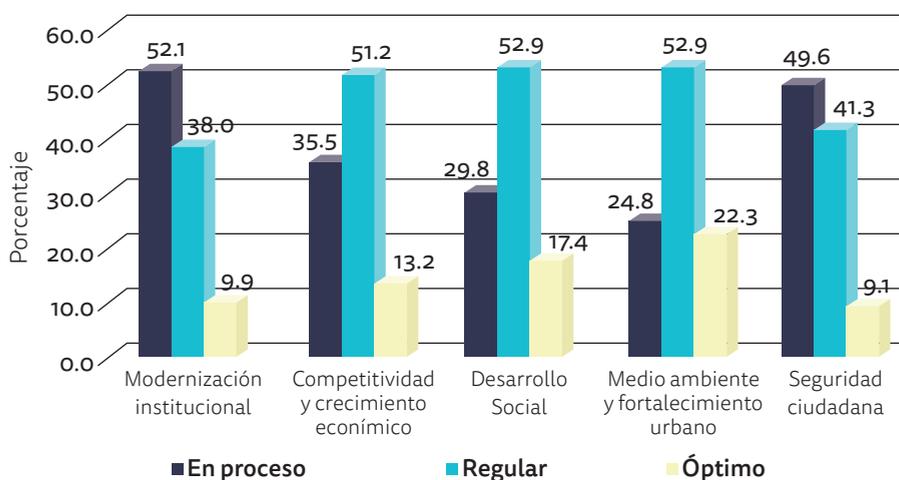
Otro aspecto colindante son los datos presentados fue el hallado por Escobar (2017), quien se enfoca en asuntos relacionados con la participación ciudadana y su incidencia en el desarrollo local, hallando que el rango de la gestión de la comuna era muy parco. Este autor sustenta que esto se debe a que las decisiones estaban supeditadas a la voluntad de los colectivos sociales los cuales se involucraban en el quehacer político y la toma de decisiones del municipio. De ello, se traduce que, si bien los ciudadanos deben ejercer el derecho de participación, la misma deberá estar regulada a fin de consensuar los niveles participativos de los ciudadanos de forma organizada.

### **Desarrollo local en el distrito de Comas**

El distrito de Comas es relativamente joven en relación con los distritos clásicos de la ciudad de Lima. Algunos se encuentran habilitados desde la fundación de la ciudad en la época de la colonia (1531). Otro aspecto que es concomitante al contexto del distrito es la población que la compone, ya que en su gran mayoría son migrantes de zonas del interior del país. Este grupo de personas llegó al lugar por motivos como la desidia de los Gobiernos de turno y se vieron forzados a invadir las zonas periféricas de la ciudad capital y establecer asentamientos humanos.

Dichos antecedentes se reflejan plenamente en la información de la figura 3. Los datos estadísticos reflejan que la percepción del poblador respecto al indicador modernización institucional fue de 52,1%, de concebirlo que no está definido y que aún está 'en proceso'. Además, un índice similar se encuentra en relación al indicador de la seguridad ciudadana (49,6%) con una mitad que asume que se halla desprotegida o en situación de vulnerabilidad. En tanto, otro grueso de la población (41,3%) percibe que dicha situación no brinda un estándar adecuado. En síntesis, para los otros indicadores la situación sigue siendo de una estimación media a baja, como por ejemplo el desarrollo social y temas relacionados al medio ambiente que obtuvieron similar puntuación (52,95%). De los resultados anteriores, se desprende una realidad que puede ser perjudicial para el distrito en función de su desarrollo local.

**Figura 3.**  
Desarrollo local del distrito de Comas.



Fuente: Elaboración propia.

En este gráfico, también muestra coherencia con lo consignado por la misma municipalidad en su diagnóstico situacional cuando se elaboró el plan de desarrollo concertado (2015). El plan puso en evidencia que, en el distrito de Comas, existen zonas con elevados índices de pobreza (presentes en las zonas limítrofes del distrito). Según lo evaluado por la propia municipalidad, en el año 2015, se halló que el 14% y 17,9% de la población del distrito se encontraba en estado de pobreza y pobreza extrema. En función de los hechos, se pone de manifiesto que lo estimado en la percepción del poblador sobre el desarrollo local refleja con claridad la problemática de aplicación y ejecución de las políticas públicas locales. Estas no están respondiendo a las necesidades de la población o en su aplicación no han generado el impacto necesario para cambiar el punto de vista del poblador.

### Gobernabilidad y participación ciudadana y su influencia sobre el desarrollo local en el distrito de Comas

Como parte de un análisis de regresión múltiple, se puede afirmar que existe influencia de la gobernabilidad y la participación ciudadana sobre el desarrollo local en el distrito de Comas. Esto se refleja en la tabla 1 que se presenta a continuación.

**Tabla 1.**

*Análisis de influencia de la participación ciudadana y gobernabilidad sobre el desarrollo local del distrito de Comas.*

Modelo	Suma de cuadros	gl	Medida cuadráticas	F	Sig.
Regresión	18,284	2	9,142	30,843	,000 <sup>b</sup>
Residual	70,840	239	,296		
<b>Total</b>	<b>89,124</b>	<b>241</b>			

Nota: a. Variable dependiente: desarrollo local / b. Variables predictoras: (constante), participación ciudadana, gobernabilidad. Fuente: Elaboración propia.

Con estos resultados, se evidencia la influencia mencionada. No obstante, para evaluar si el modelo de regresión múltiple para este contraste es apropiado, es necesario determinar el comportamiento lineal de las variables independientes (participación ciudadana y gobernabilidad) con respecto a la dependiente (desarrollo local). Para ello, se tomaron en cuenta los coeficientes beta ( $\beta$ ) tal como se muestra en la tabla 2.

**Tabla 2.**

*Coefficientes  $\beta$  de la regresión múltiple del contraste para medir influencia de la participación ciudadana y gobernabilidad sobre el desarrollo local del distrito de Comas.*

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados	t	Sig.
	B	Error típ.	Beta		
(Constante)	,931	,113		8,207	,000
Gobernabilidad	,363	,059	,391	6,188	,000
Participación ciudadana	,120	,063	,120	1,900	,059

Nota: a. Variable dependiente: desarrollo local / b. Variables independientes: Gobernabilidad - Participación ciudadana. Fuente: Elaboración propia.

De la data, se entiende que la influencia de gobernabilidad y participación ciudadana es positiva con respecto a la variabilidad del desarrollo local. Entonces, por cada punto de variación positiva del desarrollo local (Y) hay un aporte sinérgico constante de 0,931. La gobernabilidad ( $X_1$ ) aporta 0,363 manteniendo a la participación ciudadana constante. La participación ciudadana ( $X_2$ ) aporta 0,120, asumiendo que la gobernabilidad permanezca constante. Es importante señalar que, a pesar de que la sinergia es positiva, el aporte de la participación ciudadana no es sustantiva a la variación del desarrollo local, en base al modelo propuesto y a las condiciones tempo-espaciales de toma de datos.

A pesar de que las percepciones hechas sobre la gobernabilidad en los encuestados se ubicaban en un nivel que aún requiere desarrollo. Los datos de la tabla 2 detallan que dicho proceso puede mejorarse significativamente y consolidarse con niveles adecuados en la concurrencia de los ciudadanos a través de la participación. Bajo dicha premisa, Cernadas *et al.* (2017) manifiestan que los aspectos que favorecen al colectivo ciudadano deberán ser considerados como parte de la sinergia en los entes de Gobierno local. Estos se encuentran vinculados a las acciones que dichas entidades realicen, teniendo cuidado de verificar si los ciudadanos son partícipes de las funciones ejecutadas. Así, se revertirá la percepción del ciudadano hacia sus entidades de forma significativa. Las organizaciones ciudadanas, para ser efectivas en su accionar, deberán estar inscritas o empadronadas en los organismos municipales respectivos, ya que la regulación deberá ser recíproca a fin de transparentar el accionar de acción y control de los mismos (Hernández, 2018).

Otro aspecto a remarcar es el valor bajo de la percepción respecto a la participación ciudadana. Este hecho refleja un lastre en los mecanismos de gestión que compromete a la comuna, cuyos estándares no logran satisfacer procesos que aquejan a la población, tal como es el caso de la seguridad ciudadana. Por ello, se deben de ajustar una serie de protocolos relacionados a tal rubro para optimizar la calidad del servicio, ya que todo contribuye significativamente al desarrollo local.

La acción de los ciudadanos del pueblo como soberano fue de la adopción de formas de participación y control ciudadano en la aceptación y ejecución de las políticas públicas, según la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N.º 26300 (Valdiviezo, 2013). Siguiendo esa línea, la participación ciudadana, según Escobar (2017), se menciona como la manifestación de la colectividad en su conjunto, la cual constituye una interface mediadora entre el Gobierno y la economía. A esto se le suma el poder movilización y muchas veces de interlocutor con las masas, ya que el ejercicio de lo democrático representativa no da garantía alguna del ejercicio de la ciudadanía a nivel social.

Bajo una óptica similar, González (2019) concibe que la participación ciudadana sobre el ejercicio del Gobierno municipal es una especie de guía rectora, la cual se hace efectiva en la praxis a través de la participación en los cabildos abiertos. Esto refiere a una forma o mecanismo de supervisión del accionar municipal.

## 2. Conclusiones

En relación a la participación ciudadana es recomendable promover el empoderamiento de la población para planificar y ejecutar iniciativas, encaminados a resolver problemas concretos. De igual modo, es indispensable prepararlos para desempeñar un buen papel y tomar decisiones más acertadas, y sean partícipes tanto de los aciertos y desaciertos en los proyectos ejecutados.

Solo así se acumula experiencia y se fortalecen los lazos de solidaridad, confianza entre los grupos para esfuerzos mayores. Las políticas públicas locales no han sido las más eficaces para responder a las necesidades de la población (Salvado *et al.*, 2018). Sin embargo, parte de lo que sucede es responsabilidad compartida con la población, puesto que es renuente a ejercer su poder participativo en la administración pública.

En el municipio de Comas, se observó la conciencia de la población de participar circunstancialmente por lograr intereses básicos comunes como los servicios básicos. De solucionar estas situaciones, los nexos con la institución se ven disueltos generando cierto desfase comunicacional. Este aspecto es tácito en relación con grupos representativos como las juntas vecinales que se organizan de acuerdo a sectores definidos y en función de sus necesidades comunes (Papin, 2019).

Algunos indicadores no tuvieron la incidencia requerida frente a las situaciones percibidas, ya que no hay una convergencia entre los diversos colectivos, porque el desarrollo desigual del distrito y la idiosincrasia de los pobladores cataliza aquello. Según estos indicadores serios, una gestión puede ser literalmente atenuado por la percepción del ciudadano, siempre y cuando los mecanismos de control y transparencia sean los más convenientes (Cevallos, 2017).

Por otro lado, un limitante de la participación ciudadana debido a la ausencia de canales de comunicación idóneos (Barrios, 2019) y la marcada desconfianza de la población, se indica en gran porcentaje como la actitud frente a la transparencia y viabilidad de los procesos a los cuales se les ha mantenido ajenos. Esto es producto de experiencias de gestiones previas que han agravado las relaciones entre el municipio y la población (Pérez, 2018). Por ello, la ciudadanía, las organizaciones, el municipio distrital y el Gobierno central deberán invertir en la capacitación masiva de la población, a fin de consolidar y concertar mecanismos de participación más efectivos.

Sería ideal que el desarrollo local del distrito de Comas asuma dos vertientes claves: (1) el acceso a los servicios sociales y (2) participación social activa. En el primero de los casos, se hace referencia a los sistemas de educación, y la satisfacción de las necesidades básicas en términos de alimento, vivienda, vestido, salud y seguridad. En el segundo caso, se refiere a una población informada, responsable e interesada en la gestión de sus comunas, un Gobierno local predispuesto a la transparencia y a la incorporación de la población en su gestión, en el diseño de estrategias, en la priorización de proyectos a ejecutarse y en la ejecución de los mismos, compartiendo los objetivos, la realización y los beneficios.

## 5. Referencias bibliográficas

- Barrios-Medina, F. (2019). Comunicación política en la construcción de gobernabilidad. *Communication Journal*, 10, 347-350. doi: 10.21134/mhcj.v10i0.300
- Bayón-Sosa, M. (2018). El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza. *Economía y Desarrollo*, 160 (2).
- Bucaite-Vilke, J., y Vilkas, M. (2018). Discussing municipal performance alternatives. *International Journal of Public Sector Management*, 31 (4), 525-542. <http://doi.org/10.1108/ijpsm-01-2017-0011>
- Cernadas-Ramos, A.; Chao-Pérez, L. y Pineda-Nebot, C. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y Sociedad*, 54 (1), 163-189. doi: 10.5209/POSO.49980
- Cevallos-Romero, H. (2017). Los mecanismos de participación en la gestión participativa del desarrollo local a nivel municipal. *Alternativas*, 18 (3), 49-56. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6789131>
- Couto, B. y Carmona, R. (2018). El Presupuesto Participativo en Argentina Innovación en Términos Político-Institucionales y de Participación Ciudadana. *Desenvolvimento em Questão*, 6 (43), 1-21. doi: 10.21527/2237-6453.2018.43.234-262
- Escobar, A. (2017). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación estado y sociedad civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 8, 97-108. doi: 10.4206/rev.austral.cienc.soc.2004.n8-07
- González-Scandizzi, J. (2019). De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho*, 47, 1-35. doi: 10.22187/rfd2019n47a6
- Hernández-Bonivento, J. (2018). La forma y la esencia: efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile. *Revista de Gestión Pública*, 7 (2), 143-169. <http://revistadegestionpublica.cl/index.php/rgp/article/view/94/93>

Hettiarachchi, H.; Ryu, S.; Caucci, S. y Silva, R. (2018). Municipal solid waste management in Latin America and the Caribbean: issues and potential solutions from the governance perspective. *Recycling*, 3 (2), 1-19. doi: 10.3390/recycling3020019 Ley Orgánica de Municipalidades. Ley N.º 23853. <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/descentralizacion/Leyormun.htm>

López-Paniagua, Rosalía; Ayala-Ortiz, Dante Ariel; Arellanes-Cancino, Yaayé. (2017). Gobernabilidad democrática y desarrollo local sustentable. *Economía y sociedad*, 21 (36), 61-75.

Municipalidad Distrital de Comas. (2014). *Plan de desarrollo local concertado 2014 - 2021*.

Papin, M. (2019). Transnational municipal networks: Harbingers of innovation for global adaptation governance? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 19 (4-5), 467-483. doi: 10.1007/s10784-019-09446-7

Pérez-Cardozo, G. (2018). Gobernanza y gobernabilidad. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(1), 101-102. doi: 10.15446/bitacora.v28n1.70693

Ramírez-Viveros, J. (2015). *Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora*. [tesis de doctorado. Universidad Carlos III de Madrid, España]. <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/22095/ramirez-josemiguel-tesis.pdf?sequence=1>

Ramos-Velázquez, A., López-Paniagua, R. y Silva-Ramírez, D. (2019). Consejos ciudadanos: gobernanza y espacio público. En *Construyendo desarrollo local y gobernanza*. 1ª ed. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.

Rodríguez-Bolívar, M. (2018). Governance models and outcomes to foster public value creation in smart cities. *Scienze Regionali*, 17 (1), 57-80. doi: 10.14650/88817

Salvador-Hernández, Y.; Llanes-Font, M.; Velázquez-Zaldívar, R. (2018). Contribución a la gestión de los procesos de participación ciudadana. Análisis de un caso de estudio. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 5(2), 1-21.

Valdiviezo-del Carpio, M. (2013). La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla. *Gestión Pública*, 1, A9-A12. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CE-Bo0026E67/\\$FILE/revges\\_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CE-Bo0026E67/$FILE/revges_1736.pdf)

Valdivieso-Fernández, P. (2016). Municipal Governance, Environmental Management and Disaster Risk Reduction in Chile. *Bulletin of Latin American Research*, 36(4), 440-458.

Van der Ven, H.; Bernstein, S. y Hoffmann, M. (2017). Valuing the contributions of non-state and subnational actors to climate governance. *Global Environmental Politics*, 17 (1), 1-20. [https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/GLEP\\_a\\_00387](https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/GLEP_a_00387)

Viejo-Mora, L., Folleco-Calixto, L. y Saeteros-Lascano, F. (2019). La Universidad y su rol formativo en Gobernabilidad y Liderazgo Ciudadano. *Recimundo*, 3(2), 675-701. doi: 10.26820/recimundo/3.(2).abril.2019.675-700

## Impacto social, económico y político de resoluciones de contrato de obras públicas por efecto de la corrupción: dos casos emblemáticos en el Perú – 2019

Juana Litz Tupa Quispe<sup>1</sup>  
Lorenzo Agüero Alva(QEPD) (†)<sup>2</sup>

### RESUMEN

Las obras públicas tienen como finalidad mejorar la capacidad prestadora del Estado y la calidad de los servicios públicos mediante la construcción, remodelación y mantenimiento de obras públicas para satisfacer las necesidades y elevar los niveles de vida de sus habitantes. Como objetivos de investigación se plantearon: (a) explicar el impacto social, económico y político de las resoluciones de contratos por efectos de la corrupción de dos obras emblemáticas, y (b) determinar las irregularidades y deficiencias administrativas que se emplearon en los actos de corrupción para los casos de contratación de obras públicas. De enfoque cualitativo, el diseño correspondió a estudios de caso múltiple del tipo evaluativo. Se concluye que las resoluciones de contrato afectan significativamente aspectos sociales, políticos y económicos de las regiones Callao y Cuzco, con significativos impactos al haberse dejado de atender necesidades básicas de salud y transporte a millones de personas; y en el aspecto administrativo, se puso en evidencia actos ilícitos mediante el direccionamiento de obras públicas con la finalidad de favorecer a empresas contratistas, generando graves perjuicios al Estado.

**Palabras clave:** Impacto social, económico y político, resolución de contratos, obras públicas, casos emblemáticos.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5207-6662>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6547-0459>

## 1. Introducción

El crecimiento incontrolable en las ciudades del Perú, tanto en el aspecto poblacional como del área geográfica, ha incrementado también las demandas de los ciudadanos para la satisfacción de sus necesidades en servicios como transporte para la movilidad, agua, educación, salud, luz, etc. En este contexto, la infraestructura disponible para el sistema de transporte y el sistema de salud, prácticamente ha colapsado. Por un lado, hay un incremento del caos y accidentes vehiculares, que atentan contra la salud, bienestar, seguridad y medio ambiente (Agüero y Beingolea, 2018). En caso de los hospitales y otros centros de salud, ya no se abastecen en la atención a los ciudadanos, especialmente esta etapa de pandemia originada por el COVID19.

La política pública de la modernización del Estado exige que las instituciones públicas realicen sus funciones en forma transparente, democrática, inclusiva y participativa (PCM-SGP, 2013), para el logro del bien común, ya que toda persona tiene derecho a un ambiente saludable (Constitución Política, art. 1). Del mismo modo, las políticas de Estado, contenidas en el Acuerdo Nacional (2014, objetivos II y III) señalan que a través de sus niveles de Gobierno nacional, regional y local, se debe (a) garantizar el acceso universal a los servicios de la salud de forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, dando prioridad a las zonas con mayor nivel de pobreza y poblaciones más vulnerables, y (b) fomentar la transparencia en el diseño y desarrollo de infraestructura y la vivienda, con el fin de permitir la construcción, promoción, mantenimiento u operación de obras públicas de importancia para satisfacer las necesidades y elevar los niveles de vida de los habitantes y sus localidades.

En este contexto, la infraestructura para los servicios de transporte y salud que demanda la sociedad, se diseña e implementa a través de obras públicas. Fue definida por el Organismo Supervisor de la Contrataciones del Estado (OSCE) (2018) como el “resultado derivado de un conjunto de actividades que comprenden la construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, [...]; destinadas a satisfacer necesidades públicas” (p. 4).

Asimismo, las obras públicas tienen como finalidad mejorar, tanto la capacidad prestadora, como la calidad de servicios públicos en función a los lineamientos de desarrollo y políticas públicas. Sin embargo, las obras públicas que deberían servir como instrumentos de desarrollo y mejorar de calidad de vida de los ciudadanos, se han convertido, en la actualidad, en un problema social, económico y político

global que afecta a muchos países de la región y el mundo. A través de ellos, se han dado y se siguen dando los casos más sonados de corrupción (Quiroz, 2014). En este sentido, el Perú está viviendo una de las peores crisis morales de los últimos tiempos, debido a que la corrupción, mediante obras públicas, se ha institucionalizado en la mayoría de las instituciones públicas y en todos los niveles de Gobierno, y ha debilitado las estructuras y cimientos de la organización política del Estado (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción del Ministerio de Justicia (PPEDC – MINJUS), 2018a).

Las estadísticas que presenta la PPEDC (2018a), son muy alarmantes en el contexto peruano. Se cuenta con un expresidente con sentencia firme (Fujimori); cuatro últimos expresidentes están siendo procesados (Toledo, Humala y Kuszynski), un expresidente que se suicidó ante las evidencias de corrupción en su contra (García); dos exalcaldes de Lima Metropolitana (Villarán y Castañeda); 32 927 funcionarios de instituciones públicas, entre ellos, Gobiernos regionales y locales procesados por corrupción; 57 gobernadores y más de 2000 alcaldes y alcaldesas han sido vacados, procesados, sentenciados (cumpliendo sentencias) o se han fugado por abiertos actos de corrupción. La pérdida en dinero solo para el año 2018 asciende a S/ 67 338 970.79.

Las regiones del Callao y del Cusco, que son los contextos del estudio, presentan similares problemas: por un lado, el Callao presenta 450 casos y Cusco 2272 denuncias por actos de corrupción. En esta línea, se analizan dos proyectos que fueron considerados emblemáticos en ambas regiones: la construcción de la Vía Costa Verde – Tramo Callao, a cargo del Gobierno Regional del Callao y el mejoramiento de infraestructura de los servicios de salud - Hospital Antonio Lorena del Cusco, a cargo del Gobierno Regional del Cusco.

Ambos proyectos fueron motivo de denuncias periodísticas en su momento, y de la intervención de la Contraloría General de la República por supuestos actos de corrupción. En el caso de la obra de la Costa Verde, Briceño (2018) denunció que este proyecto que debía unir Chorrillos y La Punta en 25 minutos estuvo paralizada desde hace un año; además el presupuesto inicial de 302 millones fue incrementado a 470 millones, debido a la ampliación de plazo de ejecución y la aprobación de trabajos adicionales no incluidos en el proyecto original.

En el segundo caso, el diario La República (2019) señaló que, en el Gobierno Regional del Cusco, se consumó actos de corrupción en la gestión de expresidente regional Jorge Acurio y la empresa “Consocio Salud Lorena” conformado por OAS, Dextre Morimoto y Motlima, al haberse adjudicado la buena pro a través de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (Unops) a cambio de una coima de 8% del costo de la obra, valorizada en 291 millones 579 mil soles.

La corrupción fue definida como el abuso del poder público para obtener ganancias indebidas que se vale de engaños para perpetrar sus actos y quedar en la impunidad valiéndose de redes criminales bien montadas que abarca todos sectores del Estado (ejecutivo, legislativo, poder judicial, ministerio público, policía nacional, Gobiernos regionales y locales). La corrupción es un problema que afecta la democracia, la gobernabilidad y los derechos humanos de millones de personas (Defensoría del Pueblo, 2017). Pero también, afecta a la política porque usurpa los derechos de los ciudadanos al dejar de invertir en proyectos, ingentes cantidades de dinero que va a parar en manos de algún o algunos funcionarios (Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2019).

Para que haya corrupción, debe haber dos partes: una que corrompe (denominado corruptor), como es el papel protagónico de las Empresas OAS y Odebrecht que se instalaron en el Perú bajo privilegios de élites con la intención de seducir y capturar Gobiernos de turno, a fin de construir un sistema que les permita mover fondos sin ser detectados a cambio de beneficiarse con más de 60 obras públicas, y otra que recibe (denominado corrupto), compuesto por autoridades que tienen poder de decisión en obras públicas, quienes crean privilegios, generan ventajas con impactos negativos sociales que afectan el interés público (Durand, 2018).

Sobre este tema, se han encontrado algunos trabajos previos que se pasan a explicar. Ramos y Álvarez (2019) determinaron el alto impacto de la corrupción en las políticas de muchos Gobiernos de la región latinoamericana. Rincón (2019) manifestó que la corrupción es frecuente en Colombia por la presencia del crimen organizado que pretende, capturar al Estado aprovechando su reordenamiento jurídico. Dilas (2017) manifestó que las prestaciones adicionales y ampliaciones de plazo que se dan en la ejecución de obras públicas, dan lugar a ampliaciones de presupuestos que generan altos impactos económicos y sociales negativos. Por su parte, Sánchez y Muriel (2007) estudiaron la participación ciudadana en la política como mecanismo de transparencia y anticorrupción, y manifestaron que cuando los ciudadanos se encuentran debidamente informados y tiene participación en las decisiones políticas, la corrupción disminuye considerablemente. Durand (2010) manifestó que la corrupción en la ejecución de obras públicas tiene consecuencias políticas, económicas y sociales; pero también va más allá de tan solo establecer responsabilidades puramente éticas, civiles y penales.

La presente investigación reviste una singular importancia en los aspectos teórico, práctico y metodológico. En el campo teórico, se generan conocimientos sobre las prácticas comunes de corrupción en obras públicas, que servirán como fuente de información a las autoridades pertinentes para la toma de decisiones; en el campo práctico, los resultados de la investigación favorecerán a los ciudadanos,

quienes son los beneficiarios directos de las obras públicas que les permite el desarrollo personal y de la comunidad; y, en el campo metodológico, debido a que la metodología empleada puede ser replicado para el análisis de otros casos similares en otros contextos.

En razón de la problemática descrita, se formularon dos preguntas de investigación: (a) ¿cuál fue el impacto social, económico y político de las resoluciones de contratos por efectos de la corrupción en las dos obras emblemáticas? y (b) ¿cuáles son las irregularidades y deficiencias administrativas que se emplearon en los actos de corrupción para el caso de contratación de las dos obras públicas?

En ese orden, se plantearon dos objetivos de investigación: (a) explicar el impacto social, económico y político de las resoluciones de contratos por efectos de la corrupción de las dos obras emblemáticas y (b) determinar las irregularidades y deficiencias administrativas que se emplearon en los actos de corrupción, para el caso de contratación de obras públicas.

## 2. Metodología

Para el presente estudio, se siguió la corriente del pensamiento interpretativo, de enfoque cualitativo y el diseño correspondió a estudios de casos múltiple, del tipo evaluativo. Como técnicas se emplearon la revisión documental y entrevistas a 20 funcionarios especialistas en contratación de obras públicas y como instrumentos fichas de observación y guías de entrevistas.

Las fuentes documentales revisadas fueron (a) para el caso de la construcción de la Costa Verde: resoluciones que aprueban los estudios y expedientes técnicos como el informe de auditoría N.º 576-2016-CG/MPROY-AC "Construcción de la Vía Costa Verde – Tramo Callao), expediente I-200-2019-OSCE, caso arbitral seguido por el Gobierno Regional del Callao con el Consorcio Costa Verde Callao, laudo arbitral de derecho contenido en la Resolución 23 (15 de agosto de 2017), informe de auditoría N.º 026-2017-2-5355 "Contratación de los servicios de elaboración del expediente técnico y supervisión del mismo relacionada a la obra construcción de la vía Costa Verde - Tramo Callao; (b) para el caso de la construcción del hospital: informe de auditoría N.º 625-2018-CG/OPER-AC auditoría de cumplimiento al componente infraestructura del proyecto denominado "Mejoramiento de la capacidad resolutoria de los servicios de salud del Hospital Antonio Lorena, Nivel III- 1-Cusco".

### 3. Resultados

Este capítulo presenta las características y el análisis de las obras públicas adjudicadas a los consorcios Costa Verde y Antonio Lorena.

**Tabla 1.**

*Descripción de los proyectos evaluados*

<b>Proyecto</b>	Construcción de la vía Costa Verde - Tramo Callao	Mejoramiento de infraestructura y equipamiento de los servicios de Salud-Hospital Antonio Lorena Cusco.
<b>Unidad a ejecutar</b>	Sede Central del Gobierno Regional del Callao.	Sede Central del Gobierno Regional del Cusco.
<b>Código SNIP</b>	48520	70876
<b>Finalidad</b>	Proveer a la ciudadanía una adecuada articulación vial entre el Callao y los distritos del sur y Lima Metropolitana a más de 61 698 beneficiarios que se desplazan y desarrollan actividades en la zona de influencia.	Dotar a la población del Cusco con una moderna infraestructura, equipamiento y eficiente calidad de atención del sistema de salud para beneficiar a más de 444 880 habitantes.
<b>Descripción</b>	Construcción de una vía de acceso rápido con cinco kilómetros de extensión, comprendidos por seis carriles (tres de ida y tres de vuelta), con cimentaciones sobre un relleno de terreno conseguido al mar y protegido de la acción del oleaje adheridos por un enrocado a las av. Santa Rosa y Haya de La Torre con rampas de paso, viaductos y pasos a desnivel hacia la intersección de la av. Costanera. Pavimentación en material concreto asfáltico de más de 150 000 m <sup>2</sup> de vía y 21 000 m <sup>2</sup> de ciclo vías y veredas.	Construcción compuesta por 4471.14 m <sup>2</sup> que incluyen trabajos de demolición del antiguo local de 8674 m <sup>2</sup> y la construcción de servicios finales, intermedios, de apoyo al diagnóstico, servicios generales y hospitalización de acuerdo al nivel III-I, así como la adquisición de equipo clínico mobiliario moderno, capacitación del personal de salud y la realización integral de acciones de mitigación de impacto ambiental.

<p><b>Beneficios para la población</b></p>	<p>Facilitar el acceso principal al segundo terminal del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, lograr la unión de los distritos de Chorrillos y La Punta en tan solo veinticinco minutos, permitiendo la fluidez del tráfico en el menor tiempo posible y que contribuya a la disminución de la contaminación originada por el tránsito vehicular. Con ello, el proyecto permitiría dar impulso al intercambio comercial entre las ciudades de Lima y el Callao, incluido vías de acceso directo al primer puerto del Callao y zona turística de la Punta, impulsar la generación de empleo directo e indirecto durante la etapa de construcción con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Región Callao, la recuperación de áreas verdes degradadas y recobrar el valor inmobiliario del área de influencia.</p>	<p>Beneficiar a más de 1 millón 171 mil habitantes de la región Cusco, con alcance a pacientes de Puno, Apurímac y Madre de Dios.</p> <p>Mejorar la atención a pacientes de hemodiálisis, maternidad y otros con equipos de alta tecnología, a pacientes que acuden inclusive de zonas alejadas que tienen que viajar por horas, hasta el lugar de atención.</p> <p>Contar con un recinto exclusivo de trasplantes y un banco de órganos; así como, con implementar un departamento de Oncología que, a la fecha, no existe, evitando de tal forma la transferencia de pacientes hasta la ciudad de Lima para tratarse.</p>
<p><b>Costo inicial (S/)</b></p>	<p>284 221 686</p>	<p>213 641 587</p>
<p><b>N.º / Licitación</b></p>	<p>009-2013-REGION CALLAO</p>	<p>005 - 2012 - GR - CUSCO - GGR</p>
<p><b>Empresa contratista</b></p>	<p>Consortio Costa Verde</p>	<p>Consortio Antonio Lorena</p>
<p><b>Monto adjudicado</b></p>	<p>S/302 755 404.</p>	<p>S/291 579 677</p>
<p><b>Número de contrato</b></p>	<p>007-2014-GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO, de 19.05.2014</p>	<p>2 3 9 - 2 0 1 2 - G O B I E R N O REGIONAL DEL CUSCO/GGR, de 24.07.2012</p>
<p><b>Monto pagado</b></p>	<p>S/458 459 892</p>	<p>S/215 727 368</p>

<b>Avance real de obra</b>	88.56%	42.43%
<b>Saldo de obra para concluir.</b>	S/69 842 642 según resolución N.º 009-2018-GRC/GRI, de 08.05.2018	S/267 785 350.68, según RGGR N.º 030-2017-GR, de 01.03.2017

Fuente: Elaboración propia.

## Análisis documental de los proyectos

### Obra “Construcción de la vía Costa Verde, Tramo Callao”

Bajo los alcances que la ley establece para la contratación y ejecución de obras públicas, la entidad en la convocatoria del proceso insertó restricciones a las bases para favorecer la adjudicación pública a la empresa Odebrecht y en la ejecución de obra autorizaron pagos por adicionales de obra (02, 03 y 05). Entre ellos, el adicional de obra N.º 03 fue tramitado sin el sustento técnico, ni legal que motive la modificación de la sección escolleras que consiste en retirar la uña de protección contra la socavación del mar, de ahí que, que el adicional de obra N.º 05 por “mayores metrados y obras complementarias”, concluyó con una sección de escollera con características estructurales establecidas de manera primigenia en el expediente técnico y con una berma al pie, en lugar de la uña prevista y complementada con un muro de excavación que dio lugar a la ampliación del plazo de la obra hasta 220 días calendarios. Ello dio lugar al reconocimiento de mayores gastos generales incrementando de forma irregular el presupuesto inicial del proyecto de inversión.

De otro lado, la carencia de documentos y permisos otorgados para el uso del área acuática que le correspondía autorizar a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas - Dicapi, generó la ampliación del plazo en 134 días más el reconocimiento de mayores gastos generales; sumado a ello, vicios ocultos que incluían partidas por interferencias de agua y alcantarillado en las zonas de trabajo avalado por profesionales confirmarían que las firmas no provenían de los puños gráficos de quienes la habrían suscrito gracias a la ayuda de procedimientos científicos (pericias grafotécnicas) que dieron lugar al indebido favorecimiento de adicionales de obra, adendas sobrevaluadas, incumplimiento de contrato,

y conducta negligente en la supervisión de la obra. No se exigieron los equipos requeridos para el control de calidad de la obra y la inexistencia de una propuesta riesgos en la ejecución de obra y la vida útil del proyecto que garantice la estabilidad y permanencia del proyecto durante su vida útil.

Los adicionales de obra números 02, 03 y 05, aprobados para la construcción de la vía Costa Verde, Tramo Callao, generan perjuicio económico a la región Callao y al erario nacional por S/139 408 464.83. Debido a fallas sistémicas e inobservancias a la ley de contrataciones, la consecuente paralización de obra afectó a miles de pobladores de la región Callao y la zona sur de Lima, al haberse frustrado y engañado con la promesa de convertir la vía Costa Verde en una de las vías más rápidas y modernas del país. A la fecha son investigados por la Fiscalía (Expediente N.º 1200-2016- PPR).

### **Obra “Mejoramiento de la capacidad resolutive de los servicios de salud del Hospital Antonio Lorena del Cusco”**

Se detectaron deficiencias en la elaboración del expediente técnico, que motivaron pagos en exceso de S/1792 756.55 y S/23 537 829.87 en la ejecución de la obra y equipamiento lo que significó un desembolso total de S/. 25 330 586.42. Asimismo, quedaron inconclusas las metas del Programa Médico Arquitectónico, trabajos adicionales de obra y ampliaciones de plazos nada técnicos, incumplimiento de las dimensiones preestablecidas en los planos y las partidas del expediente técnico aprobado. Actualmente, dicha construcción se encuentra abandonada.

Por otro lado, las faltas graves advertidas en la evaluación de los términos de referencia encargadas a la Empresa OAS y Unops, que incluían trabajos no autorizados como la demolición del Servicio de Hemodiálisis, Servicio de Maternidad, no fueron advertidos en la supervisión de la obra a cargo de terceros y la propia entidad, plazos excesivos y trabajos deficientes conllevaron a la resolución del contrato el 13 de mayo del 2015.

Han pasado más de siete años de la reubicación provisional del Hospital Antonio Lorena cuyas prestaciones de salud, por efectos de la lluvia, continúan ocasionado severos daños que ponen en riesgo la salud de los pacientes intervenidos, madres gestantes que van a dar a luz en ambientes altamente riesgosos y demás atenciones que a la fecha no escucha el clamor de la población con el pretexto de mayores recursos para el saldo de la obra con los expedientes en proceso y el temor para hacerse cargo de una obra inconclusa, a la fecha se registra un avance real del 42.43% que en suma equivale a S/89 460 503.26. No obstante, se han efectuado pagos en exceso de S/180 187 334.46, lo que constituye un perjuicio

económico a la región Cusco y al Estado por S/231 226 553.64. Dicho monto, según evaluaciones de expertos, se aproximaría al saldo de obra requerido para concluir la construcción del Hospital Antonio Lorena. Según la visita guiada por funcionarios del Gobierno regional, presenta graves daños en su infraestructura especialmente en el ambiente destinado a la atención de tratamientos de radio terapia, sala de máquinas, salas de cirugía y almacén principal, entre otros.

### Resultados de las entrevistas:

Del análisis de las entrevistas efectuadas a funcionarios del Gobierno Regional del Callao y del Cuzco, a través de triangulación de datos, se llegaron a determinar aspectos comunes que se emplearon como praxis en este tipo de ilícitos: (a) direccionamiento de los procesos de selección a fin de favorecer a un determinado postor insertando restricciones en las bases, (b) variaciones de los presupuestos iniciales sin razón aparente, (c) ampliaciones de plazos indebidos y firmas de las adendas autorizando pagos no establecidos en los contratos iniciales con la finalidad de favorecer a las empresas contratistas.

Las fuentes de investigación sostienen que las consecuencias producidas por efecto de la resolución de contratos del Hospital Antonio Lorena del Cusco, lejos del perjuicio económico causado al erario nacional, desencadenaron indignación y frustración en la población Cusqueña al no concretarse las promesas de las autoridades, el de construir uno de los más grandes y modernos hospitales del país, implicando incansables movilizaciones y protestas en conjunto con los trabajadores de salud, quienes a la fecha prestan servicios en terrenos temporalmente habilitados con riesgos propios para la salud de pacientes y personal, debido a lluvias constantes propias de la zona.

## 4. Discusión

Del análisis de estas dos obras públicas de gran envergadura con desembolsos millonarios, se han hallado evidencias para afirmar que la corrupción en el Perú, que proviene del sistema político corrupto instaurado por décadas, sigue vigente, aunque más perfeccionado. Existe una especie de praxis institucionalizada en las más altas autoridades e instituciones de los poderes del Estado para diseñar y publicar leyes y otras normas que favorezcan, desde el principio a la corrupción. Así lo señaló Quiroz (2014), cuando manifestó que la corrupción se ha convertido en un problema de sistema del Estado.

La resolución de contratos de las dos obras tuvo impactos en los aspectos sociales, políticos y económicos en las regiones afectadas. En el caso de la obra de la Costa Verde, se dejó de atender la demanda de 61 698 ciudadanos que diariamente harían uso de la vía y la oportunidad de contar con una vía rápida que permitiría realizar un viaje entre Chorrillos y La Punta en pocos minutos y contribuir a disminuir el caos vehicular que diariamente se presenta por las áreas de influencia. Estas situaciones generaron una pérdida económica al Estado consistente en S/139 408 464.83 (ciento treinta y nueve millones cuatrocientos ocho mil cuatrocientos sesenta y cuatro con 83/100 nuevos soles).

En el caso del Hospital Antonio Lorena del Cusco, se dejaron de atender un millón 171 mil ciudadanos del Cusco que estaba proyectado. La pérdida económica por excesos de pago fue de S/25 330 586.42 (veinticinco millones trescientos treinta mil quinientos ochenta y seis con 42/100 nuevos soles). En la época actual de la pandemia originada por el Covid-19, la infraestructura del hospital sin terminar, hubiera servido para hacer frente con su capacidad instalada y proyectada.

Se han determinado, en los dos casos analizados, una serie de irregularidades y deficiencias administrativas antes de que los proyectos ingresen a la etapa de contrataciones, indicativos de la existencia de corrupción al más alto nivel de los Gobiernos regionales del Callao y Cusco como direccionamiento de los procesos de selección a fin de favorecer a un determinado postor, insertando restricciones en las bases, variaciones de los presupuestos iniciales, ampliaciones de plazos indebidos y firmas de las adendas autorizando pagos no establecidos en los contratos iniciales, con la finalidad de favorecer a las empresas contratistas. Estas irregularidades técnicas y deficiencias administrativas fueron advertidas también por Dilas (2017), quien llegó a determinar incrementos significativos en los presupuestos con claros perjuicios a la economía regional.

## 5. Conclusiones

Las resoluciones de contrato de las obras estudiadas, han afectado significativamente aspectos sociales, políticos y económicos de las regiones Callao y Cuzco. Los ciudadanos son los grandes perjudicados al no lograrse infraestructuras importantes para la satisfacción de necesidades de salud y transporte para su desarrollo personal y calidad de vida personal, familiar y de las localidades.

La resolución de las obras de la Costa Verde y el Hospital Antonio Lorena del Cusco tuvo enormes impactos sociales, políticos y económicos. En el aspecto social, se han dejado de atender las necesidades básicas de salud y transporte a millones de personas. En el aspecto económico, el Estado perdió S/164 408 464.25 en las dos obras analizadas. En el campo político, se incrementó la pérdida de confianza en las instituciones y políticos. En el aspecto administrativo, se puso en evidencia aspectos que emplean como praxis en este tipo de ilícitos como el direccionamiento de los procesos de selección a fin de favorecer a un determinado postor, insertando restricciones en las bases, variaciones de los presupuestos iniciales, ampliaciones de plazos indebidos y firmas de las adendas autorizando pagos no establecidos en los contratos iniciales, con la finalidad de favorecer a las empresas contratistas.

## 6. Referencias bibliográficas

Acuerdo Nacional. (2014). *Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar al Perú*. Exituno S.A.

Agüero, H. y Beingolea, E. (2019). *Movilidad Urbana: Una mirada crítica al sistema de transporte público de pasajeros en Lima Metropolitana, Lima*. Fondo Editorial Universidad César Vallejo.

Briceño, A. (7 de mayo de 2018). Costa Verde: una obra paralizada hace casi un año. *El Comercio*. <https://bit.ly/34qKSRk>

Congreso de la República (29 de diciembre de 1993). *Constitución Política del Perú*. <https://bit.ly/2LNOOVJ>

Contraloría General de la República (2018). *Informe N.º 516-2018-CG: Contraloría alerta riesgos en hospitales de todo el país por deficiencias en principales servicios de salud*. <https://bit.ly/2RLOWJf>

Defensoría del Pueblo (2017). *La corrupción en el Perú. Reporte 1. N.º 1*. <https://bit.ly/2shS3hF>

Dilas, L (2017). *Causas que generan prestaciones adicionales y ampliaciones de plazo en proyectos de infraestructura municipal*. [Tesis de grado, Universidad Nacional de Cajamarca]. Repositorio. <https://bit.ly/2PomU5b>

Durand, E. (2010) La telaraña del poder: Corrupción más corrupción. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 3 (4), 23-32. <https://bit.ly/2AMw1Yx>

Durand, F. (2018). *Odebrecht, la empresa que capturaba Gobiernos*. Fondo Editorial de la PUCP.

La República. (2 de junio de 2019). Trama de corrupción. *La República*. <https://bit.ly/2Pndt62>

Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2019). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2018. Tercer informe*. <https://bit.ly/2t7Wg7O>

Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado OSCE. (2018). *Contratación de obras públicas*. <https://bit.n9.cl/6ge9>

Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción – PPEDC (2018a). *La corrupción en los Gobiernos regionales y locales*. <https://bit.ly/2LQPzgX>

Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción – PPEDC (2018b). *Información estadística PPEDC – setiembre 2018*. <https://bit.ly/34evEyZ>

Quiroz, A (2014). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

Ramos, M. y Álvarez, F. (2019). *El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción*. Documento de Trabajo n.º 11. (2.ª época). Fundación Carolina. <https://bit.ly/35foOKJ>

Resolución N.º 23-2017 y Expediente N.º 1200-2016. *Laudo Arbitral a demanda interpuesta por el Gobierno Regional del Callao al contratista Consorcio Costa Verde*.

Rincón, D. (2018). Crimen organizado y corrupción: la ausencia de responsabilidad penal en la “corrupción por miedo”. *Revista Criminalidad*, 61 (1), 127-139.

Sánchez, C. y Muriel, J. (2007). ¿Participación ciudadana en la democracia? *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7 (12), 11 – 29.

Secretaría de Gestión Pública – PCM-SGP (2013). *La Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. <https://bit.ly/2sPU1Rh>

## Peajes en la autopista del interés público. Lima, 2009-2019

Juan Miguel Guerrero Orbegozo<sup>1</sup>  
Víctor Humberto González Acuña<sup>2</sup>  
María Elena Soto Velásquez<sup>3</sup>

### RESUMEN

El objetivo de investigación es exponer la forma en que la concesión de los peajes de Lima afectan el interés público. El análisis se sustenta en documentos oficiales de la Contraloría General de la República y de la Municipalidad Metropolitana de Lima. El diseño de los contratos de concesión de peajes no evidencia haber respetado los principios de proporcionalidad y reciprocidad que exige la función de garante de los funcionarios públicos. La falta de transparencia en la información pública y la indiferencia ciudadana, contribuyen al empoderamiento de la corrupción y a la consolidación de organizaciones criminales. El interés público se ve avasallado y la sociedad percibe como normal lo que les afecta gravemente. Mas aún, si los actos realizados gozan de protección jurídica y constitucional. El tipo de investigación realizada es exploratoria y cualitativa. El método es inductivo y se muestra, además, el estudio de casos a partir de la observación sistemática de la realidad, con una visión holística. Se expone, claramente, el mal uso del poder gubernamental y la discrecionalidad con que los funcionarios públicos municipales, disponen del patrimonio público municipal, en aparente concertación con intereses privados para obtener ventajas económicas, en perjuicio de la ciudad y la ciudadanía.

**Palabras clave:** Peajes, transparencia, interés público, funcionario público, corrupción.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5780-0824>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1774-9750>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7388-4300>

## 1. Introducción

Diariamente, desde hace 10 años, se paga peaje en las principales vías de la capital, sin que los ciudadanos estén adecuadamente informados, acerca de las condiciones reales de los acuerdos que ceden los peajes a particulares, en Lima Metropolitana. Es de dominio ciudadano, que estos se han visto involucrados en actos de corrupción, reforzando la sensación de agravio a la ciudadanía. Así, el concepto de interés público, cobra relevancia.

Hasta 1960, los Gobiernos europeos alentaron un modelo de Estado, donde se priorizaba la provisión universal de los servicios y garantías sociales, a los ciudadanos. Desde esa fecha, se fomenta la asociación público privada, desarrollando proyectos públicos de gran envergadura que conectan Reino Unido y Francia, mediante transporte ferroviario y privado; en Suiza, el túnel de base de San Gotardo; así mismo, en Asia, el túnel de Seikàn, Japón. La administración pública, pensando en el bien común.

La falta de transparencia (información pública) y la indiferencia de la ciudadanía, es la percepción generalizada. Para Méndez (2012), la información pública es necesaria e infalible en la comunidad en los intercambios sociales y políticos. Esto ha desencadenado que organizaciones criminales se multipliquen. Sandoval (2015) sostiene que el crimen organizado representa una traba para el progreso de la soberanía popular en sociedades donde se enquistó la gobernanza corrupta y donde el mismo Estado negocia con las organizaciones criminales.

Las concesiones viales se iniciaron en el Perú con la dación del Decreto Legislativo N.º 662, en 1991. Este tipo de contratación, ofrece una imagen de éxito. Sin embargo, pese al relativo éxito de las concesiones iniciadas, la mayoría presentan numerosas fallas (Mendiola *et al.*, 2011). En puridad, se trata de la participación de inversión preferentemente privada, dentro de un equilibrio económico financiero entre las partes que permita ofrecer al usuario, la mejor solución al problema abordado. La OCDE (2015) señaló que la inversión está orientada al crecimiento y desarrollo social; sin embargo, reconoce que este crecimiento ha sido inverso, porque no se dio el desarrollo, sino el aumento de la corrupción (OCDE, 2017).

En Lima Metropolitana estas asociaciones han generado problemas, debido a un diseño en base a datos que no correspondían a la realidad y en un enorme desequilibrio económico financiero de los beneficios del contrato para las partes. La obtención de ingentes beneficios antes de la entrada en funcionamiento de lo nuevo construido y el incumplimiento de los riesgos asumidos acordados, han sido evidenciados por el órgano de control.

Concesionarios de obras sustentadas en cobranza de peajes, ocasionaron fastidio en los vecinos por tarifas de peaje sin sustento técnico y sin logros importantes en la infraestructura concesionada a la vista, ni mejoras en tráfico de vehículos (por el contrario, agravándolo), ocasionando importantes reacciones y movilizaciones sociales, en la zona norte de Lima. El diario *Gestión* (2018) informó acerca de 359 obras municipales ejecutadas en los últimos tres años por la comuna limeña. El monto de peajes cobrados por las dos concesiones hasta la fecha, duplica esa inversión, evidenciando la existencia de fuente de financiamiento para las obras. Asimismo, *El Peruano* (2018) informó que el MTC transfirió fondos a Gobiernos regionales y locales para ejecutar 643 proyectos viales que representan el 50% de lo cobrado de peajes hasta la fecha por las dos concesiones, lo cual evidencia sobreprecios.

Por lo tanto, se pretende responder las siguientes interrogante:

- ¿Cuáles han sido las consecuencias en el interés público de los contratos de concesión peajes de la comuna de Lima, desde el 2009 al 2019?
- ¿Cuáles han sido los efectos de la recaudación de los peajes en el interés público desde el 2009 al 2019?
- ¿Cuáles han sido las consecuencias de concesionar las principales vías de peajes de Lima Metropolitana en el interés público desde el 2009 al 2019?

## 2. Trabajos previos

Muñoz y Anguita (2018) investigaron sobre los peajes dentro de la ciudad como elemento principal en la sostenibilidad y competitividad del transporte urbano en Madrid. Su objetivo principal fue ofrecer una evaluación de los cambios en la matriz de movilidad urbana como consecuencia de la instalación de un centro de cobranza de peaje dentro del área urbana. Evidencia un cambio en dicha matriz sostenible. Esta medida reducirá el uso del automóvil y un aumento del transporte público y otros, como del peatón o la bicicleta. Eso disminuiría la congestión urbana, logrando con eso una mejor sostenibilidad en el transporte de la región.

Sandoval (2016) investigó sobre la corrupción frente a la impunidad y la voz ciudadana en México. El estudio es cualitativo, haciendo un estudio heurístico de los perjuicios ocasionados por la gestión pública y el lado tecnocrático de la corrupción. Asimismo, señaló la importancia de la lucha frontal en aumentar la dosis de democracia cívica, política y económica. Asimismo, sostuvo en otra investigación sobre la corrupción en un boom de asociaciones público-privadas

(APP). También señaló que las APP han roto las relaciones existentes y sostuvo que no debemos atarnos a viejas teorías en la explicación de nuevos fenómenos, ya que es momento de innovar teorías e incidir en lucidez y participación ciudadana.

El Ciadi (2013), en el caso Conviaf Callao, laudó un conflicto a favor de la municipalidad provincial del Callao. Se esclareció que, en el Perú, una APP puede ser anulada. Así mismo, la Agencia de Infraestructura (ANI) (2019), Colombia, anuló la concesión Rutas del Sol y se ordenó la liquidación judicial de la concesionaria. La decisión tuvo como propósitos principales brindar seguridad jurídica en el mercado para promover la estabilidad y crecimiento económico. Por ello, se confirmó que los compromisos de concesión, pueden ser anulados por el concedente.

Covarrubias (2015) investigó sobre el interés público como confluencia entre la libertad de expresarse, el acceder a la información pública y el derecho a la reserva de la intimidad, en Chile. Realizó un análisis documentario, donde afirmó que el interés público está asociado a la libertad de información.

El máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional (2004), estableció que el interés público es el beneficio de todos, y es semejante y equivale al interés general. Satisfacer a la población es uno de los fines del Estado y sustenta, la existencia de sus órganos jerárquicamente ordenados, los que asumen la observancia de dichos objetivos, respetando, la justa, oportuna y eficaz atención a la sociedad. Según el ilustre tribunal, el interés público es tan esencial que el Estado lo valida y lo incluye entre los fines que debe procurar de manera estable y permanente.

En consecuencia, el interés público es al mismo tiempo génesis de la organización gubernamental y concepto legal. Opera como una oferta ético-política fundamental para informar todos los esfuerzos del Gobierno y un juicio que posibilita definir en cual coyuntura el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo. Sin embargo, pese a estar considerado como concepto jurídico, el interés público no tiene la calidad de bien jurídico a proteger por el ordenamiento legal.

García (1996), citado por el Tribunal Constitucional (2004), precisa que la administración está en la obligación de sustentar los motivos a favor del interés público, de manera total, sólida y no como una mera aseveración o enunciación etérea. El interés del público se edifica en base a un debido sustento de las decisiones como condición ineludible de la facultad discrecional de la gestión, quedando apartada toda voluntad y capacidad de abuso.

Solís (2017) investigó localmente sobre Odebrecht y la corrupción en tramos de las concesiones interoceánica norte y sur entre los años de 2005 y 2007. Su objetivo fue indagar conexiones y efectos en la relación bilateral entre Brasil y Perú, durante el periodo y las acciones colusorias de Odebrecht y las licitaciones con la IIRSA. Además de encontrar que existe una relación estrecha entre empresarios y burócratas corruptos, propuso aportes para debatir cómo afecta el capital internacional en las democracias liberales.

Vidal (2018) investigó sobre el servicio de transporte público de Lima Metropolitana de 2016. El estudio de enfoque mixto trabajó muestras cualitativas y cuantitativas. Dentro de sus resultados, reportó que es necesario una mejor planificación de la estructura del transporte en beneficio de los usuarios. Su conclusión, pese a ser elementalmente lógica es que esta no se observa regularmente como beneficio de las concesiones de infraestructura.

Guerrero (2019) investigó sobre la concesión de los peajes de la comuna limeña de 2013-2018. Afirmó que la suscripción de estos acuerdos y la deficitaria gestión municipal que se ha desarrollado a partir del inicio de las concesiones, se relacionan y causan agravio al interés público por presencia de actos de corrupción.

### **3. Antecedentes**

Conceptualmente, el peaje es la tarifa que se paga como derecho en obras e infraestructura vial. Por los altos costos de inversión de la infraestructura, lo ordinario es que el peaje recaudado no cubra los costos totales de construcción (carreteras, túneles, canales de navegación o puentes). Cuando son administrados por el estado, normalmente, los fondos recolectados se utilizan para su operación y mantenimiento. En el caso de infraestructura concesionada o tercerizada, la tasa que se cobra por el servicio permite al concesionario, recobrar la inversión privada realizada y cubrir la sostenibilidad del proyecto. Este es un concepto que se debe de revisar con mucho detalle en nuestro país.

El sistema de concesiones, en nuestro país, empezó fácticamente a funcionar con la creación de Cepri, en 1998. Umezawa y Reaño (2013) afirma que estas asociaciones han sido promovidas por el Estado, siguiendo modelos diseñados en países desarrollados, donde sí tuvo éxito. Por ejemplo, el canal de la mancha (1987) en Gran Bretaña ha traído la intensificación de estas asociaciones.

En Perú, el peaje es el pago por el uso de determinada autopista vial y pública. Este cobro se hace en garitas instaladas en algunas vías y fue implementado en 1965, mediante Ley N.º15773. A nivel nacional, los peajes no concesionados administrados por la cartera de Transportes, se rigen de conformidad a la Ley N.º15773, Decreto Legislativo 18694, Decreto Legislativo N.º 676, Decreto Supremo N.º 015-93-TCC y Decreto Supremo N.º 033-2002-MTC. Para peajes concesionados, se rige por los documentos de la concesión que tienen calidad de contratos ley.

Para la colocación de las garitas de recaudación de peajes, en la Red Vial Nacional no concesionada y administrada por el MTC, no existe una norma específica. Físicamente están colocados distanciados entre 80 km. y 300 km. Así se han distribuido en la red vial nacional peruana que administra el MTC. En los tramos concesionados, el mismo criterio técnico, se sigue proponiendo para la ubicación de peajes.

### 3. Resultados

**Figura 1.**

*Unidades de peaje. Red Vial Nacional, Perú.*



Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2013).

Mediante la Ley 24422, se aprobó el Presupuesto del Sector Público de 1986, se dispuso que se transfiriera a los Gobiernos locales provinciales, el peaje y que los ingresos que se obtuvieran, serían de carácter permanente y estarían dirigidos a ejecutar planes de obras públicas y mantenimiento de las vías. (Durand, 2018). Como consecuencia de esta ley, 27 garitas de peaje fueron transferidas a las municipalidades.

La ley 23854 del año 1984 estableció que las municipalidades cobrarían por mejoras, peaje, pontazgo, barcaje y otros similares solo por obras ejecutadas por ellas. Se buscaba evitar que los municipios colocaran peajes y cobraran tarifas en infraestructura ejecutada por el MTC, aspecto que realizan las asociaciones público privadas de peajes.

El órgano encargado de la instalación de garitas de cobro de peajes es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. En las demás vías, lo pueden hacer los municipios, según jurisdicción territorial (Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, 2008).

La ley N.º 27972 establece en su artículo 69 que el peaje que se cobre en obras viales de su competencia constituye una renta municipal. Emape S.A., administró los recursos de ingresos de peajes que ahora cobran los concesionarios desde 1986 hasta el 2013. Su objeto es construir, remodelar, conservar y administrar, vías dentro del ámbito territorial de la Municipalidad de Lima, incluyendo sus accesos y obras anexas. En Lima Metropolitana los peajes están a cargo de dos concesionarios: Línea Amarilla, Lamsac y Vías nuevas de Lima, Rutas de Lima (Invermet, 2019).

**Tabla 1.**

*Composición de las APP de peajes de la Municipalidad Metropolitana de Lima.*

Contratos	Línea amarilla	Ruta de Lima	Totales
Ámbito de concesión	25.0 KM	146.6 KM	139.6 KM
Garitas de cobro de peaje	6.0 UD	12.0 UD	18.0 UD
<b>Obras</b>			
Carreteras existentes	6.0 KM	95.6 KM	111.6 KM
Carreteras nuevas	9.0 KM	19.0 KM	28.0 KM
<b>Plazo</b>			
Concesión	30.0 años	25.0 años	25.0 años
Ampliado	40.0 años	33.0 años	40.0 años
<b>Inversión USD</b>			
Contractual	480.0 MM	490.0	970 MM

Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima (2013).

Línea Amarilla, con un total de 25 km. de ámbito de concesión, incluye: a) Vía Evitamiento con 16 km. (vía existente desde 1985), b) construcción de autopista av. Morales Duárez con 9 km. que incluye viaducto deprimido de 1.6 km. bajo el río Rímac, y c) intercambios viales y obras menores. Es decir, no se contempla, la construcción de vía alterna sin pago de peaje.

Vías Nuevas de Lima, con un total de 114.6 km de ámbito de concesión, incluye a) carretera Ramiro Prialé con 29 km donde ya existían 10 km. construidos, b) carretera Panamericana Sur, vía existente de 54.1 km., c) carretera Panamericana Norte, vía existente de 31,5 km. y d) intercambios viales y obras menores. No contempla la construcción de vía alterna sin pago de peaje.

Al momento de suscribir los contratos de concesión, de los 139.6 km. del ámbito de competencia de ambas concesiones, solo se construirían 28 km. Los 111.6 kilómetros restantes ya estaban construidos por el MTC.

**Figura 2.**

*Casetas de cobros de peajes, concesión Línea Amarilla. Lima Metropolitana.*



Fuente: El Comercio (2018).

El 12 de noviembre del 2009, la empresa Línea Amarilla SAC suscribe contrato y, a partir del 5 de octubre del 2013, inicia la cobranza del peaje, de la Vía Evitamiento. Asimismo, la empresa Rutas de Lima SAC suscribió contrato el 9 de enero del 2013, iniciando la cobranza del peaje a partir del 10 de febrero del 2013, en Chillón, Chillón Espejo, Huaylas, Villa, Conchán, San Pedro, Acceso San Pedro, Arica, Acceso Arica, Quebrada Seca, Punta Negra, Acceso Punta Negra.

#### **4. Metodología**

El tipo de investigación es exploratoria. Metodología cualitativa, orientada a decisiones. El método es el inductivo, estudio de caso, extrayendo conclusiones a partir de la observación sistemática de la realidad, holística. Escenario de estudio: se realizó en Lima Metropolitana. Análisis documental: desde el 2009 al 2019 sobre la concesión de peajes. Caracterización de sujetos: las asociaciones público privadas, celebradas por la municipalidad metropolitana de Lima con Línea Amarilla SAC, LAMSAC y Rutas de Lima SAC.

El procedimiento metodológico de compilación de datos en su estado natural, la recolección de datos son descripciones detalladas de sucesos, eventos, personas, acciones observadas y sus expresiones (Patton, 1980). Para ello, se utilizó análisis documental, y bibliográfico. Los datos, no se manipulan ni se provocan (Corbbeta, 2003).

Los peajes, fueron analizados a través de tres categorías: contratos de concesión de peajes (C), recaudación de peajes (R) y concesión de las vías de peajes (CVP). El interés público, a través del perjuicio y el agravio, y los datos, se analizaron mediante la triangulación donde se relaciona los datos obtenidos con teorías, análisis documental e interpretación de los investigadores, y se utilizó la observación cualitativa, examen documental y bibliográfico. Se dieron datos en forma de notas y esquemas, extrayendo su significado sin reducirse a números ni analizarse estadísticamente (Sampieri, 2006). Sin embargo, las recaudaciones de peaje, los costos de mantenimiento de vías y los precios de las obras, constituyen un soporte cuantitativo de la investigación se aproximaron en base a documentos oficiales.

La recolección de los datos se inició el 2009. La información se recogió mediante solicitudes de información pública al amparo de la ley 27806, entre otras instituciones como los tres poderes del estado, el Ministerio Público, el gobierno local, los órganos de control e instituciones internacionales. Asimismo, la información fue recopilada a lo largo de 10 años, iniciando con la evolución de las tarifas, la afectación a la recaudación del concedente y los actos de corrupción

que precedieron a estas contrataciones y se evidenciaron con el mayor escándalo internacional del siglo (el caso Lava Jato). Además, con participación relevante de colectivos ciudadanos como el Colegio de Arquitectos del Perú, Regional Lima, Asociación de padres de familia Huascarán, población de Puente Piedra Ancón y Santa Rosa, Asociación No más Peajes y otros grupos de ciudadanos, afectados por los contratos de concesión, colectivos, periodistas, etc.

## 5. Resultados

La entrega en concesión de las carreteras de peajes de la capital peruana, no constituyen mega obras para la provisión de obras de infraestructura importantes. Por el contrario, tienen como objeto principal el mantenimiento de vías y la construcción de obras menores. Sin embargo, todo el esfuerzo de los concesionarios, está dirigido a las 6 garitas de cobro de peajes en la Línea Amarilla y 12 garitas de cobro de peajes en las nuevas vías de Lima (Invermet, 2018). El costo beneficio de estos contratos es absolutamente desfavorable a la ciudad y agravia el interés público.

Línea Amarilla, captó y capta los ingresos de peaje por la Vía de Evitamiento, vía ya existente a la firma del contrato (Invermet, 2019). Cuando el concesionario asume la cobranza de los peajes, la inversión realizada solo llegó alrededor del 28.23% de lo contractualmente comprometido. Fácticamente, se trata de un cofinanciamiento en el cual el concedente aporta los peajes, el 71.77% de los recursos.

Nuevas Vías de Lima capta, a partir del 10 de febrero del 2013, los ingresos por peaje de tres vías existentes en un 85.5%, a la suscripción del contrato (Invermet, 2019), a partir del mes siguiente de suscribirlo. En el presente caso, estamos ante un cofinanciamiento, en el cual el concesionario solo aportaría el 1%, del monto contractual de inversión comprometida. Así, la comuna aporta el 99% de los recursos de los peajes.

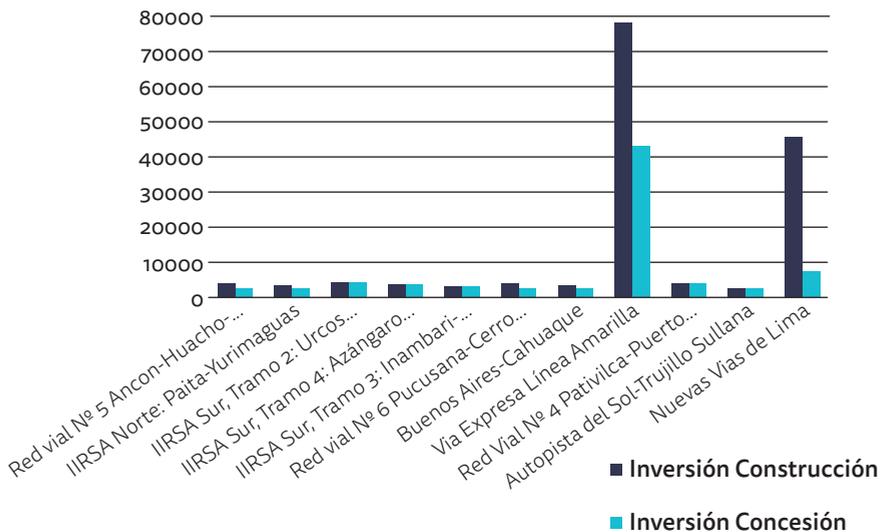
Estas concesiones, otorgadas por la administración municipal, de acuerdo a informes de Contraloría General de la República (2017-2019), se diseñaron con datos falsos. Esta situación perjudicó durante 10 años y perjudicará, por lo menos, el desempeño municipal durante los próximos 25 años. Los peajes de la capital están en el foco mediático por actos de corrupción. Existen 48 funcionarios municipales involucrados, unos que han recibido sobornos, otros que se encuentran en prisión por sentencias judiciales con prisión preventiva e impedimento de salida del país. Esto evidencia el objeto ilícito de los acuerdos.

A partir de una evaluación comparativa de las concesiones de infraestructura otorgadas por el sector Transportes y Comunicaciones, hasta el año 2015, e igualando las condiciones técnicas de los contratos para compararlos por costo kilómetro de carretera, apreciamos que, en la práctica, la inversión por kilómetro de concesión Línea Amarilla, es 17 veces más alta que la concesión más pequeña del Perú (Red Vial 5) y 7 veces más cara que la concesión más grande que existe (IIRSA Sur, tramo 2). Algo similar, ocurre con Vías Nuevas de Lima. Las concesiones del MTC fueron otorgadas cuatro años antes del otorgamiento de las estudiadas, lo que debió ser un referente para la negociación de las últimas. Esto permite inferir razonablemente que, en los precios de las obras que sustentan sus montos contractuales de inversión, existe un notorio sobre precio.

En las siguientes figuras se puede apreciar la enorme desproporción entre estas dos concesiones y las que el MTC ha contratado en el territorio nacional. Se trata de dos contratos que tienen la menor cantidad de obras a ejecutar y la mayor inversión contractual.

**Figura 3.**

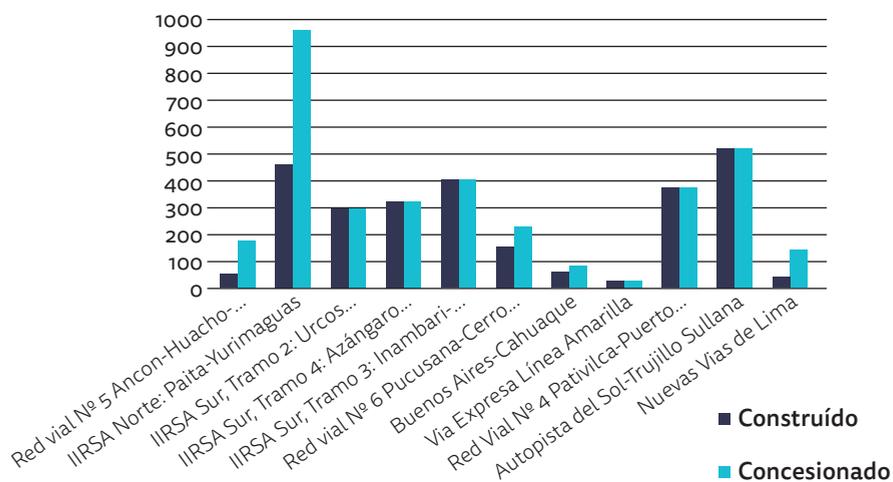
*Concesiones de peaje en el Perú. Costo por kilómetro de inversión y construcción.*



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 4.**

Envergadura de concesiones viales en el Perú. Montos de inversión y construcción.



Fuente: Elaboración propia.

sustento factico, técnico, ni financiero, por evidenciar enormes diferencias, con todas las concesiones de infraestructura que se han contratado en el país. La recaudación total de los contratos de concesión de peajes según GPIIP, será de 34 168.0 millones de soles. La retribución total de ambos contratos a la comuna será de 1879.2 millones de soles y el beneficio bruto de los concesionarios sería de 29 061.4 millones de soles, representando un grave perjuicio para la comuna.

**Figura 5.**  
Concesión Vías Nuevas de Lima.



Fuente: GPII (2019); Municipalidad Metropolitana de Lima (2019).

**Figura 6.**  
Concesión Línea Amarilla.



Fuente: GPII (2019); Municipalidad Metropolitana de Lima (2019).

Esta información, no es de conocimiento público. La MML, no se ha transparentado ante la ciudadanía, el detalle de la situación real de ambas contrataciones.

El análisis de los estados financieros auditados de los concesionarios (2013- 2018) y una proyección está sustentada en las recaudaciones reales efectuadas durante ese período. Ello nos arroja que el ingreso real por cobro de peajes durante el período contractual de ambos contratos sería 5 veces superior a lo calculado por la comuna, ascendería a 175,718 millones de soles, lo que incrementa considerablemente los beneficios de los concesionarios, calculados por la comuna (de 29 061.4 millones de soles, a 170 621.1 millones de soles). Además, tratándose de tarifas pagadas diariamente por los vecinos de Lima, constituye un agravio al vecino limeño en particular y al interés público, en general.

**Tabla 2.**

*Resumen de costo beneficio en millones de soles, concesiones de peaje de Lima Metropolitana.*

Concepto	Según MML	Según EEFFAA
Recaudación de peajes	34 168.0	175 718.0
Costos de obra y financiamiento	3227.4	3227.4
Retribución al concedente	1879.2	9664.5
<b>Beneficio de los concesionarios</b>	<b>9061,4</b>	<b>162 826.1</b>

Fuente: Elaboración propia.

Analizando la disposición de efectivo de las empresas concesionarias, estas han manejado en el período 2013-2018, la suma de 13 839.9 millones de soles, cifra absolutamente desproporcionada, a los resultados de los contratos. Han transcurrido, apenas, 16 años de contratos que duran 40 y 33 años, respectivamente, pues los contratos culminan el año 2049.

**Tabla 3.**

*Disposición de efectivo en soles de concesionarios.*

Concepto	Rutas de Lima	Lima expresa
Financiamiento de bonos	1458 878 000	1677 000 000
Cobranza de peajes	1650 000 000	1550 000 000
Venta de acciones de sociedades concesionarias	1429 000 000	6075 000 000
<b>Disposición de efectivo en soles</b>	<b>4537 878 000</b>	<b>9302 000 000</b>

Fuente: Elaboración propia.

Con estos contratos, se concesionó el eje de vialidad principal de la ciudad. El propósito de estas contrataciones es solucionar el problema de tráfico vehicular y el mantenimiento de las vías concesionadas de toda la ciudad por 30 y 40 años. Este propósito no se logró, ha fracasado.

## 6. Discusión

Del análisis de los contratos del sistema de peajes de nuestra ciudad, no se aprecia una previa evaluación adecuada del equilibrio económico financiero de los mismos. Por ello, no se justificaba entregar la infraestructura vial existente que representaba la fuente de ingresos municipal. Los funcionarios públicos, autores de los contratos, simularon condiciones que no existían para sustentar una falsa necesidad.

El sistema de peajes de Lima Metropolitana no beneficia al ciudadano. No cubre las necesidades del usuario es un sistema que debe de ser modificado, iniciando con la anulación de los contratos de la capital peruana.

La Contraloría General de la República ha encontrado situaciones de responsabilidad civil y penal en 48 personas que participan en estos contratos y, además, existen personas detenidas en penales. Por este motivo, las empresas concesionarias han sido incluidas como terceros civilmente responsables en los procesos judiciales.

Las tarifas de peaje, han sido materia de una sentencia judicial porque son ilegales. La comuna recibe una mínima parte (casi insignificante, 5.5%) de las cobranzas que realizan los concesionarios por el uso de obras realizadas en un 90% con fondos públicos. Dejar de recaudar el peaje no tendría efecto económico significativo para la ciudad. Se debe de suspender el cobro de peaje en ambos contratos de concesión hasta obtener la nulidad definitiva de los contratos. Al respecto, no se debe de permitir que el vecino de Lima siga pagando tarifas de peaje ilegítimas e ilegales que solo benefician a los concesionarios.

**Figura 7.**

*Recursos directamente recaudados e ingresos por peajes.*



Fuente: Elaboración propia

Los contratos de concesión, según la Contraloría General de la República, han sido elaborados con datos falsos y afectan gravemente la gestión de la comuna de los siguientes 7 períodos de gestión pública municipal.

La recaudación anual de peajes, pese a su evidente sobre estimación y la disconformidad de los usuarios, no ha creado interés en las autoridades por restablecer el equilibrio en las prestaciones de los contratos. En el 2014, se recaudó más de USD 110 millones de dólares. Hoy se recauda más de USD 200 millones de dólares, anuales.

**Figura 8.**

*Congestión vehicular. Carretera Panamericana Norte. Lima, Perú.*



Fuente: Fotografía propia

A pesar de lo mencionado, la ciudad ha sido gravemente afectada por la concesión de sus principales vías concesionadas. El Tom Tom Traffic Index 2018 (Tom Traffic Index, 2019), señala a Lima como la tercera ciudad con el peor tráfico en el mundo, con un nivel de congestión vehicular del 58%. En el año 2017, Lima ocupaba el noveno lugar con el 50% de congestión, habiéndose incrementado el porcentaje de congestión vehicular en 8% en ese periodo.

**Tabla 4.**

*Top 5. TomTom Traffic Index 2018.*

Nº	Ciudad	Porcentaje
01	<b>Mumbai</b> "India"	65%
02	<b>Bogotá</b> "Colombia"	63%
03	<b>Lima</b> "Perú"	58%
04	<b>New Delhi</b> "India"	58%
05	<b>Moscow</b> "Russia"	56%

Fuente: Tom Traffic Index (2018).

## 7. Conclusiones

Los contratos materia de estudio, pese a que disponen de los ingresos de peajes, los cuales son recursos públicos, no contaron con la certificación exigida, por la ley N.º 27293. Ello hubiese permitido la optimización del uso de esos recursos. Han causado a la comunayal vecino de Lima, un incuantificable perjuicio, desde el punto de vista material, moral, ético, urbano sostenible y medio ambiental. Oculto tras un ofrecimiento del servicio de mantenimiento de 139.6 km de vías y construcción de obras menores, concretan un fin ilícito que afecta el interés público. Se debe de incluir expresamente en la normatividad peruana el concepto de interés público como obligación del Estado (bien jurídico). Pese a que su satisfacción ha sido interpretada como una obligación de la administración pública por el Tribunal Constitucional, se han firmado estos contratos con una simple versión o informe abstracto del interés público.

La razón principal para la concesión de esta infraestructura vial fue la falta de recursos del concedente para asumir el gasto en las nuevas obras concesionadas. La recaudación de los contratos del estudio a la fecha es de 3200 millones de soles de peajes. Los concesionarios, según el concedente, recibirán hasta la culminación de sus contratos la suma de 34168 millones de soles. Con ese dinero, se podría haber construido dentro de la capital, una hidroeléctrica o un aeropuerto u otro tramo importante del metro de Lima. Por consiguiente, para suscribir los contratos, se simuló una necesidad de financiamiento, no real. Un cobro de tal naturaleza, crea un desequilibrio económico financiero, con las prestaciones a recibir, muy grave y un daño para el usuario, ya que las autoridades no están atendiendo, afectando el interés público. Los entes públicos incluidos en el ámbito de la ley N.º 27293 no lo advirtieron.

Ceder a los concesionarios de las principales vías de la ciudad de Lima, no incorporará hasta el año 2049 ningún aporte para la ciudad. Debido al abandono de un diseño en estas vías, no hay eficacia y no se han reducido costos, no se ha suscitado el bienestar, no se fomenta la inclusión social ni se da ayuda financiera. No se han mejorado los niveles de servicio. Los servicios públicos han caído en calidad, confianza y se ha aumentado el tiempo de traslado. Esto no alivió la presión pública, ni se ha creado área pública para nuevas obras. Los métodos constructivos demoraron mucho más que obras similares. No ha existido limpieza, se publicitó mega obras cuando solo se trata del mantenimiento de vías existentes y pequeñas obras con el plan de acopiar el flujo de peajes pagados por los vecinos, lo que ha afectado el interés público.

## 8. Recomendaciones

Se debe de incluir expresamente el concepto de interés público en la normatividad peruana como obligación del Estado (bien jurídico). Pese a que su satisfacción es un deber de la gestión, en el caso estudiado se han suscrito estos contratos con una mera afirmación o invocación abstracta del interés público. Se trata de una simulación cuya práctica debe de erradicarse.

Los contratos Línea Amarilla y Vías Nuevas de Lima deben de restablecer su equilibrio económico financiero o ser anulados por la comuna de Lima a la brevedad. Habiendo culminado la inversión en obras de los concesionarios, se deben mantener vigente la recaudación de peajes porque representaría una pérdida de USD 200 millones de dólares anuales hasta el año 2049.

Se debe de modificar la normativa de concesiones, prohibiendo adendas, pues si el concesionario elabora el proyecto, los adicionales al proyecto son su responsabilidad, se incrementan las sanciones estrictas e inmediatas por sobrepagos, plazos de ejecución de obras antitécnicos, obligando a que la cobranza de las tarifas del servicio, se inicie cuando se entreguen las obras nuevas construidas. La infraestructura ya construida se incluye en contratos de concesión, la cual debe de ser reconocida monetariamente en el diseño del contrato como parte aportada por el concedente.

Es necesario implementar el Plan de Ordenamiento Territorial de Lima (POT) al año 2050 y ponerlo en práctica de inmediato. Al incluirse un inventario integral de infraestructura, se le asignaría un valor monetario a cada activo que permita establecer un real equilibrio económico financiero en los acuerdos, en los que se ofrece el patrimonio estatal, como parte de la negociación de contratos a suscribir.

Asimismo, se debe expedir la normativa correspondiente que permita al órgano contralor, iniciar el proceso de Auditoría Forense Gubernamental (AFG) como un modelo de control del seguimiento de mega contratos, estableciendo un registro de sus modelos de equilibrio económico financiero. En base a esa data, restablecerlo en los casos de existir desequilibrio.

Por último, se debe instaurar el Comparador Público de Precios, CPP y el Registro de Resultado Concreto, RRC (costo beneficio) de cada proyecto de inversión pública. Se debe elaborar una base de datos pública de esos resultados.

## 9. Referencias bibliográficas

Bartra, S. (2018). *Comisión especial multipartidaria encargada de investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas que hubieran recibido funcionarios públicos de los diferentes niveles de Gobierno, en relación a las concesiones, obras y proyectos, que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contratación con el Estado peruano*. Congreso de la República del Perú.

Caracol Radio. (22 de julio de 2019). Ordenan disolver la sociedad Ruta del Sol 2, vinculada al caso Odebrecht. *Caracol Radio*. [https://caracol.com.co/radio/2019/07/22/nacional/1563801409\\_672180.html](https://caracol.com.co/radio/2019/07/22/nacional/1563801409_672180.html).

Centro Internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones. Washington, D.C. (2013). *Caso CIADI N.º ARB/10/2. Laudo Final*. [https://media.wix.com/ugd/8392c4\\_51ac48c217d34490a58ce6752b77f409.pdf](https://media.wix.com/ugd/8392c4_51ac48c217d34490a58ce6752b77f409.pdf).

Correa, J. (2006). Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y el derecho. *Revista Española de Control Externo*, 8(4), 135-161.

Covarrubias, I. (2015). El interés como convergencia entre la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la vida privada. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 44, 267-306, [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512015000100008xc](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512015000100008xc).

Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. (2008). *Criterios para la determinación de peajes viales y sus tarifas en Perú, Chile, Colombia y España*. Legislatura 2018-2019 N.º7. Congreso de la República.

Feregrino, B. (2017). *Diccionario de términos fiscales 2017: ISR, CFF, IVA y otras*. ISEF empresa líder.

Guerrero, M. (2019). *Contratos de asociación público privado de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la unicidad metropolitana de Lima, 2013-2018*. (Tesis de maestría). Universidad Cesar Vallejo, Lima- Perú.

Huerta, C. (2005). *El concepto del interés público y su función en materia de seguridad nacional*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Mendiola, A., Alvarado, F., Chocano, Z., Cotrado, A., García, L. y Aguirre, C. (2011). Factores críticos de éxitos en concesiones viales en el Perú.ESAN

Muñoz, J. (15 de mayo de 2019). Peajes de Lima: concesionarios responden sobre evaluación de contratos. *El Comercio*.

Muñoz, J. (2018). Los peajes urbanos como factor determinante de sostenibilidad y competitividad en el transporte urbano: un estudio aplicado a Madrid. *Eure*, 131

OCDE (2015). *Marco de Acción para la inversión. Mejores políticas para una vida mejor*. OCDE.

OCDE (2017). *Perspectivas económicas de América Latina 2017 Juventud, competencias y emprendimiento*. OCDE.

Perú21 (24 de febrero de 2017). Todo lo que debes de saber sobre peajes a propósito de los últimos incidentes ocurridos con la instalación de garitas en algunos puntos de Lima, como Puente Piedra y la Molina. *Perú21*. <https://peru21.pe/lima/debes-peajes-67100-noticia/>.

Sampieri, R. (2006). *Metodología de la investigación*. 4.<sup>a</sup> ed. McGraw-Hill.

Sandoval, I. (2015). *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*. Universidad Autónoma de México.

Sandoval, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Rev. Mex. Social* 78 (1), 119-152.

Sandoval, I. (2016). Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas. *Gestión y Política Pública*, 25, (2), 365-413.

Solís, A. (2017). *Odebrecht y la Ilrsa Norte y Sur: un caso de corrupción y su influencia en las relaciones bilaterales con Perú en infraestructura durante los años 2005- 2007*. [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

TomTom Traffic Index (2019). *Lima la tercera ciudad más congestionada del mundo*. TomTom. [https://www.tomtom.com/en\\_gb/traffic-index/ranking](https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking).

Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *El interés público*. Expediente N.º 0090-2004-AA/TC, LIMA, Juan Carlos Callegari Herazo.

Umezawa, A. y Reaño, M. (2013). *Evolución de las Asociaciones Público Privadas APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias*. Círculo de Derecho Administrativo.

## **Análisis situacional del bofedal de origen glaciar en la quebrada de Santa Cruz, Ancash. Una mirada desde el Inaigem Huaraz**

Julio Víctor Ocaña Vidal<sup>1</sup>  
Santiago Aquiles Gallarday Morales<sup>2</sup>  
Carmen Santos Jiménez<sup>3</sup>

### **RESUMEN**

La investigación acerca del origen glaciar de los bofedales en la quebrada de Santa Cruz, región Ancash – Perú, tuvo como finalidad analizar las condiciones situacionales, a partir de estudios de Inaigem Huaraz, considerando los criterios de ubicación estratégica, el paisaje representativo de los bofedales con sus componentes, la ubicación en la Quebrada de Santa Cruz, ubicada debajo de cuatro nevados glaciares: Quitaraju, Rinrijirca, Taulliraju y Artesonraju. El aumento de temperatura en el planeta, que superó en los últimos años un grado de los estándares propuestos por la Organización Meteorológica Mundial (OMM), evidenció desglaciaciones o reducción de glaciares mundialmente, situación nada ajena al Perú con el deterioro permanente de la Cordillera de los Andes, ocasionando huaycos, avalanchas, aludes y aluviones. El diseño fue mixto, cuantitativo - descriptivo y cualitativo – hermenéutico, sustentado en la descripción de características de los componentes, actores, paisaje y percepciones. Se concluye que los bofedales de origen glaciar son reservorios importantes de agua y equilibran el ecosistema, estando en riesgo de contaminación de minerales, ante la posible erosión lateral o ser sepultado, y la poca diversidad florística en la zona de Santa Cruz, en relación a su entorno. Hay también peligro de extinción de algunas especies de la fauna.

**Palabras clave:** Bofedal de origen glaciar, reservorios naturales de agua, bofedales como equilibrio del ecosistema.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1563-0235>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0452-5862>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1294-0641>

## 1. Introducción

El cambio climático por el que atraviesa el planeta, de manera progresiva y sostenible en las últimas décadas, se ha convertido en un verdadero problema que preocupa en grado diferente a ciudadanos del mundo, sea cual sea su condición social, económica o académica; sin embargo, existen diferentes posiciones o modos de ver y explicar tal fenómeno que van desde posturas optimistas a partir de explicaciones que consideran como normales e históricos las alteraciones del planeta, hasta posiciones moderadas que, si bien no niegan el acelerado proceso del cambio climático y por ende las implicancias negativas en el planeta, confían que con mayor y mejor educación y conciencia ecológica podría revertirse el problema. Dichos argumentos se sustentan en la confianza que se tiene del cambio consiente que la humanidad debe dar para encontrar buenos resultados ante tal fenómeno. No obstante, con justa razón las corrientes pesimistas ven detrás de este calentamiento global la ineludible tragedia humana debido a la irreversible situación por el desbocado apetito de destrucción del ser humano, no solamente de la naturaleza sino de la sociedad misma.

El aumento de temperatura en el planeta que en los últimos años alcanzó superar un grado de los estándares propuestos, de acuerdo con información de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), se evidencia en múltiples hechos como la desglaciación o reducción de glaciares en todas partes del mundo, no siendo ajena la situación al Perú, que viene sufriendo tal embate en el deterioro permanente de la Cordillera de los Andes, ocasionando huaycos, avalanchas, aludes y aluviones. De todos estos fenómenos en los glaciares tropicales del mundo, lo más preocupante son las avalanchas continuas producidas en espacios de turismo y poblaciones ubicadas bajo los glaciares. En un anuncio realizado por el diario *El Mundo* (2012) se identificaron las avalanchas más mortíferas: Así, se ubican las de Turquía el 18 de enero de 1993, destruyendo cincuenta casas de Uzengili con 56 muertos; en Rusia, el 27 de enero de 1993, con más de 50 muertos, en Osetia del Norte; Francia, los Alpes, cerca de Orres el 23 de enero de 1998, once personas murieron entre ellas adolescentes; el 23 de febrero de 1999, en Austria, murieron 31 personas en la estación de Galtuer, en el Tirol; el 10 de abril de 2010, en Rusia, murieron diez personas; y el 12 de julio de 2012, en Francia, nueve alpinistas murieron y cuatro desaparecieron en el Monte Maldito, en el macizo de Mont-Blanc.

En el Perú, a lo largo de la cordillera de los andes, las avalanchas, cubren significativas áreas de los ecosistemas de alta montaña, debajo de los glaciares, quedando estas áreas cubiertas con masas aluviónicas de rocas, tierra, nieve, agua y lo que encuentre a su paso. Esto ocasiona en su mayoría la pérdida de Bofedales alto andinos de cientos de hectáreas, los que prestan servicios ambientales y productivos a la diversidad biológica y poblaciones de estas localidades. Su recuperación natural es muy lenta y pasan muchos años. Esto se suma al desconocimiento de la situación del bofedal de origen glaciar que han sido cubiertos por avalanchas. Por este motivo y otros como la escasa investigación y gestión del conocimiento de glaciares y ecosistemas de montaña, el Ministerio del Ambiente ha creado un Organismo Adscrito denominado Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña – Inaigem, con el objetivo de fomentar y expandir la investigación científica y tecnológica en el ámbito de los glaciares y ecosistemas de montaña, promoviendo su gestión sostenible en beneficio de las poblaciones que viven en o se benefician de dichos ecosistemas.

El Perú es uno de los primeros países andinos en gestionar y contar con la información de base de datos de estos aluviones que se producen a lo largo las cordilleras de origen glaciar, en las zonas tropicales. En ese sentido se hace necesario informarse y analizar sobre el bofedal tapado por la avalancha con la finalidad de investigar y recuperar dichas áreas, y reponer su potencial productivo, así como los servicios ambientales que presta desde la cabecera de cuenca hasta la última área baja de la cuenca que recibe el agua de los glaciares.

Por otro lado, el Inaigem, mediante su oficina de planificación y presupuesto, ha elaborado su Plan Estratégico Institucional – PEI, en donde ha considerado realizar los proyectos de recuperación de los bofedales de 19 cuencas de cordilleras glaciares hasta el 2021 para realizar este trabajo necesita la información base o investigación de esta área de bofedal cubierto por la avalancha. Los estudios de los componentes como el agua, suelo y vegetación que, a su vez, brindan servicios ambientales y productivos a las poblaciones y seres vivientes de la localidad, permitirán establecer técnicas científicas y prácticas para recuperar su potencial productivo y servicios ambientales. Sin embargo, la escasa información técnica y científica producida hasta la fecha es de zonas puntuales y con diferentes objetivos a los de esta investigación, que no permiten emitir un informe de la situación actual del bofedal. Estas investigaciones no han contado con una línea base que permita describir, analizar y evaluar la situación en el alto andino que como la mayoría se encuentran a continuación o debajo de las diferentes cuencas glaciares de la cordillera de los andes. En total, son 19 cuencas glaciares generan decenas de bofedales por cada una de las micro cuencas glaciares.

Actualmente, se conoce a nivel macro la superficie de los humedales alto andinos (HAA) que incluyen bofedales; como en el caso de la cuenca glaciar del Río Santa que es de 29 128.8 ha mapeadas. Los HAA de esta cuenca ocupan un área de 7382.2 ha., que corresponde a la cuarta parte de solo una cuenca de origen glaciar. Estas áreas constantemente son cubiertas por avalanchas de los glaciares, dejándolas fuera de los servicios ambientales que brindan a la cuenca alta y media donde se desarrolla a la vida y las actividades humanas de este ecosistema.

El Ministerio del Ambiente, a través del Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña, necesita conocer, analizar y estudiar estos ecosistemas para dictar normas o protocolos para su conservación, uso y/o recuperación. Para realizar estos estudios se ha identificado como piloto un bofedal ubicado en la Quebrada de Santa Cruz situada en la provincia de Huaylas, distrito de Santa Cruz, al este de la ciudad de Caraz, en el departamento de Ancash, debajo de los glaciares Quitaraju, Rinrijirca, Taulliraju y Artesonraju. De las preguntas podemos deducir que los bofedales están formados principalmente por tres componentes: el agua, suelo y la vegetación, partes principales del sistema natural. Cada uno de ellos presenta composiciones químicas, físicas y funciones ecológicas que no son conocidas en su totalidad y no han sido analizadas, generándose así tres problemas específicos: (a) no se conoce la situación de las aguas superficiales en el bofedal de la quebrada de Santa Cruz, (b) no se conoce la situación de los suelos en el bofedal de la quebrada de Santa Cruz y (c) no se conoce la situación de la vegetación en el bofedal de la Quebrada de Santa Cruz.

Los bofedales se localizan en el paisaje andino, siendo esta una zona donde la agricultura se hace imposible. Su límite inferior se encuentra entre los 3800 o 4000 m.s.n.m., en el centro y sur del Perú y de 3000 m.s.n.m. en el norte. Las comunidades vegetales que habitan esta provincia tienen hojas muy angostas, como es el caso de las gramíneas rígidas; también se encuentran las plantas que forman cojines o rosetas. Su clima presenta temperaturas bajas, las precipitaciones son variables, siendo mayores en el verano (Mostacero *et al.*, 1996). Según Flores (2014) en la región andina se encuentra la Cordillera de los Andes presentando una configuración heterogénea con cumbres nevadas, profundos cañones, estrechos valles interandinos y amplias mesetas o altiplanicie en donde las comunidades tienen la propiedad y realizan la explotación de estas tierras. En las zonas altas sobre los 3500 m.s.n.m., existen grandes extensiones de pastos naturales: las praderas alto andinas. En esta zona también existen comunidades de turberas de *Distichia sp.* "oconales", con vegetación siempre verde y donde desarrollan plantas del género *Distichia sp.*, acompañada por plantas de los géneros *Carex sp.*, *Plantago sp.*, *Werneria sp.*, *Alchemilla sp.* y otros. También se encuentran las comunidades de *Polylepis sp.*, constituyendo los bosques de quenuales (Mostacero y cols., 1996).

Como se puede ver, en esta zona andina predominan los pastos formando comunidades de pajonales que están constituidas por asociaciones de gramíneas que crecen formando manojos y es la comunidad preponderante de la Provincia Alto andina. Las gramíneas corresponden en su mayoría a los géneros *Calamagrostis sp*, *Festuca sp* y *Stipa sp*, asociadas a estas se pueden encontrar plantas de las familias de leguminosas, rosáceas, ciperáceas, juncáceas y otras (Flórez, 2005; Mostacero y Cols, 1996).

En la actualidad, la vegetación de esta zona se encuentra amenazada por actividades antropogénicas, puesto que las comunidades campesinas, generalmente en extrema pobreza, hacen uso de los pastos naturales (Huerta 2002) para alimentar a su ganado. Este pastoreo no se lleva a cabo de manera adecuada. Según Alegría (2013) es un sobrepastoreo que causa cambios en la composición botánica de los pastizales, los cuales pueden ser reversibles a través de procesos sucesionales cuando se excluye o se reduce el pastoreo. Para Vega y Torres (2013), el sobrepastoreo conlleva a la pérdida de cobertura vegetal de los pastos, reflejándose en la disminución de su capacidad de regeneración y disminuyendo la capacidad de protección de los suelos, trayendo como consecuencia la disminución de especies consumidas por el ganado y, consecuentemente, el incremento de las especies que no son consumidas por el ganado.

También, el cambio climático afectará a futuro la composición florística, incrementando o disminuyendo su población. Cuesta y Becerra (2012) consideran que los países de la Comunidad Andina son vulnerables al cambio climático por las alteraciones de la elevación de la temperatura a lo largo de los gradientes altitudinales y sus impactos sobre ecosistemas naturales que hoy son determinantes en la provisión de servicios como el agua y el almacenamiento de carbono. Se debe tener en cuenta que existen especies como *Alchemilla pinnata* que podrían ser utilizadas como un indicador biológico. Según Salvador (2002) es una especie muy apetecida por el ganado ovino, pero poco deseable por el ganado vacuno. Asimismo, Hurtado (1999) la considera como una especie invasora. Según Ramos (2011), se desarrolla vigorosamente bofedales en los alto andinos en asociación con especies herbáceas. También, se puede considerar a *Plantago sericeae* como un pasto que es consumido por el ganado ovino (Alegría 2013).

Este problema generó una línea base de flora y vegetación de tres parcelas que se ubican en la zona alto andina. Esto ayudará a asumir decisiones en medidas de monitoreo que ayudarán a visualizar los cambios generados en el tiempo.

Existen indicadores para el análisis del agua que se cuenta del suelo y la vegetación. Para ello, se han utilizado los estándares para la calidad de agua y los límites máximos permisibles, determinados por el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura. Se ha recogido el índice de alcalinidad y/o acidez del agua medido por el pH, así como la conductividad eléctrica – CE y oxígeno disuelto – OD. Adicionalmente, se han analizado en el laboratorio los límites máximos permisibles – LMP, los que también se ha medido en la presencia de metales disueltos en el agua como hierro, cadmio, plomo, magnesio entre otros. Para tener un mejor concepto y percepción, ponemos un ejemplo del informe de ensayo de los análisis del laboratorio del agua, proveniente de la Quebrada de Santa Cruz. De igual manera, para el análisis del suelo la selección de los indicadores está en función de la naturaleza de la función del suelo bajo consideración de estudio. Estos atributos del suelo pueden ser clasificados en tres grandes grupos: Indicadores físicos, químicos o biológicos, muchos son permanentes en el tiempo (parámetros inherentes). En contraste a los atributos biológicos y otros atributos físicos son dinámicos y excepcionalmente sensibles a cambios en las condiciones del suelo y a sus prácticas de manejo (parámetros dinámicos) (De la Rosa & Sobral 2007).

La selección de atributos indicadores del suelo deberá estar basados en: i) uso de la tierra; (ii) función del suelo; (iii) confiabilidad de la medición; (iv) variabilidad espacial y temporal; (v) sensibilidad a los cambios de los manejos del suelo; (vi) comparabilidad en los sistemas de monitoreo y (vii) destreza requerida para el uso e interpretación (Nortcliff, 2002). Los atributos podrían ser utilizados como indicadores de la situación de los suelos del bofedal (USDA, 2006).

**Tabla 1.**

*Atributos podrían ser usados como indicadores.*

Atributos físicos	Atributos químicos	Atributos biológicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clase textural</li> <li>• Pedregosidad del perfil</li> <li>• Estructura del suelo</li> <li>• Densidad aparente</li> <li>• Porosidad</li> <li>• Fortaleza y estabilidad de agregados</li> <li>• Compactación</li> <li>• Drenaje</li> <li>• Retención de agua</li> <li>• Infiltración</li> <li>• Conductividad hidráulica</li> <li>• Profundidad del horizonte superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Color</li> <li>• Capacidad de intercambio catiónico</li> <li>• Nutrientes de plantas</li> <li>• Elementos tóxicos</li> <li>• Reacción (pH)</li> <li>• Contenido de carbonatos</li> <li>• Salinidad</li> <li>• Saturación de sodio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenido de materia orgánica</li> <li>• Población de organismos</li> <li>• Fracciones de la materia orgánica</li> <li>• Biomasa microbiana</li> <li>• Tasa de respiración</li> <li>• Asociaciones micorríticas</li> <li>• Comunidades de nematodos</li> <li>• Actividad enzimática</li> <li>• Perfiles de ácidos grasos</li> <li>• Biodisponibilidad de contaminantes</li> </ul>

Nota: Adaptado de USDA (2006). Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2.**

*Indicadores de calidad del suelo, procesos que impactan.*

Indicadores	Procesos afectados
Materia orgánica	 <p>Ciclo de los nutrientes, retención de agua y pesticidas, estructura del suelo.</p> <p>Escorrentía y lixiviación potencial, eficiencia del uso del agua por las plantas, potencial de erosión.</p> <p>Estructura del suelo, resistencia a la erosión, emergencia del cultivo, infiltración.</p> <p>Disponibilidad de nutrientes, absorción y movilidad de pesticidas.</p> <p>Actividad biológica, ciclo de nutrientes, capacidad para degradar pesticidas.</p> <p>Disponibilidad para los cultivos, potencial de lixiviación, tasa de mineralización e inmovilización.</p> <p>Penetración de raíces de las plantas, espacio poroso lleno de agua y aire, actividad biológica.</p> <p>Volumen de enraizamiento para la producción del cultivo, disponibilidad de agua y nutrientes.</p> <p>Soporte para el crecimiento del cultivo.</p>
Infiltración	
Agregación (estabilidad de agregados)	
pH	
Biomasa microbial	
Formas de N	
Densidad aparente	
Profundidad de la capa superficial	
Disponibilidad de nutrientes	

Nota: Adaptado de Karlen *et al.* (1997). Fuente: Elaboración propia.

Las consideraciones para el análisis de la vegetación están relacionadas a la abundancia y densidad, ya que se refiere al número de individuos presentes. Generalmente, la abundancia se relaciona a una estimación del número de individuos de cada especie presente, expresada en términos relativos. Así, se habla de especies raras, escasas, frecuentes, abundantes, etc. La densidad da una idea de la distancia media entre individuos de la especie y, para hallar su valor, es necesario contar el número de individuos existentes por unidad de superficie definida. Índice de valor de importancia (IVI): el índice de valor de importancia define cuáles de las especies presentes contribuyen en el carácter y estructura de un ecosistema; y la composición florística: la lista de especies presentes en la comunidad vegetal que se estudia suele elaborarse, en la práctica, mediante listas florísticas en parcelas de muestreo.

El nivel de detalle dependerá de cada tipo de estudio. Es decir, en algunos casos solo interesará una categoría taxonómica determinada. Si se pretende la definición florística de unidades de vegetación, es necesario no olvidar ninguna especie y llegar incluso a diferenciar las subespecies y variedades. Con la dinámica sucesional, los ecosistemas tienden a cambiar a través del tiempo; además, puede ser de manera natural donde puede existir reemplazo o sustitución de especies de un ecosistema, modificando su composición y estructura florística. Es importante señalar que, en la actualidad, se están realizando variados factores que influyen en la aparición y desaparición de especies, entre los que tenemos la actividad antropogénicas y el cambio climático.

## 2. Metodología

El estudio fue de campo con la información y aplicada respecto al uso de herramientas técnico científicas de investigación para tomar la información a partir de un protocolo de intervención para aproximarse a los bofedales. Dichas herramientas técnico científicas permitieron la medición de componentes que ayudaron a evaluar su composición. El diseño seleccionado apropiadamente es el no experimental transversal, debido a que el conocimiento del bofedal será mediante las mediciones, descripciones, análisis y evaluaciones, cuya validez tecnológica se basa en los principios científicos tecnológicos que lo originaron.

**Tabla 1.**  
Diseño de investigación mixto.



Nota: Adaptado de Universidad Autónoma de Baja California - Facultad de Medicina y Psicología Li. Psicología (2011). Fuente: Elaboración propia.

En resumen, nuestro diseño de investigación es mixto cuantitativo - descriptivo y cualitativo – hermenéutico, basado principalmente en la descripción de las características de los componentes, actores, paisaje y percepciones; sin llegar a las explicaciones. Según el nivel de la toma de medición, la sistematización, análisis e interpretación de la información es una investigación mixta cuantitativa y cualitativa. El lugar seleccionado para el estudio ha sido en base a la planificación del Inaigem cuyos criterios han sido la ubicación estratégica, el paisaje representativo de los bofedales con sus componentes, la ubicación en la Quebrada de Santa Cruz, debajo de cuatro nevados glaciares Quitaraju, Rinrijirca, Taulliraju y Artesonraju.

Al respecto, Sandoval (2002) define al muestreo como la selección del tipo de situaciones, eventos, actores, lugares, momentos, y temas que serán abordados en primera instancia en la investigación. También conviene decir que, según Álvarez-Gayou (2003), la define como “la teoría y la práctica de la interpretación”, la cual tiene un largo desarrollo histórico.

### 3. Resultados

Los resultados que ponemos a consideración, respecto al estudio de agua, fueron muestras que se obtuvieron en el campo, así como del laboratorio producto de las observaciones, percepciones y experiencias de los expertos que acompañaron in situ la investigación. Los resultados que se muestran respecto a laboratorios están referidos con uno de los elementos que se han determinado identificar, según las normas comprendida para los análisis de las aguas superficiales que establece el Minamy el Minagri - ANA. Se ha encontrado que los glaciares Quitaraju, Rinrijirca, Taulliraju y Artesonraju han entrado a un proceso acelerado de desglaciación, así como los otros glaciares ubicados en la cordillera blanca, fenómeno que está provocando erosión glaciar acelerada del suelo, así como procesos de criofracción que está contribuyendo a la formación de material morrénico. Se ha evidenciado también la presencia de espacios en la periferia del glaciar, que están al descubierto notándose la roca mineral sulfurada (pirita, calcopirita, galena, etc.), que al tomar contacto con el agua y el oxígeno reaccionan formando ácido sulfúrico, disuelve los metales que pueden incorporarse en la biota, alterando la calidad del agua generando daños en la sub cuenca de Santa Cruz.

En la parcela de Santa Cruz, lugar de la zona muestreada, se identificó un evento físico ocasionando que esta parcela fue arrasada y cubierta por un aluvión el año 2012; sin embargo, se está dando el crecimiento de *Pennisetum clandestinum* desde las zonas adyacentes hacia la parte cercada, esto podría deberse a que esta especie es resistente y se adecua fácilmente a diversos ambientes. También se ha notado la aparición de especies como *Eleocharis*, *albibracteata* y *Muehlenbeckia volcanica* en las zonas donde anteriormente no existía vegetación, dándose una sucesión primaria. Así también las principales asociaciones encontradas son Asociación "*Pennisetum*", formada por *Pennisetum clandestinum* en la parcela con *Pennisetum* y la asociación "*Eleocharis*", formada por *Eleocharis albibracteata* en las parcelas con río y en el humedal grande.

Del análisis cuantitativo, identificamos que el agua de los bofedales que se genera en los glaciares es el insumo fundamental para su existencia y son responsables del equilibrio ecosistémico. Sin embargo, estas aguas se encuentra expuesta a ser contaminada por minerales y metales pesados, provocando cambios *cuantitativos* que impactan en los bofedales; sin embargo, las aguas filtradas, cuando salen de los bofedales el porcentaje varía siendo el pH ligeramente neutra, aunque esto varía en la entrada a los bofedales y a la salida de ellos.

Respecto a los suelos de los bofedales encontramos que su principal problema es su masividad, baja porosidad y baja infiltración y conductividad hidráulica. También su riesgo a ser erosionado lateralmente o ser sepultado, presencia de plantas (diversidad, vigor, biomasa), infiltración y drenaje, formación de estructuras, porosidad, densidad aparente, materia orgánica. Evaluar si el suelo está cumpliendo sus funciones es evaluar su calidad inherente, la aptitud para funcionar y que está determinada por sus atributos, resultados de sus factores formadores.

La calidad dinámica es el cambio de aptitud que tiene el suelo para funcionar y puede estar determinado por factores naturales, pero fundamentalmente por el tipo de uso y manejo que recibe. Ello se hace monitoreando un pequeño paquete de atributos del suelo que se denomina indicadores, atributos medibles y sensibles al cambio natural o al uso y manejo dado al suelo. Dependiendo de las características particulares de cada suelo, tendrá ciertos indicadores que son más sensibles al cambio, a los cuales es necesario monitorear con más atención. Los cambios a observarse serán la colonización por plantas, la velocidad de infiltración y la conductividad hidráulica en general, la formación de agregados, la presencia de fauna edáfica, los indicadores de calidad general del suelo. Debido a su gran variabilidad, aun no se han establecido valores o rangos umbrales que pueden ser utilizados como referencia en la evaluación de la calidad de un suelo determinado y el horizonte superficial (horizonte A) tiene la mayor importancia, razón por la cual en este se realizarán las evaluaciones para el monitoreo.

Respecto a la cobertura vegetal de los bofedales, la composición florística de la parcela de Santa Cruz presenta poca diversidad florística, en comparación a su entorno. *Senecio arachnolomus* es una especie considerada en peligro (EN) y solo se encuentra reportada para Ancash y Lima, lo cual podría ser utilizada como indicador. *Gentianella nitida* es una especie en peligro (EN), además de ser una especie endémica y podría ser utilizada como indicador de recuperación. *Polylepis weberbaueri* es la especie más categorizada en estado vulnerable (VU).

*Gynoxys caracensis* y *G. oleifolia* son especies endémicas para Ancash y otros departamentos y se encuentran categorizadas como especies de preocupación menor (LC). *Rumex asetosella* *Werneria nubigena* y *Pennisetum clandestinum* son especies invasoras y podrían ser utilizadas como especies indicadoras de recuperación o no de las parcelas. *Pennisetum clandestinum*, *Eleocharis albibracteata* y *Muehlenbeckia* volcánica son las especies pioneras en la parcela de Santa Cruz.

Por otro lado, encontramos cualitativamente que, en referencia al agua de los bofedales, según todos los expertos, el agua es el componente principal. Lo notan observando los detalles de su presencia, así como su ausencia cuando hay zonas que dejan de funcionar. Cuando falta o escasea el agua, la vegetación se seca y el suelo se endurece. Los expertos han podido percibir en el campo, que el agua desempeña funciones de circulación en el sistema del bofedal sano, indicando que la salud se puede comprobar al mirar la circulación constante de agua, cuando el olor es de tierra húmeda por el agua circulante, a diferencia del agua estancada y de olor fuerte a materia orgánica en descomposición extrema.

El color del agua y la turbidez son indicadores cualitativos que permiten percibir la salud del bofedal. Respecto al suelo encontramos que por la observación de los horizontes de las calicatas y la ausencia de la vegetación, el experto en suelos describe que el bofedal ha sido cubierto por un aluvión; así como describe cual ha sido el recorrido y la zona de donde han sido arrastrados los componentes que se encuentran en los horizontes de la calicata. Para el experto en suelos, el enraizamiento que se observa en la zona es un índice de que hay especies adecuadas para la zona y, a su vez, el suelo mantiene un potencial productivo para ellas (pastos, arbustos y bosques). Se puede tener, en primer orden, una descripción integral de los bofedales estudiados analizando los resultados de las entrevistas. Con los resultados del programa “n vivo”, se puede determinar y analizar la situación de los suelos de los bofedales desde el aspecto cualitativo.

Respecto a la vegetación de los bofedales, la observación del paisaje ha determinado en la concepción de los expertos que este sistema funciona dentro de lo que ahora se llama paisaje alto andino o paisaje que cumplen funciones o servicios ambientales importantes para la disponibilidad de agua en calidad y cantidad para las zonas bajas pobladas. En resultados de las entrevistas se ha determinado que la zona cubierto por el aluvión está recuperándose poco a poco respecto a la cobertura vegetal. En las entrevistas han coincidido los expertos en la vegetación crea un tejido de raíces para funcionar como esponja y detener la fuerza del agua que se acrecienta con las pendientes. También coinciden en que la cobertura vegetal y más la arbórea pueden cumplir como fábricas de agua o captación de agua en las zonas. Los expertos indican que para la situación de la cobertura vegetal de los bofedales no basta con las medidas tomadas usando los protocolos diseñados desde el punto de vista biológico sobre la presencia, cantidad y área cubierta, sino que es necesario describir la calidad de la cobertura que ahora se puede realizar con la observación, grabación, interpolación, extrapolación, interpretación y entrevistas.

## 4. Conclusiones

Los bofedales, se originan de los glaciares, convirtiéndose en reservorios importantes de agua que, a su vez, cumplen un papel fundamental en el proceso de equilibrio de los ecosistemas; sin embargo, están expuestos a contaminación de minerales. La escasez de glaciares genera disminución de agua lo que revierte negativamente en los bofedales, desertificando la zona debido al endurecimiento del suelo, hecho que no permite que la vegetación florezca.

El principal problema que se encuentra en las áreas de que comprenden el bofedale es su masividad, baja porosidad y baja infiltración y conductividad hidráulica. Otros riesgos que se identificaron en la zona es la posible erosión lateral o de ser sepultado, así también se tiene presencia de plantas (diversidad, vigor, biomasa), infiltración y drenaje, formación de estructuras, porosidad, densidad aparente, materia orgánica. El bofedal evidencia que fue cubierto por un aluvión. Felizmente, se observa la existencia de especies favorables para el lugar como potencial productivo para del suelo, (Pastos, arbustos y bosques).

Respecto a la cobertura vegetal de los bofedales, existe poca diversidad florística en la zona de Santa Cruz. En relación a su entorno, hay también peligro de extinción de algunas especies respecto a la fauna. Sin embargo, en el lugar del bofedal, cubierto por un aluvión, se observan procesos de recuperación progresiva de la cobertura vegetal, en el paisaje alto andino o paisaje., los cuales cumplen un rol y servicios ambientales de mucha importancia en la presencia de agua en calidad y cantidad. Por otro lado, la vegetación produce un tejido de raíces funcionando como esponja para acumular y detener la fuerza del agua, ya que esta se acrecienta debido a la presencia de pendientes que se extienden hasta las zonas bajas, con presencia de pobladores.

## 5. Recomendaciones

Para brindar nuevos usos o manejos adecuados a las tierras es necesario comprender su proceso de funcionamiento natural. Para ello, es fundamental y necesario identificar y evaluar su potencialidad, así como la fragilidad presentes en ella. También es necesario garantizar su conservación sostenible de los ecosistemas y, para ello, se hace necesario respetar y cuidar los ciclos de desenvolvimiento de la naturaleza, para lo cual es importante llevar a cabo un monitoreo permanente de los cambios que se presentan en las estaciones durante el año, principalmente abril y marzo, con la participación de científicos e investigadores multidisciplinarios,

como biólogos con la finalidad de llevar a cabo un seguimiento del vigor y biomasa vegetal, que es el reflejo del funcionamiento del suelo, así como incluir seguimiento de metales pesados para suelos fluviales, especialmente si tienen litologías sedimentarias marinas en el ámbito o las cabeceras.

También se debe proteger las zonas alto andinas, principalmente donde se originan los bofedales con un mejor uso y manejo de las tierras donde se ubican dichos suelos. A pesar de que en su mayoría estas zonas, cuentan con un ordenamiento y protección legal, como área protegida, el Estado y las autoridades es responsabilidad del cuidado, mantenimiento y protección. Este hecho en muchos lugares no se aplica, se descuidan las reservas que deberían tener una tratamiento correcto y sostenible para conservar la necesaria y vital recurso del agua.

## 7. Referencias bibliográficas

Abanto, V. (2014). *Diseño y desarrollo del proyecto de investigación. Guía de aprendizaje*. [Tesis de maestría]. Universidad César Vallejo.

Aguilar, M., y Ramirez, W. (2015). *Monitoreo a procesos de restauración ecológica aplicado a ecosistemas terrestres*. Ediprint LTDA.

Alvarez, J. y Jurgenson, G. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: Fundamentos y metodología*. Paidós Ibérica.

Alvarez-Gayou, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa*. Paidós Mexicana S,A.

Baied, C., & Liberman, M. (1997). *Desarrollo sostenible de Montañas: Manejo de Ecosistemas Frágiles en los Andes. Huarina, La Paz (Bolivia)*. (T. U.-4. Ecología, Ed.) La Paz, Bolivia: La Paz (Bolivia). IE. !997.383 pp.

Cardenas, M. y Encina, G. (2010). *Gestión sustentable de bofedales para el Salar de Huasco - Guía Metodológica para la investigación Escolar*. Centro de Estudios para el Desarrollo - CED - Medio Ambiente.

Castro, A., Vargas, J. y Bequer, P. (2014). *Identificación de los cambios en la superficie de los bofedales de Apolobamba, utilizando herramientas de análisis geoespacial*. Soluciones Prácticas ITDG, Apolobamba. ITDG.

Colonia, D. y Torres, J. (2013). *Disponibilidad hídrica glaciar en la subcuenca Quillcay, teniendo en cuenta el retroceso glaciar y el cambio climático, 1970-2013-2050*. Autoridad Nacional del Agua - ANA - Ministerio de Agricultura y Riego – Concytec.

Cuesta, F., & Becerra, m. (2012). *Panorama andino sobre cambio climático: vulnerabilidad y adaptación en los Andes Tropicales*. Condensan y Comunidad Andina.

De la Rosa, D. &. Royal Academy of Sciences (2007). Soil Quality and Methods for its Assessment. En: Braimoh A. y Vleck, P. (eds.). *Land Use and Soil Resources*. Springer Sc.

Dirección de Investigación en Glaciares, Dirección de investigación en Ecosistemas de Montaña. (2015). *Informe técnico para el Informe Ambiental 2015*. Inaigem - Minam, Ancash. Huaraz: Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña.

Fernández, P. y Díaz, P. S. (2002). *Investigación cualitativa y cuantitativa*. Complejo hospitalario- universitario Juan Canalejo A Coruña (España) Cad. Aten Primaria.

Flores, E. (2014). *Marco conceptual y metodológico para estimar el estado de salud de los bofedales*. Ministerio del Ambiente.

Florez, A. (2005). *Manual de pastos y forrajes altoandinos*. Intermediate Technology Development Group.

Francou et al., Bernard. (2013). *Glaciares de los andes tropicales víctimas del cambio climático*. IRD.

Galárraga, L., Francou, B., Villacís, M., Basantes, R., Maisincho, L. y Romero, J. (2011). *Analizando el cambio climático a partir de los glaciares del Ecuador*. IRD, SENES-CYT, EPMAPS, INAMHI, EPN.

García, E. y Otto, M. (2013). *Evaluación de bofedales en la Cabecera de cuenca del Rio Santa*. Autoridad Nacional del Agua - Minagri - Universidad Técnica de Berlín.

Huerta, L. (2002). *Formulación de Herramientas de gestión integral para el manejo sostenible de las praderas altoandinos, estudio de caso en la cabecera-cuenca Santa Sihuas- Ancash*. [Tesis de grado]. Universidad Nacional Agraria La Molina.

Inaigem - Dgiem. (2016). *Programa de monitoreo de calidad de agua superficial - quebrada de Santa Cruz*. Huaraz: Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña - Dirección General de Investigación en Ecosistemas de Montaña.

Kopelman, I. (s.f.). *Sobre glaciares y avalanchas*. Inaigem. Ley de creación del Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña. (13 de diciembre de 2013). *El Peruano*.

Leyva, M. (2016). *Informe de ensayo AG160405*. Universidad Nacional Santiago Antúnes de Mayolo.

Minam. (2015). *Guía del inventario de la flora y vegetación*. Ministerio del Ambiente – Dirección General de Evaluación, valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural. Lima Perú.

Ministerio del Ambiente, Agencia Belga de Desarrollo - CTB, Proderm - CTB, La Cooperación Belga al Desarrollo. (2014). *Perú, país de montañas - Los desafíos frente al cambio climático*. Minam.

Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa - Guía didáctica*. Universidad Surcolombiana.

Mostacedo, B. (2000). *Manual de métodos básicos de muestreo y análisis en ecología vegetal*. El País.

Mostacero, B. (2000). *Manual de métodos básicos de muestreo y análisis en ecología vegetal*. Santa Cruz: El País.

Mostacero, J., Mejía, F. y Peláez, F. (1996). *Fitogeografía del Norte del Perú*. Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Munch, L., y Angeles, E. (2009). *Métodos y técnicas de investigación*. Trillas.

Nortcliff, S. (2002). Standardization of soil quality attributes. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 88 (2), 161-168,

Olivera, P. (2016). *Elaboración de línea base de flora y vegetación para tres parcelas de investigación en ecosistemas de montaña*. Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas e Montaña.

Palomino, M. (2013). Utilización de imágenes de mediana resolución espacial en el análisis multitemporal del sector sur del nevado Huascarán. *Ciencia y Desarrollo*, 16 (1), 33-48. <http://dx.doi.org/10.21503/CienciayDesarrollo.2013.v16i1.03>.

Promis, A., Cruz M., G., Huertas, A., Gajardo, R., y Tapia, A. (2015). *Importancia de los ecosistemas de montaña: el paisaje montañoso del Alto*. Universidad de Chile..

Reyes, A. (2016). *Línea base de suelos para tres parcelas de investigación en ecosistemas de montaña*. Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña - Minam.

Sandoval, C. (2002). *Investigación cualitativa*. Hemeroteca Nacional Universitaria Carlos LLeras Restrepo.

Santillán, N. y Alegre, C. (2006). *Inspección de lagunas: Jatun Cocha, Arhuaycocha, Taulicocha*. Unidad de Glaciología y Recursos Hídricos.

SGCAN, PRAA e IRD. (2013). *El cambio climático no tiene fronteras: Impacto del cambio climático en la Comunidad Andina*. Secretaría General de la Comunidad Andina y Ministerio del Ambiente.

Soil Survey Staff, D. (2014). *Claves para la taxonomía de Suelos*. Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas..

Thompson, L. (2015). *Glaciares, agua y gente: Explorando los cambios climáticos en el Perú*. Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y ecosistemas de montaña.

USDA. (2006). *Soil Quality Intitute*. Natural Resources Conservation Service

USDA. (2006). *Soil Quality Institute*. Natural Resources Conservation Service. United States Department of Agriculture.

Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social - Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis S.A.

Vega M., O. (2010). *Degradación por sobrepastoreo de los pasos nativos de la quebrada de Quilcayhuanca*. [Tesis de maestría]. Unasam.

## La resiliencia urbana y la capacidad de acción ante la participación ciudadana

Pedro Javier Tamayo-Huamán<sup>1</sup>

Jessica Paola Palacios Garay<sup>2</sup>

Jorge Luis Escalante Flores<sup>3</sup>

### RESUMEN

La investigación analiza la incidencia de la resiliencia urbana con relación a la participación ciudadana y los cambios que se generan en la ciudad desde el punto de vista social, urbano, ambiental y de infraestructura. Para ello, se consideran políticas públicas que se articulen y tiendan puentes con los ciudadanos para formar una simbiosis urbana y que puedan realizar las funciones que cada uno represente, de acuerdo a su competencia mejoras en la ciudad, con el propósito de darle una adecuada calidad de vida con alternativas de solución en función de las necesidades básicas de la comunidad. El estudio presenta un enfoque cualitativo con una muestra de 9 personas divididas en 3 grupos. Cada uno de ellos correspondía a tres actores importantes dentro de la ciudad, como autoridades públicas, profesionales en temas relacionados a lo urbano y ciudadanos, para lo cual se estableció un proceso participativo por parte de la entidades responsables de la elaboración de políticas públicas en el ámbito social y político. A partir de las transformaciones que experimenta la ciudad se involucra directamente a la población usuaria para definir que políticas públicas deben ser preparadas buscando el beneficio de la comunidad.

**Palabras clave:** resiliencia urbana, capacidad de acción, participación ciudadana, políticas públicas.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1763-112X>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2315-1683>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4942-5283>

## 1. Introducción

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) promueve que se adopten agendas globales que sirvan para el desarrollo y que sirvan como guías para establecer políticas públicas. Por eso, aparece la agenda 2030 que cuenta con objetivos para el desarrollo sostenible y, a su vez, que sea una nueva agenda urbana, los cuales recomienda que se debería implementar de manera simultánea en cada territorio de los estados miembros, con el propósito de que se alcance el desarrollo sostenible local para que se puedan crear urbes más sostenibles, inclusivas y resilientes, siendo así y considerando a la ciudad como el actor principal del desarrollo (González & Pérez, 2017).

La ciudad cuenta con un lenguaje propio y es el claro reflejo de la sociedad que la habita. Cuenta con criterios espaciales que reflejan la peculiaridad de cada sitio con lo cual pueden elevar su complejidad debido a procedimientos económicos, en donde, el entramado social que lo interviene, está inmerso en las relaciones de manera constante sobre varios procesos a escalas locales y globales. Lo importante es que se oriente a transformar el territorio a partir de implementar políticas urbanas con enfoques resilientes. De esta manera, se busca ordenar territorialmente y plantear alternativas adecuadas de desarrollo sostenible en diversas zonas metropolitanas, con lo cual se podrá generar un marco metodológico y normativo para que apoyen a la autogestión y al sustento equilibrado entre los recursos naturales y antrópicos a través de la participación ciudadana con la finalidad de disminuir lo vulnerable ante diversos eventos (Barradas & García, 2018).

Para Joue (2015), la calidad de vida ha evolucionado en las ciudades y está relacionada con una sobrepoblación que ha experimentado, así como las inmigraciones que se han producido y el cambio climático que ha sido provocado por diversos factores que afectan la gobernanza de las ciudades. Se ha provocado en un corto y largo plazo una falta de sostenibilidad de los sistemas urbanos, por lo cual es importante que se planteen políticas urbanas de planificación sostenible, pensando en procedimientos que se adapten y transformen en procesos más resilientes.

La sostenibilidad de las ciudades no está solo intrínsecamente relacionada con la resiliencia a corto plazo frente a las grandes catástrofes, sino también con la resiliencia a largo plazo para adaptarse y transformarse a partir del aprendizaje evolutivo aportado por los cambios sociales, económicos, culturales y medioambientales (Joue, 2015, p.78).

Cuando se menciona sobre una gobernanza de las ciudades y para que funcione, se debe considerar al ciudadano que habita la urbe. Por eso, para Montecinos & Contreras (2018) la participación ciudadana está relacionada a la democracia, siendo una forma en la que el Gobierno sustente un diálogo e interacción continua con los ciudadanos. Esta participación propone una apertura en el aparato del Estado con el cual se busca que este bien representada, ya que se ha instalado de manera transversal en el ámbito político.

Las ciudades tienen un reto importante respecto al tema del cambio climático, hecho por el cual las ciudades deben de adaptarse a este fenómeno. Así, se propone que este cambio se dé a partir de la resiliencia urbana, con lo cual se busca facilitar ciudades resilientes determinando divergencia de metas y acciones en el camino de la construcción de ciudades. A su vez, estos resultados han avalado la parte teórico conceptual de este concepto (Casaus, 2018).

Para Villagra *et al.* (2016) considera la búsqueda de cómo adaptar este concepto resiliente en la planificación de las ciudades, su estudio aborda la planificación urbana, desde una clara visión conceptual en una región de Chile denominada Mehuín. Su metodología fue cualitativa para analizar los atributos de la resiliencia urbana y cuantitativa para evaluar las dimensiones de esta resiliencia en el ámbito urbano de la región con los resultados obtenidos demuestra que el factor ambiental influye de manera importante en la adaptación de Mehuín, pero que el instrumento no se aplica en las herramientas de la planificación urbana.

Asimismo, Real (2015) menciona que debe haber participación ciudadana en la política. Las variaciones de la cultura política presenta un papel importante dentro del contexto institucional. Asimismo, el análisis de la participación se da a través de una teoría democrática que establece diversas garantías desde el punto de vista institucional necesarias y que van a permitir que se identifiquen las diferencias estructurales con la que se puede relacionar. Este análisis es importante porque ayuda a entender cómo funciona la democracia, así mismo es importante también el análisis en los procedimientos de los cambios políticos, en la cual se observa ciertos tipos de modalidades de participación política no electoral que van a incidir en evaluaciones sobre los costos, de tolerancia y que ayudará a que pueda tener una postura a la oposición y al debate.

Para Alguacil (2008) es importante reconstruir la democracia. Por eso, la participación ciudadana debe cumplir un papel importante dado su carácter sinérgico y transversal. Además, es necesario reconstruir una democracia urbana, en la cual la ciudad sea el punto importante, considerando múltiples dimensiones de cambio para construir un espacio público en espacio político. En otras palabras, se debe repolitizar a la ciudad para que recobre su convivencia, reconquistando el

espacio público como se le ha visto siempre como un espacio para la expresión, creatividad ciudadana, con la posibilidad de reordenar la conexión y los accesos que existían entre las funciones urbanas. Se suma así espacios como elementos de motivación para las movilizaciones y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Una ciudad es segura cuando sus espacios se ocupan, se transitan, se comparten. El espacio público nos ofrece diversas formas para estimularnos en participar ciudadanamente y, así, prevenir una mercantilización de la ciudad.

Para que se enmarque el tema de investigación, se precisa conocer el tema y, en el marco de las teorías relacionadas, se debe definir conceptos que logren determinar el valor de esta investigación. En primer lugar, la resiliencia urbana para Antrópica (2018) es una premisa para entender la ciudad como un sistema complejo. En ese espacio, convergen relaciones fuertes respecto a cómo ocupar la tierra en la cual genera un deterioro físico y social, que deriva en muchos casos en la transformación del espacio, sin que estos sean claros sobre sus efectos y que, a partir de ellos, se den los desastres como consecuencia de mala utilización del mismo. En este tema, se incluyen la subcategoría morfología urbana y con conceptos específicos tales como el social, económico, político y ambiental. Con ello, se permitirá que se alcancen las metas propuestas respecto a “la capacidad de resistencia, adaptación, absorción y recuperación ante el impacto de algún proceso natural que implique amenaza de riesgo de desastre” (Antrópica, 2018, p. 219).

Asimismo, la participación ciudadana, según Elecciones (2008), es la posibilidad que tiene cada ciudadano para presentar sus demandas o intereses de manera individual o colectiva. Cuenta con el propósito de influenciar al momento de formular las tomas de decisiones de las autoridades en sus diferentes niveles, nacional, regional o local. Con ello, se busca que mejore la gestión pública y la calidad de los ciudadanos.

Respecto a los aspectos conceptuales del proceso participativo para presentar iniciativas de políticas públicas en el ámbito social y político, Álvarez (2014) indica que es importante formar ciudadanos para ejercer ciudadanía, en un territorio, de tal manera que se construya una democracia auténtica. Al ciudadano se le debe formar como una persona que actúe en escenarios públicos, que conozca sus derechos y deberes, asumiendo posturas críticas y responsables, en la cual sea esta una estrategia que innove la base para que realmente esta participación se soporte de la planeación para el desarrollo territorial. Según Couto *et al.* (2016) indican que este proceso participativo busca un protagonismo directo al ciudadano en la formulación de políticas, con lo cual se ampliaría el horizonte democrático. Esto se debe de desarrollar a partir de adecuados instrumentos participativos que se debe constituir como un eje principal.

De acuerdo a la subcategoría expuesta, se puede desprender dos subcategorías: i) la resiliencia urbana como premisa para entender a la ciudad como sistema complejo; ii) la ciudadanía como gestora de sus propios recursos incluyendo procesos inclusivos contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Respecto a la resiliencia urbana como premisa para entender a la ciudad como sistema complejo, Cardoso (2019) lo manifiesta como la capacidad de un sistema de transformarse y adaptarse. Además, busca generar ciudades justas y sostenibles y absorber algún disturbio para plantear la posibilidad de reorganizarse, cumpliendo las mismas funciones esenciales como estructura, identidad y retroalimentación. Se debe analizar el tiempo que demora en estar nuevamente en equilibrio, tomando en cuenta de que se ha vuelto a adaptar o de la capacidad que tuvo para hacerlo; es decir con la opción de que gestione de manera colectiva e intencional sus pasos sin que se transforme en un sistema no deseado.

Además, la ciudadanía como gestora de sus propios recursos, incluyendo procesos inclusivos, contribuye a mejorar la calidad de vida de los vecinos. Para Tamayo *et al.* (2020) la calidad de vida de la persona, desde el punto de vista social, indica la importancia de garantizar y establecer la posibilidad de responder de manera correcta a los intereses y necesidades de los ciudadanos para convivir en sociedad, a partir de acuerdos a todo nivel como nacional e internacional, debido a que las personas no solo se sienten miembros de una comunidad en particular.

Así mismo, la subcategoría transformación del espacio urbano a partir de un adecuado control de los Gobiernos locales, según Hernández (2016), indica los inicios de las ciudades que se dieron a partir de asentamientos humanos y que estos están marcados por acontecimientos políticos, económicos y sociales en cada momento, afectando la dinámica que se genera dentro de la urbe. Para ello, se planteó que las modificaciones en los espacios urbanos deben estar relacionados con las necesidades de los ciudadanos. Ahí se centra la necesidad de una ciudad contextualizada de acuerdo a las verdaderas necesidades de sus habitantes, vinculándola con su proceso de desarrollo, buscando alternativas para lograr que la ciudad, sea el escenario adecuado que cumpla con las exigencias para una adecuada calidad de vida.

De acuerdo a lo expuesto, se puede desprender que i) la morfología urbana afecta la capacidad de adaptación de la ciudad, por la demanda de la ocupación de tierra, ocasionando deterioro físico y social; ii) la participación civil para evaluar las decisiones y acciones de los regímenes del Gobierno local. Según las necesidades de esta investigación, la morfología urbana afecta la capacidad de adaptación de la ciudad, por la demanda de la ocupación de tierra, ocasionando

deterioro físico y social (Torre, 2017). La forma urbana se representa con un plano en horizontal, vertical o en contorno, y debe expresar la forma física de las ciudades como se han construido. La morfología urbana es parte de la geografía urbana, y se encarga de estudiar las formas y la evolución desde el punto de vista histórico sobre cómo se ha dado la trama urbana, cómo se han desarrollado sus edificaciones, sus espacios naturales y los procedimientos con los cuales han ido transformándose. Así, esto ha derivado en cómo se ha combinado el uso del suelo, las construcciones, la imagen que lo representa.

Además, la participación civil para evaluar las decisiones y acciones de los regímenes del Gobierno local, según, Escobar (2017), denota una estrategia que busca que se democratice el Estado. Este aparece como un tema importante y, a su vez, relevante debido a la insistencia pública de que los ciudadanos solicitan una intermediación entre ellos con el Estado, teniendo la capacidad de que se puedan movilizar sobre espacios que lo representen y donde se pueda realizar negociaciones o se produzca una adecuada interlocución entre todas las partes involucradas.

Por lo tanto, la subcategoría participación de ciudadanos como influencia de la resiliencia urbana a partir de un buen manejo de información, según Báez (2016), se refiere a lo complejo que son las situaciones que enfrenta la sociedad, y que se requiere realizar acciones de la misma magnitud de complejas. Por ello, se debe de pensar en alternativas a corto, mediano y largo plazo. Las zonas urbanas transformadas van a permitir que se mejore la calidad de vida de las comunidades, lo que generará una adecuada participación de todos sus miembros, con una adecuada información se podrá valorar y realizar evaluaciones sobre la vulnerabilidad y la resiliencia que va a generar picos importantes sobre los casos a tratar.

Sobre esta se desprenden, i) la estrategia participativa para atender las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos para una correcta representación, ii) La construcción de una sociedad activa a partir de la participación ciudadana, las cuales según las necesidades de esta investigación se definió de la siguiente manera: cuando se menciona sobre la estrategia participativa para atender las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos para una correcta representación, según Rodríguez *et al.* (2019) Es importante que se reivindique a la persona como el protagonista de la democracia, pilar principal para conseguir una sociedad mejor. Por eso, es importante que se cuente con la posibilidad de construir una ciudad para que se pueda vivir de manera digna y reconocer que se forma parte de ella, en donde se pueda ver que haya una repartición equitativa de todos los recursos. Cuando se habla de transformar la ciudad se entiende al hábitat social, y su vinculación con tres dimensiones (Urbs, Civitas y Polis; dimensión física,

social, u organizativa, respectivamente) están interconectadas entre sí. Si hubiese una transformación en una de ellas, lo mismo causaría también en las otras dos. Sin embargo, para la transformación social lo más importante es el ámbito organizacional, ya que requerirá de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas.

Respecto a ello, la construcción de una sociedad activa a partir de la participación ciudadana, según Aravena & Silvia (2019), establece beneficios. Hay una tendencia que apunta a fortalecer la gestión pública, y también las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Para los países latinoamericanos hay un mayor desafío, por los procesos de consolidación democrática que están viviendo. Para que se de este proceso, se ampliaron los derechos tanto económico, social, buscando que se consolide la participación ciudadana con un Estado democrático.

Finalmente, la subcategoría vigilancia de la gestión pública para mitigar los problemas medio ambientales en el ámbito urbano, según Sganderla *et al.* (2010), indican que las políticas públicas en América Latina no ofrecen confianza entre la sociedad, especialmente por la influencia de la globalización, lo que han generado con sus imposiciones un retraso en el desarrollo de los países latinoamericanos. Desde una mirada ambiental, si bien hay sanciones y leyes cada vez más restrictivas, los países periféricos cuentan con menos restricciones y sanciones, por lo que la legislación ambiental presenta pocos límites y sanciones más suaves.

Sobre esta, se desprende i) la capacidad de adaptación de las ciudades para la provisión, mitigación y la regulación ante un desastre, ii) y la participación ciudadana y su capacidad de reactivar la viabilidad en las ciudades. Según las necesidades de esta investigación, respecto a la capacidad de adaptación de las ciudades para la provisión, mitigación y la regulación ante un desastre, Flores-Lucero (2018) manifiesta que las ciencias sociales han aportado para el análisis del problema la gestión del riesgo que se entiende como la posibilidad de que se enfrente el riesgo, entendiendo primero la amenaza, elaborando para esto herramientas de gestión, para reducir la vulnerabilidad, representando un procedimiento preventivo. Esta prevención es un instrumento para decidir y administrar que va a permitir a las autoridades tome decisiones claras para mitigar el riesgo que se haya producido, buscando disminuir una probabilidad de desastre. Para que funcione de manera correcta, es importante que los sectores privados, públicos organizaciones civiles, así como todos los organismos e instituciones, incentiven la resiliencia urbana. Por lo tanto, es importante que se impulse los procedimientos participativos con el fin de que se evalué las causas del desastre para mitigarlos.

Asimismo, se menciona a la participación ciudadana y su capacidad de reactivar la viabilidad en las ciudades. Según García-Montes (2019), la responsabilidad política, tanto nacional, regional o local tienen la opción de generar espacios democráticos en sus ámbitos de acción, especialmente a nivel local. Esto puede ayudar a crear una conciencia participativa en gran parte de la sociedad, con el fin de implicarse en temas públicos, el cual necesita un mayor protagonismo de los ciudadanos que lo habitan y conviven.

La tendencia en los últimos años es la búsqueda de la integración ciudadana en la gestión pública local, hacerlos partícipes de los planes urbanos, de desarrollo, estratégica y sectorial. La participación ciudadana en la toma de decisiones, le va a permitir a la comunidad un aporte subjetivo a partir de sus vivencias, de cómo lo planifica, con lo cual se busque un lazo de identidad entre el espacio y la población.

De acuerdo a lo descrito, se plantea como problema general en esta investigación lo siguiente: ¿Cómo la resiliencia urbana va a incidir en la participación ciudadana? Como objetivo general, se pretende analizar la incidencia de la resiliencia urbana con relación a la participación ciudadana, El tema de investigación respecto a la resiliencia urbana viene siendo promovido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual desarrolla guías para que se establezcan las políticas locales que deberían ser implementadas en cada territorio, con el fin de conseguir el desarrollo sostenible local. Así mismo, la ONU tiene un programa para asentamientos humanos (Habitat, 2015) que analiza el nivel de las ciudades, reconociendo a las áreas urbanas como un sistema complejo y dinámico, donde se deben adaptar a los nuevos cambios con apoyo de las autoridades y la ciudadanía.

## 2. Metodología

El tipo de la investigación fue un análisis inductivo, buscando describir y comprender mejor una realidad y describiendo de manera clara el entorno donde se ubicó lo estudiado (González, 2001). El paradigma interpretativo se utilizó como metodología de estudio, y conduce a describir e interpretar lo esencial de lo vivido, reconociendo el significado y la importancia de las ciencias sociales según la experiencia recogida (Fuster, 2019).

Esta investigación fue cualitativa porque busco el entendimiento de fenómenos, explorando desde el punto de vista de los participantes (Hernández y Torres, 2018). El diseño está referida a la fenomenología. Según Peña y Bayardo (2016), la fenomenología es una corriente filosófica originada por Husserl a mediados de 1980, cuya característica principal se centra en la experiencia personal con cuatro conceptos básicos claves: la temporalidad (el tiempo vivido), la espacialidad (el espacio vivido), la corporalidad (el cuerpo vivido) y la relacionalidad o la comunidad (la relación humana vivida), debido a que se considera que las personas están vinculándose con el mundo y siempre enfatizan en su experiencia vivida, en relación con objetos, personas, sucesos y situaciones.

Para esta investigación, se tomó en cuenta tres tipos de participantes: primero, los vecinos, se va considerar entre edades de 30 a 70 años; segundo, profesionales entendidos del tema a estudiar, arquitectos, sociólogos, antropólogos; y, tercero, profesionales expertos en gestión pública. Para recoger los datos se utilizó la guía de la entrevista semiestructurada, para realizar el análisis de los datos se realizó a través de narraciones de los participantes, videos, audios, fotografías, textos y expresiones verbales y no verbales, además de las narraciones del investigador.

### 3. Resultados

Para manejar de una manera más ordenada los resultados de la investigación, se procedió a realizar la siguiente codificación, teniendo en cuenta a los informantes claves, de tal manera se puede tener. Para los vecinos se le codifico con la letra "V", para los profesionales se le codifico con "ARQ" y para los expertos en gestión pública con "GP".

#### **Comparación, relación y clasificación de las categorías. Surgimiento de las primeras conclusiones**

A continuación, se presentan los resultados de la investigación.

#### **Categoría 1: Resiliencia urbana y participación ciudadana**

Ante la pregunta relacionada a "¿considera usted que todos los sistemas que conforman la ciudad, comunidades, instituciones, empresas, se deben adaptar a los cambios que se están experimentando en relación a la capacidad de acción y reacción de los Gobiernos locales?", de acuerdo a lo que manifiestan

los participantes, la adaptación se debe dar siempre debido a que la ciudad está en constante cambios, se debe tener políticas públicas articuladas orientadas a prevenir estos fenómenos para que se pueda actuar de manera acertada e inmediata

Ante la pregunta relacionada a “¿considera usted que la participación ciudadana es la materia prima de los procesos políticos y por consiguiente dependerá de ella los resultados para generar mejores bienes públicos e institucionales en la ciudad?”, respecto a lo que manifiestan los participantes, es necesaria la participación del ciudadano en los procesos políticos, en las tomas de decisiones de los Gobiernos locales, en la vigilancia positiva de la buena utilización de los recursos que se les brindan a las comunidades, porque, de acuerdo a esas intervenciones, se podrá buscar las mejores alternativas para solucionar las necesidades de la ciudad, el cual favorecerá a todos.

## Categoría 2: Participación ciudadana

Ante la pregunta relacionada a “¿desde su experiencia considera usted que si la ciudad está en proceso de transformación se le debería involucrar al ciudadano?”, en función a lo que indican los participantes, las transformaciones que sufre la ciudad involucra directamente a los ciudadanos y a todos los que conviven en ella. Por eso, los vecinos están involucrados en el proceso de la elaboración de políticas públicas, tanto en el ámbito social, urbano, de seguridad y en todo aquello en donde tenga una relación directa e indirecta a la comunidad.

Ante la pregunta relacionada a “¿desde su experiencia considera que es importante que el ciudadano sea gestor de recursos propios para la ciudad con el fin de mejorar la calidad de vida entre los vecinos?”, de acuerdo a lo manifestado por los participantes, es importante que los vecinos tomen iniciativas dentro de su comunidad para mejorar su calidad de vida. Así mismo, es necesario que se tenga el apoyo de las autoridades locales de tal manera que se determine una simbiosis en el cual el beneficio sería para la ciudad.

### **Sobre la sub categoría: La transformación del espacio urbano a partir de un adecuado control de los Gobiernos locales**

Ante la pregunta relacionada a “¿considera usted que la ciudad debe tener una adecuada política de planificación urbana con el propósito de que se reduzca el deterioro físico y social que se percibe?”, a partir de lo indicado por los participantes, es importante que se cuente con una política de planificación urbana acorde al crecimiento, experimentando las ciudades. De esta manera, se podrá reducir el deterioro físico y social en las que está inmersa.

Ante la pregunta relacionada a “¿considera que la participación activa de los ciudadanos influirá de manera asertiva en la transformación de las ciudades?”, en lo indicado por los participantes, se hace necesario que se tenga en cuenta a los ciudadanos porque ellos tienen el conocimiento correcto de las necesidades de su comunidad. Por ello, es importante que los Gobiernos locales asuman un papel conciliador y se trabaje de la mano con ellos, buscando beneficios comunes.

### **Sobre la sub categoría: Participación de ciudadanos como influencia de la resiliencia urbana a partir de un buen manejo de información**

Ante la pregunta relacionada a “¿en su experiencia considera que es importante que se proponga adecuadas estrategias de participación ciudadana para que los vecinos estén bien representados ante las autoridades locales?”, de acuerdo a lo indicado por los participantes, se hace necesario que se tenga en cuenta a los ciudadanos porque ellos tienen el conocimiento correcto de las necesidades de su comunidad. Por ello, es importante que los Gobiernos locales asuman un papel conciliador y se trabaje de la mano con ellos, buscando beneficios comunes.

Ante la pregunta relacionada a “¿considera que los ciudadanos deberían tener una participación activa en las decisiones de los Gobiernos locales?”, en función a lo indicado por los participantes, consideran que es importante que se incluya en la toma de decisiones de carácter político y público por parte de los Gobiernos locales a los ciudadanos, con lo que se pretende que se proponga alternativas de solución acorde a las necesidades reales de la ciudad.

**Sobre la sub categoría: Vigilancia de la gestión pública para mitigar los problemas medio ambientales en el ámbito urbano**

Ante la pregunta relacionada a “¿desde su experiencia considera que las ciudades están preparadas para mitigar los problemas ambientales que lo aquejan?”, a lo indicado por los participantes, es importante que se gestione una adecuada política ambiental a los problemas que aquejan a la ciudad, que debe ir de la mano con la participación de los ciudadanos, buscando un beneficio en común.

**Modelo conceptual o teoría fundamentada**

La teoría fundamentada se refiere a diversas formas sistemáticas para recolectar y analizar datos cualitativos de manera flexible, con el propósito de construir teorías que se basen en datos propios y encontrar similitudes en los datos que se recolectan y analizan. También contribuye una correcta construcción de códigos y categorías a partir de estos datos y no mediante hipótesis. Hay un uso comparativo constante, en donde se puede observar que se construyen teorías y son analizadas a partir de los datos recolectados y se ejecutan procesos en lugar de temas y estructuras (González-Teruel, 2015).

**Figura 1.**

*Presentación de las categorías apriorísticas y las emergentes.*



Fuente: Elaboración propia.

## 4. Discusión

De acuerdo al objetivo general, al analizar la incidencia de la resiliencia urbana con relación a la participación ciudadana, se concluye que los cambios que se generan en la ciudad desde el punto de vista social, urbano, ambiental y de infraestructura, se debe de considerar políticas públicas bien articuladas con el fin de mitigar estas modificaciones. Asimismo, los Gobiernos locales deben de adaptarse a estas transformaciones tendiendo puentes con la participación ciudadana para que formen una simbiosis urbana y que puedan realizar en las funciones que cada uno represente y de su competencia mejoras en la ciudad para el mejorar la calidad de vida de cada ciudadano y tener alternativas de solución en función de las necesidades básicas de la comunidad.

Al respecto Habitat (2015) define a la resiliencia urbana como el grado que la ciudad debe reconocer el área urbana, un sistema complejo y con dinamismo que tiene que estar adaptándose siempre a varios desafíos de forma integral y holística. Asimismo, se tiene que considerar el sistema urbano y entenderlo desde un punto de vista funcional, en el cual se generen ingresos a los municipios. Un punto de vista organizacional donde haya una relación entre gobernanza y liderazgo, un punto de vista física que se relacione con temas de infraestructura, un punto de vista espacial, que se aborde planes urbanos a una escala adecuada, y que cada parte de este sistema tenga su dependencia natural. Las ciudades siempre van a ser vulnerables ante las crisis económicas, sociales, epidemias o el fracaso de un Gobierno. Por lo cual, estas deben estar preparadas y en su momento manejar de manera adecuada estas debilidades.

La participación ciudadana son los procedimientos que tiene los ciudadanos que desean compartir decisiones sobre temas que les preocupan con las autoridades gubernamentales e incidir en ellas; es decir, que cuenten con acciones colectivas para reivindicarlas o que se dé respuesta sobre las convocatorias que se han formulado desde los Gobiernos para que se incida en las decisiones de política pública, conduciéndolo a que los Gobiernos den respuesta a las necesidades de la comunidad (Aldret, 2017).

En función a lo mencionado por los participantes, respecto al establecer el proceso participativo que tienen las entidades responsables de la elaboración de las políticas públicas en el ámbito social y político, es importante que, a partir de las transformaciones que experimenta la ciudad se involucre directamente a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, tanto en el ámbito social,

urbano y en todo, en donde el ciudadano tenga alguna participación. De esta manera, se tomará esta participación como una posibilidad para que se busque mejorar la calidad de vida de cada uno de ellos y con el apoyo de las autoridades locales se garantizará los acuerdos tomados en beneficio de la comunidad.

Asimismo, Cardoso (2019) define a la resiliencia como la capacidad que tiene un sistema de transformarse y adaptarse, buscando generar ciudades justas y sostenibles. Así mismo, es la capacidad de este sistema para poder absorber algún disturbio y tenga esa posibilidad de reorganizarse cumpliendo las mismas funciones esenciales tales como estructura, identidad y retroalimentación, en el cual se debe analizar el tiempo que demora en estar nuevamente en equilibrio, tomando en cuenta que tanto se ha vuelto a adaptar o la capacidad que tuvo para hacerlo; es decir, con la opción de que se gestione de manera colectiva e intencional sus pasos sin que se transforme en un sistema no deseado.

Para Tamayo *et al.* (2020), cuando hace referencia a la calidad de vida de la persona desde el punto de vista social, indica que la importancia se da en que se garantice y se tenga la posibilidad de responder de manera correcta a los intereses y necesidades de los ciudadanos para convivir en sociedad, a partir de acuerdos a todo nivel como nacional e internacional, debido a que las personas no solo se sienten miembros de una comunidad en particular.

De acuerdo a lo manifestado por los participantes, respecto al describir la transformación del espacio urbano a partir de un adecuado control de los Gobiernos locales, es importante indicar que se debe de contar con una política de planificación urbana que responda al crecimiento que experimenta la ciudad, por lo cual se hace necesario la participación de los ciudadanos, debido a que ellos tienen el conocimiento correcto de las necesidades de su comunidad y la capacidad de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellos.

Por otro lado, Torre (2017) señala que la forma urbana se representa con un plano en horizontal o vertical o en contorno que debe expresar la forma física de las ciudades y cómo se han construido. La morfología urbana es parte de la geografía urbana y, por lo cual, se encarga de estudiar las formas y la evolución desde el punto de vista histórico de cómo se ha dado la trama urbana, se han desarrollado sus edificaciones, sus espacios naturales y los procedimientos con los cuales han ido transformándose. Esto se deriva en cómo se ha combinado el uso del suelo, las construcciones, la imagen que lo representa.

Asimismo, Escobar (2017) manifiesta que la participación ciudadana denota una estrategia que busca que se democratice el Estado. Este aparece como un tema importante y, a su vez, relevante debido a la insistencia pública de que los ciudadanos solicitan una intermediación, teniendo la capacidad de que se puedan movilizar sobre espacios que lo representen para que se pueda realizar negociaciones o que se produzca una adecuada interlocución entre todas las partes involucradas.

Al respecto, Rodríguez *et al.* (2019) señalan que es importante que se reivindique a la persona como protagonista de la democracia, el pilar principal para conseguir una sociedad mejor. Es importante que se cuente con la posibilidad de construir una ciudad donde se pueda vivir de una manera digna y sentirse reconocida como parte de ella, en donde haya una repartición equitativa de los recursos. Cuando se habla de transformar la ciudad, se entiende al hábitat social y su vinculación con tres dimensiones: Urbs, Civitas y Polis (dimensión física, social, u organizativa) interconectadas entre sí. Si hubiese una transformación en una de ellas, causaría también un cambio en las otras dos. Sin embargo, lo más importante para la transformación social es el ámbito organizacional, ya que requerirá de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas.

Por consiguiente, Aravena & Silvia (2019) señalan sobre los beneficios de la participación ciudadana. Actualmente, hay una tendencia que apunta a fortalecer la gestión pública, y también las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Para los países latinoamericanos hay un mayor desafío en los procesos de consolidación democrática que están viviendo. Para que se dé este proceso, se ampliaron los derechos tanto económico, social, buscando que se consolide la participación ciudadana con un Estado democrático.

Dentro de este proceso de consolidación, se han dado ciertas medidas que no han sido bien recibidas por los ciudadanos, pues lo que ha estado ofreciendo el Estado no ha cumplido las consideraciones sociales de la comunidad. Es necesario que se revise la configuración de este ejercicio participativo con conceptos como gobernanza, en el cual de manera conjunta entre las personas involucradas y actores estén inmersos en las tomas de decisiones que involucren intereses particulares y colectivos, así como una democracia deliberativa, en donde la toma de decisiones se determine para desarrollar igualdades en los involucrados.

En función a lo indicado por los participantes, respecto al reflexionar sobre la vigilancia de la gestión pública para mitigar los problemas medio ambientales en el ámbito urbano, es importante gestionar una adecuada política ambiental a los problemas que aquejan a la ciudad con la participación de los ciudadanos. Las transformaciones que sufre la ciudad se cuenta con una participación activa por parte de los vecinos y que, con las autoridades locales, se trabajen de manera conjunta, con el fin de tener una sociedad más consolidada y se brinde una mejor calidad de vida.

La responsabilidad política, tanto nacional, regional o local tienen la opción de generar espacios democráticos en sus ámbitos de acción, especialmente a nivel local, el cual puede ayudar a crear una conciencia participativa en gran parte de la sociedad. De ese modo, podrán contribuir en los temas públicos para que haya un mayor protagonismo de los ciudadanos que lo habitan y conviven (García-Montes, 2019).

## 5. Conclusiones

La resiliencia urbana respecto a los cambios que se generan en la ciudad, desde el punto de vista social, urbano, ambiental y de infraestructura, se debe de considerar políticas públicas que estén bien articuladas con el fin de mitigar estas modificaciones. A su vez, los Gobiernos locales deben de adaptarse a estas transformaciones, tendiendo puentes con la participación ciudadana para que formen una simbiosis urbana y pueda realizar que cada uno represente en las funciones y la competencia mejoras en la ciudad, para mejorar la calidad de vida de cada ciudadano y tener alternativas de solución en función de las necesidades básicas de la comunidad.

Es importante que, a partir de las transformaciones que experimenta la ciudad, se involucre directamente a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, tanto en el ámbito social, urbano y en todo en donde el ciudadano tenga alguna participación. De esta manera, se tomará esta participación como una posibilidad para que se busque mejorar la calidad de vida de cada uno de ellos y con el apoyo de las autoridades locales se garantizará los acuerdos tomados en beneficio de la comunidad.

Por último, indicar que se debe de contar con una política de planificación urbana que responda al crecimiento que experimenta la ciudad. Por ello, se hace necesario la participación de los ciudadanos, debido a que son los que tienen el conocimiento correcto de las necesidades de su comunidad y tienen la capacidad de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellos.

## 6. Recomendaciones

Diseñar las ciudades con el propósito de que se adapten a los cambios que están inmersas y que se generan por el cambio climático y por sus ciudadanos.

Establecer estrategias para proponer una ciudad inclusiva a partir de su transformación y que esta se dé de manera recíproca analizada desde una organización espacial, económica, social, cultural y de salud.

Generar políticas públicas que articulen las transformaciones de las ciudades y las necesidades de los ciudadanos con el propósito de mejorar la calidad de vida.

## 7. Referencias bibliográficas

Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas / Citizen engagement in public policy and public management. *Gestión y Políticas Públicas*, 26(2), 341-379. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>

Alguacil, J. (2008). Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Revista Polis*, 7(20), 199-223. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682008000100011>

Álvarez, L. A. (2014). La participación ciudadana como ejercicio de aproximación a la construcción de cultura ciudadana en el marco del derecho y el deber. *Análisis Político*, 27(81), 64-79. doi:<https://doi.org/10.15446/anpol.v27n81.45766>

Aravena, J. y Silvia, E. (2019). Deliberación democrática y gobernanza en la participación ciudadana local. El caso de los consejos comunales de la sociedad civil (Cosoc), Biobío, Chle. *Revista Desafíos*, 32(2), 1-38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7219>

Báez, M. (2016). *Estrategias de participación en la transformación de zonas urbanas degradadas. Comparación de los casos en Moravia en Medellín y Altos de la Estancia en Bogotá (Colombia) y ciudad Satélite en San Luis Potosí (México)*. UPC- Universitat Politècnica de Catalunya - Barcelona Tech. <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/98031/Memoria%20TFM%20Eugenia%20Olguin.pdf>

Barradas, J. y García, G. (2018). Resiliencia urbana: en la deconstrucción de un nuevo paradigma metropolitano. *Rua* 20, 12, 12-28.

Cardoso, M. (2019). Estudio de la vulnerabilidad y la resiliencia en la ciudad de Santa Fe, Argentina: el rol de los servicios urbanos en general y del transporte de pasajeros en particular. *Revista de Geografía Norte Grande* (73), 133-159. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200133>

Casaus, M. A. (2018). Deconstruyendo la resiliencia urbana / Deconstructing urban resilience. OBETS. *Revista de Ciencias Sociales*, 229-255. doi:10.14198/OBETS2018.13.1.09

Couto, B., Foglia, C. y Rofman, A. (2016). Políticas participativas locales en municipalidades bonaerense: una aproximación político-territorial. *LUA Libro Universitario Argentino*, 73-118.

Elecciones, J. (2008). *Guía de participación ciudadana en el Perú*. Dirección nacional de educación y formación cívica ciudadana.

Escobar, A. (2017). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*(8), 97-108. <http://revistas.uach.cl/pdf/racs/n8/arto7.pdf>

Frausto, O., Tun, J., Colín, O., Vázquez, A., Dzul, R., Isla, R., Hernández, M., Campos, M., Arroyo, L. y Palacio, G. (2018). Perfil de resiliencia urbana de la isla de Cozumel, México. *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(8), 215-237. <https://antropica.com.mx/ojs2/index.php/AntropicaRCSH/article/view/113>

Fuster, D. (2019). Investigación cualitativa. método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, 7(1), 201-229. <https://doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.2678>

García-Montes, N. (2019). Abriendo caminos. Los procesos de participación ciudadana promovidos a nivel institucional en el ámbito local, como escuela de profundización democrática. *Revista Forum*(15), 11-35. <https://doi.org/10.15446/frdcp/frdcp.n15.73368>

González, A. y Pérez, A. (2017). Ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes: Gobiernos locales y participación ciudadana en la implementación de las agendas globales para el desarrollo. *INNOVA Research journal*, 2(10), 116-131. <https://doi.org/10.33890/innova.v2.n10.2017.441>.

Gonzalez, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del Gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51-73. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=676/67642415003>

González, J. (2001). El paradigma interpretativo en la investigación social y educativa: nuevas respuestas para viejos interrogantes. *Cuestiones Pedagógicas*(15), 227-246.

González-Teruel, A. (2015). Estrategias metodológicas para la investigación del usuario en los medios sociales: análisis de contenido, teoría fundamentada y análisis del discurso. *El profesional de la Información*, 321-328. <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2015.mar.12>

Habitat. (2015). Resiliencia urbana. *Habitat 3*, 1-10. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-15-Urban-Resilience.pdf>

Hernández A. (2016). Urbanismo participativo construcción social del espacio urbano. *Revista de Arquitectura*, 18(1), 6-16. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2016.18.1.2>.

Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. P. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativas, cualitativas y mixta*. McGraw-Hill Interamericana editores S.A.

Joue, R. (2015). Barcelona, caminando hacia la resiliencia urbana en el barrio de Vallcara / Barcelona: heading towards urban resilience in the Vallcarca neighbourhood. *Habitat y Sociedad* (8), 77-92. <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2015.i8.04>

Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *IIPSI, Revista de Investigación y Psicología. Facultad de Psicología UNMSM*, 123-146.

Montecinos, E. y Contreras, P. (2018). Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación / Democracy and citizen participation: typology and mechanisms for implementation. *Lex Orbis*, 1(1). <https://doi.org/10.18050/v1i1.2178>.

Peña, J. y Bayardo, M. (2016). Consideraciones metodológicas en el estudio de la formación para la investigación de un marco interpretativo fenomenológico - hermenéutico. *Educación y Ciencia*, 5, 94-104.

Real, C. (2015). Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl / Citizen participation and institutions: an analysis from Robert A. Dahl's theory of democracy. *Revista Estudios Sociológicos*, 33(99), 579-605. <http://www.scielo.org.mx/pdf/es/v33n99/2448-6442-es-33-99-00579.pdf>

Rodriguez, J., Jerez, E., Barbarrusa, V. y Robles, V. B. (2019). Activación del vacío en los planes municipales de vivienda: estrategias desde la participación / Activation of unoccupied dwellings through municipal housing plan: strategies from participation. *Revista INVI*, 34(95), 135-165. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000100135>

Sganderla, J., Santos, E. y Rosado, F. (2010). La gestión pública y los riesgos medioambientales. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XV(901), 1-34. <http://http://www.ub.edu/geocrit/b3w-901.htm>

Tamayo, P., Garay, J., Cusy, Y., Alcoser, S., Morillo-Flores, J. y Ocaña- Fernández, Y. (2020). Seguridad urbana como derecho para una gobernanza / Urban security as a right for governance. *Revista Inclusiones*, 7, 124-159.

Torre, G. (2017). Morfología y estructura urbana en las ciudades medias mexicanas / Morphology and urban structure in Mexican medium-sized cities. *Revista Región y Sociedad*, 29(68). <http://dx.doi.org/10.22198/rys.2017.68.a872>

Villagra, P., Herrmann, G., Quintana, C. y Sepúlveda, R. (2016). El pensamiento resiliente y la planificación urbana en un entorno costero bajo riesgo de tsunami: el caso de Mehuín, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 64, 55-62.

## Tratamiento de la nueva gestión pública en educación en América Latina en los últimos 5 años

Julio E Postigo-Zumarán<sup>1</sup>  
Dennis Arias-Chávez<sup>2</sup>  
July Blanca Rivera Zamudio<sup>3</sup>

### RESUMEN

La presente investigación busca analizar el tratamiento de la nueva gestión pública en educación en América Latina durante los últimos 5 años, desde un enfoque de la producción científica que trata sobre la misma. En ese sentido, se realizó un estudio descriptivo-retrospectivo sobre la totalidad de la producción científica latinoamericana que trata sobre la nueva gestión pública en el período 2015-2020. La investigación se basó en una búsqueda bibliométrica definida en el glosario de términos estadísticos de la OCDE como el análisis estadístico de libros, artículos u otras publicaciones para medir el resultado de individuos/equipos de investigación, instituciones y países, e identificar redes nacionales e internacionales, y mapear el desarrollo de nuevos (multidisciplinarios) campos de la ciencia y la tecnología. Se encontró que el tratamiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) en educación en América Latina no fue muy amplio ya que únicamente se hallaron 24 producciones, siendo el año 2016 el más productivo. Colombia se alza como el país con mayor cantidad de documentos relacionados con el tema de NGP. La mayoría de los textos hallados fueron realizados por dos autores.

**Palabras clave:** gestión pública, producción científica, educación, América Latina.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7954-0127>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1500-8366>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1528-4360>

## 1. Introducción

La gestión pública siempre ha estado bajo constante revisión. Desde fines de la década de 1970 hasta la década de 1990, los Gobiernos de todo el mundo participaron en reformas generalizadas y sostenidas de su administración pública (Tolofari, 2005). Estas reformas nacieron de la crisis económica, aunque también tuvieron impulsores políticos y sociales.

Colectivamente, hace 25 años, estas reformas se denominaron Nueva Gestión Pública (NGP), y estuvo caracterizada por aspectos como la comercialización, privatización, gerencialismo, medición del desempeño y responsabilidad. Vigoda (2003) la definió como reformas en el sector público basada en "conocimientos y prácticas propias de la gestión empresarial y de disciplinas afines, en busca de la mejora de la eficiencia, la eficacia y el rendimiento general de los servicios públicos en las sociedades modernas" (p. 813).

Como sucede con cualquier otro sector, el educativo también fue reformado. En este campo, los principales signos de la NGP fueron la gestión local de las escuelas sobre principios gerenciales, mientras que, en el nivel de educación superior, las instituciones se convirtieron en organizaciones corporativas completas que impartían educación bajo principios empresariales. Algunos autores la consideraron como la privatización de las escuelas públicas (Ball y Youdell, 2008), bajo la premisa de que el sector privado funciona mejor que el sector público, ya que incorpora en la escuela pública la arquitectura institucional, los métodos de trabajo y las prácticas que se aplican en el mundo empresarial (Bernal *et al.*, 2014).

Diversos autores coinciden en afirmar que la NGP tuvo sus orígenes en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Lynn (2003). Por ejemplo, postula que:

El estudio contemporáneo de la gestión pública tiene sus orígenes en la década de 1970, en Estados Unidos, en el plan de estudios y la investigación de las nuevas escuelas de política en Europa, en función de la eficiencia y de las reformas gerenciales originadas en Gran Bretaña y Nueva Zelanda. (p. 1)

En lo que respecta los factores que llevaron a su creación, Larbi (1999) señaló que la situación económica y fiscal fueron los impulsores de las reformas de la NGP en América Latina, ya que muchos países, de este lado del mundo, "sufrieron tasas insostenibles en los mercados financieros internacionales, alta inflación, bajos niveles de ahorro e inversiones y escasez de bienes de consumo básicos" (p. 6). Esto, según Kiiza (2000) generó efectos diferenciados en los países en donde se implantó. La evidencia muestra una cara "atractiva" y "fea" de las reformas: la

primera aparece en los países desarrollados donde la revisión de la administración pública de Weber se aplicó adecuadamente en busca de la excelencia. La segunda aparece en los países en desarrollo, donde el gerencialismo se extendió religiosamente con el apoyo del FMI y el Banco Mundial.

Larbi (1999), al respecto, agrega que “las reformas de gestión pública también surgieron debido al desarrollo y la disponibilidad de la tecnología de la información que proporcionan las herramientas y estructuras necesarias para que sea viable las reformas de gestión en el sector público” (p. 5). Para Tolofari (2005), la NGP pueden resumirse en las siguientes características claves:

- Privatización, corporación y comercialización, por el cual el Gobierno se desligó de los aspectos comerciales de sus compromisos dejándolos en manos del sector privado, para ser administrados de manera autónoma (Boston *et al.*, 1996).
- Procesos de gerencialismo y comercialización replicando el estilo de gestión del sector empresarial, en el que los altos directivos públicos pueden ejercer una gran cantidad de poder discrecional, exhibiendo y utilizando herramientas como la misión, declaraciones, planes de desarrollo, contratos laborales y acuerdos de desempeño (Yamamoto, 2003).
- Un cambio de la gestión tradicional a la gestión del cambio, en la que los gerentes ya no llevaban a cabo reformas incrementales localizadas a pequeña escala, sino buscaban el cambio transformacional (Ferlie *et al.*, 1996).
- Reducción de costos aplicando solo la cantidad necesaria de recursos con el objetivo de lograr la máxima utilidad posible. Esta es la característica más básica de todos los programas de reforma (Yamamoto, 2003).
- Un cambio de los controles de entrada a los controles de salida y resultado. Los recursos se asignan sobre la base de una evaluación justa del resultado satisfactorio; el resultado debe justificar el gasto, independientemente del proceso (Yamamoto, 2003).
- La creación de cuasi mercados y una mayor competencia, la cual busca que la provisión y la calidad de los servicios estén orientadas al cliente, y más contrataciones y tercerizaciones para estimular la competencia en la prestación de servicios (Yamamoto, 2003).
- Descentralización, la cual involucra la delegación o difusión de la autoridad administrativa, segregación organizacional e implementación de nuevas formas de estructuras administrativas (Larbi, 1999).

- Descomposición, que implica que un núcleo estratégico se dedica a la formulación de políticas, mientras que un grupo periférico de los gerentes implementan las políticas. (Yamamoto, 2003).
- Especificación de rendimiento más estricta, el cual se manifiesta en el empleo de contratos entre directores y agentes que especifican en detalle sus respectivas obligaciones, el uso de indicadores de rendimiento y tablas de clasificación, etc. (Boston *et al.*, 1996).
- Desde la óptica de la NGP, se espera del Estado que, más que proveer servicios públicos de manera directa, “fortalezca su rol de regulador, evaluador y distribuidor de incentivos a los proveedores autónomos de dichos servicios” (Verger y Normand, 2015, p. 601).

Considerando que gran parte de los recursos de los Estados deberían invertirse en educación y salud, la NGP ha llevado a cambios estructurales tanto a nivel escolar como en instituciones de educación superior. Raab (2000) describe los cambios estructurales de la siguiente manera:

- Los roles y las relaciones han cambiado. Esto ha ocurrido tanto dentro de la escuela como entre la escuela y su entorno. La administración se ha vuelto más jerárquica y la participación del personal en la toma de decisiones en la gestión delegada de las escuelas depende del estilo de liderazgo del director. Sin embargo, se han otorgado poderes a los padres para que estén involucrados en el proceso de toma de decisiones mediante asociaciones o juntas.
- La estructura de poder ha cambiado, incluidas las estrategias y los mecanismos de control. Las propias escuelas ahora ejercen la mayoría de los poderes, incluida la planificación y el presupuesto, asignación de recursos, contratación y despido, así como evaluación y monitoreo. Además, la responsabilidad ante los padres y otras partes interesadas de la comunidad se ha priorizado.
- El número de alumnos que tiene una escuela en su lista determina directamente el tamaño de su presupuesto. En este sentido, las escuelas deben atraer alumnos en competencia con otras escuelas. Arnott (2000) precisa que en realidad no existe una competencia activa para alumnos. En definitiva, la NGP debe mejorar los resultados y la calidad educativa y aumentar la competitividad (Wittmann, 2008).

En lo que respecta al director, este es, antes que un docente, un gerente comercial que dirige un grupo de profesionales de la enseñanza. El director debe adquirir nuevas habilidades en finanzas, presupuestos, etc., y dedicar más tiempo a gestionar el rendimiento y la imagen externa de la escuela.

Respecto a la educación superior, Duke (2002) señala que la NGP incluyó un nuevo tipo de poder ejecutivo e innovaciones estructurales. El nuevo sistema ejecutivo ha facilitado el alejarse de la colegialidad académica tradicional hacia vicerrectores más independientes que actúen como ejecutivos de una empresa. En línea con el emprendedurismo, otras áreas expertas han brotado en la universidad para gestionar la transferencia de conocimiento, propiedad intelectual, relaciones con la industria, ex alumnos, recaudación de fondos y educación continua. Los centros de investigación se crean y disuelven según sea necesario, porque la investigación está orientada a rendimientos a corto plazo y en favor de las disciplinas cuyos "productos" tienen el mayor potencial comercial. Además, las universidades deben inculcar el concepto de acceso ampliado – para minorías, grupos social y económicamente desfavorecidos y personas con discapacidades físicas, así también de aquellos que están avanzados en edad aprovechando las oportunidades de aprendizaje permanente.

Queda claro que la NGP ha generado cambios profundos en varias áreas de la sociedad desde su aplicación. Se podría resumir que la nueva gestión pública busca fundar una administración eficiente y eficaz, que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos con un costo mínimo, generando una sana competencia que promueva la elección de los clientes promoviendo la generación de servicios de mayor calidad (García, 2007). Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

Por ello, la presente investigación desea analizar el tratamiento de la nueva gestión pública en educación en América Latina en los últimos 5 años, desde un enfoque de la producción científica que trata sobre la misma.

## 2. Metodología

Para lograr el objetivo planteado, se realizó un estudio descriptivo-retrospectivo sobre la totalidad de la producción científica latinoamericana que trata sobre la nueva gestión pública en el período 2015-2020. La investigación se basó en una búsqueda bibliométrica definida en el glosario de términos estadísticos de la OCDE como el análisis estadístico de libros, artículos u otras publicaciones para medir el resultado de individuos/equipos de investigación, instituciones y países, e identificar redes nacionales e internacionales para mapear el desarrollo de nuevos (multidisciplinarios) campos de la ciencia y la tecnología. Los resultados encontrados se interpretaron cualitativamente para analizar el contenido de estos. Así también, se consideraron variables cuantitativas como el total de artículos, años, autores, palabras en resúmenes, tipos de publicaciones y los países originarios de las publicaciones científicas.

Se tomó como bases de datos el Google Académico y Scopus, obteniéndose los resultados a través del software Harzing's Publish or Perish versión 7, el cual evidenció 60 resultados de la búsqueda "nueva gestión pública en educación" entre los años 2000 a 2020 y realizada en la casilla de "title words". Luego, se filtraron los resultados revisándolos de manera individual, descartando los que no cumplen la condición de ser los resultados de una investigación latinoamericana. No se incluyeron fuentes que no corresponden a los años 2015 a 2020. Luego, se efectuó la lectura de los títulos y resúmenes de todos los artículos no duplicados para eliminar los que no estuvieran alineados con los objetivos del estudio, resultando al final 22 producciones científicas. Los datos obtenidos se exportaron a una base de datos (MS Excel) y los resultados se presentaron en tablas con el fin de abordar el objetivo planteado.

## 3. Resultados

En este capítulo, se presenta el análisis realizado a la producción científica, los resultados obtenidos surgen del filtro y los criterios de inclusión de los años aplicados. En gran parte de esta producción científica, se evidencia que el NGP en oposición a la administración pública, busca influir en nuevas formas de organizar y gestionar los asuntos públicos, también en nuevos modos de Gobierno, ya que interfieren en los objetivos de acción pública.

Los resultados estadísticos en relación a los años de publicación (ver tabla 1) evidencian que el año 2016 presentó la mayor producción científica con un 33,3%, seguida del año 2015 con un 29,2%; con referencia al año 2018 este representa un 16,7% y el 2017 con solo un 12,5% (ver figura 1).

**Tabla 1.**

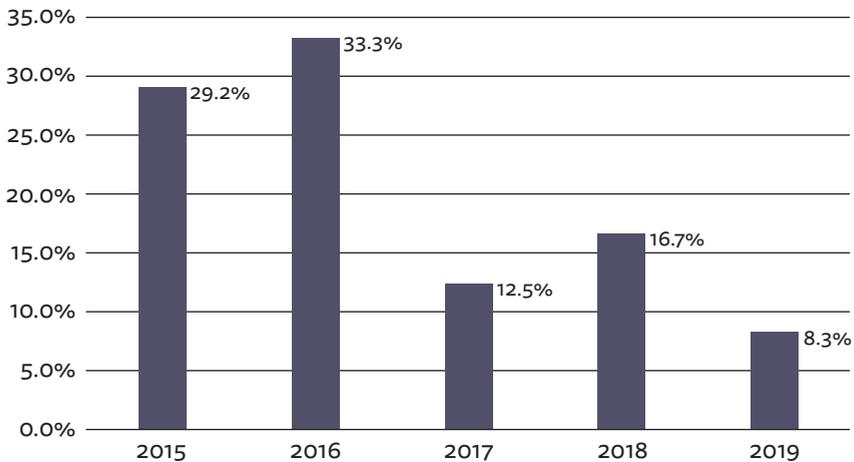
*Resultados de años de publicación.*

	fi	%
2015	7	29,2
2016	8	33,3
2017	3	12,5
2018	4	16,7
2019	2	8,3
Total	24	100,0

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 1.**

*Resultados de publicación.*



Fuente: Elaboración propia

Los resultados estadísticos relacionados a los países de publicación (ver tabla 2) muestran que un 25% son de Colombia, el 20,8%, de Perú; el 12,5% proviene de Brasil, México y Ecuador; en tanto que el 8.3% de la publicación proviene de Bolivia y el 4.2%, de Argentina y Chile (ver figura 2).

**Tabla 2.**

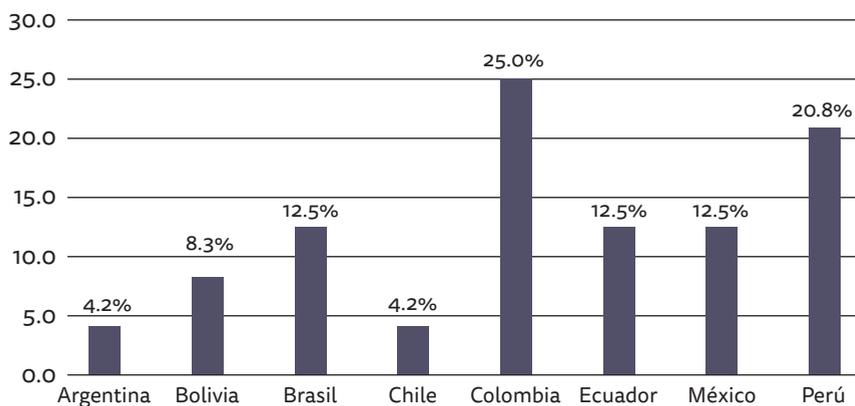
*Resultados de países.*

	fi	%
Argentina	1	4,2
Bolivia	2	8,3
Brasil	3	12,5
Chile	1	4,2
Colombia	6	25,0
Ecuador	3	12,5
México	3	12,5
Perú	5	20,8
Total	24	100,0

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 2.**

*Resultados por países.*



Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a los autores (ver tabla 3), los resultados destacan a Antoni Verger, miembro de la Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Sociologia, cuyos artículos aparecen en SciELO Brasil (ver figura 3).

**Tabla 3.**

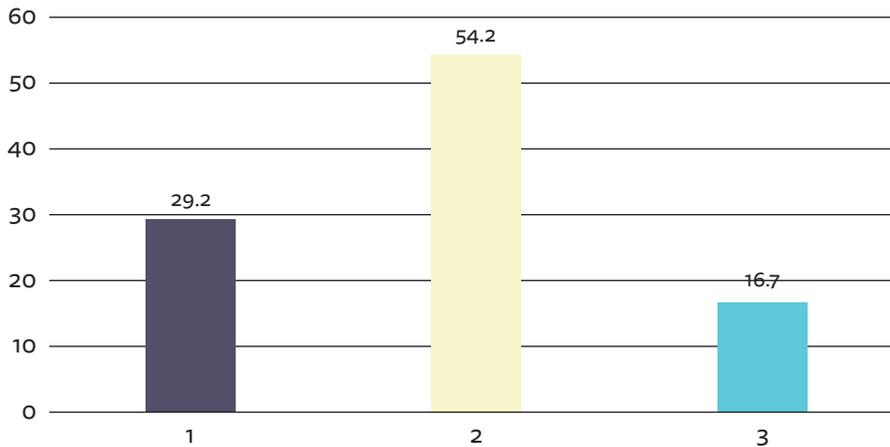
*Resultados de cantidad de autores.*

	Fi	%
1	7	29,2
2	13	54,2
3	4	16,7
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 3.**

*Resultados de la cantidad de autores.*



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la cantidad de autores en cada producción científica destacan las producciones con 2 autores con un 54,2%, mientras que el 29,2% tienen autores únicos y el restante 16,7% presentan tres autores (ver figura 4).



La mayoría de las producciones son artículos editados en revistas indexados en bases de datos científicas. También destacan las tesis, sobre todo en Perú y Colombia, representando casi la totalidad de la producción de estos países, siendo en su mayoría tesis de maestría. En 1991, Christopher Hood hizo una contribución sustancial a la investigación de la administración pública cuando formuló el concepto de Nueva Gestión Pública (NGP). Su artículo puede entenderse en muchos sentidos como un facilitador de la investigación centrada en las reformas del sector público (Funk y Karlsson, 2019). Luego de 25 años, desde el punto de vista de la producción científica, no existe nada nuevo que decir sobre el tema.

Si bien el enfoque de la NGP en educación se ha establecido en algunos países desarrollados y se ha difundido al resto del mundo, parece que todavía hay muchos académicos que discuten y critican sus limitaciones. Muchos países en desarrollo solo han seleccionado algunos elementos de la NGP en el sector educativo (Mongkol, 2008). Hughes (2003) sostiene que es posible que los países en desarrollo adopten alternativas de gestión al modelo tradicional de gestión pública. Esto está ocurriendo porque el modelo tradicional de administración pública carece de eficiencia en las condiciones contemporáneas. Por lo tanto, los Gobiernos de todo el mundo están avanzando hacia un nuevo estilo de gestión educativa. Sin embargo, no todos los académicos están de acuerdo. Hace más de 20 años, Lynn (2003) manifestó que la NGP estaba muy lejos de ser universal y que solo hay una implementación parcial de la misma. En la actualidad, su implementación ya parece poco creíble.

## 5. Conclusiones

Desde finales del siglo pasado, las administraciones públicas de los países desarrollados y en vías de desarrollo, han iniciado procesos de cambio buscando lograr una administración flexible, eficiente y rápida, que se adapte a los requerimientos reales de la ciudadanía, optimizando el gasto fiscal, buscando su reducción pese a la mejora del servicio, compitiendo con el sector privado.

La presente investigación encontró que el tratamiento de la nueva gestión pública (NGP) en educación en América Latina no fue muy amplio ya que únicamente se hallaron 24 producciones, siendo el año 2016 el más productivo. Colombia se alza como el país con mayor cantidad de documentos relacionados con el tema de NGP. La mayoría de los textos hallados fueron realizados por dos autores.

La presente investigación deja abierta la interrogante para realizar un análisis más exhaustivo referente a evaluar la aplicación de la nueva gestión pública enfocada al sector educativo, contrapesando las dos posiciones: si la aplicación de métodos comerciales dará como resultado un sector público más barato, más eficiente y receptivo a sus "clientes" (Pollitt y Dan, 2011), o, en su defecto, si la NGP ha sido un asalto a un servicio público valioso y es solo un paquete vago sin contenido real (Osborne, 2006).

## 6. Recomendaciones

La corrupción ha sido un tema casi omnipresente en el sector público en América Latina en las últimas décadas. Las cifras internacionales definen la región, excepto en algunos casos particulares, como uno con la más alta percepción de corrupción en la sociedad. Por lo general, el debate sobre la corrupción gira alrededor de la relación de política y corrupción, una cuestión que recuerda de inmediato los casos de muchos presidentes de países latinoamericanos y otros altos representantes involucrados en casos de corrupción. Como señalaron Morris y Blake (2009), desde el regreso a la democracia en la década de 1980, desafortunadamente el tema de la corrupción ha sido prácticamente presente en toda la región y es la espina en el costado de todo cambio que quiera iniciarse en el sector público, en cualquiera de sus ámbitos, incluido el educativo.

Queda claro que la NGP aún no se ha convertido en el único paradigma de gestión pública en los países en desarrollo latinoamericanos, dado que los principios de organización de la burocracia no han sido reemplazados sustancialmente por los principios basados en el libre mercado. Es evidente que muchas de las funciones gubernamentales en los países en desarrollo todavía son ejecutadas por burocracias integradas verticalmente y eso se muestra claramente en el sector educativo. La falta de una mejora real en el rendimiento del Estado plantea muchas preguntas sobre la efectividad de la implementación de la NGP en Latinoamérica, ya que debió regular las políticas gubernamentales destinadas a mejorar el desempeño del sector público que en última instancia facilita el interés público general y mejora los niveles de vida de los ciudadanos en todos sus ámbitos, incluido el educativo. Sin embargo, queda la siguiente pregunta para futuras investigaciones: ¿esto sucedió realmente?

## 7. Referencias bibliográficas

Arnott, M. (2000). Restructuring the Governance of Schools: the impact of managerialism on schools in Scotland and England. In M.A. Arnott & C. Raab (Eds), *The Governance of Schooling: comparative studies of devolved management*. Routledge.

Ball, S. y Youdell, D. (2008). *La privatización encubierta en la Educación Pública*. [https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball\\_s.\\_y\\_youdell\\_d.\\_2008\\_la\\_privatizacion\\_encubierta\\_en\\_la\\_educacion\\_publica.pdf](https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf)

Ball, S. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. En *Revista Portuguesa de Educação*, 15 (2), 3-23.

Bernal, J., Cano, J. y Lorenzo, J. (2014). El otro modelo es posible. En *Organización de los centros educativos. LOMCE y políticas neoliberales*, Mira Editores

Boston, J., Martin, J., Pallot, J. & Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand model*. Oxford University Press.

Duke, C. (2002). *Managing the Learning University*. Open University Press.

Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. y Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.

Funk, E. y Karlsson, T. (2019) Veinticinco años de estudio de la nueva gestión pública en la administración pública: logros y limitaciones. *Financial Acc & Man*, 1- 27. <https://doi.org/10.1111/faam.12214>

García, I. (2007) *La nueva gestión pública evolución y tendencias. Presupuesto y gasto público*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)

Hughes, O. (2003). *Gestión y Administración Pública*. Palgrave Macmillan.

Kiiza, J. (2000). *Does the Marketization of Public Service Delivery Make Sense in a Poor Market Economy?* Australian National University.

Larbi, G. (1999) *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion Paper 112, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/\\$file/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/$file/dp112.pdf)

- Lynn, L. (2003). *Public Management: A Brief History of the Field*. The Oxford Handbook of Public Management. 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0003
- Mongkol, K. (2008). Gestión del cambio en la gestión del sector público en el siglo XXI. *Gobernador Oficial*, 53, 84-87.
- Morris, S. & Blake, Ch. (2009). Introduction: Political and Analytical Challenges of Corruption in Latin America. En *Corruption & Democracy in Latin America*, edited, 1-22. University of Pittsburgh Press.
- Osborne, S. (2006). ¿La nueva gobernanza pública? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pollitt, C. y Dan, S. (2011). *El impacto de la nueva gestión pública en Europa: un metaanálisis*. Comisión Europea.
- Raab, C. (2000). The Devolved Management of Schools and Its Implications for Governance. In M. Arnott & C. Raab (Eds), *The Governance of Schooling: comparative studies of devolved management*. Routledge.
- Tolofari, S. (2005). New Public Management and Education. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89. <https://doi.org/10.2304/pfie.2005.3.1.11>
- Verger, A. y Norman, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educ. Soc. Campinas*, 36 (132), 599-622, 015<https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00599.pdf>
- Vigoda, E. (2003). New public management. En Rabin. J. (Ed.). *Encyclopedia of public administration and public policy* (Vol. 2). Marcel Dekker.
- Wittmann, E. (2008). Align, don't necessarily follow. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(1), 33-54.
- Yamamoto, H. (2003). *New Public Management: Japan's practice*. Institute for Interna.

## Responsabilidad social empresarial y la inserción laboral de menores infractores de la ley en el Perú

Arístides Alfonso Tejada Arana<sup>1</sup>

Alex Otto Príncipe Bayona<sup>2</sup>

Adela Faya Salas<sup>3</sup>

### RESUMEN

El presente tuvo como objetivo demostrar iniciativas de responsabilidad social empresarial en el marco de la justicia restaurativa en menores infractores para la inserción laboral. El método que se aplicó fue el inductivo; la técnica, entrevista; los instrumentos, las guías de entrevistas y ficha documental. La población total fue 320 adolescentes infractores. La muestra se tomó de 190 infractores para la inserción laboral. El tipo de muestra fue no probabilístico e intencional. Los resultados, en CJDR y SOA de Trujillo se realizaron entrevistas a los directores y profesionales. Ello permitió inferir criterios para desarrollar una experiencia piloto para formación y la inserción laboral. En ese aspecto, e revela los adolescentes pueden aprovechar las oportunidades, ya que el 25% del total mostraron ser disciplinarios, ordenados y respetan a la autoridad. Asimismo, existe un interés y entusiasmo por prepararse para contribuir a la reinserción social. El 80% han tenido experiencia de consumo de drogas y eso limita la inserción laboral; mientras que el 70% tiene un adulto prosocial que apoya la reinserción. Se concluye que se encontró evidencias sobre la reinserción laboral y que existen programas que desarrollan y buscan promover un empleo, además de desarrollar habilidades y fortalecer capacidades una vez egresado.

**Palabras clave:** Responsabilidad social empresarial, inserción laboral, menor infractor.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8905-3082>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5191-023X>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7991-4133>

## 1. Introducción

La cruda realidad sociocultural y personal de los menores infractores a la ley peruana es frecuente, y la actitud social del segmento empresarial, según sus principios, creencias y prácticas organizacionales, abren la posibilidad de reinsertarlos a la vida civilizada. Por lo tanto, la presente investigación, emerge para hacer frente a esta problemática.

Muchos actores claves de las actividades económicas como proveedores, empleados, gremios empresariales, instituciones, organismos públicos y privados, se han identificado con la perspectiva responsabilidad social empresarial (RSE), con el afán de una autorregulación orientado a los planes de negocio. Vale precisar que han pasado dos quinquenios y las intenciones del compromiso social entre los poderes empresariales y los segmentos sociales vinculados se han multiplicado sistemáticamente.

Sabogal (2008) refiere que la RSE es un factor clave para fomentar cuestiones éticas morales y valores, además recalca que la sociedad civil está más interesada que los grupos empresariales se sujeten a sus responsabilidades sociales. Igualmente, Correa *et al.* (2004) manifiestan que el ejercicio empresarial refleje mejor, mediante una actitud pública bajo las premisas y estándares de calidad, en principio de la ontología organizacional.

Aragón & Rocha (2009) argumentan que las visiones empresariales en materia de responsabilidad social, se está efectuando en una forma desinteresada e inapropiada en relación con la demora en el espacio temporal. Por otro lado, mencionan que hay mucha incertidumbre entre los actores y representantes vinculados en la sociedad para concretizar y armonizar como un bien común la RSE.

De Castro (2005) afirma que algunos comportamientos éticos han sido adoptados de manera libertaria por parte de los grupos empresariales. Estas acciones significan alguna direccionalidad hacia las organizaciones poderosas que mantienen y coordinan, finaliza alertando que es necesario controlar las consecuencias futuras.

Asimismo, Cardozo (2010) deduce, por la ausencia de las precisiones jurídicas en materia de la legislación laboral, que las organizaciones empresariales hacen caso omiso a sus responsabilidades frente a los grupos y asociaciones civiles, y que tampoco fomentan planes y programas de incentivos especiales, a iniciativa propia. Además, establecen las proyecciones de utilizad, que no motiva ni garantiza la calidad de vida de los demás.

Salomón (2012) explica que es usual que los transgresores al abandonar la prisión después de un determinado tiempo, en muchas ocasiones y de manera objetiva, muestran actitudes colaterales negativas, asociándose en acciones punibles y reprobables. Muy poco o nada las entidades y representaciones sociales de carácter convencional, establecen los canales para las orientaciones individualizadas. Estos factores permiten que los infractores que abandonan el encierro, se consolidan a ser parte de los problemas como dependencia de las sustancias nocivas, problemas de aprendizaje, cuadros psicopatológicos y otras adicciones.

Graffam *et al.* (2004) mencionan que el sistema de fortalecimiento de las capacidades en las personas infractores de la ley, con historial de los antecedentes penales. Ello ha sido crucial para que las empresas logren sus resultados y permiten generar más empleabilidad, frente a las organizaciones que no pudieron contratar a los contraventores de la ley.

Además, Fabelo (2000) explica que los contraventores de la ley, por haber asistido y recibido una sensibilización en programas de fortalecimiento personal, antes de abandonar el sistema penitenciario, influyeron de manera positiva en materia de empleabilidad en las organizaciones, así como la estabilidad y mejora en la capacidad adquisitiva de sus gastos.

También Lee (2011) conceptualiza que los individuos que logran capacidades deseables en materia educativa, tienen la accesibilidad en conseguir y permanecer en un empleo, pese a las adversidades que podría ocurrir. Esto refleja que los programas educacionales continuos son influenciados de manera positiva.

Fernández (2008) manifiesta que el empleo facilita a los jóvenes adolescentes a conseguir ciertos ingresos económicos, dado que la subsistencia diaria amerita que van a necesitar el acceso a los servicios sociales básicos. No obstante, si existe la asociación entre el trabajo y el delito será engorroso y complicado que logren acceder un puesto en el mercado laboral.

La ausencia de los programas de rehabilitación emocional en los centros penitenciarios, no garantiza las habilidades de desempeño laboral u otras competencias a priori, como consecuencia los infractores de ley. Al abandonar los puntos de reclusión, cuentan con mínimas o escasas prioridades de empleabilidad (Garrido *et al.*, 2006; Petersilia, 2005; Robinson y Crow, 2009).

Las empresas privadas y, en general, todas las organizaciones, necesitan comprender que se vive actualmente en un entorno social cada vez más exigente, ya que la comunidad demanda una ayuda para los menores infractores de la ley, que poseen plenas facultades productivas pero que están inmersos en un mundo basado en respuestas violentas, constituyendo así las graves vicisitudes para la comunidad y todos sus actores.

Sobre el particular, se presenta la siguiente investigación con la finalidad de garantizar la calidad del trabajo científico y singularizar la evidencia de manera formal. Por ello, se plantea la interrogante: ¿Por qué, en pleno siglo XXI, las políticas públicas del estado peruano en articulación con las organizaciones públicas y privadas, no han logrado expresar de manera sustantiva, los mecanismos generales de la responsabilidad social desde la perspectiva empresarial y del Estado?

## 2. Metodología

El tipo investigación es teórico porque “el objetivo es lograr y reunir los insumos informativos, con la finalidad establecer nuevas teorías y conocimientos mejor precisados, que se consolidarán a otros ya existentes” (Arce, 1994, p.25). El enfoque fue cualitativo. Vara (2005) sostiene que son enfoques importantes para proceder la investigación en el campo, como herramientas poderosas sirven para la exploración de los fenómenos menos estudiados. Con este tipo de estudio se desarrollan, conceptos, ideas y concepciones, partiendo de los datos.

El diseño general de la investigación, fue no experimental y, específicamente, el estudio de casos, de corte transversal, porque se basa en la observación real del contexto. Según Vara (2015) el estudio de casos en el enfoque cualitativa, se analizan, examinan, describen, interpretan los problemas de investigación poco estudiados, del cual se tiene muchas dudas si hubo o no investigaciones anteriormente.

El método de estudio que se aplicó fue inductivo en el análisis de cada uno de los tópicos o unidades de estudio. La técnicas de estudio que se utilizó fue la entrevista, el análisis documental, el análisis de contenido, para hallar los resultados que corresponden al estudio. En cuanto a instrumentos para consolidar los datos, se utilizaron muchas guías para ejecutar entrevistas con diferencia de cantidad y contenido. Al respecto, se utilizó los ítems para aplicar la investigación y la ficha del análisis documental.

La población total para la investigación fue 320 menores de 22 años como transgresores de la ley penal en la ciudad de Trujillo. Vara (20015) fundamenta que la población es la representación existente de todas las personas, comunidades, personerías jurídicas, grupos a estudiar, con características y propiedades en común.

Asimismo, la muestra de estudio que se tomó fue a partir de 190 adolescentes infractores para la inserción laboral. Vara (2015) mencionó que la porción del muestreo simboliza un grupo de segmentos clasificados mediante un método especial. Por lo tanto, la muestra suele ser un porcentaje de la población; cuando la investigación tiene una población habrá una muestra, si posee dos, resultará su equivalencia.

El tipo de muestra es no probabilístico, de tipo intencional y rastreo. Para Vara (2015), los muestreos no probabilísticos no son estadísticos, y se basan en la equiprobabilidad, técnicas aplicadas a base del conocimiento del investigado, el cual procura que la muestra sea la más representativa.

### 3. Resultados

El Ministerio de Justicia del Estado peruano, como organismo ejecutor del programa, con el apoyo de la Unidad Ejecutora del Programa (UE-PMSAJ-MINJUS), según sus principales objetivos, prioriza la asistencia a los menores de 17 años con la finalidad de empoderar al joven infractor, a través de la transversalización de las políticas del Estado, y mejorar los servicios básicos. Del mismo modo, es importante señalar que el Poder Judicial, mediante la Unidad Coordinadora (UCP-PMSAJ-PJ), se responsabilizó mediante el componente 4 en mención a las “Adecuadas condiciones para la resocialización de los adolescentes infractores” en coordinación con los centros de rehabilitación juvenil, las cuales cumplen la labor de promover la reinserción social de muchos jóvenes.

Bajo la premisa de la responsabilidad social empresarial, los sectores públicos y privados necesitan elaborar y articular un plan piloto, como componente especial, focalizado en programas de orientación e inducción laboral, en la jurisdicción de un distrito judicial para propiciar la inserción y el acceso laboral a los menores de 22 años, quienes se encuentran en conflicto con la ley en Perú.

Con el propósito de concretar la investigación, se seleccionó la ciudad de Trujillo - Perú (CJDR y SOA) y se desarrolló una experiencia demostrativa para favorecer la inserción laboral a través de propuestas formativas que mejor se adecúen al perfil de los adolescentes y la dinámica del centro juvenil y SOA seleccionado.

### **Los resultados obtenidos según el perfil evolutivo de los adolescentes atendidos**

Para obtener información en el CJDRy SOA de Trujillo, se realizaron entrevistas a los directores y profesionales que laboran en dichos centros. La información que se ha logrado recoger permite inferir los aspectos, la naturaleza y las características de la población de adolescentes que estaría más apta para desarrollar una experiencia piloto en materia de formación laboral. Durante la entrevista, destacaron las siguientes declaraciones por los profesionales del CJDR:

- La población de adolescentes que puede aprovechar mejor las oportunidades oscilan el 25% (del total) son los que muestran ser disciplinados, ordenados y guardan respeto a la autoridad.
- Para la inserción se promueven más la autonomía: de 1 a 2 meses apoyan en la cocina.
- Existe interés y entusiasmo en los adolescentes por estudiar para contribuir a su reinserción social.

De la entrevista realizada a la directora del SOA sobre el perfil evolutivo de los adolescentes, se obtuvo las siguientes declaraciones:

- Es muy importante el aspecto tutorial, acompañamiento y seguimiento al adolescente porque el 80% de los adolescentes han tenido experiencia con consumo de drogas de los cuales hay 7 casos muy complejos de recuperar y es la principal limitante para la reinserción social.
- El 70% de los adolescentes tiene un adulto prosocial que apoya su reinserción.
- Los criterios que más apoya el proceso de reinserción con los adolescentes son la orientación, tutoría y prevención de drogas.

De las declaraciones realizadas, se infiere algunos de los criterios a considerar para la selección de un primer grupo objetivo que participe en una experiencia piloto:

- Que sean adolescentes que muestren una buena actitud para aprovechar las oportunidades de formación laboral como la motivación, respeto, disciplina y orden.

- Que cuenten con soporte de un adulto prosocial que le ayude a sostener su participación en la experiencia formativa cuando se presenten incidentes que afecten su motivación o participación.
- Que sean adolescentes que no tengan adicción a las sustancias psicoactivas; es decir, que pueden ser adolescentes sin experiencia de consumo o con experiencia inicial o habitual, pero en remisión.
- Que sean adolescentes que se encuentren a pocos meses de terminar el cumplimiento de su sanción, es decir que les falte de 4 a 5 meses para egresar del CJDR o SOA.

### **Condiciones físicas, organizativas, de personal y de equipamiento en el CJDR y SOA para el desarrollo de actividades de formación laboral**

De la entrevista realizada al director del CJDR sobre condiciones físicas, organizativas de equipamiento y de personal que cuenta el centro juvenil, se recogió la siguiente información:

- Existen talleres formativos de música, física y talleres laborales de serigrafía, carpintería y computación. Sin embargo, también se señala que las condiciones físicas, organizativas de equipamiento y de personal que cuenta el centro juvenil son limitadas, pues no abastece a la población atendida (existe sobrepoblación y hacinamiento).
- Existen experiencias anteriores con Sencico en la que se ha construido un muro con la participación de los adolescentes en un proceso de capacitación. Sin embargo, no se ha podido continuar, aunque hay interés en incorporar nuevas iniciativas. No se cuenta con información de oportunidades y opciones.
- Actualmente se viene gestionando con Cetpros como Gran chimo, Santa Rosa y MMM los cursos de sastrería, electricidad, peluquería, manualidades, textilera, repostería sin respuesta.
- El director del CJDR es también del CEBA Cristo Joven que permite a los adolescentes culminar sus estudios secundarios, condición importante para que se pueda aprovechar mejor las oportunidades de formación laboral.
- Las aulas del CEBA se pueden utilizar para clases teóricas y existe un ambiente del CJDR para el desarrollo de clases prácticas para cursos técnicos.

De la entrevista realizada a la directora de SOA Trujillo sobre las condiciones físicas, organizativas, de equipamiento y de personal, se precisa lo siguiente:

- Se cuenta con poca información de oportunidades de formación laboral para los adolescentes; sin embargo, considera muy importante la oportunidad de formación e inserción laboral.
- El SOA no cuenta con espacios para la formación laboral. Además, debido a que en el modelo que se aplica, se trabaja con la comunidad para que los adolescentes se inserten en espacios formativos de otras instituciones, se hace necesario promover alianzas con dichas organizaciones para favorecer su acceso.
- Actualmente, hay instituciones que vienen apoyando brindando asesoría y orientación para conseguir trabajo; así como talleres de manualidades. Sin embargo, aún no se logra realizar alianzas con entidades que favorezcan el desarrollo de una carrera técnica con los adolescentes.
- Se cuenta con el trabajo de seguimiento del promotor del SOA así como con adultos pro-sociales que apoyan los mecanismos para reinsertar socialmente a los jóvenes menores de 22 años.

Como resumen de la información recogida, se puede concluir lo siguiente:

- Existe interés en el CJDR y SOA para el desarrollo de experiencia en formación laboral dirigido a los adolescentes atendidos.
- No se cuenta con suficiente información sobre oportunidades de formación laboral para los adolescentes.
- Las oportunidades que se han logrado conseguir son aún escasas.
- En el caso del CJDR existe sobrepoblación de adolescentes por lo que la cantidad de personal que puede acompañar de manera personalizada a cada adolescente es limitada; sin embargo, existe el interés de incluir de todas maneras experiencias formativas para la inserción laboral.
- En términos de condiciones físicas, el CJDR cuenta con las aulas de CEBA y un espacio para el desarrollo de talleres.
- En el caso del SOA, debido al modelo de tratamiento que se aplica, las oportunidades de formación laboral se deben desarrollar en alianza con instituciones especializadas locales.

- El mejor recurso para apoyar la participación de los adolescentes atendidos por el SOA, es la familia o adulto prosocial de los adolescentes; además del promotor del SOA.

### Perfil educativo, experiencia laboral e intereses ocupacionales de los adolescentes atendidos en el centro juvenil y SOA

Para la ejecución de la consultoría como piloto, se tomaron encuestas a 190 menores de 17 años, con historial en delito penal en la ciudad trujillana, asistidos en el CJDR de Trujillo y Servicio de Orientación al Adolescente – SOA. Esta cifra representa el 59% de los 320 adolescentes atendidos a la fecha.

Para el recojo de la información, se ha considerado como variables, la edad, el distrito de procedencia, la experiencia laboral, el sector de experiencia laboral, el grado de instrucción, el interés en estudiar una carrera superior técnica, la categoría de la carrera técnica de interés y el sector empresarial en el cual gustaría desempeñarse laboralmente. Se adjunta la el formato de encuesta y las encuestas llenas como anexos.

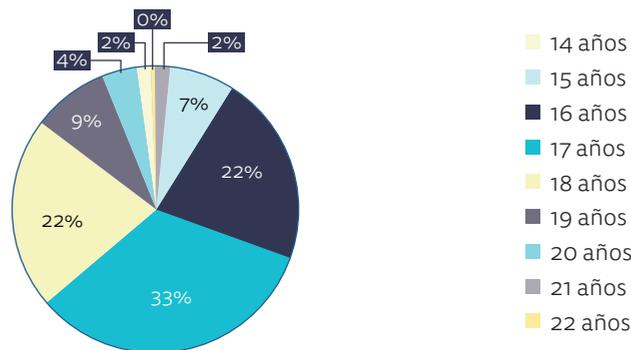
A continuación, se presentan los resultados según cada variable evaluada:

#### Edades de los adolescentes en conflagración con la ley

**Figura 1.**

*Edad de los jóvenes en conflagración con la ley penal, 2016.*

**TRUJILLO: EDAD DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL, 2016**  
(PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 1.***Adolescentes encuestados por edades.*

Edad	Adolescentes	Porcentaje
14	3	2%
15	14	7%
16	41	22%
17	63	33%
18	41	22%
19	17	9%
20	7	4%
21	3	2%
22	1	0%
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

En la figura 1 y tabla 1, se visualiza que la mayoría de los adolescentes encuestados se encuentran entre los 16 y 19 años, representando el 77% de toda la población encuestada. Así mismo, existe un 37% de jóvenes que son mayores de edad; es decir, que se encuentran entre los 18 y 22 años, rango importante a considerar, pues es una etapa de vida en la que la inserción laboral se hace prioritaria.

## Distrito de procedencia de los adolescentes atendidos por el CJDR y SOA

**Tabla 2.**

*ACL P encuestados por distritos de procedencia.*

Distrito	Cantidad	Porcentaje
La Esperanza	45	23.68%
Otros	25	13.16%
Alto Trujillo	15	7.89%
Nuevo Porvenir	14	7.37%
Chepén	11	5.79%
Paiján	11	5.79%
Virú	9	4.74%
Casa Grande	8	4.21%
Huanchaco	6	3.16%
Chao	5	2.63%
El Milagro	5	2.63%
La Libertad	5	2.63%
Ascope	4	2.11%
Pacasmayo	4	2.11%
Alto Moche	3	1.58%
Florencia de Mora	3	1.58%
Rázuri		1.58%
Alto Zalaverry	2	1.05%
Huamachuco	2	1.05%
Sin espedificar	2	1.05%
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

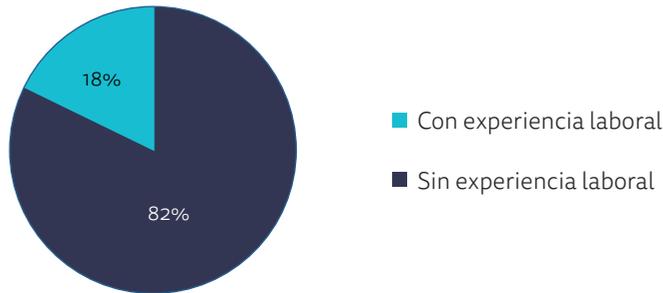
Con relación a los distritos de procedencia, en la tabla 2 se evidencia que, de la población encuestada, el 38,94% de ellos proceden de tres distritos principales: distrito La Esperanza (23,68%), distrito Alto Trujillo (7,89%) y Nuevo Porvenir (7,37%). En ese sentido, es importante tomar en cuenta que las experiencias en formación laboral que se desarrollan se encuentran en lo posible, cercanas o dentro de dichos distritos, en especial para los jóvenes que están siendo atendidos por el SOA.

## Experiencia laboral de los adolescentes en conflagración con la ley penal en la ciudad de Trujillo

**Figura 2.**

*Experiencia laboral de los adolescentes en conflagración con la ley (porcentaje).*

**TRUJILLO: EXPERIENCIA LABORAL DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLAGRACIÓN CON LA LEY (PORCENTAJE)**



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3.**

*Adolescentes según experiencia laboral.*

EXPERIENCIA	Nº DE ADOLESCENTE	%
Con experiencia laboral	156	82.11%
Sin experiencia laboral	34	17.89%

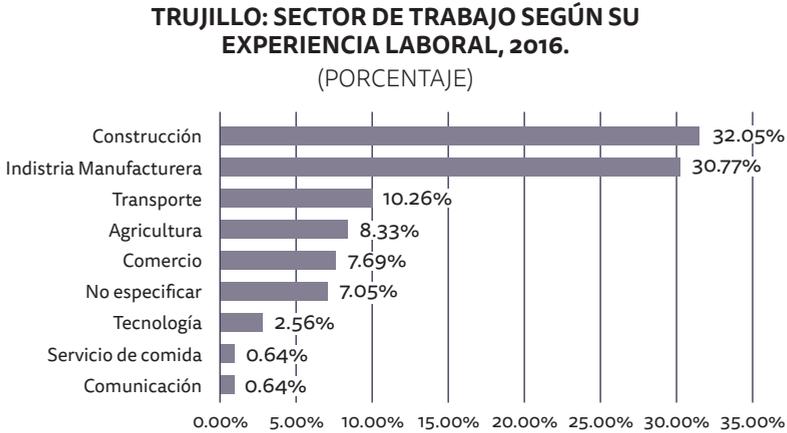
Fuente: Elaboración propia.

En la figura 2 y en la tabla 3, se visualiza que, de los adolescentes encuestados, un buen porcentaje manifiesta haber tenido experiencia laboral (82%), lo cual refleja la importancia que tiene para ellos, el generar ingresos económicos a temprana edad; tal vez, debido a la situación económica de sus familias o a la falta de suficiente soporte por parte de ellas. Esta experiencia laboral es muy importante que se capitalizan y fortalezcan a través de las ofertas formativas que se desarrollen. Solo se observó 17.89% sin experiencia laboral.

**Sector de trabajo en la que presentan experiencia laboral los adolescentes en conflagración con la ley penal en Trujillo**

**Figura 3.**

*Sector de trabajo según su experiencia laboral, 2016*



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 4.**

*Mayor experiencia laboral de ACLP.*

Sector experiencia laboral	Cantidad	Porcentaje
Construcción	50	32.05%
industria manufacturera	48	30.77%
transporte	16	10.26%
Agricultura	13	8.33%
Comercio	12	7.69%
No especifica	11	7.05%
Tecnología	4	2.56%
Comunicación	1	0.64%
Servicio de comida	1	0.64%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

En la figura 3 y tabla 4, con respecto a los sectores en los cuales los adolescentes presentan mayor experiencia laboral, se tiene que el más representativo es Construcción con el 32.05%, Industria Manufacturera con el 30.77%, y Transporte con el 10.26%. Estos sectores deben ser considerados al momento de identificar oportunidades que fortalezcan sus conocimientos y experiencia adquirida. Un ejemplo de ello se encuentra en el sector construcción en el que existen normas que regulan la certificación ocupacional a aquellas personas que presentan experiencia previa pero que no han tenido la oportunidad de formarse.

### Preferencias laborales en la que desean desempeñarse los adolescentes en conflagración con la ley penal

**Tabla 5.**

*Intereses empresariales de ACLP*

Sector empresarial de interés	Cantidad	Porcentaje
Empresa minera	78	41.05%
Negocio propio	37	19.47%
Empresa construcción civil	27	14.21%
Empresa electrónica	12	6.32%
Otros	9	4.74%
Restaurantes	7	3.68%
Oficina	7	3.68%
Carpintería	7	3.68%
No especifica	5	2.63%
Empresa textil	1	0.53%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 5, se pudo observar que, de 190 adolescentes encuestados, el 74,73% (142) concentra su interés por trabajar en los siguientes sectores empresariales: el 41.05% (78) tiene interés por trabajar en la empresa minera, el 19.47% (37) tiene interés en desarrollar un negocio propio, y el 14.21% (27) tiene interés por trabajar en empresa de construcción civil.

Con estos resultados se encontró la visibilidad, que además de promover ofertas de formación laboral, hace necesario fomentar cursos de fortalecimiento de competencias y capacidades, y diversas habilidades de emprendimiento en

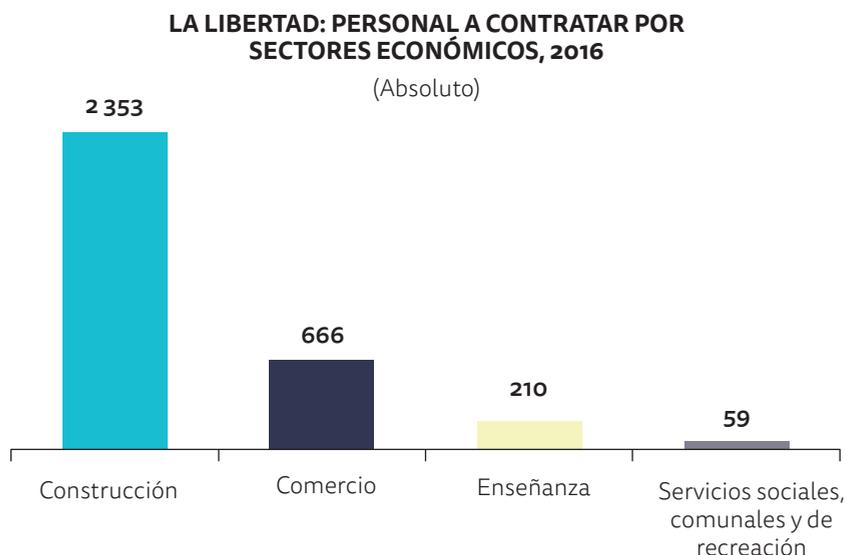
negocios. Por otro lado, el rubro de la construcción no aparece como un área de interés para el estudio; sí aparece como un área de interés para el trabajo, sumado a la experiencia laboral que presenta el 32,5% de los encuestados, indica que el rubro de la construcción debe también ser priorizado, ya sea para proponer cursos que fortalezcan la experiencia ganada o para certificar la misma. Esto facilitaría un mejor acceso a puestos de trabajo en empresas constructoras.

### **Identificación y análisis de la demanda laboral en la región La Libertad**

Según el documento Demanda Ocupacional (EDO) (2016), elaborado por la Dirección General de Promoción de Empleo de Mintra, se precisa que los cuatro sectores económicos como construcción, comercio, educación, servicios de recreación, están comprometidos directamente en promover oportunidades de trabajo en el ámbito privado y formalizado en la región La Libertad.

En la figura 4, según la información recogida y reportada en el documento en mención, se refiere que, durante el año 2016, los cuatro sectores indicados líneas arriba, requeriría un total de 3288 trabajadores para cubrir su demanda de puestos de trabajo. Así, de manera específica, de los que requerirían en el rubro de las construcciones, llevarían la batuta en cobertura con la cantidad de trabajadores en promedio de 2353 obreros, a comparación de los demás organizaciones como comercio con 666 empleados, sector educación privado con 210 y servicios recreacionales con 59 en promedio.

Es importante mencionar que la construcción es el sector que más guarda consistencia con la experiencia laboral previa de los adolescentes encuestados (3205 en el área de construcción, según la tabla 4, así como con uno de los sectores laborales de preferencia elegidos (14,21% según la tabla 5). La demanda en el sector comercio por su lado, se alinea al interés de un grupo importante de adolescentes, por emprender un negocio propio (19,47% según la tabla 5), el cual tendría que ser afín a alguna de las áreas de estudio priorizadas (maquinaria, minería, productos industriales, mecánica automotriz o computación y redes).

**Figura 4.***Personal a contratar por sectores económicos, 2016.*

Fuente: MTPE-DGPE, Encuesta de Demanda Ocupacional (2016). Elaboración: MTPE – DGPE – Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

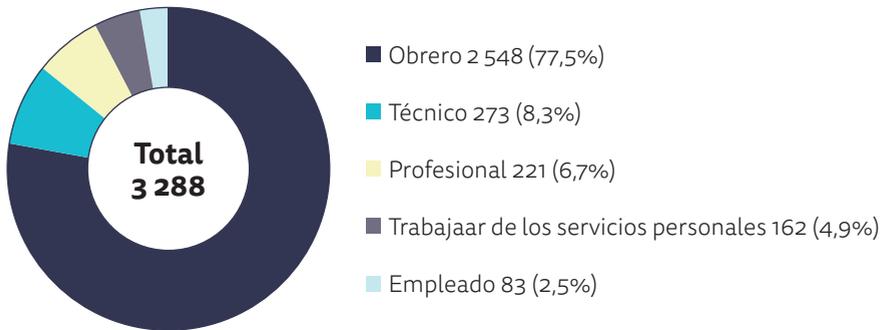
Un total de 3288 trabajadores que se calcularían sus servicios, en los rubros de las actividades económicas analizados en el periodo 2016, casi todos serían obreros con 2548, continuado en menor proporción por 273 técnicos, 221 profesionales, 162 especialmente en área de servicios personales y 83 empleados. En ese sentido, de los adolescentes en conflagración con la ley penal encuestados en la ciudad de Trujillo, se observa que desean seguir carreras técnicas y oficios dependiendo de su nivel educativo lo cual tendría una alta posibilidad de empleo por la demanda existente de obreros y técnicos, según el EDO 2016.

**Figura 5.**

*Personal requerido según grupo ocupacional, 2016.*

**LA LIBERTAD: PERSONAL REQUERIDO SEGÚN GRUPO OCUPACIONAL, 2016**

(Absoluto y porcentaje)



Nota: La suma de las partes puede no coincidir con el total el redondeo de las cifras. No se muestra información del grupo y directivo por tener un solo caso. Fuente: MTPE-DGPE, Encuesta de Demanda Ocupacional (2016).

Así mismo, al tomar en cuenta tanto el nivel de demanda laboral por tipo de ocupación y grupo ocupacional, el EDO (2016) muestra que los segmentos ocupacionales que cuentan con mayor demanda según tipo de ocupación son cuatro: obreros en construcción (688), trabajadores en construcción (496), aficionados en hormigón armado (360), y operadores de máquinas para levantamiento de tierras y equipos (360). En suma, concentran el 56% del total de puestos demandados (3288), destacándose los puestos de peones u obreros en el rubro de la construcción, como se observa en figura 6.

Relacionando estos resultados con el perfil de los adolescentes evaluado en el acápite anterior, se observa que el sector construcción es también el área donde más tienen experiencia laboral los adolescentes y es considerada como un rubro atractivo para los jóvenes, donde puedan desarrollar una actividad laboral amigable.

**Figura 6.**  
*Ocupaciones más requeridas, 2016.*



Fuente: MTPE-DGPE, Encuesta de Demanda Ocupacional (2016).

**Figura 7.**  
*Empleos más solicitadas para técnicos especializados, 2016.*



Fuente: MTPE-DGPE, Encuesta de Demanda Ocupacional (2016).

## ENTIDADES INVOLUCRADAS

A continuación, se mencionan las entidades que brinda oportunidades para beneficiar a los adolescentes del centro juvenil y SOA seleccionado en la ciudad de Trujillo.

## ORGANISMOS GUBERNAMENTALES

**Ministerio de Educación:** Programa Nacional de Becas, Centro de Educación Básica Alternativa - CEBA Cristo Joven. Capacitación y certificación – Senati, Tecsup, IFB- Certus, Cetemin, Continental, Cenfutur, Avansys, Adex, Cibertec, Salomón, Idigoras Goya, Avia y Capeco, Icpna, PrivateTeacher Internacional, Alianza Francesa, Euroidiomas, Universidad Católica Sedes Sapientae, Universidad Científica del Sur, Universidad Tecnológica del Perú, Universidad Nacional de la Amazonia Peruana y Universidad Peruana Unión. Academia: Aduni, Cesar Vallejo, Saco Oliveros, Alas Peruanas y Gamma. Cetpro: Idatec, Piloto Femenino, AVIA, Clínica de la Piel-Jevial, Adevic, Trentino Juan Pablo II, Ceturgh, Benjamin Matos-Gamor. Institutos: Avansys, Sise, Idat, Von Braun, Senati, Emilia Barcia Bonifati, San Pablo, Columbia, Argentina entre otros.

**Ministerio de Salud:** Sistema Integral de Salud – SIS, Seguro Social – EsSalud, Sistema de Solidaridad – Sisol. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Centro de empleo, jóvenes productivos. Ministerio de Agricultura: Sierra exportadora. Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerable: Programa Yachay. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: Programa tambos, Sensico. Ministerio de Energía y Minas: Carelec. Ministerio de Inclusión Social: Incluir para crecer, Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia. Inclusión económica. Ministerio del interior: Barrio seguro, Devida, Gobiernos locales

**ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES:** ADRA, Cedro.

**SECTOR PRIVADO:** Microsoft, Cisco, Lenovo, Senati, Tecsup.

## 4. Discusión

1. Realizada la investigación, se obtuvieron valores descriptivos entre la responsabilidad social empresarial y la inserción laboral, acentuada en los jóvenes menores de 22 años. En calidad de transgresores de la ley penal en Perú, según el acuerdo del objetivo general, sí existe las iniciativas de promover la responsabilidad social desde la perspectiva empresarial en el marco de la justicia restaurativa en los jóvenes infractores para la inserción laboral. En el perfil evolutivo de los adolescentes atendidos, se obtuvieron el 25% del total de adolescentes que muestran ser disciplinados, ordenados y respetan a la autoridad en el centro de rehabilitación. El 80% han tenido experiencia de consumo de drogas y el 70% tiene un adulto pro – social para su reinserción.

Asimismo, se contrastó con los estudios realizados por Cartolín (2019). La finalidad de la investigación cualitativa es interpretar si la justicia juvenil restaurativa que influye en la reinserción social de los adolescentes infractores en conflicto con la ley penal. En conclusión, menciona que los desarrollos de programas socioeducativos para adolescentes infractores influyen en la reducción de la reincidencia. Por lo tanto, en este estudio, mientras haya el compromiso de la responsabilidad social empresarial por los organismos competentes mejor será las oportunidades favorables para los adolescentes infractores en la inserción laboral.

Dado la posición de Cartolín (2019), discrepo su interpretación y las deducciones cualitativas, donde menciona el desarrollo de los programas socioeducativos para los adolescentes infractores; pero no precisa el “¿cómo hacer?”. Por lo que manifiesto que hay un primer problema: la calidad de las políticas públicas del Estado como motor principal, el cual se tiene que diseñar los mecanismos, formas, presupuestos, coordinadores y promotores para articular los tipos de programas, objetivos claros para que los adolescentes infractores a la ley peruana, gocen de una verdadera reinserción social, desde el ámbito del Estado con apoyo del sector privado.

2. Las condiciones físicas, organizativas, de personal y de equipamiento en el CJDR y SOA para el desarrollo de actividades de formación laboral se obtuvo con la entrevista al director del CJDR donde se obtuvo que hay limitaciones de las oportunidades. Al respecto, no se abastece a la población atendida, más bien existe sobrepoblación y hacinamiento. Existen experiencias anteriores con Sencico y no hubo la continuidad a pesar que existe el interés en incorporar nuevas iniciativas, no cuentan con oportunidades laborales, vienen gestionando alianzas con Cetpros, CEBA y otras instituciones gubernamentales.

Los resultados se contrastó con la investigación realizada por Albuquerque (2017), el cual tuvo como objetivo adoptar las políticas públicas integrales de prevención, tratamiento y resocialización que involucren en la sociedad en su conjunto. Su metodología utilizada fue de tipo básica, método inductivo con la técnicas de la entrevista. Los instrumentos utilizados fueron fichas de análisis documental y la población de estudio fue 3663 adolescentes.

Los resultados expresaron que la oficina de Gerencia Juvenil del Poder Judicial, en el año 2007, el 15% de la población, los adolescentes infringieron en hurto, el 43% cometieron delitos de robo agravado. Por ello, dicho organismo sintetiza mejorar el diseño de las políticas públicas en materia de prevención de manera articulada entre el Estado y los organismos privados. Por tanto, Albuquerque (2017) menciona que se debe aplicar una política integral y articulada desde el Estado para atender al sistema penal juvenil y se requiere la participación de todos los sectores vinculados con esta temática.

Discrepo con algunas posiciones y definiciones de Albuquerque (2017), ya que las políticas integrales y articuladas funcionan y disminuyen problemas sociales de cualquier sector; pero lamentablemente el modelo de políticas públicas en nuestro país no es coherente en la región. Por ello, los planes naciones, como el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario entre otros, no son considerados en los diferentes fases de los Gobiernos nacionales, vale recalcar el modelo de las políticas públicas de Chile que ha sido y es un gran ejemplo. Por lo tanto, considero replantear todos los planes estratégicos nacionales del Estado, como una política pública de inserción de las situaciones emergentes aprovechando los nuevos desafíos de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, para poder mitigar no solo los problemas convencionales, sino las necesidades de mayor tendencia nacional, caso de la reinserción de los adolescentes que infringen la ley peruana. De ese modo, el Estado puede asumir el papel ejemplar para direccionar a las instituciones y organizaciones no gubernamentales, asumir su rol empresarial y las responsabilidades para mejorar la calidad de vida de los peruanos.

## 5. Conclusiones

1. De los jóvenes menores de 25 años, transgresores de la ley penal en la ciudad de Trujillo, el 25% del total de encuestados aprovechan mejor las oportunidades. Esto muestra que son disciplinados, ordenados y guardan respeto a la autoridad del centro, por lo que son aptos para la reinserción social.

2. El aspecto tutorial, acompañamiento y seguimiento a los adolescentes es fundamental porque el 80% han tenido experiencia de consumo de drogas. Al respecto, existen siete casos muy complejos de recuperar y es la principal limitación para la reinserción social. Además, el 70% de los adolescentes tiene un adulto prosocial que lo apoya en su reinserción.
3. Los criterios considerados para la selección del primer grupo objetivo que participe en una experiencia piloto fueron los adolescentes y muestran una buena actitud para aprovechar las oportunidades de formación laboral como motivación, respeto, disciplina y orden. Por otro lado, cuentan con soporte de un adulto prosocial que le ayude a sostener su participación en la experiencia formativa cuando se presenten incidentes que afecten su motivación o participación.
4. Los adolescentes para la inserción laboral fueron considerados los que no tengan adicción a las sustancias psicoactivas o con experiencia inicial o habitual, pero en remisión. Asimismo, se encuentran a pocos meses para egresar del CJDR o SOA.
5. Existe interés en el CJDR y SOA para el desarrollo de experiencia en formación laboral, a los adolescentes atendidos. En el caso del CJDR, existe una sobrepoblación de adolescentes el número del personal que puede acompañar de manera personalizada a cada adolescente es limitada. Sin embargo, existe el interés de incluir en experiencia formativa para la inserción laboral. En términos de condiciones físicas, el CJDR cuenta con aulas de CEBA y un espacio para el desarrollo de talleres. En el caso del SOA, debido al modelo de tratamiento que se aplica, las oportunidades de formación laboral urgen desarrollar en alianza con instituciones especializadas.
6. Para el desarrollo de las competencias, capacidades y habilidades, es menester por cada área los talleres, así poder reinsertarse en vida laboral, existen diversos programas donde buscan promover a través de organismos gubernamentales y no gubernamentales. En el Perú se puede fomentar este tipo de fortalecimiento de capacidades no solo en el Ministerio de Trabajo, sino en los demás ministerios público del Estado, porque el rol fundamental del estado es asegurar el bienestar de las personas, con mucha más razón a las personas vulnerables, en este caso a los adolescentes infractores de la ley peruana. Asimismo, es necesario mencionar, los trabajos de fortalecimiento, capacitaciones y socialización que vienen promoviendo las ONG como ADRA, Cedro, ya que brindan asesorías y oportunidades al sector público y privado.

## 6. Referencias bibliográficas

- Arce, A. (1994). *Conceptos, métodos y modelos de la investigación científica*. Abedul.
- Aragón, J. y Rocha, F. (2009). *Los actores de la responsabilidad social empresarial: el caso español*. Universidad Complutense de Madrid.
- Cardozo, B. (2010). Responsabilidad social empresarial en América Latina. Problemas, actitudes y actores relevantes. *Administración y Organizaciones*, 12(24), 39-55.
- De Castro, M. (2005). La responsabilidad social de la empresa. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 53, 29-51.
- Fabelo, T. (2000). *Impact of Educational Achievement of Inmates in the Windham School District on Post-Release Employment Texas EE*.
- Fernández, J. (2008). *La integración de sujetos inadaptados socialmente*. [Tesis de doctorado]. Universidad de Granada.
- Garrido, V, Strangeland, P. y Redondo, S. (2006). *Principios de criminología*. Tirant Lo Blanch.
- Graffam, J., Shinkfield, A., Lavelle, B. y Hardcastle, L. (2004). Attitudes of employers, corrective services workers, employment support workers, and prisoners and offenders towards employing ex-prisoners and ex-offenders. *Criminology Research Council*, 2, 1-65.
- Lee, M. (2011). *Recidivism: Employment Opportunities after Incarceration*. The Penn State McNair Journal.
- Petersilia, J. (2005). *Hard Time: Ex-Offenders returning Home after Prison*. Corrections Today.

Sabogal, A. (2008). Aproximación y cuestionamientos al concepto responsabilidad social em-presarial. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 16(1), 179-195.

Solomon, D & Björk, B. (2012). A study of open access journals using article processing charges. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 63, 1485-1495

Tafur, R. (1995). *La tesis universitaria*. Editorial Montaro.

Tanner, J. & Davies, S. & O'Grady, B. (1999). Whatever Happened to Yesterday's Rebels? Longitudinal Effects of Youth Delinquency on Education and Employment. *Social Problems*, 46. 250-274.

Vara, A. (2015). *Siete pasos para elaborar una tesis*. Editorial Marco.

## Liderazgo para la seguridad ciudadana en distrito de San Juan de Miraflores

Deny Giovanna Calvo De Oliveira Diaz<sup>1</sup>

### RESUMEN

La presente investigación tiene el objetivo principal de describir y analizar los factores que han producido un escaso o nulo liderazgo en el Gobierno local de San Juan Miraflores para implementar una política pública, estrategias y plan de acción para la seguridad ciudadana durante la gestión del alcalde; asimismo describir el proceso implementado, analizar los objetivos y metas de la política pública local y analizar sus dificultades para alcanzar el liderazgo. Para ello, se utilizó un método descriptivo e inductivo considerando un análisis cualitativo a través de observación participantes, entrevistas, recopilación de información y análisis de documentos institucionales, estadísticos y bibliográficos. Dentro de los resultados alcanzados de la investigación es que no se alcanzó con cumplir una adecuada implementación de una política local de seguridad ciudadana debido a que faltaron incorporar elementos como el liderazgo que no asumió el alcalde debido a su escasa participación en el Codisec. Además, la política de seguridad no contó con una planificación, presupuestos y enfoque integral. En conclusión, es importante que el alcalde deba asumir un liderazgo y priorizar una agenda local integral de seguridad ciudadana en el distrito, considerando un trabajo articulado, integral, participativo, planificado y con presupuestos.

**Palabras clave:** Seguridad ciudadana, liderazgo, políticas pública, Gobierno.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8907-676X>

## 1. Introducción

El Ministerio del Interior (2015), refiere que entre los principales problemas del país en orden de prioridad son la delincuencia (42.6%), corrupción (36.5%), pobreza (24.9%), la falta de seguridad ciudadana (24.1%), la falta de empleo (16.8%), la mala educación (12.6%) y entre otros. En el Perú de cada 10 personas, 3 personas han sido víctimas de inseguridad, y es el país con mayor victimización en América Latina porque existe una alta percepción de inseguridad con respecto a la victimización, debido a que, de cada 10 personas, 8 piensan que serán víctimas de algún delito en la ciudad (Hernández, 2016).

Además, la tasa de homicidios creció al 120%, debido a que en el quinquenio 2000-2004 se tuvo una tasa de 5%, pero en el quinquenio siguiente entre 2005- 2009 se elevó a 11% homicidios (Costa y Romero, 2010). A nivel nacional, en la población de 15 a más años en el área urbana, la victimización disminuyó en 2.3% y se incrementó la percepción 9.2% en el 2015 en comparación al año 2010 (INEI, 2016).

Entre los problemas principales de la ciudad de Lima que se han identificado en el año 2015, la seguridad ciudadana afectó al 85% de la población. Hubo un incremento de 11.4% entre los años 2010 hasta el 2015. En consecuencia, la situación de esta problemática no ha mejorado, siendo el problema principal de nuestra capital (Lima Cómo Vamos, 2013).

Entre los resultados que se han mencionado, la inseguridad en el país ha ido incrementándose sin ninguna solución concreta, siendo el principal problema que se manifiesta en sus diversas modalidades. Siendo la percepción más alta que la victimización, debido a que existe una cifra lamentable, ya que las persona no realizan una denuncia de los hechos por una cuestión de tiempo, miedo y temor (Lima Cómo Vamos, 2016).

Proteger la seguridad ciudadana es una función de la Policía establecida en la Constitución Política. No obstante, no cuenta con soluciones concretas. Si bien se ha determinado la creación de los serenazgos en los municipios, han existido algunas experiencias de trabajo interesante como el patrullaje integrado, donde articulan en el apoyo a la Policía en sus acciones de la seguridad en sus respectivos distritos, el marco legal no especifica otras. Sin embargo, ambas instituciones no han implementado políticas integrales suficientes para disminuir de la inseguridad ciudadana (Calvo, 2017).

En la última década, la pobreza urbana se ha asociado al aumento de la inseguridad, pero no depende solo de la pobreza, debido a que el factor de desigualdad se asocia a factores de la estructura social y cultural de la sociedad (Arraigada y Godoy, 1999).

Ausejo (2015) plantea que existen factores para el incremento de la inseguridad como el incremento de la delincuencia común y organizada; ineficiencia e insatisfacción de la administración de justicia; información inadecuada de violencia por los medios de comunicación creando imaginarios colectivos de miedo; desprotección de la población vulnerable y de exclusión social de los jóvenes; inadecuada gestión estratégica para actuar del Estado con presupuestos e información de acciones de seguridad que se duplican. Al respecto, Álvarez (2014) señala que se debe desarrollarse una estrategia integral para la seguridad con la finalidad de la mejorar las condiciones de vida de la población; así como plantear la participación ciudadana para la prevención del delito donde incluya el acceso de la justicia; y una educación en valores y respeto de la ley con tolerancia.

El incremento de la inseguridad ciudadana se debe a la violencia en las calles, el pandillaje, la violencia familiar, la corrupción, delincuencia organizada y la injusticia desde Estado. En ese sentido, es una problemática multidimensional que tiene un origen en el desempleo, inequidad y escasa movilidad social que no permite el desarrollo de los ciudadanos para mejorar los estilos de vida (PNUD, 2013).

Debemos considerar también que el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec) es la política nacional en que se dispone que las autoridades de los tres niveles de Gobierno deben presidir y dirigir la política pública de seguridad ciudadana en cada territorio. Determina que deben participar de las diferentes autoridades en los denominados "Comités de Seguridad Ciudadana" con la finalidad de proponer una política integral para disminuir la inseguridad (Sinasec, 2009).

El presente artículo mantiene los lineamientos de la tesis del liderazgo de la política de seguridad ciudadana de la maestría de Gestión Pública de la PUCP que se realizó en San Juan de Miraflores en el periodo 2007 al 2009, debido a que era uno de los distritos que se ubicaba en Lima Sur con más de 400 mil habitantes y populoso de Lima Metropolitana (INEI, 2015), y con más altos porcentajes de violencia y delincuencia en un 62.2% (Basombrío, 2005). Además, es considerado un distrito con altos niveles de pobreza de 44.4%, de desempleo en los jóvenes, solo trabaja el 44% y el 23.4% no trabaja ni estudia, bajos niveles de educación y altos niveles de violencia familiar (MSJM, 2007).

En ese sentido, la investigación planteó la siguiente pregunta: ¿Cómo el Gobierno local del distrito de San Juan de Miraflores ha ejercido el liderazgo para ejecutar acciones que permitan lograr los objetivos y las metas de la política pública de seguridad ciudadana durante los años 2007 al 2009?

El objetivo general del estudio es describir y analizar los factores que han producido un escaso o nulo liderazgo en el Gobierno local de San Juan Miraflores durante el período 2007 al 2009 para implementar una política pública, estrategias y plan de acción para la seguridad ciudadana. Además, se plantea los objetivos específicos de describir el proceso implementado por el Gobierno local de San Juan de Miraflores para definir objetivos y metas de la política pública en seguridad ciudadana, con énfasis en el liderazgo ejercido por el alcalde en dicho proceso. También se plantea analizar los objetivos y metas de la política pública, estrategias y plan de acción de la seguridad ciudadana del distrito y analizar las dificultades que se ha tenido para alcanzar el liderazgo, así como para coordinar y articular con los actores involucrados a fin de conseguir los objetivos y metas de la política pública, una estrategia y un plan de acción de seguridad ciudadana.

Por lo tanto, el estudio se justifica por el aporte en la gestión de las políticas públicas en determinar los factores que dificultaron en la implementación de la política pública de seguridad ciudadana, a partir del caso mencionado. Si bien está determinando en un tiempo y contexto establecido, mantiene la problemática de la seguridad. En ese sentido, este estudio permitirá conocer y determinar las políticas públicas de seguridad ciudadana que deben estar orientados para generar un valor público que permita satisfacer las necesidades de la sociedad.

## 2. Metodología

El presente estudio es descriptivo. Se basa en la observación participante y las entrevistas de informantes claves, así como fuentes primarias de información. Complementariamente, se utilizaron fuentes secundarias como información bibliográfica, normas técnicas y/o legales e información estadística. Ello permitió contextualizar el problema en el marco del objetivo planteado.

La observación participante se llevó a cabo mediante la asistencia a las sesiones del Codisec. Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a los distintos integrantes que incluyó al teniente alcalde, funcionarios municipales, representantes de la Defensoría del Pueblo, integrantes de la Juntas Vecinales, entre otros actores involucrados. El alcalde del distrito, por decisión propia, no participó en las entrevistas que se llevaron a cabo.

En lo que respecta a la información secundaria, se hizo la recopilación de información bibliográfica referida al tema, así como de documentos institucionales, que, además de la normativa vigente, documentos de gestión, el Plan de Desarrollo Concertado Distrital, el Plan de Seguridad Ciudadana, información presupuestal, actas de las sesiones realizadas por el Codisec, información estadística proporcionada por la PNP que opera en el distrito y por el serenazgo, entre otros. Tanto la información primaria como la información secundaria fue analizada de manera cruzada, en base al objetivo planteado con los resultados que seguidamente pasamos a desarrollar de manera detallada.

### 3. Resultados

#### Liderazgo y la participación

El Codisec de San Juan de Miraflores realizó un total de 34 sesiones en el periodo de estudio. Realizó 6 sesiones en el año 2007 en un intervalo de cada dos meses; en el año 2008, 5 sesiones con los mismos intervalos; y, en el año 2009, 23 sesiones donde se realizó más de dos reuniones cada mes. Cabe mencionar que la participación del alcalde en las sesiones en su calidad de presidente del comité fue solo de un 35.3% y la inasistencia del alcalde fue 64.7%, siendo el año 2009 con más inasistencia (Calvo, 2017).

La participación de los integrantes del comité más activa durante esos años del estudio fue de las Juntas Vecinales con 82.2%; el comisario de San Juan Miraflores con 58.8%; el juez de paz letrado del 5.º juzgado con 55.9%; el gobernador con 47.1%, los comisarios de Pamplona 1 y 2 con 44.1%, el fiscal provincial penal con 41.2% (Calvo, 2017).

El 21 de enero de 2009, en sesión, el alcalde manifestó que por actividades de su función encargaría la participación del gerente municipal a las reuniones del comité. En dicha reunión, no existió quorum, ya existiendo un desgaste en la participación y funcionamiento del comité. Desde esa fecha ya no asistía el alcalde, lo que propició aún más una desintegración y falta de asistencia de los representantes del comité. Ese año se postergaron varias reuniones que constan en actas del comité (Calvo, 2017).

Según la tabla 1, se describe que los integrantes del comité no han tenido no más del 50% de participación en las sesiones indicando que no hubo un liderazgo que permita integrar hacia los objetivos para lograr un trabajo articulado en la lucha contra la inseguridad en el distrito. Siendo las Juntas Vecinales que han tenido la mayor participación debido a que son ellos los que viven con el problema de inseguridad. Así, solo el comisario de San Juan de Miraflores y el juez de paz letrado han tenido un poco más de un 50% de participación en las sesiones (Calvo, 2017).

**Figura 1.**

*Sesiones del Codisec de S.J.M 2007-2009.*

Representante del comite		Reuniones 2007	Participación 2007	Reuniones 2008	Participación 2008	Reuniones 2009	Participación 2009	Total de Participación	% de Participación
1	Alcalde distrital	6	4	5	4	2	4	12	35.3
2	Gobernador	6	6	5	75	23	5	16	47.1
3	Jefe distrital policial	6	5	5	2	23	7	14	41.2
4	Comisario de San Juan de Miraflores	6	6	5	3	23	11	20	58.8
5	Comisario de Pamplona 1	6	5	5	2	23	8	15	44.1
6	Comisario de Pamplona 2	6	5	5	2	23	8	15	44.1
7	Comisario de Laderas de Villa	6	3	5	1	23	1	5	14.7
8	Comisario de Mateo Pumacahua	6	2	5	0	23	3	5	14.7
9	Fiscal provincial Penal ( e ) del Módulo de Justicia	6	4	5	2	23	8	14	41.2
10	Juez de Paz Letrado del 5.º Juzgado de Paz Letrado	6	5	5	4	23	10	19	55.9
11	Representante de Ugel N.º01	6	1	5	1	23	3	5	14.7
12	Defensoría del Pueblo	6	0	5	2	23	2	4	11.8
13	Coordinadora de Juntas Vecinales	6	4	5	4	23	16	24	70.6
14	Coordinadoras de Juntas Vecinales	6	2	5	5	23	23	30	88.2
15	Representante CONASEC	6	0	5	1	23	3	4	11.8
16	Secretario Técnico de Seguridad Ciudadana	6	6	5	5	23	23	34	100.0

Fuente: Calvo (2017).

## Liderazgo y la participación

El comité, durante el año 2007, no priorizó la planificación debido a que en las sesiones solo se tomaban acuerdos del día para realizar actividades entre las instituciones con respecto a sus funciones y recursos, y determinar las acciones de seguridad como la policía y el serenazgo que realizaban de acciones control conjunto que se expresaron en sus actas (Calvo, 2017). El comité con presencia de sus autoridades y el alcalde, el 11 de abril del 2008, aprobaron el “Plan Distrital de Seguridad Ciudadana del Codisec 2008”, considerando como visión de que “San Juan de Miraflores sea un distrito seguro, donde reine la paz y la tranquilidad de sus habitantes y enrumben hacia el anhelado progreso” Calvo, 2017, pp. 56-57) conteniendo 6 objetivos para reducir, prevenir y fortalecer la seguridad en el distrito, pero que no se cumplieron.

Además, el comité, durante el año 2009, no cumplió con su plan anterior. Por lo tanto, no aprobaron ningún plan para ese año, solo priorizaron el seguimiento del proyecto de seguridad ciudadana aprobado en el año 2007 para que se implemente en ese mismo año.

## Liderazgo y presupuesto

El comité no tuvo ningún presupuesto que se haya destinado adicionalmente por el alcalde para acciones de seguridad. Solo, a través del serenazgo como instancia de la municipalidad, se contó con un presupuesto para las acciones que comprenden sus funciones para la seguridad. En el año 2007, el presupuesto municipal ejecutado para el serenazgo fue de 3.4%; para el año 2008, de 3.1%; y para el año 2009, de 2.5%, monto menor del presupuesto para seguridad ciudadana en el distrito (Calvo, 2017).

Asimismo, la Municipalidad en el año 2007 invirtió para un proyecto de seguridad S/4160 soles que fue implementado desde el serenazgo con una ejecución del 47% del total presupuestado por un monto S/8758. Para los años 2008 y 2009, no hubo ningún y no se ejecutó ninguno de los proyectos previstos de seguridad ciudadana (Calvo, 2017).

### Liderazgo y acciones en seguridad ciudadana

En el año 2008, el comité aprobó su plan, pero no se ejecutó, solo se realizaron algunas acciones como rondas mixtas, patrullaje a pie y motorizado, acciones que continuamente lo realizaba el serenazgo. Así, algunas conferencias preventivas de violencia fueron determinadas por la ONG Kallpa y Manuela Ramos; así como contra el consumo de drogas y bebidas alcohólicas en las escuelas que promovió la UGEL. Además, las actividades que realizó el alcalde para la seguridad fue la entrega de equipos para la policía de una laptop, alcoholímetro y sonómetro para los operativos de control (Calvo, 2017).

Así, en el año 2008 se realizaron la acción de seguridad más destacada a través del comité fue la clausura definitiva del boulevard, debido a que era un lugar durante años existía violencia, robos, arrebatos, prostitución y entre otros. En dicha acción, participaron diversas instituciones competentes para para la clausura de 19 establecimientos en la av. Pedro Silva y pasaje Guzmán dando una resolución de clausura definitiva y multa a los propietarios (Calvo, 2017). En el año 2009, continuaron las acciones conjuntas entre la Policía y el serenazgo para la seguridad como operativos, rondas, patrullaje a pie y motorizados conjuntos. Además, como el seguimiento al proyecto de seguridad y la inauguración del parque del boulevard (Calvo, 2017).

## 4. Discusión

### Rol del gobierno local y voluntad política para la seguridad ciudadana

Calvo (2017) señala que existe el marco de la ley seguridad ciudadana que refiere que los alcaldes de Gobiernos locales deben instalar los comités en su calidad de presidente. Así, deben dirigir la política de seguridad en sus comunidades con la integración de todos los actores públicos, privados y de la comunidad organizada. Para Gómez (2008), los alcaldes deben tener un rol más destacado en la seguridad debido a que son las autoridades más cercanas a la población de cada territorio. Así, conocen mejor sus problemas y necesidades de la comunidad con el fin de mejorar su situación de vida.

Según Paulsen (2005), para que exista un buen Gobierno local en seguridad, el gobernante debe conocer los problemas de la comunidad, ejercer su liderazgo para orientar a una visión compartida y generar confianza; así como desarrollar una estrategia que permita obtener resultados con la participación de las instituciones y comunidad. Además, Dammert (2005) señala que el liderazgo es un elemento prioritario para la decisión de políticas eficientes, considerando que toda política debe ser continua, estratégica e integral, pero con profesionalismo e incorporando la modernización.

Calvo (2017) menciona que la autoridad local en su agenda no priorizó la seguridad, a pesar de que contaron con instrumentos de gestión y normativos. Sus decisiones frente a la problemática de seguridad fueron mínimas no ejerciendo su liderazgo en el comité, debido a que no han tenido resultados con una política para resolver la inseguridad. Según Meny & Thoenig (1992) y Salazar (1994), toda política pública del Estado debe responder a las soluciones que demanda la población; así como la participación y la organización de la sociedad como lo señaló Lahera (2004). En ese sentido, el alcalde no ha contado con un liderazgo que oriente a una visión compartida, genere confianza, coordine, realice un trabajo en equipo y comprometa a todos. Además, no ha tenido una participación en las sesiones constantes y habilidades para plantear soluciones al problema con planificación, presupuesto y acciones integrales de seguridad.

## Participación

Según Dammert (2007), el éxito de una política de seguridad ciudadana a nivel local se relaciona prioritariamente con el liderazgo que se encarna en el alcalde, así como continuidad de plan y participación de equipos multidisciplinarios (p.78-80). Para Zevallos *et al.* (2016) existen características para un funcionamiento de los comités de seguridad como 1) el liderazgo y voluntad política del alcalde, 2) la continuidad de las coordinaciones y sesiones, y 3) la participación de todos los actores. Estas características han permitido al alcalde de Miraflores obtener resultados en sus políticas implementadas de seguridad.

Calvo (2017) refiere que entre los años 2007 y el 2009 no ha existido una participación continua en las sesiones por parte de los integrantes del comité, en especialmente del alcalde, salvo de la participación continua de las Juntas Vecinales debido a que son los más afectados de la inseguridad del distrito. Cabe mencionar que esta situación tiene referencia a las actas del comité y entrevistas, siendo un resultado la falta de una continuidad o periodicidad en las sesiones

ni la implementación de acciones de seguridad ciudadana entre los años 2007-2008. Asimismo, durante el 2009, se han realizado más sesiones, pero no se ha contado con la presencia del alcalde; así como de los integrantes del comité, salvo la participación continua de las Juntas Vecinales.

A pesar de que existe normatividad de seguridad ciudadana, no se ha permitido consolidar la participación de los integrantes del comité. Un aspecto que se debe resaltar es que los entrevistados indicaron que la ley es adecuada para la seguridad ciudadana en el distrito; pero, en la práctica, no ha existido una participación continua de los integrantes del comité; es decir, por la poca participación del alcalde en las sesiones del comité que ha generado un nulo liderazgo y confianza, así como su falta de coordinación, la falta de implementación de acciones, la falta de organización de las instituciones que integran el comité no ha permitido lo dispuesto por la ley (Calvo, 2017).

### Planificación

Para Dammert & Díaz(2005) la planificación es una herramienta importante para cualquier política de seguridad. En el plan de acción se deben incorporar los objetivos, prioridades, metas y plazos; así como integrar a los diversos actores involucrados para que asuman responsabilidades que permita la evaluación de las acciones para examinar los avances y dificultades para tener resultados. Por lo tanto, es necesario que en la elaboración del plan participen activamente las autoridades, actores claves y la comunidad.

Para Fernández *et al.* (2004), el líder político debe tomar decisiones concretas para la fijación de su agenda, implementar las acciones planificadas; así como buscar recursos para el cumplimiento de las tareas. Además, María (2009) señala que el liderazgo político debe aplicar el diagnóstico político y práctico; es decir, el líder debe conocer las causas de un problema específico a partir de su diagnóstico para diseñar su plan de acción (política) y después integrar a todos para alcanzar las metas y objetivos.

Calvo (2017) menciona que el presidente del comité durante el año 2007 no aprobó ninguna política de seguridad en el distrito, solo se continuó con las acciones de la policía y serenazgo de acuerdo con sus funciones para enfrentar la inseguridad. En el año 2008, se aprobó el plan de seguridad del comité con acciones de control, rehabilitación y prevención que no tenía un enfoque integral. Además, en el 2009, no se aprobó ningún plan, continuando con la implementación del 2008; así, solo se hace un seguimiento del presupuesto participativo aprobado en el 2007 para seguridad que tampoco se ejecutó.

El alcalde presidente del comité solo ha realizado un discurso sobre la seguridad, pero, en la práctica, no ha implementado un adecuado diagnóstico que oriente a una política eficiente. Así, tomando un rol pasivo en la planificación, las instituciones han elaborado, aprobado y ejecutado el plan conforme se pueda realizar con sus recursos. Contando con un plan sin acción ni presupuesto, sin orientación ni resultados no se ha contado con una voluntad política ni liderazgo para su ejecución y, en consecuencia, no se ha comprometido a los integrantes (Calvo, 2017)

Cabe resaltar que el alcalde no ha asumido su liderazgo en el comité. No ha guiado una planificación que oriente al cambio, innovación, transparencia, capacidad gerencial, interpretar la realidad, conocer y aplicar el marco jurídico, entre otros, para ejecutar una política eficiente de seguridad ciudadana considerando su desconocimiento y habilidades técnicas y cognitivas (Calvo, 2017).

### Presupuesto

El comité no ha contado con un plan que tenga presupuesto dado que se ha manifestado en las actas y entrevistas; es decir, cada institución, de acuerdo con sus posibilidades y responsabilidades, ha realizado acciones de seguridad. La inversión en la seguridad desde el Gobierno local ha sido 3.4% al 3.1% de su presupuesto solo para el serenazgo; es decir, no se aprobado proyectos de seguridad ciudadana, por lo que no ha sido una prioridad y no ha existido una voluntad política de inversión en la seguridad ciudadana, pues solo se manifestó en el discurso del alcalde y en la práctica, y no se garantizó ni hubo prioridad en esa materia, a pesar de que la seguridad ciudadana era uno de los problemas más importantes del distrito (Calvo 2017).

### Acciones de seguridad ciudadana

Arraigada & Godoy (1999) refieren que para alcanzar una política de seguridad es necesario un enfoque integral que articule las medidas preventivas y de control; así como criterios transversales de coordinación interinstitucional y participación ciudadana. Calvo (2017) menciona que, para determinar una eficiente política de seguridad, se debe tener un enfoque integral, descentralista y participativo. Según Costa y Romero (2010), toda política debe tener un enfoque local e integral con

medidas de control, prevención, rehabilitación y reinserción de los infractores y de las víctimas desde el ámbito local. Una política de seguridad ciudadana eficiente debe tener un enfoque integral y considerar medidas de control, rehabilitación, reinserción y prevención desde un ámbito local con la participación de sus autoridades y de la comunidad organizada.

Cabe mencionar que las estrategias y acciones de seguridad ciudadana no han sido suficientes, así como han estado orientadas a las acciones operativas y de control como cierre de locales, del boulevard principalmente. Por tanto, el plan de seguridad del 2008 ha estado orientado a actividades de control, rehabilitación y prevención, pero que no se han ejecutado, pues no han reconocido sus capacidades y recursos. Además, se aprobó un proyecto en seguridad ciudadana con el presupuesto participativo del 2007 para la compra de videocámaras, móviles y motocicletas que tampoco se cumplió (Calvo 2017).

Las acciones exitosas que realizó el comité fue el cierre definitivo del boulevard de San Juan siendo una acción de control que tuvo una decisión considerando la voluntad, estrategia y recursos para poder concretarla. Eso significa, como señaló Fernández *et al.* (2004), que el liderazgo político debe tener una toma de decisiones, fijación de la agenda, tareas y búsqueda de apoyo y recursos que el alcalde realizó para el cumplimiento de esta acción que fue emblemática en el distrito (Calvo 2017).

La política de seguridad del comité no tuvo un enfoque integral sino de control y represión, por lo cual tuvieron algunos resultados para la represión de la inseguridad. Sin embargo, no alcanzaron a mejorar la seguridad en el distrito porque en el últimos años se ha incrementado, como lo indican las encuestas efectuadas en Lima que señalamos anteriormente (Calvo 2017).

## 5. Conclusiones

- El estudio muestra que ha existido un nulo liderazgo por parte del alcalde del distrito que oriente la política de seguridad ciudadana implementada en su jurisdicción. El alcalde, encargado de liderarlo, solo ha asistido al 35.3% de las sesiones del comité, lo que evidencia su bajo interés en atender este problema. Los actores involucrados, debido a este problema de liderazgo, no cuentan con una visión compartida del problema y de su solución. Tampoco se ha promovido una participación de los diversos actores en el distrito. Existe mucha desconfianza en la población sobre lo que se pueda hacer desde el

Gobierno local para atender este problema. Los integrantes del comité no están comprometidos en la solución del problema, lo que impide diseñar e implementar estrategias conjuntas y planes integrales para la seguridad. En general, la participación de las instituciones ha sido baja, por debajo del 50% de asistencia a las sesiones convocadas por el comité, lo que evidencia su bajo compromiso en atender el problema. Las Juntas Vecinales son las que registran una mayor participación, debido a que viven directamente el problema en el distrito, pero poco es lo que han podido hacer debido a los problemas de liderazgo y baja participación institucional que han sido señalados.

El bajo interés y la baja participación del alcalde evidencia la falta de compromiso y de voluntad para resolver el problema de inseguridad ciudadana que afecta a los vecinos que residen en el distrito. Esta falta de compromiso político se evidencia en la falta de un adecuado plan que permita la solución del problema y con un bajo presupuesto destinado a atenderlo; no obstante, en las sesiones del comité a las que asistió el burgomaestre, éste manifestó su compromiso con atender el problema y mejorar la seguridad ciudadana en el distrito. El problema, como lo han manifestado los integrantes del comité en las distintas sesiones que se han realizado, ha continuado creciendo, habiéndose incrementado la percepción de la inseguridad que se vive entre los vecinos, tal como lo demuestran los sondeos que periódicamente realiza la ONG Ciudad Muestra en este y otros distritos de Lima Metropolitana.

- El Gobierno local no cuenta con una adecuada planificación para atender este problema debido a que el personal no tiene las habilidades que permitan diseñar y gestionar una adecuada política de seguridad en el distrito. Además, no se cuenta con un diagnóstico para diseñar estrategias que permitan solucionar el problema. El Plan de Seguridad Ciudadana, aprobado por el Codisec en el 2008, adolece de estas deficiencias y, por esa razón, las estrategias y actividades programadas han resultado poco eficientes para resolver el problema en el distrito. Hay que agregar los problemas de gestión que, entre otras cosas, hicieron que el Plan 2008 no se cumpliera y se continuara con el mismo durante todo el periodo 2009. La falta de planificación y los problemas de gestión evidencian, una vez más, la falta de liderazgo del alcalde para atender este y otros problemas que afectan a los vecinos que residen en el distrito, cuyos niveles de inseguridad se han incrementado debido a ello.

- En el periodo de tiempo analizado, el presupuesto asignado por el Gobierno local para resolver la seguridad ciudadana en el distrito ha sido inadecuado, lo que se ha visto reflejado en la falta de recursos humanos, logísticos y acciones de seguridad ciudadana que se han llevado a cabo. Entre el 2007 y el 2009, la inversión en seguridad ciudadana ha sido entre el 3.1% y el 3.4% del presupuesto municipal destinado al serenazgo, monto bastante bajo para atender un problema que es de la más alta prioridad en la población. A ello hay que agregar los recursos destinados a algunos proyectos y programas para la seguridad cuyos montos han sido poco significativos y no cambian la situación antes descrita. Como lo han señalado los integrantes del comité en reiteradas oportunidades, no cuenta con presupuesto para la seguridad del distrito, esto se manifiesta en la decisión política por parte de la autoridad municipal que ha tenido escaso interés en atender este problema.
- Las acciones de seguridad ciudadana en su mayor parte han estado orientadas a mantener el control y reprimir a la población. Hay que destacar, entre estas acciones, el cierre definitivo del boulevard de San Juan, que ha sido una demanda permanente de los vecinos. Estas acciones, sin embargo, han sido insuficientes para reducir el problema en el distrito. A ello hay que agregar la ausencia de acciones de prevención, orientadas a reducir la incidencia del uso de drogas y de la comisión de delitos en la población, lo que exige un trabajo coordinado entre el Gobierno local y las instituciones educativas, además de otros actores locales. Este tipo de políticas, por otro lado, requieren de un plan y una estrategia de comunicaciones que permita convocar a un mayor número de población y de actores locales, lo que tampoco ha ocurrido. Como consecuencia de ello, el problema de la inseguridad se incrementó en la población, tal como lo refieren las distintas encuestas que se han llevado a cabo en la zona.

## 6. Referencias bibliográficas

Arraigada, I., & Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los años 90*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas -CEPAL.

Ausejo, F. (2015). *Informe: Causas del problema identificado del programa presupuestal 0030 "Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana*. Lima : MININTER.

Basombrio, C. (2007). *Delito e inseguridad ciudadana lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal Area de Seguridad Ciudadana.

Basombrio, C. (2005). *Percepciones, victimización, respuestas de la sociedad y actuación del Estado: Evolución de las tendencias de opción pública en Lima Metropolitana 2001-2005*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal.

CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Comisión Internacional de Derechos Humanos*. (CIDH, Ed.) Washington, USA: OEA.

Ciudad Nuestra. (2012). Recuperado el 20 de diciembre de 2016, de [http://www.limacomovamos.org/cm/wpcontent/uploads/2012/10/SegundaEncuestaMetropolitanadeVictimizaci%C3%B3n2012-v.final\\_.pdf](http://www.limacomovamos.org/cm/wpcontent/uploads/2012/10/SegundaEncuestaMetropolitanadeVictimizaci%C3%B3n2012-v.final_.pdf)

Ciudadana, O. N., & CONASEC. (agosto de 2015). Boletín 1: Perú: Principales Problemas del País 2013-2014. 1 (1) , CONASEC. Lima, Perú: Ministerio del Interior.

Costa, G. (6 y 7 de Agosto de 2008). *El rol de los municipios y las comunidades locales en las políticas públicas de seguridad ciudadana*. [https://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/present%20COSTA%20esp.pdf](https://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/present%20COSTA%20esp.pdf)

Costa, G. (2007). *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen*. Lima, Peru: Instituto de Defensa Legal.

Costa, R., & Romero, C. (2010). *Los serenazgos en Lima. ¿ Le ganan las calles a la Policía?* Lima, Perú: Ciudad Nuestra.

Dammert, L. (2005). Asociación Gobierno Local - Comunidad en la Prevención del Delito. En L. Dammert, G. Paulsen, L. Dammert, & G. Paulsen (Edits.), *Ciudad y seguridad ciudadana en América Latina* (pág. 241). Santiago de Chile: FLACSO Chile.

Dammert, L. (noviembre-diciembre de 2007). *¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?* Nueva Sociedad. [http://nuso.org/media/articles/downloads/3480\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3480_1.pdf)

Dammert, L., & Diaz, J. (2005). Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad a nivel local. En L. Dammert, G. Paulsen, L. Dammert, & G. Paulsen (Edits.), *Ciudad y seguridad en América Latina* (2005), FLACSO Chile, 199-216.

Fernández de Mantilla, L., Cáceres, E., & Herrera, O. (2004). Perfil del Liderazgo Político en Santander - Colombia. *Reflexión Política*, 6 (12), 158-166.

Gómez, R. C. (2008). Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. En F. Rivera, & F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (2008). FLACSO Ecuador, 369-394.

Hernández, W. (2016). Delincuencia común y seguridad ciudadana en el Perú: Políticas de prevención y control. En C. d. Universidades, & C. d. Universidades (Ed.), *Metas del Perú al bicentenario*, Consorcio de Universidades, 315-325.

INEI. (2015). *Día Mundial de la Población*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf)

INEI. (2016). *Victimización en el Perú 2010-2015*. INEI. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1349/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1349/Libro.pdf)

Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica de Chile S.A.

Lima Cómo Vamos. (2013). Informe de Percepción sobre calidad de vida. *Encuesta Lima Cómo Vamos 2013*. Asociación Unacem.

Lima Cómo Vamos. (enero de 2016). VI Informe de Percepción sobre la calidad de vida. *Encuesta Lima Cómo Vamos 2015*. Asociación Unasem.

María, R. A. (Julio de 2009). *Estudios sobre buenas prácticas de Liderazgo político en la Gestión Municipal en república Dominicana*. Fundación Solidaridad Ayudemonos.

Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel S.A.

Mininter. (Agosto de 2015). *Boletín 1. Principales problemas del país, según opinión de la población*. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

Mininter y Apoyo (2005). *Estudio de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo*. Sinasec.

Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Transparencia económica-MEF*. <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2007&ap=ActProy>

Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20 (33), 323-335.

Municipalidad de San Juan de Miraflores. (2008). *Memoria Institucional*. Municipalidad de San Juan de Miraflores.

Municipalidad de San Juan de Miraflores. (Diciembre de 2007). *Plan de Desarrollo Institucional*. Municipalidad de San Juan de Miraflores.

Municipalidad de San Juan de Miraflores. (Agosto de 2006). *Plan de Desarrollo Integral del Distrito de San Juan de Miraflores*. Municipalidad de San Juan de Miraflores.

Paulsen, G. (2005). Claves para el buen Gobierno de la seguridad. En L. Dammert, G. Paulsen, L. Dammert, & G. Paulsen (Edits.), *Ciudad y Seguridad en América Latina*, FLACSO Chile, 189-198.

Piqueras, M. (1998). *Buen Gobierno, seguridad pública y crimen violento*. Instituto de Defensa Legal.

PNUD El Salvador. (2010). *Ciudades Seguras: El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local*. PNUD El Salvador.

PNUD. (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD.

Repetto, F., & Fernández, J. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC.

Salazar, C. (1994). *Definición de la política pública*. [http://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos\\_virtuales/posgrado/maestria\\_asesoria\\_familiar/proyectos\\_1/m%C3%B3dulo%202/C\\_Salazar.pdf](http://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/proyectos_1/m%C3%B3dulo%202/C_Salazar.pdf)

Sinasec. (diciembre de 2009). *Compendio de normas legales de seguridad ciudadana*. 2010. Sinasec.

Zevallos, N., López, N., Prado, B., & De Belaunde, A. (2016). *Cuaderno de Investigación II: El Consejo Distrital de Seguridad Ciudadana en el distrito de Miraflores: una experiencia en la coordinación de políticas a nivel local*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## Promoción de la atención integral al adulto mayor

Doris Elida Fuster Guillén<sup>1</sup>  
Eduardo Durand Hipólito<sup>2</sup>  
Yolvi Ocaña-Fernández<sup>3</sup>

### RESUMEN

El presente trabajo está orientado a la promoción de la atención integral del adulto mayor. Asimismo, tuvo como objetivo determinar el área o sector predominante o determinante en el servicio integral brindada a los adultos mayores. El estudio fue abordado desde la mirada del paradigma positivista, enfoque cuantitativo, método hipotético deductivo, tipo sustantivo, diseño de investigación no experimental de corte transversal, descriptivo y explicativo. La muestra estuvo constituida por ochenta y ocho usuarios. La técnica empleada fue la encuesta, cuyo instrumento fue el cuestionario de veintiún ítems, validado por expertos orientado a la revisión de contenido y la fiabilidad calculada a través del Alpha de Cronbach con un valor de 0.740 que presenta alta fiabilidad y coherencia interna. Los resultados se orientaron después de establecer el comportamiento no normal de los datos, haciendo uso de la estadística no paramétrica regresión logística, en el cual se establece que la dimensión que predomina en el servicio integral fue el desarrollo humano. Se concluye que el indicador de mayor peso es el cognitivo y la integración familiar, además se hace fundamental mejorar estrategias que permita el manejo del ocio y tiempo libre en familia.

**Palabras clave:** adulto mayor, servicio integral, desarrollo humano, integración familiar, manejo del ocio y tiempo libre.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7889-2243>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1194-9724>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2566-6875>

## 1. Introducción

Una etapa significativa en la clasificación etaria es el envejecimiento poblacional caracterizado por el aumento de personas de sesenta a más años, y por la disminución de los más jóvenes producto de la disminución en la tasa de natalidad y mortalidad demográfica. Podemos adicionar que, gracias al avance tecnológico y médico contamos con una mayor esperanza de vida (Arber, 1996). En el Perú llamamos «adulto mayor» a todo aquel de sesenta años a más (ley 30490). En las naciones que aún se encuentran rumbo a convertirse en desarrollados, se considera que la vejez comienza a los sesenta años y, a los sesenta y cinco, en los países desarrollados, ya que se posee esperanzas de vida más altas, adicional a mejores contextos para vivir (Dulcey-Ruiz, 2015).

En la actualidad, se evidencia una nueva concepción sobre los adultos mayores. Existe una minusvalía aprendida, un sentimiento de ser una carga para la familia y para el entorno. El sentimiento de culpabilidad de los comportamientos de maltrato recibidos, quizás por el pensamiento de haber hecho mal algunas cosas (Tabueña, 2006). En el Perú, la situación de los adultos mayores en situación vulnerable, ha enfrentado diferentes dificultades que pusieron en evidencia el hecho de que la mayoría de familias, no protege a los adultos mayores, también considerados como una carga para la sociedad (Rodríguez, 2008). Para la sociedad, lo más importante es verse joven, y considera al hombre mayor como un ser inútil y acabado.

Son varias las razones por las que muchos ancianos sufren de depresión leve o moderada, principalmente por factores de tipo socioeconómico (Contreras, 2000). Entre los factores de riesgo que generan el estado de vulnerabilidad en los ancianos, son importantes considerar el lugar de vivienda, su contexto económico, social y ubicación geográfica y, además, la falta de alguien que los cuide (Guerrero, 2015). También se puede referir que el adulto mayor necesita compañía; la soledad y la inactividad son sus grandes enemigos. En el momento en que el adulto mayor se queda sin sus seres queridos, pierde las ganas de vivir y le embarga la tristeza. Morales, (2000) afirma que, comprender la ausencia de ayudas sociales genera múltiples carencias e incluso puede culminar en la muerte del afectado. Su participación en los programas sociales direccionado a ellos es beneficioso, pues el rodearse de personas que se encuentran en situaciones similares, con inclinaciones semejantes, el entretenerse y realizar acciones saludables, les brinda un modo de estar activamente en sociedad (Rodríguez, 2008).

El estudio de Ramos (2016), realizado con los usuarios y profesionales en servicios ofrecidos por los Centros del Adulto Mayor - CAM de EsSalud, ejecutado en uno de los distritos populares ubicados en el sur de Lima, se enseña el modo mediante el cual se puede construir una «forma de vejez ideal» otorgada mediante las prestaciones ofrecidas a través de una política. El programa tiene planteamientos que son asumidos en una conducta pasiva de parte de los expertos quienes la llevan a cabo localmente. Los lineamientos son reinterpretados en base a su experiencia y sentido común, generando discordancia, también contextos parcialmente prejuiciosos sobre la vejez; sin embargo, el servicio es usado por los usuarios, como una forma de afrontar la crisis que se origina en esta etapa. Tejada (2012), en otro estudio, refiere que el cuidado del profesional de enfermería suele ser mecánico, ya que solo considera procedimientos a cumplir, sin tomar en cuenta los componentes psicológicos y emocionales. Esto resulta insatisfactorio, pues se hace necesario que la enfermera este apropiadamente capacitada en el cuidado al adulto mayor.

Las estrategias promovidas, que buscan mejorar la situación de los ancianos que se encuentran en condición vulnerable, son muy diversas. Estas han sido planteadas tanto por la iglesia católica, como por la Sociedad de Beneficencia Pública y el Inabif mediante sus Centros de Desarrollo Integral de la Familia y el club del adulto mayor, el cual es un ambiente donde reciben a los ancianos de la comunidad, brindándoles talleres para su desarrollo personal y fortalecer sus nexos familiares. La investigación se realiza con adultos mayores atendidos en el Cedif del Inabif, creado para promover el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de sus beneficiarios, y para optimizar las relaciones familiares.

Desde hace muchos años atrás, se habla de la atención al adulto mayor, ya que dicha situación en diversas culturas es equivalente a respeto, experiencia y sabiduría. Esta situación cambió con el tiempo y nuestros ancianos se convirtieron en parte de la lista considerada población vulnerable, al lado de los niños y embarazadas (Caritas Perú, 2012). Se inicia con la experiencia de instituciones religiosas como Caritas que muestra su preocupación por la atención de los adultos mayores. Es importante mencionar que durante los años 80 se llevó a cabo la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Viena, Austria, julio-agosto, 1982) donde se trató y consideró que la comprensión, sensibilización y concientización respecto al tema de la ancianidad como un tema de implicancia general, era de carácter urgente. Además, se pidió a todos los países del mundo estar preparados (Jaramillo, 2018). Tres hechos concentraron la atención en este tema en los años 90, el establecimiento de los principios de las Naciones Unidas a favor de los adultos mayores en 1991, donde incluyen la independencia, la participación activa, la atención integral, la autorrealización y la dignidad.

En 1995, la Cumbre Social de Copenhague señaló la urgencia de construir un contexto donde se tenga en cuenta todas las etapas de nuestra vida. Luego, en el año 1999 se declaró como el Año Internacional de los Adultos Mayores por la ONU, señalando un *telos* inclusivo a todas las edades. Podemos ver que, gracias a la atención brindada a esta realidad y al desasosiego, aumentaron los proyectos que buscan el confort de los ancianos, y que se trate como política de Gobierno, empezando con abandonar palabras con sentido despectivo como por ejemplo “viejo”.

En conclusión, podemos definir el desarrollo humano de un modo coherente con el aumento de posibilidades para todos como el mecanismo que permite la propagación de nuestras libertades (Sen, 1993). Esta valoración se fundamenta en el supuesto de que el bienestar individual y el desarrollo social presuponen permitir a sus integrantes tener una vida plena y sin carencias. Ello está ligado a repotenciar ciertos contextos como vivir una vida larga y saludable.

## 2. Metodología

El paradigma positivista sustenta la presente investigación que tiene como objetivo demostrar la hipótesis mediante recursos brindados por la estadística o determinar los límites de las variables en forma numérica (Ramos, 2015). El enfoque de la investigación es la cuantitativa, ya que trata con fenómenos que pueden calcularse a través del uso de recursos brindados por la estadística para posteriormente analizar dichos datos obtenidos (Sánchez 2019). Corresponde al tipo sustantivo, pues trata de dar respuesta a interrogantes doctrinarias, orientándose a la descripción, explicación, prognosis o negación de la realidad, buscando la universalización de leyes y principios que faculten la elaboración teórica desde un respaldo científico (Sánchez y Reyes, 2015).

Se usa el método hipotético-deductivo, partiendo de nociones universales hacia convicciones individualizadas representada por la hipótesis que se contrastará con la realidad. Si así fuera, no solo permitiría el incremento de la teoría de la que partió, generando así un avance cíclico en el conocimiento, sino también el planteamiento de soluciones a problemas tanto de corte teórico o práctico (Sánchez 2019). Asimismo, se usa el diseño no experimental, que Hernández *et al.* (2010) definen como investigación efectuada sin manipular deliberadamente las variables y observando los hechos de modo cotidiano para posteriormente estudiarlos, de corte transversal, cuya característica principal es que todas las mediciones se hacen solo una vez, no existen períodos de seguimiento (Manterola y Otzen, 2014).

Con una población constituida por 88 adultos mayores pertenecientes al Cedif Tahuantinsuyo, se usa un muestreo no probabilístico por intención, ya que la población es la muestra de estudio. La técnica utilizada es la encuesta, y como instrumento, el cuestionario consistente. En una primera parte, se abarcan los datos generales respecto a la dimensión desarrollo humano; la sección siguiente, corresponde a la dimensión integración familiar, compuesto por veintiún (21) ítems, utilizados en el muestreo. Se validó el contenido del instrumento, la relevancia de los ítems y la representatividad de las variables para una intención evaluativa particular (Mitchell, 1986, citado en Ding & Hershberger, 2002), a través de la crítica de expertos, la fiabilidad del instrumento mediante el coeficiente alfa de Cronbach a modo de fórmula propuesta, siendo además el recurso numérico más utilizado para evaluar la consistencia interna. El valor obtenido fue 0.740. El cuestionario la prestación integral al adulto mayor ostenta una elevada fiabilidad y coherencia intrínseca.

**Tabla 1.**

*Nivel de confiabilidad del instrumento de tamizaje de Servicio Integral del Adulto Mayor. Fiabilidad de los instrumentos.*

Variable	Alfa de Cronbach	Nº de elementos
Servicio integral del adulto mayor	0.740	21

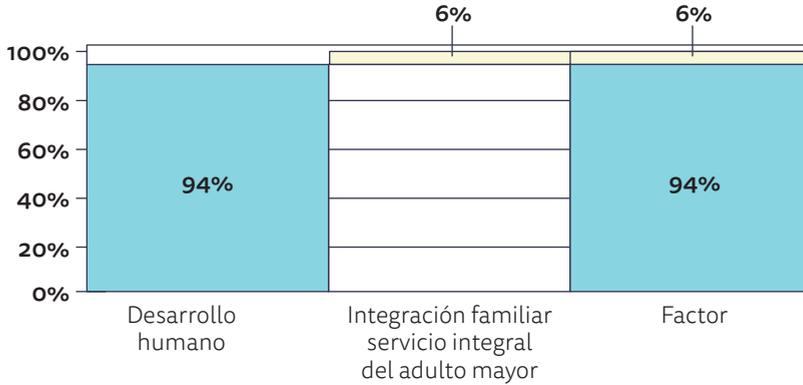
Fuente: Elaboración propia.

### 3. Resultados

Para los resultados descriptivos, se estableció los baremos categorizado por estándares alto, medio y bajo. Además, se llevó a cabo el test de normalidad mediante el análisis estadístico del test de bondad de Kolmogorov Smirnov, pues la muestra de estudio es mayor al constituido mediante la teoría; las cifras recopiladas no fueron normales, lo que nos conduce a preferir estadísticos no paramétricos, regresión logística para los resultados inferenciales.

**Figura 1.**

*Pesos de las dimensiones asociados al Servicio Integral del Adulto Mayor en el Centro de Desarrollo Integral de la Familia-Cedif.*



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2.**

*Coefficientes de la regresión logística de las dimensiones asociados al servicio integral del adulto mayor en el Centro de Desarrollo Integral de la Familia-Cedif.*

Indicador	B	Error estándar	Sig	Exp (B)	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
Desarrollo humano	-0,266	0,457	0,560	0,766	0,313	1,876
Integración Familiar	0,018	0,486	0,971	1,018	0,393	2,638

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.***Baremos de las variables*

Variable / dimensión	Bajo	Medio	Alto
Servicio Integral del Adulto Mayor	49 a-	50 a 77	78 a +
Desarrollo humano	28 a-	29 a 44	45 a +
Integración familiar	21 a-	22 a 33	34 a +

Fuente: Elaboración propia.

La dimensión de mayor peso es el desarrollo humano. Quiere decir que los servicios que brindan en el CEDIF tienen mayor preocupación y dan más prioridad al desarrollo cognitivo, afectivo, social y corporal. Adicionalmente, los resultados muestran que el desarrollo humano es un elemento de riesgo que, si no se trabaja él, es perjudicial para el adulto mayor.

**Tabla 4.**

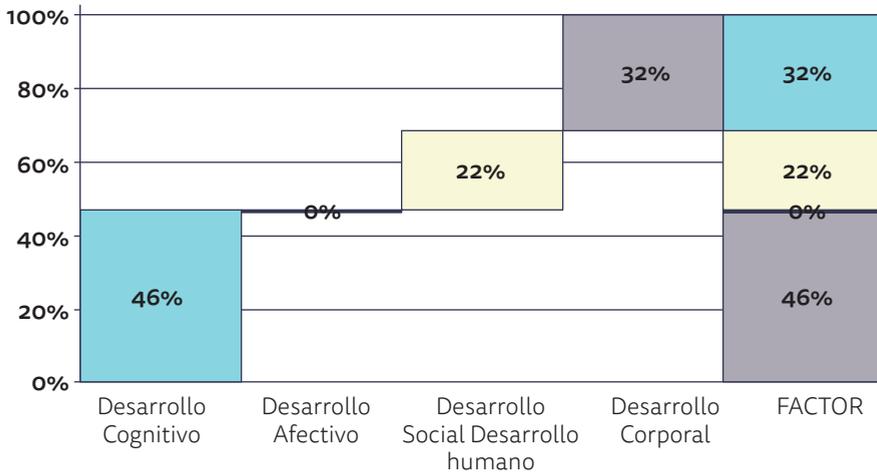
*Coefficientes de la regresión logística de los indicadores de la dimensión del desarrollo humano que están asociados al servicio integral del adulto mayor en el Centro de Desarrollo Integral de la Familia-Cedif.*

Indicador	B	Error estándar	Sig	Exp (B)	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
Desarrollo Cognitivo	-2,770	0,837	0,001	0,063	0,012	0,323
Desarrollo Afectivo	-0,004	0,509	0,994	0,996	0,367	2,703
Desarrollo Social	1,297	0,529	0,014	3,659	1,298	10,312
Desarrollo Corporal	1,890	0,545	0,001	6,616	2,274	19,254

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 2.**

*Pesos de los indicadores de la dimensión del desarrollo humano que están asociados al servicio integral del adulto mayor las dimensiones asociados al Servicio Integral del Adulto Mayor en el Centro de Desarrollo Integral de la Familia-Cedif.*



Fuente: Elaboración propia.

El indicador de mayor peso en el desarrollo humano fue el desarrollo cognitivo. El Cedif está priorizando el desarrollo cognitivo en primer orden, ya que es un elemento de riesgo; y, en segundo lugar, el desarrollo corporal, factor de protección que si no se practica no genera complicaciones al adulto mayor.

**Tabla 5.**

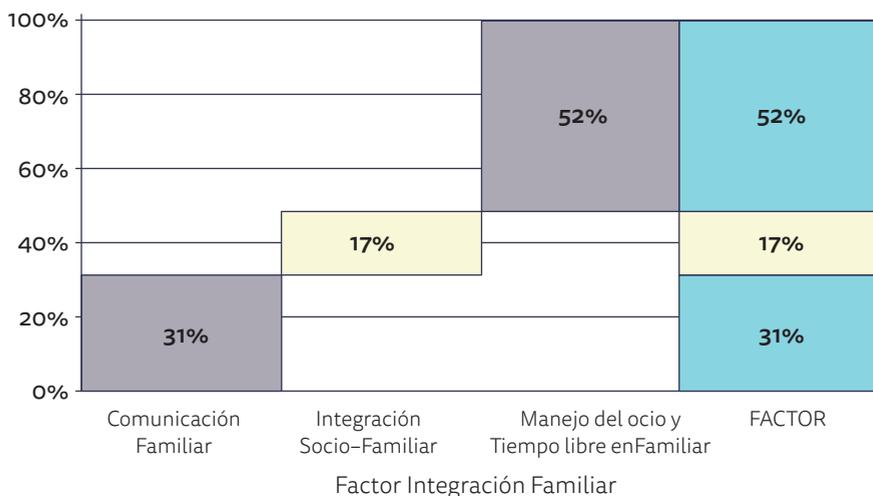
*Coefficientes de la regresión logística de los indicadores de la dimensión integración familiar que están asociados al servicio integral del adulto mayor en el Centro de Desarrollo Integral de la Familia-Cedif.*

Indicador	B	Error estándar	Sig	Exp (B)	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
Comunicación Familiar	1,426	0,415	0,001	4,164	1,845	9,397
Integración Socio-Familiar	0,789	0,535	0,136	2,220	0,778	6,332
Manejo del ocio y Tiempo libre en familia	2,392	0,624	0,000	0,091	0,027	0,311

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 3.**

*Pesos de los indicadores de la dimensión integración familiar que están asociados al servicio integral del adulto mayor en el Centro de Desarrollo Integral de la Familia-Cedif.*



Fuente: Elaboración propia.

El indicador de mayor peso dentro de la dimensión integración familiar es el manejo del ocio y el tiempo libre en familia. Ello significa que la asistencia al Cedif es para ocio y uso de su tiempo libre, por lo que no comparten ese tiempo de modo familiar y tampoco se llevan a cabo medidas de fortalecimiento para sus relaciones intrafamiliares.

#### 4. Discusión

Si los centros de desarrollo integral de las familias funcionan en forma similar tanto a nivel nacional como internacional, se debe a que la atención de adultos mayores va dirigida mayormente hacia los albergues y no a la prevención de la ruptura y conservación del vínculo familiar. Contreras y Suárez (2014), en un estudio acerca de las consecuencias psicosociales de la ruptura del vínculo familiar, determina que, desde el punto de vista de los adultos mayores, pueden valerse por sí mismos, pero se encuentran abandonados por sus familias en un albergue llamado "Huerto de Paz" en la Comuna de Alto Hospicio. Los autores concluyen que, este grupo de personas vulnerables, prácticamente no ha sido investigado y tampoco se encuentran investigaciones acerca de la desvinculación familiar. Además de las consecuencias psicosociales generadas por la desvinculación familiar, la investigación demuestra que los adultos mayores que asisten al Cedif Tahuantinsuyo, consideran un favorecimiento en su desarrollo personal, mas no sucede lo mismo sobre su integración familiar.

Tejada (2012), por ejemplo, determina que los adultos mayores reciben un deficiente servicio por parte del área de enfermería en las prestaciones médicas brindadas en el Hospital Hipólito Unanue. Su investigación se orienta a comprender la opinión de los adultos mayores acerca de las prestaciones brindadas por el Cedif Tahuantinsuyo. Los datos obtenidos demuestran que la atención del personal, que debería ser especializado, no es satisfactoria.

Las dimensiones de desarrollo humano como de integración familiar son poco abordadas en referencia a adultos mayores institucionalizados u hospitalizados, ya que, en la primera experiencia, no existe vínculo familiar y, en la segunda, su estadía temporal en el centro de salud, no permite una aproximación a la familia y su dinámica. Por ello, es relevante tomar en cuenta que los adultos mayores

asisten al Cedif para sentirse bien personalmente, ya que no encuentran apoyo de sus familias. En el Perú, es nueva la intervención integral de la problemática del adulto mayor, y los resultados nos presentan un panorama que considera a esta población, en una forma muy pausada. Los servicios que se prestan en el Cedif no se encuentran comprendidas entre las necesidades de salud, personales, sociales, familiares de los adultos mayores, ya que no son considerados como sujetos que puedan aportar al desarrollo social del país.

## 5. Conclusiones

Lo que puede percibirse del adulto mayor participante en las actividades del Centro de Desarrollo Integral de Tahuantinsuyo son aquellas actitudes promotoras del desarrollo humano, pues logran generar una sensación de bienestar personal, y poder compartir con otras personas en situación similar. Se hallaron variaciones en los indicadores de la dimensión de integración familiar asociados al servicio integral del adulto mayor en el Centro de Desarrollo Integral de la Familia-Cedif Tahuantinsuyo, Independencia, 2015. En los datos obtenidos, puede observarse que los indicadores manejo del ocio y tiempo libre en familia ( $B = -2.392$ ) se presenta mayor coeficiente, por lo tanto, suma a la dimensión de integración familiar asociado al servicio integral del adulto mayor. Lo que demuestra que el problema de investigación, consistente en comprender si las prestaciones brindadas a los adultos mayores ofrecidas por el Cedif Tahuantinsuyo abarcan las dimensiones de desarrollo humano e integración familiar, resultó que solo se logra el primero. Estos resultados podrían también deslizar la posibilidad de que, en la actualidad las familias ya no valoran a sus miembros mayores, y por el contrario comienzan a sentir que deben redoblar esfuerzos físicos y económicos para sus cuidados, debería también considerarse la posibilidad de estudiar la variable “calidad de vida de un anciano” en la sociedad actual, en la que se haga necesario la toma de conciencia, tanto del Estado como de los individuos en relación a la salud mental y espiritual de los adultos mayores.

Sabemos que dentro de las familias siempre hay uno o dos miembros adultos mayores. A pesar de sus dificultades, continúan siendo los que mantienen el hogar ya que se han hecho cargo de los nietos y hasta de los bisnietos (aumento de embarazo precoz). Por ello, es necesario una legislación que proteja a esta población, brindándoles ayuda legal y asistencial para que nuestra sociedad sea más consciente de la valoración de las personas mayores que, por su madurez y experiencia, pueden aportar mucho a la historia de sus pueblos y de nuestro país.

## 6. Recomendaciones

En la actualidad las prestaciones del Cedif-Tahuantinsuyo son insuficientes para satisfacer las exigencias médicas, las individuales, colectivas o familiares de los lugareños. Esta realidad los trata de un modo deshumanizante basándose en el prejuicio de que no son de gran relevancia en el desarrollo nacional. Por lo tanto, el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (Inabif) necesita adicionar en las prestaciones que ofrece un programa que considere ocho aspectos para un cuidado integral enfocado en la persona: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social, y derechos.

Consumar la mejora de estos aspectos permitirá mejorar la calidad de vida de los adultos mayores; sin embargo, es de suma importancia recalcar que ello necesita de personal especializado y calificado que brinde atención óptima. Se necesita incorporar también un estudio profundo de la calidad de vida que tienen nuestros adultos mayores en la sociedad actual, las autoridades políticas y gubernamentales deben proponer leyes que ayuden a estas personas con sus problemas legales en relación a la distribución de sus propiedades, ya que eso se convierte en un problema que afecta su tranquilidad, también el hecho de poder obtener los medios para mantener a sus nietos y bisnietos en caso de que estén a cargo de ellos. Se necesita con urgencia una toma de consciencia, comenzando por el Estado y la población para promover y facilitar la salud mental y espiritual de los adultos mayores.

## 7. Referencias bibliográficas

- Arber, S. y Ginn, H. (1996). *Mera conexión. Relaciones de género y envejecimiento*. Narcea.
- Bassuk, S., Glass, T. y Berkman, L. (1999). Social disengagement and incident cognitive decline in community dwelling elderly persons. *Annals of Internal Medicine*, 131, 165-173.
- Bazo, M. y García, B. (2006). *Envejecimiento y sociedad: Una perspectiva internacional*. 2.ª ed. Editorial Panamericana.
- Caritas Perú. (2012). *Envejecimiento con dignidad y derechos*. Marideas.
- Carmona, S. y Ribeiro, M. (2010). Actividades sociales y bienestar personal en el envejecimiento. *Papeles de Población*, 16(65), 163-185.
- Cejudo, R. (2006). Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación. *Revista Española de Pedagogía* 234, 365-380
- Contreras, Z. (2000). *Factores determinantes que inciden en la calidad de vida en adultos mayores que residen en condiciones de pobreza*. [Tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Ding, C. & Hershberger, S. (2002). Assessing content validity and content equivalence using structural equation modeling. *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, 9 (2), 283-297.
- Dulcey-Ruiz, E. (2015). *Envejecimiento y vejez. Categorías y conceptos*. Red Latinoamericana de Gerontología y Fundación Cepsiger para el Desarrollo Humano.
- Fernández, G. (2012). La terapia familiar y el enfoque de Virginia Satir. Studylib. <https://studylib.es/doc/5238632/la-terapia-familiar-y-el-enfoque-de-virginia-satir>
- Flores, E., Rivas, E. y Seguel, F. (2012). Nivel de sobrecarga en el desempeño del rol del cuidador familiar de adulto mayor con dependencia severa. *Ciencia y Enfermería*, 18(1), 29-41. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-95532012000100004>.
- Guerrero N. y Yépez M. (2015). Factores asociados a la vulnerabilidad del adulto mayor con alteraciones de salud. *Rev Univ. Salud*, 17(1), 121-131

Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. 5.ª ed. Mc Graw Hill.

Inabif, UDIF-Cedif. (2010). *Servicio Club del Adulto Mayor. Guía de Servicios N.º 3*. Inabif.

Jaramillo, Á. (2018). Institucionalidad pública para el envejecimiento y las formas de organización residencial 1. *Papel Político*, 23(1), 35-89.

Manterola, C. y Otzen, T. (2014). Estudios observacionales: Los diseños utilizados con mayor frecuencia en investigación clínica. *International Journal of Morphology*, 32(2), 634-645. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022014000200042>.

Molerio, O., Otero, J. y Nieves, Z. (2007) Aprendizaje y desarrollo humano. *Revista Iberoamericana de Educación*, 44 (3), 1-9.

Molina, R. y Pascual, J. (2014). El índice de desarrollo humano como indicador social.

Nómadas. *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 44 (4), 127-143.

Morales, F. (2000). *Temas prácticos de geriatría y gerontología*. Euned.

Placeres, J., De León, L. y Delgado, I. (2011). La familia y el adulto mayor. *Revista Médica Electrónica*, 33(4), 472-483.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD (2004). *Informe sobre el desarrollo humano*. Mundiprensa.

Ramos, C. (2015). Los paradigmas de la investigación científica. *Unifé* 23(1), 9-17.

Ramos, G. (2016). ¡Aquí nadie es viejo! Usos e interpretaciones del Programa.

Centro del Adulto Mayor-EsSalud en un distrito popular de Lima. *Antropológica*, 34(37), 139-169. <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.18800/antropologica.201602.006>.

Rodríguez, M. (2009). La soledad en el anciano. *Gerokomos*, 20(4), 159-166.

Rodríguez, M. (2008). La percepción de la persona adulta mayor en la sociedad ramonense actual. *Revista Pensamiento Actual, Universidad de Costa Rica*, 8, (10-11), 31-39.

Sánchez, F. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122. <https://doi.org/10.19083/ridu.2019.644>.

Sánchez, H. y Reyes C. (2015). *Metodología y diseños en la investigación científica*. 5.ª ed. Business Support Aneth S.R.L.

Satir, V. (2002). *Nuevas relaciones humanas en el núcleo familiar*. 2.ª ed. Pax.

Sen (2000). *Desarrollo y Libertad*. 3.ª ed. Planeta.

Tabueña, M. (2006). Los malos tratos y vejez: un enfoque psicosocial. *Psychosocial Intervention*, 15(3), 275-292.

Tejada (2012). *Factores sociodemográficos y su relación con la Dimensión de la calidad de atención del cuidado de Enfermería en el paciente Adulto Mayor Hospitalizado en el Servicio de Medicina del Hospital Hipólito Unanue*. [Tesis de grado]. Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann.

## Análisis de las políticas públicas en la prevención social desde la adolescencia

Sonia Lidia Romero Vela<sup>1</sup>  
Gloria Luz Cueva Vergara<sup>2</sup>  
Jackeline Guevara Blanco<sup>3</sup>

### RESUMEN

Prevención social es un problema que es resuelto desde diferentes enfoques; sin embargo, en nuestro país, aún no se articula y trabaja intersectorialmente, ni multidisciplinariamente. El presente estudio tiene como objetivo analizar la importancia de trabajar en prevención social desde una política pública en adolescentes. El método es el inductivo; el tipo de investigación, cualitativa; el diseño, estudio de caso; y análisis, documental. Se realizó en un distrito del Callao que comprende 4 zonas que cuenta con 40 instituciones educativas del nivel secundaria. Participaron 27 instituciones educativas con un aproximado de 12 000 adolescentes. El estudio se desarrolló durante tres años que comprenden el periodo 2015 hasta el 2017. Para el análisis de los datos se utilizaron los informes anuales del programa de prevención social. Se encontró que trabajar en dicho programa desde una política pública requiere de un pensamiento más complejo, científico y consciente; sin embargo, observamos que nuestro país no cuenta con una política en prevención social para adolescentes, desde una definición concreta de la prevención social como lo tienen los europeos y americanos. Se concluyó que una política pública en prevención social debe ser de prevención, no abordado desde un análisis delictivo, punitivo y represivo.

**Palabras clave:** Prevención social, políticas públicas, prevención psicosocial.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9403-410X>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4509-566X>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4597-4218>

## 1. Introducción

En Europa reconstruyeron la evolución del concepto de prevención desde lo penal punitivo hasta un sentido más amplio de políticas públicas (en Gobiernos locales), donde se obtuvo un concepto científicamente vago, pero políticamente conveniente (Selmini, 2008). Países como Inglaterra, Italia y Francia vienen trabajando en prevención social, implementando en las comunidades y basándose en experiencias desde sus propias realidades, usando modelos teóricos y abstractos que ayudan en la contextualización, lo cuales son tomados para seguir mejorando el desarrollo humano (Medán, 2017)

La prevención social es un problema que tiene muchas aristas y es resuelta desde diferente enfoque. Sin embargo, en nuestro país aún no se articula y trabaja intersectorialmente, ni multidisciplinariamente. Según el argumento ontológico, se postula la existencia de la naturaleza dual y dialéctica de la condición humana: los sujetos son activos, como objetos condicionados que se reproducen, transforman sus mundos sociales y son moldeados por ellos. En consecuencia, la historia, la antropología y la ciencia social no pueden explicar la naturaleza humana, sino lo hacen de manera interdisciplinaria y transdisciplinaria. Por lo tanto, esta disciplina no excluye a ninguna, al contrario, abarca a todas. (Osorio, 2004)

En Latinoamérica, las políticas públicas son dispositivos de los Estados modernos para el control social. Nuestro país solo responde a políticas internacionales como el modelo económico neoliberal en un contexto de inestabilidad política causada por los actos de corrupción. En ese contexto, se sumerge nuestra realidad nacional. Sin embargo, debemos concebir que la definición está establecida, pero en la práctica no se cumple y no la hacemos cumplir. Encontramos en la realidad una falta de participación ciudadana, un pueblo adormecido por tanta indiferencia, analfabetismo axiológico y conflictos morales como “con mis hijos no te metas”, “Odebrecht”, “ideología de género” y otros. Por ello, nuestro país no cuenta con una política pública en prevención social, se habla de prevención del delito, prevención de la violencia, prevención en drogas, etc., abordando la problemática independientemente y no como un problema de prevención social.

En el Perú, la prevención se trabaja desde un análisis de represión y no de prevención. Tal es el caso del Ministerio del Interior. Por otro lado, los ministerios desarrollan programas sociales sin monitoreo, alguno como el Ministerio de la Mujer, con sus centros de emergencia mujer y centros en algunas comisarías; el Ministerio del Interior, con el programa Barrio Seguro; el Ministerio de Inclusión Social con “Pensión 65”, “Casa Digna”, etc.; el Ministerio de Educación con el

programa de prevención de la violencia “SíseVe”; el Ministerio de Salud con la implementación de los Centros de Salud Mental Comunitaria (CSMC), sin articulación, ni sistematización; sin embargo, no existe una política de Estado, donde se promueva un liderazgo de una entidad que dirija regule, supervise, monitoree y haga seguimiento. La presente investigación analizará la importancia de trabajar en prevención social como una política pública desde la adolescencia desde una experiencia en un Gobierno local. Por ello, debemos tener en cuenta que se entiende por prevención social, y los riesgos que comprenden trabajar en la prevención social.

En el Perú contamos con 24 departamentos y una provincia constitucional, el Callao, una zona de alta vulnerabilidad que no solo está expuesta a desastres naturales, sino a fenómenos sociales dentro de los cuales se encuentran la delincuencia, los ajustes de cuentas, drogas asociados a sicariato, además de contar con zonas donde existe pobreza económica y axiológica. En ese contexto, niños y adolescentes vienen creciendo y desenvolviéndose, viven en constante desasosiego, disfuncionalidad familiar, inseguridad ciudadana, la pérdida de valores. Es importante considerar a la prevención social como un tema de política pública, desde la prevención en las instituciones educativas del nivel secundaria con enfoque comunitario donde participen equipos multidisciplinarios liderado por los Gobiernos locales con expertos con un pensamiento complejo y holístico. Al respecto, se plantea los siguientes problemas: ¿Por qué es importante trabajar en prevención social como una política pública? y ¿cuáles son los riesgos que comprenden la prevención social?

Estudios internacionales muestran cómo se viene abordando la prevención. Como política pública encontramos, según Azóala (2014), un diagnóstico sobre la situación de los adolescentes en conflicto con la ley en Coahuila, Morelos y Sinaloa; y, segundo, proponer estrategias de intervención para la efectiva reinserción social de adolescentes a su familia y a la sociedad. México debe construir una política de reinserción social para los adolescentes, pues, lo que se halla en juego es la posibilidad de dotar a los jóvenes de herramientas que les permitan reincorporarse de manera sana y productiva a la sociedad, o bien la de arraigarlos en una carrera delictiva.

Asimismo, Klimenko *et al.* (2018) investigó sobre las estrategias preventivas en relación a las conductas adictivas en adolescentes. Se concluyó que la prevención temprana desde el área personal, familiar o comunitaria se presenta como alternativa viable para mantener alejado al adolescente de adicciones que causan daños irreparables en su comportamiento y convivencia. Asimismo, se debe seguir apostando por las estrategias preventivas duraderas y estables en el tiempo con el fin generar impacto a largo plazo tanto en relación a adicciones químicas como comportamentales.

Por otro lado, los estudios de Arguez *et al.* (2018) señalan sobre la prevención de factores de riesgo en adolescentes a partir de la intervención para padres y madres. Concluyó que los principales factores de riesgo identificados son el *bullying*, la violencia familiar y el alcoholismo. Los padres y madres manifiestan un genuino interés por formarse y tomar medidas preventivas. Se discute la importancia del contexto social y familiar para favorecer la prevención de dichos factores en la adolescencia.

Observamos que Azóala (2014), Klimenko *et al.* (2018) y Arguez *et al.* (2018) han realizado un estudio fragmentado sobre la prevención: lo delictivo, las conductas adictivas y la prevención de riesgos psicosociales.

Por otro lado, Sandoval *et al.* (2017) investigaron sobre las estrategias de prevención y soporte en adolescentes con depresión y conducta suicida: una necesidad urgente. Con una investigación de tipo cualitativa, el nivel de impacto generado por estas guías de manejo y prevención básicamente destaca tres escenarios: primero, la disminución del número de suicidios (Europa 24%, EEUU 40% y Finlandia 40%); segundo, reconocimiento precoz de los signos de alarma: desarrollando principalmente en Canadá; y, finalmente, una disminución del riesgo suicida en países como Australia, Chile y México.

Asimismo, Martínez (2013) investigó sobre los cambios sociales y el comportamiento de riesgo en adolescentes. Se llegó a la conclusión de la necesidad de establecer un programa universitario en la prevención de adicciones, así como sensibilizar la comunidad universitaria acerca de la importancia del cuidado de la salud; informar sobre el enorme daño que ocasionan las sustancias tóxicas para la salud, así como el perjuicio para la sociedad; difundir información a padres, maestros, adolescentes y jóvenes para la toma de decisiones informadas, relacionadas con el consumo de sustancias.

Asimismo, Zambrano *et al.* (2012) investigaron sobre variables psicosociales del entorno comunitario asociados a procesos de desadaptación social en adolescentes y planteó ciertas reflexiones a partir de un estudio de caso. Con el objetivo de analizar la incidencia relacionales y del entorno social construido que actúan como factores de riesgos en procesos de desadaptación en un barrio de Chile, bajo la lógica de construcción de teoría desde la base, caracterizaron la dinámica barrial en convivencia comunitaria, acción institucional, norma comunitaria y abordaje.

A partir de lo mencionado, vemos que existe un intento de estudiar la prevención social desde la adolescencia como políticas públicas en los estudios de Sandoval *et al.* (2017), Martínez (2013) y Zambrano *et al.* (2012). En el ámbito nacional, los estudios de Ccopa (2017) sobre los factores que conducen a la delincuencia juvenil según policías de la comisaría de Villa el Salvador, determinó que el factor social 0.856 presentan mayor coeficiente y, por ende, conduce a la delincuencia juvenil según los policías de la comisaría. Asimismo, significa que un policía de la comisaría tiene 2.353 veces de posibilidad de considerar que este factor conduce a un nivel alto a la delincuencia juvenil; respecto a otro policía de la comisaría, este factor conduce un nivel bajo la delincuencia juvenil.

Asimismo, Taboada (2016) analizó sobre la política de seguridad ciudadana a partir del estudio de caso del programa jóvenes líderes entre los años 2008 y 2014. Entrevistó a 12 jóvenes que participaron del programa en distintos distritos de Lima. La implementación del programa jóvenes líderes ejecutó actividades que se desprenden de diversos enfoques que buscan contrarrestar los factores de riesgo de los jóvenes. La conjunción de estos enfoques constituye un enfoque integral de trabajo sobre los jóvenes en riesgo, sus familias, sus pares y la sociedad.

Por su parte, De la Cruz (2019) estudió a la prevención desde las víctimas de abandono familiar en el programa familiar. Del programa de prevención y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes que trabajan, encontró que trabajan 20 horas semanales y que estos niños se encuentran en doble abandono por el Estado y la familia. En nuestro país, son pocas las iniciativas en los Gobiernos locales por trabajar en prevención social.

Por todo lo indicado, observamos en Ccopa (2017) un estudio desde el campo delictivo; Taboada (2016) a partir de la seguridad ciudadana con jóvenes de 20 a 26 años; y por último, De la Cruz (2019) desde la prevención del abandono de las familias. Mientras más se trabaje en prevención, violencia, feminicidios, delincuencia, drogas etc., más se promueven los riesgos mencionados. Nuestra sociedad está involucionando y la corrupción se extiende en la sociedad, sus problemas se sumergen en el abandono moral.

## Marco teórico

La prevención social es un elemento de vital importancia en nuestro ámbito de actuación, pues nos permite detectar el problema, averiguar sus causas, predecir situaciones negativas e intervenir de acuerdo a todos estos factores. Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas (2012) lo definió como la prevención positiva, centrada en los conceptos de desarrollo y seguridad humana como un componente primordial de las políticas públicas de reducción de la inseguridad. Por ello, la prevención social es el conjunto de medidas que se deben tomar para prevenir en el futuro las adicciones, abuso sexual, *cutting*, adolescentes infractores, *bullying*, uso de armas, venta de drogas, robo, deserción escolar y otros delitos. Esto nos permitirá una mejor convivencia en sociedad con menos violencia e inseguridad ciudadana.

Las políticas públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, en reglas y acciones cuyo objetivo es resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran a pesar de sus diferencias. Gutiérrez (1996) señaló que la prevención social es vista desde un análisis del discurso de la criminalidad; sin embargo, en Europa lo vienen trabajando desde un discurso político en varios Gobiernos locales y nacionales; sin embargo, las medidas de rehabilitación y disuasión no han dado buenos resultados.

Para la presente investigación se ha considerado a la prevención social no como una acción específica a las diversas modalidades de prevención, sino a una política global orientada al bienestar social que atraviesa todos los sectores de las políticas administrativas la prevención social-comunitaria dirigida a las poblaciones o áreas urbanas y a individuos específicos. Al respecto, Selmini (2008) hizo un análisis sobre la prevención, estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo, estudio de tipo fenomenológico. Así, definió al concepto de la prevención social, más allá de un término delictivo a un contexto político y social. Para ello, definió la categoría desde un análisis más comunitario, social y político, construyendo así un modelo de prevención social europeo.

La fenomenología en la prevención social desde la adolescencia es un estudio que tiene como objetivo analizar la importancia de trabajar en la prevención social en adolescentes de 12 a 16 años de instituciones públicas en el distrito del Callao. Se sustenta en la observación cualitativa, informe final del programa (2015-2017) análisis documental y visita de campo. No desde un enfoque punitivo, ni represivo, sino desde un enfoque político como un modelo a nivel nacional, el estudio comprende tres fases.

La primera fase consiste en el levantamiento de la información a través de estudiantes que cursan el primero de secundaria hasta cuarto de secundaria, tuvo como objetivo disminuir los índices de riesgos psicosociales desde las instituciones educativas del nivel secundario del distrito de Ventanilla, y para coadyuvar a los esfuerzos del Gobierno local, se realizó un conjunto de acciones basadas en estrategias y las siguientes líneas de acción que se trabajaron fueron salud emocional, salud, sexual, reproductiva y adicciones en talleres de prevención. Para ello se contó con un equipo multidisciplinario: psicólogos, especialistas en salud emocional y prevención de las adicciones, obstetras especialistas en salud sexual y reproductiva, asistentes sociales y sociólogos.

Practicantes, promotores y voluntarios también acompañaron los diversos procesos de su implementación. Un elemento importante ha sido la participación de los directores, docentes, tutores, padres de familia y alumnos de las diversas instituciones educativas participantes del programa. Dentro de los talleres grupales por grados se fueron detectando adolescentes que presentaban problemas socioemocionales e iban contando y narrando sus experiencias. Dentro de los riesgos encontrados, se clasificaron en violencia familiar, física y psicológica, abuso sexual, tocamientos indebidos adicciones, deserción escolar, adolescentes en conflictos con la ley, estudiantes en posesión de armas en las aulas, delito de robo agravado, *bullying*, *cyber bullying*, *cutting*, microcomercialización, sicariato, abandono moral, pandillaje, embarazo precoz, madres adolescentes, robo agravado y secuestro, trastornos del estado del ánimo, problemas de conducta sumando un aproximado.

En la segunda fase, la intervención fue mixta se trabajó en las instituciones educativas y con las familias y aliados estratégicos como los hospitales chalacos, Demuna, Centro de Emergencia Mujer, Fiscalía de la Nación, atención personalizada por psicólogos, gerencias de deporte de la municipalidad, talleres especiales y focalizados por especialistas en salud sexual, emocional, adicciones, entre otros. Asimismo, la comisaría, gerencia de seguridad ciudadana, EsSalud, Reniec, Ministerio de la Mujer (DIT), Cedro y Devida.

En la tercer fase, la intervención fue comunitaria y con seguimiento de casos. Los riesgos encontrados eran más sociales, (precariedad en viviendas, machismo, paternidad irresponsable, desempleo, prejuicios, etc.), en lo familiar (disfunción familiar, familias ensambladas, familias extensas), falta de valores y moral mentales. Estos desencadenaban como producto de la problemática, así como la interacción entre instituciones externas como gerencias internas monitoreando el seguimiento de casos (Informe final del programa municipal, 2017).

Se puede inferir del estudio que la comprensión humana cada vez es más compleja. Un adolescente no solo puede presentar un riesgo, sino que está asociado a dos, tres y más, desencadenando a veces en problema mental. Se clasificó en tres líneas de acción salud que comprende la salud, lo sexual y lo emocional con la presencia de psicólogos y obstetras; el aspecto social con la cultura, la religión, los prejuicios, la pobreza con la intervención de docentes, asistentes sociales, sociólogos o antropólogos; y la filosófica, que comprende exclusivamente a filósofos por los problemas existenciales que aquejan, la ética, los valores y la moral. Desde un enfoque de la filosofía práctica, la consejería filosófica desarrolla las habilidades argumentativas y fortalece los valores y la ética.

Si cada adolescente puede presentar de dos o más riesgos, se necesita una comprensión más sistémica de su realidad desde un enfoque interdisciplinario o articulado. Esto nos permite conocer las relaciones que guardan los procesos (riesgos) que forman parte del objeto de estudio desde diferentes disciplinas (Villa y Blasquez, 2013). Es importante trabajar desde un pensamiento más complejo, para ello debemos concebir que la transdisciplinariedad es producto de la complejidad del mundo y su problema nos permite valorar los fenómenos interconectados como la Física, Biología, así como la Psicología, Sociología, Obstetricia, Asistencia Social y otros. Esto supera la fragmentación del conocimiento más allá de las diversas disciplinas (lo multidisciplinario) y el intercambio epistemológico de métodos científicos de lo interdisciplinario. Es una realidad totalizadora.

Martínez (2007) citó a Platón cuando se refería a la realidad en su diversidad y a la vez conocerla en su unidad. En consecuencia, tener un pensamiento complejo nos permitirá tener un conocimiento de la realidad problemática en su totalidad (Morín, 2010). El estudio de un objeto ha rebasado su estudio desde una óptica disciplinar porque ese objeto está en constante cambio, entonces existen diferentes comprensiones de la misma realidad. Para Morín (2003) y Nicolescu (2006), citado por Osorio (2012), solo el enfoque transdisciplinar del conocimiento supera al paradigma disciplinar al trascender no solo el objeto del conocimiento, sino que la ontología que ha hecho que exista el saber de los campos especializados, comprendiendo mejor la realidad y al hombre en riesgo de tener una mirada totalmente diferente.

Para comprender mejor lo que contiene la prevención social desde un aspecto más ontológico, se debe comprender la problemática en su totalidad. La prevención social está relacionado a las políticas públicas locales, ya que el Gobierno local tuvo la iniciativa de implementar un programa de prevención desde la adolescencia. Cada realidad es diferente, pero el principio común al que estarán expuestos los adolescentes es la prevención social.

Actualmente, se habla mucho de la política pública (PP en adelante). Sin embargo, nuestro país, por ser un país en vía de desarrollo, sigue el modelo del “consenso de Washington”, que responde a una política neoliberal en América Latina, la cual da prioridad a la estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y capitales, restando determinación al Estado que, más allá de responder a los problemas sociales que aquejan en nuestra realidad, responden a problemas estadounidenses (Martínez y Reyes, 2012). Por otro lado, Dingemans (2001) lo clasifica en dos ejes temático: uno la eficiencia económica y el otro la igualdad distributiva. Asimismo explica, que se debe mejorar el nivel de confianza social como lo ha logrado Chile. De lo expuesto se puede inferir que en nuestro país existe un escepticismo total por toda la corrupción que azota y es un golpe a la pobreza.

Las PP se fundamentan en un enfoque pragmático. Según Chica (2011), sobre el enfoque contemporáneo en políticas públicas, los estudios sobre PP tienden a organizarse en torno a cuestiones radicalmente distintas a partir de diferentes disciplinas, y no tanto alrededor de enfoque o paradigmas distintos. Peters (1999) consideró también que el análisis de políticas públicas no es una ciencia y que las ciencias sociales están desprovistas de competencias específicas para resolver problemas públicos demasiado complejos.

Al respecto, podemos decir que la filosofía pragmática en general con Dewey, en particular, tuvo un impacto muy importante sobre cómo los sociólogos de la escuela de Chicago han trabajado la cuestión de los problemas y sobre la manera de cómo el conjunto de los investigadores en políticas abordan este fenómeno de las puesta en agenda de los problemas (Álvarez, 2009). Asimismo, la filosofía del utilitarismo representada por Jeremy Bentham como el principio de la utilidad subordina a todas las cosas, útil será aquello que posibilite alcanzar la felicidad. Si se intenta unir lo político con lo sociológico es a partir de la axioma de que “todo acto humano, norma o institución deben ser juzgados según su utilidad”. Sin embargo, en nuestra realidad, se juzga según su utilidad no de la comunidad, sino de cada uno. Nuestro país no cuenta con una política pública de la prevención social desde un enfoque comunitario. Nuestros ministerios no trabajan interdisciplinariamente, ni transdisciplinariamente, no se invierte en desarrollo humano ni se comprenden los fenómenos sociales.

## 2. Metodología

El método es el inductivo, el tipo de investigación es cualitativa, el diseño estudio de caso. El enfoque es fenomenológico porque es una disciplina capaz de sustentar bases seguras sobre lo que se puede construir una filosofía universal, instrumento para la revisión metódica de todas las ciencias (Husserl, 1997). El escenario de estudio se realizó en un distrito del Callao, distrito que comprende 4 zonas cuenta con 40 instituciones educativas del nivel secundaria. Participaron 27 instituciones educativas (IE en adelante). Con un aproximado de 12 000 adolescentes, el estudio se desarrolló durante tres años que comprenden el periodo 2015 hasta el 2017. También participaron familias, docentes y directores dentro de la IE y en la comunidad y entorno del adolescente en riesgo.

La caracterización de sujetos el estudio ocurre en los ambientes naturales tanto IE donde estudian los adolescentes, como en la comunidad y su familia (Hernández *et al.*, 2016). Son adolescentes entre 11 a 16 de ambos géneros, las IE están ubicadas en asentamientos humanos la gran mayoría solo existen 4 IE en zona urbana. Respecto al procedimiento metodológico de recolección de datos, se utilizó el análisis documental, y teoría fundamentada sobre el pensamiento complejo, el enfoque transdisciplinario e interdisciplinario, ya que la sociedad cada vez es más compleja. Para ello se subcategorizó en violencia (V) psicológica, física, y sexual, adicciones (A) salud emocional y mental y problemas sociales (PS) donde se encuentra la deserción escolar, adolescentes infractores, disfuncionalidad familiar y otros.

Para las técnicas de recolección de dato y el análisis se utilizó la triangulación. Se triangularán los datos obtenidos con teorías y análisis documental e interpretación del investigador, también se utilizó la observación cualitativa, entrevistas y grupos focales. Con la observación cualitativa el investigador no contempla, sino se adentra en profundidad a situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente, siempre atenta a los detalles, sucesos, eventos e interacciones (Hernández *et al.*, 2016). Las entrevista semiestructurada y no estructuradas, los tipos de preguntas, según Grinnell *et al.* (2009) son cuatro: a) las preguntas generales, b) preguntas para ejemplificar, c) preguntas de estructura o estructurales y d) preguntas de contraste. Se utilizaron las preguntas para ejemplificar y preguntar la estructura y también se utilizó las preguntas de tipo antecedente, de opinión, expresión de sentimientos y sensitivas (Mertens, 2005).

### 3. Resultados

Dentro de los principales hallazgos se infiere que trabajar en prevención social desde una política pública requiere de un pensamiento más complejo, científico y con conciencia; sin embargo, observamos que nuestro país no cuenta con una política en prevención social, desde una definición concreta de la prevención social como lo tienen los europeos y americanos. Al respecto, el modelo francés promueve la inserción de las políticas públicas en lo comunitario, creando dispositivos institucionales como los departamentos de inserción, consejos de hábitat, consejos de prevención de la delincuencia, fondo de solidaridad para el alojamiento, etc., donde el Estado trabaja con los Gobiernos locales. (Pierre, 1997).

**Figura 1.**  
Esquema de abordaje en la región Callao sobre la prevención social (2014-2019).



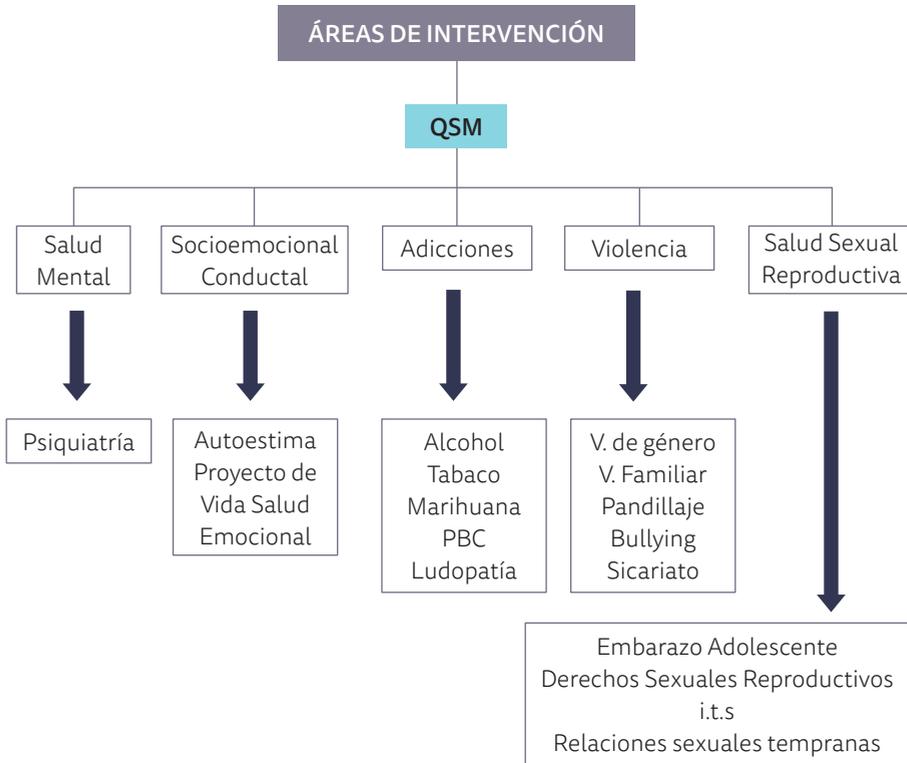
Fuente: Elaboración propia.

En la figura 1, se observa que cada ministerio implementa programas en prevención: el Ministerio de Educación con el programa de prevención de la violencia “SíseVe”, el Ministerio Público con “Puedo”, el Poder Judicial con Servicio de Orientación al Adolescente (SOA), el cual trabaja con adolescentes infractores y solo cuenta para todo el Callao con una sola oficina; el Ministerio de la Mujer con 5 centros de emergencia mujer en los distritos de Ventanilla, La Perla, Bellavista y Callao centro, de los cuales solo uno está en la Comisaría Juan Ingunza (Aeropuerto); el Ministerio del Interior con “Barrio Seguro” que viene trabajando en los distritos de Sarita, Ventanilla, La Perla, Bellavista y Carmen de la Legua; y el Ministerio de Salud con la implementación de tres Centros de Salud Mental Comunitaria (CSMC). Solo en el Callao en los distritos de Sarita, La Perla y Ventanilla, cada programa trabaja independientemente, no se interactúa, ni mucho menos se articula. Por lo tanto, la violencia, y otros riesgos sociales van en aumento, porque no hay sistematización, monitoreo ni mucho menos seguimiento.

Dentro de la experiencia local el decisor político era el alcalde y ejercía un liderazgo, articulaba con las gerencias internas como la gerencia de asentamientos humanos, (apoyo de viviendas dignas a casos extremos), gerencia de desarrollo local (con sus programas “Chamba como Cancha”) inserción laboral a familias de adolescentes y a los mismos adolescentes en convenio con el Ministerio de Trabajo. Gerencia de educación, (talleres en la IE), gerencia de deporte (becas integrales a adolescentes en riesgo), gerencia de seguridad ciudadana (patrullaje con la PNP en IE en riesgo), gerencia de protección y familia (articulado por el Ministerio Público y Poder Judicial), gerencia de fiscalización (articulado por con la fiscalía en cabinas de internet, discotecas y otros). El programa empezó en la gerencia de educación, luego pasó a la gerencia de seguridad ciudadana liderado por el Gobierno local. En ese sentido, se necesita de equipos multidisciplinarios para poder abarcar la problemática desde un enfoque integrador (ver figura 2).

**Figura 2.**

Áreas de intervención del programa municipal "QSM", tomado del informe final (2015-2017).



Fuente: Elaboración propia.

En la figura 2, se muestran los riesgos psicosociales que existen dentro de la adolescencia que se han clasificado de la siguiente forma: problemas de salud mental, problemas socioemocional, problemas de adicciones, problemas de violencia y salud sexual. Para lo cual, se definiría a la prevención social como una política pública desde un análisis totalitarista donde convergen los social, filosófico y el bienestar emocional y mental (salud).

La prevención social debe trabajar con salud y seguridad ciudadana, deben interactuar (emocional, mental y sexual), esto comprendería la presencia de psicólogos, obstetras, especialistas en adicciones. En el aspecto social (pobreza, prejuicios, tradiciones, deserción escolar, adolescentes infractores, uso de armas,

etc.) los sociólogos, antropólogos, docentes y los problemas filosófico (Existencial, ética, valores y moral) están dirigidos por filósofos que ejercen la filosofía práctica. Los ministerios de Justicia, la fiscalía y el Poder Judicial liderada por el Estado nacional, donde trabajen articuladamente a través de sus diversos programas transdisciplinariamente, liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con profesionales con pensamiento sistémico holístico, reducirían los riesgos encontrados. Así, se reducirían los problemas de salud, sociales y filosóficos.

La prevención social desde la adolescencia implica el manejo de un pensamiento complejo interdisciplinario porque se permitía dentro del mismo escenario trabajar con diversas disciplinas, y multidisciplinario porque demandó un equipo de profesionales y transdisciplinario porque la problemática traspasó los muros de las instituciones educativas y la problemática se tornó compleja. El estudio del ser humano no respondía a una sola disciplina, en ese contexto la transdisciplinariedad (Nicolescu, 2006) y el pensamiento complejo (Morín, 1984) justificaría que la prevención social se debe analizar desde un contexto comunitario-social y no delictivo, represivo o punitivo.

#### 4. Conclusiones

Nuestro país no tienen una política pública en prevención social. El estudio de la prevención se realiza desde un análisis delictivo, punitivo y represivo al respecto estudios de Ccopa (2017) que investigó desde el campo delictivo; por otro lado, Taboada (2016) en seguridad ciudadana con jóvenes de 20 a 26 años, infractores; y, por último, De la Cruz (2019) desde prevenir el abandono de las familias. Mientras más se trabaje en prevención de la violencia, los feminicidios, la delincuencia, las drogas, etc., más se promoverán los riesgos mencionados.

Nuestra sociedad está involucionando y la corrupción se extiende en la sociedad y sus problemas se sumergen en el abandono moral, ético y axiológico. El sistema neoliberal es visto desde un enfoque pragmático (Peters, 2015). Por otro lado Wildavsky (1987), citado por Zittoun (2016), se refirió que las políticas públicas no es una ciencia y está desprovista de competencias específicas. Sin embargo, la filosofía pragmática de Dewey tuvo más impacto y se vio el problema como un fenómeno.

La política pública de nuestro país responde a una política neoliberal y cada vez estamos lejos de darle soluciones a nuestras problemáticas. Según el Consenso de Washington se convirtió en una especie de ideologización económica para América Latina. Las políticas económicas dejaron de ser simples propuestas y pasaron a ser un instrumento de control político y económico para los países interesados en insertarse y conseguir el sello de aprobación de las economías altamente desarrolladas y de los organismos internacionales (Martínez y Reyes, 2012).

Al analizar nuestro objetivo principal, nos encontramos que la prevención social en adolescentes no cuenta con una política pública porque viene trabajando y abordando la problemática independientemente y no de manera articulada. Mientras no se tenga definido la prevención social, nunca se llegará a una política pública. El problema social es complejo y se requiere de soluciones multidisciplinarias e intersectoriales dirigidos por estrategias y politólogos que desarrollen un pensamiento complejo, holístico y sistémico y no individualista, ni segmentado.

Al analizar las subcategorías encontradas, la importancia de trabajar en violencia desde la prevención social en la adolescencia significa trabajar la violencia desde un enfoque filosófico, y no subdividirla en violencia de género, sexual, psicológica, económica, etc., sino un análisis ontológico de lo que es la violencia en sí, en su expresión y magnitud, ya que proviene de un problema social, más que mental. Mientras sigamos subdividiendo más a la violencia, nos alejamos de erradicarla o controlarla. Por ello, debemos estudiarla desde un sentido semántico ontológico y sociológico. Al analizar la importancia de trabajar en adicciones, debemos tomarla en toda su definición ontológica, y no subdividida como la adicción a las drogas, redes sociales y video juegos. Si se hace un estudio por partes, se corre el riesgo de seguir en aumento. Así, se debe analizar la importancia de trabajar en salud emocional desde la prevención social en la adolescencia, sin considerar que el emocional es un problema mental, sino existencial, de analfabetismo axiológico, lleno de conflictos morales y la pérdida del sentido de vida.

## 5. Referencias bibliográficas

- Alvárez, I. (2009). *Utilitarismo y derechos humanos. La propuesta de John Stuart Mill*. Plaza Valdés
- Argaez, S., Echevarría, R., Evia, N. y Carrillo, C. (2018). Prevención de factores de riesgo en adolescentes: intervención para padres y madres. *Psicología Escolar e Educativa*, 22(2), 259-269 DOI: 10.1590/2175-35392018014279
- Azaola, E. (2014). *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*. Unicef.
- Ccopa, F. (2017). *Factores que conducen a la delincuencia juvenil según policías de la comisaría de Villa el Salvador-2016*. [Tesis de maestría]. Universidad César Vallejo.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 53 (39), 57-74.
- De la Cruz, V. (2019). *Víctimas de abandono familiar en el Programa de Prevención y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que Trabajan (PRODENNAT) cercano de Lima-2018*. [Tesis de grado]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Dingemans, A. (2001). *Una historia económica sin fin. Chile y Argentina en la formación de una economía de mercado, 1973-2001*. Ril editores
- Gallardo, I., Leiva y George (2015). Evaluation of a pilot preventive mental health intervention in Schools: Changes in School Maladjustment and Psychosocial, *Phykhe*, 24(2), 1-13.
- Gobierno Regional Del Callao (2018). *Estudio de escenario de riesgos de la provincial constitucional Del Callao*. Equipo Técnico del Centro Nacional, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – Cenepred
- Gutiérrez, S. (1996). *Discurso político y argumentación*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Klimenko, O., Plaza, D., Bello, C., García, J. y Sánchez, N. (2018). Preventive strategies for addictive behaviors in teenagers, *Psicoespacios* 12(20), 144-172. DOI 10.25057
- Martínez, M. (2007). Conceptualización de la transdisciplinarietà. *Revista Latinoamérica Polis*, 16. ISSN: 0717-6554

Martinez, R. (2013). *Social changes and risk behaviour in adolescents*. <https://www.elsevier.es/es-revista-medicina-universitaria-304-articulo-cambios-sociales-comportamientos-riesgo-adolescentes-X1665579613949948>

Martínez, R. y Reyes, E. (2012). Las transformaciones económicas y políticas. El consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Revista Scielo Política y cultura*, (37). ISSN 0188-7742

Medan, M. (2017). *Prevención social y delito juvenil*. ISBN9789502916767 Morín, E. (1984). *Ciencia con conciencia*. Anthropos

Morín, E. (2003). *El método V: La humanidad de la humanidad. La identidad humana*. Cátedra

Morín, E. (2010). Complejidad restringida, complejidad general. *Revista Estudios*, 8 (93), 81-135.

Municipalidad de Ventanilla (2015-2017). *Informe final del programa municipal "Quiero ser mejor" 2015-2017*. Callao.

Nicolescu, B. (2006). Transdisciplinariedad, pasado, presente y futuro. *Revista Visión Docente con Ciencia*, (31), 14-33.

Organización de las Naciones Unidas (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. ONU

Osorio, F. (2004). *La ciencia social multidisciplinaria*. [Tesis de doctorado]. Universidad de Chile.

Osorio, S. (2012). El pensamiento complejo y la transdisciplinariedad: fenómenos emergentes de una nueva racionalidad. *Rev. Fac. Cien. Econ.*, 20(1), 269-291.

Peters, B (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Edward Elgard Publishing Limited.

Pierre, J. (1997). El modelo francés: Principios, organización y funcionamiento del RMI. *Revista de Servicios Sociales*, 28-36.

Sandoval, R., Vilela, M., y Galvez, J. (2017) Prevention and supports strategies in adolescents with suicide depression and conduct: an urgent need. *Revista Cubana de Medicina General* 33(4). ISSN 0864-2125

Taboada, N. (2016). *Análisis de la política de seguridad ciudadana a partir del estudio de caso del programa jóvenes líderes entre los años 2008 y 2014*. [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Villa, J. y Vlasquez, N. (2013). Vinculación de los enfoques interdisciplinarios: clave de un conocimiento integral. *Interdisciplina* 1,1, 7-13.

Selmini, R. (2008). Prevention: strategies, models and definitions in the european context. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO*, 6, 41-57 ISSN: 1390-3691

Wildavsky, A. (1987). Choosing preferences by constructing institutions: A cultural Theory of preference Formation. *American Political Science Association*, 1(81), 3- 22. DOI: 10.2307/1960776

Zambrano, A., Muñoz, J. y Gonzales, M. (2012). Variables psicosociales del entorno comunitario asociados a procesos de desadaptación social en adolescentes: reflexiones a partir de un estudio de caso. *Universitas Psychologica*, 11(4), 1135 – 1145. ISSN 16579267

Zittoun, P. (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. Palgrave Macmillan.

## Gestión de la universidad pública en el Perú

Felipe Supo Condori<sup>1</sup>  
Isabel Menacho Vargas<sup>2</sup>  
Oscar Chicchón Mendoza<sup>3</sup>

### RESUMEN

El nuevo rol de la universidad y la Ley Universitaria N.º 30220, con exigencias más competitivas y de calidad, están para garantizar la formación académica integral de carácter científico, tecnológico y humanístico de los egresados como producto final a través del manejo de gestión eficaz y eficiente. El desarrollo metodológico es de corte deductivo, y como técnica se utilizó el análisis documental de contenido. Teniendo como población a diez universidades públicas del Perú, dado que a partir de ahí se han formado grupos de análisis para concretar el muestreo sistemático con periodo de análisis situado entre 2004-2007 en su fase inicial y entre 2017-2019 en su fase final. Se comprueba que la función universitaria de la autoridad ejecutiva ha mostrado criterios positivos y detallados en su formación académica, capacitación y experiencia en administración, gerencia y gestión universitaria que, a la vez, ha posibilitado obtener mejores resultados de cumplimiento en la implementación del proceso de planificación, organización, dirección y control.

**Palabras clave:** Liderazgo, gestión administrativa, gestión estratégica y gestión del conocimiento.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5007-9779>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6246-4618>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6215-7028>

## 1. Introducción

La función universitaria pública en el Perú exige que lo veamos desde dos grandes aristas: la presencia del Estado como elemento que fomenta la educación universitaria de calidad y la capacidad y liderazgo de la máxima autoridad universitaria. Estos aspectos constituyen un problema para la gestión del rector en las universidades públicas. Toda vez que es el líder de la institución, debe tener formación académica en administración y gerencia de instituciones educativas públicas para gestionar con eficacia. Es común escuchar que los estudiantes universitarios de las instituciones públicas carecen de formación de calidad. Ello es consecuencia de varios aspectos como la gestión ineficiente de la máxima autoridad universitaria y no actuar con idoneidad y liderazgo en el cargo encomendado y limitar los propósitos propuestos.

A nivel internacional, esta problemática no es ajena. Al respecto Elizondo (2011) expresa que la orientación es reformar las estructuras curriculares para tener una educación y evaluación basada en competencias. Para Elizondo, el currículo y el sistema de evaluación, como instrumento de formación universitaria con calidad, se vuelve cada vez más relevante. Ello es así, en la medida que el rector y demás directivos, tengan la capacidad necesaria para proponer cambios sustantivos en el sistema curricular y tomen decisiones efectivas que lleve a resultados en la calidad de la formación del estudiante universitario en la universidad pública. Por su parte, Hernández *et al.* (2016) señalan que una organización alcanza un nivel de competitividad cuando genera valor a sus clientes, mejorando su productividad, mediante la optimización de sus recursos con el consiguiente aumento de su rentabilidad. Por su parte, León *et al.* (2019), manifestaron que la mejora de los procesos debe estar basada en la satisfacción del cliente, el ordenamiento estratégico y la continua mejora. Por otra parte, Vega y Nieves (2016) afirmaron que los procesos requieren de un control, el cual evalué la calidad de cada una de las etapas de un proceso con la finalidad de mejorarlo y brindar un servicio o producto que complazca los requerimientos de los usuarios en el contexto del estudio de las universidades públicas.

En el contexto del sistema educativo público peruano, esta problemática se observa con mayor énfasis porque el estudiante debe mostrar calidad en su formación profesional, para lo cual debe tener la capacidad de presentar alternativas de solución a las necesidades de los grupos de interés. Es así que, la calidad en la formación universitaria tiene relación con el currículo que, a entender de Valera (2015), el instrumento importante en la formación profesional universitaria es el currículo el mismo que debe tener cualidades

que se desea formar en los estudiantes universitarios, instrumento mediante el cual se precisa el tipo de profesional que se quiere formar, así como debe estar estructurado este deseo en el currículo, permitiendo cumplir el objetivo de orientador en la formación de los profesionales considerando las cualidades propuestas del mencionado currículo.

Son muchos aspectos que fomentan la calidad en la formación universitaria. Dentro de ellos se puede citar a la capacidad de gestión que debe tener el directivo. Este, debe mostrar capacidad de gestión en diferentes áreas: liderazgo, capacidad administrativa, financiera, entre otros. Por ley universitaria, el Gobierno central asigna una partida presupuestal para la ejecución de diversos proyectos en beneficio de la formación universitaria de los estudiantes, pero si los directivos no tienen capacidad de gestión en el gasto muchos de los proyectos, se quedan sin ejecutar, perjudicando la formación universitaria. En nuestro país, la Constitución Política del Perú en su art. 14 reconoce el derecho de la persona a la educación y el rol del Estado como ente que promueve el desarrollo científico y tecnológico del país. Del mismo modo, la actual Ley Universitaria N.º 30220 precisa claramente que las funciones de la universidad peruana es la formación profesional, el estudio, extensión cultural y la proyección social.

Formar profesionales con calidad de acuerdo a las exigencias del mercado que tengan la capacidad de investigar y que su desempeño impacte en la sociedad, se requiere que la administración de las instituciones universitarias representada por el rector actúe con capacidad, visión y liderazgo, que pueda plantear una administración estratégica con objetivos claros y gestione en lo financiero, un presupuesto adecuado a las necesidades de la universidad pública. Ello demanda que el rector y demás directivos tengan capacidad de aplicar dicho presupuesto en los diversos proyectos para el cual fue gestionado. En tal sentido, el accionar eficiente del rector resulta importante para tener una educación que fomente la calidad a partir de contar con una propuesta de currículo de acuerdo a las exigencias de calidad de la sociedad, así como los mejores ambientes de estudio, bibliotecas implementadas y actualizadas, laboratorios con equipamiento moderno que responda a las exigencias de la investigación. Es función del Gobierno otorgar mayor presupuesto al sector educación y, con ello, a la universidad pública; también es cierto que la gestión universitaria tiene una participación relevante en lograr mejores recursos económicos que permita el cumplimiento de los grandes objetivos de la universidad pública y de su calidad formativa.

La responsabilidad de formar estudiantes universitarios altamente competitivos es compartida, por un lado, por la gestión eficiente de la autoridad universitaria pública encabezada en el rector y, por otro, la voluntad del Gobierno para asignar mayores recursos económicos. La situación problemática descrita permite plantear la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la capacidad de gestión de la primera autoridad universitaria en el cumplimiento de la función universitaria pública en el Perú? Así mismo, la interrogante permite establecer el siguiente objetivo de investigación: analizar cómo es la capacidad de gestión de la primera autoridad universitaria en el cumplimiento de la función universitaria pública en el Perú.

Existen pocos estudios en relación a las variables planteadas en este estudio; sin embargo, como antecedentes se tiene a Montenegro (2019), en su estudio sobre el modelo de liderazgo por competencias para la gestión educativa en educación básica regular, mediante un estudio de tipo descriptivo, teniendo por objetivo específico determinar las teorías que sustentan el modelo de liderazgo directivo por competencias. Concluye que el modelo de liderazgo directivo por competencias es innovador, aplicable, está elaborado acorde a las necesidades del contexto y se sustenta en el manual del buen desempeño directivo propuesto por el Minedu, contiene aportes trascendentes para la optimización de la gestión educativa en las instituciones de la provincia de Santa Cruz. Por consiguiente, se interpreta que el directivo y/o rector de las instituciones educativas debe ser altamente competente para gestionar adecuadamente cada una de sus funciones reflejando un buen desempeño directivo.

Núñez y Díaz (2017), en su estudio de tipo aplicada con método descriptivo, se plantea el objetivo de crear y evaluar un perfil por competencias gerenciales para los directivos de las instituciones educativas. Concluye que las competencias directivas de los consejeros varían cuando se modifican las condiciones del entorno socio pedagógico; no obstante, es probable precisar algunas invariantes en el desempeño requerido en el perfil de líder. El gestor educativo debe promover la participación activa de los profesores, padres y tutores e integrantes de la sociedad, enfocar su interés en las carencias que tiene el departamento, buscar seguridad y protección en sus integrantes, desde una relación emocional de primer compromiso entre los individuos hasta un compromiso colectivo.

De lo expresado por Núñez y Díaz (2017), se desprende que gestionar la educación con base en la calidad, es uno de los desafíos que exige la actual sociedad a los actores directos que tienen la responsabilidad de acreditar carreras de acuerdo a los indicadores fijados por Sunedu. En ese sentido, expresan que el directivo o cabeza tutelar que está al frente de una institución debe contar con competencias gerenciales de liderazgo, cuya capacidad es dirigir y gestionar el cambio.

Por su parte, la AACSB (2010) citado por Elizondo (2011), expresan que los directores académicos tienen la responsabilidad de tomar decisiones relacionados con la estructura organizacional de la institución y las personas de apoyo que se necesita en las siguientes áreas: Programas educativos/currículos; orientación centrada en el aprendizaje; liderazgo ejecutivo; tecnologías de la información y educativas; evaluación y credibilidad, y preparación administrativa. Añade que todas estas áreas del conocimiento presentan evolución y, por tanto, un cambio importante según como la institución lo realice, acota que el líder debe estar capacitado para dirigir estos cambios.

El perfil académico del directivo, y con mayor exigencia de la máxima autoridad universitaria, debe tener competencias que el cargo exige y la capacidad de liderazgo. Al respecto, Miranda (2016), en su estudio sobre la gestión directiva, mediante la construcción de una metodología centrado en la construcción epistemológica y ontológica, llegó a varios resultados, dentro de los cuales plantea que la gestión directiva es sobresaliente para quienes lo practican. En la medida en que ayuda a vigilar los horizontes institucionales, monitorear las medidas tomadas, se permite reorientar las estrategias y hacer necesaria la atención a los diferentes ámbitos involucrados en cada uno de los procesos, interpretación y profundización de contextos para liderar la gestión de la entidad.

Gómez (2016) llega a la conclusión de que el desafío de las instituciones en el siglo XXI es crear estructuras que facilite la función administrativa organizativa de intermediación del conocimiento. Precisa que ello será posible en la medida que se apliquen estrategias que permitan el logro de objetivos de educación como de administración. El autor concluye que las estrategias son incorporadas por los responsables de la dirección y organización de los departamentos, académicos, docentes, personal de apoyo e investigadores que cada uno realiza acciones desde una función básica y de trascendencia estructural, que contribuyen al funcionamiento Institucional.

Como bases teóricas, tenemos lo expresado por Martínez (2015) quien destaca que la eficiencia, es un componente de desarrollo estratégico dado la situación de un entorno que cambia constantemente, así como aparecen normas financieras que dan suma importancia a la eficacia y eficiencia, lo cual se traduce en el logro de objetivos estratégicos más grandes que la racionalización de los costos, donde la toma de decisiones del directivo representa la calidad y pertinencia como pilares fundamentales en los esquemas y cambios novedosos. Así, la máxima autoridad universitaria debe presentar capacidad directiva para administrar y dirigir a la institución educativa con capacidad, liderazgo y gestión gerencial. Al respecto, Guillera (2016) expresa las siguientes principales competencias directivas.

**Figura 1.**

*Competencias directivas.*

**Competencias directivas**

Las principales competencias directivas que se consideran imprescindibles para un buen líder son las que se detallan en la siguiente figura 1.2 y son las que se desarrollan en los siguientes capítulos de este libro:



Figura 1.2.- Competencias directivas

Fuente: Guillera (2016).

Según la figura 1, las capacidades que debe reunir un directivo son diversas y todas ellas coadyuvan a una gestión eficiente. En este sentido, según lo señalado por el Ministerio de Educación (2014), las competencias las define el marco del buen desempeño directivo que es más que un saber hacer en cierto contexto, pues comprende responsabilidades, motivación para realizar la actividad con calidad, criterio, manejo conceptual de algunos principios, comprensión de naturaleza moral y las consecuencias sociales de sus decisiones. Tal definición es clara y permite entender el campo de acción, las capacidades que debe tener el directivo en lo procedimental como en lo ético. Ello es aprobado y ratificado mediante R.S.G. N.º 304 -2014 Minedu.

Un aspecto importante a considerar dentro de las competencias directivas es el liderazgo. Para situar a la gestión universitaria en este propósito, señalaremos que un directivo debe ser un líder y actuar con capacidad estratégica para plantear el cambio que se requiere en las instituciones universitarias. En este sentido, Arocha (2017) manifiesta que el líder estratégico toma decisiones relevantes donde los administradores o autoridades máximas de la organización observan muy de cerca el contexto interno y externo con el propósito de encontrar oportunidades del mercado, evaluar las capacidades e identificar las amenazas y desarrollar una visión futurista para prever los cambios que puedan experimentar las instituciones. Así mismo, el liderazgo estratégico es la capacidad que deben tener los directivos para comprender e interpretar las diferentes situaciones complejas por las que atraviesan las organizaciones y su entorno.

Miranda (2016) expresa que, en el mundo actual, el liderazgo surge como uno de los aspectos más significativos de cualquier entidad. o institución requiere y que por tanto exige de sus integrantes que conforman los equipos de dirección. De lo expresado se deduce que es relevante que las universidades se rodeen de ejecutivos, directores, rectores que, se conviertan en elementos determinantes en la conducción de las universidades hacia una formación universitaria de calidad.

Por otra parte, la gestión directiva de las autoridades universitarias se ve influenciado por las políticas educativas propuestas por el Gobierno representativo de un país, en el caso nuestro representado por el Minedu. En materia presupuestal destinado al sector educación, el Gobierno central en los últimos años ha destinado mayores recursos financieros a las universidades públicas. Tal es así que, sobre el presupuesto para la educación universitaria publica aprobado por el periodo 2019, se incrementó en 120 millones tal cual lo certificaron 27 rectores universitarios, Minedu (2019). Además, según el portal transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, la mejora presupuestal se observa en el presupuesto 2018 respecto al 2017.

**Tabla 1.***Presupuesto asignado a las universidades nacionales (en soles).*

Universidad	Presupuesto asignado año 2018	Presupuesto asignado año 2017	Aumento o disminución
<b>Presupuesto Total</b>	<b>4.034.200.659,00</b>	<b>3.533.656.253,00</b>	<b>500.544.406,00</b>
U.N Mayor de San Marcos	485.049.546,00	443.495.815,00	41.553.731,00
U.N Agraria La Molina	113.848.895,00	110.462.388,00	3.386.507,00
U.N Federico Villarreal	192.884.572,00	179.337.433,00	13.547.139,00
U.N De Ingeniería	268.264.380,00	260.577.070,00	7.687.310,00
U.N San Antonio de Abad del Cuzco	203.563.298,00	160.466.939,00	43.096.359,00
U.N De Trujillo	198.332.941,00	154.159.527,00	44.173.414,00
U.N San Agustín	253.070.916,00	220.612.815,00	32.458.101,00
U.N Del Centro	114.987.523,00	101.479.444,00	13.508.079,00
U.N Del Altiplano	168.989.756,00	174.246.094,00	-5.256.338,00
U.N Jorge Basadre Grohmann	80.575.436,00	62.676.431,00	17.899.005,00
Otras universidades	1.954.633.396,00	1.666.142.297,00	288.491.099,00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2019).

A nivel de presupuesto total para el sector de educación universitaria, se observa un incremento de S/500 544 406 equivalentes al 14.2% para la formación universitaria del 2017 al 2018. Cabe indicar que el presupuesto se asigna a cada pliego universitario en base a lo gestionado por cada universidad representado en la persona del rector, para lo cual se considera la capacidad de gasto que los directivos universitarios presentan respecto a la ejecución presupuestal del año anterior. Cabe precisar que el presupuesto cumple diversos objetivos que tienen que ver con la formación de calidad de los estudiantes de las universidades públicas, como por citar algunos: mejorar la infraestructura universitaria, generar proyectos educativos, fomentar la investigación, entre otros. No obstante, contar con mayores recursos, la capacidad de gestión de las autoridades universitarias presenta deficiencias en la ejecución del presupuesto. Esto tiene relación con la segunda arista mencionado líneas arriba: capacidad y liderazgo de la máxima autoridad universitaria.

Se observa que, por el año 2019, la capacidad de gasto que muestra la gestión universitaria fue deficiente, según lo presentado por el portal transparencia del MEF publicado por el diario *Gestión* (2019). Se observa que existen universidades que no han desembolsado un sol en inversión del presupuesto recibido. Entre ellas tenemos a la Universidad Nacional de Ucayali, Universidad Nacional Tecnológica del Cono Sur, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. En contraste a las mencionadas universidades, otras presentan un avance significativo, a la fecha indicada, en inversión superior al 25% como la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas con 50%, Universidad Nacional de Tarma con 45%, Universidad Nacional de Jaen con 44%, Universidad Nacional de Cañete con 34%, entre otras. A nivel Lima, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos registra un avance de 21%, Universidad Nacional La Molina 14%, Universidad Nacional de Ingeniería 11%.

De lo expresado se puede inferir que una de las razones es la falta de capacidad de la gestión universitaria en la aplicación del presupuesto asignado. Ello origina deficiencias en la formación universitaria por falta de mejores ambientes de estudios, mejor equipamiento de laboratorios entre otros aspectos. También, los objetivos de educación establecidos por la administración pública, en algunas circunstancias como crisis económica, puede verse afectado lo que no ayuda a fomentar una formación universitaria de calidad.

Al respecto, Pont (2016) mencionó que la crisis económica ha creado un entorno complejo en la administración pública. A su entender, en estas circunstancias el presupuesto es orientado a la disminución de costos. Por tanto, las partidas presupuestales son reducidas o racionalizadas causando malestar en los diferentes sectores. Así también, Silvestre *et al.* (2016) señalaron que, en Portugal, la calidad de los servicios públicos tiene mucho por mejorar, ya que existen limitaciones en el presupuesto; también existe una deficiente organización de labores en las entidades públicas, y que, en consecuencia, estos no satisfacen las necesidades de sus usuarios.

Desde el punto de vista conceptual, es importante conocer qué es gestión educativa. Al respecto, el Instituto Internacional de planeamiento de la Educación de Buenos Aires (2002) señalan que el término está relacionado con la gobernanza y con los recientes equilibrios e incorporaciones indispensables entre lo técnico y lo político en la educación, solo a través de este reposicionamiento estratégico de la práctica gerencial de las entidades educativas podemos hablar de gestión. Así mismo, en otro párrafo expresa que

la gestión educativa se interpreta como el cúmulo de actividades realizadas por los gestores que dirigen organizaciones amplias. Así mismo, es un entender de integración capaz de relacionar conocimiento y acción, ética y eficacia, política y gestión en procesos que se orientan a una mejoría constante de las prácticas educativas, aprovechando todas las posibilidades existentes y promoviendo innovación constante como parte de un proceso sistemático.

Comprendiendo el significado de gestión educativa, se deduce que, para alcanzar los objetivos institucionales, los directivos y el rector como cabeza tutelar de la gestión universitaria, debe tener las competencias necesarias para que se pueda tomar buenas decisiones. Al respecto, el Gobierno de Aragón (2011) expresa que “el fundamento que sustenta nuestra administración está en las personas, en el empleado público, en su sistema de integración, en su capacidad y en el grado de compromiso personal y profesional con el servicio público y con la gestión” (p. 18). De lo señalado, se entenderá que el servidor público debe tener las competencias necesarias para tomar decisiones acertadas y tener compromiso con su institución y una actuación ética en todo momento. En otro párrafo también expresa que el servidor público debe reconocer y desarrollar el conocimiento, al igual que las capacidades y habilidades que inciden directamente en el logro de los objetivos. Por tanto, el rector de las universidades y demás directivos, como funcionarios públicos, deben contar con las capacidades suficientes para poder hacer una gestión efectiva, con lo cual permite dirigir a las instituciones educativas hacia una formación académica universitaria de calidad.

Un aspecto adicional que resulta relevante en la formación de un directivo sobre todo el rector universitario, es que debe tener una actitud de líder para tomar acción y conducir a la institución que representa por buen camino en el alcance de los objetivos. En relación a ello, López (2013) sitúa al líder como la persona que tiene la responsabilidad de motivar a la gente que trabaja con él para que sigan su visión y alcances los objetivos. Debe tener capacidad para ser creativo y consolidar su posición.

Así mismo, Ortiz (2015) analiza los tipos de liderazgo de Fischman y define al liderazgo como un cúmulo de habilidades directivas que tiene una persona para influir en los demás. En otro párrafo, añade que liderazgo es la capacidad que tiene un individuo que tiene iniciativa, gestiona, congrega, fomenta y motiva en un grupo o equipo. De lo expresado por Fischman, resulta relevante resaltar los conceptos capacidad y gestión ya que, el presente estudio busca que explique la relación directa entre la capacidad que debe tener un rector y la efectividad de su gestión.

Cabe resaltar que son escasas las investigaciones que abordan el tema propuesto en esta investigación. Por ello, como un medio de comparación entre lo que se manifiesta actualmente en los estudios expuestos y los que anteriormente se expresaba, no se puede dejar de mencionar los trabajos realizados por Trottini y Marengo (2005); Royero (2004); Galán (2002) y Martínez (2000). No obstante, en términos de temporalidad, estos resultan muy distantes a los actuales presentados, en la lectura se puede evidenciar que estos estudios tocan de modo general lo que representa la gestión y la función universitaria; dejando de lado la relación entre la capacidad de gestión de la autoridad máxima representada en el rector y la función universitaria, teniendo como aspecto relevante la formación y capacitación académica, en disciplinas como administración, gerencia estratégica.

Considerando que el tema planteado en esta investigación es de mucha importancia, ya que tiene repercusión en la formación académica de toda la juventud estudiantil de nuestro país, se ha planteado la siguiente hipótesis general: la disponibilidad de la capacidad de gestión de la primera autoridad universitaria en la implementación se relaciona con el cumplimiento de la función universitaria en la universidad peruana.

## 2. Metodología

El desarrollo metodológico del presente estudio, ha sido el hipotético-deductivo. Al respecto, Sánchez y Reyes (2015) establecen que este método emplea procedimientos lógicos deductivos, para lo cual parte de supuestos o planteamientos a priori. El nivel aplicado es de carácter descriptivo y explicativo que en opinión de los autores, el descriptivo es el primer nivel de investigación, y el explicativo, el nivel sustantivo, donde el investigador se plantea preguntas acerca de las causas. Se aplican estos niveles dado que representa la realidad de las universidades públicas con respecto al cumplimiento de sus funciones; también analiza y describe las circunstancias que inciden en la gestión vinculada con la actividad de la función académica, el estudio, la proyección social y la extensión universitaria, y posteriormente propone estrategias alternativas de gestión como la gestión eficiente, eficaz y efectiva de los recursos de acuerdo con la función universitaria (como sugerencia).

La población está formada por 28 universidades públicas del país y para la definición de la muestra se seleccionaron por universidades públicas, formando un grupo de análisis para concretar el tamaño de muestra, siendo el muestreo sistemático. La muestra lo constituyen las universidades públicas: UNMSM, UNALM, UNFC, UNI, UNSAAC, UNT, UNSA, UNCP, UNAP y UNJBG.

Como referencia para efectos de análisis, se ha tomado el periodo 2004 – 2007 en su fase inicial y ello se ha contrastado con el periodo 2017 al 2019, observándose que la realidad actual de las universidades nacionales en relación al primer periodo citado, no ha cambiado sustancialmente; es decir, la realidad se mantiene similar. Por lo cual, los datos presentados en esta investigación son valederos. Se ha revisado información teórica e información de cumplimiento de la gestión presupuestal de los últimos años por parte de la autoridad universitaria representada en el rector. También, para efecto del periodo 2004 y 2007 se analizaron los documentos administrativos institucionales y los portales de transparencia informativa al 2019. Las unidades de análisis incluidas son titulares, según especificaciones de universidades públicas (rectores); instrumentos de gestión institucional (desarrollo de un plan estratégico, operativo, ROF, MOF); y procesos de activación planificados (planificación, organización, gestión y control presupuestario).

Como técnicas de control, se ha utilizado: la observación directa, participante, encuestas, entrevistas y cuestionario, documental (referencias aludidas al estudio de carácter primario y secundario). Pulido (2015) menciona que la observación directa es una de las técnicas más importantes utilizada en las ciencias sociales que no separa al investigador con su estudio de campo, pudiéndose aplicar la observación sistemática siempre y cuando los comportamientos y acciones se efectúen en escenarios públicos, cuya participación del investigador al observar en el campo no esté directamente relacionado, los cuales son posteriormente anotados, seleccionados y codificados en un tiempo determinado.

Blasco y Otero (2008) definen que las entrevistas semiestructuradas están previamente establecidos, pero la sucesión y la enunciación pueden variar en función a cada entrevistado. El investigador efectúa una serie de preguntas abiertas, que están propensas a realizar nuevas preguntas que sean de interés para profundizar el tema de estudio. Es importante incidir que cualquiera que se elija para el uso de los instrumentos, es necesario que la información obtenida de los sujetos no sea direccionada, cuidando la libre expresión de los individuos.

Se utilizaron como instrumentos diagnósticos y encuestas dinámicas, así como una guía de entrevista y observación para caracterizar las universidades públicas del país, y como material se empleó el marco presupuestario general de la república; la asignación presupuestaria de universidades; el plan de desarrollo estratégico; MOF; cuadros de datos de personal y la Ley universitaria 30220.

### **3. Resultados y Discusión**

Con respecto al grado de conocimiento y capacidad de implementar en la gestión de la función universitaria para la autoridad ejecutiva (Rector) y a la hipótesis propuesta (a mayor conocimiento e incorporación de la gestión universitaria, la capacidad y el éxito en la gestión de la función universitaria, será mayor), se confirma que en la educación académica, en las universidades públicas, el 56% de los rectores tienen el doctorado académico que representan a UNMSM, UNFV, UNSAAC; UNT y UNSA. Además, se toma en cuenta la educación superior para el rector de la UNI, quien tiene un diploma en gestión de marketing y autoevaluación de educación superior (educación que se relaciona con su formación académica mediante una maestría y doctorado en administración). Se concluye que este alto nivel de conocimiento en los rectores, expresado en su formación académica, capacitación y experiencia, ha hecho posible que la función universitaria satisfaga. Por ende, los resultados vinculados con la función universitaria expuestos en docencia, estudio, proyección social y extensión universitaria, revelan que los rectores de estas universidades mencionadas han logrado mejores resultados de cumplimiento en la gestión de la función universitaria, como se muestra en la tabla dos.

Tabla 2.

Comparación de la capacidad de gestión en la función universitaria.

Nº	Nombre de Uni. Nacional	Función Académico	Función de Investigación	Función de Proyección Social
01	UNMSM	1ro. Implemento de planes académicos 1ro. Selectividad del acceso a la Univ. 1ro. Carga docente: Docente-estudiante matriculado 1ro. Docente como Mtrs. 2do. Docentes como Dr. 1ro. Experiencia en autoevaluación 3ro. Docente como Mtrs. 1ro. Docente como Dr. 3ro. Experiencia en autoevaluación	1ro. Implemento de plan de investigación 1ro. En tasa de titulados 1ro. En producción de texto 1ro. Investigadores con financiamiento del CONCYTEC 1ro. En artículos científicos 1ro. Publicaciones indexadas 1ro. Tesis Post Grado financiado por CONCYTEC 2do. Investigadores con financiamiento del CONCYTEC 3ro. Publicaciones indexadas 2do. Tesis Post Grado financiado por CONCYTEC	Consultoría y asesoría en temas de ciencias sociales
02	UNALM	2do. Carga docente: Docente-estudiante matriculado 2do. Docente como Mtrs.	3ro. En tasa de titulados	Consultoría y asesoría en temas de ciencias agrarias
03	UNFV	2do. Experiencia en autoevaluación	3ro. En producción de textos 3ro. Investigadores con financiamiento del CONCYTEC 2do. En artículos científicos 2do. Publicaciones indexadas 3ro. Tesis Post Grado financiado por CONCYTEC	- Consultoría y asesoría en temas de ingeniería. - Servicios a través de empresas constructoras, concretaras y de combustibles.
04	UNI	2do. Experiencia en autoevaluación	2do. En tasa de titulados	
05	UNSAAC		2do. En producción de textos 3ro. En artículos científicos 4to. publicaciones indexadas	
06	UNT	3ro. Docente como Dr.	4to. Investigadores con financiamiento de CONCYTEC	
07	UNSA	2do. Selectividad del acceso a la Univ. 3ro. Carga docente: Docente-estudiante matriculado	2do. En producción de textos 3ro. En artículos científicos 4to. publicaciones indexadas	
08	UNCP	3ro. Selectividad del acceso a la Univ.		
09	UNAP	4to. Docente como Dr.		
10	UNJBG	2,14		

Nota: Entrevistas, página web, documentos de gestión de universidades y ANR. Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la implementación planificada en forma estratégica, el proceso de la gestión de la función universitaria para la autoridad ejecutiva (rector) y a la hipótesis propuesta (a mayor implementación planificada en forma estratégica el proceso de la gestión universitaria, el manejo y de mayor éxito la gestión de la función universitaria, será mejor), se confirma que el 56% de los rectores tienen este perfil de organizar, planificar, dirigir, en su formación profesional, académica, capacitación y experiencia y que están representadas por las mismas universidades mencionadas anteriormente. En consecuencia, los resultados vinculados con la implementación planificada de la gestión universitaria en el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar, revelan que los rectores de estas mismas universidades han obtenido los mejores resultados, como se muestra en la tabla 3.

**Tabla 3.**

*Comparación de la implementación planificada en forma estratégica el proceso de la gestión de la función universitaria.*

Nº	Univ. Nacional	Planificación	Organización	Dirección Administración	Control
01	UNMSM	- Vigencia de planes Dslo. - Misión a la formación profesional - Misión a la función de investigación - ¿Quiénes somos? 03 funciones	- Vice Recto de Invest. - Act. Estatuto Univ. - TUPA Act. - CAP Act.	- Realiz. Asamb. Univ. (02 veces) - 3ro. Asignac. de RDR al PIA (43%) - <Asignac. Gasto de Capital (07%) - >Asignac. Gasto Corrientes (07%)	- En relación a planificación - (Rest. Plan de Desarrollo) - En relación organización - (Vice R. de Investigación)
02	UNALM	- Vigencia de planes Dslo. - Misión a la formación profesional - Misión a la función de investigación	- Act. Estatuto Univ. - TUPA Act.	- Realiz. Asamb. Univ. (02 veces) - <Asignac. Gasto de Capital (09%) - >Asignac. Gasto Corrientes (91%)	
03	UNFV		- Act. Estatuto Univ.	- 2do. Asignac. de RDR al PIA (44%)	
04	UNI	- Vigencia de planes Dslo.	- 1er. Vice Rectorado - Act. Estatuto Univ. - ROF en reestructuración - TUPA Act.	- 1ro. Asignac. de RDR al PIA (53%) - <Asignac. Gasto de Capital (05%) - >Asignac. Gasto Corrientes (95%)	
05	UNSAAC	- Vigencia de planes Dslo. - Misión a la formación profesional	- ROF en reestructuración - TUPA Act.	- <Asignac. Gastos de Capital (06%) - <Asignac. Gasto Corrientes (94%) - >Asignac. Pptto. F. Prof. (54.6%)	- En relación a planeamiento - (Rest. Plan de Desarrollo)
06	UNT	- Misión a la función de investigación - Misión a Proyecto Social y Ext. Univ. - ¿Quiénes somos? 03 funciones	- Act. Estatuto Univ.		

07	UNSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Misión a la función profesional</li> <li>- Misión a la función de investigación</li> <li>- ¿Quiénes somos? 03 funciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Act. Estatuto Univ.</li> <li>- TUPA Act.</li> <li>- CAP Act.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- &lt;Asignac. Gastos de Capital (05%)</li> <li>- &lt;Asignac. Gasto Corrientes (95%)</li> <li>- &gt;Asignac. Pptto. F. Prof. (83,7%)</li> </ul>	
08	UNCP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigencia de planes Dslló.</li> <li>- Misión a la formación profesional</li> <li>- Misión a la función de investigación</li> <li>- ¿Quiénes somos? 03 funciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Act. Estatuto Univ.</li> <li>- TUPA Act.</li> <li>- CAP Act.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- En relación a planeamiento</li> </ul>
09	UNAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Misión a la formación profesional</li> <li>- Misión a la función de investigación</li> <li>- ¿Quiénes somos? 03 funciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TUPA Act.</li> <li>- CAP Act.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- &gt;Asignac. Pptto. F. Prof. (55,9%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En relación a organización</li> <li>- (Vice R. de Investigación falta aprobac. Estatuto)</li> </ul>
10	UNJBG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Misión a la formación profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Act. Estatuto Univ.</li> </ul>		

Nota: Entrevistas, documentos de gestión universitaria y la Sunedu. Fuente: Elaboración propia.

## 4. Conclusiones

Con respecto al grado de conocimiento y capacidad de implementar en la gestión de la función universitaria para la autoridad ejecutiva (rector), muestran que el alto conocimiento de los rectores, expresado en su formación académica de doctorado, formación y experiencia de administración, gerencia y gestión universitaria le han facultado que la función universitaria se cumpla satisfactoriamente.

Los resultados vinculados con la función universitaria expuestos en la docencia, estudio, proyección social y extensión universitaria se detallan como resultados demostrando que cada rector de las universidades (UNMSM, UNI, UNFV, UNSAAC, UNT y UNSA) han logrado mejores resultados de cumplimiento en la gestión de la función universitaria.

En términos de implementación estratégica, el proceso de gestión de la función universitaria para la autoridad ejecutiva (rector) muestra un alto grado de conocimiento, detallados en su formación académica de doctorado, capacitación y experiencia en administración, gerencia y gestión universitaria. Ello ha posibilitado tener mejores resultados de cumplimiento en la implementación planificada en el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar, que aporten en la mejora de gestión de la función universitaria.

En términos de gestión financiera se observa cierta lentitud en la ejecución presupuestal lo cual retrasa el cumplimiento de los objetivos de formación profesional con calidad, en los estudiantes universitarios públicos. Ello supone ausencia de capacidad en gestión financiera que los directivos universitarios deben tener, a efecto de coadyuvar con la toma de decisiones eficiente en materia de dirigir recursos para implementar proyectos de investigación, proyección social laboratorios, entre otros.

## 5. Recomendaciones

A efecto de tomar decisiones acertadas en torno a la calidad en la formación universitaria de los estudiantes públicos, los directivos y con mayor énfasis en el rector, se debe exigir que quienes dirijan una entidad universitaria, deben contar con las competencias necesarias en materia de dirección, organización institucional.

Para asegurar la dirección eficiente de las entidades universitarias se recomienda a las altas autoridades que evalúan la contratación de directivos y la máxima autoridad universitaria (rector), cuente con los grados de maestría y doctorado en áreas vinculados con la administración, gestión pública y gerencial como condición para dirigir una institución universitaria formación empoderamiento para los rectores para el cumplimiento de la gestión universitaria.

Asimismo, se debe exigir a la autoridad máxima (rector) la implementación de políticas de gestión por resultados, dando énfasis a los indicadores de investigación. Además, debe plantearse un mayor presupuesto con políticas de fortalecimiento para el progreso de las universidades públicas que permitan enfrentar los retos contemporáneos. Por tanto, es necesario priorizar una formación continua de las habilidades directivas y afines para los rectores y demás funcionarios responsables de la gestión universitaria.

## 6. Referencias bibliográficas

Arocha J (2017), *Liderazgo estratégico más allá de los hábitos efectivos*. Maracaibo Venezuela. [https://www.researchgate.net/publication/317290622\\_liderazgo\\_estrategico\\_mas\\_alla\\_de\\_los\\_habitos\\_efectivos](https://www.researchgate.net/publication/317290622_liderazgo_estrategico_mas_alla_de_los_habitos_efectivos)

Association to Advance Collegiate Schools of Business (2010). *The Academic Dean - Typical Characteristics of Academic Deans, Career Path to the Academic Deanship*. USA: State UNiverstiy, Education Encyclopedia. <http://education.stateuniversity.com/pages/1722/Academic-Dean.html>

Blasco, T. y Otero, L. (2008). Técnicas conversacionales para la recogida de datos en investigación cualitativa: La entrevista (I). *Nure Investigación*, 33. [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=t%C3%A9cnicas+de+entrevista+semiestructurada&oq=t%C3%A9cnicas+de+entrevista+se](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=t%C3%A9cnicas+de+entrevista+semiestructurada&oq=t%C3%A9cnicas+de+entrevista+se)

Diario Gestión. (2019). *Una oportunidad para mejorar la calidad del gasto público*. <https://gestion.pe/blog/te-lo-cuento-facil/2019/08/una-oportunidad-para-mejorar-la-calidad-del-gasto-publico.html/?ref=gesr>

Elizondo L. (2011). Competencias que debetener un director académico universitario para la educación superior basada en competencias. *Revista de Investigación Educativa*, 29 (1). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=283322813012>

Galán, L. (2002). *Gestión universitaria en el marco europeo*. Universidad Autónoma de Madrid.

Guillera, Ll. (2016), *Competencias directivas*. DesignKnowledge&Future.. <https://esdi.es/wp-content/uploads/2018/04/Competencias-Directivas2.pdf>

Gobierno de Aragón. (2011). *Gestión por Competencias en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Aragón.

Gómez, L. (2016). *La gestión educativa para la universidad pública y privada en México: una comparación competitiva*. [https://www.google.com/search?q=sobre+la+gestion+de+las+universidades+publicas&rlz=1C1CHBD\\_e\\_sPE893PE893&oq=sobre+la+gestion+de+las+universidade+s+&aqs=chrome.2.69i57j33l2.20608j1j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=sobre+la+gestion+de+las+universidades+publicas&rlz=1C1CHBD_e_sPE893PE893&oq=sobre+la+gestion+de+las+universidade+s+&aqs=chrome.2.69i57j33l2.20608j1j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Hernández, H., Martínez, D. y Cardona, D. (2016). Enfoque basado en procesos como estrategia de dirección para las empresas de transformación. *Saber, Ciencia Y Libertad*, 11(1), 141-150. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2016v11n1.499>

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. (2000). *Gestión educativa estratégica*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

López, E. (2013), *Liderazgo en las organizaciones* [https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110463/TFG\\_elopezmartinez.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110463/TFG_elopezmartinez.pdf)

León, A., Rivera, D., Hernández-Nariño, A., y Rodríguez, R. C. (2019). Procedimiento para la gestión por procesos: Métodos y herramientas de apoyo. *Ingeniare: Revista Chilena De Ingeniería*, 27(2), 328-342. <https://search.proquest.com/docview/2283390578?accountid=37408>

Martínez, D. (2015), *Productividad y Eficiencia en las Universidades Públicas: El caso de la Universidad Nacional de Matanza*. <http://www.redmarka.net/>

Ministerio de Economía y Finanzas (2019) *Transparencia económica*. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100143&lang=es-ES&view=category&id=661](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100143&lang=es-ES&view=category&id=661)

Ministerio de Educación (2014), *Marco del buen desempeño directivo*. Minedu.

Ministerio de Educación (2019), *Oficina de prensa febrero 2019*. Minedu. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/25110-minedu-destina-s-120-millones-para-27-universidades-publicas>

Miranda, S. (2016). La gestión directiva: un concepto construido desde las comprensiones de los directivos docentes de las escuelas públicas bogotanas. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 7 (13), 562-589. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=498155462028>

Montenegro, M. (2019). *Modelo de liderazgo directivo por competencias para la gestión educativa en educación básica regular en la provincia de Santa Cruz-Cajamarca- 2019*. [Tesis de grado, Universidad César Vallejo]. Repositorio. <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/UCV/30811/statistics>

Núñez, N y Díaz, D. (2017) Perfil por competencias gerenciales en directivos de instituciones educativas. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 43(2), 237-252. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-07052017000200013](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052017000200013)

Ortiz, R. (2015). *Tipos de liderazgo*. [https://www.academia.edu/19735784/tipos\\_de\\_liderazgo\\_seg%C3%9An\\_david\\_fischman\\_an%C3%81lisis\\_y\\_opini%C3%93n](https://www.academia.edu/19735784/tipos_de_liderazgo_seg%C3%9An_david_fischman_an%C3%81lisis_y_opini%C3%93n)

Pulido, M. (2015). Ceremonial y protocolo: métodos y técnicas de investigación científica. *Opción*, 31 (1), 1137 – 1156. <https://idus.us.es/handle/11441/96370>

Pont, J. (2016). *La innovación en la gestión pública*. ISBN: 978-84-9097-256-4

Sánchez, H. & Reyes, C. (2015). *Metodología y diseños en la investigación científica*. Editorial Bussines Suport

Silvestre, H., Catarino, J. & Araújo, J. (2016). *Evidence of co-production in public service provision: the case of the administrative arbitration centre in Portugal*. [Evidencia de coproducción en la prestación de servicios públicos: el caso del centro de arbitraje administrativo en Portuga]. *Revista de Administração (São Paulo)*, 51(4), 355-365.

Royero, I. (2004). Gestión de sistemas de investigación universitaria en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 33(1), 1-19.

Trottini, A. y Marengo, H. (2005) ¿Cuál es la función de la Educación Superior en la sociedad actual? Retos y desafíos de la trama universitaria argentina. *Revista de Cicso*. <https://docplayer.es/397089-Cual-es-la-funcion-de-la-educacion-superior-en-la-sociedad-actual-retos-y-desafios-de-la-trama-universitaria-argentina.html>

Valera, R. (2009). The process of formation of professional of higher education based on competence: the challenge of the quality in search of a better integration of graduates. *Civilizar* 10 (18), 117-134. <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v10n18/v10n18a12.pdf>

Vega, L. y Nieves, A (2016). Procedimiento para la gestión de la Supervisión y Monitoreo del control interno. *Ciencias Holguin*, 22(1). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1815/181543577>.

## La gestión pública en salud y la investigación universitaria en posgrado. Reflexiones basadas en evidencia de una universidad privada

Jacinto Joaquín Vértiz Osores<sup>1</sup>  
Mónica Elisa Meneses La Riva<sup>2</sup>  
Obert Marín Sánchez<sup>3</sup>

### RESUMEN

El objetivo fue revisar las principales temáticas ligadas con la gestión pública en salud que se han abordado como tesis en el nivel de posgrado de una universidad privada, visualizando los aspectos priorizados con la finalidad de reflexionar sobre lo que aún falta desarrollar y debería ser impulsado. Se tuvo un enfoque mixto. Se trabajó con la base de datos del repositorio de maestrías en salud. Se hizo un filtro de 1832 trabajos de tesis mediante una revisión sistemática usando operadores booleanos. En los resultados, se lograron seleccionar 347 trabajos, agrupándolos en siete categorías. De estos un 83.6% tuvieron fines de diagnóstico y 16.4% se enfocaron en propuestas de diseño y modelos de gestión. Se concluye que se encontraron buenos diagnósticos que deberían ser empleados como insumo para la formulación de propuestas de gestión, siendo necesario el engranaje de la continuidad de éstos en el desarrollo de las asignaturas de investigación. En las tesis con propuestas de diseño y modelamiento, se necesita sistematizarlas y validar con la finalidad de generar valor que se traduzca en un aporte a la gestión en los entornos reales del sector salud en el país.

**Palabras clave:** Gestión pública en salud, investigación universitaria, posgrado.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2774-1207>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6885-9207>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2912-1191>

## 1. Introducción

Como sucede en muchos de los países de latinoamericanos, en el Perú, la democracia, en todo el contexto de su significado, queda relegada a un sistema fragmentado que pretende llegar a cada ciudadano en un utópico bienestar de justicia y equidad. Así, las políticas que señalan las directrices para educación y salud se encuentran con una disimilitud de condiciones sociales, ligado en muchos casos a lo accidentado de la geografía del territorio nacional y multiplicidad de enfoques culturales que agudizan las brechas de desigualdad y descontento social (Schweiger & Álvarez, 2007).

Al respecto, en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019) se hizo un interesante análisis sobre el reto de la igualdad en el Perú, destacando el punto álgido de la comprensión del bienestar y su vigencia entre los ciudadanos y, a pesar que el análisis fue eminentemente cualitativo, pudieron hacer una identificación del 'hilo conductor que marca el nexo común de todos los actores sociales, incluyéndose a los que toman decisiones de políticas para que se impulse colectivamente el desarrollo de una población. De esa manera, la inversión pública que permita repotenciar al capital humano se constituyó en ese 'hilo común', sin embargo, señalaron también que no bastaba con la estructuración del gasto público, sino que era imprescindible la generación de mecanismos autosuficientes para generar la sostenibilidad y verdadera democratización de las políticas sociales implementadas. Con esa aseveración, teóricamente quedaría clarificado el camino para el desarrollo humano, tal como lo concibieron Max-Neef *et al.* (1986); sin embargo, en esta ruta, el proceso hacia el logro de ese ideal se hace complicado debido no solamente a la velocidad con la que se implementan las estrategias favorables, sino, adicionalmente, a la complejidad del actuar humano y su diversidad de pensamiento individual y colectivo (Gutiérrez, 2019; Javaloy *et al.*, 2007), lo que marca la disimilitud de la efectividad de las reformas en los países de la región (Infante *et al.*, 2000)

Son estas complicaciones y complejidades las que crean las condiciones propicias para la incursión de la investigación científica, la misma que permite generar, consecutiva y simultáneamente, un universo de soluciones a una multidiversidad problemática, con la finalidad de favorecer y fundamentar la mejora en la calidad de vida de las personas y su entorno (Gonzalo, 2018). Esto revela la importancia social que desempeña la investigación y, por lo tanto, su función de soporte en la dilucidación de los procesos que conducen al desarrollo integral de la ciudadanía (Gutiérrez, 2019; Gonzalo, 2018; Molina, 2006), el mismo que involucra también a la gestión ejecutada por los decisores de las políticas públicas. De ese modo, los esfuerzos realizados por los académicos desprenden una serie enorme de

investigaciones sociales, que bajo enfoques cualitativos, cuantitativos o mixtos han ido diagnosticando escenarios, esclareciendo procesos de gestión, proponiendo modos de gerenciamiento y administración y, probando la efectividad de esas propuestas, para validar nuevas rutas que permitan la innovación de la gestión pública en la perspectiva del bienestar y el ideal del desarrollo humano.

En el sector salud, la investigación en la gestión y la evaluación de los sistemas y políticas de salud se hacen imprescindibles, no sólo con la finalidad de dilucidar aspectos académicos, sino para proveer de mayores elementos de juicio a los decisores que deben implementar y ejecutar políticas y estrategias encaminadas a la solución de problemas de la salud de la población (Molina, 2006) y, aspectos vinculados con las necesidades de los mismos trabajadores de ese sector. Así, con el propósito de ir clarificando conceptualizaciones, el conjunto integrador de la compleja problemática de salud es dependido desde los modelos de los sistemas de salud instaurados en una sociedad que representaría “la respuesta social organizada” (Soberon & Valdes-Olmedo, 1995), la misma que articularía los aspectos que se coligen con la problemática social y con los modelos de política vigente desde el sistema gubernamental (Cassiani *et al.*, 2015). De esa manera, lo que se dilucida dentro de estos sistemas de salud son, al mismo tiempo, insumos de su propia dinamicidad que lo retroalimenta y permite su evolutiva mejora continua.

Como aproximación temática se tienen reportes en donde se proponen mejoras interesantes en la gestión de la calidad (Bartolomé *et al.*, 2019; Giménez *et al.*, 2017; Olmedo *et al.*, 2015; Taylor *et al.*, 2014; Abuosi & Atinga, 2013; Caballero *et al.*, 2010), que incluso van hasta la formación profesional para garantizar un desempeño integral del personal directivo y asistencial (Saturno-Hernández *et al.*, 2015). Asimismo, se encontraron propuestas en donde se dan pautas para el éxito de transferencia de resultados de investigaciones en salud hacia las entidades encargadas de administrar los servicios hacia la comunidad (Macías-Chapula, 2012) y otros donde se proveen modelos participativos para la mayor efectividad de la calidad de los servicios de salud (Nigenda- López *et al.*, 2013), con participación de las escuelas de posgrado de las universidades (Quispe-Juli *et al.*, 2019; Medina, 2018; Perdomo *et al.*, 2017) en base a las tendencias de gestión de las entidades de salud previstas desde inicio del siglo XXI (Yagui *et al.*, 2010; Caballero *et al.*, 2010; Martín, 2003; Infante *et al.*, 2000). Es rescatable también la advertencia de algunos investigadores que precisan la necesidad de construir una agenda nacional de investigación en el recurso humano para el sector salud

(Curisinche *et al.*, 2011) y que, sin embargo, pocos decisores tomaron en cuenta a pesar de la determinación del probable colapso del modelo del sistema de salud imperante en Latinoamérica y, por supuesto, en el Perú (Atun *et al.*, 2015; Jaime, 2016; Hernández-Quevedo *et al.*, 2016; Repullo & Freire, 2016).

Desde esta perspectiva, las investigaciones orientadas hacia la gestión pública en salud se tornan interesantes en tres aspectos elementales. Primero: permite conocer la multi variedad de contextos socioculturales donde se implementan y ejecutan las políticas de salud; segundo: aproxima los escenarios que servirían como modelos para replicar experiencias exitosas y, tercero: permite realizar la retroalimentación en base a la medición de la efectividad del impacto generado post aplicación de las políticas de salud en una población. De ese modo, se tendría suficiente información para generar, sobre la marcha, modificaciones sustantivas en esta gestión que ha venido a menos en los últimos 20 años.

Esto no niega que muy probablemente se tengan avances significativos de la inversión en infraestructura y equipamiento dentro de este sector y, hasta interesantes mejoras en la 'calidad y calidez' de la atención de los usuarios externos (Velásquez, 2015); sin embargo, se evidencia poca mejora en la gestión propiamente dicha, desagregada en las variables institucionales, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos del milenio (OMS, 2005) y, sobre todo, en la gestión del talento humano que se constituye en el parte medular de este sistema.

Por esta razón, este estudio aborda esta temática, teniendo a la investigación científica como un soporte fundamental en la clarificación de estos procesos, la misma que es liderada por las instituciones universitarias que, de manera concomitante tanto el nivel de pregrado como el de posgrado, recopilan, sistematizan y publican información, aunque mucha de ésta es subutilizada por los gestores y decisores de políticas, relegándose su mayor importancia al ámbito académico. En ese sentido, este trabajo de investigación pretende revisar los temas principales ligados con la gestión pública en salud que se han abordado como tesis en el nivel de posgrado y, con ello, visualizar los aspectos priorizados con la finalidad de reflexionar sobre lo que aún falta desarrollar y debería ser impulsado por las escuelas que ofertan la mención vinculada con algún posgrado en salud, partiendo de la concepción de gestión pública como un conjunto de disciplinas desprendidas de la teoría administrativa para la creación y mantenimiento de un medio laboral ('*management*' definido por Koontz & Weihrich, 1990), estrategias para conseguir que las cosas se hagan a través de las personas (Lock, 1988) y hasta motivar, mediante la coordinación, a los colaboradores de una entidad para el logro de objetivos comunes (Meyer *et al.*, 1992) enmarcados en un entorno estatal o público (Ortún, 1995).

## 2. Metodología

Fue una investigación de enfoque mixto, básica, descriptiva. Se tuvo como escenario de estudio a la base de datos del repositorio de maestrías en salud de una escuela de posgrado de una universidad privada. En total se hizo un filtro de 1832 trabajos de tesis. Se realizó una revisión sistemática. Los trabajos elegidos estuvieron actualizadas a fines de mayo del 2020. El criterio de filtro para la identificación y posterior selección se hizo usando métodos de búsqueda con operadores booleanos lógicos "OR" y "AND" (Scells & Zuccon, 2018; Kruse *et al.*, 2017; McGowan *et al.*, 2016), acorde con el siguiente *Select*: [**Búsqueda 1**: ("gestión administrativa" OR "gestión por procesos" OR "gestión de personal" OR "gestión de la calidad" OR "gestión del talento humano" OR "gestión de recursos humano" OR "gestión de procesos" OR "gestión de la salud" OR "gestión de compras")] OR [**Búsqueda 2**: ("propuesta de gestión administrativa" OR "propuesta de gestión por procesos" OR "propuesta de gestión de personal" OR "propuesta de gestión de la calidad" OR "propuesta de gestión del talento humano" OR "propuesta de gestión de recursos humano" OR "propuesta de gestión de procesos" OR "propuesta de gestión de la salud" OR "propuesta de gestión de compras")] AND [**Búsqueda 3**: ("modelo de gestión administrativa" OR "modelo de gestión en salud" OR "modelo de gestión de la calidad" OR "modelo de gestión de recursos humanos" OR "modelo de gestión del talento humano" OR "modelo de gestión del capital humano" OR "modelo sostenible de gestión en salud" OR "modelo de gestión por procesos")].

En el proceso de selección se consideraron los trabajos en el cual se proponía un diagnóstico y/o propuesta de gestión acorde con los filtros. No se tomaron en cuenta las tesis que hicieron temáticas relacionadas con la gestión de los procesos de atención en salud enfocadas en usuarios externos ni diagnóstico y/o mejoramiento de procesos orientados a ese mismo fin. El análisis de los datos se realizó mediante estadísticas descriptivas, luego se hicieron conglomerados por afinidad temática. Se distinguieron dos grupos: Tesis de diagnóstico y Tesis interventoras. En estas últimas confluyeron las propuestas de mejora, modelamiento e innovación de los sistemas de gestión vigentes en el sistema de salud peruano. El análisis final fue cualitativo, aplicando la técnica de reflexión crítica de los contenidos de los trabajos en función a lo requerido para un mejor desarrollo a escala humana.

### 3. Resultados

#### Identificación y selección de trabajos de tesis

Como se indicó, el total de trabajos subidos en el repositorio fue de 1832, de las cuales, producto de la primera búsqueda se obtuvieron 717 (39.138%), de la segunda se tuvieron seis (0.328%) y de la tercera se obtuvo 72 (3.930%). En el proceso de selección solamente se contabilizaron una vez a los trabajos que tuvieron duplicidad de aparición post búsqueda. Durante esta fase se identificaron seis grandes grupos: gestión del talento humano; gestión de la salud, gestión por procesos, gestión de la calidad, gestión administrativa y gestión organizacional. Esta selección se basó en lo vertido por los tratadistas de la gestión y teoría de la administración (Chiavenato, 2006; Stoner *et al.*, 1996).

#### Temáticas relacionadas con los trabajos seleccionados

En el grupo de gestión del talento humano se agruparon temáticas similares como 'gestión de recursos humanos', 'gestión del capital humano', 'gestión del conocimiento humano', 'gestión del desempeño laboral', 'gestión del rendimiento', 'gestión de la productividad humana'. Es necesario señalar que como un componente especial se desprendió a 'competencias' del grupo gestión del talento humano debido a la diversidad de propuestas específicas que se identificó, entre las cuales destacaron 'desarrollo de competencias gerenciales', 'competencias de direccionamiento estratégico', 'capacidades gerenciales', entre otras más. Por otra parte, en el grupo de gestión de la salud, se acopiaron temas relacionadas a la implementación y evaluación de la efectividad e impactos de medidas que velaban por la salud del personal de las entidades, incluyendo trabajos en donde dieron a conocer la cultura de automedicación incluso en los mismos trabajadores de salud, riesgos laborales, bioseguridad, buenas prácticas de nutrición y calidad de vida, cultura de seguridad de los empleados y gestión de los programas de salud enfocados en el personal asistencial de salud.

Para el caso del grupo gestión por procesos, se seleccionaron temáticas vinculadas con la eficacia y efectividad de la gestión de procedimientos y protocolos de aplicación asistencial y, sobre todo, la administrativa que significa el soporte de las actividades asistenciales provistas por las entidades de salud, como compras de insumos, materiales, reactivos, equipos, entre otros más. Asimismo, se agruparon temas ligados a la gestión del tiempo y tramitación, así como también la gestión de las asistencias técnicas para la entidad. En el grupo

de gestión de la calidad se reunieron las tesis vinculadas con el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales de la calidad en salud, teniendo como punto referencial el rol social como misión directriz principal. Así, los temas priorizados fueron efectividad en el cumplimiento de las metas institucionales, oportunidad de mejora de los planes de calidad total, medidas que provean seguridad de la provisión del servicio de salud, eficiencia y equidad en la atención del paciente sin menoscabo de la calidad de vida del trabajador que provee el servicio. Debe precisarse aquí que no se tomaron en cuenta los documentos que tomaron como tema principal la medición de la calidad de atención y la satisfacción del servicio que fueron evaluados desde la perspectiva de los usuarios externos o pacientes.

Para el conglomerado gestión administrativa se agruparon tesis que contuvieron temas relacionados con la estructuración orgánica del gerenciamiento de las entidades de salud, efectividad de los instrumentos de gestión en los procedimientos de la administración, efectividad en la capacidad de gasto e inversión en los requerimientos de las entidades de salud, sostenibilidad y mejoramiento de las acciones de planificación, dirección, monitoreo y control de las actividades y variabilidad en la inversión dentro de las asignaciones presupuestales para atender programas de salud (tuberculosis, anemia, VIH, crecimiento y desarrollo del niño, etc.). Finalmente, para el grupo gestión organizacional, se seleccionaron temáticas relacionadas con gestión de la comunicación institucional, toma de decisiones en el direccionamiento institucional, empleo de tecnologías en el mejoramiento de las actividades organizacionales, acciones para mejorar la cultura organizacional, políticas y misión institucional. Debe indicarse que no se tomaron en cuenta trabajos que contuvieron temas de compromiso organizacional o laboral e identificación/identidad institucional en investigaciones con diseños correlacionales.

### **Clasificación acorde con la finalidad de las investigaciones**

Con estas precisiones, los resultados obtenidos se separaron en trabajos con finalidad de diagnosticar los estados situacionales, en donde se involucraron pesquisas de índole descriptivo, ex post facto, correlacionales causales y comparativos y, trabajos interventores con fines explicativos y prospectivos, aglutinando también a aquellos en donde se proponían modelos de gestión basado en evidencia teórica y en experiencias exitosas tanto a nivel nacional como internacional. Así, en total se lograron seleccionar 347 tesis, significando el 18.94% de las 1832 que contenía el repositorio. Observándose que hubo igualdad en la

cantidad de las agrupadas en gestión del talento humano y gestión de la calidad, con un total de 85 tesis (24.5%) de las 347 para cada grupo. La siguiente frecuencia dominante se vio en el grupo Gestión de procesos con un 16.1% (56 de 347). Hubo cercanos resultados en los grupos gestión administrativa y gestión organizacional en donde se observaron 41 (11.8%) y 39 (11.2%), respectivamente. Mientras que para el caso del grupo gestión de la salud hubieron solamente 26 (7.5%) y en competencias, 15 (4.3%) siendo el menor de todos. Por otro lado, fue interesante anotar que, de los 347 trabajos el 83.6% (290 trabajos) se clasificaron como tesis con finalidad diagnóstica y el 16.4% (57), como tesis con finalidad interventora.

**Tabla 1.**

*Resultados de la selección de trabajos académicos con criterio de aporte a la gestión pública en salud.*

Criterio	Diagnostico		Interventores		Total	
	n	%	n	%	n	%
Gestión de talento humano	73	25.2	12	21.1	85	24.5
Competencias	12	4.1	3	5.3	15	4.3
Gestión de la salud	22	7.6	4	7.0	26	7.5
Gestión por procesos	44	15.2	12	21.1	56	16.1
Gestión de la calidad	71	24.5	14	24.6	85	24.5
Gestión administrativa	33	11.4	8	14.0	41	11.8
Gestión Organizacional	35	12.1	4	7.0	39	11.2
TOTAL	290	$\frac{100.0}{83.6}$	57	$\frac{100.0}{16.4}$	347	100.0

Fuente: Elaboración propia.

Lo interesante de este resultado es que, de las 57 tesis con finalidad interventora, la tendencia se ubicó en los grupos de gestión de la calidad (24.6%); gestión del talento humano y gestión por procesos con 21.1% para ambos, respectivamente. Lo que determina, hasta cierto punto, un comienzo interesante de fortalezas, las mismas que tienen la potencialidad de ser impulsadas con mayor fuerza. Por

otra parte, es importante también advertir la gran deficiencia que se tiene en trabajos orientados con intervención en las competencias del personal directivo de las entidades prestadoras de salud, en donde solamente hubo 3 trabajos (5.3% de 57). Al respecto, es necesario acotar que, debido a la gran importancia que la mayoría de teóricos le otorgan a este aspecto (Alfaro, 2012; Castillo, 2012; Alles, 2008; Chiavenato, 2006, 2009; Stoner *et al.* 1996) es que se tomó como punto desprendido del grupo gestión del humano.

### **Reflexiones sobre la aplicación práctica de las temáticas**

En el análisis temático de los documentos seleccionados, en las tesis con una orientación de diagnóstico debe indicarse que el nivel de criticidad y descripción de la realidad observada es de buena calidad, proporcionando, incluso, detalles documentarios que respaldan las afirmaciones. Esto brinda un detalle muy cercano a lo verdadera situación en este sector, por lo que, si se tienen un buen diagnóstico, es de esperarse que la proyección de las soluciones tendría mayor probabilidad de ejecutarse; no obstante, para que esto ocurra debería articularse a los decisores en el marco de un modelo participativo (Caballero *et al.*, 2010; Hernández-Quevedo *et al.*, 2016; Nigenda-López *et al.*, 2013) para la optimización de la gestión.

Sin embargo, las condiciones reales no se ajustan a este modo de solucionar los problemas, debido a las formas tradiciones de funcionamiento y organización del Estado peruano, el mismo que ha creado islas de 'modernización' en cada uno de sus sectores, sobre todo en aquellos relacionados con la provisión de servicios y derechos de los ciudadanos (López, 2012), en donde los decisores se preocupan más por cuidar sus puestos y cargos además de seguir promoviendo la burocratización de los procedimientos de la gestión pública en el sector salud, manteniendo el *statu quo* acorde con la política del Gobierno de turno, en lugar del impulso de una agenda país que democratice los niveles de decisión en dirección a la mejora del desarrollo humano y bienestar social. Probablemente esta sea la explicación por la cual los autores(as) de estas estupendas tesis no tengan oportunidad de ver el cambio que preveían generar en sus escenarios de análisis cuando iniciaron, entusiasmadamente, la etapa de formulación de su proyecto de investigación.

Por su parte, en los trabajos con orientación interventora debe precisarse que, si bien se tiene buenas iniciativas de innovación y apuesta al cambio, en la mayoría se advirtieron dos problemas. El primero está vinculado con diagnósticos incompletos o levantamiento de línea de base con imprecisiones,

debido a que, en estas tesis, la base de la propuesta estuvo cimentada solo en la problemática percibida, con escaso nivel de desagregación de los componentes del problema; sin embargo, constituyen *per se*, buenos modelos de aproximación que requerirían de afinamiento en base a un mejor análisis del problema. Empero, debe precisarse también que, probablemente esta fase de análisis del problema no se pueda realizar debido a los ajustados tiempos que el estudiante de posgrado tenga para elaborar su informe de tesis.

El segundo problema identificado fue que, en muchos de estos trabajos, se optó por estrategias educativas, apostando por la capacitación del personal como medio para el cambio y mejoramiento de los proceso de gestión; sin embargo, en algunos casos revisados se observó que, en las recomendaciones dejaron traslucir el decreciente nivel de participación de los trabajadores a medida que se iba suministrando las capacitaciones al personal, indicando también poca o nula participación del personal directivo de las entidades. Por otra parte, en las tesis que tuvieron como meta diseñar propuestas de mejora de la gestión de procesos, el empleo de herramientas de gestión fue una constante. Empero, debe indicarse también que muchas de estas fueron adaptadas para la gestión en salud, ya que originalmente fueron creadas para otros sectores productivos. Lo interesante es que en estas tesis se muestra la versatilidad de estas herramientas, proporcionando importantes elementos racionales para su aplicación y evaluación de efectividad en la realidad de la gestión pública nacional. No obstante, este último proceso no se evidencia en ninguna tesis consultada, muy probablemente por las razones indicadas en el párrafo anterior y ampliamente descrita por más de un investigador en este rubro.

Finalmente, es necesario indicar que en algunas de las tesis observadas se propusieron metodologías estandarizadas para la mejora de la gestión; sin embargo, en algunos de las tesis con orientación de diagnóstico fueron duramente cuestionadas evidenciando inconsistencias en distintos escenarios de la realidad sociocultural peruana. Ante esto queda señalar que muy probablemente no se está retroalimentando bien a los estudiantes con el estado de avance temático dentro del mismo contexto académico.

## 4. Discusión y Conclusiones

El primer cuestionamiento que surge en esta etapa es la poca proporción de tesis con verdadera relevancia para la gestión pública en salud, pues, acorde con el criterio de esta investigación se tuvo un 18.94% (347 de 1832) que cumplieron con los requisitos, de las cuales solo 57 (3.11% de 1832) tuvieron un enfoque interventor con propuestas de cambio o innovación en la gestión. Esto lleva a pensar que el reflejo de lo que está sucediendo en la realidad objetiva está directamente vinculada con la actividad significativa de la investigación en el nivel de posgrado.

Este hallazgo vuelve a remover la necesidad de redefinir las prioridades investigativas en los entornos universitarios, los mismos que previamente fueron puestos en tapete por algunos investigadores (Medina, 2018; Perdomo *et al.*, 2017; Erazo, 2015; Curisinche *et al.*, 2011; Yagui *et al.*, 2010; Martín, 2003) desde comienzos del siglo y que, sin embargo, el avance no demuestra mucha evolución. Esto no desmerece en absoluto que, en el rubro de investigaciones clínicas y biomédicas básicas y aplicadas, el sector salud sea el líder de las pesquisas a nivel nacional e internacional y que se constituya en un poderoso cimiento para la adopción de mejores técnicas, procedimientos y tecnología en el tratamiento y prevención de muchísimas patologías, sino que pone de manifiesto la necesidad de formar mayores capacidades en los gestores de la salud, considerando también la falencia que se tiene desde la estructuración de los planes curriculares de las carreras profesionales de salud, en donde se prioriza la formación exclusiva en competencias para labores asistenciales y no para gerenciamiento y gestión. A pesar que se conoce que son estos mismos profesionales los encargados de direccionar las entidades prestadoras en salud, quedaría pendiente hacer una reingeniería en la política académica universitaria reorientando la diversidad en la formación desde los niveles de pregrado.

Mientras tanto, atendiendo este vacío formativo donde se sitúa la formación de posgrado, se busca fortalecer las competencias en gerenciamiento y gestión, pero, como se ha observado en los hallazgos, los productos no satisfacen esa demanda social. Queda preguntarse, entonces, lo siguiente: ¿la estructuración de los planes curriculares de los programas de posgrado potencializan dichas competencias?, ¿los lineamientos de investigación de la escuela de posgrado no se orienta sinérgicamente hacia ese potenciamiento?, ¿no se está retroalimentando a los investigadores en la revisión objetiva y concienzuda de los contenidos de las investigaciones realizadas para autogestionar la calidad de los productos

académicos que se están publicando? y ¿qué estrategias podrían dinamizar la interacción entre la escuela de posgrado y las entidades del sector salud? Así se podrá garantizar no solamente una mayor relevancia de la calidad de los diagnósticos de las investigaciones sino vincularlas con la verdadera problemática como punto de inicio para la ulterior consecución de las probables soluciones dentro de estos mismos escenarios( Sagasti & Málaga, 2017).

Por otra parte, se encontró que hubo muy buenas tesis con enfoque de diagnóstico, pues de las 347 seleccionadas, el 83.6% correspondieron a esta clasificación lo que brinda un buen indicador del manejo metodológico por parte de la plana docente, significando una fortaleza para la escuela de posgrado. Sin embargo, se advirtió también que en el 95% de los mejores trabajos no consignaba los nombres de las entidades donde se llevaron a cabo esos estudios tan detallados. Ello definitivamente reflejaría los problemas que tuvieron estos estudiantes de posgrado en el momento de ejecución, explicándose en las restricciones que adoptan los funcionarios y directivos para limitar los accesos a la información, a pesar que la investigación social en salud constituye un instrumento formidable para la elaboración de las estrategias para una gestión eficiente y eficaz (Terán *et al.*, 2017; Macías *et al.*, 2014; Muñoz & Calderón, 2008).

El otro aspecto analizado versó sobre la factibilidad en la aplicabilidad de estos estudios en entornos reales, los mismos que puntualizaron en un 90% en intervenciones mediante procesos educativos al personal. Esto resulta muy notorio puesto que señala una tendencia positiva hacia la investigación humana en estos entornos, sin desmedro de las pesquisas tecnológicas por supuesto, siendo también un buen comienzo en el proceso de cambio de actitudes y modos de hacer hacia una era de gestión. La modernidad no solo involucra el empleo de medios tecnológicos de interacción y registro sino a un cambio de pensamiento donde fluya el acceso a la información en el entorno de una sociedad del conocimiento (Jacovkis, 2011; Queraltó, 2008; Castell, 2003).

Por otra parte, si bien los modelos y propuestas de gestión de las tesis revisadas estuvieron dentro de los márgenes de aceptabilidad y aplicación racional, es necesaria una ingeniería de contextualización y puntualización en la formulación de herramientas específicas para la gestión en salud, de tal modo que se puedan sistematizar en futuros instructivos que ordenen los procesos en una cultura de mejora continua, teniendo en cuenta que si bien los modelos empleados pueden ser efectivos, la única comparación debe ser entre nosotros mismos, entre el antes y el ahora, buscando una proyección con mayor efectividad hacia el bicentenario de la independencia nacional. La escuela de posgrado, en su área de investigación,

debe facilitar una mayor interpretación del cambio de los modelos de desarrollo de las organizaciones de salud, investigando, a través de alianzas estratégicas, el cumplimiento de las necesidades institucionales sin desvincularla de las personales que, tanto directivos como trabajadores, tengan a través del logro de sus responsabilidades dentro de la dinámica evolución de la sociedad en este siglo.

Finamente se concluye que, cuantitativamente, son insuficientes las tesis que aportan a la gestión pública en salud, teniendo en cuenta que la mayoría de las tesis observadas presentan temáticas remanidas y, consecuentemente, fueron desestimadas en el proceso de selección. Por otro lado, en las tesis que cumplieron los requisitos de selección se advirtieron buenos diagnósticos y levantamiento de línea de base, significando un importante acervo que debería ser empleado como insumo para la formulación de mejores propuestas de gestión, siendo necesario el engranaje de la consecución de los trabajos de investigación en el desarrollo de las asignaturas de investigación dentro de la escuela. Por último, de las tesis que contuvieron propuestas de diseño en gestión pública de salud, se hace necesario sistematizarlas y validarlas con la finalidad de generar valor que se traduzca en un aporte a la gestión en los entornos reales de las entidades prestadoras de salud en el país.

## 5. Referencias bibliográficas

Abuosi, A. & Atinga, R. (2013). Service quality in healthcare institutions: Establishing the gaps for policy action. *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 26(5), 481–492. <https://doi.org/10.1108/IJHCQA-12-2011-0077>

Alfaro, M. (2012). *Administración de personal*. Red Tercer milenio S.C. <https://bit.ly/3e3jjTY>

Alles, M. A. (2008). *Desempeño por competencias. Evaluación de 360°*. 2.ª ed. Gránica. Atun, R., De Andrade, L., Almeida, G., Cotlear, D., Dmytraczenko, T., Frenz, P., Garcia, P., Gómez-Dantés, O., Knaul, F., Muntaner, C., De Paula, J., Rígoli, F., Serrate, P. C. & Wagstaff, A. (2015). Health-system reform and universal health coverage in Latin America. *The Lancet*, 385(9974), 1230–1247. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61646-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61646-9)

Bartolomé, E., Sánchez, L., Jimenez, J., Bartolomé, M., Hernández, M., Mediavilla, I. & Sánchez-Celaya, M. (2019). Primary care specific scorecards as management tools. *Journal of Healthcare Quality Research*, 34(3), 117–123. <https://doi.org/10.1016/j.jhqr.2019.02.002>

- Caballero, P., Yagui, M., Espinoza, M., Castilla, T., Granados, A., Velásquez, A., & Cabezas, C. (2010). Regional and national priorities in health research, Peru 2010-2014: A process with a participative and decentralist approach. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 27(3), 398–411. <https://doi.org/10.1590/S1726-46342010000300013>
- Cassiani, S., Bassalobre-Garcia, A. & Reveiz, L. (2015). Universal access to health and universal health coverage: Identification of nursing research priorities in Latin America. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 23(6), 1195–1208. <https://doi.org/10.1590/0104-1169.1075.2667>
- Castell, M. (2003). Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica. *Polis: Revista Latinoamericana*, 4, 1–21. <https://journals.openedition.org/polis/7145>
- Castillo, R. (2012). *Desarrollo del capital humano en las organizaciones*. Tercer Milenio S.C. <https://bit.ly/2UZEi2H>
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. 7<sup>a</sup> ed. McGraw Hill Interamericana. <https://bit.ly/3fpP7mo>
- Chiavenato, I. (2009). *Gestión del talento humano*. 3<sup>a</sup> ed. McGraw-Hill. <https://bit.ly/2B35G8F>
- Curisínche, M., Yagui, M., Castilla, T., Cabezas, C., Escalante, G., Casas, M. & Lucero, J. (2011). Proceso de construcción de la agenda nacional de investigación sobre recursos humanos en salud. *Rev Peru Med Exp Salud Pública*, 28(2), 372–381. <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v28n2/a32v28n2.pdf>
- Erazo, Á. (2015). Un enfoque sistémico para comprender y mejorar los sistemas de salud. *Rev Panam Salud Publica*, 38(3), 248–253. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/10082>
- Giménez, N., Caro, C., Ponsa, E., Pérez, Á., Navazo, I. y Gavagnach, M. (2017). El reto de potenciar la investigación en atención primaria y enfermería: productividad científica y opinión del profesional. *Enfermería Clínica*, 27(3), 144–152. <https://doi.org/10.1016/j.enfcli.2017.03.008>
- Gonzalo, D. (2018). La función social de la investigación. *Investigaciones Andina*, 20(36), 5–8. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=239059788001>
- Gutiérrez, M. V. (2019). Juicios morales en las investigaciones cualitativas. Una mirada desde la complejidad del pensamiento humano. *Polo Del Conocimiento*, 4(9), 67. <https://doi.org/10.23857/pc.v4i9.1094>

Hernández-Quevedo, C., Peiró, R. y Villalbí, J. R. (2016). La salud pública y las políticas de salud: del conocimiento a la práctica. Informe Sespas 2016. *Gaceta Sanitaria*, 30, 1–2. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2016.10.001>

Infante, A., De la Mata, I. & López-Acuña, D. (2000). Reforma de los sistemas de salud en America Latina y el Caribe: Situacion y tendencias. *Revista Panamericana de Salud Publica/Pan American Journal of Public Health*, 8 (1–2), 13–20. <https://doi.org/10.1590/s1020-49892000000700005>

Jacovkis, P. (2011). Las TIC en América Latina: historia e impacto social. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, 6(19), 1–3. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92422639003>

Jaime, S. (2016). Social Participation in Fragmented Health Systems: a Virtuous Relationship? *Rev. Gerenc. Polít. Salud.*, 15(30), 38–56. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.rgyps15-30.psss>

Javaloy, F., Espelt, E. y Rodríguez, Á. (2007). Comportamiento colectivo y movimientos sociales en la era global. En J. Morales, E. Gaviria, M. Moya, & I. Cuadrado (Eds.), *Psicología social*, 3.ª ed., 641–691. Mc Graw Hill.

Koontz, H. & Wehrich, H. (1990). *Essentials of management*. 5th ed. McGraw Hill Education.

Kruse, C. Frederick, B., Jacobson, T. & Monticone, D. K. (2017). Cybersecurity in healthcare: A systematic review of modern threats and trends. *Technology and Health Care*, 25(1), 1–10. <https://doi.org/10.3233/THC-161263>

Lock, D. (Ed.). (1988). *The Gower Handbook of Management*. 4th ed. Nichols Publishing Company.

López, S. (2012). La densidad del estado y el estado móvil. En C. Alza (Ed.), *Gestión pública: balance y perspectivas: VI Seminario de Reforma del Estado*, 54–61. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/2YHLTnz>

Macías-Chapula, C. (2012). Diseño de un modelo conceptual sobre la transferencia de resultados de investigación en salud pública en Honduras. *Salud Pública de México*, 54(6), 624–631. <http://www.bvs.hn>

Macías, M., Díaz, N. y Burdajón, A. Scientific technological policy and institutional management in the Center of development for the Social and Humanity Sciences in Health. *Humanidades Médicas*, 14(2), 333–350. <https://bit.ly/30J5Mgn>

- Martín, J. (2003). *Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias*. Fundación Alternativas. <https://bit.ly/37Bhmvx>
- Max-Neef, M., Elizalde, A., Hopenhayn, M., Herrera, F., Zelman, H., Jatoba, J. y Weinstein, L. (1986). Desarrollo a escala humana una opción para el futuro. En *Development Dialogue Número especial*. Cepaur Fundación Dag Hammarskjöld.
- McGowan, J., Sampson, M., Salzwedel, D. M., Cogo, E., Foerster, V. & Lefebvre, C. (2016). PRESS Peer Review of Electronic Search Strategies: 2015 Guideline Statement. *Journal of Clinical Epidemiology*, 75, 40–46. <https://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2016.01.021>
- Medina, D. (2018). El rol de las universidades peruanas frente a la investigación y el desarrollo tecnológico. *Propósitos y Representaciones*, 6(2), 703–737. <https://doi.org/10.20511/pyr2018.v6n2.244>
- Meyer, M., Milgrom, P. & Roberts, J. (1992). Organizational Prospects, Influence Costs, and Ownership Changes. *Journal of Economics & Management Strategy*, 1(1), 9–35. <https://doi.org/10.1111/j.1430-9134.1992.00009.x>
- Molina, G. (2006). Investigación en gestión, políticas y sistemas de salud. *Rev Fac Nac Salud Pública*, 23(2), 90–98. <http://www.scielo.org.co/img/revistas/rfnsp/v23n2/v23n2a11.pdf>
- Muñoz, J. & Calderón, G. (2008). Gerencia y competencias distintivas dinámicas en instituciones prestadoras de servicios de salud. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 7(15), 131–154. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54571508>
- Nigenda-López, G. H., Juárez-Ramírez, C., Ruiz-Larios, J. A., & Herrera, C. M. (2013). Social participation and quality of health care: The experience of citizens' health representatives in Mexico. *Revista de Saude Publica*, 47(1), 44–51. <https://doi.org/10.1590/S0034-89102013000100007>
- Olmedo, C., Buño, I., Plá, R., Lomba, I., Bardinet, T. y Bañares, R. (2015). La gestión de un instituto de investigación sanitaria: hacia la investigación de excelencia a través de la mejora continua. *Gac Sanit*, 29(6), 458–460. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2015.06.003>
- OMS. (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Organización Mundial de La Salud. [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))

Ortún, V. (1995). Gestión pública: Conceptos y métodos. *Revista Asturiana de Economía*, 4, 179–193.

Perdomo, I., Salazar, M., Segredo, A. & León, P. (2017). Development of research work in the public health in the post-graduate curricula. *Revista Cubana de Salud Pública*, 43(2), 245–253. <https://www.scielosp.org/article/rcsp/2017.v43n2/245-253/>

PNUD. (2019). *El reto de la igualdad: Una lectura a las dinámicas territoriales en el Perú*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo <https://bit.ly/30LCYEF>

Queraltó, R. (2008). Mutación de la ética en la sociedad tecnológica contemporánea. Ética y felicidad humana. *Ludus Vitalis*, 16(3), 165–196. <http://www.ludusvitalis.org/ojs/index.php/ludus/article/view/301/291>

Quispe-Juli, C., Velásquez-Chahuares, L., Meza-Liviapoma, J. & Fernández-Chinguel, J.E. (2019). How to promote a medical students scientific society? *Educacion Medica*, 20, 175–185. <https://doi.org/10.1016/j.edumed.2017.11.009>

Repullo, J. & Freire, J. M. (2016). Implementing strategies to improve the institutional governance of the Spanish National Health System. *Gaceta Sanitaria*, 30, 3–8. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2016.04.016>

Sagasti, F. y Málaga, L. (2017). *Un desafío persistente: Políticas de ciencia, tecnología e innovación en el Perú del Siglo XXI*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. [https://books.google.com.pe/books?hl=en&lr=&id=BM1wDwAAQBA-J&oi=fnd&pg=PT23&dq=Tendencia+hacia+la+investigación+humana,+más+que+tecnológica,+en+el+marco+de+la+cima+de+sociedad+tecnológica+y+del+conocimiento&ots=i\\_DaExr48s&sig=6dmOHk7mACLXYsRjAbxbccwf8&re](https://books.google.com.pe/books?hl=en&lr=&id=BM1wDwAAQBA-J&oi=fnd&pg=PT23&dq=Tendencia+hacia+la+investigación+humana,+más+que+tecnológica,+en+el+marco+de+la+cima+de+sociedad+tecnológica+y+del+conocimiento&ots=i_DaExr48s&sig=6dmOHk7mACLXYsRjAbxbccwf8&re)

Saturno-Hernández, P., Hernández-Avila, M., Magaña-Valladares, L., García-Saisó, S. & Vertiz-Ramírez, J. de J. (2015). Organizational capacity for continuous improvement of health services. *Salud Pública de México*, 57(3), 275–283. <https://www.scielosp.org/article/spm/2015.v57n3/275-283/es/>

Scells, H., & Zuccon, G. (2018). Generating better queries for systematic reviews. *41st International ACM SIGIR Conference on Research and Development in Information Retrieval, SIGIR 2018*, 475–484. <https://doi.org/10.1145/3209978.3210020>

Schweiger, A. & Álvarez, D. T. (2007). Integración regional, necesidades de salud de la población y dotación de recursos humanos en sistemas y servicios de salud: Aproximación al concepto de estimación de brecha. *Cadernos de Saude Publica*, 23(SUPPL.2), 202– 213. <https://doi.org/10.1590/s0102-311x2007001400010>

Soberon, G. & Valdes-Olmedo, C. (1995). Investigación en políticas y sistemas de salud: El interés de FuMSalud. En E. Ruelas & E. Querol (Eds.), *Innovaciones de los sistemas de salud: Una perspectiva internacional*, 24–38. Fundación Mexicana para la Salud - Médica Panamericana.

Stoner, J., Freeman, E. y Gilbert, D. (1996). *Administración*. 6ª ed.). Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. <https://bit.ly/37wiSPB>

Taylor, M., McNicholas, C., Nicolay, C., Darzi, A., Bell, D., & Reed, J. E. (2014). Systematic review of the application of the plan-do-study-act method to improve quality in healthcare. In *BMJ Quality and Safety*, 23 (4), 290–298). BMJ Publishing Group. <https://doi.org/10.1136/bmjqs-2013-001862>

Terán, G., Montenegro, B., Bastidas, J., Realpe, I., Villarreal, F. & Fernández, A. (2017). Análisis crítico de la responsabilidad social en entidades de salud Critical analysis of social responsibility in health entities. *Revista Cubana de Investigaciones Biomédicas*, 36(1), 1–10. <https://bit.ly/2BcFo3l>

Velasquez, A. (2015). *Políticas y acciones en salud hacia el bicentenario*. Documento de gestión 2015. <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3476.pdf>

Yagui, M., Espinoza, M., Caballero, P., Castilla, T., Garro, G., Yamaguchi, P., Mormontoy, H., Mayta-Tristán, P., Velásquez, A. & Cabezas, C. (2010). Advances and challenges in building the national health research system in Perú. *Rev Peru Med Exp Salud Publica*, 27(3), 387–397. <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v27n3/a12v27n3.pdf>

## El financiamiento de los partidos políticos y el lavado de activos

Raúl Rengifo Lozano<sup>1</sup>

### RESUMEN

El objetivo del estudio va dirigido a identificar todas aquellas barreras que impiden la detección y el control de aportes ilegales en la financiación a los partidos políticos en las campañas electorales así mismo a establecer si los partidos políticos deberían contar con un oficial de cumplimiento que vigile el cumplimiento de los procedimientos internos comunique toda transacción que se torne sospechosa. El estudio fue abordado desde un enfoque mixto, siendo su alcance descriptivo/explicativo y correlacional, el diseño es no experimental en la medida que las variables no son manipuladas de forma deliberada. La población estuvo constituida por profesionales especializados del Ministerio Público o del Poder Judicial en la jurisprudencia de la ley de lavado de activos y de la ley de partidos políticos; correspondiéndole una muestra de (n = 383) profesionales. Los resultados de la investigación indican que existe una fuerte relación entre las variables “financiamiento de los partidos políticos” y “lavado de activos”, siendo su coeficiente de correlación de Spearman de 0.676 lo que indica un grado de relación moderado entre ambas variables, su  $p=0.000$  al ser menor que 0.01 y representado un nivel de confiabilidad del 99% nos permite aceptar la hipótesis alterna y se procede a rechazar la hipótesis nula. Se concluye que las variables “financiamiento de los partidos políticos” y el “lavado de activos” poseen una relación significativa y positiva.

**Palabras clave:** Financiamiento, ley de los partidos políticos, lavado de activos, oficial de cumplimiento.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6545-6442>

## 1. Introducción

En el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos de Partidos de la Ley de Organizaciones Públicas se establece que toda organización política y sus candidatos pueden recurrir a dos tipos de financiamiento: a) por financiamiento público directo (FPD) según lo establecido en la Ley N.º 30693 y la Ley de Presupuesto del Sector Público que dispone la ONPE, todos aquellos partidos que han logrado representación en el Congreso de la República, obtendrán una subvención de fondos de la FDP; la segunda forma de financiamiento es la privada a través de la cual, toda persona natural de nacionalidad peruana puede efectuar aportes a los partidos políticos y a sus candidatos; también pueden efectuar aportes toda persona natural y jurídica extranjera sin fines de lucro podrán siempre y cuando dichos aportes se destinen de forma exclusiva a la capacitación, formación e investigación (artículo 41.º de la LOP)

En ese contexto, según la Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE] (2018), se hace necesario que el sistema político conformado por partidos políticos y candidatos recurran a una financiación adecuada para poder cumplir con sus funciones básicas en la sociedad. En ese contexto, la participación, así como la influencia libre y equitativa puede verse seriamente afectados por la falta de acceso a financiación, influencia de poderes económicos de forma indebida y la financiación de fuentes prohibidas.

Los ingresos prohibidos son aquellos que provienen de fondos que provengan de toda entidad pública, empresas que pertenecen al Estado o que tengan participación en su accionariado, todo fondo que provenga de entidades religiosas, partidos políticos o agencias gubernamentales extranjeros, salvo que dichos aportes se dirijan a la capacitación, formación e investigación, así como toda donación realizada a los candidatos sin conocimiento de sus organizaciones políticas y finalmente ingresos no declarados a la ONPE por las organizaciones políticas.

En ese contexto, la definición tipificada de lavado de activos la encontramos en la Ley N.º 27765 del año 2002 y sus modificaciones que se encuentran en el artículo único del Decreto Legislativo N.º 986 del año 2007 en donde se establece en su artículo 1 el cual se denomina "Actos de Conversión y Transferencia" que aquellas personas que convierten o transfieren bienes, dinero entre otros de origen ilícito, así mismo que conocen o pueden presumir, y dificultan la identificación de su origen, su incautación o decomiso; serán reprimidos con pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de 15 años y con 120 a 350 días multa".

Así mismo, en su artículo 2, denominado "Actos de Ocultamiento y Tenencia" establece que aquellas personas que adquieren, utilizan, guardan, custodian, reciben, ocultan, administran, transportan ingresan o retiran de nuestro país o simplemente mantienen bienes o dinero de origen ilícito, o que también realizan acciones que dificultan su decomiso o incautación, o la identificación de su origen serán reprimidos con una pena privativa de la libertad entre los ocho años y quince años, así como 120 a 350 días multa.

Como podemos apreciar, la definición del lavado de activos la podemos segmentar en cuatro dimensiones: (a) acto de conversión, (b) acto de ocultamiento, (c) acto de transferencia y (d) actos de tenencia.

La definición de financiamiento de los partidos políticos que establece la Ley de Organizaciones Políticas establece que el financiamiento de las organizaciones políticas y sus candidatos se puede financiar de dos formas, por el financiación pública directo (FPD) y por financiación privada. Es importante destacar que toda aportación privada se puede dar en aportes en especie o dinero provenientes de todos sus afiliados, así mismo por ingreso que se origina en cada actividad proselitista que realizan los partidos políticos y también por el rendimiento que procede del patrimonio de las organizaciones políticas.

Además, se debe destacar que todo ingreso prohibido es aquel que provengan de toda entidad pública, empresas que pertenecen al Estado o que tengan participación en su accionariado, todo fondo que provenga de entidades religiosas, fondo que provenga de partidos políticos o agencias gubernamentales extranjeros salvo que dichos aportes se dirijan a la capacitación, formación e investigación, así como toda donación realizada a los candidatos sin que sus partidos políticos tengan conocimiento y finalmente aquellos ingresos que los partidos políticos no declaran a la ONPE.

El financiamiento privado es reconocido como un recurso necesario y legítimo, que permite a los partidos políticos relacionarse u establece los contactos con la sociedad. El problema radica, en que puede existir una posibilidad de recaudar fondos privados de actividades ilícitas. En ese contexto, existe un peligro latente de que el crimen organizado y poniendo especial atención en el narcotráfico, logre ingresar en la política con el fin de lograr impunidad a través del financiamiento de campañas, lo que se considera además con el lavado de activos.

Para Miro (2015) el lavado de activos ocurre cuando se encubre el origen ilícito de todo recurso o bien que proviene de alguna actividad delictiva la cual se inserta en el mercado formal por medio de compra de bienes u operaciones bancarias. Para Silvente (2013), el blanqueo de capital o recursos que provienen del beneficio que se obtienen de las actividades ilícitas son incorporados en el sistema financiero despojándole su origen criminal.

El proceso de descentralización política ha facilitado en gran medida que el crimen organizado logre ingresar a través de las campañas a los partidos políticos principalmente, porque muchos partidos tienen un recurso limitado para la realización de las campañas locales. La unidad de inteligencia financiera se encarga de realizar investigación financiera reservada para posteriormente trasladar los actuados al Ministerio Público y la Policía si se reportan ingresos, gastos o movimientos sospechosos de dinero en el sistema financiero provenientes posiblemente de actividades de lavado o blanqueo de activos.

Construir un caso por lavado de activos que conlleve a una condena efectiva es una tarea difícil, principalmente porque se deben agotar toda imputación relacionadas con falsedades documentarias o contables, falsas declaraciones ante la ONPE u otras autoridades, falsos aportantes, fraudes que afectan el patrimonio de los partidos políticos relacionado cuando los candidatos se quedan con lo donado o el sobrante de la campaña y, finalmente, el fraude tributario que es el incremento patrimonial no justificado. Todas estas imputaciones comúnmente se cometen de forma sistemática y continua producto de una misma determinación criminal.

En ese contexto, podemos encontrar muchos casos que ameritan una verdadera investigación y no una simple observación. Por ejemplo, en el 2011 en el informe final de verificación de la información financiera anual 2011 del Partido Nacionalista Peruano se informó sobre la falta de información de ingresos por financiamiento proselitista, en donde se detalla que los ingresos por actividades proselitistas para financiamiento no poseen la información detallada de los servicios o productos que se ofrecieron. El partido no entregó documentos que sustenten ingresos por S/1 millón 385 mil 225 provenientes de actividades de financiamiento proselitista. Así mismo, según el informe existen ingresos por S/689 mil 230 que no tienen comprobantes de sustento registrados en el libro mayor e incluidos en los estados financieros. En ese sentido, el partido ha infringido e incumplido varios artículos del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios y la Ley de Partidos Políticos.

Recientemente tenemos el caso de Fuerza Popular que, según el equipo especial del Ministerio Público, habría lavado el dinero entregado por la empresa multinacional Odebrecht a través de una serie de actividades proselitistas y aportes fantasma que fueron organizados por la tesorería de dicho partido (Ojo Público, 2018). En este caso emblemático, podemos encontrar los coctelitos organizados por el partido político con el fin de financiar la campaña de a la presidencia de Keiko Fujimori, en total fueron seis actividades en donde el partido logró recaudar más de 4 millones 500 mil soles. El problema de este caso es que el partido no pudo documentar ni demostrar el 70% del dinero obtenido, en la medida que solo enseñaron documentos del 30% de lo percibido en esas actividades.

Como se puede apreciar, en los partidos políticos no existe un adecuado control de los aportes privados, en la cual toda persona natural de nacionalidad peruana puede efectuar aportes a los partidos políticos y a sus candidatos tal como lo establece el artículo 41° de la LOP. Por ello, es muy sencillo que se intente limpiar dinero a través de los partidos políticos y, si se hiciera un análisis exhaustivo en todos los partidos políticos es muy posible que aparezcan aportes ilegales.

Por lo mencionado, el objetivo de la investigación va dirigida a identificar todas aquellas barreras que impiden la detección y el control de aportes ilegales en la financiación a los partidos políticos en las campañas electorales así mismo a establecer si los partidos políticos deberían contar con un oficial de cumplimiento que vigile el cumplimiento de los procedimientos internos comunique toda transacción que se torne sospechosa.

## 2. Metodología

Como podemos apreciar, la definición de financiamiento de los partidos políticos la podemos segmentar en dimensiones: (a) financiamiento público directo y (b) financiamiento privado. El financiamiento de los partidos políticos (dos dimensiones) y el lavado de activos (cuatro dimensiones) fueron analizados a través dos cuestionarios de 14 y 20 ítems, respectivamente, tomando como base una población constituida por profesionales especializados del Ministerio Público o del Poder Judicial en la jurisprudencia de la ley de lavado de activos y de la ley de partidos políticos; correspondiéndole una muestra de (n = 383) profesionales.

Según los problemas y objetivos de la investigación, su enfoque es mixto. Para Hernández *et al.* (2010) en este tipo de enfoque se desarrollan una serie de procesos críticos de forma empírica y sistemática de investigación que se relacionan con la recolección, interpretación y análisis de datos cualitativos y cuantitativos. Su alcance es descriptivo/explicativo y correlacional en la medida que se describe la problemática de la financiación de los partidos políticos y sus candidatos, se buscan las causas que impiden la detección y el control de aportes ilegales en la financiación a los partidos políticos en las campañas electorales. El diseño es no experimental en la medida que las variables no son manipuladas de forma deliberada. Finalmente, en lo que respecta al tipo de investigación, de acuerdo a sus objetivos es básica dirigida a circunstancias y problemas concretos (Hernández y Mendoza, 2018).

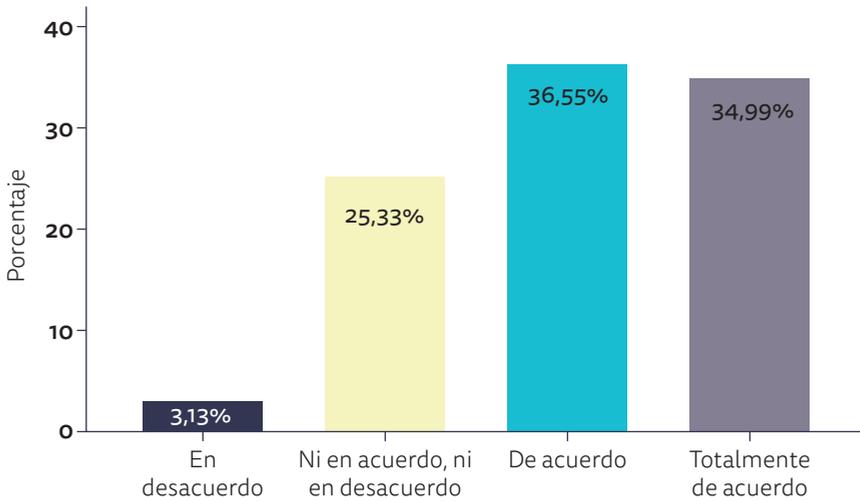
### 3. Resultados

En este capítulo, se presenta el análisis que se realizó a cada variable y dimensión, los resultados obtenidos parten de las opiniones que tiene la población de profesionales especializados del Ministerio Público o del Poder Judicial en la jurisprudencia de la ley de lavado de activos y de la ley de partidos políticos.

Los resultados estadísticos en relación con la variable financiamiento de los partidos políticos son mostrados a continuación.

**Figura 1.**

*Los partidos políticos se financian a través de recursos o bienes que provienen de actividades ilícitas, las que se insertan en el mercado formal por medio de compra de bienes y operaciones bancarias.*



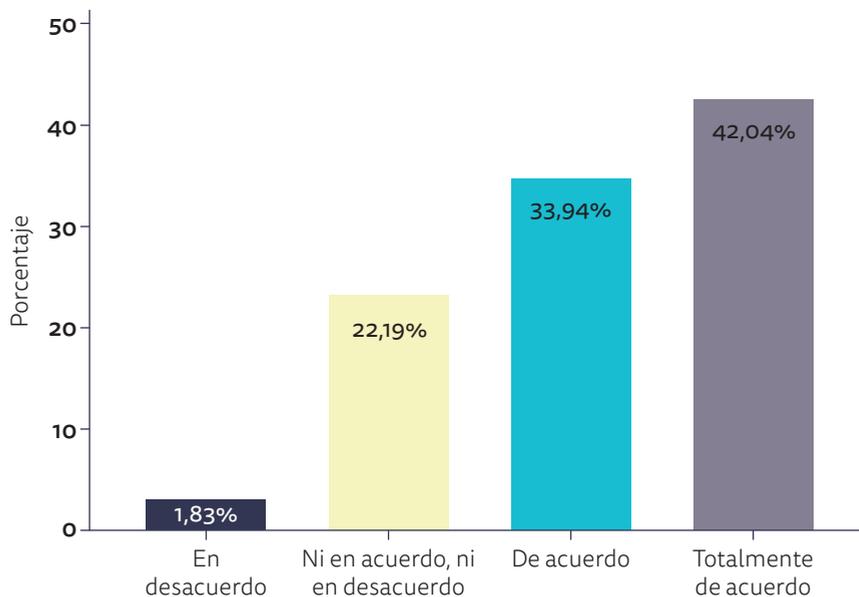
Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en la figura 1, el 3.1% está en desacuerdo que los partidos políticos se financian a través de recursos o bienes que provienen de actividades ilícitas, las que se insertan en el mercado formal por medio de compra de bienes y operaciones bancarias, el 25.3% está ni en acuerdo ni en desacuerdo, el 36.6% está de acuerdo y el 35% está totalmente de acuerdo.

En lo respecta con la variable lavado de activos, tenemos los siguientes resultados.

**Figura 2.**

*Se dan casos de lavado de activos para financiar a los partidos políticos en las campañas electorales.*



Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar, el 1.83% está en desacuerdo en que se dan casos de lavado de activos para financiar a los partidos políticos en las campañas electorales, el 22.19% está ni en acuerdo ni en desacuerdo, el 33.94% está de acuerdo y el 42.04% está totalmente de acuerdo.

De los resultados correlacionales reflejados en la tabla 1, se observa que existe correlación entre ambas variables.

**Tabla 3.**

*Correlación entre las variables financiamiento de los partidos políticos y el lavado de activos.*

Correlaciones				
			Financiamiento de los partidos políticos	Lavado de activos
Rho de Spearman	Financiamiento de los partidos políticos	Coefficiente de correlación	1,000	,676**
		Sig. (bilateral)	.	,000
		N	383	383
	Lavado de activos	Coefficiente de correlación	,676**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	.
		N	383	383

Fuente: Resultados paquete estadístico SPSS.

En la tabla 1, podemos observar la fuerte relación que existe entre las variables “financiamiento de los partidos políticos” y “lavado de activos”, siendo su coeficiente de correlación de Spearman de 0.676 lo que indica un grado de relación moderado entre ambas variables, su  $p=0.000$  al ser menor que 0.01, y representado un nivel de confiabilidad del 99% nos permite aceptar la hipótesis alterna y se procede a rechazar la hipótesis nula. Se concluye que las variables “financiamiento de los partidos políticos” y el “lavado de activos” poseen una relación significativa y positiva.

Ante los resultados observados, nadie duda del importante papel que cumple el dinero y/o la financiación en la política para hacer sostenibles a los partidos políticos. De tal forma, resulta de vital importancia que en nuestro país exista una adecuada y eficiente regulación a través de normas y de medidas eficaces provenientes del Estado y de la misma sociedad para fortalecer el sistema de partidos y, por consecuencia, la política misma.

## 4. Discusión

La verificación de la hipótesis nos indica que existe relación estadísticamente significativa entre las dos variables donde los hallazgos nos indiquen que ambas variables son dependientes. Las percepciones de los encuestados nos indican que el proceso de descentralización política, ha facilitado en gran medida que el crimen organizado logre ingresar a través de las campañas a los partidos políticos principalmente porque muchos partidos tienen un recurso limitado para la realización de las campañas locales.

Por otro lado, los resultados de la investigación son comparables con los resultados del estudio realizado por Del Río y Díaz (2009) el cual se relaciona con la reforma de la Ley N.º 28094 “Ley de los Partidos Políticos del Perú”. Realizan un análisis de la financiación pública directa como vía de institucionalidad electoral que permite reducir el delito de lavado de activos en los partidos políticos. Llegan a la conclusión de que es necesario un correcto y eficaz fiscalización y regulación de todo el dinero que entra en la política con el objetivo de que se logre un ejercicio ideal de su función pública y lograr que se equipare el escenario político entre los que poseen más recursos con los que tienen menos recursos y, así mismo, lograr la consolidación de la democracia en nuestro país.

Por otro lado, el estudio posee coincidencias significativas con los resultados del estudio realizado por Ávila *et al.* (2019). Los autores concluyen de que los recientes cambios legislativos resultan insuficientes para desincentivar el financiamiento ilegal que se da en las organizaciones políticas. Para viabilizar la utilización de la financiación pública directa en las campañas electorales de estas organizaciones, se debe fortalecer la regulación y la fiscalización en el mismo proceso de financiación de los partidos políticos dentro del marco del Programa Presupuestal 0125 denominado “Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía 2019-2021”.

Así mismo, los resultados reflejan lo expuesto por Briceño (2015) en su estudio en donde analiza la influencia que tiene la criminalidad dentro de las organizaciones políticas en que pueden influir en un aumento de la corrupción en la gestión pública. El autor concluye que la corrupción ha alcanzado en todos los niveles de Gobierno en nuestro país. En ese sentido, nuestro Estado se encuentra en crisis por el nivel de corrupción de las organizaciones criminales instauradas en los partidos políticos que han ocasionado que expresidentes de la república, ministros de Estado, gobernadores y alcaldes, y jueces y fiscales tanto de Poder

Judicial como del Ministerio Público, entre muchos otros actores políticos, se encuentren procesados y muchos de ellos sentenciados. Es importante destacar que la corrupción dentro de la administración pública no solo es propia de nuestro país, sino que son muchos los países a nivel mundial que se ven afectados por este flagelo.

## 5. Discusión

A través de la presente investigación se concluye que las variables financiamiento de los partidos políticos y el lavado de activos tiene un nivel significativo de correlación por lo tanto han sido evaluadas dependientemente.

En ese sentido, la correlación entre las variables no hace más que consolidar la percepción que tiene la población de profesionales especializados del Ministerio Público o del Poder Judicial en la jurisprudencia de la ley de lavado de activos y de la ley de partidos políticos en lo que respecta a que, los partidos políticos se financian a través de recursos o bienes que provienen de actividades ilícitas, y que se insertan en el mercado formal por medio de compra de bienes y operaciones bancarias y que existen graves casos de lavado de activos en los procesos de financiación de los partidos políticos en las campañas electorales. Por tanto, la presente investigación deja abierta la interrogante para realizar un análisis más exhaustivo entre la financiación de los partidos políticos y el lavado de activos no solo en Lima sino también a nivel nacional.

## 6. Discusión

Para contrarrestar los problemas de lavado de activos en los procesos de financiación de los partidos políticos se propone lo siguiente:

- Los partidos políticos deben implementar las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) en lo que respecta al lavado de activos.
- Los partidos políticos deberían implementar el puesto de oficial de cumplimiento que vigile el cumplimiento de los procedimientos internos comunique toda transacción que se torne sospechosa.
- Se deben identificar las barreras que impiden la detección y el control de aportes ilegales en la financiación a los partidos políticos en las campañas electorales.

## 7. Referencias bibliográficas

Ávila, E., Portocarrero, S. y Sánchez, S. (2019). *Mejora de la regularización y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos para el fortalecimiento de la democracia en el Perú*. [Tesis de maestría]. Universidad Continental.

Blanco, I. (2012). *El delito de blanqueo de capitales*. Thompson Reuters – Arazadi

Briceño, V. (2015). *Análisis de casos del empoderamiento de la criminalidad de las organizaciones políticas en la gestión pública que inciden en el incremento de la corrupción en el Perú*. [Tesis de doctorado]. Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez.

Hernández, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill Educación

Cabral, E. (2018). *Fiscalía: Fuerza Popular lavó US\$1,2 millones con "pitufeo", remesas fantasmas y aportes falsos*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/883/fuerza-popular-lavo-us12-millones-con-pitufeo-dinero-offshore-remesas-fantasmas-y-aportes-falsos>

Del Río, J. y Díaz, C. (2009). *Reforma y Ejecución de la Ley N.º 28094 – Ley de los Partidos Políticos del Perú. El financiamiento público directo como vía de institucionalidad electoral, y medio de reducción del delito de lavado de activos en los partidos políticos*. UNMSM

GAFI (2017). *Recomendaciones*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%201996.pdf>

Guerrero, L. (2013). *Lavado de activos y afectación de la seguridad*. [Tesis de grado]. Universidad Militar Nueva Grande.

Miro, J. (2015). *Lavado de activos: Todo lo que debes saber sobre este delito*. <http://peru21.pe/politica/lavado-activos-todo-lo-que-debes-saber-sobre-este-delito-2212853>

Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE] (2018). *Resolución Jefatural N.º - 2018-JN/ONPE*. [https://portal.jne.gob.pe/portal\\_documentos/files/14f4e2fc-6c08-48e3-ba01-1b8b46ea62fo.pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/14f4e2fc-6c08-48e3-ba01-1b8b46ea62fo.pdf)

Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE] (2014). *Financiamiento de la Política en el Perú*. Punto & Gráfica.

Silvente, J. (2013). *Críticas a la prevención y represión del blanqueo de capitales en España desde la Jurisprudencia y el Derecho comparado con los países de la Unión Europea*. [Tesis de doctorado, Universidad Católica San Antonio]. Repositorio. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=87061>

## Los accidentes laborales en una empresa pública de servicios de agua en Lima. Estudio comparado

Walter Lyndon Perales Bazalar<sup>1</sup>  
Luis Alberto Núñez Lira<sup>2</sup>

### RESUMEN

El propósito de la investigación fue evaluar la frecuencia de los accidentes de trabajo de la empresa de servicios de agua potable de Lima-Sedapal durante los años 2017-2018, bajo el formato OHSAS 18001. Los accidentes laborales en cualquier organización se han convertido en notas frecuentes, tanto así que de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo reporta más de 317 millones de accidentes, significando muchas veces pérdidas de vidas, y en el segundo plano pérdidas económicas. En el Perú, también es recurrente este fenómeno, cuyas responsabilidades son con frecuencia el incumplimiento de las normas de seguridad, tanto del trabajador como de las empresas. Esta investigación se realizó desde una metodología cualitativa, donde en el año 2017 la pérdida de horas hombre fue significativa y el índice de gravedad con la pérdida de 1,28 jornadas por 1000 horas trabajadas; para 2018 se perdieron 525 horas y el índice de gravedad de 0,12 jornadas. Ambos resultados nos indican una reducción significativa de accidentes laborales en la empresa, considerando que la accidentabilidad laboral en una empresa es un indicador elemental clave para evaluar el Sistema de Seguridad en el Trabajo, cuyo reporte es alimentado fundamentalmente por los reportes estadísticos que han permitido la evaluación, evolución y gravedad de los accidentes laborales.

**Palabras clave:** Seguridad laboral, lesión, accidente laboral, prevención de accidentes.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5725-9684>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3542-9117>

## 1. Introducción

Según datos estadísticos de la OIT, anualmente se ocasionan 317 millones de eventos accidentales en el ámbito laboral en el mundo, de los cuales 2.3 millones mueren por un accidente o una enfermedad relacionada con el trabajo, es decir 6300 trabajadores por día que han perdido la vida. En el Perú en el año 2016, se produjeron 20 876 accidentes de trabajo, de los cuales 158 fueron mortales. La mayoría de estos accidentes tienen como consecuencia el ausentismo laboral, lo cual representan altos costos representando una alta carga económica que se calcula a 4% del PBI general por año (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2018)

Los accidentes se definen como eventos imprevistos que causan daño a la salud de los trabajadores, produciendo lesiones, muertes, pérdidas de producción, daños en bienes y propiedades. Para Jorgensen (2001) también puede definirse como el resultado de una secuencia de eventos en la que algo no se ha ejecutado correctamente con consecuencias adversas.

Según Feyer y Williamson (1991), en sus estudios realizados sobre accidentes producidos en un lugar de trabajo, concluyen que un gran porcentaje, entre el 80% y 90% de las causas de los accidentes registrados son originados por factores humanos y en menor porcentaje por condiciones peligrosas o por hechos fortuitos.

La Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima y Callao-Sedapal, es considerado como una empresa estratégica, ya que tiene como misión, la del tratamiento, distribución y suministro de agua potable a cada ciudadano de Lima y Callao (Plan Estratégico Institucional de Sedapal, 2017 – 2021). En lo que respecta a la seguridad y salud en el trabajo (SST), la empresa ha implementado la sistematización de la gestión basado en las normas OHSAS 18001, en forma voluntaria y en cumplimiento de las normas legales que la obligan a implementar sistemas que tengan como objetivo minimizar los accidentes laborales.

A pesar de ello, en Sedapal, el número de accidentes ha tenido un incremento significativo en los últimos años, de 43 accidentes en el año 2013, a 59 accidentes en el año 2015, y en el 2017 se produjo un accidente fatal, costándole la vida a un trabajador y otro en situación de gravedad (Anuario Estadístico 2017 de Sedapal). Esto lleva a la reflexión de que pese a la implementación de un sistema de gestión, en donde se tengan identificados todos los peligros y evaluado los riesgos, se vienen implementando controles para minimizar la ocurrencia de accidentes laborales; mas, hay factores que no están siendo atendidos generando la ocurrencia de accidentes, hasta inclusive presentarse accidentes fatales. ¿Cuál son esos factores y que acciones se deben tomar?

Existen varios factores que confluyen. Entre ellos el factor humano, donde el trabajador no está concientizado sobre su responsabilidad de su propia seguridad y la de sus compañeros (González *et al.*, 2016). En el caso de Sedapal, cuyo compromiso de garantizar la participación y consulta de todos los colaboradores en los elementos de SST, no se está dando de manera asertiva y eficaz, sobre todo en el personal que tiene que realizar los trabajos de mayor riesgo y que están expuestos constantemente a sufrir accidentes, que por lo general recae en el personal de menor nivel (operarios, peones, ayudantes, etc.) los mismos que son personas que tienen un bajo nivel educativo (con primaria o secundaria incompleta o analfabetas). Otro factor es la falta de supervisión por parte de los jefes inmediatos que planifican y emiten las órdenes de las actividades a desarrollar, de los responsables de la gestión del sistema de seguridad (Solís, 2017).

Se han podido identificar indicadores utilizados frecuentemente en diferentes estudios, para medir la accidentabilidad en una empresa, como el "índice de frecuencia y gravedad", indicadores que intentan medir y comparar la frecuencia de los accidentes en relación a las horas laborales perdidas y la gravedad o de severidad de las mismas en relación a las jornadas o días laborales perdidos, para así combinándolas, evaluar cuán riesgoso son las actividades que la empresa realiza (Riaño-Casallas *et al.*, 2016),

Gamella (2013) plantea que en el 60% de los accidentes laborales, son debidos a conductas individuales, en donde el individuo ejecuta una actividad sin considerar en forma automática el riesgo que conlleva. Para González *et al.* (2016), el 70% de los accidentes ocurrieron por fallas humanas, por actos inseguros de los trabajadores que no ponen en práctica los procedimientos, no usar los equipos de seguridad personal y no son conscientes a la exposición de riesgos en las actividades que desarrollan.

Otros investigadores indican que, sumado al factor humano, también está el ambiente físico en donde los trabajadores desarrollan sus actividades, el que repercute en la eficiencia y producción, influyendo negativamente en su motivación para realizar la actividad y la destreza con que se ejecuta (González *et al.*, 2016).

Sin embargo, los empresarios frente a la seguridad y salud de sus trabajadores, tal como lo señalan Bedoya y Castro (2017), ven en ello una inversión con costos elevados, limitándose a facilitar elementos de seguridad mínimos, exigidos por los reguladores, sin recordar que además de su obligación legal, también hay una obligación moral en garantizar un ambiente de trabajo seguro, confiable y estable (Agencia Europea para la SST, 2012).

Otros investigadores señalan que muy pocas empresas se han decidido en evaluar las complicaciones legales, financieras, económica y sociales, que se enfrentan. No consideran ninguna medida de protección y bienestar del trabajador y el evaluar el impacto económico en la renta de la empresa, al implementar un sistema de SST, partiendo de un análisis de los costos operacionales, gastos evitables debido al sistema implementado y otros aspectos de importancia que deben ser medidos. Se evidencia que, en su implementación, existe una ventaja competitiva más rentable, frente a empresas de la competencia (Jiménez, 2017; Vásquez *et al.*, 2015)

Montero-Martínez (2011) también señalan que, además de la implementación de un sistema de gestión de SST, se requieren sistemas basados en conductas (BBS), también llamado la seguridad basado en el comportamiento. En otros términos, es la actuación sobre la motivación del individuo para llevar a cabo su trabajo en forma segura, que buscan el cambio de conducta logrando como resultado un trabajador cuidado, con los conocimientos básicos respecto a los riesgos laborales, a las enfermedades a los que están expuestos. Esto ayudará sustancialmente a disminuir los accidentes laborales, disminuir las pérdidas de horas no trabajadas por accidentes; por lo tanto, la seguridad-salud lleva a las empresas al crecimiento productivo (Villanueva, 2017; Castilla, 2012; Puyal, 2001).

De allí la propuesta a líderes, gestores y técnicos en prevención deben ser los encargados del cambio de hábitos en los trabajadores, los responsables en asumir la prevención de accidentes y con la ayuda de una herramienta motivacional como la aplicación del *coaching*, que se podrán acelerar los procesos de crecimiento y mejora, y pueda lograr en los individuos sentir el trabajo de forma más positiva, creando un clima de confianza que permite interacciones sanas en las empresas y se fomenta el sentido de la responsabilidad de las personas que las componen (Díaz, 2015; Perata y Dubber, 2018). Todo ello a través de un cambio de perspectiva, y mediante un proceso de aprendizaje transformador (Fernández, 2018; Sanchiz *et al.*, 2012), se ha establecido que la metodología del *coaching* influye en el desempeño laboral de los trabajadores, evidenciándose un incremento en el logro de sus metas personales y el de la organización, lo que los hace más productivos en su actividad laboral (Troncos, 2018). En otros estudios, indican que permite establecer mecanismos y herramientas de control que eviten la causalidad de los accidentes de trabajo y desarrolla en los colaboradores mejores habilidades, ya que, por esta metodología, van descubriendo la efectividad en su desempeño laboral (Rojas 2014; Monroy 2014).

La seguridad y salud en el trabajo (SST) tiene una visión multidisciplinar en la que intervienen otras especialidades como la química, biología, medicina, física, ingeniería, con los objetivos de, impulsar, orientar, motivar y proteger el mayor grado posible la salud físico- mental-social de los trabajadores, sea cual fuere su trabajo (Yorio *et al.*, 2015; Haslam *et al.*, 2016); también es la prevención ante posibles incidentes o accidentes que los contextos laborales afectan la seguridad y la salud (Daniellou *et al.*, 2011). Otra finalidad es la protección individual con el uso de implementos adecuados en su terreno de trabajo frente a las exposiciones (Gamella, 2013), y, finalmente, la ubicación y el mantenimiento del ambiente de trabajo adaptado a la necesidad física-mental (EU-OHSA, 2012). En el Perú, la implementación de un sistema de SST es obligación legal, a través de la Ley N.º 29783 (Congreso de la República, 2011).

El sistema de gestión presenta cinco componentes: contar con políticas de seguridad, seguido de una implementación y operación, para luego verificar los resultados y culminar con la revisión, identificando las oportunidades de mejora (Espinoza, 2016; Dalmau, 2014).

Uno de los sistemas más difundidos y que se vienen aplicando, tanto por empresas del sector privado, como en el sector público, son la OSHAS-18001, (Bevilacqua *et al.*, 2016; Abad *et al.*, 2013). Es un estándar internacional de carácter voluntario, donde se han establecido los requisitos a cumplir en el sistema de gestión de SST, que busca asegurar la conformidad de la política en materia de SST de las empresas y que tiene como objetivo el control de los riesgos laborales existentes (eliminar o minimizar) y la promoción de la mejora continua (Gálvez, 2016; Fernández-Muñiz *et al.*, 2012).

El peligro se define como la situación o acto capaz de ocasionar daños a las personas, a la salud o la combinación de ellas, a la propiedad, procesos y ambiente (Congreso de la República, 2011; Romero, 2001). Los peligros pueden clasificarse, según su naturaleza y fuente de origen, en peligro físico, un agente, factor o circunstancia que, “de acuerdo a su intensidad y tiempo de exposición, pueden causar daño”, con o sin contacto, por ejemplo, el ruido, puede provocar la sordera (Cardoso *et al.*, 2018); peligro químico, generado por una exposición de agentes químicos que no han sido controlados y que, por efectos de su inhalación, absorción o ingestión unido a la concentración-tiempo expuesto, pueden provocar lesiones graves en el trabajador (Jiménez-Quintero, Pantoja-Estrada y Leonel, 2016); peligros biológicos, referido a la presencia de organismos, o la sustancia derivada de ellos, presentes en determinados ambientes laborales que, al entrar en contacto con el trabajador, pueden originar intoxicaciones, reacciones alérgicas o enfermedades infectocontagiosas (Moreno-Arroyo *et al.*, 2016).

En el peligro mecánico, donde todos los elementos generan accidentes, sea por la falta de manutención, no haber efectuado las reparaciones necesarias o falta de una pieza o accesorio para su correcto funcionamiento (López-Ruiz *et al.*, 2009); peligro ergonómico, relacionado con el puesto de trabajo y uso de las herramientas, equipos o maquinas que, debido a su peso, tamaño, forma y diseño, que obligan al trabajador a realizar movimientos o asumir posturas inadecuadas, que pueden provocar sobre esfuerzo o fatiga física y lesiones musculares (Bravo y Espinoza, 2016); peligro psicolaboral, referido a las necesidades, usos, capacidades y aspecto personal del trabajador y en su relación con su entorno inmediato, es decir las relaciones con sus compañeros, jefaturas, organizaciones sindicales y el ámbito social de la actividad económica de la empresa, pueden afectar salud- rendimiento-producción laboral (Sureda *et al.*, 2019).

Otros peligros como el eléctrico, referido contacto con los componentes eléctricos en el ambiente de trabajo, que generan quemaduras o lesiones graves; peligro fisicoquímico, que pueden provocar incendios-explusiones, generando lesiones personales y daños materiales; peligro locativo, están referidas principalmente al ambiente físico en las que el trabajador desarrolla sus actividades, en donde las características de diseño, construcción, deterioro, así como al orden y limpieza del ambiente de trabajo (Muñoz, 2015)

En el riesgo se combina la probabilidad y severidad de la materialización de un incidente o un accidente, generando daños en la salud, propiedad, procesos y ambiente. La probabilidad se valora evaluando la frecuencia en que los trabajadores se encuentran expuestos al peligro. Si la actividad a realizar tiene medidas de control eficaces, que pueden evitar la ocurrencia de un accidente; si los trabajadores saben identificar el riesgo o a la situación de riesgo y al número de trabajadores o personas que estarán expuestos al peligro. En cuanto a la severidad, se valora "la gravedad de la lesión, daño dolencia potencial y la escala de cobertura del daño, lesión o dolencia potencial". El producto de ambas valorizaciones da un valor que determinará el nivel del riesgo y con este valor la empresa deberá definir cuales riesgos son aceptables y cuáles no (Icontec Internacional, 2010).

El proceso de identificar los riesgos y valorarlos, permiten establecer las medidas de seguridad, siempre en orden de relevancia, actuando sobre la fuente que lo genera, seguido de la sustitución si el primero no es posible de implementar, continuando por controles de ingeniería que permitan minimizar o eliminar la probabilidad de riesgos, aunado a los controles administrativos para finalmente acudir al uso de dispositivos personales de protección (Mosqueira, 2016; Díaz, 2015).

En la implementación y operación, la alta dirección debe garantizar el sistema de gestión, asignando el presupuesto para implementar y mantener el sistema, designando a funcionarios responsables directos de su mantenimiento. Por otro lado, todos los trabajadores deben ser capacitados y recibir entrenamiento en temas de SST, estableciendo mecanismos viables de comunicación gerencial (Quispe *et al.*, 2017).

En la verificación, se realiza acciones de monitoreo y seguimiento del desempeño del sistema, implementando acciones preventivas y correctivas, manejo de las no conformidades, disponer de los registros y auditar el cumplimiento de los requisitos, para reforzar la mejora continua del sistema (Gadea-García, 2016). En la revisión por la dirección, se mide el desempeño del sistema, y a través de la retroalimentación garantizando el logro de metas y objetivos. El proceso de revisión, la información obtenida permitirá definir su eficiencia o hacer los ajustes correspondientes como parte de la mejora continua (Matías, 2019).

En las investigaciones de accidentes, Gallego y Correa (2009) manifiestan que los índices estadísticos son muy valiosos, como el de accidentabilidad laboral, que permite la expresión de datos relativos las características de accidentabilidad en la organización, es decir, poder medir los accidentes laborales y comparar con otras organizaciones para evaluar el sistema de gestión implementado. Estos indicadores, como el índice de frecuencia (IF) y el índice de gravedad (o de severidad) son definidos por:

$$\text{I.F.} = \frac{\text{Número accidentes} \times 10^6}{\text{Número horas trabajadas}}$$

El índice nos indica el número de accidentes ocurridos por cada millón de horas de trabajo, sin contabilizar los ocurridos durante el traslado desde el domicilio del trabajador hasta su lugar de trabajo y viceversa, en vacaciones, descanso personal o por enfermedad. Se recomienda calcular este índice por cada actividad, dado que no están expuesto a los mismos riesgos.

### **El Índice de Gravedad (IG), que se define a través de la siguiente fórmula**

$$\text{I.G} = \frac{\text{Número jornadas o días perdidos o no trabajadas} \times 10^3}{\text{Número horas trabajadas}}$$

Esto nos indica el número de días perdidos por cada 1000 horas de trabajo. El índice de gravedad nos da una idea de la severidad de la situación. Los días perdidos se obtienen de un baremo, que relaciona la parte del cuerpo lesionada y los días dejados de trabajar, que en el caso de muerte o en una invalidez permanente se asigna un valor de 6.000 días que se deben sumar al total de días perdidos (en cada país varía la tabla de valores).

En base a los antecedentes de investigación y al marco teórico expuesto, formulamos el problema de investigación, con la siguiente pregunta: ¿Cuál es la diferencia de la accidentabilidad laboral entre los años 2017 y 2018 en Sedapal? En el ámbito de la SST (OHSAS 18001), se requieren alimentarse de información estadística que permita la verificación de la implementación de los requisitos y la eficacia del sistema, así como identificar las oportunidades de mejora a través de las acciones correctivas, que arrojan las auditorías efectuadas al sistema.

Por ello, los indicadores de accidentabilidad son una herramienta estadística que posibilita que, a través de un valor numérico, poder interpretar y verificar los avances en lograr reducir los accidentes laborales en una empresa, y así también poder implementar las medidas de corrección para lograr este objetivo, en tiempo y costo, por ello son herramientas valiosas para incorporarlas en los procesos del sistema. La finalidad de la investigación es el análisis de la diferencia en los indicadores de accidentabilidad laboral entre los años 2017 y 2018 en Sedapal.

## 2. Metodología

La investigación fue descriptiva comparativa. Se ha recopilado datos, utilizando magnitudes numéricas cuantificables que guardan una relación, efectuando análisis del comportamiento de la variable a estudiar, con el uso de herramientas estadísticas (Hernández y Mendoza, 2018; Canales *et al.*, 1994). El diseño de la investigación es no experimental. Usando el modelo descriptivo-explicativo, se compararon los datos recopilados, observando el comportamiento de las características de la población estudiada, describiendo como se da en el contexto real (Ferreira y Torres, 2017; López y Sandoval, 2016). Teniendo en cuenta los criterios de selección de la población, según Arias-Gómez *et al.* (2016), la investigación se realizó en todo el personal comprendido dentro del Centro Operativo La Atarjea, que alcanza a 1,158 trabajadores de la empresa Sedapal.

Se aplicó la técnica de la revisión, evaluación, observación y análisis de los datos numéricos de los accidentes e incidentes ocurridos en los años 2017 y 2018 en la empresa Sedapal. Se recabó información de fuente primaria y secundaria. Se utilizó la herramienta informática implementada en Sedapal denominada ISOSYSTEM DOCUMENT, programa que permite gestionar el control de los documentos de toda la Empresa, de preferencia toda la documentación que da sostenibilidad al sistema de gestión integrado (SGI) que comprende a los tres sistemas de gestión implementados en Sedapal, que son los sistemas de gestión ISO 9001, ISO 14001 e OHSAS 18001.

También se utilizó la plataforma Intranet, de uso extendido para todo el personal de la empresa, donde se consigna información variada desde resoluciones de gerencia general, manuales, procedimientos, normas legales, entre otros. Finalmente se recabó información estadística del equipo higiene y seguridad ocupacional (ESHO) de la empresa.

### 3. Resultados y Discusión

En el 2009, se optó voluntariamente la implementación del Sistema de Gestión OHSAS 18001, estándar internacional de carácter voluntario, que establece los requisitos en el cumplimiento del sistema de gestión de SST y que tiene como objetivo el control de los riesgos laborales existentes (eliminar o minimizar) y la promoción de la mejora continua (Fernández-Muñiz *et al.*, 2012), definiendo su alcance en los procesos en el Centro Operativo Principal La Atarjea, principalmente en las actividades para el tratamiento y producción de agua potable, en las actividades de operación y mantenimiento en su distribución y en la recolección de las aguas residuales.

Todos estos sistemas de gestión, la empresa los ha integrado en un modelo de gestión denominado Sistema de Gestión Integrado (SGI), ya que en común todos estos sistemas, ISO 9001, ISO 14001 e OHSAS 18001, contienen los elementos básicos que son, contar con una política de seguridad, de una planificación del sistema, procedimientos para su implementación y operación, para luego verificar los resultados y culminar con la revisión, identificando las oportunidades de mejoramiento.

En lo que se refiere a la política de SST, está definida por la alta dirección de la empresa, elaborada en concordancia al artículo 23: a), b), c) y d) de la Ley 27983 y en consulta con el Comité Central de SST de Sedapal. En esta política, la empresa expresa su compromiso de garantizar la participación de los todos los trabajadores en temas de SST, sobre la base de la mejora continua del desempeño, la prevención a los daños y deterioro de la salud de sus trabajadores y al cumplimiento de la legislación, reglamentos y otras regulaciones aplicables.

En la figura 1, se muestra el esquema de cómo interactúa la política en la empresa y el proceso de mejora continua.

**Figura 1.**  
Esquema de la política OHSAS 18001 en Sedapal.



Fuente: Equipo gestión institucional de Sedapal (2019)

Se han establecido procedimientos para identificar peligros, evaluar riesgos vinculados a procesos y actividades, determinando el nivel de significancia del riesgo y los controles generados en las actividades, productos y servicios desarrollados dentro de la empresa. Sin embargo, para Gonzales *et al.* (2016) estos procedimientos no logran integrarse en el comportamiento de los trabajadores, siendo en muchos casos irresponsables en su actuación. Asimismo, para Solís (2017) existen factores que muchas veces no son controlados en los procesos laborales.

En este procedimiento se establece que todas las áreas de la empresa en coordinación con los asesores del equipo seguridad e higiene ocupacional (ESHO), planificarán y ejecutarán la actualización, creación de la identificación y/o actualización de la evaluación de los riesgos en acuerdo con los trabajadores y/o con participación de sus delegados (Comité de SST u Organización Sindical), registrando en un acta los nombres y apellidos, firmas y nombres de cargos/ puestos, a fin de evidenciar su participación. A pesar de esto, los accidentes laborales son productos de conductas individuales (Gamella 2013) o fallas humanas (González, *et al.* 2016).

En la implementación y operación, se ha definido las responsabilidades, nombrando a los miembros del comité central de SST, a los miembros de los subcomités y supervisores, quienes deberán cumplir con las disposiciones legales vigentes establecidas y el reglamento interno de SST, instrumento de uso obligatorio para todos los trabajadores de la empresa. Además, durante la verificación, la empresa ha establecido procedimientos para el monitoreo, medición y control de los peligros y riesgos en las actividades que puedan tener un alto grado de severidad sobre la SST. Por otro lado, el sistema de gestión lleva a cabo a intervalos planificados, Auditorías Internas, a fin de determinar las acciones preventivas y correctivas, para la mejora continua del sistema.

Para Perata (2018) y Díaz (2015) estas medidas correctivas dependen fundamentalmente del liderazgo y del desarrollo de competencias siendo responsables en asumir la prevención de accidentes y uso adecuado de herramientas de gestión para disminuir o eliminar el riesgo laboral. Como resultado de esta planificación se han identificado 153 peligros y riesgos de los cuales 66 son significativos (figura 1), que para la mayoría de ellos son por el ambiente físico que genera desmotivación laboral (Mosqueira, 2016; González *et al.*, 2016).

**Figura 2.**  
Riesgo identificados por gerencias en Sedapal.

Equipos	# DE IPER	CLASES DE RIESGO						SUMA	TIPOS DE FACTORES DE RIESGOS							SUMA			
		A	B	C	D	E	ERGON.		MECAN	BIOG.	QM	ELECTR.	FISICO	LOCAT.	FICO.		PSICO.		
GAI	1	0	7	3	2	0	0	12	3	1	0	1	1	1	4	1	0	12	
GG	1	0	7	3	2	0	0	12	3	1	0	1	1	1	4	1	0	12	
GRH	1	1	8	2	4	0	0	15	3	2	0	2	2	1	4	1	0	15	
GF	1	0	8	2	3	0	0	13	3	1	0	1	2	1	4	1	0	13	
GLS	1	1	9	5	4	0	0	19	4	2	0	2	2	1	7	1	0	19	
GDI	1	0	8	5	6	0	0	19	3	2		3	1	1	6	2	1	19	
GPO	1	0	7	4	2	0	0	13	3	2	0	1	2	1	3	1	0	13	
GPDP	1	0	9	7	3	0	0	19	3	3	0	3	1	2	6	1	0	19	
GRTDF	1	0	14	3	1	0	0	18	4	2	0	3	3	3	3	0	0	18	
GC	1	0	8	2	3	0	0	13	3	1	0	1	2	1	4	1	0	13	
TOTAL	10	2	85	36	30	0	0	163	32	17	0	18	17	13	45	10	1	153	
		87		66		153													
PORCENTAJE		1.31	55.6	23.6	19.6	0			20.92	11.11	0.00	11.76	11.11	8.50	29.41	6.54	0.65	100	
		56.9		43.1		100.00													

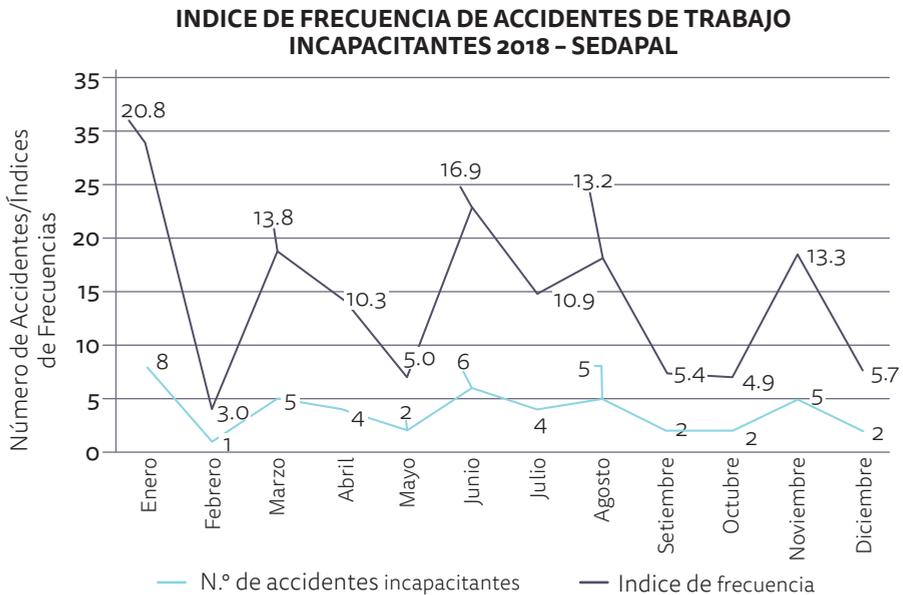
Fuente: Equipo seguridad e higiene ocupacional de Sedapal (2018).

### Análisis descriptivos de la accidentabilidad laboral en Sedapal 2017-2018

Índice de frecuencia: según la figura 3, para el periodo 2017, se observa que existe una relación directa entre el número de accidentes y el índice de frecuencia, ya que un incremento en el número de accidentes, se incrementa este índice. En este año, se registraron un total de 50 accidentes incapacitantes, que en promedio se calcula en 4 accidentes al mes con una desviación estándar ( $\sigma$ ) de 2.04. En lo que respecta al índice de frecuencia, se aprecia un comportamiento similar, en donde el promedio es de 11 accidentes por cada millón de horas trabajadas, y una desviación estándar ( $\sigma$ ) de 4.94.

**Figura 3.**

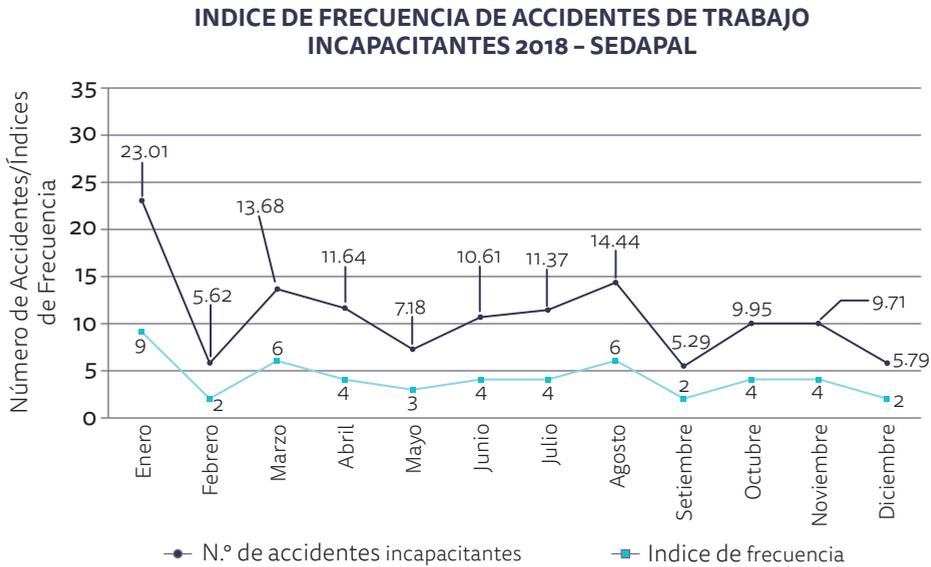
*Índice de frecuencia de accidentes de trabajo incapacitantes 2018, Sedapal.*



Fuente: Elaboración propia

**Figura 4.**

Índice de frecuencia 2018 en Sedapal.



Fuente: Elaboración propia

En la figura 4, para el periodo 2018, también se observa la relación directa entre el número de accidentes y el índice de frecuencia. En este año, se registraron un total de 46 accidentes incapacitantes, que en promedio se calcula en 4 accidentes al mes con una desviación estándar ( $\sigma$ ) de 2.08. En lo que respecta al índice de frecuencia, se aprecia que el promedio es de 10 accidentes por cada millón de horas trabajadas, y una desviación estándar ( $\sigma$ ) de 5.55

Comparando ambos periodos, podremos apreciar que no existe mucha variación en los resultados obtenidos en ambos periodos, ya que los valores son casi similares, tal como se muestra en la tabla 2. Con estos valores, se podría inferir que los accidentes incapacitantes que se producen en Sedapal, se dan a razón de 4 accidentes mensuales o 11 accidentes por cada millón de horas trabajadas. Pero este valor solo nos indica la frecuencia de accidentes, pero no permite identificar su gravedad. Se hace esta apreciación, ya que, en el año 2017, se produjo un accidente fatal, costándole la vida a un trabajador, al efectuar una labor rutinaria, pero altamente riesgosa. Para tener una mejor apreciación de este índice, se debe implementar límites de control que, cuando los valores sobrepasan estos, sobre todo el límite superior, nos podrán indicar la necesidad de implementar medidas correctivas para disminuir este índice en el tiempo.

**Tabla 2.**

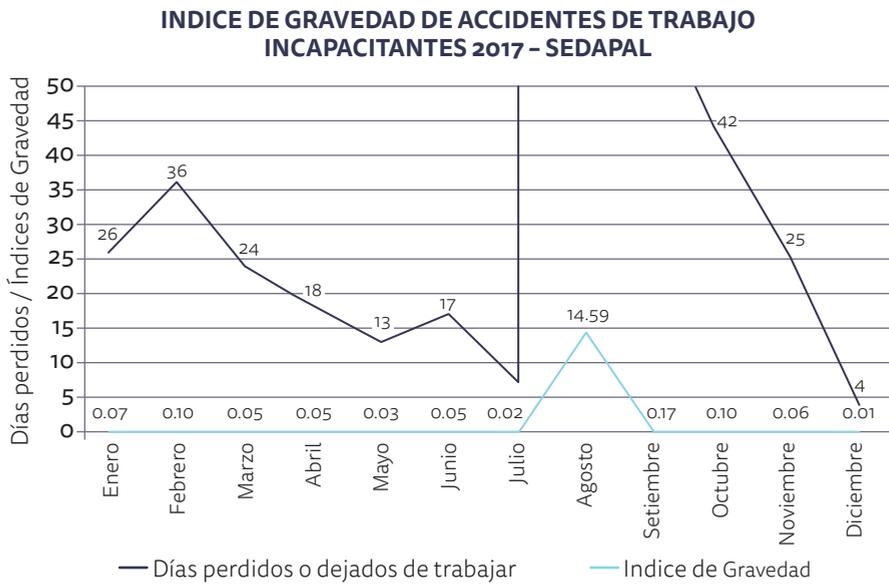
Promedio y desviación estándar: número de accidentes – Índice de frecuencia.

AÑO	NÚMERO DE ACCIDENTES		ÍNDICES DE FRECUENCIA	
	Promedio	Desviación Estándar	Promedio	Desviación Estándar
2017	4	2.04	11	4.94
2018	4	2.08	10	5.55

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 5.**

Índice de gravedad 2017 en Sedapal.



Fuente: Elaboración propia

Según la figura 5, para el periodo 2017, se observa que existe una relación directa entre los días perdidos o dejados de trabajar y el índice de frecuencia, ya que el cálculo de los días dejados de trabajar está en función a la afectación sufrida por el trabajador, la parte afectada del cuerpo y la gravedad de esta. En este año 2017, se registraron un total de 6,340 horas perdidas por accidentes incapacitantes, que en promedio se calcula en 528 accidentes al mes con una desviación estándar ( $\sigma$ ) de 1,743.67. Este último valor para la desviación estándar, por ser muy alto, nos indica que hay una gran dispersión de los datos registrados. En este caso, el valor para el promedio no refleja el comportamiento de los días perdidos, en forma mensual, por lo que no es posible utilizarlos como valor para evaluar, pero sí tiene significancia evaluar el acumulado de horas perdidas en un periodo determinado. Este comportamiento, refleja mejor la variabilidad de los accidentes laborales en la empresa, cuando se cuantifican las horas dejadas de trabajar.

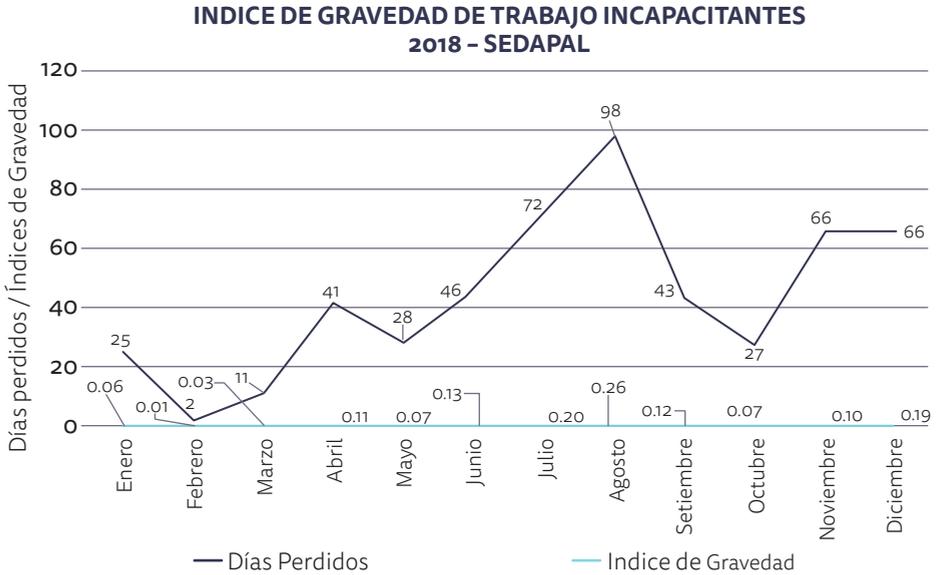
En lo que respecta al índice de gravedad, se aprecia un comportamiento similar, en donde el promedio es de 1.28 jornadas perdidas por cada mil horas trabajadas y una desviación estándar ( $\sigma$ ) de 4.94, pero en el mes de agosto se registra un valor, que sobrepasa el valor promedio registrándose un máximo de 14.95. Esta variabilidad nos pone a reflexionar sobre sus causas, y en nuestro caso evidencia que en este mes se produjo un evento que causó un gran daño en la salud del trabajador, que en este caso fue la muerte de un operario al realizar una actividad rutinaria pero peligrosa.

Según la figura 6, para el periodo 2018, se observa el mismo comportamiento variable en el cálculo de los días perdidos o dejados de trabajar y similar al año 2017 se puede afirmar que hay una relación directa con el índice de gravedad. En este año 2018, se registraron un total de 525 horas perdidas por accidentes incapacitantes, que en promedio se calcula en 44 accidentes al mes con una desviación estándar ( $\sigma$ ) de 27.70, este valor para la desviación estándar también es alto, lo que nos indica que hay una gran dispersión de los datos registrados y que evidencia una gran variabilidad de los accidentes laborales, cuando se cuantifica las jornadas perdidas.

En lo que respecta al índice de gravedad, se aprecia un comportamiento también similar, en donde el promedio es de 0.12 jornadas perdidas por accidentes de trabajo y una desviación estándar ( $\sigma$ ) de 0.08, lo que nos lleva a advertir, que si bien hubo eventos que causaron accidentes laborales, estos no fueron de gravedad.

**Figura 6.**

Índice de gravedad 2018 en Sedapal.



Fuente: Elaboración propia

Comparando ambos periodos, podremos apreciar existe variación en los resultados obtenidos en ambos periodos, ya que los valores no son similares, tal como se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla 3.**

Promedio y desviación estándar: Número de jornadas perdidas – Índice de gravedad – 2017- 2018.

AÑO	Número de jornadas dejadas de trabajar			Índices de Gravedad		
	Total	Promedio	Desviación Estándar	Total	Promedio	Desviación Estándar
2017	6.340	528	1743.67	1.37	1.28	4.19
2018	525	27.7	2.08	0.12	0.12	0.08

Fuente: Elaboración propia.

Se evidencia una variación entre los años 2017 y 2018 cuando comparamos las jornadas perdidas, similarmente para el índice de gravedad. Esta diferencia, se debe a los eventos sucedidos en el mes de agosto del 2017, en el que se produjo un accidente fatal lo que se evidencia al registrarse un alto valor para el índice de gravedad en este mes que fue de 14.59, versus el valor obtenido en el acumulado del año que fue de 1.37, en tanto que para el 2018. El índice de gravedad al final del año fue menor al del 2017, y su comportamiento fue uniforme con valores similares en todos los meses, gracias a su bajo valor de su desviación estándar.

#### **4. Conclusiones y recomendaciones**

La accidentabilidad laboral en una empresa es un indicador elemental y clave para evaluar un sistema en SST, que se haya implementado en una empresa, que debe estar alimentada con información estadística, que permitan su evaluación de su tendencia y evolución en el tiempo y así como se du gravedad. De ese modo, permite determinar las medidas correctivas que se deben implementar, dentro del contexto de la mejora continua.

El índice de frecuencia, nos permite evaluar la tendencia y evolución de los accidentes laborales, en el tiempo y nos da una idea de la variabilidad de los eventos que pueden terminar en accidentes. Con más información, se puede disgregar las actividades donde se producen el mayor número de accidentes, y ejercer mejores controles a fin de evitar se produzcan.

El índice de gravedad, como su nombre lo indica, permite evaluar la severidad de los accidentes laborales, sobre todo de aquellas actividades clasificadas como de alto riesgo. Este índice podría utilizarse para identificar, áreas o actividades productivas que podrían ser clasificadas como tal y ejercer en ellos un control más prolífico, como el de exigir una verificación previa de las condiciones ambientales, de la experiencia y de las capacidades técnicas de los trabajadores que la realizarán, antes de aprobar su ejecución, con la supervisión de los especialistas en SST.

Es importante que, en toda empresa, tome conciencia de los peligros y riesgos a lo que están expuestos todo trabajador, que no solo es una responsabilidad atribuible a la empresa, sino también de los propios trabajadores. Si bien la información estadística que se presenta no es muy amigable en su entendimiento, pero es preciso que sea de conocimiento de todos los trabajadores.

Finalmente, para afianzar una cultura en SST a nivel de todos los trabajadores de una empresa, se debe evaluar la implementación de metodologías, como la del *coaching*, que permiten interiorizar y explotar las fortalezas y habilidades de los trabajadores, ya sea en forma individual o en grupo, en beneficio de ellos mismo y de la empresa al ver incrementada la productividad y disminuir los gastos en pagos por daños sufridos en accidentes de trabajo.

## 5. Referencias bibliográficas

Abad, J., Lafuente, E. & Vilajosana, J. (2013). An assessment of the OHSAS 18001 certification process: Objective drivers and consequences on safety performance and labour productivity. *Safety Science*, 60, 47-56. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ssci.2013.06.011>

Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (2012). *Trabajos saludables: Trabajando juntos para la prevención de riesgos: Liderazgo en la gestión de la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo*. Bilbao: Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. <https://osha.europa.eu/es/publications/reports/liderazgo-en-la-gestion-de-la-prevencion-en-materia-de-salud-y-seguridad-en-el-trabajo-2014-una-guia-practica>

Arias-Gómez, J., Villasís-Keever, M. & Novales, M.. (2016). El protocolo de investigación III: la población de estudio. *Revista Alergia México*, 63(2), 201-206. <http://revistaalergia.mx/ojs/index.php/ram/article/view/181/309>

Bravo, V. & Espinoza, J. (2016). Factores de riesgo ergonómico en personal de atención hospitalaria en Chile. *Ciencia & Trabajo*, 18(57), 150-153. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-24492016000300150>

Bedoya, E., Castro A. (2017). La seguridad, una lucha constante. Ensayo. *Biociencias* 1. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi7yPjC6f7jAhUJnlkKHVChC5cQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fhemeroteca.unad.edu.co%2Findex.php%2Fbiociencias%2Farticle%2Fdownload%2F2223%2F2383&usg=AOvVawoBH2BSNgtgrNxl4iQ8LUK2>

Bevilacqua, M., Ciarapica, F. & De Sanctis, I. (2016). How to successfully implement OHSAS 18001: The Italian case. *Journal of Loss Prevention in the process Industries*, 44, 31-43.: <https://doi.org/10.1016/j.jlp.2016.08.004>

Canales, F., Alvarado, E. y Pineda, E. (1994). *Metodología de la investigación: Manual para el desarrollo de personal de salud*. Organización Panamericana de la Salud. <http://187.191.86.244/rceis/registro/Metodologia%20de%20la%20Investigacion%20Manual%20para%20el%20Desarrollo%20de%20Personal%20de%20Salud.pdf>

Cardoso, E., Fernandes, S. G. G., Corrêa, L. , Dantas, G., & Câmara, S. (2018). Low back pain and disability in military police: an epidemiological study. *Fisioterapia em Movimento*, 31. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/1980-5918.031.a001>

Castilla, O. (2012). Observación de conductas inseguras en el trabajo: un análisis metodológico. *Universitas Psychologica*, 11(1), 311-321. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-92672012000100025&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-92672012000100025&script=sci_abstract&tlng=es)

Icontec internacional (2010). *Guía para la identificación de los peligros y la valoración de los riesgos en seguridad y salud ocupacional. Segunda actualización*. Icontec. <https://idrd.gov.co/sitio/idrd/sites/default/files/imagenes/gtc450.pdf>

Congreso de la República. (2011). Ley N.º29783. Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. *El Peruano*. [http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/Seguridad-Salud-en-el-Trabajo/Ley%2029783%20\\_%20Ley%20de%20Seguridad%20y%20Salud%20en%20el%20Trabajo.pdf](http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/Seguridad-Salud-en-el-Trabajo/Ley%2029783%20_%20Ley%20de%20Seguridad%20y%20Salud%20en%20el%20Trabajo.pdf)

Daniellou, F., Simard, M. and Boissières, I. (2011). *Human and organizational factors of safety: a state of the art*. Foundation for an Industrial Safety Culture. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00675538>

Díaz M. (2015). *Prevención de riesgos laborales: seguridad y salud laboral*. Paraninfo.

Dalmau, G. (2014). *Manual práctico para la implantación del estándar OHSAS 18001*. Fremap. <https://prevencion.fremap.es/Buenas%20prcticas/LIB.019%20-%20Manual%20implantacion%20OHSAS%2018001.pdf>

Espinoza, J. (2016). *Aplicación del sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional para reducir la accidentabilidad laboral de la empresa Eulen Del Perú SA, Lima-2016*. [Tesis de grado, Universidad César Vallejo]. Repositorio. <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/UCV/11211>

Fernández, V. (2018). *Coaching gerencial empresarial y desempeño laboral de los colaboradores de la Universidad Alas Peruanas filial Cajamarca*. [Tesis de grado, Universidad Alas Peruanas]. Repositorio. <http://repositorio.upagu.edu.pe/handle/UPAGU/715>

- Fereira, J. & Torres, E. (2017). Modelos explicativos del proceso de innovación tecnológica en las organizaciones. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22(79), 387-405. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055964004>
- Feyer, A. & Williamson, A. (1991). A classification system for causes of occupational accidents for use in preventive strategies. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 302-311. [www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/1947915](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/1947915)
- Gadea-García, A. (2016). *Propuesta para la implementación del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo en la empresa SUMIT SAC*. [Tesis de grado, Universidad de Lima]. Repositorio. <http://repositorio.ulima.edu.pe/handle/ulima/3497>
- Gálvez, D. (2016). *Gestión de la seguridad y salud ocupacional para la planta de facilidades mecánicas Asme, perteneciente a la empresa de servicios técnicos petroleros Sertecpet S.A., con base en la norma NTC-OHSAS 18001:2007*. 206 hojas. Quito: EPN. [Tesis de grado, Escuela Politécnica Nacional]. Repositorio. <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/16654>
- Gallego P, M., & Correa M, J. (2009). *Indicadores de accidentalidad laboral, normatividad y recomendaciones en Colombia*. Facultad Nacional de Salud Pública, 18(1). <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/fnsp/article/view/983>
- Gamella, C. (2013). Behaviour based safety by means of safety leadership. *Occupational Health and Safety*. *Revista Seguridad y Medio Ambiente*, 33, 130. <https://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/n130/en/article2.html>
- González, J., Álvarez, G., Soto, A. & Zapata, A. (2016). El clima de seguridad laboral versus los indicadores de riesgo en una muestra de trabajadores puertorriqueños. *Revista Interamericana de Psicología Ocupacional*, 32(2), 9-21. <http://revista.cincel.com.co/index.php/RPO/article/view/144>
- Haslam, C., O'Hara, J., Kazi, A., Twumasi, R. y Haslam, R. (2016). Proactive occupational safety and health management: Promoting good health and good business. *Safety Science*, 81, 99-108. <http://eprints.whiterose.ac.uk/105887/>
- Hernández, R. y Mendoza, C. (2018) *Metodología de investigación, las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill
- Jiménez, E. (2017). Evaluación financiera del sistema de seguridad y salud ocupacional en la empresa privada y su impacto económico – social. *Actualidad Contable Faces*, 20 (34), 102-118. <http://www.redalyc.org/jatsRepo/257/25749951007/html/index.html>

Jorgensen, K. (2001). *Conceptos del análisis de accidentes*. *Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo (OIT)*. <https://www.insst.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomo2/sumario.pdf>

González, A., Bonilla, J., Quintero, M., Reyes, C. & Chavarro, A. (2016). Análisis de las causas y consecuencias de los accidentes ocurridos en dos proyectos de construcción. *Revista Ingeniería de Construcción*, 31(1), 5-16. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50732016000100001>

López, N. y Sandoval, I. (2016). *Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa*. [http://recursos.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1103/1/Metodos\\_y\\_tecnicas\\_de\\_investigacion\\_cuantitativa\\_y\\_cualitativa.pdf](http://recursos.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1103/1/Metodos_y_tecnicas_de_investigacion_cuantitativa_y_cualitativa.pdf)

López-Ruiz, M., Martínez, J., Castejón, E. & Benavides, F. (2009). Comparación de las lesiones no mortales por accidente de trabajo por Comunidades Autónomas en España (1994-2004). *Gaceta Sanitaria*, 23(6), 489-495. URL: <https://www.scielosp.org/article/gs/2009.v23n6/489-495/>

Matías, J. (2019). *Diseño de un sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional SYSO basado en la norma OHSAS 18001: 2007, en la empresa de harina y aceite de pescado Pesquera Centromar SA, ubicada en la parroquia Chanduy, provincia de Santa Elena*. [Tesis de grado, Universidad Estatal Península de Santa Elena]. Repositorio. <https://repositorio.upse.edu.ec/xmlui/handle/46000/4820>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2018). *Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2021*. [https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/CNSST/politica\\_nacional\\_SST\\_2017\\_2021.pdf](https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/CNSST/politica_nacional_SST_2017_2021.pdf)

Monroy, A. (2015). *Coaching y desempeño laboral*. [Tesis de grado, Universidad Rafael Landívar. Guatemala]. Repositorio. <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesisjcem/2015/05/43/Monroy-Alvaro.pdf>

Montero-Martínez, R. (2011). Sistemas de gestión de seguridad y salud ocupacional y procesos basados en el comportamiento: aspectos claves para una implementación y gestión exitosas. *Ingeniería Industrial*, 32(1), 12-18. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360433575003>

Moreno-Arroyo, M., Puig-Llobet, M., Falco-Pegueroles, A., Lluch-Canut, M. T., García, I. C., & Roldán-Merino, J. (2016). What is the perception of biological risk by undergraduate nursing students?. *Revista latino-americana de enfermagem*, 24. <https://dx.doi.org/10.1590/1518-8345.0722.2715>

Mosqueira, H. (2016). *Diseño de sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo para Industria de Plásticos – PROCOSAC – en Chiclayo*. [Tesis de grado, Universidad Nacional de Trujillo]. Repositorio. <http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/2966>

Muñoz, C. (2015). Estudio de accidentes eléctricos y peligro del arco eléctrico: Introducción a un programa de seguridad eléctrica. *Ciencia & Trabajo*, 17(53), 122-127. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-24492015000200005>.

Perata, M. & Dubber, W. (2018). *Implementación de sistema de gestión en seguridad y salud, basada en el comportamiento para la reducción de lesiones en trabajadores de la industria de calzado*. [Tesis de grado, Universidad San Ignacio de Loyola]. Repositorio. [http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/8630/1/2018\\_Marin-Perata.pdf](http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/8630/1/2018_Marin-Perata.pdf)

Puyal, E. (2001). La conducta humana frente a los riesgos laborales. Determinantes individuales y grupales. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 12, 157-184. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=206420>

Quispe, N., Carlos, J., Apaza, P., Juana, N. & Rondón, A. (2017). *Propuesta de implementación de un sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo aplicando la ley 29783 Ley de Dignidad y Salud en el Trabajo y la norma internacional OHSAS 18001: 2007. Sistema de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional-requisitos para la empresa Técnicas del Acero SAC-Arequipa 2017*. <http://repositorio.utp.edu.pe/handle/UTP/723>

Riaño-Casallas, M., Hoyos, E. y Valero Pacheco, I. (2016). Evolución de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo e impacto en la accidentalidad laboral: Estudio de caso en empresas del sector petroquímico en Colombia. *Ciencia & Trabajo*, 18(55), 68-72. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-24492016000100011>.

Rojas, A. (2014). *Diseño metodológico de coaching en salud ocupacional, seguridad industrial y ambiente para una empresa tipográfica*. [Tesis de grado, Universidad Piloto de Colombia]. Repositorio. <http://polux.unipiloto.edu.co:8080/00001807.pdf>

Romero, J. C. R. (2001). Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, ¿Certificables o no certificables? Directrices de la OIT VS. norma OHSAS 18001. *Prevención, trabajo y salud: Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, (14), 4-13. [http://comisionnacional.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Rev\\_INSHT/2001/14/seccionJurTextCompl.pdf](http://comisionnacional.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Rev_INSHT/2001/14/seccionJurTextCompl.pdf)

Sedapal (2017) *Plan estratégico institucional de Sedapal 2017 – 2021*. [http://www.sedapal.com.pe/c/document\\_library/get\\_file?uuid=oec07c73-3ad8-4a2f-9ac1-e85329626c25&groupId=10154](http://www.sedapal.com.pe/c/document_library/get_file?uuid=oec07c73-3ad8-4a2f-9ac1-e85329626c25&groupId=10154)

Sedapal (2017) *Anuario Estadístico 2017 de Sedapal*. <http://repositorio.sedapal.com.pe/handle/SEDAPAL/27>

Solís, R. (2017). One hundred months of construction accidents in the southeast of Mexico. *Revista Ingeniería de Construcción*, 32(3), 195-204. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50732017000300195>

Sureda, E., Mancho, J. & Sesé, A. (2019). Psychosocial risk factors, organizational conflict and job satisfaction in Health professionals: A SEM model. *Anales de Psicología/Annals of Psychology*, 35(1), 106-115. <https://dx.doi.org/10.6018/analesps.35.1.297711>

Vásquez, S., Correa, J. & Hincapié, L. (2015). Medición del impacto en la rentabilidad dada la implementación de un sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo en la empresa americana de curtidos LTDA. & CIA. SCA. *Scientia et Technica*, 20, 42-9. <http://www.redalyc.org/pdf/849/84938609005.pdf>

Villanueva, E. (2017) *Seguridad basada en el comportamiento humano para prevención de accidentes e incidentes en la mina María Angélica I.*, empresa Alma Minerals Perú SA. [Tesis de grado, Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo]. Repositorio. <http://repositorio.unasam.edu.pe/handle/UNASAM/1962>

Yorio, P., Willmer, D. & Moore, S. (2015). Health and safety management systems through a multilevel and strategic management perspective: Theoretical and empirical considerations. *Safety Science*, 72, 221-228. <https://dx.doi.org/10.1016/j.ssci.2014.09.011>

## La piratería de radio FM en el Perú: Un estudio de caso en la gestión pública de hoy

Miguel Angel Arce Trujillo (QEPD) (†)<sup>1</sup>

Gustavo Zárate - Ruiz<sup>2</sup>

Yolanda Maribel Chipana Fernández<sup>3</sup>

### RESUMEN

Las radioemisoras piratas FM es una actividad ilícita que utiliza de modo reiterada frecuencias de telecomunicaciones no autorizadas a pesar de la intervención del Estado para su eliminación. Estas emisiones ilegales ocasionan deliberadamente interferencias a servicios de telecomunicaciones autorizados como telefonía móvil, radio FM y navegación aérea, perjudicando gravemente su desarrollo y acceso a los mismos. Por consiguiente, el presente estudio aborda la problemática de la piratería de radio FM para disponer de condiciones de operación para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, a través de la aplicación de políticas públicas que permitan erradicar la piratería de radio FM, maximizando el valor social de las frecuencias de telecomunicaciones. En ese sentido, la presente investigación utiliza una metodología cualitativa de estudio de caso para abordar dicha problemática en la ciudad de Lima, sobre la base de entrevistas, observaciones, información disponible, información teórica y normatividad pertinente. Con ello, los resultados de la investigación proponen impulsar el acceso y operación de los servicios de telecomunicaciones de telefonía móvil, radio FM y navegación aeronáutica con el establecimiento de condiciones para su desarrollo y maximizando el valor social de las frecuencias de telecomunicaciones.

**Palabras clave:** Gestión pública. Piratería y radiodifusión.

---

<sup>1</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5794-6305>

<sup>2</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0565-0577>

<sup>3</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8609-3409>

## 1. Introducción

Resolver complejos problemas sociales desde sus actores competentes en una dinámica de trabajo en equipo implica obtener mayores beneficios y niveles de eficiencia en la búsqueda de soluciones efectivas que la sola actuación individual. Eliminar la piratería de radio FM en la ciudad de Juliaca fue posible por la participación conjunta coordinada entre el Estado, sector privado y la población representada por la sociedad civil, traducido en un trabajo en equipo. Así, se logró la eliminación definitiva de una actividad ilícita que operaba en muchos años.

El Observatorio Mundial de Lucha contra la Piratería (Unesco, 2017) señala que la protección de recursos es esencial para impulsar la creatividad y el desarrollo industrial; el uso no autorizado de recursos destruye la creatividad y el desarrollo de los países del mundo siendo necesario desplegar esfuerzos concertados para hacer frente a dichas situaciones. En particular, el uso no autorizado de frecuencias de telecomunicaciones por radios piratas FM causa interferencias perjudiciales en los servicios de telecomunicaciones y en los servicios aeronáuticos con graves consecuencias negativas para la población y al Estado como el riesgo a la vida de las personas, la vulneración de los derechos de propiedad intelectual, la evasión de impuestos, la presencia de interferencias perjudiciales, el desincentivo de las inversiones previstas, constituyendo fuentes lucrativas e incentivo de la competencia desleal.

En el Perú, la piratería de radio FM en la ciudad de Juliaca es una actividad ilícita constante cuyas emisiones no autorizadas interrumpen deliberadamente a los sistemas de radionavegación, servicios de telefonía móvil, internet y la radio FM con grave riesgo de la integridad de las personas y la operatividad de sistemas y servicios de telecomunicaciones. La Ley de Telecomunicaciones en el Perú (MTC, 1993) señala que el espacio radioeléctrico o frecuencias es un recurso natural escaso de dimensiones limitadas que es patrimonio de la Nación, siendo el Estado a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) el responsable de su administración y control. Asimismo, la gestión del espectro radioeléctrico según el reglamento de organización y funciones (MTC, 2007). Además es la responsable en vigilar los servicios y los sistemas de telecomunicaciones libre de interferencias perjudiciales de acuerdo al reglamento de la Ley de Telecomunicaciones (MTC, 2007).

La experiencia en eliminar la piratería de radio FM y controlar el espectro radioeléctrico en la ciudad de Juliaca tiene como premisa el trabajo en una dinámica en equipo con una metodología participativa y colaborativa entre sus integrantes públicos, privados y sociedad civil. En un manifiesto de aportes e intercambio de información, promoviéndose expresiones de ideas, sugerencias y emprendimientos de acciones conjuntas para alcanzar el objetivo en eliminar dicha piratería.

Para Díaz (2017), la participación ciudadana contribuye a resolver íntegramente problemas públicos complejos, pues cada actor aporta según sus condiciones en soluciones definitivas con la formulación y la definición de acciones prioritarias, y de acuerdo con las demandas y necesidades. De este modo, se amplía la perspectiva del problema para convertirla en alternativas de solución; siendo que la participación multisectorial mejora sustancialmente la capacidad de respuesta del Estado y la calidad de toma de decisiones, satisfaciendo las demandas de manera eficaz y eficiente. El asunto crítico de una acción conjunta es qué tan bien se logra atender de manera integral los problemas sociales multidimensionales (Cunill-Grau, 2014) y cómo el problema de la piratería de radio FM que causa interferencias perjudiciales a los servicios de telecomunicaciones y a los servicios navegación aeronáutica.

El código penal peruano (Ministerio Público, 2018), prescribe que el uso de frecuencias destinado a transmitir señales de telecomunicaciones sin autorización es delito penal sancionado con pena privativa de libertad no mayor de seis ni menor de tres años. En el ámbito administrativo, la ley de telecomunicaciones señala que esta actividad ilícita constituye una infracción muy grave sancionada con multas de 30 a 50 unidades impositivas tributarias. En ese contexto, el uso no autorizado de frecuencias de telecomunicaciones es un problema social ocasionando graves riesgos a la vida de las personas por interrupciones deliberadas a las comunicaciones aéreas del transporte aéreo. Autores como Quintana-Navarrete y Fondevila (2015) señalan que soluciones a problemas sociales son construidas socialmente y que su validez depende de los actores que activamente la sostienen. Para las Naciones Unidas (2014) los Estados deben promover de manera sistemática e integral sus esfuerzos en la búsqueda de estrategias y articular los sectores públicos, privados y sociedad para el manejo óptico de la gestión pública.

El seguimiento, evaluación y gestión de los planes de actuación definidos en un ambiente de trabajo en equipo han sido fundamentales para generar el conocimiento adecuado en la calidad de acción del Estado en la lucha contra la piratería de radio FM. La información recabada y generada como resultado de intervenciones conjuntas han contribuido al desempeño de dichos planes y a la toma de decisiones, promoviendo una gestión pública efectiva y eficiente (González, 2018).

## Diagnóstico de la situación

### A nivel nacional

En agosto de 2018, la variación interanual del índice de la producción de servicios de telecomunicaciones fue de 6,96% impulsado por la demanda del internet y telefonía móvil. El avance de las telecomunicaciones está dado por el crecimiento en sus componentes: servicio de telefonía móvil en 7,70%, con expansión de la telefonía móvil en 9,16%, servicios de internet y televisión por suscripción en 6,55%. Este desenvolvimiento del sector responde al crecimiento de los mencionados servicios con el lanzamiento de nuevos servicios móviles, incremento de la portabilidad numérica, tráfico de llamadas, recargas de telefonía móvil y estrategias comerciales. Asimismo, el incremento en 6,55% de los servicios de internet y televisión. Por suscripción, estuvo representado por el crecimiento de internet en 5,68% motivado por planes y beneficios de datos móviles y alta velocidad de descarga para las líneas prepago y pospago (INEI, 2018).

**Tabla 1.**

*Sector telecomunicaciones y otros servicios de información a agosto, 2018.*

Sector	Ponderación	Variación porcentual 2018/2017	
		Agosto	Enero - Agosto
Sector telecomunicaciones y otros servicios de información	100	5.72	5.05
Telecomunicaciones	69.23	6.96	6.14
Otros servicios de información	30.77	-0.95	-0.42

Fuente: INEI (2018)

**Tabla 2.**

Sector telecomunicaciones a agosto, 2018.

Actividad	Ponderación	Variación porcentual 2018/2017	
		Agosto	Enero - Agosto
Servicio de telefonía	49.7	7.70	6.05
Servicio de internet y televisión por suscripción	15.8	6.55	7.75
Servicio de transmisión de datos y otros	3.8	-1.16	-3.24

Fuente: INEI (2018)

## Región Puno

### Antecedentes de la situación que motiva la investigación

El Estado, a través de planes de canalización y asignación de frecuencias del servicio de radio FM, estableció 28 frecuencias para la ciudad de Juliaca de acuerdo a la Resolución Viceministerial N.º 080-2004-MTC/03. Actualmente, estas frecuencias están autorizadas al sector privado y el Estado a través del Instituto de Radio y Televisión del Perú.

**Tabla 3.**

Relación de frecuencias de radio FM para la ciudad de Juliaca.

N.	Frecuencia (MHz)
1	88.3
2	88.9
3	89.5
4	90.1
5	90.9
6	91.7
7	92.5
8	93.3

9	94.3
10	94.9
11	95.5
12	96.5
13	97.3
14	98.1
15	98.9
16	99.9
17	100.5
18	101.3
19	102.1
20	102.7
21	103.3
22	103.9
23	104.5
24	105.3
25	106.1
26	106.7
27	107.3
28	107.9

Fuente: Elaboración propia

La actividad de la piratería de radio FM en la ciudad de Juliaca causa interferencias perjudiciales e interrupciones a los siguientes servicios:

- Servicios de telefonía móvil que incluye todas sus aplicaciones como las redes sociales, correos electrónicos, transferencias electrónicas y transferencia de archivos.
- Servicio de internet
- Servicios de radio y televisión.
- Servicios de aeronavegación del aeropuerto Internacional "Inca Manco Cápac" de Juliaca.

## Telefonía móvil

Al cuarto trimestre del 2017, las líneas de telefonía móvil alcanzaron 38 millones 915 mil 386 de líneas a nivel nacional, mostrando un aumento de 3.2% comparado al cuarto trimestre del periodo 2016 (MTC, 2017); es decir, un mayor número de líneas que la población del Perú en el 2017 que asciende a 31 millones 237 mil 385 habitantes (INEI, 2017) y una densidad de 122.3 líneas por cada 100 habitantes. Telefónica del Perú S.A.A. registró una participación de 38.2% en dicho mercado (MTC, 2017).

**Tabla 4.**

*Líneas de telefonía móvil por empresa a nivel nacional al IV trimestre, 2017.*

Empresa	IV T 2017			Participación n (%)
	Octubre	Noviembre	Diciembre	
Telefónica del Perú S.A.A. (Movistar)	14 934 267	14 880 310	14 865 510	38.2
América Móvil Perú S.A.C. (Claro)	12 467 768	12 380 780	12 506 551	32.1
Entel Perú S.A. (Entel)	6 168 746	6 257 233	6 371 929	16.4
Viettel Perú S.A. (Bitel)	4 784 071	4 916 018	5 084 880	13.1
Incacel Móvil S.A. (Incacel)	87 286	87 581	86 516	0.2
<b>TOTAL</b>	38 442 138	38 521 922	38 915 386	100.0

Fuente: DGRAIC-MTC (2017)

En la región Puno, se registró 1156 líneas de telefonía móvil en servicio, siendo la quinta región con el mayor número de líneas y una densidad de 80.1 líneas por cada 100 habitantes (MTC, 2017).

**Tabla 5.**

*Líneas de telefonía móvil por operador en la región Puno.*

Región	Diciembre 2017					
	Movistar	Claro	Entel	Bitel	Incacel	TOTAL
Puno	419 955	477 139	100 859	157 966	23	1 155 942

Fuente: DGRAIC-MTC (2017)

**Tabla 6.**

*Densidad de líneas de telefonía móvil a nivel nacional y en la región Puno.*

Región	IV T 2016	III T 2017	IV T 2017		
			Octubre	Noviembre	Diciembre
Puno	80.9	79.8	82.4	79.4	80.1
Nivel Nacional	119.8	119.5	120.8	121.0	122.3

Fuente: Densidad: Número de Líneas por cada 100 habitantes. Fuente: DGRAIC-MTC (2017).

### Internet móvil

En el Perú, al cuarto trimestre (IV T) del 2017, el número de suscriptores de internet móvil fue de 20 millones 646 mil 962 a nivel nacional representando un crecimiento de 5.5% comparado al IV T del 2016, siendo que la densidad de este servicio ascendió a 64.9 suscriptores por cada 100 habitantes a nivel nacional. Asimismo, la operadora Claro registró la mayor participación con 38.1% de suscriptores a nivel nacional (MTC, 2017).

**Tabla 7.**

Número de líneas en servicio con conexión a internet móvil.

Empresas	Líneas en servicio			Participación (%)		
	IV T 2016	III T 2017	IV T 2017	IV T 2016	III T 2017	IV T 2017
Movistar	8,626,422	7,238,903	7,238,903	44.1%	35.9%	35.1%
Claro	6,535,771	7,435,845	7,865,607	33.4%	36.9%	38.1%
Entel	1,945,508	2,396,003	2,231,744	9.9%	11.9%	10.8%
Bitel	2,447,506	3,079,972	3,296,289	12.5%	15.3%	16.0%
Otros	19,999	15,947	14,419	0.1%	0.1%	0.1%
<b>TOTAL</b>	<b>19,575,206</b>	<b>20,166,670</b>	<b>20,646,962</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: DGRAIC-MTC (2017)

En la región Puno, al IV T del 2017, el número de suscriptores a internet móvil fue de 707 mil 309, registrando un crecimiento de 3,2% respecto al cuarto trimestre del 2016, y una densidad de 49 suscriptores por cada 100 habitantes (MTC, 2017).

**Tabla 8.**

Número de suscriptores a internet móvil en la región Puno y a nivel nacional.

Región	IV T 2016	III T 2017	IV T 2017	Var. % anual	Participación (%)
Puno	685 705	694 161	707 309	3.2	3.4
Nivel Nacional	19 575 206	20 166 670	20 646 962	5.5	100.0%

Fuente: DGRAIC-MTC (2017)

**Tabla 9.**

*Densidad de internet móvil a nivel nacional y en la región Puno.*

Región	IV T 2016	III T 2017	IV T 2017
Puno	48.0	48.1	49.0
Nivel Nacional	62.2	63.4	64.9

Fuente: DGRAIC-MTC (2017)

### **Navegación aeronáutica**

En el 2018, el Perú registró 1686 televisoras y 5257 radios a nivel nacional, donde la región Puno registró 141 estaciones de televisión y 346 estaciones de radio de las cuales 300 radios corresponden a FM. Asimismo, los titulares a estos servicios alcanzaron a 4 597, de los cuales 291 titulares (6%) corresponde a la región Puno (Concortv, 2018).

### **Navegación aeronáutica**

La Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. (Corpac) señala que el Aeropuerto Internacional “Inca Manco Cápac” se ubica a una distancia de 5 Km. de la ciudad de Juliaca y a una elevación de 3826 m.s.n.m. Este aeropuerto inició sus operaciones en 1959 y sus coordenadas geográficas son 15° 28’ 01” Latitud Sur y 70° 09’ 25” Longitud Oeste. Cuenta con una pista de 4,200 m de largo por 45 m de ancho y una torre de control de 25 m de alto de siete pisos. El promedio de operaciones aéreas diarias es 12 en el horario de 07:00 horas a 19:00 horas, siendo las aerolíneas que operan Lan Perú, Avianca, particulares y militares. El equipamiento de aeronavegación está conformado por radio ayudas como los equipos de referencia de rumbo de navegación y los equipos medidores de distancias, asimismo las comunicaciones aeronáuticas se realizan mediante el control de tránsito aéreo. El movimiento general de operaciones aéreas de entrada y salida a dicho aeropuerto alcanzó 4014 de un total de 398 835 operaciones a nivel nacional en el año 2017. El movimiento general de pasajeros, de entrada y salida, a través de esta vía aérea alcanzo a 439 156 personas de un total de 23 419 451 pasajeros en aeropuertos y aeródromos de la red aerocomercial a nivel nacional en el 2017 (Corpac, 2018).

**Figura 1.**

*Aeropuerto Internacional Inca Manco Cápac de Juliaca.*



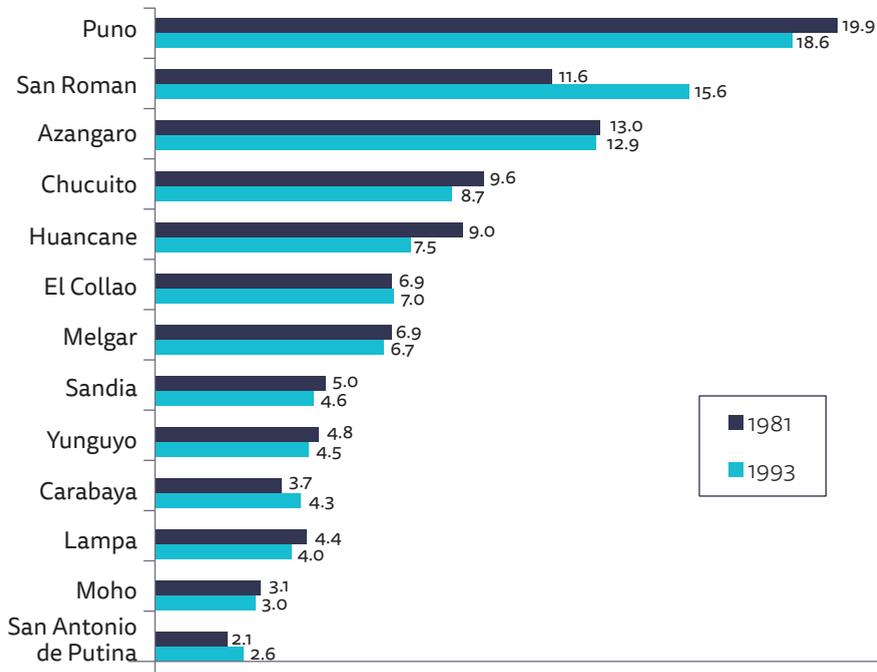
Fuente: Corpac S.A. (2018).

### **Características de la zona afectada y población**

La ciudad de Juliaca se ubica en la provincia de San Román, Puno al sudeste de Perú y noroeste del Lago Titicaca, a una altitud de 3832 m.s.n.m., cuya población creció a razón promedio de 4% anual desde el año 2000 al 2015, año en que contó con una población de 278 444 habitantes (INEI, 2017). Por la presencia de continuos vientos durante todo el año también se la conoce como la “Ciudad de los Vientos”. Antiguamente, sus pobladores elaboraban calcetines por lo que también la conoce como “La Ciudad Calcetera”. Esta ciudad concentra atractivos turísticos naturales e históricos, entre los que destacan, la Laguna de Chacas y la comunidad de Kokan, Cristo Blanco del Mirador la Iglesia de Santa Catalina, Huaynarroque, la Galería de Calceteras y el Cerro Huaynarroque (Corpac, 2018). El Producto Bruto Interno de la región representó el 1,8% a nivel nacional al cierre del año 2016 alcanzando el décimo lugar de las 24 regiones incluido la Provincia Constitucional del Callao. Este valor se mantuvo constante en los últimos seis años (INEI, 2017).

**Figura 2.**

*Crecimiento de la población de Puno en el periodo 2000 al 2015.*



Fuente: INEI (2017).

## 2. Metodología

Se fundamenta sobre un estudio cualitativo para analizar a profundidad los hechos que permitan responder problemas, comprobar hipótesis o desarrollar teorías por medio de la utilización de procesos de investigación cuantitativas, cualitativas o mixtas (Hernández *et al.*, 2014), siendo el caso investigado la piratería de radio FM en Juliaca bajo una actuación conjunta del Estado, sector privado y sociedad civil que permitió finalmente eliminarla.

Este tipo de estudio es idóneo para entender la realidad de una determinada actuación o comportamiento, así como temáticas de dirección y organización de instituciones. Además, explica las relaciones de causalidad y generar teorías sobre los elementos interventores en la realidad que se muestran, considerado el ambiente donde se desarrolla los problemas o fenómenos (López, 2013).

Desde esta perspectiva, se realizó el presente artículo, enfocado a mostrar la capacidad de la entidad pública en responder de manera efectiva y eficaz la demanda social en eliminar la piratería de radio FM en la ciudad de Juliaca, sostenida en la participación activa y colaborativa de los actores involucrados de modo de encontrar sinergias e interacciones, para solucionar problemas complejos por parte del Estado que demanda la sociedad y sus actores en resolverse. De esta manera, el enfoque de trabajo en equipo basado en las competencias, conocimientos, habilidades, experiencias y actitudes de cada uno de los integrantes fue causante del éxito en eliminar la piratería de radio FM caracterizada por la alta incidencias de las señales de telecomunicaciones no autorizadas en los servicios de telefonía móvil, aeronavegación y servicios de radiodifusión. La población para este estudio fueron los operadores de telecomunicaciones, aeronavegación y usuarios de estos servicios en la ciudad de Juliaca.

La técnica utilizada fue el trabajo en equipo integrado y liderado por el Estado a través del MTC, operadores de telecomunicaciones, Corpac como operador de sistemas de comunicación aeronáutica, asociaciones de radiodifusores y otras entidades del Estado como Policía Nacional del Perú, la Fiscalía de la Nación y la Municipalidad de Juliaca. El inicio de actividades para resolver este problema fue conocer el estado situacional actual como el número de estaciones piratas, la ubicación de sus plantas transmisoras, los horarios de operación y las rutas de acceso de intervención sobre la base de información como resultado de las mediciones técnicas realizadas e informaciones como resultado de las reuniones de la mesa de trabajo. Luego, con la ejecución de intervenciones a estas radios piratas se llevó a cabo de manera paralela la difusión y la sensibilización sobre esta actividad. Además, de la formación y reforzamiento técnico del personal comprometido en la ejecución de mediciones y monitoreos para esta actividad, así como la presentación de propuestas en superar las razones que dan origen a dicha piratería.

### 3. Discusión

Los efectos negativos generados por radios piratas FM están relacionados con el uso no autorizados de frecuencias de telecomunicaciones, siendo un recurso natural renovable, que a pesar de ser una actividad delictiva catalogada como delito penal es utilizada de manera discriminada mediante el uso de equipos artesanales para su operatividad sintonizadas en las vecindades de frecuencias autorizadas. La Constitución Política del Perú otorga al Estado soberanía en el aprovechamiento sostenible del espectro radioeléctrico y otorga derechos a terceros para el bienestar social mediante la provisión de servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, los entrevistados afirman que en la frecuencia 87.5 MHz opera una emisora pirata debido a que en el Perú se define la banda de frecuencias FM de 88 a 108 MHz, lo cual es comprobado mediante el uso de radios receptores o el uso de equipos técnicos especializados propiedad del Estado. Resulta sencillo corroborar qué frecuencias son utilizadas en estaciones piratas y cuáles son autorizadas según el plan de canalización establecido para la ciudad de Juliaca compuesto por 28 frecuencias para el servicio de radio FM. Otra forma de reconocer frecuencias piratas es mediante la existencia de emisiones radioeléctricas sin respetar las normas técnicas de telecomunicaciones, las quejas provenientes de usuarios de servicios de comunicaciones por deficiencias y baja calidad, denuncias presentada por operadores por la presencia de interferencias o consultas al Registro Nacional de Frecuencias (MTC, 2018). Las estaciones de radio FM se separan espectralmente a 600 KHz, 800 KHz y 1 MHz, una separación menor otorga muchas probabilidades de tratarse estaciones ilegales. Por lo general, las emisoras ilegales se ubican espectralmente a una distancia de 200 KHz de las estaciones autorizadas sin respetar normas técnicas de telecomunicaciones ni áreas de cobertura.

La eliminación de la piratería de radio FM en la ciudad de Juliaca tuvo como premisa el trabajo conjunto de sus actores involucrados en esta problemática mediante el establecimiento de objetivos comunes, planificaciones, pruebas de eficiencia y la evaluación de las condiciones donde se desarrollan los servicios afectados. Se comprobó el cese definitivo de esta actividad ilegal y de las interferencias radioeléctricas, así como el normal desarrollo de las actividades de comunicaciones. Para Rangel Carreño *et al.* (2018), la dinámica del trabajo en equipo aumenta el nivel de eficiencia con el aprovechamiento de potencialidades de sus integrantes permitiéndose resolver problemas de manera integral.

Un aspecto relevante para el logro de los objetivos fue el liderazgo del Estado manifestado durante el trabajo en equipo, caracterizado por una visión compartida, bienestar al ciudadano, carácter, humildad, unidad y vida institucional correcta. Sin visión, los fracasos son inevitables; por ello, se requiere de una visión con gente versátil y de criterio amplio que da la sabiduría, con iniciativa, realista, instruido en las cosas que se necesitan, confianza que une y separa en cumplimiento de la visión, sabiendo ordenar las prioridades, saber trabajar en equipo, saber dirigir a sus miembros y valorar prioritariamente la lealtad. La visibilidad de actuación de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo estuvo caracterizada por los conocimientos, habilidades, actitudes, relaciones interpersonales y la capacidad de comprensión, apoyadas en la creatividad y capacidad de transferir conocimiento. Para la OCDE (2017), este modo de actuación eleva los niveles de vida estimulando la inversión, la competencia, el empleo y el comercio.

Este trabajo indica que cuando se aborda soluciones integrales para problemas complejos, deben participar los actores comprometidos y afectados con dichos problemas, en este caso operadores de servicios, ciudadanos, usuarios y asociaciones que viven el día a día con esta situación, donde el Estado como parte involucrado es el responsable de dar cuenta de la solución ante la sociedad y que otorga los títulos habilitantes a terceros para prestar servicios de telecomunicaciones, así como controlar los recursos como la numeración y el espectro radioeléctrico autorizados según las características de operación. Además de realizar las inspecciones técnicas correspondientes para comprobar y verificar los recursos asignados según sus características y su regulación, este modo de actuación del Estado muestra que la colaboración conjunta entre el Estado, responsable en vigilar los servicios de telecomunicaciones sin interferencias, y los involucrados competentes, tanto operadores de los servicios y los usuarios otorga resultados eficaces en la resolución de problemas con objetivos comunes como disponer servicios de telecomunicaciones libre de interferencias perjudiciales y uso de frecuencias sin autorización.

Por ello, lo manifestado por Carreño *et al.* (2018) en la resolución de problemas complejos sobre el trabajo en equipo confiere actitudes y acciones innovadoras en su resolución, otorgando mayores niveles de eficiencia que de acciones individuales. Esto guarda relación con la visión del Perú al 2021 definida por la Presidencia de Consejo de Ministros que contempla un Estado moderno orientado al ciudadano, unitario, eficiente y abierto mediante acciones definidas conjuntamente entre todos los involucrados como una visión compartida el resolver problemas sociales.

En esa línea Venturo (2018) señala que la gobernanza se define como las interacciones y los acuerdos entre el Estado y sociedad, para solucionar los problemas y sus necesidades buscando una existencia eficiente y capaz de dar solución a las demandas que se presentan. A ello se agrega las competencias presentadas en el equipo de trabajo donde, a decir de Quilcate (2014), las competencias de los integrantes permiten actuar según los parámetros establecidos y la conducen a un desempeño superior. De acuerdo a estos términos, la participación consensuada, coordinada y colaborativa de sus miembros, mutuamente responsables para el trabajo en equipo ha permitido alcanzar resultados oportunos y previsibles que cualquier esfuerzo individual, con una actuación del Estado eficiente y eficaz en la resolución de problemas complejos. Así, se resalta lo que se viene logrando como un abordaje integral en la solución de los problemas (Cunill-Grau, 2014).

#### **4. Conclusiones**

Eliminar la piratería de radio FM en la ciudad de Juliaca tuvo como premisa en abordarlo desde el Estado en una dinámica de trabajo en equipo donde la participación activa de sus integrantes permitió establecer objetivos comunes con la realización de acciones multisectoriales posibilitando profundizar, enfocar y resolver este problema complejo social de manera integral con resultados efectivos en su eliminación definitiva en lugar de una actuación individual.

El trabajo de equipo, mediante una actuación articulada desde el Estado, resultó imprescindible para abordar y resolver definitivamente este problema que exigía la sociedad. Se evidenció que la gestión pública de hoy en resolver problemas sociales resulta necesario de una actuación articulada conjunta, es decir, del trabajo en equipo para alcanzar resultados eficientes y eficaces. Además, al obtener información relevante e identificar las causas de la piratería de radio FM en la ciudad de Juliaca, permite plantear propuestas y acatar las decisiones, las cuales permiten abordar y superar las deficiencias encontradas.

## 5. Referencias bibliográficas

Consejo Consultivo de *Radio y Televisión* (2018). *Radio y tv. En cifras 2018*. Concoartv. <http://www.concoartv.gob.pe/investigacion/estudios-cuantitativos/2018-radio-y-tv-en-cifras/>

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en la nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5 - 46.d

Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 541 - 579.

González, J. (2018). Uso de la información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas para la toma de decisiones. *Gestión y Política Pública*, 27(1), 39 - 77.

Fernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Notas de Prensa*. <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-del-peru-totalizo-31-millones-237-mil-385-personas-al-2017-10817/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Informe Técnico- Produccion Nacional N.º 10*. <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/produccion-nacional/1/>

López, W. (2013). El estudio de casos: una vertiente para la investigación educativa. *Educere*, 17(56), 139-144.

Naciones Unidas (2014). *Panorama en la gestión pública en América Latina y el Caribe*. Cepal.

Malpica, R., Rossell, R. y Hoffmann, I. (2014). Equipos de trabajo de alto desempeño. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 7(14), 69- 83

Ministerio Público (2018). *Código Penal*. Decreto Legislativo. Lima.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (1993). *Texto único ordenado de la Ley de Telecomunicaciones*. [http://transparencia.mtc.gob.pe/idm\\_docs/normas-legales/1\\_o\\_892.pdf](http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas-legales/1_o_892.pdf)

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2007). *Texto único ordenado del reglamento de la ley de telecomunicaciones*. Diario Oficial El Peruano

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2007). *Reglamento de Organización y Funciones y el Cuadro de Asignación de Personal – CAP del Ministerio de Transportes y Comunicaciones*. Diario Oficial El Peruano

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2017), *Boletín Estadístico IV-T 2017*. MTC. [http://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/regulacion\\_internacional/estadistica\\_catastro/documentos/2017/Boletin\\_IV\\_2017.pdf](http://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/regulacion_internacional/estadistica_catastro/documentos/2017/Boletin_IV_2017.pdf).

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2004). (acceso 04/12/2018) *Planes de Canalización y Asignación de Frecuencias del Servicio de Radiodifusión para la banda de Frecuencia Modulada FM en la localidad de Juliaca*. Resolución Viceministerial 080-2004-MTC/03. En: <http://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/autorizaciones/radiodifusion/documentos/080-puno.pdf>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2018). *Registro Nacional de Frecuencias*. MTC. <https://rnf.mtc.gob.pe/radiodifusion>

OCDE. (2016). *Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2017*. OCDE. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>.

Presidencia de Consejos de Ministros. (2018). *Secretaría de gestión pública de Perú*. PCM. <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>.

Quilcate, J. (2014). *Desarrollando mis competencias estratégicas*. [Blog]. <https://jorgequilcate.com/new/2014/04/20/desarrollando-mis-competencias-estrategicas/>.

Quintana-Navarrete, M. & Fondevila, G. (2015). Soluciones al problema: La gestión de la seguridad pública en palabras. *Gestión y Política Pública*, 24(2), 305-337.

Rangel, T., Lugo, I. & Calderon, M. (2018). Revisión bibliográfica equipos de trabajo: enfoque cuantitativo, características e identificación de variables que afectan la eficiencia. *Ingeniería Solidaria*, 14(24), 1 - 26.

Unesco. (2017). *Observatorio mundial de lucha contra la piratería*. Unesco. <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/creativity/creative-industries/world-anti-piracy-observatory/the-observatory/about-the-observatory/#c8001>

Venturo, C. (2018). *Mejores Gobiernos, ciudadanos felices*. Universidad César Vallejo.

## LOS AUTORES

### Carlos Oswaldo Venturo Orbegoso

<https://orcid.org/0000-0002-74658687>

Doctor en educación por la Universidad César Vallejo; Doctor (c) en Administración por la Universidad Celaya de México; Magíster en Dirección Estratégica de Empresas (MBA) por CENTRUM Católica, graduado con honores de Cum Laude; Magíster en Docencia Universitaria, Maestro (c) en Gestión Pública por la Universidad San Martín de Porres, Máster en Gerencia Pública por la European Centre of Innovation and Management de España. Realizó estudios de posgrado en ESAN y Adolfo Ibañez Business School. Cuenta con más de 25 años de experiencia en funciones de dirección y marketing. Es miembro de la Organización Internacional Norteamericana Beta-Gamma-Sigma, conformada por egresados de excelencia académica, de escuelas de negocios. Miembro de la Red de Docentes de América Latina y del Caribe. Creador y Presidente ejecutivo del evento internacional Governance Conference Global Meeting. Ha sido distinguido como "Ciudadano de oro al mérito académico", por parte del Centro Latinoamericano de Desarrollo - Celade de la República del Uruguay. Es editor de los libros: *Mejores Gobiernos, ciudadanos felices (2018)* e *Innovación, educación y Gobiernos efectivos (2019)*. Ha publicado diversos artículos de investigación en revistas indexadas. Es Investigador Renacyt, grupo María Rowstorowsky, nivel 1; docente universitario de pre y posgrado, conferencista, asesor y consultor empresarial. Actualmente, dirige la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo, campus Lima Norte.

### Noel Alcas Zapata.

<https://orcid.org/0000-0001-9308-4319>

Investigador Carlos Monge nivel IV-reconocido por CONCYTEC, Doctor en Educación de la Universidad César Vallejo, Maestro en Docencia Universitaria e Investigación de la Universidad San Martín de Porres, Licenciado en Educación con mención en Matemática de la Universidad Nacional Federico Villarreal, Experto Propio en Educación para la sostenibilidad: Economía, Medio ambiente e interculturalidad de la Universidad de Granada, Especialista Profesional en Andragogía para Jóvenes y Adultos de la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, docente especialista en Enseñanza de la Matemática y con experiencia en Dirección y Coordinación Académica

de Instituciones Educativas. Ha publicado artículos científicos en revistas indexadas en bases de datos Scopus y Web of Science. Es autor de capítulos de libros: *Mejores Gobiernos, ciudadanos felices e Innovación, educación y Gobiernos efectivos*. Asimismo, es docente investigador de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo y docente investigador de la Universidad Nacional de Cañete.

### **Keny Rodrigo Escobar Carmelo**

<https://orcid.org/0000-0002-4849-691X>

Maestro en Gestión Pública e Ingeniero Empresarial por la Universidad César Vallejo, ocupó el primer puesto del cómputo general en su formación de pregrado y posgrado, cuenta con especializaciones en Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), Sistemas Administrativos del Estado (SIAF-SIGA-SEACE), Diseño, ejecución y evaluación de proyectos en la administración pública, y en Educación y técnicas pedagógicas. Es especialista en proyectos de inversión pública, con experiencia en gobiernos subnacionales, formulador y evaluador de proyectos de inversión, operador del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

### **Kattya Estefany Mundo Flores**

<https://orcid.org/0000-0002-1291-8893>

Maestría en Gestión pública. Abogada por la Universidad César Vallejo, cuenta con especialización en Derecho Electoral y Constitucional; Gestión Parlamentaria y Contratación Pública. Se ha desarrollado como consultora de diversos gobiernos locales. Actualmente se viene desempeñando como asesora de campañas políticas.

### **Gina Beatriz Riera Campoblanco**

<https://orcid.org/0000-0002-3502-0701>

Maestra en gestión pública por la universidad Cesar Vallejo, con estudios de maestría en derecho penal en la universidad nacional Federico Villarreal, profesional en derecho, especialista en derecho administrativo.

### **Cecilia Uribe Hernández**

<https://orcid.org/0000-0001-5893-9262>

Docente Investigador, reconocido por CONCYTEC, Categoría Carlos Monge, Nivel III. Grado de Doctor en Ciencias Contables y Empresariales, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Maestro en Auditoría y Finanzas. Título Profesional de Contador. Experiencia de 25 años a nivel profesional-académico. Consultor internacional del Banco Interamericano de Desarrollo – BID y la Corporación Andina de Fomento – CAF, Mega proyecto Gas de Camisea. En el ámbito académico-docente a nivel de pregrado y posgrado, Vicerrectora Académica siendo parte activa de la gestión académica, en la elaboración, monitoreo, seguimiento de proyectos, asesoría, revisión de tesis y publicaciones de artículos, libros, papers nacionales e internacionales.

### **William Eduardo Mory Chiparra**

<https://orcid.org/0000-0003-1404-4605>

Doctor en Administración de la Educación. Maestro en investigación y docencia universitaria. Magister en docencia y gestión educativa. Docente universitario de pregrado y posgrado. Coordinador, asesor y docente investigador. Experto en gestión educativa por procesos y resultados tanto en la Gestión Pública y Privada. Ponente en Congresos Internacionales de Investigación. Y autor de artículos en revistas indexadas como Scopus y Web of Science.

### **Marian Manchego Marino**

<https://orcid.org/0000-0002-9395-6196>

Maestra en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo. Contadora Pública Colegiada por la Universidad Nacional del Callao. Especialización en gestión de las contrataciones del sector público por la Universidad del Pacífico. Servidora acreditada por OSCE para laborar en Entidades del Estado y Consultora en contrataciones públicas con conocimiento en proyectos financiados por organismos multilaterales. Actualmente presta servicios como coordinadora de contrataciones en el Estado.

### **Mitchell Alberto Alarcón Díaz**

<https://orcid.org/0000-0003-0027-5701>

Licenciado en educación, Magíster en Docencia Universitaria y Doctor en Educación por la Universidad Nacional de Educación “Enrique Guzmán y Valle”. Diplomados en metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Autor de artículos científicos en revistas de alto impacto a nivel nacional e internacional. Coautor de diversos capítulos de libros. Asesor de tesis a nivel de posgrado. Actualmente cuenta con el reconocimiento de Concytec como investigador en el nivel Carlos Monge III. Labora como docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

### **Cesar Ulloa Silvestre**

<https://orcid.org/0000-0001-8775-8014>

Ingeniero y bachiller en Ingeniería Industrial, ambos por la Universidad Privada del Norte (UPN), colegiado y habilitado por el Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), con N° Reg. CIP: 220396, egresado de la maestría en Gestión Pública y maestrando una Maestría en Administración de Negocios - MBA ambos en la Universidad César Vallejo (UCV). Especialista en Contrataciones del Estado (Certificado OSCE). Con una actuación laboral potente, con más de 10 años desarrollando nuevos negocios, dirigiendo empresas por el lado del sector privado. Y por el lado del sector público cuenta con experiencia laborando para Provías Nacional unidad ejecutora adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que está encargada de las actividades de preparación, gestión, administración y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte, así como de la planificación, gestión y control de actividades y recursos económicos que se emplean para el mantenimiento y seguridad de las carreteras y puentes relacionada a la Red Vial Nacional.

### **John Morillo Flores**

<https://orcid.org/0000-0002-2136-4458>

Doctor en gestión pública y gobernabilidad, doctor en Administración de la educación, maestro en evaluación y acreditación de la calidad educativa y licenciado en educación. Cuenta con más de 15 años de experiencia en docencia universitaria, en pre y posgrado. Ha sido evaluador de las condiciones básicas de calidad en investigación en la Superintendencia de Educación Superior Universitaria. Ha publicado artículos en revistas indizadas en Web of Science y Scopus. Actualmente se desempeña como Director del Instituto de Investigación en Humanidades y Coordinador de la Unidad de Investigación de la Facultad de Comunicación y Ciencias administrativas en la Universidad Privada San Juan Bautista.

### **Jesús Huachallanqui Salcedo**

<https://orcid.org/0000-0003-2874-969X>

Economista, con Maestría en Gerencia Pública por European Centre of Innovation and Management (EUCIM Business School). Con más de 10 años de experiencia profesional en instituciones públicas y en Proyectos financiados por fondos de Cooperación Internacional (BID y BM). Participación en el equipo técnico para lograr el ISO 9001:2008 en el año 2014, de acuerdo al esquema de acreditación UKAS de la Oficina Acreditada SGS – Systems & Services Certificación, para el Fondo Metropolitano de Inversiones (Invermet), en Gestión de Proyectos. Además, experiencia en la evaluación de las Condiciones Básicas de Calidad de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – Sunedu.

### **Yanina Gallardo Lolandes**

<https://orcid.org/0000-0003-4389-9514>

Químico Farmacéutico y Bioquímico, Especialista en Farmacología clínica y Experimental, con Diplomado Especializado Internacional en Brasil en Aseguramiento de la calidad. Maestra en Docencia Universitaria egresada de la Universidad César Vallejo. Autora de artículos científicos en revistas indexadas. Actualmente Docente de la Corporación Educad- D (Universidad Científica del sur- Instituto Sise) en la Escuela de Salud.

### **Hugo Lorenzo Agüero Alva**

<https://orcid.org/0000-0001-6547-0159>

Doctor en Ciencias Administrativas, Maestro en Gestión y Dirección de Empresa, Ingeniero Mecánico y Licenciado en Ciencias Militares por la Escuela Militar de Chorrillos. Coronel del Ejército del Perú, ha desempeñado diversos cargos de la administración pública durante 35 años. 25 años en la docencia universitaria pre y posgrado. Especialista en administración de empresas, ingeniería automotriz y gestión pública. Autor de libros, artículos científicos y capítulos de libros. Fue premiado como el mejor escritor 2007 por la Asociación Chiquián Cultura. Asesor y revisor de proyectos de investigación en el CAEN. Fue docente a tiempo completo en la Universidad César Vallejo y Coordinador Nacional de Investigación de la Escuela de Posgrado de la UCV.

### **Juana Litz Tupa Quispe**

<https://orcid.org/0000-0001-5207-6662>

Maestra en Gestión Pública, Especialista en Auditoría Interna y Gestión de Calidad, Especialista en Gestión de Gobiernos Regionales, Coordinadora General de Simplificación de Procedimientos Administrativos en el Gobierno Regional del Callao, Contador Público Colegiado, ha desempeñado cargos de Responsabilidad en Sector Público por más de 20 años, actualmente realiza diversos trabajos especializados para la Gerencia de Administración del Gobierno Regional del Callao, Coordinadora General a nivel Regional ante la Contraloría General de la República. Docente a tiempo parcial por 2 años en la Universidad César Vallejo, en la Escuela de Posgrado de Gestión Pública.

**Juan Miguel Guerrero Orbegozo**

<https://orcid.org/0000-0001-5780-0824>

Magíster en Gestión Pública por la Universidad Cesar Vallejo, Arquitecto por la Universidad Nacional de Ingeniería. Analista Senior, experto en Auditoría Forense Gubernamental. Amplia experiencia en Gestión Pública. Miembro del equipo investigador para el Proyecto de Investigación Fondos Concursables 2019: Programa “PCRE” de Regularización de Edificaciones en el desarrollo urbano del distrito de La Molina, 2019 (RVI N°012-2019-VI-UCV), por la Universidad Cesar Vallejo. Presidente de la Comisión Técnica revisora de Proyectos de Edificación y Habilitaciones Urbanas, de la Municipalidad de San Antonio de Huarochirí. Ha publicado artículos en la *Revista Institucional del Colegio de Arquitectos del Perú, Regional Lima*.

**María Elena Soto Velásquez**

<https://orcid.org/0000-0001-7388-4300>

Magíster en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo y Arquitecta por la Universidad Femenina del Sagrado Corazón - UNIFE. Especialista en Gestión de Calidad y Auditoría Ambiental de la Universidad Nacional Agraria - La Molina - XX PEGA. Docente en la Escuela Académica Profesional de Arquitectura de la Universidad Cesar Vallejo – Filial Lima (2014-2015). Miembro del equipo investigador para el Proyecto de Investigación Fondos Concursables 2019: Programa “PCRE” de Regularización de Edificaciones en el desarrollo urbano del distrito de La Molina, 2019 (RVI N°012-2019-VI-UCV). Actualmente es docente en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional Federico Villarreal.

### **Víctor Humberto González Acuña**

<https://orcid.org/0000-0002-1774-9750>

Magister en Gestión Pública, Arquitecto por la Universidad Particular de Chiclayo, Diplomado en Derecho Inmobiliario, Registral y Notarial de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán y LP. Miembro equipo investigador Proyecto de Investigación Fondos Concursables 2019: Programa “PCRE” de Regularización de Edificaciones en el desarrollo urbano del distrito de La Molina, 2019 (RVI N°012-2019-VI-UCV). Desempeñó cargos de Director y Gerente General en diferentes empresas del rubro de la Consultoría y Construcción; Más de 25 años de experiencia en Gerencia de Proyectos y Obras, a nivel público y privado. Actualmente, Consultor Senior y Gerente de Operaciones y Obras, empresa ARINTEC Contratistas SAC.

### **Julio Víctor Ocaña Vidal**

<https://orcid.org/0000-0003-1563-0235>

Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, por la Universidad Cesar Vallejo, Maestro en Gestión Pública e Ingeniero Forestal de la Universidad Nacional Agraria La Molina, Ex Asesor del Gabinete Ministerial del Ministerio del Ambiente, Especialista forestal Nacional y Experto internacional forestal para la FAO, BM y el BID; Consultor Forestal para Finlandia, GIZ, Cotebe. Actual Docente de la Universidad Científica del Sur, en la Carrera de Ingeniería Agroforestal, en el Área de Manejo de Sistemas Agroforestales II.

### **Santiago Aquiles Gallarday Morales**

<https://orcid.org/0000-0002-0452-5862>

Doctor en Ciencias de la Educación, por la Universidad Nacional de Educación “EG y V”, Maestro en Educación, USMP; Maestría en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (egresado), Licenciado en educación por la UNE “EGyV”. Ha publicado artículos científicos en revistas indexadas. Especialista en educación, filosofía y política. Actual docente de posgrado en el área de investigación de la Universidad César Vallejo y Educación en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, así también docente nombrado en el nivel secundario de educación básica regular.

**Ofelia Carmen Santos Jiménez**

<https://orcid.org/0000-0003-1294-0641>

Investigadora Renacyt, Doctora en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Magister en Gestión de la Educación, Maestría en Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa, Licenciado en educación especialidad Lengua y Literatura, así como lengua Extranjera Idioma Inglés. Ha publicado artículos científicos en distintas revistas indexadas. Actualmente, es directora de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Educación, docente principal e investigadora de la Escuela de Educación de pre y posgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de posgrado de la Escuela Nacional de la Marina Mercante del Perú.

**Pedro Javier Tamayo Huamán**

<https://orcid.org/0000-0002-1763-112X>

Maestro en gestión pública por la universidad César Vallejo, profesional en Arquitectura y urbanismo por la universidad Ricardo Palma, con publicaciones de artículos científicos en diversas revistas indexadas, especialista es gestión de proyectos, docente de pre grado en la facultad de arquitectura de la Universidad Privada del Norte.

**Jessica Paola Palacios Garay**

<https://orcid.org/0000-0002-2315-1683>

Investigadora Carlos Monge nivel III-reconocido por Concytec, Doctora en educación, magíster en docencia universitaria, magíster en investigación y licenciada en educación por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Ha publicado artículos científicos en distintas revistas indexadas del mundo. Especialista en educación y divulgación científica. Es autora de los libros Consumo Cultural en universitarios, Estilo de liderazgo pedagógico en la actitud emprendedora. Actualmente, es docente de la Universidad Norbert Wiener , de pre y posgrado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de posgrado en la Universidad César Vallejo.

### **Jorge Luis Escalante Flores**

<https://orcid.org/0000-0002-4942-5283>

Doctor en Administración con mención en Marketing por la Universidad Nacional Federico Villarreal, Magíster en Administración por la Universidad del Pacífico y Licenciado en Administración por la Universidade Federal de Rio Grande do Sul (Brasil). Especialista en marketing y ventas en la Universidad del Pacífico, con estudios sobre marketing en la Asociación de Ventas de Porto Alegre Brasil y un Diplomado en Proyectos de Inversión y Docencia Universitaria. Actualmente, es profesor del Departamento Académico de Marketing y Negocios Internacionales de la Universidad del Pacífico, Profesor Asociado de la Carrera de Marketing en la Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas de la Universidad de Lima .

### **Julio E Postigo-Zumarán**

<https://orcid.org/0000-0002-7954-0127>

Investigador María Rostworowski nivel II-reconocido por CONCYTEC, Magister en investigación educativa y docencia universitaria, e Ingeniero Industrial por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, especializado en proyectos, estudios de factibilidad y de mercado. Ha publicado artículos científicos en distintas revistas indexadas del mundo. Experto en asesoría de tesis y redacción de artículos científicos. Actualmente, es docente investigador de la Universidad Continental de pre y posgrado.

### **Dennis Arias-Chávez**

<https://orcid.org/0000-0003-1500-8366>

Doctor en Educación, magíster en Filología Hispánica, magíster en Educación Superior y licenciado en Literatura y Lingüística. Profesional especialista en Discurso científico, Lingüística Aplicada y Lingüística Educativa. Ha tenido a su cargo las cátedras de Investigación aplicada a las ciencias sociales, Gestión del conocimiento científico y Normativas académicas para la producción científica a nivel de pre y posgrado en diversas universidades peruanas. Investigador calificado en el grupo Carlos Monge Medrano Nivel III en el Registro Nacional de Ciencia, Tecnología y de Innovación Tecnológica (Renacyt-Perú). Es autor de los siguientes libros: a) Textos

detrás de los textos: manual para el registro y citado de fuentes; b) Publicar en revistas científicas (coautor); c) Manual para citar y referenciar fuentes en textos de ingeniería según Norma ISO 690-2; d) Cómo hacer una tesis; y e) Escribir y comunicar en APA 7 (coautor). Actualmente se desempeña como Coordinador de Investigación de la Universidad Continental (Arequipa-Perú).

### **July Blanca Rivera Zamudio**

<https://orcid.org/0000-0003-1528-4360>

Magister en Educación con mención en Docencia en el Nivel Superior, Bachiller en Educación y Licenciada en Educación Secundaria Lenguaje y Literatura por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es coautora del libro Ecología, desarrollo humano y educación. Ha sido Ponente de Seminario Especializado en el Governance Conference Global Meeting - Perú 2019 -sobre Modelo de gestión del conocimiento para el desarrollo de comunidades Síndrome de Burnout. Realizó el trabajo de investigación de la Tesis Estrategias didácticas del docente para mejorar la comprensión lectora en estudiantes de la especialidad de lenguaje, literatura y comunicaciones en la Facultad de Educación UNMSM. Ha desarrollado actividades profesionales como docente virtual en la Universidad Privada del Norte, actualmente, es docente de la escuela de estudios generales (área Ingeniería) en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

### **Arístides Alfonso Tejada Arana**

<https://orcid.org/0000-0002-8905-3082>

Consultor Experto en Modernización de Gestión Pública y Gerencia Proyectos, Ingeniero Administrativo, Dr. Administración, Dr. Economía, Dr. Educación, PhD Ética, Responsabilidad Social y DDHH, Post-Doctor en Seguridad y Tecnología Integral, Master Gestión Empresarial, Máster Comunicación y Gestión de Entidades Sociales y Solidarias, Ha publicado artículos científicos en revistas indexadas, Es autor del libro Logística Empresarial. Enseña Investigación científica, Responsabilidad Social, Administración y Políticas Pública, es docente de la escuela de post grado de la universidad Cesar Vallejo y labora en proyectos financiados por la cooperación internacional como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo.

### **Alex Otto Príncipe Bayona**

<https://orcid.org/0000-001-5191-023X>

Consultor Experto en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, Licenciado en Ciencias Sociales- “UNMSM”, Perú, Bach. Contabilidad y Ciencias Financieras –“UNFV”, Perú, Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, “UCV”, Perú, Doctorando en Ciencias de la Educación, La Cantuta, Perú, Post- Doctor en Ética, Responsabilidad social y Derechos Humanos, España, Máster en Gestión y Comunicación de Entidades Sociales y Solidarias, España. Magíster en Gestión Pública, “UCV”, Perú, es docente en Posgrado de la Universidad César Vallejo y en la Facultad de Administración en la Universidad Tecnológica del Perú. Enseña Planificación Estratégica para el Desarrollo Nacional, Gestión por Resultados y Políticas Públicas.

### **Adela Falla Salas**

<https://orcid.org/0000-0002-7991-4133>

Magíster en administración de empresas (MBA), licenciada en administración, candidata a doctora en administración por la Universidad de Celaya de México, con estudios de postgrado en gestión del talento humano y experiencia administrando empresas de servicios. Tiene conocimientos de gestión del cambio, diseño organizacional, administración para los negocios, emprendimiento. Cuenta con publicaciones de artículos científicos en revistas indexadas, coautora de capítulo de libro Innovación, educación y gobiernos efectivos. Actualmente, es docente de la Escuela de postgrado de la universidad César Vallejo y de pregrado en la Universidad San Ignacio de Loyola.

### **Giovanna Calvo De Oliveira Diaz**

<https://orcid.org/0000-0002-2710-323X>

Abogada, socióloga, magíster en Gestión Pública con 20 años de experiencia en la Administración Pública en instituciones como MIMP, Mininter, Mintra, Reniec, Municipalidad de Villa María del Triunfo y Lurín y Cooperación Internacional Técnica Belga. Entre cargos asumidos Directora de Economía y Administración del Colegio de Sociólogos del Perú de la Región Lima y Callao durante el período 2015-2016 y actual delegada de este. Amplio conocimiento en investigación y trabajos en Seguridad

Ciudadana, Violencia Familiar, Violencia contra Mujer e Igualdad de Género, Gestión Pública y Proyectos de Inversión; asimismo en redes comunitarias y asesoramiento de espacios multisectoriales de género y entre otros.

**Doris Elida Fuster Guillén**

<https://orcid.org/0000-0002-7889-2243>

Doctor en ciencias de la educación y magíster en docencia universitaria en la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle. Ha publicado artículos científicos en distintas revistas indexadas del país. Especialista en educación, competencias investigativas y desarrollo social. Es autora del libro Fenomenología hermenéutica, Los talleres educativos como estrategia de asesoría en el proceso de investigación y realidad de las instituciones educativas primarias unidocentes: una realidad. Actualmente es docente de pre y posgrado en la Universidad César Vallejo y Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

**Eduardo Durand Hipólito**

<https://orcid.org/0000-0003-1194-9724>

Licenciado en Educación con especialidad en Lenguaje y Literatura por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos con estudios de maestría en Gestión Educativa por la Universidad San Ignacio de Loyola. Ha publicado artículos científicos en revistas indexadas. Ha participado en proyectos de investigación ganadores de convocatoria pública por la UNMSM. Especialista en educación y divulgación científica. Actualmente, es docente de Educación Básica Regular y docencia superior teniendo a su cargo los cursos de Investigación, Ética Profesional y Redacción Académica.

### **Yolvi Ocaña Fernández**

<https://orcid.org/0000-0002-2566-6875>

Investigador Carlos Monge nivel II-reconocido por Concytec, doctor en educación, magíster en docencia universitaria, master en comunicación científica por la Universidad Internacional de Valencia-España y licenciado en educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha publicado artículos científicos en distintas revistas indexadas del mundo. Especialista en educación y divulgación científica. Es autor de los libros Publicar en revistas científicas, Teoría de la educación y Redactar, citar y referenciar, y coautor de Filosofía. Actualmente, es docente investigador de la Escuela de Medicina Humana-Universidad Privada San Juan Bautista, de pre y posgrado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de posgrado en la Universidad César Vallejo.

### **Sonia Lidia Romero Vela**

<https://orcid.org/0000-0002-9403-410X>

Doctoranda en gestión pública y gobernabilidad y Magister en psicología educativa, por la Universidad César Vallejo. Licenciada en Filosofía, segunda especialidad en investigación científica y estadística en la Universidad Nacional Federico Villarreal. Publicaciones de artículos científicos en revistas nacionales e internacionales, así como participación en conferencias internacionales y congresos de Filosofía e investigación. En la actualidad es docente de pregrado de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón, Posgrado de la Universidad César Vallejo y la Escuela Superior de la Marina de Guerra del Perú. Consultora en Filosofía práctica en niños y adolescentes.

### **Gloria Luz Cueva Vergara**

<https://orcid.org/0000-0002-4509-566X>

Médico Psiquiatra, maestrías en Gestión pública y Neurociencias. Con más de 25 años de experiencia en el sector público. Especialista en Salud mental Pública. Es Doctoranda por la Universidad Privada Cesar Vallejo en Gestión Pública y Gobernabilidad. En la actualidad es directora general del Hospital Hermilio Valdizán de Lima.

### **Jackeline Andrea Guevara Blanco**

<https://orcid.org/0000-0002--4597-4218>

Licenciada en Historia de la Universidad Nacional Federico Villarreal, Magíster en gestión pública por la Universidad César Vallejo y doctoranda en gestión pública y gobernabilidad de la misma casa de estudios. Especialista en Gestión Pública y con más de 10 años de experiencia en el sector público. En la actualidad es Ejecutiva 2 en Indecopi.

### **Felipe Supo Condori**

<https://orcid.org/0000-0002-5007-9779>

Sociólogo de profesión, Pos Dr. en Ciencias de la Educación (UNEEGyV), Dr. en Ciencias Sociales-Especialidad en Sociología (UNMSM), Dr. en Administración (UNFV), D. Sc. en Educación (UNA-Puno). Actualmente es Docente Investigador (Reglamento Renacyt-Concytec N° P0029340) de la EPG y de E.P. de Sociología de la UNA-Puno. Docente invitado en Programas de Doctorado y Maestría de universidades como UCV, UANCV, AP, UNFV, UNSA, UCSM, UNJBG, Escuela Militar del Ejército Peruano (Comando de Educación y Doctrina del Ejército Peruano). Cuenta con más de 18 años en la docencia universitaria. Es autor de más de 43 publicaciones entre libros, guías, monografías, artículos. Asimismo, es editor de innumerables publicaciones académicas.

### **Isabel Menacho Vargas**

<https://orcid.org/0000-0001-6246-4618>

Investigador Carlos Monge nivel III-reconocido por Concytec, Doctora en educación de la Educación y Dra. Gestión Pública y Gobernabilidad, Magíster en Evaluación y Acreditación de calidad educativa, licenciada en educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Licenciada en Psicología por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Ha publicado artículos científicos en distintas revistas indexadas del mundo. Es autora de los libros Análisis situacional del docente investigador: Universidad Peruana, Consideraciones conceptuales para comprender el significado de la Epistemología de la Educación. Actualmente, es docente investigador de la Universidad César Vallejo y de la Universidad Nacional de Cañete.

### **Oscar Guillermo Chicchón Mendoza**

<https://orcid.org/0000-0001-6215-7028>

Magister en Administración de Negocios y Relaciones Internacionales – MBA, registrado en Concytec, Contador Público egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, especialización en contabilidad gerencial en ESAN, con amplia experiencia en costos, finanzas y tributación del sector privado. Docente asesor de tesis, y cátedra en temas de la especialidad en universidades públicas y privadas como Universidad Nacional Federico Villareal, Universidad Nacional del Callao, facultad de negocios de la Universidad Privada del Norte, escuela de contabilidad de la Universidad Tecnológica del Perú y escuela de posgrado en la Universidad César Vallejo.

### **Jacinto Joaquín Vértiz Osoreo**

<https://orcid.org/0000-0003-2774-1207>

Biólogo, Microbiólogo – Parasitólogo, con maestrías en Microbiología; Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible. Doctor en Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Docente investigador Renacyt, Grupo María Rostworowski, Nivel: I con publicaciones en revistas indizadas en base de datos Web of Science (WoS) y Scopus y autor principal de capítulos de libros arbitrados. Ponente nacional e internacional en temáticas de educación superior, gestión de salud y gestión ambiental. Actualmente es docente principal de la Facultad de Ingeniería y Gestión de la Universidad Nacional Tecnológica de Lima Sur y Docente de la Maestría en Gestión de los Servicios de la Salud en la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo de Lima Norte.

### **Mónica Elisa Meneses La Riva**

<https://orcid.org/0000-0001-6865-99207>

Es Licenciada en enfermería y con Maestría en Gestión del Cuidado en Enfermería, por la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Es egresada del Doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad, por la Universidad César Vallejo. Investigadora Renacyt grupo Carlos Monge Medrano, nivel IV. Cuenta con 25 años de experiencia en áreas asistenciales, administrativas y educativas del ámbito hospitalario; con 10 años de experiencia Docente en Pre y Posgrado en asignaturas como: Introducción a la enfermería, Antropología, Salud Global e Internacional, Asistencia Hospitalaria,

Medicina Complementaria y Alternativa, Desarrollo de Proyectos de Investigación (DPI), Metodología de la Investigación Científica (MIC), Cultura Estadística y Proyectos de Investigación. Posee experiencia en realización de estudios de investigación e Investigadora en áreas de Políticas y Gestión en salud. Con 35 artículos publicados en diversas revistas indexadas como, Scopus, entre otras. Actualmente, Docente adscrita a la Oficina de Investigación de la Universidad César Vallejo-Lima Norte y Docente de Posgrado de la Universidad Peruana Unión. Asimismo, Enfermera Investigadora del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas y Miembro de la Sociedad Peruana de Enfermeras Oncólogas, Lima, Perú.

### **Obert Marín Sánchez**

<https://orcid.org/0000-0003-2912-1191>

Biólogo Genetista Biotecnólogo (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Máster en CyT Mención Biología Molecular y Celular Especialidad Inmunología (Universidad Paris VI). Especialista en Inmunología, realizó su tesis de maestría en la Unidad de Señalización de Citocinas del Departamento de Inmunología del Instituto Pasteur de París. Actualmente es Docente responsable de las asignaturas Microbiología Ambiental y Procesos Biológicos en el Agua de la Escuela Profesional de Ingeniería Ambiental de la Facultad de Ingeniería y Gestión de la Universidad Nacional Tecnológica de Lima Sur. Investigador Renacyt, Grupo: María Rostworowski, Nivel: II, cuenta con publicaciones en revistas indizadas y es co-autor del libro Bases de la Inmunología Clínica (primera y segunda edición).

### **Raúl Rengifo Lozano**

<https://orcid.org/0000-0002-6545-6442>

Ph.D. en Administration Business Management Atlantic International University – Estados Unidos, Doctor en Política Fiscal y Sistema Tributario, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Maestro en Desarrollo y Defensa Nacional Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN, Máster en gerencia pública por EUCIM Business School – Madrid, España. Economista, Abogado especialista en Gestión del Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Perito Judicial de la Corte Superior de Justicia del Callao, docente de pre y posgrado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

**Luis Alberto Núñez Lira**

<https://orcid.org/0000-0003-3542-9117>

Investigador Carlos Monge nivel III-reconocido por Concytec, Doctor en Educación, Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, Licenciado en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Bachiller en Sociología. Ha publicado artículos científicos en distintas revistas indexadas. Especialista en educación y gestión. Es docente investigador de la Escuela Profesional de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de posgrado en la Universidad César Vallejo.

**Walter Lyndon Perales Bazalar**

<https://orcid.org/0000-0002-5725-9684>

Ingeniero sanitario, graduado de la Universidad Nacional de Ingeniería, cuyas labores se desempeñan en la Empresa Pública de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima. Actualmente graduado de la maestría en Gestión Pública en la Universidad César Vallejo.

**Miguel Angel Arce Trujillo**

<https://orcid.org/0000-0001-5794-6305>

Doctor y magister en gestión pública por la Universidad César Vallejo, maestría en dirección estratégica de las telecomunicaciones por UNMSM, ingeniero electrónico por la PUCP con especialidad en Corea del Sur, EE.UU. Brasil, Alemania y República Popular China. Ha publicado artículos sobre gestión pública. Ha sido Director General de Control y Supervisión de Comunicaciones del MTC, reconocido en el 2017 por la lucha contra la piratería en la radiodifusión en el Perú, y por la Semana de la Calidad por la Certificación ISO 9001:2015, realizó docencia en Inictel. Actualmente, es docente de posgrado en la Universidad César Vallejo.

**Yolanda Maribel Chipana Fernández**

<https://orcid.org/0000-0002-8609-3409>

Doctora en derecho y magíster en derechos del niño y políticas públicas para la infancia y la adolescencia por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Abogada por la Universidad San Martín de Porres. Especialista en justicia constitucional y tutela jurisdiccional de los derechos por la Universidad de Pisa, diplomada en derechos humanos y derecho internacional humanitario y modernización de la gestión y administración pública por el Colegio de Abogados de Lima. Conciliadora extrajudicial registrada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Es docente de pre y posgrado en la Universidad César Vallejo. Se ha desempeñado como coordinadora académica de la Escuela Profesional de Derecho, campus Lima Este. Actualmente es coordinadora académica de los programas de posgrado en Derecho, campus Lima Norte.

**Gustavo Zárate Ruiz**

<https://orcid.org/0000-0002-0565-0577>

Investigador inscrito en Concytec, Magíster en Administración de negocios – MBA, magíster en Gestión Pública de la Universidad Cesar Vallejo. Ha publicado un artículo en el libro del Innovación, Educación y gobiernos efectivos, del fondo editorial de la Universidad Cesar Vallejo, un artículo aceptado en la revista indexada Internacional Journal of Criminology and Sociology. Especialista en Administración estratégica, Marketing y en Contrataciones para el Estado. Actualmente, es docente investigador en posgrado en la Universidad César Vallejo y docente investigador en la universidad Tecnológica del Perú.

