

REVISTA DIGITAL

# GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**10** PUBLICACIÓN  
SEMESTRAL  
2023-II



Lima Perú Vol.10  
N° 2 - 2023  
JULIO - DICIEMBRE  
ISSN: 2414-4991



# REVISTA GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Volumen X, N° 2

Julio - Diciembre 2023

Lima - Perú



Fondo  
Editorial



Instituto de  
Gobierno y de  
Gestión Pública

## **REVISTA GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

Vol. X, N°2, julio - diciembre 2023

Revista del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública  
Universidad de San Martín de Porres

### **RECTOR**

Ing. José Antonio Chang Escobedo

### **VICERRECTOR ACADÉMICO**

Ing. Raúl Eduardo Bao García

### **VICERRECTORA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN**

Dra. Hilda Baca Neglia

### **DIRECTOR DEL INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA**

Dr. Luis Carranza Ugarte

### **JEFA DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN ACADÉMICA**

Mg. Laura Calderón Regjo

### **JEFE DE LA OFICINA DE GRADOS Y REGISTROS ACADÉMICOS**

Dr. Dante Paiva Goyburu

### **JEFE DE LA OFICINA DE INVESTIGACIÓN, ACREDITACIÓN Y CALIDAD**

Dr. Carlos Díaz Mariños

### **DIRECTOR DEL FONDO EDITORIAL**

Dr. Juan De la Puente Mejía

### **DIRECTOR DE LA REVISTA**

Dr. Carlos Díaz Mariños

### **EDICIÓN GENERAL**

Universidad de San Martín de Porres - Fondo Editorial - USMP  
Jr. Las Calandrias 151 - 291, Santa Anita, Lima 43 - Perú  
Correo electrónico: [fondoeditorial@usmp.pe](mailto:fondoeditorial@usmp.pe)  
Página web: [www.usmp.edu.pe](http://www.usmp.edu.pe)

Editor General: M.B.A. Luis David Suárez Berenguela

Diseño y diagramación: Janeth Kelly Condori Castro

Corrección de estilo y ortografía: los autores

---

Primera edición digital

Julio 2023

Pdf - 2 MB

Temática: Revista *Gobierno y Gestión Pública*, es una publicación semestral del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres. Publica los resultados de investigaciones sobre todas las líneas de investigación aprobadas por el Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, con énfasis en la realidad nacional y latinoamericana. Además, son investigaciones elaboradas por docentes, investigadores, y alumnos, y su alcance es el público en general.

El contenido de los artículos publicados por la *Revista Gobierno y Gestión Pública* es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2022-06245

# TABLA DE CONTENIDO

5 - 6	<b>PRESENTACIÓN</b>
<b>Artículos</b>	
7 - 18	<b>INVIERTE.PE Y CIERRE DE BRECHAS EN LA CIUDAD DE LAMBAYEQUE, PERÚ</b> <i>INVIERTE.PE AND CLOSING GAPS IN THE CITY OF LAMBAYEQUE, PERU</i> Deybi Miguel Chapañan Cuzo
19 - 31	<b>FORMULACIÓN DE EXPEDIENTES TÉCNICOS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN UNA MUNICIPALIDAD DE LA LIBERTAD</b> <i>FORMULATION OF TECHNICAL FILES AND PUBLIC INVESTMENT PROJECTS IN A MUNICIPALITY OF LA LIBERTAD</i> Samuel Tocto
32 - 49	<b>LA POLÍTICA DE LOS JUECES: EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS. UN ESTUDIO DEL MODELO DE CONSEJOS</b> <i>THE POLITICS OF THE JUDGES: THE GOVERNMENT OF THE JUDICIAL POWER IN POLITICAL SYSTEMS. A STUDY OF THE COUNCIL MODEL</i> Daniel Casal
50 - 60	<b>MÉTODOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: ESTUDIO DE CASO EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA BILINGÜE "FIDEL PEREYRA", CUSCO 2021</b> <i>CONFLICT RESOLUTION METHODS: CASE STUDY AT THE FIDEL PEREYRA BILINGUAL EDUCATIONAL INSTITUTION, CUSCO 2021</i> Delia Muñoz-Helard Portilla
61 - 76	<b>CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD: EL ROL DE LA ECONOMÍA POLÍTICA</b> <i>GROWTH AND INEQUALITY: THE ROLE OF POLITICAL ECONOMY</i> Carranza Ugarte, Luis
77 - 85	<b>LAS INDUSTRIAS CULTURALES COMO INSTRUMENTOS DE INTERCULTURALIDAD, COHESIÓN IDENTITARIA Y DESARROLLO: LA GASTRONOMÍA Y EL TURISMO EN EL PERÚ</b> <i>CULTURAL INDUSTRIES AS INSTRUMENTS OF INTERCULTURALITY, IDENTITY COHESION AND DEVELOPMENT: GASTRONOMY AND TOURISM IN PERU</i> Joselyn Delia Tello Sierra-Rafael Ademahr Vallejo Bulnes-Delia Muñoz Muñoz

## PRESENTACIÓN

El Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres, presenta la nueva edición de la Revista Gobierno y Gestión Pública en su Volumen X, Número 2 del año 2023. En esta oportunidad, el Comité Editorial ha seleccionado seis trabajos de investigación de profesionales académicos en gestión pública, los cuales se encuentran dentro del objetivo general de la revista, que es divulgar resultados y avances de investigaciones científicas orientadas a las líneas propuestas por el Instituto.

El estudio presentado por Deybi Miguel Chapoñan Cuzo presenta evidencias sobre la importancia de la gestión de inversiones en el cierre de brechas de los servicios públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque. Se muestra en el estudio, el impacto positivo de la aplicación de los instrumentos técnicos como el Invierte.pe en la ejecución de las inversiones, dinamizándose los instrumentos técnicos en favor de la eficiencia de la ejecución de proyectos.

El trabajo de Samuel Tocto, evalúa las relaciones existentes de los tiempos de formulación y calidad de los expedientes técnicos de obra y los proyectos de inversión pública efectuados en municipalidad distrital de Sartibamba, Sanchez Carrión, La libertad. El mérito del trabajo se encuentra en la determinación de la importancia en la calidad y el tiempo dedicado a la elaboración de los expedientes técnicos de obra en los proyectos de inversión pública realizados por la municipalidad. De esta manera, concluye que mientras mejor elaborados se encuentran los expedientes técnicos de obra, menores serán los inconvenientes durante la ejecución de las obras y los costos de los proyectos de inversión. Asimismo, el documento menciona la relación significativa entre la mayor cantidad de detalle de los documentos técnicos del expediente técnico de obra y el plazo de los proyectos de inversión, que tenderán a ser menores debido a que disminuirán o se eliminarán las ampliaciones de plazo de las obras.

El estudio de las diferentes tipologías del Poder Judicial es realizado por Daniel Casal, para lo cual destaca los casos de Bélgica, Bosnia Herzegovina, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Italia, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumania. El estudio examina aspectos clave como la naturaleza de los consejos de magistratura, los procesos de elección de sus miembros, proceso de lección de sus miembros, así como sus órganos de dirección y finalmente su marco competencial de actuación, detectando similitudes, así como importantes diferencias entre ellos. Sus resultados consideran que la mayoría de países tiene una tendencia a blindar constitucionalmente a sus respectivos consejos de magistratura y que sus miembros cuentan con presencia de miembros de la carrera judicial. En materia de elección se opta por modelos mixtos que dan cabida a la elección de los miembros de los consejos por los diferentes poderes del estado.

La solución de conflictos en las comunidades nativas es el tema del trabajo desarrollado por Herald Portilla y Delia Muñoz Muñoz, cuyo caso de estudio se realiza en la comunidad nativa machiguenga Nueva Luz. En dicha comunidad se implementó una educación bilingüe mediante la aplicación del Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe MSEIB en la Institución Educativa Bilingüe Fidel Pereyra en la Convención, Cuzco; sin embargo, los resultados no son positivos por no contar con el elevado presupuesto que se requiere este tipo de educación. El estudio menciona la influencia de las misiones católicas y el Instituto Lingüístico de Verano en la comunidad nativa para la incorporación de los conceptos de conciliación y mediación, que son métodos de solución de conflictos. La propuesta de Portilla y Muñoz para solucionar el conflicto que se origina por las leyes

educativas y los resultados obtenidos, es la aplicación de los conceptos de la aplicación de justicia machiguenga en los instrumentos de gestión en la institución educativa.

El trabajo que presenta Luis Carranza contribuye a la literatura económica sobre la relación entre crecimiento y desigualdad, poniendo énfasis en las preferencias de los agentes económicos y no en la función de producción. En este sentido, un primer objetivo es mostrar dentro de un sencillo modelo cómo funciona el impacto de la incapacidad política para aprobar reformas estructurales que lleven a mayor crecimiento, en la interacción entre el crecimiento y la distribución del ingreso, poniendo énfasis en las preferencias y no en la tecnología. Un segundo objetivo del trabajo es analizar como la combinación de políticas económicas puede afectar la relación entre crecimiento y desigualdad, mostrando que existen múltiples equilibrios con distintas combinaciones que se pueden dar en la relación entre crecimiento y desigualdad.

En el tema relacionado con la resolución de conflictos, los autores Delia Muñoz, Delia Tello y Rafael Vallejo presentan un artículo donde señalan la importancia de considerar a las industrias culturales, como la gastronomía y el turismo, como instrumentos para el fortalecimiento y la promoción de la interculturalidad, la cohesión social y el desarrollo cohesión, que incide en la prevención y/o mitigación de conflictos de índole cultural y de reproducción social. Asimismo, señalan que, si bien la diversidad cultural es un elemento de riqueza y potencialidad, es también, simultáneamente, un elemento que dificulta la cohesión social y el auto reconocimiento, la integración y el diálogo intercultural.

**Carlos Díaz Mariños, Ph.D.**  
**Director de la Revista Gobierno y Gestión Pública**

# INVIERTE.PE Y CIERRE DE BRECHAS EN LA CIUDAD DE LAMBAYEQUE (PERÚ)

## INVIERTE.PE AND CLOSING GAPS IN THE CITY OF LAMBAYEQUE, PERU

DEYBI MIGUEL CHAPOÑAN CUZO  
DEYBI.CHAPONAN@UNMSM.EDU.PE  
ORCID: 0000-0001-9554-9212

### RESUMEN

El presente estudio denominado "Invierte.pe y cierre de brechas" pretende determinar el impacto del nuevo sistema de inversiones para el cierre de brechas en los servicios públicos a nivel de provincia de Lambayeque, Perú. Para ello, se diseñó la Investigación no experimental, tipo aplicada, enfoque cuantitativo, y de nivel correlacional causal, con una población objetivo de muestra censal que estuvo conformada por 60 servidores públicos que se encargan de gestionar las inversiones a nivel de Invierte.pe.

Además, se utilizó la estrategia en materia de recolección de datos a dicha población objetivo que se determinó aplicando técnicas e instrumento de estudio como el cuestionario. Para contrastar la validez de confiabilidad se optó por el alfa de Cronbach, confirmada por el juicio de expertos en la materia, obteniendo en valor de estadístico de significancia=0.000 < 0.05 rechazando la hipótesis nula y aceptando la alterna, es decir se ha determinado que la gestión del Invierte.pe, tiene influencia el cierre de brechas en los servicios públicos, en la provincial de Lambayeque. Por lo tanto, se concluye que los niveles de impacto son de 56.8% según el valor del R2 Nagelkerk de acuerdo a los resultados estadísticos, logrando que este sistema de inversiones orienta de manera más eficiente los recursos de proyectos de inversión. por otro lado, las inversiones que se han logrado canalizar y responden a la priorización de necesidades en la provincia, que han sido programadas y planificadas, aplicando los criterios técnicos que corresponde a los ciclos de inversión pública.

**Palabras clave:** inversiones; cierre de brechas; gestión municipal; gestión estratégica; políticas públicas.

### ABSTRACT

This study called "Invierte.pe and closure of gaps" aims to determine the impact of the new investment system for closing gaps in public services at the level of the province of Lambayeque, Peru. For this purpose, the 27th Non-experimental research, applied type, quantitative approach, and causal correlational level, with a target population of a census sample that was made up of 60 public servants who are in charge of managing investments at the Invierte.pe level twenty-one. In addition, the data collection strategy for said target population was used, which was determined by applying study techniques and instruments such as the questionnaire. To test the validity of For reliability, Cronbach's alpha was chosen, confirmed by the judgment of experts in the field, obtaining the value of the significance statistic = 0.000 < 0.05, rejecting the null hypothesis and accepting the alternative, that is, it has been determined 15 that the Management of Invierte.pe influences the Closing of Gaps

in Public Services, in the Province of Lambayeque. Therefore, it is concluded that the impact levels are 56.8% according to the value of the R2 Nagelkerk according to the statistical results, achieving that this investment system directs the resources of investment projects more efficiently. on the other hand, the investments that have been channeled and respond to the prioritization of needs in the province, which have been programmed and planned, applying the technical criteria that correspond to public investment cycles.

**Keywords:** investments; closing gaps; municipal management; strategic management; public politics.

## INTRODUCCIÓN

La gestión de inversión las inversiones en el Perú, están alineados a cumplir objetivos estratégicos del planeamiento estratégico en concordancia a las políticas públicas en los tres niveles de gobiernos, con el fin de cerrar los indicadores de brechas de infraestructura y servicios públicos, priorizando las demandas necesarias y urgentes en el territorio poblacional. Por ello, se implementan los sistemas administrativos que se articulan para la buena administración de los recursos del estado y gestionar aquellos servicios de manera eficaz y eficiente.

En tal sentido, la investigación comprende estudiar de manera sistematizada el funcionamiento de las inversiones a través de su propio sistema administrativo (MEF - DGPMI) y su impacto para la gestión de recursos y proyectos, sobre todo en cubrir las brechas existentes y diagnosticadas en la población lambayecana del norte del país. El Invierte.pe ha constituido una herramienta importante para canalizar de manera planificada los recursos, y responder al proceso de planificación estratégica en la programación de proyectos vinculados en planes sectoriales, ante la deficiencia latente y desactualización de planes territoriales, tales como los planes locales concertados. Por tanto, las políticas que orientan los recursos públicos del Estado no se logran alinear al diagnóstico real de la problemática de la ciudad.

En tal sentido, se plantea la siguiente hipótesis: ¿Existe impacto significativo de la gestión del Invierte.pe en cierre de brechas de servicios públicos en la ciudad de Lambayeque? Además, se aborda la problemática, justificación, marco teórico, análisis de variables, conclusiones y recomendaciones. La metodología desde el tipo de investigación hasta las técnicas e instrumentos utilizados, resultados y discusión aplicados del Instrumento de encuesta son analizados en ambas variables.

Dicha investigación, ha sido realizada en base a la información real y objetiva, utilizando los procesos metodológicos que contratan la investigación, con la finalidad de poner a disposición para que se útil en la gestión de mejora continua en los gobiernos locales del país, sobre todo en la ciudad de Lambayeque, y su municipalidad provincial.

## ANÁLISIS DEL SISTEMA DE INVERSIÓN

Los procesos de inversión a nivel mundial están sujetos al crecimiento económico, estabilidad política de las instituciones y políticas de inversión que el aparato estatal planifica en base a las principales necesidades que enfrenta, de tal manera que logre reducir o eliminar las desigualdades sociales, infraestructura y socioeconómicas que existentes entre la población y mejore las condiciones de vida, por lo que resulta importante realizar evaluaciones continuas de aquellas políticas que se implementan y ejecutan por periodos determinados.

Desde tal perspectiva, el estudio realizado a través de Banco Mundial en su informe de desarrollo mundial (2021) Datos para una vida mejor, se sostiene que el registro de inversiones y brechas no son acorde con la realidad, pues ofrece un buen panorama para mejorar la vida de las personas pobres en aplicación de datos con líneas de evaluación, ya que nos permite medir el nivel de avance de necesidades atendidas, y poder perfeccionar, diseñar las mejoras permanentes de políticas públicas y hacer una efectiva programación de inversiones.

Por otro lado, las tendencias mundiales económicas presentan un nivel decreciente, y las inversiones de países subdesarrollados han descendido considerablemente, según estudio las Naciones Unidas a través del Informe de las inversiones en el mundo (2021). Asimismo, la pandemia constituye un factor principal en la crisis de economía mundial, sin embargo, las brechas sociales estaban en incremento antes de la crisis sanitaria mundial. Por lo tanto, las inversiones se encontraban alineadas con los nuevos objetivos del milenio. La inversión pública en América Latina, manifiesta ciertas dificultades en los sistemas de inversión y programación de las inversiones, es decir según el estudio de gasto en la inversión pública del Banco Interamericano de Desarrollo (2019) presenta clasificaciones en diversos rubros, cuyos lineamientos de monitoreo y evaluaciones poco frecuentes para destinar el presupuesto público, ya que el cierre de brechas continúa latente con altos índices de pobreza.

Asimismo, desde el proceso democratizador al periodo del año 2000, el Estado peruano implementó el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP como parte de administrar los recursos, presento diversas limitaciones en la planificación de inversiones en base a las necesidades de desarrollo, deficiente asignación presupuestal, sobrecostos en fase de producción y falta de disponibilidad presupuestal a nivel preinversión; en consecuencia, surge un replanteo de estrategia de inversiones.

Durante el periodo del 2017 se dispone la implementación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, denominado Invierte. Pe con nuevos enfoques para reducir brechas de vulnerabilidad, sobre todo de servicios públicos, por lo que es importante su evaluación del impacto en los sectores sociales.

En Lambayeque conforme lo indica su *Plan regional de saneamiento de Lambayeque 2018- 2021*, se ha logrado un avance de las inversiones orientadas al cerrar brechas durante periodo 2011 – 2017 a nivel de región Lambayeque, con el 67.60% a nivel pliego. Sin embargo, las capacidades de ejecución de gasto a nivel de gobierno durante el periodo 2011 y 2017 no fueron las más eficientes posibles, ya que el presupuesto sin ejecutar representa el 32.40% de su asignación total, es decir no se ejecutó S/. 526 millones 499,931. Por ende, como departamento y provincia los proyectos no logran canalizar una ejecución eficaz, y que impacte positivamente en las personas.

La “Estrategia Regional para la Cobertura Universal, Calidad y Sostenibilidad de los Servicios de Saneamiento en el Ámbito Rural del Departamento de Lambayeque (2020)”, sostiene que Lambayeque tiene una población de 1,197,260 habitantes en su territorio. De la totalidad de la población, el 19% corresponde a la zona rural, y el 43% carecen de acceso a servicio de agua y saneamiento:

**Tabla 1. Diagnóstico e indicadores brechas en la provincia de Lambayeque por sectores**

DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Niños con bajo peso al nacer (%)	Población sin acceso agua red pública - rural (%)	Población de servicios higiénicos - rural (%)	Lugares sin electricidad - rural (%)	Hac. sin riesgo (%)	Locales públicos que requiere reparación total en Educ. Básica (%)	Población en edad escolar matriculada en Educ. Básica- Rural (%)
	Distrital	Distrital	Distrital	Distrital	Todos	Distrital	Distrital
	2016	2007	2007	2007	2012	2016	2018
	Salud	Saneamiento	Saneamiento	Energía	Agricultura	Educación	Educación
PAÍS: PERÚ	62	57.5	86.4	29.9	36.2	16.2	20.62
REGIÓN: LAMBAYEQUE	7	50.8	93.8	20.1	5.1	17.7	15.55
PROVINCIA: LAMBAYEQUE	4.2	53.2	98.4	17.5	4.2	17.7	27.19
DISTRITO: LAMBAYEQUE	5.1	35.4	43.1	26.1	0.4	21.2	7.96

Fuente; Banco de Inversiones – MEF/Unidad Formuladora/OPMI.

De acuerdo al diagnóstico provincial de brechas (2019) podemos precisar y observar que cada indicador muestra la urgente intervención en sectores estratégicos como Agua y Saneamiento principalmente en las zonas rurales de provincia, cuyas brechas son de 78%-35%, y 94% respectivamente; el sector Salud se muestra una brecha de 60%; en el sector Educación Básica se muestran brechas en los tres niveles educativos; Inicial 5%, Primaria 68% y Secundaria 50%, asimismo en el sector Transporte se muestra una brecha superior la cual es del 99%.

Es por ello, analizar y determinar la implementación de sistemas de inversiones como el Invierte. pe, permitirá contribuir con una perspectiva de mejoras en los resultados en el cierre de brechas de la provincia de Lambayeque.

## GESTIÓN ESTRATÉGICA

Los procesos estratégicos son aquellos que se encuentran enmarcados dentro de la realidad territorial, por ende, debemos conocer el territorio como la formación y/o construcción social que se encuentra conformado por

diversos niveles de escalas geográficas y espacios sociales donde se desenvuelven actores sociales que organizan y definen sus estructuras sociales por intermedio de sus costumbres, cultura y diferentes formas de vida en determinado espacio territorial. Desde el enfoque del territorio se promueven las potencialidades territoriales, y alinean las políticas nacionales a través del fomento de la competitividad económica para potenciar las inversiones tanto privadas y públicas con participación de organizaciones, basados en elementos y reglas de juego para cumplir los objetivos territoriales en común.

Los espacios territoriales cuentan con atributos expresados en los sistemas de organización, por ello, se potencializa sus cadenas productivas aprovechando las capacidades humanas y lograr la sostenibilidad del funcionamiento, sin perjuicio al medio ambiente que rodea la zona de influencia. En tal sentido, la promoción de alianzas estratégicas a nivel de organización resulta viable para logro de articulación territorial desde los diferentes ámbitos descentralizados.

La teoría de la gestión estratégica es una técnica que paulatinamente se está aplicando en asuntos privados, a través de la calidad del talento humano de manera estratégica al sector público, configurando una amplia dirección en la administración del campo empresarial y el aparato público. Por tanto, es recomendable proceder en la formación en los conceptos y procesos correlacionales propios de esta técnica no sólo a aquellos individuos u organizaciones públicas que van hacer involucrados, sino ampliar la práctica de unas nociones generales sobre la forma eficaz para el logro de objetivos de la dirección pública o privada. (Vera, 2017).

El módulo de Gestión estratégica en gestión pública, realizada por EUCIM - Bussines School, 2018 hace hincapié que los procesos estratégicos en la gestión se familiarizan con el “concepto actitudinal (pensar) y de ser operativo (hacer) direccionado a la transformación e innovación permanente en el trabajo de los servidores públicos” (p. 43). Un modelo que establece objetivos, una dirección hacia cambios y mejoras que contribuyen a desarrollar un proceso de planeamiento, implementación, seguimiento y evaluación; asimismo se procede a la retroalimentación con los agentes públicos, pues en la práctica se aplica una metodología sistemática como herramienta para organizar las fases de inversión y llevar a efecto resultados hacia el cumplimiento de objetivos estratégicos de inversión proyectados; es de precisar que la gestión estratégica coadyuva a una constante aplicación actitudes y componentes definidos en una ruta óptima.

En el artículo 4 del D.L N.º 1088 (2008) dispone crear y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN, cuyo objetivo principal es constituir un ámbito articulado de la prospectiva de desarrollo y de futuro compartido del país mediante los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país. Es por ello, que mediante el ente rector CEPLAN las Instituciones del Estado peruano como pliegos de cada sector, formulan el Plan Estratégico Institucional - PEI y Plan Operativo Institucional - POI de centros de costo, articulando objetivos y acciones, los cuales sus objetivos están orientados a la buena prestación de servicio que conduzcan al desarrollo local.

La visión holística sobre la gestión estratégica en el ámbito público, pues debe ser aplicada, ante cualquier deficiencia a causa de la aplicación de políticas o acciones que no se relacionan con aquellos objetivos, y buscar un buen funcionamiento de aquellos proyectos de inversión que han sido programados de acuerdo a las principales necesidades o requerimientos de algunos sectores vulnerables de la población y contribuir al buen uso de los recursos del Estado en las obras o proyectos priorizados. En tal sentido, la orientación de cada eje estratégico debe estar vinculado al sistema continuo de seguimiento que facilite el medir técnicamente cada indicador. (Arévalo, 2021)

### **Gestión por resultados**

Las buenas prácticas de intervención pública recientemente implementada son el soporte estratégico en la gestión para resultados, y la investigación realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el 2013 puntualiza que un gobierno con enfoque de resultados significa una buena administración e implementación de los logros esperados, utilizando información para tomar decisiones pertinentes y mejorar el aprendizaje administrativo en materia de desempeño y mejora constante.

Este enfoque constituye un proceso de evaluación de resultados en cuanto los niveles de impacto de las políticas, programas y proyectos ejecutados en favor del bienestar social de los ciudadanos que implica conocer y medir los resultados que fueron alcanzados, de tal manera que se desarrollen mejoras en las decisiones de los gobernantes o gestores en base a la información generada por lo ejecutado.

Es pertinente explicar que de acuerdo al Manual de Gestión basada en resultados, Agenda- 2030 del Desarrollo Sostenible (2018), y en análisis de estudio concretado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), señala

que la vinculación de objetivos con enfoque basado en resultados es una estrategia que sirve como eje integrador de la planificación, supervisión, evaluación de proyectos y programas, cuyo proceso se manifiesta con las evidencias de todo el desempeño y logros alcanzados; es decir se toma en cuenta lo que se gastó en referencia a los recursos económicos; lo que se hizo, esto engloba a las actividades ejecutadas para el logro del objetivo y los resultados logrados producto de las cadenas programadas en cada proyecto que necesariamente se direcciona al cierre de brechas.

Cañari et al. (2021) en enfoque de resultados se encuentra relacionado directamente con la modernización y reforma del estado que en principio deben aplicarse herramientas y estrategias que resulten eficientes y eficaces en la planificación del presupuesto, seguimientos y evaluación continua de cada proyecto en marcha; en ese sentido la gestión pública con el enfoque en cuestión, busca que los recursos de estado generen impactos óptimos de satisfacción que involucra a gobernantes, empresa y sociedad en general.

### **Sistema Invierte.pe**

El sector de Economía y Finanzas dispone mecanismos del sistema actualizado del Invierte.pe y el Estado Peruano puede administrar la gestión de forma idónea en ejecución de recursos con el objeto de que el presupuesto del año fiscal aprobado, y se invierta adecuadamente de forma articulada y planificada en función al proceso estratégico para desarrollar integralmente el territorio de los pueblos del estado peruano. Chachi (2019).

Por otro lado, Iglesias (2019), sostiene que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), brinda su apoyo técnico - metodológico hacia las municipalidades provinciales (gobiernos sub nacionales), ya que la misión del desarrollo mejorar las condiciones dignas de vida de toda población de manera inclusiva. Por lo consiguiente, se ha configurado el sistema de las inversiones y dotado de mecanismos accesibles y con facilidad para asignar fondos públicos y puedan ejecutarse proyectos de inversión que produzcan mejoras del bienestar de la población. El primer paso consiste en efectuar gastos de los presupuestos, de acuerdo a la priorización de los componentes territoriales.

La gestión de inversiones comprende el conjunto de actividades operacionales administrativas utilizadas para orientar el desarrollo y ejecutar los proyectos en el marco de un sistema administrativo basado en la planificación programática de los recursos programados y aprobados con la finalidad de logro de objetivos institucionales, canalizados y gestionados por agentes públicos para lograr en cierta medida cerrar las brechas sociales, económicas, infraestructura y servicios públicos que aquejan al pueblo. En tal sentido, los proyectos de inversión el Perú también son articulados mediante lineamientos de las políticas nacionales, sectoriales, multisectoriales y subnacionales hacia una visión clara de generar cambios sostenibles.

En el artículo 1 del D.L N.º 1252 (2016), señala el sustento normativo de creación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, cuya finalidad es orientar el uso de los recursos públicos que se destinan para la inversión efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país y derogase la Ley N.º 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Este actualizado sistema de gestión de proyectos, fue aprobado el 01 del 2016 y su aplicación entra en vigencia el 24 de febrero del 2017, con la responsabilidad de la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF como ente rector; ofrece nuevas alternativas para agilizar las inversiones, y dotar de mecanismos metodológicos al gobierno en diferentes sectores para destrabar los PIP y puedan aprobarse importantes proyectos con simplificación de trámites burocráticos en las entidades públicas relacionadas.

Es necesario destacar que los cambios surgen a causa del ineficiente y burocrático funcionamiento del Sistema de Inversión Pública - (SNIP), ya que los resultados no se reflejaban la sostenibilidad progresiva de ejecución de proyectos, sobre todo el exceso de procesos administrativos Burocráticos y las insuficientes alternativas para agilizar el seguimiento y evaluación ex post de proyectos ya ejecutados.

### **Programación multianual de inversiones Invierte.pe**

De acuerdo al D.S. N.º 0284-2018-EF (2018) y sus modificatorias que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N.º 1252 para la Programación Multianual de Inversiones Invierte.pe, señala que la programación incluye el diagnóstico de la realidad en materia de infraestructura y/o acceso de servicios, por lo cual, las entidades que representan la dinámica de inversión como los gobiernos regionales y locales, a través de sus carteras de inversiones aplican criterios de priorización en el marco del pliego presupuestal correspondiente. Por otro lado, los ejes estratégicos contienen proyección trianual, en la cartera de inversiones pueden financiarse total o parcialmente, más aún si tienen fuentes de financiamiento identificadas de alcance prioritario y productos

medibles por indicadores de desempeño, que se asocian a la inversión, vinculados con objetivos de las brechas identificadas y priorizadas, así como las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) del país.

Asimismo, el Art. 14 del D.S. N° 0284-2018-EF (2018), sostiene que los indicadores de brecha son vinculados a los objetivos nacionales, regionales y locales. En tal sentido, la planificación estratégica orienta criterios para seleccionar la programación presupuestal, teniendo como bases objetivos a ser alcanzados, financiar proyectos, proceder a otorgar información a los gobiernos, elaborar indicadores de cobertura y calidad del PMI.

### **Cierre de brechas a nivel territorial**

Morales et al. (2018) manifiesta al territorio como la formación y/o construcción social que se encuentra conformado por diversos niveles de escalas geográficas y espacios sociales donde se desenvuelven actores sociales que organizan y definen sus estructuras sociales por intermedio de sus costumbres, cultura y diferentes formas de vida en determinado espacio territorial. Desde el enfoque del territorio se promueven la potencialidad de territoriales, y alinean las políticas nacionales a través del fomento de la competitividad económica para potenciar las inversiones tanto privadas y públicas con participación de organizaciones, basados en elementos y reglas de juego para cumplir los objetivos territoriales en común.

Los espacios territoriales cuentan con atributos expresados en los sistemas de organización, por ello, se potencializa sus cadenas productivas aprovechando las capacidades humanas y lograr la sostenibilidad del funcionamiento, sin perjuicio al medio ambiente que rodea la zona de influencia. En tal sentido, la promoción de alianzas estratégicas a nivel de organización resulta viable para logro de articulación territorial desde los diferentes ámbitos descentralizados.

El sistema organizacional está relacionado a factores que intervienen para desarrollar el proceso de construcción organizacional, que tiene que ver con las instituciones del Estado, que de manera gradual consolidan la sociedad organizada con sus estructuras económicas, culturales, sociales y políticas. Las instituciones se organizan a través de liderazgo, talento humano, comunicación y capacidad de tomar decisiones. Asimismo, los objetivos organizacionales e individuales se encuentran alineados, garantizando la realización de actividades, de una forma natural.

Facilitan la realización del trabajo colectivo como sujeto laboral, en tanto, la tarea, la actividad y el puesto laboral, la organización laboral, serán percibidos como fuentes de satisfacción de necesidades de la estructura organizacional.

Según Morejón (2016), destaca la utilidad de la teoría de la organización aplicada al sector público, ya que propone estrategias del funcionamiento ordenado institucional, de tal manera que se configura como el conjunto de técnicas e instrumentos gerenciales del sector privado repercutiendo en la nueva forma de organizar la planificación estratégica, sobre todo de objetivos y metas de las diversas unidades.

Asimismo, la estructura organizacional contiene tres funciones importantes: producir resultados y alcanzar objetivos, regulan la influencia de diferencias individuales para garantizar las exigencias de la misma organización y por último la función que ayuda a ejercer el poder en la toma de decisiones. Podemos decir que la organización nos permite diseñar y definir las funciones propias de los agentes involucrados en las inversiones, a fin de materializar la priorización de necesidades.

En tal sentido, las organizaciones de manera estructural representan niveles y procesos con el propósito de desarrollar objetivos eficientes, optimizando recursos y se logren dichos objetivos para beneficio común. En tal sentido, la municipalidad de Lambayeque con respecto a la gestión de inversiones establece un organigrama funcional de unidades Involucradas en el ciclo de inversiones relacionado con los objetivos de cierre de brechas.

Estas unidades orgánicas cumplen un rol importante, ya que participan como órganos de asesoramiento de la entidad en los procesos del ciclo de inversiones, y procede elaborar diagnósticos, criterios de priorización, aplicando los instrumentos invierte.pe. En caso de la Sub Gerencia de Programación Multianual-PMI de Inversiones. Por ello, las inversiones programadas responden a la efectiva participación de las unidades de organización con objetivos en común, la organización estructural ha sido tomada de la Ordenanza Municipal N-º 027-2017-MPL que aprueba la estructura organizacional de la Municipal Provincial de Lambayeque.

## ¿Qué son las brechas?

La definición conceptual de las brechas de infraestructura y servicios, consiste en la falta de atención a una determinada demanda, la diferencia de servicios ofertados que se encuentra disponible optimizada de infraestructura (la cual abarca la infraestructura natural) o accesibilidad de servicios y demanda pendiente de sector población de un espacio geográfico. Las brechas son medibles y cuantificables en indicadores, ya que reflejan la magnitud del problema; de tal forma que se tomaran decisiones atender en provisión de bienes y servicios, y proponer alternativas estratégicas por intermedio de la inversión pública. Según el Informe de cierre de brecha de infraestructura, de Comex- Perú (2019), las brechas correspondientes al sector de infraestructura de largo plazo establecen metas para ampliar la prestación e incrementar la dotación de infraestructura a nivel país en los próximos 20 años.

Además, el estudio realizado por la Universidad del Pacífico (UP) y el BID, estas metas son establecidas en función de benchmarks internacionales, que involucran tanto países más desarrollados que el Perú como países sub desarrollados, tal como las características de nuestro país en la región.

Una vez habiendo identificado las brechas, es importante saber ¿cómo se miden las brechas? conforme el párrafo 11.5 del artículo N° 11 en la presente Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (2017), señala que es indispensable identificar indicadores, y según el análisis y verificación de la información las entidades publican el diagnóstico de brechas en sus respectivos portales institucionales - Transparencia estándar, representados en valores numéricos y/o "Indicadores de Brechas".

Dichos indicadores nos permiten tener una línea base de la realidad actual en términos numéricos y estadísticos, y ayudan a la proyección de logros esperados en el horizonte de los objetivos estratégicos. En tal sentido, sirven de insumo para elaborar y aprobar el diagnóstico de la situación actual, de tal manera que priorizaremos la atención de demandas conforme la necesidad identificada, y posteriormente se evaluará los avances de la implementación de las políticas aplicada, permitiendo hacer un análisis de estándares de calidad de vida, y las brechas de pobreza, que a continuación mencionamos de manera analítica y conceptual.

Según Verdera (2007), la pobreza se analiza desde la óptica estructural de la producción, limitaciones de oportunidades y carencia de condiciones necesarias para lograr el bienestar. Asimismo, podemos decir que es sumamente heterogénea, los indicadores de brecha de pobreza pueden ser tratados desde la parte económica, registrando los ingresos y egresos de la canasta básica familiar. Además, existe tipo de pobreza donde el estado con los programas de atención interviene, clasificando la pobreza en zonas rurales y urbanas; pobreza extrema y pobreza. En relación a la pobreza urbana consecuencia de las constantes migraciones internas se encuentra el mayor número de desempleados y población económicamente activa en condición de pobreza, y busca de trabajo.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

Se refiere al conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que son aplicados al estudio de todo tipo de fenómenos o problemas que son materia de estudio científico. Por lo dispuesto, la investigación presentada se utilizó el método hipotético deductivo, Bernal (2010), pues es aquel método que inicia con ciertas afirmaciones de condiciones de calidad de hipótesis y procede a rebatir o falsear las hipótesis planteadas, infiriendo que las deducciones deben estar confrontados con los casos que han sido materia de estudio, es decir; tales hipótesis parten desde una teoría previa, y posteriormente son comprobadas de manera deductiva haciendo el contraste con los datos o información recogida en la investigación.

Por tanto, dicha investigación del artículo es de tipo aplicada de enfoque cuantitativo, correlacional - causal y diseño no experimental.

Para ello se ha requerido identificar muestra unidad de análisis, que lo conforman los funcionarios o servidores de la municipalidad provincial de Lambayeque, sobre todo aquellos que intervienen en la fase de Programación Multianual de Inversiones, y que son los encargados de gestionar las inversiones del sector correspondiente.

Dicha unidad de análisis, este compuesto por 80 personas, que forman parte de las siguientes unidades orgánicas: la Gerencia de Planeamiento y presupuesto, Sub Gerencia de Programación Multianual de Inversiones, Unidad Formuladora, Unidad Ejecutora y demás unidades Orgánicas Involucradas (Población censal) de la entidad Municipal. Es de precisar, que la muestra de tipo censal, puesto que hemos considerado

a la población como la muestra para la investigación, a fin de conocer si los servidores públicos ejercen de manera eficiente este nuevo sistema inversión.

**Tabla 2. Tabla de confiabilidad**

VARIABLES	Alfa de Cronbach
Independiente	0,981
Dependiente	0,951

Fuente: Elaboración propia

La confiabilidad de un cuestionario aplicado en la investigación se encuentra referido a la consistencia de calificaciones reportadas por las mismas personas que son parte del estudio, cuando se las evalúa en diferentes momentos con los propios cuestionarios. Para McDaniel y Gates (1992), sostiene que “es la capacidad del mismo instrumento para producir resultados congruentes cuando se aplica por segunda vez, en condiciones tan parecidas como sea posible” (p. 302).

**Tabla 3. Prueba de hipótesis de la investigación**

Información sobre el ajuste de los modelos				
Modelo	-2 log de la verosimilitud	Chi-cuadrado	gl	Sig.
Sólo intersección	210,782			
Final	167,925	39,955	15	,000
Función de vínculo: Logit.				

Fuente: Elaboración propia.

Existe impacto significativo de la gestión del Invierte.pe en el cierre de brechas de los servicios públicos en la provincia de Lambayeque 2020-2021, además el valor de sig.=0.000<0,05 por consiguiente se rechaza la hipótesis nula y se admite la prueba de hipótesis alterna.

**Tabla 4**

Pseudo R-cuadrado	
Cox y Snell	540
Nagelkerke	568
McFadden	156
Función de vínculo: Logit.	

Fuente: Elaboración propia.

La variable gestión del Invierte.pe Impacta en un 56.8% en el cierre de brechas de los servicios públicos, por tanto, se precisa que las inversiones se han dinamizado con los nuevos estándares de la gestión de inversiones.

**Tabla 5. Nivel de distribución de las dimensiones del Invierte.pe**

	Bajo		Intermedio		Alto		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Programación multianual	11	22.00	22	44.00	13	26.00	50	100
Formulación y evaluación	47	94.00	3	6.00	0	0.00	50	100
Ejecución	5	10.00	22	44.00	23	46.00	50	100
Funcionamiento	5	10.00	22	44.00	23	46.00	50	100

Fuente; Elaboración Propia.

Se aprecia que la Tabla 5, sostiene que del total de 50 funcionarios y servidores públicos de la municipalidad provincial de Lambayeque, 2022, el 22.00% manifiesta que la programación multianual es tiene calificación bajo, 44.00% piensa que es Intermedio, mientras que para el 26.00% se ha fortalecido la programación con un nivel Alto.

Sobre la dimensión referida a la Formulación y Evaluación, el 94.00% de encuestados manifiesta que es Bajo y el 6.00% manifiestan que es Intermedio. En lo que se refiere a la tercera dimensión correspondiente a la Ejecución, el 10.00% de trabajadores en las unidades competentes manifiesta que es Bajo; el 44.00% manifiesta que es Intermedio, mientras el 46% manifiesta que mantiene un nivel Alto.

En lo que respecta a la cuarta dimensión denominada Funcionamiento, el 10.00% manifiestan que es bajo; el 44.00% manifiestan que es Intermedio, mientras que 46.00% manifiestan que es Alto.

**Tabla 6: Nivel de distribución de las dimensiones de Cierre de Brechas Fuente**

	Baja		Intermedio		Alta		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Diagnóstico e indicadores	5	10.00	17	34.00	28	56.00	50	100
Planificación estratégica	24	48.00	22	22.00	4	8.00	50	100
Servicios públicos	2	4.00	15	30.00	33	66.00	50	100

Elaboración propia.

Conforme lo evidencia la Tabla 6, se comprueba que, del total de 50 trabajadores de la Municipalidad Provincial de Lambayeque, 2022, el 10.00% manifiestan que en el cierre de Brechas en su dimensión Diagnóstico e Indicadores de Brechas es bajo; el 34.00% manifiestan que es Intermedio, mientras que 56.00% manifiestan que es alto. En cuanto a la segunda dimensión denominada Planificación Estratégica en la entidad, el 48.00% de trabajadores manifiestan que es de nivel bajo, 22.00% indican que es de nivel Intermedio, mientras el 8% es Alto. Sobre la tercera dimensión referida a los Servicios Públicos, el 4,00% de trabajadores o servidores Públicos manifiestan que es baja; el 30,00% manifiestan que es media, mientras que 66,00% manifiestan que contiene un nivel Alto.

## ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El impacto en la gestión del Invierte.pe en el cierre de brechas de los servicios públicos de la provincia de Lambayeque; partiendo de los resultados de que se han obtenido de la hipótesis general producto del análisis Inferencial, se ha determinado que el valor de significancia es de ( $P=0.000$ ) para las dos variables es menor a 0.05, por tanto, se puede afirmar que un 95% de confianza que la gestión del Invierte.pe impacta de manera positiva en el cierre de brechas de los servicios públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque. Por lo tanto, se evidencia que existe entre las variables una correlación buena y altamente positiva.

En tal sentido, estos resultados han demostrado que existe un impacto positivo de la gestión del Invierte.pe en el cierre de brechas de los servicios públicos, es decir se han dinamizado los instrumentos técnicos en favor de la eficiencia de la ejecución de proyectos de Inversión en la municipalidad de Lambayeque, la cual se verá reflejado en las condiciones de cambio y bienestar de las personas. Además, el recurso humano se encuentra capacitado sobre la funcionalidad del Invierte.pe para la programación de las inversiones.

Al mismo tiempo, los resultados han sido corroborados por Montero et al (2019), toda vez que, en su investigación, presenta una correlación significativa ( $p$  valor=0.001), positiva y nivel moderadamente alto de 71.3% ( $\rho=0.713$ ) entre el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y el ciclo de inversión en el departamento de Tumbes durante el tiempo de estudio.

Por tanto, podemos señalar que la influencia de la programación multianual propone una planificación estratégica del uso y gestión de los recursos públicos a través del sistema de inversiones, y busca la priorización de inversiones en base a los lineamientos estratégicos y así agilizar su ejecución, estableciendo como requisito que toda inversión para ser ejecutada se encuentre en el marco del PMI.

Por otro lado, la investigación de Martel et al (2020) denominada “Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y su influencia en la Ejecución de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) de la Municipalidad Distrital de Yarinacocha en el año 2018”, se relaciona con los resultados, ya que resultado positivo con valor de significancia es 0.0445 inferior al valor establecido de 0.05 de esta manera,

se admitió la hipótesis alternativa, quedando demostrado que el Invierte.pe es un nuevo sistema que coadyuvó significativamente al desarrollo de ejecución de los proyectos de inversión.

Cabe resaltar, que este nuevo sistema se viene implementado desde el año 2017, teniendo algunos resultados favorables que constituyen un agregado fundamental para la mejora del manejo planificado del presupuesto público.

Asimismo, el Estado propone que a través del sistema del Invierte.pe las Intervenciones temporales que se financian, total o parcialmente, con presupuesto, destinados a la formación de capital físico, humano, institucional, intelectual y/o natural dentro del territorio, previo diagnóstico para cerrar brechas y atender necesidades básicas de los sectores más vulnerables.

Por consiguiente, el sistema de inversiones en la Municipalidad Provincial de Lambayeque ha implementado en base a capacitaciones y conocimiento del ciclo de inversiones por parte del personal responsable, pues ha permitido una mejor distribución de recursos, y se ha vinculado objetivos estratégicos en el marco de la planificación del ente rector Ceplan y la Dirección de Programación.

## CONCLUSIONES

- De acuerdo a los resultados obtenidos demuestran que existe un impacto positivo del 56.8% Nagelkerk de la gestión del Invierte.pe en el cierre de brechas de los servicios públicos, es decir que el Invierte.pe como sistema de inversión ha logrado una mejor orientación del presupuesto y dinamizado los instrumentos técnicos en favor de la eficiencia de ejecución de proyectos de inversión en la municipalidad de Lambayeque.
- Se ha determinado un nivel de impacto del 51.2% conforme los resultados de R2 Nagelkerk. Esto significa que con el nuevo sistema de inversiones en su programación se ha logrado la vinculación entre la inversión pública, la planificación estratégica y marco presupuestal.
- El nivel de impacto indica el 50.4%. Es decir, este sistema de inversiones permite a las entidades públicas la programación y priorización de las inversiones, la formulación de inversiones con la finalidad de alcanzar objetivos y metas, ejecución y evaluar los proyectos, y sobre todo disponer al servicio de la población mediante su funcionamiento.
- Impacto del planeamiento estratégico comprende un nivel de 25.4% de acuerdo al valor del R2 Nagelkerk. En tal sentido, la articulación de las políticas públicas es eje prioritario para elaborar la ruta estratégica de las inversiones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Estrategia Regional para la Cobertura Universal, Calidad y Sostenibilidad de los Servicios de Saneamiento en el Ámbito Rural del Departamento de Lambayeque (2020). <https://peru.waterforpeople.org/wp-content/uploads/sites/2/2020/03/Estrategia-Regional-Lambayeque.pdf>
- Diagnóstico Situacional de Brechas de Infraestructura y Servicios Públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque (2019). <https://www.munilambayeque.gob.pe/presentacion/documentos/PROGRAMACIONMULTIANUALYGESTIONDEINVERSION20202022.pdf>
- Presidencia de la República, (2016, 30 de noviembre). Decreto Legislativo N° 1252, Decreto legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-el-sistema-nacional-de-programa-decreto-legislativo-n-1252-1459453-1/>
- Chica, V. (2017, 14-17 de noviembre). *Gestión para resultados en el desarrollo en perspectiva de buena gobernanza para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia* (Ponencia). XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/A2D9B3A71F7D916E0525824B006FACEC/\\$FILE/chicaser.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A2D9B3A71F7D916E0525824B006FACEC/$FILE/chicaser.pdf)

- Organización de las Naciones Unidas. (2018). Manual para Gestión Basada en Resultados y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. [https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC\\_Handbook\\_on\\_Results\\_Based\\_Management\\_Espanol.pdf](https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf)
- Cañari, O., Hanco, B. (2021). Influencia de la gestión por resultados en la efectividad de las políticas de reforma y modernización del Estado. *Revista Científico-Académica Multidisciplinaria*, 6 <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/2310>
- Milanesi, A. (2018). La Gestión por Resultados: una revisión de la literatura y sus desafíos en América latina. *Revista de Administración & Desarrollo*, 48. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6654352>
- Programa de Desarrollo de Capacidades Taller para líderes locales y voluntarios MIM (2012). Inversión Municipal y rendición social de cuentas. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/2D7C8FA44A5CDA5505257C5500162AE8/\\$FILE/guia\\_lideres6-inversionpublica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2D7C8FA44A5CDA5505257C5500162AE8/$FILE/guia_lideres6-inversionpublica.pdf)
- EUCIM- Busines Schol, (2018). Gestión Estratégica en la Gestión Pública. [https://www.academia.edu/38897424/Gesti%C3%B3n\\_Estrat%C3%A9gica\\_en\\_la\\_Gesti%C3%B3n\\_P%C3%BAblica](https://www.academia.edu/38897424/Gesti%C3%B3n_Estrat%C3%A9gica_en_la_Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica)
- Presidencia de la República, (2008, 30 de noviembre). Decreto Legislativo N° 1252, Decreto legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-el-sistema-nacional-de-programa-decreto-legislativo-n-1252-1459453-1/>
- Arévalo, J. (2020). Planeamiento y gestión estratégica en la municipalidad distrital de Santa María, año 2020 [Tesis de Maestría, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. Repositorio Digital UNJFSC. <http://repositorio.unjfsc.edu.pe/handle/UNJFSC/4308>
- Presidencia de la República, (2017, 23 de febrero). Decreto Supremo N° 027-2017-EF, Decreto que Aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. Diario Oficial el Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-reglamento-del-decreto-legislativo-n-1252-decr-decreto-supremo-n-027-2017-ef-1489323-2/>
- Morales, B. y Jiménez, L. (2018) Fundamentos del Enfoque Territorial: Actores, Dimensiones, Escalas espaciales y sus niveles. Universidad Nacional Autónoma de México Fondo Editorial.
- Presidencia de la República, (2018, 16 de Setiembre). Decreto Supremo N° 1432-2018-EF, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.º 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y Deroga la ley N° 27293, ley del sistema nacional de inversión pública. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/decretos-legislativos/18171-decreto-legislativo-n-1432-1/file>
- Verdera, V. (2007). La Pobreza en el Perú: Análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Instituto de Estudios Peruanos Fondo Editorial CLACSO.
- Quiroz, V. (2020). El gasto en la inversión pública y su impacto en la reducción de la pobreza monetaria en el Perú. Periodo 2000-2018. *Revista IECOS*, 21(1), 56-70. <https://doi.org/10.21754/iecos.v21i1.1072>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019, 21 de Enero). Resolución Directoral N.º 001-2019-EF/63.01 aprueba la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. <https://elperuano.pe/normaselperuano/2019/01/23/1734202-1/1734202-1.htm>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2019). Guía para el Planeamiento Institucional. [https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-\\_26marzo2019w.pdf](https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-_26marzo2019w.pdf)

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). Enfoque de Brechas estructurales, Análisis del caso de Costa Rica. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998_es.pdf)
- Bernal, T. (2010). Metodología de la investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales. Universidad de la Sabana Colombia fondo Editorial.
- Hernández, S. y Mendoza, T. (2018). Metodología de la Investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Universidad de Celaya, Universidad Tecnológica Laja bajo Mmcgraw-hill interamericana fondo editorial.
- Kresalja Rosselló, B. (1999). El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos. *THEMIS Revista De Derecho*, (39), 39-98. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10382>

# FORMULACIÓN DE EXPEDIENTES TÉCNICOS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN UNA MUNICIPALIDAD DE LA LIBERTAD

## FORMULATION OF TECHNICAL FILES AND PUBLIC INVESTMENT PROJECTS IN A MUNICIPALITY OF LA LIBERTAD

SAMUEL TOCTO CABANILLAS  
SAMUEL.TOCTO@UNMSM.EDU.PE  
ORCID: 0000-0002-3851-9807

### RESUMEN

En este artículo se busca examinar la relación entre la formulación o elaboración de expedientes técnicos y los proyectos de inversión de la municipalidad de Sartimbamba, ubicada en Sánchez Carrión, La Libertad. Para investigar esta correlación, se evaluaron el costo y el plazo de ejecución de 104 proyectos de la municipalidad de Sartimbamba. Los principales hallazgos revelan una correlación positiva moderada entre la formulación o elaboración de expedientes técnicos y la calidad de los proyectos de inversión de la municipalidad de Sartimbamba en el 2021, con un coeficiente de correlación de 0.674, según el método de Rho de Spearman. Por lo tanto, se observa que la formulación o elaboración de los expedientes técnicos desempeña un papel significativo en la etapa de construcción de los proyectos de la municipalidad de Sartimbamba. En otras palabras, cuanto mejor se elaboren o formulen los expedientes técnicos, menor será la incidencia de contratiempos durante el proceso de construcción de las obras.

**Palabras clave:** formulación expedientes técnicos, proyectos, inversión pública.

### ABSTRACT

This article seeks to examine the relationship between the formulation or preparation of technical files and the investment projects of the municipality of Sartimbamba, located in Sánchez Carrión, La Libertad. To investigate these connections, the cost and execution time of 104 projects in the municipality of Sartimbamba were evaluated. The main findings reveal a moderate positive connection between the formulation or preparation of technical files and the quality of the investment projects of the municipality of Sartimbamba in 2021, with a conversion coefficient of 0.674, according to Spearman's Rho method. Therefore, it is observed that the formulation or elaboration of the technical files plays a significant role in the construction stage of the projects of the municipality of Sartimbamba. In other words, the better the technical files are prepared or formulated, the lower the incidence of setbacks during the construction process of the works.

**Keywords:** formulation, technical files, projects, public investment.

## INTRODUCCIÓN

En el Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas ha sido el ente técnico rector de los proyectos de inversión pública (PIP) a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) desde 2002 hasta 2016, y desde 2017 mediante el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE) (Ascue, 2018). Para la correcta elaboración y desarrollo de los expedientes técnicos, es necesario tener en cuenta las directrices, conceptos mínimos y normas establecidas por el sistema Invierte.pe. Invierte.pe propone un proceso de inversión estatal por fases para agilizar los procedimientos y garantizar la calidad requerida. A pesar de la implementación de la metodología Invierte.pe, la Contraloría General encontró deficiencias en la formulación de los expedientes técnicos de obra, lo que ha tenido un impacto negativo en la ejecución de las obras, generando un aumento en el presupuesto y los plazos de entrega. El informe ejecutivo de 2021 señala observaciones desde 2001, cuando aún se utilizaba el SNIP, y estos problemas han persistido desde 2017 hasta la actualidad.

En el departamento de La Libertad, al igual que en otras regiones del territorio peruano, existe una problemática palpable en lo que concierne al desarrollo de proyectos de inversión del estado, esto se debe a que durante la realización en muchos proyectos se generan adicionales de obra, aumentos del presupuesto contractual, y ampliaciones de plazos de entrega, generando grandes pérdidas económicas. Por lo tanto, con el objetivo de revertir la situación problemática mencionada, esta tesis buscó determinar cuánto influye la elaboración o formulación de expedientes técnicos en la calidad de la realización de obras públicas en la región La Libertad.

El valor de esta investigación radica en proporcionar conocimiento sobre la correlación entre los estudios definitivos, también conocidos como expedientes técnicos, y la ejecución de proyectos de inversión pública. Al comprender con precisión esta correlación, se pueden identificar los aspectos indispensables que deben considerarse en la elaboración de los expedientes técnicos para obtener resultados óptimos en la realización de los proyectos de inversión pública. Asimismo, la metodología utilizada en esta investigación permitirá a los funcionarios públicos optimizar y mejorar los proyectos desde la etapa de planificación y formulación, con el objetivo de reducir los tiempos y mejorar la calidad de los proyectos de inversión estatal, lo que se traducirá en un mayor desarrollo de la infraestructura pública y una mejor calidad de vida para la población. En resumen, esta investigación busca contribuir al conocimiento y análisis de los proyectos de inversión estatal, centrándose en sus características desde la etapa de formulación.

A continuación, se presentan los principales trabajos de investigación tomados como antecedentes en la investigación.

Frías (2020), en su trabajo de posgrado se propuso el objetivo de investigar la relación entre la formulación de expedientes técnicos y la ejecución de obras en la unidad territorial Loreto FONCODES en 2019. El enfoque de este estudio fue cuantitativo y su diseño fue correlacional. Para llevar a cabo la investigación, se utilizó una encuesta como instrumento, la cual se aplicó a un total de 40 ingenieros que formaban parte del programa estatal FONCODES en la unidad zonal del departamento de Loreto. La encuesta se centró en la elaboración de expedientes técnicos, incluyendo sus características y deficiencias, y en la relación con la realización de obras estatales. Los resultados revelaron que el 40.00% de los expedientes de la unidad zonal del departamento de Loreto de FONCODES presentaban características calificadas como regulares, mientras que el 27.50% fueron considerados como deficientes. La realización de obras fue evaluada como deficiente en un 35% de los casos, debido a modificaciones en el presupuesto o a solicitudes de ampliación de plazos. Este estudio concluyó que las deficiencias en los estudios técnicos se relacionaban directamente con un valor de 0.651 en la realización de proyectos en la región de Loreto FONCODES 2019, lo cual indicaba un alto grado de significancia.

Monzón Burgos (2019) en su trabajo de posgrado se propuso como objetivo investigar la relación entre la evaluación de la calidad de los expedientes técnicos y la ejecución de obras financiadas con recursos ordinarios en las municipalidades distritales de la Provincia de Moyobamba en 2015. El enfoque de este estudio fue cuantitativo y se utilizó la metodología no experimental correlativa. Para el análisis de datos, se emplearon fichas de cotejo, el programa SPSS21 y se generaron gráficos estadísticos. Los resultados revelaron que la ejecución de obras en los distritos de Moyobamba era inferior al 90%. Asimismo, se observó que, de las cinco municipalidades estudiadas, la Municipalidad de Jepelacio, con un 63% de calidad en sus expedientes técnicos, logró un gasto eficiente del 85% en la ejecución de proyectos. Por otro lado, la municipalidad de La Habana, con un 51% de calidad en sus expedientes, solo alcanzó un 61% de gasto eficiente en la ejecución de obras. En conclusión, la prueba de la T de Student arrojó un valor de 3.574, lo cual indica que los expedientes de mayor calidad en las municipalidades distritales de Moyobamba se asociaron con un gasto más eficiente en la ejecución de obras ordinarias.

El objetivo de este estudio consistió en analizar la relación entre la elaboración de expedientes técnicos y los proyectos de inversión pública en la Municipalidad Distrital de Sartimbamba, ubicada en La Libertad, durante el año 2021. La hipótesis planteada sostuvo que existe una conexión directa y significativa entre la elaboración de expedientes técnicos y los proyectos de inversión pública en dicha municipalidad durante el mencionado año.

## MARCO METODOLÓGICO

### Enfoque y tipo de investigación

La metodología empleada para esta investigación fue la hipotética deductiva y el enfoque que se le dará a la investigación será cuantitativo debido a que la medición y procesamiento de las variables se hará mediante información numérica y gráficos estadísticos, respecto al enfoque cuantitativo.

El tipo de investigación fue APLICADA por que buscó determinar la correlación entre las dos variables aplicando técnicas e instrumentos ya conocidos.

### Nivel de investigación

El nivel establecido fue el correlacional, debido a que se pretendió investigar el cómo se correlacionan las variables en investigación según la hipótesis señalada.

### Diseño de la investigación

El diseño que se aplicó fue el diseño no experimental del tipo transversal descriptivo debido solo se observaran las variables de estudio para analizarlas posteriormente sin manipularlas deliberadamente y porque las observaciones se realizaran en un tiempo determinado y una sola vez.

### Unidad de análisis

La unidad considerada para el análisis en esta investigación fue un proyecto de inversión pública.

### Población de estudio

La población de estudio considerada fueron los proyectos de inversión pública de la Municipalidad Distrital de Sartimbamba del año 2021, los cuales para el año de estudio ascienden a 105 proyectos de inversión pública (Población censal).

### Tamaño de la muestra

La cantidad de proyectos de inversión pública desarrollados por la Municipalidad Distrital de Sartimbamba en el año 2021 fueron de 105 proyectos. La muestra considerada fue el total de los proyectos de inversión pública.

### Técnicas de recolección de datos

La técnica empleada para la recolección de información fue la observación, para ello se analizó la documentación de los proyectos de inversión estatal de la Municipalidad Distrital de Sartimbamba del año 2021.

### Instrumento de recolección de datos

El instrumento empleado en la investigación fue el análisis documental, más específicamente la ficha de recolección de datos, el cual se empleó para determinar las características tanto de los expedientes técnicos como de la realización de los proyectos de inversión de la Municipalidad de Sartimbamba.

## MARCO TEÓRICO

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2015) menciona que la inversión pública debe desarrollarse para beneficiar a la población generando el crecimiento de la productividad y la economía sosteniblemente. En ese entender la inversión pública genera un capital designado para el desarrollo de proyectos públicos que proporcionan calidad de vida a la comunidad brindando servicios adecuados. Además, la Contraloría General de la República (2022) menciona que la inversión pública es necesaria para el avance del país; además el aumento del capital para inversión pública garantiza el incremento de la competencia y producción de los agentes financieros; los cuales aumentan la capacidad de cobertura y las condiciones de los servicios públicos mejorando el estilo de vida de las comunidades.

El deber del Estado en los tres niveles de gobierno es satisfacer las necesidades de la ciudadanía (en el ámbito público) y promover el avance sostenible del territorio. Para cumplir con estas funciones el Estado realiza la planificación y ejecución de acciones que permitan la creación; ampliación; mejoramiento o recuperación de los servicios públicos (proyectos de inversión pública). Sin embargo, los recursos de estado no tienen la capacidad de atender las múltiples necesidades de proyectos de inversión pública de la población debido a que estas son mayores a lo disponible, por ello con el objeto de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos para inversión se desarrolló el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con una administración descentralizada lo cual generó que la ejecución de un proyecto de inversión pública se realice de acuerdo a la competencia del nivel de gobierno, permitiendo un mayor acceso de la población (MEF, 2015, p. 9).

Los proyectos de inversión pública están restringidos por plazos, establecido periodos de duración para el desarrollo de formulación, evaluación, ejecución de un proyecto y el proceso de trabajos, teniendo como objetivo agilizar los procesos para aumentar o renovar las edificaciones pública, así como evaluar el desempeño y la medida en que se está cumpliendo los requisitos de cada elemento (Salinas, 2010).

Para la aprobación del PIP se estima que el tiempo adecuado desde su formulación hasta su aprobación fluctúa entre 2 a 6 meses. La duración en la primera fase desde la convocatoria para la formulación del perfil hasta su aprobación a nivel de factibilidad (declaración de viabilidad) se considera un periodo aproximado de 730 días. Esta estimación de tiempos considera la etapa de estudios de prefactibilidad, mostrando un estándar promedio que permite evaluar si los tiempos empleados en el desarrollo de estudios es adecuado.

Así mismo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2015) menciona que la inversión pública debe desarrollarse para beneficiar a la población generando el crecimiento de la productividad y la economía del país de un modo sostenible. En ese entender la inversión pública genera un capital designado para el desarrollo de proyectos públicos que proporcionan calidad de vida a la comunidad brindando servicios adecuados.

**Tabla 1. Proceso de elaboración de un proceso del estudio de prefactibilidad**

N°	ACTIVIDAD	TIEMPO
1	Convocatoria del proceso de contratación de consultoría para elaborar el perfil	30 días
2	Elaboración del perfil	150 días
3	Evaluación en OPI y aprobación del perfil por la OPI	30 días
4	Convocatoria del estudio a nivel de prefactibilidad	60 días
5	Elaboración del estudio a nivel de prefactibilidad	150
6	Evaluación en OPI y aprobación del estudio de prefactibilidad.	40 días
7	Convocatoria del estudio a nivel de prefactibilidad	60 días
8	Elaboración del estudio a nivel de prefactibilidad	150 días
9	Evaluación en OPI y aprobación del estudio de prefactibilidad	50 días
10	Declaración de viabilidad	10 días

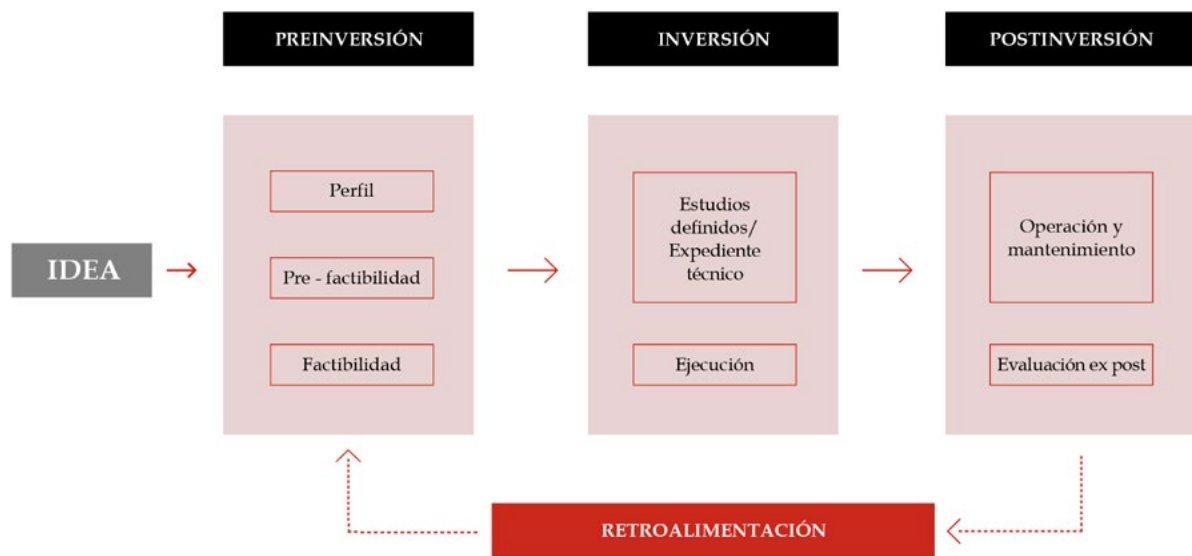
Fuente: Elaboración propia.

### Ciclo de un proyecto de inversión pública

En concordancia con el 10° artículo, apartado 10.4, de la Ley N° 27293, denominada Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, indica que “se instaura la observancia obligatoria del ciclo de proyecto, es decir, todo

proyecto de carácter público debe realizarse de acuerdo con las fases sucesivas que componen el ciclo de proyecto de inversión”. De igual manera, el MEF (2015) menciona lo siguiente con respecto al ciclo de inversión “Corresponde al proceso que sigue un proyecto de inversión pública, comprendiendo las fases de pre-inversión, inversión y post-inversión” (Figura 1).

**Figura 1. Ciclo de un proyecto de inversión pública**  
**Ciclo de proyecto**



Fuente: Directiva General del SNIP, Directiva N° 001-2011-EF/68.01. p.1

### Presupuesto público

De acuerdo con Quivera (2010) el presupuesto del público es un cálculo financiero, habitualmente anual, de los ingresos y gastos del estado. Asimismo, es el principal instrumento para decidir qué hacer en el ámbito económico y en la gestión de las inversiones públicas. Por lo tanto, el presupuesto público es una herramienta elemental de la política económica, a través de una distribución eficaz y responsable de los recursos públicos, se puede generar un mayor bienestar en la comunidad por medio de proyectos realizados de acuerdo con los fondos públicos disponibles. Para tomar las decisiones y generar los planes de proyectos se deben desarrollar el presupuesto general para poder conocer la situación económica del gobierno, de esa manera el presupuesto permite la movilización del capital público.

### Tiempo de ejecución

El calendario de obra de acuerdo con MEF (2015) es el documento que establece la duración de los tiempos de las actividades que se realizaran, permitiendo calcular mediante la suma de los tiempos parciales el tiempo de ejecución de la obra. Para el desarrollo de su programación se debe considerar tiempos realistas, y de ser necesario se debe tomar en cuenta periodos de tiempo extras considerando que durante la formulación y ejecución de obra será necesario esperar por autorizaciones, licencias, permisos, entre otros (p. 258).

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

### Análisis de las pruebas de hipótesis

Antes de evaluar la correlación entre las variables analizadas en la investigación, se llevó a cabo una prueba para determinar la normalidad de cada uno de los medidores de las variables. El estudio se basó en una muestra de 104 proyectos de inversión pública, y para realizar la prueba de normalidad se utilizó el método

de Kolmogórov-Smirnov, adecuado para muestras superiores a 50 unidades. Se estableció un nivel de significancia teórico de 0.05.

**Tabla 2. Prueba para determinar la normalidad de las dimensiones de las variables**  
**Pruebas de normalidad**

	Kolmogorov-Smirnova			Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
PLAZO_ETO	.150	104	.000	.922	104	.000
CALIDAD_ETO	.415	104	.000	.238	104	.000
COSTO_PIP	.440	104	.000	.281	104	.000
PLAZO_PIP	.261	104	.000	.855	104	.000

Fuente: Elaboración propia en programa SPSS Statisticis 21.

a. Corrección de la significación de Lilliefors

Según los datos obtenidos en la Tabla 2, los valores de significancia de las variables analizadas son menores al valor teórico de 0.05, lo cual significa que los datos no tienen una distribución normal, por lo tanto, para el contraste de la hipótesis se aplicó el coeficiente de Spearman con un nivel de significancia de 0.05.

### **Análisis de las pruebas de hipótesis**

De la prueba de validación de hipótesis general mediante el método denominado Rho de Spearman se evidenció que el p-valor es de  $0.000 < 0.05$  con lo cual queda la hipótesis nula rechazada y la hipótesis alterna es aceptada, por lo tanto se puede afirmar que hay una relación media y positiva entre el tiempo de elaboración de los expedientes técnicos y el monto de los proyectos de inversión en la municipalidad de Sartimbamba, en el 2021, así mismo, la correlación Rho de Spearman es de 0.488, lo cual quiere decir que hay una correlación positiva de magnitud media.

De la prueba de hipótesis específica 01 contrastada, mediante el método denominado Rho de Spearman se evidenció que el p-valor es de  $0.000 < 0.05$  con lo cual la hipótesis nula es rechazada y la hipótesis alterna es aceptada, por lo tanto se puede afirmar que hay una correlación moderada y positiva entre el tiempo de elaboración de los expedientes técnicos y el costo de los proyectos de inversión en la municipalidad de Sartimbamba, en el 2021, así mismo, la correlación es de 0.488, según el método Rho de Spearman, lo cual quiere decir que existe una correlación positiva débil.

De la prueba de hipótesis específica 02 mediante el método denominado Rho de Spearman se evidenció que el p-valor es de  $0.000 < 0.05$  con lo cual la hipótesis nula es rechazada y la hipótesis alterna es aceptada, por lo tanto se puede afirmar que hay una relación moderada y positiva entre el tiempo de elaboración de los expedientes técnicos y plazo de realización de proyectos de inversión en la municipalidad de Sartimbamba, en el 2021, así mismo, la correlación es de 0.38 según el coeficiente de Rho de Spearman, lo cual quiere decir que hay una correlación positiva de magnitud débil.

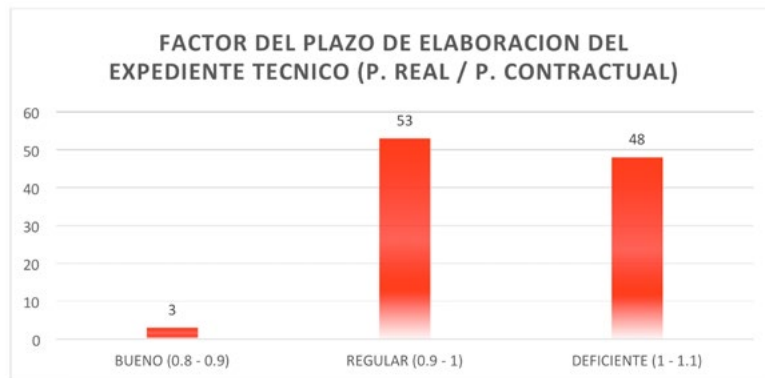
De la prueba de hipótesis específica 03, elaborada mediante el método denominado Rho de Spearman se evidenció que el p-valor es de  $0.000 < 0.05$  con lo cual la hipótesis nula es rechazada y la hipótesis alterna es aceptada, por lo tanto se puede afirmar que existe una relación media y positiva entre el nivel de detallado de los expedientes técnicos y el monto de los proyectos de inversión en la municipalidad de Sartimbamba, en el 2021, así mismo, la correlación es de 0.703 según el coeficiente de Rho de Spearman, lo cual quiere decir que existe una correlación positiva media.

De la prueba de hipótesis específica 04 mediante el método denominado Rho de Spearman se evidenció que el p-valor es de  $0.000 < 0.05$  con lo cual la hipótesis nula es rechazada y la hipótesis alterna es aceptada, por lo tanto se puede afirmar que hay una relación débil y positiva entre el nivel de detallado de los expedientes técnicos y el monto de los proyectos de inversión en la municipalidad de Sartimbamba, en el 2021, así mismo, la correlación es de 0.459, según el coeficiente de Rho de Spearman, lo cual quiere decir que existe una correlación positiva de magnitud débil.

### Análisis del plazo del expediente técnico

En la Figura 2 se observa que, del total de 104 expedientes técnicos de obra de la municipalidad distrital de Sartimbamba en 2021, el factor de plazo de realización para el expediente técnico de obra calculado como la razón entre el plazo real y el plazo contractual se distribuye de la siguiente manera: 03 expedientes técnicos se encuentran en el rango de 0.8 a 0.9, lo cual significa que el plazo de realización de los 3 expedientes técnicos fue bueno; 53 expedientes técnicos se encuentran en el rango de 0.9 - 1.0, lo cual significa que el plazo de elaboración de dichos expedientes fue regular o normal; finalmente 48 expedientes técnicos, se encuentran en el rango de 1.00 a 1.10 de factor de plazo de realización del expediente técnico, esto significa que el plazo de elaboración de dichos expedientes técnicos fue deficiente, es decir que fueron presentados en un plazo superior al establecido por la entidad.

Figura 2. Niveles de distribución de la dimensión "Plazo de elaboración del expediente técnico"

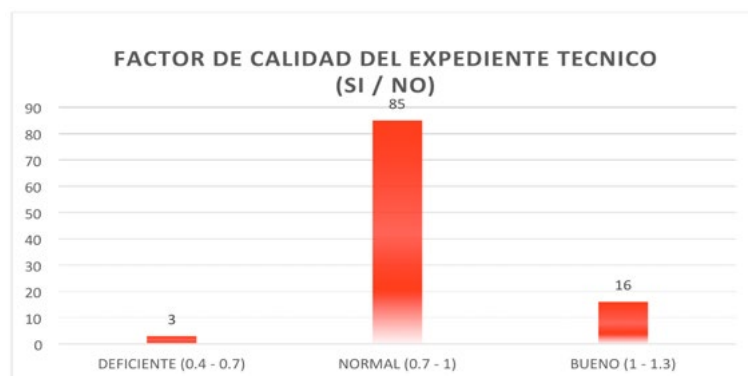


Fuente: Elaboración propia.

### Análisis de la calidad del expediente técnico

En la Figura 3 se puede observar la distribución del factor de calidad de elaboración de los expedientes técnicos de obra de la municipalidad distrital de Sartimbamba en 2021, basado en el análisis de 104 expedientes en total. Esta medida se calcula como la relación entre el número de indicadores positivos y los indicadores negativos encontrados en cada expediente técnico. Se identificó lo siguiente: tres expedientes técnicos, representados por el rango de 0.4 a 0.7, presentaron una calidad deficiente. En estos casos, los puntos negativos en el contenido del expediente superaron ampliamente a los puntos positivos; ochenta y cinco expedientes técnicos se ubicaron en el rango de 0.7 a 1.0, lo cual indica que su calidad se encuentra dentro de los parámetros normales; por último, se encontraron dieciséis expedientes técnicos que alcanzaron un rango de 1.0 a 1.3 en cuanto al factor de calidad. Esto implica que la calidad de estos expedientes técnicos es óptima, ya que la cantidad de aspectos positivos supera significativamente a los aspectos negativos.

Figura 3. Niveles de distribución de la dimensión "Calidad del expediente técnico"



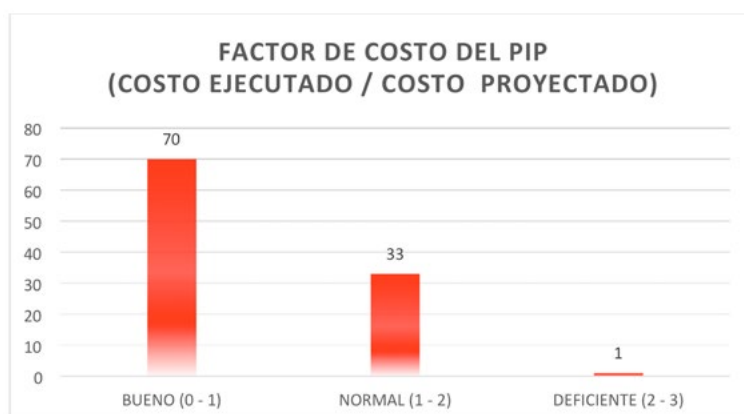
Fuente: Elaboración propia.

### Análisis del costo del proyecto de inversión

En la Figura 4 se puede observar la distribución del factor de costo de realización de los 104 expedientes técnicos de la municipalidad de Sartimbamba en el año 2021. Este factor se calcula como la relación entre el costo de ejecución y el costo

proyectado del proyecto de inversión. Se identificaron los siguientes rangos: setenta proyectos se encuentran en el rango de 0 a 1, lo cual indica que el costo de ejecución de estos proyectos fue favorable. Esto se debe a que el costo real de ejecución fue menor que el costo proyectado en el expediente técnico; treinta y tres proyectos se encuentran en el rango de 1 a 2, lo cual significa que la relación entre el costo gastado y el costo proyectado es similar. En estos casos, el gasto ejecutado se aproximó al costo proyectado en el expediente técnico; finalmente, se encontró un proyecto que se ubica en el rango de 2 a 3 en términos del factor de costo. Esto indica que el gasto monetario en este proyecto fue deficiente, ya que el gasto real superó ampliamente el costo proyectado inicial en el expediente técnico. Esta situación se produjo debido a que durante la ejecución del proyecto de inversión se generaron costos adicionales que aumentaron el precio final del proyecto.

**Figura 4. Niveles de distribución de la dimensión "Costo del proyecto de inversión"**



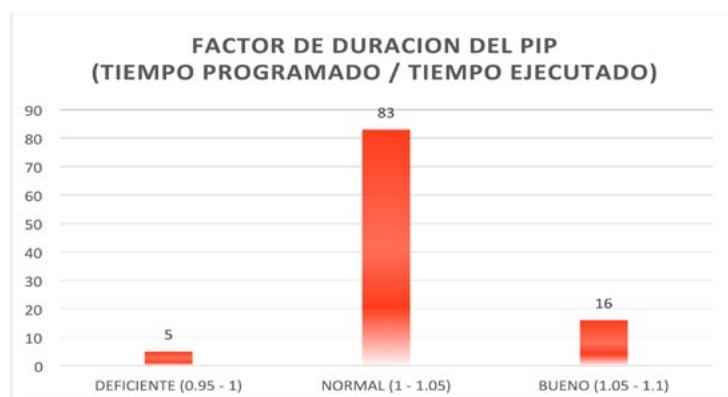
Fuente: Elaboración propia.

### **Análisis de la duración del proyecto de inversión**

La Figura 5 muestra la distribución del factor de duración de los proyectos de inversión en los 104 expedientes técnicos de la municipalidad de Sartimbamba durante el año 2021. Este factor se calcula como la relación entre el plazo de realización programado y el plazo de realización real de los proyectos.

Los hallazgos se resumen de la siguiente manera: cinco proyectos se encuentran en el rango de 0.95 a 1, lo cual indica que el tiempo de ejecución de estos proyectos fue deficiente. En estos casos, el tiempo real de ejecución superó ampliamente al plazo programado establecido en el expediente técnico. Ochenta y tres proyectos de inversión se encuentran en el rango de 1 a 1.05, lo que significa que el tiempo de ejecución real fue ligeramente menor que el tiempo programado. En estos casos, los proyectos se ejecutaron en un tiempo cercano al planificado. Por último, se identificaron dieciséis proyectos que se ubican en el rango de 1.05 a 1.10 en términos del factor de duración. Esto indica que el tiempo de ejecución real fue considerablemente menor que el plazo establecido en el expediente técnico. Estos proyectos se destacan por ser ejecutados de manera eficiente dentro de un tiempo óptimo.

**Figura 5. Niveles de distribución de la dimensión "Duración del proyecto de inversión"**



Fuente: Elaboración propia.

### **Correlación entre los expedientes técnicos y los proyectos de inversión pública**

Al analizar la Tabla 3 utilizada para realizar la prueba de validación de la hipótesis general mediante el método de Rho de Spearman, se encontró que el valor de p es 0.000, lo cual es menor que 0.05. Por lo tanto, se rechaza la

hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa. Esto indica que existe una relación moderada y positiva entre el tiempo de elaboración de los expedientes técnicos y el monto de los proyectos de inversión en la municipalidad de Sartimbamba en el año 2021. Además, la Tabla 5 muestra una correlación Rho de Spearman de 0.488, lo que significa que existe una correlación positiva de magnitud moderada.

**Tabla 3. Niveles de distribución de la dimensión “Calidad del expediente técnico”  
Correlaciones**

		Expediente_Tecnico	Proyectos_Inversion
Rho de Spearman	Expediente_Tecnico	Coefficiente de correlación	1.000
		Sig. (bilateral)	.
		N	104
	Proyectos_Inversion	Coefficiente de correlación	.674**
		Sig. (bilateral)	.000
		N	104

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).  
Fuente: Elaboración propia en programa SPSS Statistic 21.

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

### Discusión general

En concordancia con la prueba de hipótesis general realizada, se logró identificar la correlación entre las variables según el método Rho de Spearman, el cual arrojó coeficiente de 0.674, esto indica que hay una correlación positiva mediana entre la formulación de los expedientes técnicos y los proyectos de inversión de la municipalidad de Sartimbamba en el 2021. De los resultados obtenidos podemos demostrar que para lograr que los proyectos de inversión se desarrollen de manera satisfactoria se debe mejorar y optimizar la fase de formulación de los expedientes técnicos de obra, para ello se debe mejorar la calidad de los expedientes técnicos, es decir, que estos deben contar con los requisitos mínimos impuestos por las entidades técnicas competentes, además se debe evaluar que el tiempo asignado para la realización de los expedientes técnicos sea el adecuado, a fin de evitar que los consultores encargados de la formulación de los expedientes lo realicen de manera deficiente con la finalidad de cumplir con los plazos. Así mismo, estos resultados son validados por Monzón Burgos, (2019), quien en su tesis de investigación concluyó que hay una relación significativa entre la calidad de los expedientes técnicos y la realización de obras con fondos ordinarios de las municipalidades distritales de Moyobamba.

Resumiendo, los aportes y elaborando un análisis en general de los resultados de la investigación se determinó que la elaboración de los expedientes técnicos de obra tienen una significancia considerable en la calidad de la realización de los proyectos de inversión a de la municipalidad de Sartimbamba. Frente a lo mencionado la hipótesis nula es rechazada y la hipótesis de investigación es aceptada, la cual indica que hay una correlación positiva mediana entre la formulación de los expedientes técnicos de obra y los proyectos de inversión de la municipalidad de Sartimbamba en el 2021

### Discusión específica 1

Al observar la contrastación de la hipótesis específica 1, se observó que el coeficiente Rho de Spearman fue 0.488 esto indica que existe una correlación moderada positiva entre el plazo de la realización de los expedientes técnicos y el monto de los proyectos de inversión pública de la municipalidad distrital de Sartimbamba en el 2021. De los resultados obtenidos podemos demostrar que para mejorar el monto de los proyectos de inversión se debe evaluar de manera adecuada el plazo asignado a los consultores para la formulación de los expedientes técnicos de obra. Los resultados alcanzados en la investigación tienen similitud con los resultados de Frías Tamani, (2020) el cual en su tesis de investigación concluyó que hay una correlación directa entre la elaboración de expedientes técnicos y la realización de obras. En tal sentido el tiempo de formulación de los expedientes técnicos tiene correlación media con el costo de los proyectos de la municipalidad de Sartimbamba.

### Discusión específica 2

Al observar la contrastación de la hipótesis específica 2, se observó que el método de Rho de Spearman arroja un valor de 0.38 esto indica que existe una correlación positiva débil entre el tiempo de la elaboración de los expedientes técnicos de obra y el tiempo de realización de los proyectos de inversión de la municipalidad de Sartimbamba en el año 2021. De los resultados obtenidos se evidencia que si bien el tiempo de formulación del expediente técnico se correlaciona con el tiempo de ejecución de obra esta correlación no es considerable, en tal sentido se puede concluir que el plazo de los expedientes técnicos de obra tiene una correlación débil con el tiempo de realización de las obras.

### Discusión específica 3

Al analizar la contrastación de la hipótesis específica 3, se observó que el valor del coeficiente Rho de Spearman de 0.703 esto indica que existe una correlación positiva media entre la calidad de los expedientes técnicos de obra y el costo de los proyectos de inversión pública de la municipalidad de Sartimbamba en el 2021. De los resultados obtenidos podemos demostrar que para optimizar el costo de los proyectos de inversión se debe optimizar la calidad de los expedientes técnicos de obra. Los resultados alcanzados en su tesis de investigación tienen similitud con los resultados de Frías Tamani, (2020) el cual en su tesis de investigación concluyó que hay correlación directa entre la calidad de los expedientes técnicos formulación de expedientes técnicos y el monto de realización de obras. En tal sentido la calidad de los expedientes técnicos tiene correlación positiva media con el costo de los proyectos de inversión de la municipalidad Sartimbamba.

### Discusión específica 4

Al observar los resultados de la hipótesis específica 4, se observó que el valor del coeficiente de 0.459 según el método Rho de Spearman esto indica que existe una correlación positiva débil entre la calidad de los expedientes técnicos de obra y el plazo de realización de los proyectos de inversión pública de la municipalidad distrital de Sartimbamba en el año 2021. De los resultados obtenidos podemos demostrar que para mejorar la calidad de los proyectos de inversión se debe mejorar la calidad de los expedientes técnicos de obra. Los resultados obtenidos en la investigación tienen similitud con los resultados de Frías Tamani, (2020) el cual en su tesis de investigación concluyó que existe correlación directa entre la calidad de los expedientes técnicos formulación de expedientes técnicos y el costo de ejecución de obras. En tal sentido la calidad de los expedientes técnicos tiene correlación positiva media con el monto de los proyectos de inversión de la municipalidad de Sartimbamba, 2021.

## CONCLUSIONES

La investigación concluye que se encontró una correlación positiva moderada entre la formulación de expedientes técnicos y los proyectos de inversión pública en la Municipalidad Distrital de Sartimbamba en el año 2021. Esta conclusión se basa en la correlación obtenida de 0.674 utilizando el método de Rho de Spearman. Estos resultados demuestran que la formulación de los expedientes técnicos de obra tiene una importancia significativa en la fase de realización de los proyectos de inversión en la municipalidad de Sartimbamba. En otras palabras, cuanto mejor elaborados estén los expedientes técnicos de obra, menor cantidad de problemas se presentarán durante la ejecución de las obras.

Después de analizar los resultados obtenidos, se llegó a la conclusión de que existe una relación positiva moderada entre la dimensión de plazo de formulación de los expedientes técnicos de la Municipalidad de Sartimbamba en el 2021 y el monto de los proyectos de inversión. Esto se evidencia por un factor de correlación Rho de Spearman de 0.488 entre ambas variables. Por lo tanto, se puede afirmar que el tiempo de ejecución de los expedientes técnicos de obra tuvo un impacto en la optimización del costo de los proyectos de inversión en la municipalidad de Sartimbamba en el 2021. Es decir, a medida que se dedicó más tiempo a la elaboración de los expedientes técnicos de obra, se logró una reducción media en el costo del proyecto de inversión.

Después de analizar los resultados obtenidos, se llegó a la conclusión de que existe una relación positiva débil entre el plazo de formulación de los expedientes técnicos de la Municipalidad Distrital de Sartimbamba en el año 2021 y el tiempo de realización de los proyectos de inversión pública. Esto se refleja en un factor de 0.38, según el método de Rho de Spearman. Por lo tanto, se puede afirmar que el plazo de formulación de los expedientes técnicos de obra tuvo una influencia poco significativa en el plazo de ejecución de los proyectos de inversión en la Municipalidad Distrital de Sartimbamba en el año 2021.

Después de examinar los resultados obtenidos, se llegó a la conclusión de que existió una relación positiva moderada entre la calidad de los expedientes técnicos de la Municipalidad Distrital de Sartimbamba en el año 2021 y el costo de los proyectos de inversión pública. Esto se evidencia por un coeficiente de correlación de 0.703,

según el método de Rho de Spearman, entre ambas variables. Por lo tanto, se puede afirmar que la calidad de los expedientes técnicos influyó de manera positiva en la optimización de los proyectos de inversión pública de la municipalidad de Sartimbamba en el 2021. Esto se debe a que cuanto más detallada sea la información contenida en los documentos técnicos del expediente técnico de obra, menor será el costo de los proyectos de inversión, ya que se reducirán o eliminarán los costos adicionales de obra.

Después de examinar los resultados obtenidos, se llegó a la conclusión de que existió una relación positiva débil entre la calidad de los expedientes técnicos de la Municipalidad Distrital de Sartimbamba en el año 2021 y el plazo de realización de los proyectos de inversión. Esto se refleja en una correlación de 0.453, según el método Rho de Spearman, entre ambas variables. Por lo tanto, se puede afirmar que la calidad de los expedientes técnicos influyó de manera poco significativa en el tiempo de realización de los proyectos de inversión de la municipalidad de Sartimbamba en el 2021. Esto se debe a que cuanto más detallada sea la información contenida en los documentos técnicos del expediente técnico de obra, el plazo de los proyectos de inversión tenderá a ser ligeramente menor, ya que se reducirán o eliminarán las ampliaciones de plazo de obra.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ameyaw, E., Chan, A., Owusu-Manu, D.-G., & Coleman, E. (2015). A fuzzy model for evaluating risk impacts on variability between contract sum and final account in government-funded construction projects [Un modelo difuso para evaluar los impactos del riesgo en la variabilidad entre el monto del contrato y la cuenta final en proyectos de construcción financiados por el gobierno]. *Journal of Facilities Management*, 13(1), 45-69. <https://doi.org/10.1108/JFM-11-2013-0055>
- Ancheta, D. (2015). *Metodología de La investigación científica*.
- Arispe, C., Yangali, J., Guerrero, M., Lozada, d. O., Acuña, L., & Arellano, C. (2020). *La investigación científica una aproximación para los estudios de posgrado. Primera ed. Lima: Universidad Internacional del Ecuador*, 130.
- Ascue, C. (2018). *Cumplimiento de Fases de los Proyectos de Inversión en la Municipalidad Metropolitana de Lima, período 2012 al 2016* César Vallejo]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/23391>
- Ballena Rodríguez, H. M. (2020). *Factores determinantes de la calidad del expediente técnico del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, Perú 2017-2019* Universidad César Vallejo]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/48602>
- Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación para la administración y economía* (2 ed.). Editorial Pearson Educación.
- Contraloría General de la República. (2022). *Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental (2017-2021)*. Perú: Gobierno del Perú Retrieved from <https://www.gob.pe/>
- COSAPI. (2010). *Procedimiento para elaborar metrados de proyectos civiles*
- Escudero Bué, I. (2020). *Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo* Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. ]. Quito. <http://hdl.handle.net/10644/7324>
- Fernández, S. (2021). *Los proyectos de inversión* (3 ed.). Tecnológica.
- Frias, E. (2020). *Formulación de expedientes técnicos y ejecución de obras en la Unidad Territorial Loreto-FONCODES-2019* César Vallejo].
- Guía MVCS. (2016). *Guía de orientación para elaboración de expedientes técnicos de Proyectos de Saneamiento*. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)
- Hanse, B., & Ghare, P. (1989). *Control de calidad teoría y aplicaciones*. Díaz de Santos.

- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill Education.
- Herrera Martínez , M. K. (2020). *Sistema nacional de programación multianual y su incidencia en la inversión pública de la Municipalidad Provincial de Huarmey 2019* Universidad César Vallejo].
- Holt, R., & Rowe, D. (2000). Total quality, public management and critical leadership in civil construction projects [Calidad total, gestión pública y liderazgo crítico en proyectos de construcción civil]. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 17(4/5), 541-553. <https://doi.org/10.1108/02656710010298571>
- iFluids. (2021). *Hydrological Studies* <https://ifluids.com/hydrological-studies/>
- León Arellano, L. E., Cristóbal Celadita, M. A., & Guevara Paredes, E. (2019). *Propuesta de mejora para el proceso de elaboración de expedientes técnicos en el Programa Nacional de Infraestructura Educativa* Universidad Del Pacífico]. <http://hdl.handle.net/11354/2427>
- Martel Malpartida, J. F. (2020). *Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y su influencia en la Ejecución de los Proyectos de Inversión Pública de la Municipalidad Distrital de Yarinacocha en el año 2018* Universidad Naacional de Ucayali]. <http://repositorio.unu.edu.pe/handle/UNU/4359>
- MEF. (2011). *Directiva N° 001-2011-EF/68.01*. Ministerio de Economía y Finanzas
- MEF. (2015). *Guia general para identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública*. Lima, Perú: Ministerio de Economía y Finanzas. Retrieved from <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/232606-001-2015-ef-63-01>
- MEF. (2022). *Preinversión* [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100674&view=article&catid=193&id=310&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100674&view=article&catid=193&id=310&lang=es-ES)
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2011). *Resolución Directoral. N° 003-2011*. Perú: Ministerio de Economía y finanzas
- Ministerio de Educación. (2022). *Terminos de Referencia* Lima: Ministerio de Educación Retrieved from <https://www.gob.pe/institucion/pronied/informes-publicaciones/2934643-expresion-de-interes-9378-2022>
- Ministerio de Vivienda, C. y. S. (2006). *Reglamento Nacional de Edificaciones*. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- Molina, R. (2015). *Formulación y ejecución de políticas sociales desde el enfoque de derecho*, XI Encuentro de Política Social y Trabajo Social, El Salvador.
- Monzón Burgos, D. A. (2019). *Evaluación de la calidad de los expedientes técnicos y ejecución de obras por recursos ordinarios de las municipalidades distritales de la provincia de Moyobamba, 2015* Universidad Cesar Vallejo]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/31289>
- Moyon, L., Gallegos, D., Barba, M., & Robalino, G. (2020). Evaluación de las asignaciones presupuestarias de proyectos de inversión pública del área urbana del cantón Riobamba y su incidencia en el desarrollo local, período 2015-2016/Evaluation of budget allocations for public investment projects in the urban are. *KnE Engineering*, 5(2). <https://doi.org/10.18502/keg.v5i2.6235>
- OSCE. (2015). *Contratación de obras públicas*. Perú: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Retrieved from [https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Capacitacion/Virtual/curso\\_contratacion\\_obras/ppt\\_cap3\\_obras.pdf](https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Capacitacion/Virtual/curso_contratacion_obras/ppt_cap3_obras.pdf)

- OSCE. (2016). *Análisis de laudos en materia de Contrataciones del Estado*. Perú: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Retrieved from <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/816014-001-2016-osce-daa>
- Programa Canon. (2014). *Manual de elaboración, evaluación y aprobación de expedientes técnicos y estudios definitivos*. Lima, Perú: Congreso de la República
- PRONIED. (2020). *Requerimientos técnicos mínimos de un estudio de mecánica de suelos*. Perú: Programa Nacional de Infraestructura Educativa Retrieved from <https://www.gob.pe/>
- Rodríguez Cabellos, L. (2018). *Optimización del proceso: elaboración del presupuesto en expedientes técnicos para disminuir adicionales de obras públicas de edificación-Costa del Perú (2014-2015)* Universidad Tecnológica del Perú]. <https://hdl.handle.net/20.500.12867/1468>
- Rojas, C. (2021). *La calidad de expedientes técnicos en la planificación de obras públicas de saneamiento básico, zona sur de Huancayo 2019* <http://hdl.handle.net/20.500.12894/7405>].

# LA POLÍTICA DE LOS JUECES: EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS. UN ESTUDIO DEL MODELO DE CONSEJOS

## THE POLITICS OF THE JUDGES: THE GOVERNMENT OF THE JUDICIAL POWER IN POLITICAL SYSTEMS. A STUDY OF THE COUNCIL MODEL

DANIEL CASAL OUBIÑA<sup>1</sup>  
DANIEL.CASAL@URJC.ES  
ORCID: 0000-0002-8960-5350

### RESUMEN

Uno de los elementos menos analizados por la Ciencia Política y de la Administración Pública radica en el estudio del poder judicial como un verdadero poder del estado cuyas decisiones, además de trascendencia jurídica, tienen una importante repercusión social y política. El presente *paper* se centra en el gobierno del poder judicial analizando las diferentes tipologías que existen y estudia 12 casos en los que se opta por el modelo de consejo de la magistratura. El estudio examina aspectos clave como la naturaleza de los consejos para comprender su anclaje institucional en el sistema, los procesos de elección de sus miembros, así como de sus órganos de dirección y finalmente su marco competencial de actuación detectando similitudes, así como importantes diferencias entre los sistemas analizados.

**Palabras Clave:** Poder judicial. Consejo de la Magistratura. Gobierno de los Jueces. Administración Judicial.

### ABSTRACT

One of the elements least analyzed by Political Science and Public Administration lies in the study of the judiciary as a true power of the State whose decisions, in addition to legal significance, have an important social and political repercussion. This work focuses on the government of the judiciary, analyzing the different typologies that exist and studying 12 cases in which the judiciary council model is chosen. The study examines key aspects such as the nature of the council to understand its institutional affiliation in the system, the election processes of its members as well as its governing bodies and finally its competence framework for action, detecting similarities as well as important differences between the systems analyzed.

**Keywords:** Judicial Branch. Council of Justice. Judicial Government. Judicial Administration.

### INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos menos analizados en la configuración de los diferentes poderes que conforman el estado es el estudio del poder judicial. Si se compara la atención que la Ciencia Política y de la Administración Pública prestan a los poderes ejecutivo y legislativo, se puede afirmar que el poder judicial parece una suerte de añadido o elemento presente cuyas relaciones con los otros poderes son irrelevantes puesto que por su naturaleza ha quedado históricamente apartado del conflicto, que se da

<sup>1</sup> PhD. Profesor de Ciencia de la Administración. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política. Universidad Rey Juan Carlos.

entre las diversas opciones políticas, por hacerse con el control del poder ejecutivo y legislativo en los modelos demoliberales.

Sin embargo en los últimos años, como consecuencia del indudable protagonismo que han ido logrando determinados posicionamientos judiciales en torno a los derechos fundamentales (matrimonio igualitario, aborto o políticas de discriminación positiva) a conflictos de índole institucional o simplemente a la renovación de determinados órganos jurisdiccionales o de gestión de la administración judicial han tenido como principal consecuencia el incremento del interés por parte de la Ciencia Política y de la Administración Pública.

Este interés ha sido especialmente intenso en España donde el pasado 18 de diciembre de 2022 se cumplieron cuatro años desde que expiró el mandato del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) sin que desde la finalización del periodo se haya alcanzado ningún tipo de acuerdo para acometer su renovación, generando esta situación una grave crisis institucional que dificulta el normal funcionamiento del sistema judicial español y que ha afectado a otros órganos como el Tribunal Constitucional puesto que la falta de consenso en torno a la renovación del CGPJ impidió durante varios años renovar a un tercio de los integrantes del supremo intérprete de la Constitución Española puesto que la designación de los dos miembros procedentes del CGPJ se hacía de forma paralela a la de los dos que propone el Gobierno.

En esta coyuntura se asiste en la opinión pública a un debate sobre la propia naturaleza del órgano de gobierno de los jueces y a las características que deben de tener sus integrantes. Desde opciones conservadoras se defiende, en el debate público, que en aras de preservar la independencia, objetividad y despolitización del poder judicial hay que reformar el modelo de elección de los integrantes del CGPJ y garantizar que sean los propios jueces y magistrados quienes elijan a los vocales procedentes de la carrera judicial.

Por su parte desde planteamientos más progresistas se esgrime que en un sistema parlamentario cualquier poder del estado para constituirse válidamente debe de contar con la legitimación del poder legislativo que es el único órgano que goza de una relación directa y mediata con el titular de la soberanía (Pérez Royo, 1997) y que en consecuencia es necesario mantener un sistema de elección parlamentaria.

En ambos casos el principal argumento de autoridad que se emplea es el recurso al estudio de los modelos comparados de organización del gobierno del poder judicial. En este sentido el presente artículo tiene como pregunta principal de investigación conocer cómo funcionan los consejos de la magistratura en los países que optan por este modelo de organización del gobierno de los jueces.

Para responderla el artículo se divide en tres partes claramente diferenciadas. En primer lugar, se estudia el modelo de organización del gobierno de los jueces a partir de la revisión de la literatura sobre la materia. En segundo término, se construye la metodología que se basa en la elaboración de una base de datos en las que se toman referencia 12 países donde existen este tipo de organismos: Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Italia, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía puesto que constituyen una muestra donde se cuenta con casos en los que hay desde países unitarios (Francia, Malta o Dinamarca) federales (Bélgica, Canadá, Bosnia-Herzegovina o Brasil) estados que según Huntington (1991) se encuadrarían en la tercera ola democratizadora (Portugal o España) e incluso de la cuarta (Rumanía) y en donde se estudian cuatro parámetros analíticos: antigüedad del consejo, composición, procedimiento de elección, duración del mandato y sistema de dirección. Finalmente, el paper plantea y discute los resultados de la investigación planteando, a modo de cierre las principales conclusiones de la misma.

## LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO DE LOS JUECES COMO MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

El uso del término poder judicial hace necesaria una remisión a la teoría sobre la separación de poderes. Históricamente la idea de administrar justicia en el estado moderno nace de una potestad atribuida de forma exclusiva al monarca y, en su nombre, a agentes delegados por éste para impartirla a lo largo del territorio.

Esta exclusividad se comienza a poner en cuestionamiento en el Reino de Inglaterra, desde 1612 cuando el Juez Coke se enfrenta al rey Jacobo en relación con quien tenía la potestad de impartir justicia de acuerdo con la Carta Magna de 1225. El conflicto termina teniendo una influencia decisiva en la configuración de una división funcional de tareas entre el gobierno y los tribunales que posteriormente quedará incorporada al modelo constitucional británico en la Revolución Gloriosa de 1689 (Rivas Acuña, 2007: 99) si bien la teorización británica que del Gobierno Civil realizará John Locke (1660) no se definirá un poder judicial en sentido estricto limitando

la división entre ejecutivo y legislativo si bien de facto, como señala Montesquieu (1748) la dinámica del sistema político británico hacía del poder judicial un verdadero poder autónomo respecto de los otros dos.

La propuesta de un poder judicial independiente nace en el *Espíritu de las leyes* (Montesquieu, 1748) cuando se plantea que un estado que no oprima una sociedad libre debe sustentarse en la existencia de tribunales integrados por personas independientes cuya finalidad debía limitarse exclusivamente a aplicar a cada caso el supuesto jurídico definido en los códigos elaborados por el poder legislativo (Mellado y Sánchez, 2010: 290) y negándose a jueces y a tribunales cualquier tipo de capacidad interpretativa de las normas legales.

Esta forma de entender el poder judicial que persigue fortalecer su carácter independiente y objetivo plantea un primer problema puesto que para garantizar que jueces y magistrados actúan únicamente sometidos al derecho es necesario excluir de su esfera de actuación todo tipo de intervención externa cualquiera que sea su forma de materializarse (Murillo de la Cueva, 1995:175; Ibáñez, y Movilla, 1986: 29). Por esta razón junto con la existencia de un estatuto jurídico de cada juez o tribunal es preceptivo que el control de su posición y el otorgamiento de capacidades para cumplir de forma eficaz con sus cometidos se encomienden a un órgano de gobierno propio y exclusivo para los integrantes del poder judicial (González Aranda, 1993:42).

En este sentido se puede hablar de tres grandes modelos de organización del gobierno de los jueces: externo, interno e institucional (Murillo de la Cueva, 1995:178). El sistema externo tiene inspiración anglosajona y se fundamenta en que las decisiones vinculadas al cumplimiento del estatuto judicial y del gobierno de los jueces se sitúan en órganos que no pertenecen al poder federal.

El ejemplo más clásico es de los procesos de selección de los jueces en los Estados Unidos de Norteamérica en donde se pueden distinguir cuatro grandes sistemas de reclutamiento de los jueces: elecciones populares partidistas, elecciones populares no partidistas, nombramiento entre poderes del estado (*advise and consent*) y Plan Misuri que es un elemento híbrido entre los tres anteriores.

**Tabla 1. Mecanismos de reclutamiento de miembros del poder judicial en los Estados Unidos.**

Mecanismo	Procedimiento
Elecciones partidistas	Los jueces se eligen mediante un proceso electoral convencional en el que cada candidatura está respaldada por una organización política
Elecciones no partidistas	Los miembros del poder judicial eligen mediante un proceso electoral convencional en el que las candidaturas no cuentan con el respaldo de ningún partido político
<i>Advice and consent</i>	Se basa en el nombramiento a propuesta del poder ejecutivo (el gobernador o presidente) que requiere de un examen ( <i>advice</i> ) y ratificación ( <i>consent</i> ) por parte del legislativo
<i>Missouri Plan</i>	Combina que la propuesta nace de un concurso al que se someten juristas de reconocida competencia del que el ejecutivo hace una propuesta al legislativo para su ratificación parlamentaria que requiere de una votación final en referéndum por parte de la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.judicialselection.us](http://www.judicialselection.us)

Como se puede observar todos los sistemas de elección presentan un elevado grado de externalización y politización en otras instancias (Brand, 2010: 48). El proceso de elección popular partidista se encuentra firmemente enraizado en el presidencialismo norteamericano basado en una división rígida de los poderes fundamentada en la elección directa logrando que cada estructura de poder cuente con su propia agenda, calendario, sistema electoral e intereses políticos (Tocqueville, 1835: 271; Alcántara, 1995: 104; Shugart y Haggard, 2001: 64; Nohlen, 2013: 8).

Por su parte el modelo de votación popular no partidista, si bien intenta reforzar el estatuto de independencia de los miembros del poder judicial, tampoco lo excluye ya que es frecuente que en este tipo de elecciones los candidatos cuenten con un respaldo formal o informal de estructuras partidarias con las que presenten afinidad siendo frecuente la identificación ideológica de los candidatos (Gulati et al, 2007: 288; Brace and Langer, 1995: 17).

El modelo *advice and consent* basado en el nombramiento gubernamental y la ratificación parlamentaria es el mismo sistema que se emplea a nivel federal para la ratificación de los diferentes miembros del poder ejecutivo. Este modelo implica una negociación política en torno al perfil del designado entre el ejecutivo con el legislativo de manera que si el gobierno tiene mayoría parlamentaria se tenderá a impulsar designaciones más ideologizadas

mientras que si no la tiene el sistema tiende a seleccionar candidatos con un perfil más centrado que satisfagan a ambas partes en el proceso de nombramiento (Currie, 1997: 25).

Finalmente, el sistema Missouri Plan que pretende incorporar el principio de mérito y capacidad, en el sistema de elección de los integrantes de las cortes supremas de los estados, también se caracteriza por un elevado grado de politización puesto que si bien la propuesta tiene que partir necesariamente de la inscripción del candidato en un concurso de méritos sometido a una Comisión Independiente (Gleason, 2016: 88). Lo cierto es que la presencia en el mismo de un proceso de propuesta gubernamental, seguido de una evaluación (*advice*) y ratificación (*consent*) parlamentaria que culmina en un proceso de votación popular hace que la interferencia política en el procedimiento de designación se mantenga y actúe como un elemento de filtro de candidatos independientes o apartidistas (Fitzpatrick, 2009: 681).

El modelo interno, por su parte, se vincula de forma más intensa con las dinámicas políticas de la Europa continental y nace de la desconfianza hacia los integrantes del poder judicial al considerarse que por extracción socioeducativa son personas que tienden a manifestar sesgos excesivamente conservadores (Ron Latas y Lousada, 2017:301).

En este modelo se parte de la idea de que el juez o el magistrado, no es más que un mero funcionario que forma parte de una carrera a la que accede tras superar un conjunto de pruebas de selección que constatan su mérito y capacidad para el cargo que ocupan (Pouille, 1995: 375). Por tanto, si bien el estatuto judicial y la tipología disciplinaria es un asunto, generalmente diseñado por el poder ejecutivo, mientras que las capacidades presupuestarias son competencia del poder legislativo, lo cierto es que son las propias instancias jurisdiccionales, de acuerdo con su propia jerarquía, las que resuelven incidentalmente todo el conjunto de asuntos que pueden tener que ver con el estatuto de los miembros del poder judicial y con la distribución de los recursos.

Finalmente, el modelo institucional se caracteriza porque nace como una evolución del modelo interno en la que se crea un órgano específico de naturaleza colegiada cuya finalidad es la gestión de las capacidades para resolver todas aquellas cuestiones vinculadas al estatuto de los integrantes del poder judicial con la finalidad de fortalecer su independencia frente a otros poderes del estado (Daga, 1973:95). Históricamente este modelo emerge con posterioridad a la II Guerra Mundial y tiene su primera plasmación en la IV República Francesa con la creación del Consejo Superior de la Magistratura y posteriormente con el Consejo Nacional de la Magistratura de la República Italiana en 1946.

**Tabla 2. Submodelos de órganos de gobierno de los jueces**

criterio	Submodelos
Composición	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Francés</i>: órgano auxiliar del poder ejecutivo con mayoría de miembros ajenos a la carrera judicial y competencias limitadas.</li> <li>2. <i>Italiano</i>: órgano que tiende a la independencia y autonomía que cuenta con una mayoría de integrantes que pertenecen a la carrera judicial</li> </ol>
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Activos</i>: cuando asumen todas las funciones administrativas y de estatuto.</li> <li>2. <i>Pasivos</i>: ha de consultar o pedir consentimiento sobre las funciones de disciplina o carrera judicial a los máximos órganos jurisdiccionales.</li> <li>3. <i>Mixtos</i>: sólo asumen las funciones de estatuto de los jueces y magistrados,</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ron Latas y Lousada (2017) y López (2015).

Según Ron Latas y Lousada (2017:301) atendiendo a su composición, dentro de este modelo se pueden apreciar dos submodelos. En primer lugar estaría el denominado sistema francés en el cual se crea un órgano de gobierno caracterizado porque en su composición no predominan los integrantes de la carrera judicial y que actúa de forma auxiliar al poder ejecutivo, mientras que, en segundo término, se podría hablar del sistema italiano en el que se crea un organismo, integrado por una mayoría de miembros que son jueces o magistrados, al que se le confieren amplísimas competencias y una importante autonomía en relación con el poder ejecutivo.

Por su parte López (2015:460) señala que si se toman como referencia las competencias se puede hablar de una tipología que distingue entre submodelos activos, que acaparan todas las funciones administrativas y de estatuto de los jueces; pasivos cuando el órgano requiere del consentimiento de estamentos jurisdiccionales para implementar funciones de disciplina o carrera judicial; o mixto cuando se asumen las funciones de estatuto de jueces y magistrados sin subordinación a órganos jurisdiccionales o a poderes del Estado.

## DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

A partir del análisis del poder judicial y de la definición de los modelos sobre organización del gobierno de los jueces se hace necesario retomar la pregunta principal que orienta la presente investigación y que consiste en conocer cómo funcionan los consejos de la magistratura en aquellos estados que optan por este modelo institucional de organización del gobierno del poder judicial.

Por tanto, el objetivo principal de la presente investigación lo constituye abordar, desde una perspectiva comparada, los elementos esenciales que componen los diferentes consejos de la magistratura para evaluar si existe un solo modelo o si por el contrario se puede construir una clasificación tipológica. Como objetivos específicos, se plantea, elaborar una metodología de estudio de los consejos de la magistratura y conocer adecuadamente las capacidades de las que disponen con relación al gobierno del poder judicial.

Para responder a la pregunta principal de investigación y dar cumplimiento a los diferentes objetivos planteados en este paper, se ha trabajado en el análisis de 5 dimensiones analíticas:

1. Antigüedad.
2. Tamaño.
3. Procedimiento de elección de sus integrantes.
4. Presidencia.
5. Competencias.

Para estudiarlas se ha realizado en primer lugar una selección de 12 casos: Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Italia, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía. Se trata de estados que tienen en común la opción por un modelo de gobierno del poder judicial basado en la existencia de un consejo de la magistratura.

A partir de la selección de casos se ha elaborado una base de datos a partir de 5 variables analíticas, 15 indicadores y 9 subindicadores.

**Tabla 3. Variables analíticas, subvariables e indicadores.**

Variable	Indicadores
Antigüedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Año de creación.</li> <li>• Fundamento que justifica la existencia del órgano:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitucional.</li> <li>- Legal.</li> </ul> </li> </ul>
Tamaño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de integrantes titulares.</li> <li>• Número de integrantes suplentes.</li> </ul>
Procedimiento de elección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgano del que procede la designación.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlamentario: Poder Legislativo.</li> <li>- Ejecutivo: Gobierno.</li> <li>- Corporativo: Elección por jueces y magistrados.</li> <li>- Mixto: Combinación de órganos de procedencia.</li> </ul> </li> <li>• Existencia de cuotas por criterios políticos o profesionales.</li> </ul>
Órgano de Dirección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de modelo de dirección:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unipersonal</li> <li>- Colegiada</li> </ul> </li> <li>• Procedimiento de designación.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interno: del propio órgano</li> <li>- Externo: de otro organismo.</li> </ul> </li> </ul>
Competencias Sí: 1 No: 0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración judicial.</li> <li>• Proceso selectivo.</li> <li>• Nombramientos.</li> <li>• Disciplina.</li> <li>• Facultades consultivas.</li> <li>• Potestades jurisdiccionales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### **Antigüedad del órgano**

Como se ha señalado en el epígrafe teórico la existencia de un modelo de gobierno institucional del poder judicial es una característica propia de la evolución de los países que contaban con un modelo interno (Ron Latas y Lousada, 2017:301) por lo tanto la primera variable analítica tiene que ver con la antigüedad de la institución y el origen de la misma. Para determinarlo se ha acudido al estudio de dos datos. En primer lugar el año efectivo de constitución del órgano actual de gobierno de los jueces y, en segundo término se analiza el origen que justifica su creación con la finalidad de determinar si se trata de una fundamentación que nace de la propia norma constitucional, lo que otorgaría al órgano de un mayor blindaje jurídico frente a las dinámicas políticas del sistema institucional, o bien si surge como consecuencia de la aprobación de una ley, en cuyo caso la garantía de su existencia se encuentra menos protegida y se podría ver afectada por cambios en las coyunturas políticas.

### **Tamaño**

La segunda variable analítica se centra en el tamaño del órgano de gobierno de los jueces mediante el estudio de su composición. Para ello se toma como referencia el número total de miembros que lo conforman entendiendo como tales tanto a los miembros titulares del mismo como a los posibles suplentes que se pudiesen designar para cubrir cualquier puesto vacante, con la finalidad de conocer el volumen de nombramientos que se tiene que realizar.

### **Procedimiento de elección**

En tercer lugar, se estudia el procedimiento de elección de sus integrantes, para lo cual se trabaja sobre tres indicadores. Inicialmente se estudia el origen del órgano que propone el nombramiento pudiendo tratarse de nombramientos de naturaleza parlamentaria (cuando lo propone el poder legislativo) ejecutiva (cuando nace del gobierno) corporativa (cuando se elige entre los propios miembros del poder judicial) o mixto (si se combinan órganos de elección) a continuación se toma como referencia la existencia de cuotas profesionales para sus integrantes con la finalidad de ver si la designación persigue garantizar un número mínimo de miembros de la carrera judicial o si por el contrario es abierta.

### **Dirección del consejo de la magistratura**

La cuarta dimensión analítica se centra en la dirección del órgano de gobierno del poder judicial con la finalidad determinar dos elementos: de un lado, conocer si la presidencia es unipersonal o colegiada y, por otro lado, si se elige por un procedimiento interno del órgano o si por el contrario su designación se faculta fuera del consejo de magistratura.

### **Capacidades competenciales**

Finalmente, la investigación aborda el ámbito competencial de cada consejo de la magistratura con la finalidad de conocer el grado de capacidades que tiene. De este modo se ha definido un conjunto de 6 indicadores mediante un sistema binario en el cual si el órgano tiene competencia se puntúa positivamente mientras que si carece de ella se mantiene a cero.

Los indicadores son: la gestión de la administración judicial; la organización de los procedimientos selectivos; la existencia de competencia en materia de nombramiento de los órganos judiciales; las capacidades en materia disciplinaria; la asignación de funciones consultivas (como por ejemplo la facultad de emitir dictamen previo sobre las iniciativas legislativas gubernamentales que afecten al poder judicial) y, en último término, la asunción además de capacidades de facultades jurisdiccionales en relación a miembros de la carrera judicial. Por tanto, cuanto un consejo de la magistratura tienda a 6, se entiende que cuenta con un mayor número de capacidades, mientras que si tiende a 0 se trataría de órganos con un margen de actuación muy limitado.

## RESULTADOS

### Antigüedad

El modelo institucional de gobierno del poder judicial se caracteriza por una evolución de un sistema interno hacia un diseño cuya principal característica es la creación de un órgano colegiado. El objetivo de este tipo de estructura, según Daga (1973:95) es constituir un órgano dotado de las competencias adecuadas para gestionar las capacidades del Poder Judicial con la finalidad de potenciar su independencia frente al resto de los poderes del Estado.

**Tabla 4. Año de creación**

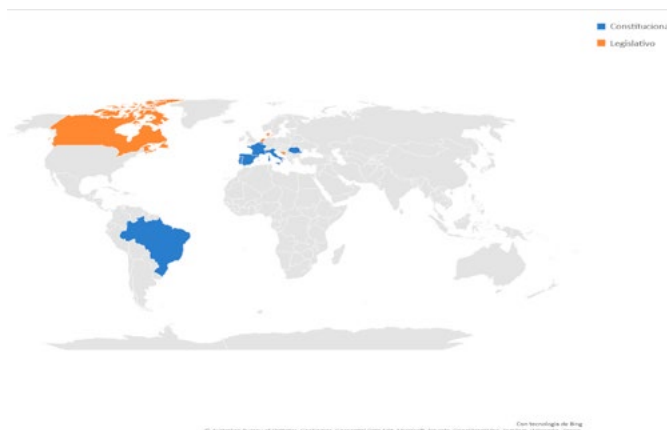
País	Antigüedad
Bélgica	1999
Bosnia Herzegovina	2004
Brasil	2004
Canadá	1971
Dinamarca	1999
España	1980
Francia	1958
Italia	1959
Malta	1991
Países Bajos	2001
Portugal	1975
Rumanía	1989

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Tabla 4 el órgano de gobierno más antiguo que existe en la actualidad es el Conseil Supérieur de la Magistrature de Francia que se constituye en 1958 coincidiendo con la aprobación de la Constitución de la V República que configura un sistema político de carácter semipresidencial que convierte al presidente de la República en una figura ejecutiva fuerte, que ejerza como verdadero árbitro del sistema por encima de los partidos políticos (Gangas, 2000:205). En el mismo periodo histórico se sitúa el Consejo Nacional de la Magistratura italiano, que se crea en 1946 pero que no se constituye hasta 1959.

A partir de la década de 1970 se constituyen órganos de gobierno del poder judicial en Canadá (1971) así como en Portugal (1975) España (1980) y Rumanía (1989) cuando se culminan sus respectivos procesos de transición hacia la democracia. El final del Siglo XX y las primeras décadas del Siglo XXI serán testigos de la extensión de este tipo de modelo de consejo de la magistratura en Malta (1991) Dinamarca (1999) Bélgica (1999) Países Bajos (2001) Brasil (2004) y Bosnia-Herzegovina (2004).

**Figura 1. Fuente de creación del gobierno del poder judicial.**



Fuente: Elaboración propia.

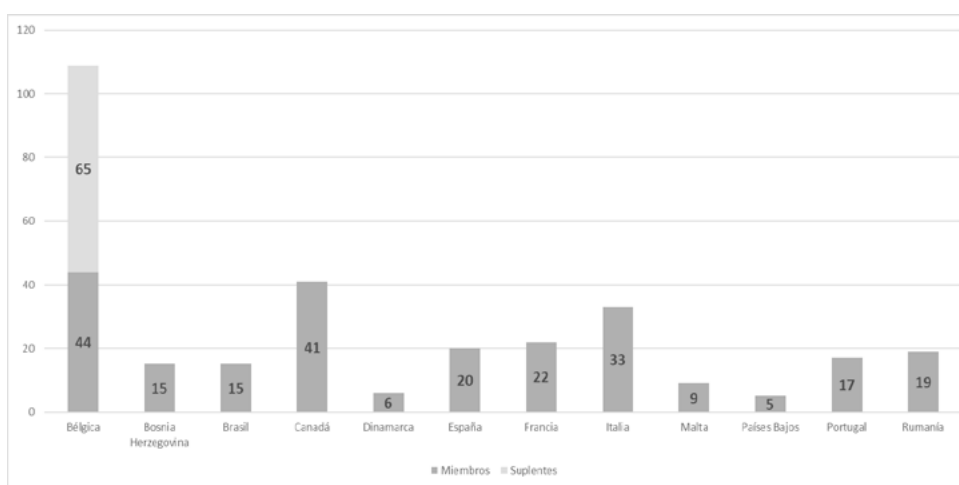
El fundamento de su creación difiere entre unos sistemas políticos y otros. Tiene naturaleza constitucional, y por tanto un mayor blindaje jurídico frente a reformas en Francia (artículos 64 y 65) Italia (artículos 104-107) Portugal (artículo 218) España (artículo 122) Rumanía (artículos 133 y 134) Malta (artículo 101a) Bélgica (artículo 151) y Brasil (enmienda 45 a la Constitución).

Por su parte nacen de normas con rango de ley en Canadá, a partir de la *Judges Act* de 1971, en Dinamarca con la Ley de la Agencia Danesa de los Tribunales de 1999, en Bosnia a partir de la Ley de 2004 sobre el Consejo Superior de la Judicatura y de la Fiscalía o en Países Bajos donde se crean en el marco de la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura. Esto significa que son órganos cuya existencia no está garantizada frente a cambios de mayorías parlamentarias existiendo, en estos países, una mayor facilidad para realizar una reversión del sistema.

### Características del órgano

Como se ha indicado en el epígrafe metodológico el segundo de los elementos analíticos que se van a analizar en la presente investigación tiene que ver con el tamaño del consejo de la magistratura. Para medirlo se ha tomado como referencia el número de integrantes que lo componen teniendo en cuenta tanto los miembros titulares como aquellos, allí donde se designan, que tienen el carácter de suplentes.

Gráfico 1. Integrantes



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 1 muestra una composición muy desigual entre los diferentes órganos de gobierno del poder judicial de los países que constituyen el objeto de la presente investigación. El *Hoge Raad voor de Justitie* belga es con el que más integrantes cuenta ya que se compone de 109 miembros, 44 titulares y 65 suplentes. Por su parte tienen un número amplio de integrantes: el Consejo Judicial canadiense (41) el Consejo Superior de la Magistratura de Italia (33) así como el Consejo Superior de la Magistratura francés (22) y el CGPJ español (20).

El órgano con menos miembros es el Consejo Superior de la Judicatura holandés que cuenta con 5 miembros, así como la Comisión de la Administración de Justicia de Malta que se compone de 9. Por su parte el *Domstolsstyrelsen* danés tiene 6 integrantes el *Conselho Nacional de Justiça* de Brasil y el Consejo Superior de la Magistratura y de la Fiscalía bosnio cuentan cada uno con 15.

### Sistema de elección

La tercera de las dimensiones analíticas se relaciona con el mecanismo de elección que existe para los órganos de gobierno del poder judicial. El estudio de este mecanismo es de un indudable interés puesto que permite conocer, en primer lugar, cómo configuran los diferentes sistemas políticos el mecanismo de legitimación de uno de sus tres poderes, por otro lado, constituye un instrumento de un indudable interés para comprender el grado de independencia de su consejo de la magistratura mediante el estudio de la duración del mandato de sus miembros y la correlación existente o no con las legislaturas parlamentarias.

**Tabla 5. Proceso de elección**

País	Sistema de elección
Bélgica	Mixto: Corporativo-Parlamentario
Bosnia Herzegovina	Mixto: Corporativo-Parlamentario-Ejecutivo
Brasil	Mixto: Corporativo-Parlamentario
Canadá	Corporativo
Dinamarca	Corporativo
España	Parlamentario
Francia	Mixto: Corporativo-Ejecutivo
Italia	Mixto: Corporativo-Parlamentario
Malta	Mixto: Corporativo-Parlamentario-Ejecutivo
Países Bajos	Ejecutivo
Portugal	Mixto: Corporativo-Parlamentario-Ejecutivo
Rumanía	Mixto: Corporativo-Parlamentario-Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 5 muestra que con carácter general todos los consejos de la magistratura optan por un modelo de elección de sus integrantes que combina diferentes mecanismos de elección. De este modo en Bélgica, Italia y Brasil existe un modelo híbrido de designación parlamentaria y corporativa.

En el caso del Consejo Superior de Justicia hay 22 miembros de la carrera judicial que son elegidos por el conjunto de la magistratura belga, los 22 restantes se eligen por una mayoría cualificada del Senado, que, como cámara de representación territorial, es el órgano donde se articula la participación de las regiones y comunidades a nivel federal cuyos parlamentos designan a 50 senadores, sobre un total de 60, siendo los otros 10 electos por la propia cámara alta (Casal, 2022:50). La composición además debe reflejar la propia pluralidad lingüística y territorial del estado, de esta manera debe haber un equilibrio entre los 44 miembros titulares garantizando que la mitad son francófonos y la otra mitad neerlandeses.

En el *Consiglio Superiore della Magistratura* italiano también se rige por un modelo de elección mixto que combina la representación corporativa del estamento judicial con la designación parlamentaria de algunos de sus miembros. En este sentido 20 de sus integrantes son electos por los magistrados en ejercicio mientras que 10 se nombran por parte de la Cámara de Diputados y el Senado, este procedimiento de designación conjunta constituye una seña de identidad del sistema parlamentario italiano que se caracteriza por un modelo bicameral perfecto (Verdú, 1996; Reynoso, 2012).

Por su parte en Brasil se define un modelo mixto donde 11 miembros son designados por el Tribunal Supremo Federal, 2 por el Consejo de la Abogacía de Brasil y 2 por la Procuraduría General de la República. En paralelo el Senado y la Cámara de Diputados designa a 1 miembro cada uno.

En los casos de Bosnia-Herzegovina, Portugal, Malta y Rumanía el mecanismo mixto de elección de los miembros de sus respectivos consejos de la magistratura incluye a miembros de elección corporativa, parlamentaria y suma a personas designadas por parte del poder ejecutivo.

El Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía bosnio se compone de 11 miembros electos por los propios estamentos judiciales, 4 a otro tipo de estamentos no judiciales, 2 son electos por los colegios de abogados, 1 por el Parlamento y el Consejo de Ministros designa al miembro restante.

La elección de los miembros del *Conselho Superior da Magistratura* se realiza con criterios corporativos (7 miembros son elegidos por el estamento judicial) y 2 se designan por el presidente de la República cómo magistrado superior del poder ejecutivo (Martínez, 1998).

En el caso de Rumanía su consejo de la magistratura se compone de 14 miembros elegidos por asambleas de magistrados (cuyo resultado debe ratificar el Senado) 2 por el Senado en representación de la sociedad civil y además el ministro de Justicia forma parte como miembro nato del órgano de gobierno del poder judicial.

Finalmente es necesario destacar la elección de los miembros de la Comisión de la Administración de Justicia de Malta en la que se combinan criterios de elección corporativa con la elección de 4 miembros entre los miembros de la carrera judicial con la designación de 1 representante gubernamental designado por el Primer Ministro y 1 representante parlamentario nombrado por el líder de la oposición.

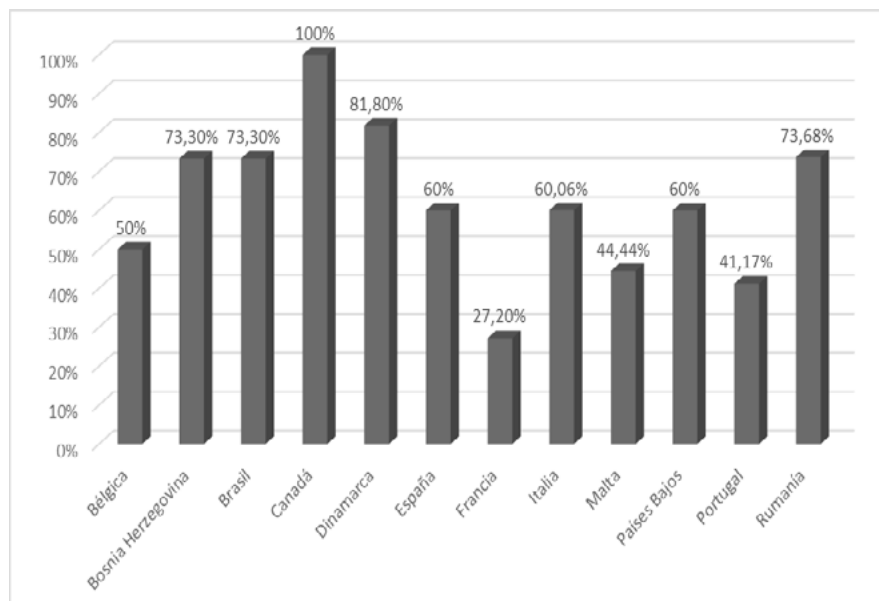
Francia constituye un modelo híbrido único corporativo-ejecutivo en el que se combina la elección de 6 miembros a propuesta de la mesa del Tribunal de Casación mientras que el Consejo de Estado y el Presidente de la República eligen 1 integrante cada uno.

En los extremos están los casos de España, cuya totalidad de puestos en el CGPJ se cubren por designación parlamentaria, Holanda en donde los 5 integrantes del *Raad voor de Rechtspraak* se nombran por el Ministro de Justicia mediante Real Decreto así como Canadá en donde el criterio de elección es corporativo.

Un caso atípico es el de Dinamarca donde el criterio de designación siendo predominantemente corporativo, define la participación de entidades sociales y representativas de los agentes sociales, la abogacía y la universidad. De este modo se establece que además de los miembros designados por el Tribunal Supremo (1) y los juzgados superiores de las circunscripciones Este y Oeste del país (2) cuenta con integrantes elegidos por el Colegio de Abogados (1) el Consejo Nacional del Trabajo (1) y la Conferencia Nacional de Rectores de Universidades (1).

Atendiendo a la reserva de puestos para miembros del poder judicial en todos los casos se observa una tendencia a configurar órganos conformados por una mayoría de miembros pertenecientes a la carrera judicial. Este diseño es especialmente intenso en el caso de Canadá, donde la totalidad de los miembros del órgano de gobierno ocupan cargos en diferentes tribunales. Así como en los consejos de Dinamarca, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Rumanía, España, Italia y Países Bajos.

**Gráfico 2. Porcentaje de miembros de los consejos de la magistratura miembros de la carrera judicial**



Fuente: Elaboración propia.

En sentido contrario los integrantes de este tipo de órganos en Portugal, Francia y Malta no son mayoritariamente miembros de la judicatura, por su parte el Consejo Superior de Justicia de Bélgica mantiene una composición paritaria estando reservados 22 asientos a profesionales de la carrera judicial y un número equivalente a miembros no judiciales.

### Presidencia

El cuarto de los elementos que integra el análisis de la presente investigación lo constituye el estudio del órgano que ejerce la presidencia de los diferentes consejos de la magistratura. La primera de las cuestiones que hay que tener en cuenta es el diseño del órgano que ejerce las principales funciones ejecutivas.

**Tabla 6. Modelos de presidencia**

País	Modelo
Bélgica	Colegiado
Bosnia Herzegovina	Unipersonal
Brasil	Unipersonal
Canadá	Unipersonal
Dinamarca	Unipersonal
España	Unipersonal
Francia	Unipersonal
Italia	Unipersonal
Malta	Unipersonal
Países Bajos	Unipersonal
Portugal	Unipersonal
Rumanía	Unipersonal

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, con la excepción del Consejo Superior de Justicia de Bélgica, en todos los demás países que constituyen el objeto de estudio de la presente investigación se define un modelo de presidencia de tipo unipersonal. La excepción belga configura un sistema en el que existen 2 copresidentes que comparten las funciones, teniendo que ser uno francófono y el otro de lengua neerlandesa.

Sin embargo, cuando se estudian los procedimientos de elección de los órganos que ejercen la presidencia se observan dos grandes modelos. En primer lugar, estaría el sistema de elección externa, cuya principal característica es que la presidencia no se elige por los integrantes del consejo de la magistratura. Es el sistema que se sigue en Brasil, donde el Presidente del Consejo Nacional de Justicia es el Presidente del Tribunal Supremo que es designado por el Presidente de la República y que debe pasar un procedimiento de *advice and consent* por parte del Senado. También el de Canadá, donde conforme al *Supreme Court Act* al Presidente del Tribunal Supremo se le designa por parte de la Corona, representada en el país por el Gobernador General, a propuesta del Primer Ministro, o el de Países Bajos donde la presidencia se nombra por el Ministro de Justicia.

También es externa la elección de los presidentes de los órganos de gobierno del poder judicial en Francia, Italia y en Malta, puesto que sus respectivas constituciones encomiendan esta función al jefe del estado que es de elección popular en Francia (Carcassone y Guillaume, 2019:60) y parlamentaria en Italia (Bin y Pitruzzella, 2005) así como en Malta.

**Tabla 7. Sistemas de elección de la presidencia**

Elección	Casos
Externa	Brasil, Canadá, Francia, Italia, Malta y Países Bajos.
Interna	Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Dinamarca, España, Portugal y Rumanía.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte la elección de su presidencia recae en el propio órgano en los casos de Bélgica, Bosnia, Dinamarca, Portugal, España y Rumanía. En este sentido es necesario destacar que en el caso de España y de Portugal la persona electa para la presidencia debe de pertenecer a la carrera judicial puesto que en ambos países el cargo lleva aparejada la presidencia de sus respectivos tribunales supremos (López Guerra y Espín, 2022: 190; Alfonso, 1994:99; Verde, 2003:625).

### Competencias

Como se ha indicado en el apartado metodológico la última de las dimensiones analíticas en relación con los órganos de gobierno del poder judicial se relaciona con su ámbito competencial, constituyendo un elemento de estudio crucial para comprender el despliegue de capacidades por parte de los consejos de la magistratura.

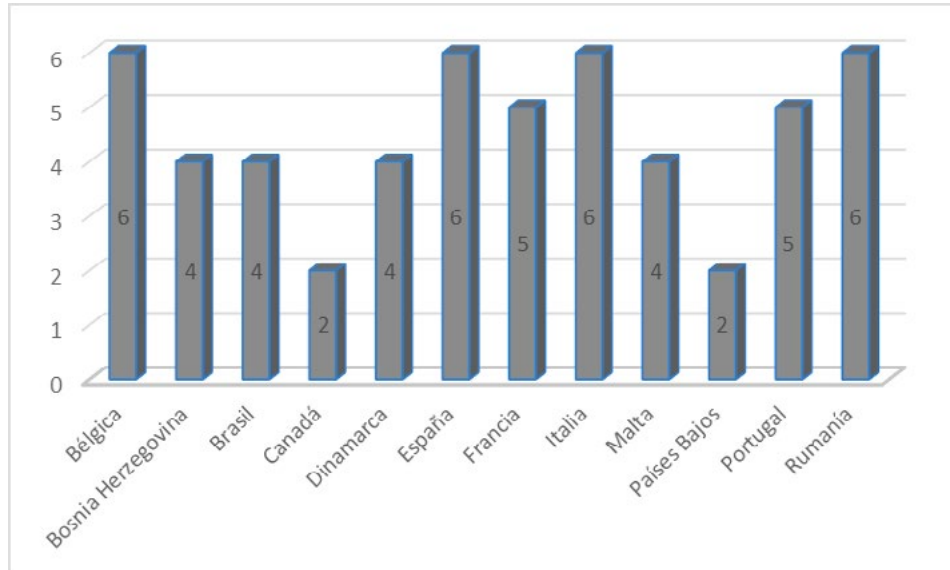
**Tabla 8. Marco competencial de actuación de los consejos**

	Administrativas	Proceso selectivo	Formación	Nombramiento	Disciplina	Consultivas	Jurisdiccionales
Bélgica	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Bosnia Herzegovina	Si	Si	Si	No	Si	No	No
Brasil	Si	No	Si	No	Si	Si	No
Canadá	No	No	No	No	Si	Si	No
Dinamarca	Si	No	Si	Si	Si	No	No
España	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Francia	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Italia	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Malta	Si	No	No	Si	Si	Si	No
Países Bajos	Si	No	No	No	Si	No	No
Portugal	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Rumanía	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No

Fuente: Elaboración propia.

Para su estudio se definieron siete áreas de actuación y, con la finalidad de ofrecer un análisis integrado, se analiza si cada consejo dispone de competencias sobre ellas mediante la definición de un modelo binario de estudio, de manera que mientras más tienda hacia el 7 más capacidades se asumen, mientras que, si por el contrario, se tiende a cero, se considera que el órgano dispone de menos facultades.

**Gráfico 3. Medición de capacidades**



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Gráfico 3 la gran mayoría de consejos de la magistratura cuentan con amplias capacidades en relación con el estatuto de los miembros del poder judicial. Es necesario destacar los casos de Bélgica, España, Italia o Rumanía en donde estos órganos cuentan con la práctica totalidad de capacidades disponibles no teniendo, en ningún caso, facultades de tipo jurisdiccional.

Por su parte Francia y Portugal también confieren importantes atribuciones a sus consejos, sin embargo, en ambos casos, además de la ausencia de funciones de tipo jurisdiccional, no cuentan con potestades en materia consultiva sobre iniciativas legislativas.

En idéntica situación se encontrarían los consejos bosnio, brasileño, maltés y danés en donde además de la ausencia de capacidades consultivas y jurisdiccionales se carece competencias en materia de nombramientos (Bosnia-Herzegovina y Malta) así como en el proceso selectivo (Dinamarca).

Son especialmente relevantes los casos de Canadá, cuyo consejo se limita a meras funciones disciplinarias y consultivas, así como de los Países Bajos en donde el Consejo se ocupa de la gestión de la administración judicial y de realizar tareas de tipo disciplinario.

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A partir de la presentación de los resultados de la presente investigación se pueden obtener cuatro consideraciones previas que constituyen los principales hallazgos de esta. En primer lugar, es necesario señalar que en la mayoría de los países que constituyen el objeto de análisis de la presente investigación se observa una tendencia a blindar sus respectivos consejos de la magistratura a partir de su anclaje constitucional.

De esta forma, como se observa en la Figura 1 en ocho países el órgano de gobierno del poder judicial nace por mandato constitucional. De esta forma Bélgica, Brasil, España, Francia, Italia, Malta, Portugal y Rumanía constitucionalizan este tipo de órganos y, al situarlos en la norma fundamental del Estado, dificultan que una mayoría parlamentaria pueda proceder a vaciarlos de contenido e incluso a suprimirlos.

**Tabla 9. Fundamento de creación de los consejos**

País	Fundamento	Año
Bélgica	Artículo 151 de la Constitución de Bélgica	1999
Bosnia Herzegovina	Ley sobre el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía	2004
Brasil	Enmienda Constitucional 45	2004
Canadá	Judges Act 1985	1971
Dinamarca	Ley de la Agencia Danesa de Tribunales	1999
España	Artículo 122 de la Constitución Española	1978
Francia	Artículos 64 y 65 de la Constitución Francesa	1958
Italia	Artículos 104-107 de la Constitución Italiana	1959
Malta	Artículo 101A de la Constitución de Malta	1991
Países Bajos	Ley del Consejo Nacional de la Magistratura	2001
Portugal	Artículo 218 de la Constitución Portuguesa	1975
Rumanía	Artículos 133 y 134 de la Constitución de Rumanía	1989

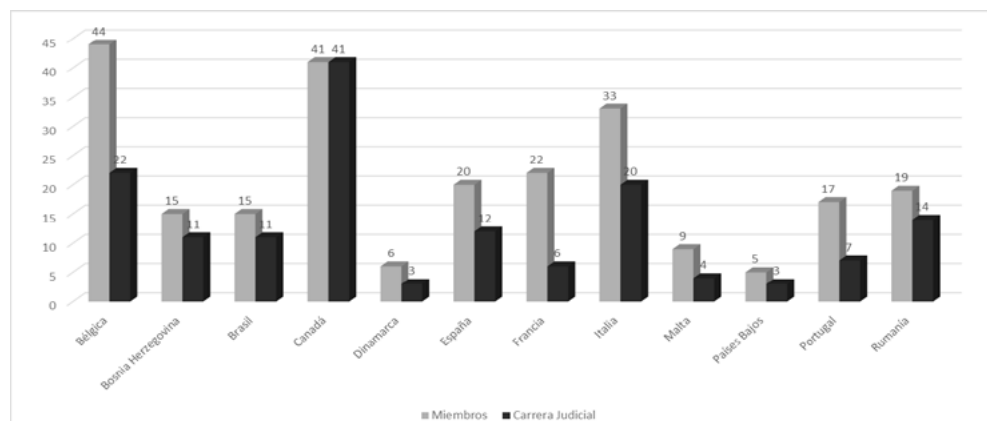
Fuente: Elaboración propia.

En este sentido los países que blindan constitucionalmente a sus respectivos consejos tienen en común que son, por razones distintas, democracias relativamente recientes (Brasil, Rumanía, España, Malta o Portugal) o que, no siéndolo (Italia y Francia) comparten una experiencia pasada bajo regímenes autoritarios en el periodo de la II Guerra Mundial. En el caso belga, la configuración constitucional del *Conseil Supérieur de la Justice* responde a un modelo consociativo de su democracia basado en el equilibrio entre las diferentes comunidades lingüísticas y entidades territoriales que integran la federación (Lijphart, 2016; Delperee, 1993:93).

En el caso de aquellos países que no configuran constitucionalmente este órgano es necesario destacar que se trata de países con tradiciones democráticas plenas carentes de experiencias autoritarias (Dinamarca, Canadá o Países Bajos) sorprendiendo la presencia en este grupo de Bosnia-Herzegovina que es un Estado creado en 1995 en el marco de los Acuerdos de Dayton durante el proceso de disolución de la antigua Yugoslavia (Ibrahimovic, 2009:137).

La segunda consideración que se puede extraer del presente texto es que si bien se trata de órganos cuya composición oscila entre los 5 miembros que lo integran en los Países Bajos y los 44 de Bélgica (a los que hay que añadir 65 suplentes) en todos los casos cuentan con la presencia de miembros de la carrera judicial. Son especialmente destacables los casos de Canadá y Dinamarca donde la práctica totalidad de sus miembros forman parte de la magistratura.

**Gráfico 4. Miembros pertenecientes a la carrera judicial**



Fuente: Elaboración propia.

Para asegurar la presencia de integrantes de la carrera judicial, como se puede observar en la Tabla 5, una gran mayoría de países utiliza sistemas de designación de naturaleza mixta en la que se da cabida a la participación a diversos poderes del estado en la conformación de los consejos.

El sistema mixto se emplea en Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Italia, Francia, Malta, Rumanía y Portugal. Los consejos de Malta, Bosnia-Herzegovina, Portugal y Rumanía se conforman por integrantes seleccionados por los tres poderes del Estado.

Por su parte Italia, Bélgica y Brasil configuran un sistema de elección mixto que combina la designación de un número de miembros por parte de los poderes legislativo y judicial. Como modelo *sui generis* se puede señalar el consejo francés tiene un sistema que incluye a una elección con participación del poder ejecutivo y del propio poder judicial.

**Tabla 10. Composición por origen de los consejos**

País	Proceso de designación
Bélgica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 22 miembros de la carrera judicial elegidos la magistratura.</li> <li>• 22 elegidos por el Senado</li> </ul>
Bosnia Herzegovina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 miembros en representación de los estamentos judiciales.</li> <li>• 4 en representación de otros órganos: 2 por los colegios de abogados.</li> <li>• 1 por el Consejo de Ministros.</li> <li>• 1 por el Parlamento</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 designados por el Tribunal Supremo Federal.</li> <li>• 2 por el Consejo de la Abogacía de Brasil.</li> <li>• 2 por la Procuraduría General de la República.</li> <li>• 1 por el Senado</li> <li>• 1 por la Cámara de Diputados.</li> </ul>
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 41 miembros electos en función del cargo judicial que ocupan.</li> </ul>
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 por el Tribunal Supremo.</li> <li>• 2 por los Tribunales Superiores (Este y Oeste)</li> <li>• 1 por el Colegio de Abogados.</li> <li>• 1 por el Consejo Nacional del Trabajo</li> <li>• 1 por la Conferencia de Rectores</li> </ul>
España	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 por el Congreso de los Diputados</li> <li>• 10 por el Senado</li> </ul> <p>En cada cámara se eligen 6 por el circuito de jueces y magistrados y 4 por el circuito de juristas de reconocida competencia con 15 años de experiencia</p>
Francia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 a propuesta de la Mesa del Tribunal de Casación.</li> <li>• 1 a propuesta del Pleno del Consejo de Estado.</li> <li>• 2 a propuesta del Presidente de la República</li> </ul>
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 elegidos por los magistrados en ejercicio.</li> <li>• 10 elegidos por las dos cámaras del parlamento entre juristas con 15 años de ejercicio.</li> </ul> <p>Miembros natos: Presidente de la República, Primer Presidente y Fiscal General de la Corte Suprema</p>

Malta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 miembros elegidos por los jueces de los tribunales superiores.</li> <li>• 2 por los jueces de los tribunales inferiores.</li> <li>• 1 miembro designado por el Primer Ministro.</li> <li>• 1 miembro designado por el Líder de la Oposición.</li> </ul> <p>Miembro nato: Fiscal General de Malta.</p>
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 miembros son jueces o miembros de los Tribunales Centrales de Apelaciones Cental o Comercial.</li> <li>• 2 miembros no judiciales</li> </ul>
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 miembros elegidos por los magistrados judiciales</li> <li>• 7 miembros elegidos por la Asamblea de la República.</li> <li>• 2 por el Presidente de la República.</li> </ul>
Rumanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 por Asambleas de Magistrados</li> <li>• 2 por el Senado en representación de la sociedad civil.</li> </ul> <p>Miembros natos: Ministro de Justicia, Fiscal General y Presidente del Tribunal Superior.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Canadá y Dinamarca cuentan con consejos de elección enteramente corporativa por la magistratura, mientras que España y Países Bajos son los modelos atípicos. En el caso holandés sus 5 miembros son designados por el Ministro de Justicia, mientras que el Consejo General del Poder Judicial cuenta con 20 miembros designados por las Cortes Generales.

En tercer lugar, la investigación, en la Tabla 6, constata que si bien, con la excepción belga (donde hay una presidencia colegiada para dar representación a las comunidades lingüísticas) en todos los casos se opta por un modelo de dirección unipersonal sin que exista un patrón común en cuanto a su nombramiento. De esta manera como se aprecia en la Tabla 7, en seis países la elección es externa al órgano de gobierno de los jueces. En Francia, Italia y Malta porque la presidencia recae en el jefe del estado que tiene su propio procedimiento de designación. Mientras que en Brasil, Canadá o Países Bajos recae en los titulares de determinados órganos jurisdiccionales cuya posición lleva aparejada la presidencia del consejo.

**Tabla 11. Presidentes de los consejos de la magistratura**

País	Presidencia
Bélgica	Copresidencia: 1 miembro de cada comunidad lingüística
Bosnia Herzegovina	Presidente elegido por el consejo
Brasil	Presidente del Tribunal Supremo
Canadá	Presidente del Tribunal Supremo
Dinamarca	Presidente elegido por el consejo
España	Presidente elegido por el CGPJ entre los miembros pertenecientes a la carrera judicial.
Francia	Presidente de la República
Italia	Presidente de la República
Malta	Presidente de la República.
Países Bajos	Presidente del Consejo elegido por el Ministro de Justicia.
Portugal	Presidente elegido por el consejo entre los miembros pertenecientes a la carrera judicial.
Rumanía	Presidente elegido por el consejo.

Fuente: Elaboración propia.

En sentido contrario otros seis países definen un modelo de elección de la presidencia por parte de los integrantes del órgano de gobierno del poder judicial. Esta elección tiene carácter limitado en España y Portugal donde a pesar de su configuración mixta la presidencia de sus consejos solo puede ser ocupada por miembros que pertenezcan a la carrera judicial ya que el cargo lleva aparejada la presidencia de sus respectivos tribunales supremos.

Finalmente, la cuarta consideración que se puede señalar es que, como muestra el Gráfico 3, no existe un patrón común en materia de las capacidades que el sistema otorga a cada consejo. De este modo tienen competencias en prácticamente todos los ámbitos (excepto en realizar funciones jurisdiccionales) los consejos de Bélgica, España, Italia y Rumanía, que tienen en común su carácter constitucional, y la participación del poder legislativo en el proceso de nombramiento de la totalidad (España) o de parte de sus integrantes.

En este aspecto llama la atención que los consejos cuya composición tiende a tener un carácter completamente corporativo (Canadá) o designado por el ejecutivo (Países Bajos) y que comparten que no tienen naturaleza constitucional, cuentan con un menor número de capacidades limitando su actuación a asuntos disciplinarios, así como a la posibilidad de desarrollar funciones consultivas de tramitación legislativa (Canadá) o a la gestión administrativa del poder judicial (Países Bajos).

## CONCLUSIONES

A partir de la presentación y discusión de los resultados de la investigación se hace preceptivo recordar la pregunta principal consistente en conocer cómo funcionan los consejos de la magistratura. En este sentido se pueden extraer tres conclusiones principales.

La primera de ellas tiene que ver en que a partir del estudio de los resultados del *paper*, es posible señalar que existen semejanzas importantes entre los diferentes consejos en materia de su naturaleza, corporativismo y modelo de dirección. De este modo una mayoría de países dotan a este tipo de órganos de naturaleza constitucional con la finalidad de proteger, garantizar su existencia, así como de blindar algunos aspectos estructurales esenciales de los mismos.

Además, en todos ellos se asegura, en mayor o menor medida, la presencia de integrantes pertenecientes a la carrera judicial, en unos casos como consecuencia del desempeño de determinados cargos en la magistratura y, en la mayoría, mediante la elección de compañeros de carrera profesional por parte de los propios jueces. Además, con la, excepción belga, que está vinculada a la propia configuración federal del país, en todos los casos se opta por un modelo de presidencia unipersonal.

Sin embargo, como segunda conclusión, se puede afirmar que, junto con patrones comunes, existen importantes elementos de diferenciación entre unos modelos y otros. Así pues, en materia de composición, si bien en la mayoría de los casos, se opta por modelos mixtos que dan cabida en la elección de sus miembros a diversos poderes del Estado, no existe un sistema mayoritario y se encuentran posibilidades que dan participación a todos los poderes (Bosnia, Malta, Portugal o Rumanía) o bien lo limitan a dos (Francia, Italia, Bélgica y Brasil).

Estas diferencias también se observan en lo relativo al ámbito competencial en donde los modelos corporativos o ejecutivos y de fundamento legal tienen menos capacidades en materia de gobierno judicial que aquellos otros que cuentan con anclaje constitucional y una composición mixta de sus integrantes.

La tercera conclusión que se puede señalar es que el CGPJ español, si bien constituye una anomalía en lo relativo al procedimiento de designación de sus miembros (ya que es el único de los casos donde se eligen íntegramente por el poder legislativo) es un modelo de consejo idéntico a la mayoría en materia de régimen jurídico (tiene naturaleza constitucional) estructura de dirección (unipersonal) siendo, adicionalmente, uno de los casos de máxima autonomía ya que se compone por una mayoría de miembros de la carrera judicial, el 60% de los vocales, su presidencia recae en un miembro elegido por el propio consejo, que debe ser perteneciente a la carrera judicial lo cual refuerza su independencia, y porque además cuenta con facultades en materia de gestión administrativa, consultiva en procesos legislativos, disciplina, formación y selección de la judicatura.

Finalmente es necesario señalar que los resultados de esta investigación si bien permiten avanzar en el estudio de este tipo de órganos de este una perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración, mediante el empleo del método comparado, tienen un carácter parcial puesto que por el tipo de limitaciones a las que se ven sometidos este tipo de artículos no comprende la totalidad de sistemas de consejo existentes en el mundo y, no contemplan, aspectos de rendimiento del órgano que podrían ser de utilidad en materia de diseño en procesos de toma de decisiones. No obstante, esta aproximación abre la posibilidad a una línea de trabajo en materia de gobierno del poder judicial que puede ser ampliada en sucesivas investigaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, M. (1995): *Gobernabilidad y crisis*. FCE México.
- Alfonso, O. (1994): "Notas sobre el Consejo Superior de la Magistratura en Portugal". *Jueces para la Democracia* 22: 97-101
- Brace, P. Langer, L. (1995): "Studying Courts Comparatively: The View from the American States". *Political Research Quarterly* 48: 5-29

- Bin, R. y Pitruzzella, G. (2005): *Diritto pubblico*. Giappichelli Editore.
- Currie, D. (1997): *The Constitution in Congress*. Chicago University Press.
- Carcassone, G. y Guillaume, M. (2019): *La Constitution*. Points Essais.
- Casal, D. (2022): "Integración Territorial y Parlamento. La posición de la Cámara Alta en Sistemas Políticos Descentralizados". *LEX Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas* 20(29): 43-76 <https://doi.org/10.21503/lex.v20i29.2383>
- Daga, L. (1973): *Il Consiglio Superiore della Magistratura*. Jovene.
- Delpeere, F. (1993): "El federalismo belga". *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* 5: 91-102
- Fitzpatrick, BT. (2009): "The Politics of Merit Selection". *Missouri Law Review* 74(3): 675-706
- Gangas, P. (2000): "El Sistema Político de Francia" en Alcántara Sáez, M. *Sistemas Políticos de la Unión Europea*. Tirant lo Blanc
- Gleason, JA. (2016): *State Judicial Selection Methods as Public Policy: The Missouri Plan*. Purdue University Press.
- González Aranda, P. (1993): *Independencia del Juez y control de su actividad*. Tirant lo Blanch.
- Gulati, M. et al. (2007): "Professionals or Politicians: The uncertain empirical case for an elected rather than appointed judiciary". *Journal of Law Economics and organization* 26(2): 290-336
- Hungtinton, S. (1991): *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*. Paidós.
- Ibañez, P. y Movilla, C. (1986): *El Poder Judicial*. Tecnos.
- Ibrahimovic, EK. (2009): "El lugar de «los Otros» en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. La representación constitucional de las minorías y sus consecuencias sobre los derechos individuales". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furia Ceriol* 67-68: 135-152
- Lijphart, A. (2016): *Modelos de Democracia*. Ariel.
- Locke, J. (1660): *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Tecnos.
- López Guerra, LM. y Espín, E. (2022): *Manual de Derecho Constitucional. Volumen II: La organización de los poderes Estado y Comunidades Autónomas*. Tirant Lo Blanc.
- López, E. (2015): "El Poder Judicial" en Sánchez Medero, G. y Sánchez Medero, R. (dirs.) *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Administración*. Tecnos.
- Martínez, R. (1998): *El Semipresidencialismo: Estudio comparado*. Universidad de Barcelona.
- Mellado, P. y Sánchez, S. (2010): "El poder judicial y la justicia constitucional" en De Blas A. y Rubio Lara, MJ (dirs.) *Teoría del Estado I. El Estado y sus instituciones*. Editorial UNED.
- Montesquieu, C. (1748): *El Espíritu de las Leyes*. Istmo.
- Murillo de la Cueva, PL. (1995): "El gobierno del poder judicial: los modelos y el caso español". *Revista de las Cortes Generales* 35: 167-239. <https://doi.org/10.33426/rcg/1995/35/703>
- Nohlen, D. (2013): "El Presidencialismo Comparado". *Revista del Instituto de Altos Estudios Europeos*, 1: 6-23
- Pérez Royo, J. (1997): *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.
- Pouille, A. (1985): *Le Pouvoir Judiciaire et les Tribunaux*. Masson.
- Reynoso, D. (2012): "Las variedades del bicameralismo en América Latina". *Miriada: Investigación en Ciencias Sociales* 2(4): 9-50
- Rivas Acuña, I. (2007): "Conceptos, teorías y modelos de la administración judicial en el Estado Constitucional". *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia* 9: 95-132.
- Ron Latas, RP. y Lousada, F. (2017): "Los Consejos de la Magistratura y otros modelos de gobierno judicial". *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade de Coruña* 21: 300-313

- Verde, R. (2003): "El Poder Judicial en las Constituciones de Portugal y España". *Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de A Coruña* 21: 617-628.
- Shugart, M. y Haggard, S. (2001): "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". S. Haggard y M. McCubbín: *Presidents, Parliaments and Policy*. University of California San Diego Press.
- Verdú, PL. (1996): "Teoría General del Bicameralismo". *Tribuna de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* 4:185-210

# MÉTODOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: ESTUDIO DE CASO EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA BILINGÜE "FIDEL PEREYRA", CUSCO 2021

## CONFLICT RESOLUTION METHODS: CASE STUDY AT THE FIDEL PEREYRA BILINGUAL EDUCATIONAL INSTITUTION, CUSCO 2021

DELIA MUÑOZ MUÑOZ<sup>1</sup>

DMUNOZM@USMP.PE

ORCID: 0000-0002-4716-3216

HELARD PORTILLA<sup>2</sup>

HPORTILLA@UNSA.EDU.PE

DOI: 10.17013/RISTL.N.PI-PF

### RESUMEN

En el Perú, se tiene como política de Estado, la educación intercultural bilingüe, especialmente en las zonas rurales; su ejecución debiera solucionar los conflictos que sucede en las comunidades nativas, pero según los informes de la Defensoría del Pueblo y las Evaluaciones Censales de Estudiantes ECE evidencian una deficiente calidad educativa. El presente trabajo de investigación tiene como propósito describir las coincidencias entre los métodos de solución de conflictos y la justicia tradicional machiguenga en la Institución Educativa Bilingüe Fidel Pereyra Cusco, 2021. La anterior se llevó a cabo por medio de un enfoque cualitativo caracterizado por un estudio de caso realizado en la comunidad nativa machiguenga Nueva Luz. Los resultados encontrados evidencian una relación en el uso de la mediación y conciliación de los métodos de solución de conflictos y el contenido del estatuto y reglamento interno de la comunidad de Nueva Luz por lo que nuestra propuesta se dirige a conocer la justicia tradicional machiguenga y contextualizarlo en los instrumentos de gestión específicamente en el reglamento interno de la Institución Educativa Bilingüe Fidel Pereyra que nos permitirá un ambiente ordenado y de apoyo.

**Palabras clave:** Interculturalidad, Solución de conflictos, director

### ABSTRACT

In Peru, the State policy is bilingual intercultural education, especially in rural areas; its execution should solve the conflicts that according to the reports of the Ombudsman's Office and the Census Evaluational quality. The purpose of this research work is to describe the coincidences between the methods of conflict resolution and traditional Machiguenga justice in the Fidel Pereyra Cusco Bilingual Educational Institution, 2021. The previous one was carried out through a qualitative approach characterized by a study of a case carried out in the Machiguenga native community Nueva Luz. The results found show a relationship in the use of mediation and conciliation of conflict resolution methods and the content of the statute and internal regulations of the community of Nueva Luz, for which our proposal is aimed at knowing traditional Machiguenga justice and contextualizing it. In the management instruments specifically in the internal regulations of the Fidel Pereyra Bilingual Educational Institution that will allow us an orderly and supportive environment.

**Keywords:** Interculturality, conflict resolution, director

1 Magíster, American University, Estados Unidos, Instituto de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de San Martín de Porres, Perú

2 Maestro en Solución de Conflictos, Instituto de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de San Martín de Porres, Perú.

## INTRODUCCIÓN

La Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra”, se encuentra ubicada en la comunidad nativa Nueva Luz del distrito de Megantoni, provincia La Convención en la región del Cusco. Tiene una población de 102 estudiantes y 8 docentes incluido el director (ESCALE, 2021). A pesar de estar registrado en el padrón de instituciones educativas bilingües a nivel nacional, presenta serios problemas en la calidad educativa evidenciada y difundida en los reportes de Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016, 2018 y 2019; y en los informes de la Defensoría del Pueblo.

En el presente siglo XXI, se viene implementando la modalidad de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe MSEIB, que si bien no es una novedad, puesto que a mediados del siglo pasado el Estado peruano realizó un convenio con el Instituto Lingüístico de Verano ILV (MINCU, 2022) en beneficio de las comunidades nativas apostando por una educación bilingüe, en nuestro caso, en los estudiantes de la Institución Educativa “Fidel Pereyra” permitiendo tener un dominio oral bilingüe (machiguenga-español) con dificultades de lectura y escritura bilingüe.

Esta dificultad académica no permite buenas relaciones interpersonales en el proceso de enseñanza y aprendizaje principalmente por el desinterés de los estudiantes en el uso de los textos escolares que son enviados por el Ministerio de Educación para las principales áreas curriculares que en su mayoría no responden a la realidad del lugar y la evidente falta de preparación en los docentes en el uso adecuado del material educativo dando como resultado de estas dos contradicciones la deserción y bajo nivel educativo.

En respuesta ante esta situación presentamos el siguiente objetivo: presentar una propuesta para la aplicación de los métodos de solución de conflictos en la Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra”, en conjunto con la administración de justicia machiguenga.

Con la aplicación de entrevistas a profundidad a los actores clave de la comunidad, haciendo escuchar sus voces sobre educación, resolución de conflictos y roles; estaríamos contribuyendo a reforzar la identidad cultural especialmente en los mecanismos reguladores de comportamiento relacionando con la mediación y conciliación incorporados estratégicamente en los instrumentos de gestión específicamente en el Reglamento Interno de la Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra” asegurando un ambiente ordenado y de apoyo.

### Comunidad nativa “Nueva Luz”: normatividad y educación

Antes del medio siglo XX, la población autóctona de lo que hoy es la Comunidad de “Nueva Luz” atravesó por situaciones muy difíciles: el enganche y correrías de forma despiadada (Pio, 2007), lo que generó temor de vivir en las orillas del río Urubamba de modo que optaron por dispersarse familiarmente a la espesura de la selva-monte.

En el año 1945, el Estado peruano celebró un convenio con el Instituto Lingüístico de Verano (Trudell, 1989). De este modo ingresó al territorio machiguenga la familia Snell (Davis, 2016), lingüistas extranjeros, que una vez instalados para vivir, realizaron acciones de promoción social con los habitantes que ocasionalmente tenían contacto, sin salir de la misión que fueron encomendados de prevalecer y valorar la lengua machiguenga a base de tres estrategias: creación de escuelas, formación de docentes bilingües (Trudell, 1989) y elaboración de material educativo machiguenga (Davis, 2016), permitiendo su ejecución a la nuclearización de los habitantes dispersos que luego dio origen a la Comunidad Nativa de “Nueva Luz”.

La comunidad de “Nueva Luz” se encuentra organizada por barrios, se habla “el machiguenga” perteneciente a la familia lingüística arawak (Aikman, 1997), cuenta con su propio estatuto y reglamento interno de la comunidad. En el año de 1978 se promulgó el Decreto Ley N°22175 Ley de las comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja de selva, luego en la Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 149 señala que:

Las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, y en su defecto las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

El órgano de gobierno está representado por el jefe, autoridad formal, quien participa en la solución de conflictos leves, vigila la disciplina y los trabajos de los integrantes de la comunidad; se tiene así mismo al teniente gobernador, autoridad política, quien interviene en las faltas como el robo de pertenencias, agresiones y maltrato entre conyugues y otras controversias sin salir del estatuto y reglamento interno de la comunidad.

Mediante la Resolución Ministerial N° 519-2018-Minedu, se resuelve crear el modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe, destacando la definición hecha por el proyecto SUMA<sup>3</sup> sobre EIB:

[...] se define a una escuela que implementa una educación intercultural bilingüe como aquella donde estudian niños y niñas y adolescentes indígenas que logran óptimos niveles de aprendizaje gracias; primero, al desarrollo de un currículum con enfoque intercultural que tiene como componentes conocimientos y valores de la cultura local y de otras culturas; y, segundo, a que cuenta con materiales educativos pertenecientes en lengua originaria y castellano. En esa escuela trabajan docentes formados en especialidad EIB (con formación inicial o en servicio), quienes son hablantes fluidos de la lengua indígena y el castellano, y utilizan ambas lenguas en la construcción de los procesos de aprendizaje y como objeto de estudio (Burga, Hidalgo & Trapnell, 2011).

De este modo, se presenta la referida guía en bien de contextualizarla a la realidad de estudio.

### **Educación intercultural bilingüe en el sistema educativo peruano**

La suscripción de convenios internacionales (OIT, 2014) donde se faculta la igualdad de derechos y libertades fundamentales (Naciones Unidas, 2007) permitió la formalización constitucional de una educación bilingüe (CPP, 1993) y expresada en la Ley de Educación 28044, para luego, en la Resolución Ministerial N°519-2018-MINEDU se resuelve crear el Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe MSEIB.

El MSEIB es un documento que orienta una enseñanza con referentes culturales y lingüísticos propios de los estudiantes del lugar, en papel es interesante, pero en la práctica la forma como se viene aplicando no es la correcta (Defensoría del Pueblo, 2021). El rol del director en la IEB “Fidel Pereyra” tiene que adecuarse al contexto que vive la comunidad de “Nueva Luz”; a pesar de encontrarse en el distrito de Megantoni el avance de la calidad educativa es lenta por la falta de voluntad de sus autoridades. La ejecución del MSEIB demanda de un elevado presupuesto y contar con docentes con dominio bilingüe, sin estos requisitos los compromisos de gestión educativa por resultado no son positivos (ECE, 2019).

### **Métodos de solución de conflictos**

Los métodos de solución de conflictos actúan de forma eficiente y eficaz en la administración de justicia, donde juega un papel importante la voluntad de ambas partes implicadas en llegar a un acuerdo y poner fin al conflicto. Tenemos cuatro formas de uso: La negociación, mediación, conciliación y arbitraje (Mera, 2016); la diferencia entre una y otra, depende del rol que asume un tercero externo e imparcial (orientador, propositivo o laudo) solo en la negociación los implicados en el conflicto tratarán de dar una solución al problema (Nocetti, 2007).

### **Planteamiento del problema**

La calidad educativa se evidencia en los resultados óptimos que alcanzan los estudiantes en la etapa escolar (ECE, 2016, 2018 y 2019). En la IEB “Fidel Pereyra” estos resultados no son favorables y contrastan con la realidad de la mayoría de IIEE bilingües de la región del Cusco (Defensoría del Pueblo, 2021). La intelectualidad (Merton, 1965) que debería caracterizar al docente en su práctica para una EIB es contradictoria a la forma de como se lleva la contratación docente. Ante esta situación planteamos la siguiente interrogante: ¿Qué propuesta se puede presentar para la aplicación de los métodos de solución de conflictos en la IEB “Fidel Pereyra”, en conjunto con la administración de justicia machiguenga?

### **MÉTODO**

El trabajo investigativo presenta un enfoque cualitativo definido en un estudio de caso de la Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra” del nivel secundario de la comunidad nativa de “Nueva Luz”.

### **RESULTADOS**

En este apartado encontramos lo más resaltante de la investigación. De ser cualitativo, la interpretación es más compleja (Hernández & Torres, 2018), debido a la metodología, el manejo de la información y las preguntas de investigación; para validar su consistencia externa e interna hemos utilizado la herramienta de la triangulación (Benavides & Gómez, 2005). Por tal motivo es conveniente el uso del consentimiento informado, después de la entrevista a profundidad hecha al informante se procedió a entregar el contenido de la entrevista impreso a

3 El Proyecto SUMA nació en 2008 a raíz de una Alianza Pública-Privada para el Desarrollo (APPD) entre la Fundación CODESPA y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

bien que lo lea o que el entrevistador se lo lea, para que de acuerdo a la misma, el entrevistado tenga a bien de firmar y poner su huella digital, testimoniando con estos dos actos que lo dicho por su persona en la entrevista es auténtico.

### **Presentar una propuesta para la aplicación de los métodos de solución de conflictos en la Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra”, en conjunto con la administración de justicia machiguenga**

La Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra” al estar registrada en el padrón de I.E.E. Bilingüe a nivel nacional, se tiene que tener en cuenta para abordar su estudio la idiosincrasia de la población, rescatando la forma tradicional de como resuelven las controversias en el marco de la cultura machiguenga para describir si existe relación con el objeto de investigación, para lo cual es necesario recoger información de diferentes fuentes primarias, es así, que se ha visto por conveniente el uso de las entrevistas a profundidad donde se dejará escuchar las voces de once actores claves de la comunidad de “Nueva Luz”, esta información es indispensable para enriquecer nuestra propuesta en el trabajo de investigación.

[...] estamos trabajando en un zona donde los patrones culturales son diferente a la ciudad, aquí se trabaja con el enfoque de interculturalidad de tal manera que hay situaciones que tienen que cumplirse con mucha paciencia porque son patrones que la comunidad, sus costumbres, su cultura que tenemos que manejarlo muy tranquilamente se tiene que adecuarse al ritmo de desarrollo de la comunidad, no podemos tratar como la ciudad, imponer, hay programas establecidos situaciones que son propio de la dinámica cultural de la comunidad (Gutiérrez, 2021).

El licenciado Luis Gutiérrez Cantoral que viene brindando un servicio de atención en salud pública en la comunidad de “Nueva Luz” durante doce años, natural de la región de Ica. Por el tiempo que viene laborando, recibiendo capacitaciones y conociendo la modalidad de servicio con la población machiguenga tiene presente el enfoque intercultural, desde su apreciación con la atención en la consulta y emergencias en horario de trabajo lo manifiesta con su testimonio conforme se realizó la entrevista a profundidad.

[...] dentro de una Ugel, tiene que haber personas, nosotros lo decimos mediadores interculturales, además un mediador intercultural implica que sea una persona que se reencuentra consigo mismo, con su cultura, con su lengua, con sus orígenes después de haber entendido algo, no solo algo, sino de haber entendido plenamente (Quiñones, 2021).

Teniendo experiencia como director, docente, especialista y consultor; el profesor Percy Quiñones Huillca; precisa el rol que debería tener un trabajador de servicio educativo en EIB y es conveniente que en las Unidades de Gestión Educativa Local, los especialistas en este campo, debieran tener experiencia de trabajo primeramente como docentes en las comunidades amazónicas para entender y comprender la realidad educativa rural, complementando los contenidos científicos sobre educación intercultural bilingüe “la teoría” debe adecuarse al contexto. De este modo el desempeño docente intercultural reforzado con el mecanismo de solución de conflictos: la mediación guarda una relación teórica.

[...] facilitar a las comunidades nativas, hacer negociación con la empresa que corresponde a cada comunidad, la empresa Pluspetrol contrata relacionista comunitaria ¿para qué? como nosotros somos machiguengas hablar nuestro idioma traducir y para que la población de diferentes comunidades desde Timpía hasta Atalaya para que entiendan en que consiste la negociación en comunidades directamente afectadas; por ejemplo, Camisea, Shivangoreni, Serakiato, Kashiriari esos son directos ingresan mucho, fuerte dinero, tenemos que convencerlo para que se acepta negociaciones; por ejemplo, hay negociaciones de 8 años, hay negociación de 10 años, hay negociación de 35 años Serakiato y Kashiriari hasta Nuevo Mundo están negociando hasta los 35 años con la empresa Pluspetrol y eso nos llama para facilitar, facilitar a las empresas facilitar 50% las empresas y 50% la comunidad por eso nos contrata para poder llegar a buen trabajo entre la empresa y la comunidad para que no haya conflicto (Aladino, 2021).

Las autoridades que sobresalen en sus respectivas comunidades son llamadas por las empresas de hidrocarburos, para ser relacionistas comunitarios, el rol que cumple el relacionista comunitario es de mediación entre la empresa y la comunidad, principalmente en transmitir el mensaje que la empresa desea en el caso de una negociación, en su idioma originario difundidas en las reuniones extraordinarias de la comunidad en donde se convoca a trabajadores como obreros para la empresa. De esta forma las comunidades del Bajo Urubamba se ven beneficiadas con trabajo para sus habitantes, la comunidad de “Nueva Luz” no es la excepción, en el caso de sus comuneros han ido a trabajar a las diferentes empresas Pluspetrol, REPSOL, etc. son pocos los que se mantuvieron en el trabajo, el hábito de vida no fue favorable para muchos de ellos; por lo que eligieron el abandono o su despido del trabajo.

[...] ILV era algo importante cuando ellos vinieron al Bajo Urubamba porque ellos querían hacer respetar a las personas autóctonas del lugar y valorar su forma de hablar. Sí, porque ellos buscaban eso, creo cuando llegan ellos, traen lo intercultural, ellos fueron los pioneros en darles a todas las comunidades del lugar que ellos ejecuten sus derechos así lo podemos entender (Miqueas, 2021).

Si tenemos en cuenta la labor que realizó la misión dominica de la Iglesia Católica que fue de castellanizar a las diferentes poblaciones autóctonas de la selva peruana en especial del bajo Urubamba fue con un propósito a futuro de civilización, para que luego el Instituto Lingüístico de Verano ILV, con personal extranjero y especializado “lingüistas” que estudiaron cada lengua amazónica, en nuestro caso el machiguenga, de donde podemos decir que se consideró la importancia de preservar la identidad de cada cultura si a esto añadimos un aspecto importante del documento Proyecto Educativo Local del Cusco al 2021 respecto a la afirmación cultural donde la lengua materna es el único indicador oficial disponible; hoy desde el plano educativo sobre educación intercultural bilingüe se valora ese aspecto.

En bien, de responder al objetivo general de nuestro estudio podemos decir que se debe considerar las fuentes secundarias sobre las investigaciones que se han realizado a la cultura machiguenga (documentos de los dominicos, libros del Instituto Lingüístico de Verano, artículos científicos, tesis, etc.) y el contexto que a partir de esta realidad el profesional que llegue a laborar en la mencionada comunidad debe acogerse al enfoque intercultural principalmente en las relaciones sociales en el servicio que se brinda (salud, educación, otros) conociendo su historia y como se ha ido construyendo la idiosincrasia de los habitantes para que luego con los cambios tecnológicos (la empresa, comerciantes y medios de transporte fluido) se pueda entender la forma como se viene dando ese nuevo escenario en la que vive el hombre originario amazónico. Si bien guarda una triangulación consistente la parte teórica, metodológica y práctica describiremos que el método de solución de conflicto que se usa en la comunidad de “Nueva Luz” y por tanto en la Institución Educativa Bilingüe es la mediación: mediación entre la enseñanza y aprendizaje, mediación entre la empresa y la comunidad, mediación entre la comunidad y el Estado.

En el desarrollo de la investigación se adjunta información sobre el proceso histórico de los pueblos; de este modo, no escapa de esta realidad nuestro caso de estudio: La cultura machiguenga, quienes se han identificado como un pueblo pacífico de la Amazonía (documentos de frailes dominicos, lingüistas del Instituto Lingüista de Verano ILV, revistas científicas, tesis, etc.) a pesar de los sucesos acaecidos por la extracción del caucho principalmente; decidieron, muchos de ellos retirarse de las cabeceras de los ríos por temor a ser esclavizados. Pasando el tiempo y la incursión de la Iglesia Católica a cargo en un primer momento por los jesuitas y luego por los frailes dominicos se crearon los primeros albergues para estudiantes nativos.

Luego, el convenio realizado entre el Estado y el Instituto Lingüista de Verano ILV, la participación activa de lingüistas extranjeros como mediadores, establecieron relaciones sociales de confianza, haciendo uso estratégicamente de la comunicación en la propia lengua nativa del lugar y difusión de la religión no católica, permitieron introducir un nuevo método de solución de conflictos que todavía se usa “la mediación” principalmente heredado por los maestros lingüistas quienes impulsaron la creación de escuelas primarias que reforzó la concentración de familias para luego denominarse comunidades nativas que se encuentran localizadas en las cabeceras de los ríos.

Hoy en día la herencia brindada por los lingüistas extranjeros, se mantiene, los comuneros preservan viva esa confianza, principalmente en profesionales de la enseñanza, siempre que demuestre ejemplo a imitar, dirigir y orientar a la población autóctona; si bien es cierto que el Estado todavía tiene una deuda histórica con las comunidades nativas sería una vía encaminada hacia una justicia restaurativa la que permitiría en las nuevas generaciones en etapa escolar saber perdonar y dejar de lado todo resentimiento que se mantiene fuertemente de las generaciones anteriores.

A continuación, se presenta la propuesta de nuestro caso de estudio:

- Enfocada en el estudiante, incluyendo en el Proyecto Curricular de la Institución Educativa PCIE, en el área de Tutoría y Orientación al Educando, donde se detalla lo siguiente: “implica que debe pensar y proyectarse en cómo organizarse mirando el todo y las partes de su organización y determinar hasta donde debe llegar para ser eficiente, así como establecer que hacer para fijar los mecanismos que le permitan alcanzar sus metas de aprendizaje” (MINEDU, 2016).
- Enfocada en la administración de justicia machiguenga, los documentos que mantienen el orden en la Comunidad de “Nueva Luz” y esta repercute en todas las instituciones que se encuentran dentro, son el Estatuto y Reglamento Interno; toda persona externa a la comunidad debe conocerla antes de pernoctar, así mismo para ser miembro o comunero se rige en los documentos antes mencionados. Tener en cuenta estos documentos en la elaboración principalmente del Reglamento Interno RI de la Institución Educativa “Fidel Pereyra”, teniendo en cuenta la mediación y la conciliación como métodos de solución de conflicto que se evidencia principalmente en el Reglamento Interno de la Comunidad.

- Enfocada en la Comunidad de “Nueva Luz”, una vez elaborado el Reglamento Interno de la Institución Educativa “Fidel Pereyra” contextualizada con la administración de justicia machiguenga con el uso de los métodos de solución de conflictos: la mediación y conciliación, el estudiante estará informado de las normas que permiten una buena convivencia en la comunidad, su divulgación ayudará a que también el mismo comunique a su familia de la forma adecuada de comportarse dentro de la comunidad. Cabe mencionar que el Reglamento Interno de la Institución Educativa “Fidel Pereyra” mediante las normas de convivencia que se deben practicar en el salón de clases formarán una memoria colectiva en las nuevas generaciones que ingresan y salen de las aulas.

## DISCUSIÓN

Tenemos un considerable número de estudios realizados sobre mecanismos alternativos de solución de conflictos en instituciones educativas de ámbito urbano, lo contrario resulta en ámbitos rurales donde probablemente la razón sea que todavía se practica el derecho consuetudinario o justicia especial indígena. Nuestro aporte constituye en llenar ese vacío encaminado a una propuesta hacia el uso de los métodos de solución de conflictos específicamente en una institución educativa bilingüe “Fidel Pereyra” cuyos estudiantes pertenecen a etnia amazónica machiguenga, donde sus costumbres y tradiciones aún se mantienen por lo que se caracteriza en forma de atención es Educación Intercultural Bilingüe de fortalecimiento cultural y lingüístico. De esta manera, el uso de métodos solución de conflictos (negociación, mediación, conciliación y arbitraje) no se puede aplicar directamente en situaciones de conflicto y controversias sin tener en cuenta su propio derecho consuetudinario machiguenga. Es por este sentido que parte de nuestra propuesta es que a partir de la historia de la fundación de la comunidad nativa machiguenga “Nueva Luz” donde se encuentra nuestro estudio de caso (I.E. “Fidel Pereyra”) encontramos dos situaciones bien marcadas: el ingreso de las misiones católicas y el Instituto Lingüístico de Verano que dejaron como herencia la conciliación y mediación en el pueblo machiguenga de este modo estos dos métodos de solución de conflictos puede ser el vínculo entre la justicia occidental y derecho consuetudinario machiguenga y a partir de este vínculo considerarlo en los instrumentos de gestión educativa de la Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra” específicamente en el Proyecto Curricular Institucional (plan de estudios en TOE), Reglamento Interno RI (normas de convivencia) y en el Plan Anual de Trabajo en actividades culturales que promuevan los métodos de solución de conflictos en especial la mediación y la conciliación.

En una futura aplicación presentamos la propuesta para la aplicación de métodos de solución de conflictos en la Institución Educativa “Fidel Pereyra”, en conjunto en conjunto con la administración de justicia machiguenga: Empezaremos desde los instrumentos de gestión educativa que dentro del Proyecto Educativo Institucional (PEI) en la parte identidad debe precisar sustantivamente los rasgos culturales que caracteriza a los estudiantes de la comunidad nativa machiguenga identificando sus valores que lo sustentan y fortalece las relaciones sociales recíprocas; los contenidos adicionales en temas dentro de la malla curricular del proyecto curricular de la institución educativa (PCI), específicamente en Tutoría y Orientación Educativa (TOE) desarrollando ampliamente en cinco sesiones de aprendizaje todo lo referente a revalorizar las formas adecuadas de resolución de conflictos excluyendo prácticas de violencia física y psicológica en las personas involucradas, del mismo modo conocer el uso de los MASC; en el Reglamento Interno (RI) para una convivencia sana entre todos los integrantes de la comunidad educativa hacer uso de los MASC vinculando y reforzado con los contenidos del reglamento interno de la comunidad regido por su propio estatuto. Finalmente, en el Plan Anual de Trabajo (PAT) programar en el presente año escolar 2023 actividades que sensibilice la práctica de los MASC como sociodramas que evidencie como solucionar los conflictos en una comunidad nativa.

## CONCLUSIONES

La propuesta de aplicar los métodos de solución de conflictos en la Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra”, en conjunto con la administración de justicia machiguenga. Donde el directivo tenga el dominio técnico en elaboración de los instrumentos de gestión educativa contextualizadas a la realidad de la zona, teniendo en cuenta el contenido del Estatuto y el Reglamento de la Comunidad Nativa Machiguenga “Nueva Luz”, si bien este trabajo de investigación debe estar respaldado por el rol que cumple las principales autoridades del lugar, en nuestro caso el director y docentes quienes deben dar uso de los métodos de solución de conflictos: mediación y conciliación principalmente.

Los instrumentos de gestión escolar de la Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra”, no se encuentran actualizados ni mucho menos contextualizados a la realidad de la zona, en la entrevista hecha al director de la Institución Educativa Bilingüe, como ex especialista de la Unidad de Gestión Educativa Local UGEL La Convención y en su momento asesor de la Asistencia de Soporte Para la Interculturalidad (ASPI), es característico de su persona un amplio conocimiento teórico sobre educación intercultural bilingüe, el problema es la práctica de acuerdo al contexto. El docente al no ser originario del lugar, dominar otra lengua materna el quechua y tener dificultades en comunicarse en machiguenga; si bien resulta ser una autoridad legítima del Ministerio de Educación; dependerá de sus acciones éticas evidentes en la comunidad para brindarle confianza y hacer uso de los métodos de solución de conflictos de manera eficiente y eficaz.

En el mapeo de los once actores claves, en un primer momento se ha considerado el rol que cumplen en el escenario político donde se desenvuelven dentro de la comunidad nativa de “Nueva Luz”; en segundo lugar la participación constante en las sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas por la junta directiva; y en tercer lugar la mayoría de los entrevistados tiene una estrecha relación con la Institución Educativa Bilingüe “Fidel Pereyra”: ex estudiantes, ocupan cargos en la Asociación de Padres de Familia (APAFA) y son trabajadores que brindan servicio a toda la comunidad. En el estudio de campo, mediante las entrevistas hechas a profundidad se han recogido en sus voces de cómo se vienen solucionando posibles conflictos que se viene presentando en la comunidad, en el escenario educativo manifiesta los diez entrevistados que tanto director y docentes debieran participar de las asambleas que convoquen la junta directiva de la comunidad, si bien hay reuniones de la APAFA, es necesario la presencia y mostrar interés en los asuntos comunales así mismo dar a conocer las necesidades que pueda presentar la plana docente en beneficio del estudiantado. Sin embargo, los entrevistados resaltan la labor de promoción social que realizaron los lingüistas extranjeros del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) y los primeros directores bilingües como mediadores interculturales eminentemente prácticos entre el Estado y la comunidad.

Si nos remontamos a la historia, tanto la mediación como la conciliación han permitido la nuclearización de los habitantes originarios dispersos en las riberas del río Urubamba y dentro de la espesura de la selva (monte) lo que hoy es la comunidad de “Nueva Luz”. En un primer momento indirectamente con las misiones dominicas y luego directamente el trabajo realizado por los lingüistas extranjeros del Instituto Lingüístico de Verano, según las fuentes primarias de los once entrevistados y las fuentes secundarias recolectada la información de los artículos de revistas científicas, libros, trabajos de investigación, tesis y documentos propios de las comunidades nativas; enmarcado en la propuesta del trabajo de investigación. Es posible dar uso a los métodos de solución de conflictos adecuando al contexto del lugar tomando en cuenta la administración de justicia machiguenga en los instrumentos de gestión de la Institución Educativa “Fidel Pereyra” donde resalte en el Proyecto Educativo Institucional los valores que sustentan la unidad del pueblo machiguenga, en el Proyecto Curricular Institucional los contenidos de la Tutoría y Orientación del Educando se enseñe y difunda los métodos de solución de conflictos, en el Reglamento Interno conteniendo adecuadamente las medidas disciplinarias de la administración de justicia machiguenga para una mejor convivencia, y el en Plan de Trabajo Anual concretar con actividades prácticas culturales de concientización en el alumnado y toda la comunidad educativa.

## REFERENCIAS

- Aikman, S. (1997). *Interculturality and intercultural education: A challenge for democracy*. International Review of Education. Obtenido de <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1134>
- Arias, J. L. (2020). *Proyecto de tesis: guía para la elaboración*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12390/2236>
- Benavides, M. O., & Gómez, C. (2005). Métodos de investigación cualitativa: triangulación. *Revista colombiana de psiquiatría*, 34(1), 118-124. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0034-74502005000100008](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0034-74502005000100008)
- Burga, E., Hidalgo, L., & Trapnell, L. (Julio de 2011). *La Escuela Intercultural Bilingue. Aportes para garantizar un servicio de EIB de calidad*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/143614845.pdf>
- Carrasco, S. (2005). *Metodología de la investigación*. Lima: San Marcos EIRL.

- CC.NN Nueva Luz. (23 de julio de 2022). Reglamento Interno. Cusco, La Convención, Perú.
- CC.NN. Nueva Luz. (2019). Estatuto de la Comunidad Nativa de Nueva Luz. Cusco, La Convención, Perú.
- Cruz, L. A. (2019). *La costumbre como norma jurídica en las comunidades nativas y la atenuación de la responsabilidad penal*. Trujillo. Obtenido de <https://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/12997>
- Davis, P. M. (2016). *Leer es para saber-Adquisición, retención y uso del alfabetismo*. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=leer+es+para+saber+Davis&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=leer+es+para+saber+Davis&btnG=)
- de Armas Hernadez, M. (2003). La mediación en la resolución de conflictos. *Educación* 32, 125 - 136. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=la+mediacion+en+la+resoluci%C3%B3n+de+conflictos+De+armas+&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=la+mediacion+en+la+resoluci%C3%B3n+de+conflictos+De+armas+&btnG=)
- De Rivero, O. E. (2010). Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 28(28), 239-262. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=decreto+ley+22175+de+1978&oq=decreto+ley+#d=gs\\_cit&t=1672544068488&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3AnulGS1s7u1k%3Ascholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3D5%26hl%3Des](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=decreto+ley+22175+de+1978&oq=decreto+ley+#d=gs_cit&t=1672544068488&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3AnulGS1s7u1k%3Ascholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3D5%26hl%3Des)
- Defensoría del Pueblo. (2016). *Serie Informe Defensoriales-Informe N° 174*. Lima: Nova Print SAC. Obtenido de [https://www.defensoria.gob.pe/categorias\\_informes/informe-anual/](https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-anual/)
- Defensoría del Pueblo. (2017). *El Informe de Adjuntía N° 002-2017-DP/AMASPPI/PPI «Condiciones para garantizar el derecho a la educación, salud y una vida libre de violencia de las niñas y adolescente indígenas»*. Lince - Perú: Nova Print SAC. Obtenido de [https://www.defensoria.gob.pe/categorias\\_informes/informe-anual/](https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-anual/)
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Reporte de conflictos sociales N.º 214*. Lima. Obtenido de [https://www.defensoria.gob.pe/categorias\\_informes/informe-anual/](https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-anual/)
- DIGEIBIR. (2013). *Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de calidad. Propuesta pedagógica*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú. Obtenido de [http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/01-general/2-propuesta\\_pedagogica\\_eib\\_2013.pdf](http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/01-general/2-propuesta_pedagogica_eib_2013.pdf)
- ESCALE/MINEDU. (08 de 01 de 2022). *GOOGLE*. Recuperado el 08 de 01 de 2022, de <http://escale.minedu.gob.pe/web/inicio/padrón-de-iee>
- Flores, L. M. (2021). *Habilidades blandas y la resolución de conflictos en los docentes de la Institución Educativa Salesiano San Juan Bosco Ayacucho - 2021*. Lima: USMP. Obtenido de [https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/9211/flores\\_clm.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/9211/flores_clm.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Gobierno Regional Cusco. (1998). *Diagnóstico integral y programa de desarrollo sostenible de la Cuenca del Bajo Urubamba*. Cusco.
- Hernández, & Torres. (2018). *Metodología de la investigación (Vol. 4)*. México: McGraw-Hill Interamericana. Obtenido de <https://dspace.scz.ucb.edu.bo/dspace/bitstream/123456789/21401/1/11699.pdf>
- I.E.A. Fidel Pereyra. (14 de marzo de 2018). Reglamento Interno. Cusco, La Convención, Perú.
- Ibaceta, V. (2018). *Análisis de la noción de Interculturalidad y su aplicación en el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)*. Chile: Universidad de Chile. Obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/176337/An%C3%A1lisis%20de%20la%20noci%C3%B3n%20de%20interculturalidad%20y%20su%20aplicaci%C3%B3n%20en%20el%20programa%20de%20educaci%C3%B3n%20intercultural%20bilingüe%20%28PEIB%29.pdf?sequence=1>

- Jurado, I. (2005). *La Educación Intercultural Bilingüe en México el proyecto de educación básica para los pueblos indígenas (1995 - 2005)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de [https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-educacion-intercultural-bilingue-en-mexico-el-proyecto-de-educacion-basica-para-los-pueblos-indigenas-1995-2005-164016?c=pQ8wXB&d=false&q=Jurado\\_...israel&i=1&v=0&t=search\\_0&as=2](https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-educacion-intercultural-bilingue-en-mexico-el-proyecto-de-educacion-basica-para-los-pueblos-indigenas-1995-2005-164016?c=pQ8wXB&d=false&q=Jurado_...israel&i=1&v=0&t=search_0&as=2)
- La Rosa, J., & Rivas, G. (2018). *Teoría del Conflicto y mecanismo de solución*. Lima: Fondo Editorial PUCP. Obtenido de [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=GaHNDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=La+Rosa,+J.,+%26+Rivas,+G.+\(2018\).+Teor%C3%ADa+del+Conflicto+y+mecanismo+d+e+soluci%C3%B3n.&ots=mg1d8Av88e&sig=SoC3mCpkZLXQLj5O7mHIs0fVtsw#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=GaHNDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=La+Rosa,+J.,+%26+Rivas,+G.+(2018).+Teor%C3%ADa+del+Conflicto+y+mecanismo+d+e+soluci%C3%B3n.&ots=mg1d8Av88e&sig=SoC3mCpkZLXQLj5O7mHIs0fVtsw#v=onepage&q&f=false)
- León, E. F., & Sante, R. (2019). *Educación Intercultural Bilingüe en la Institución Educativa N°56101 de Karhui del distrito de Putimarca, provincia de Canchi - Región Cusco 2018*. Cusco: UNSAAC. Obtenido de <https://repositorio.unsaac.edu.pe/handle/20.500.12918/4978>
- López, L. E., & Kuper, W. (1999). La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas. *Revista Ibero-Americana*. Obtenido de <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/handle/11162/24842>
- López, L. F. (2017). *Factores que permiten la compilación de los mitos tradicionales Yanasha en la Institución Educativa Bilingüe N° 34511 Sector Centro Conaz, Comunidad Nativa 7 de Junio Villa América, 2016*. Lima: USCC. Obtenido de <https://repositorio.ucss.edu.pe/handle/20.500.14095/392>
- Mamani, G. L., & Arapa, R. M. (2020). Derecho Consuetudinario: Ley de la función jurisdiccional y su coordinación con la jurisdicción ordinaria de las Comunidades Campesinas y Nativas. *Revista UNAP - Revista de Derecho*, Págs 181-194. Obtenido de <http://revistas.unap.edu.pe/rd/index.php/rd/article/view/23>
- Martínez, P. C. (2011). El método de estudio de caso, estrategia metodológica de la investigación científica. *Revista Científica Pensamiento y Gestión*, (20). Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- Mera, A. (2016). Mecanismos alternativos de solución de conflictos en América Latina. Diagnóstico y debate en un contexto de reformas. *Aportes para un diálogo sobre el acceso a la justicia y reforma civil en América Latina*, 375 - 433. Obtenido de <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/4093>
- Merton, R. K. (1965). *Teoría y estructuras sociales*. México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=estructura+social+merton&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=estructura+social+merton&btnG=)
- MINEDU. (2003, 17 de julio). *Ley General de Educación. Ley N° 28044*. Lima. Obtenido de [http://www.minedu.gob.pe/p/ley\\_general\\_de\\_educacion\\_28044.pdf](http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf)
- MINEDU. (2016). *Resultados de la ECE 2016*. Recuperado el 15 de Febrero de 2022, de <http://umc.minedu.gob.pe/resultadosece2016/>
- MINEDU. (2018, 20 de setiembre). *Resolución Ministerial N° 519 - 2018 - MINEDU. Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB)*. Lima. Obtenido de <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5971/Modelo%20de%20Servicio%20Educativo%20Intercultural%20Biling%C3%BCe%20%28MSEIB%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Cultura. (24 de 09 de 2022). *gop.pe/Plataforma digital única del estado peruano*. Obtenido de Ministerio de Cultura: <https://www.gob.pe/cultura>

- Miranda, M. H. (2019). *El rol del director y la solución de conflictos en tres instituciones educativas públicas de San Juan de Lurigancho, 2019*. Lima: UCV. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=el+rol+del+director+y+soluci%C3%B3n+de+conflictos+de+Miranda&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=el+rol+del+director+y+soluci%C3%B3n+de+conflictos+de+Miranda&btnG=)
- Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de [https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf)
- Nocetti N., V. (2007). Fundamentos de la Negociación. *Serie Documentos Docentes (SDD)*, 5(1), 2-24. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=fundamentos+de+la+negociacion+nocetti&oq=fundamentos+de+](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=fundamentos+de+la+negociacion+nocetti&oq=fundamentos+de+)
- OIT. (2014). *Convenio Núm.169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Ordoñez, P. B. (2013). *El Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de las comunidades nativas del Perú*. Lima: PUCP. Obtenido de <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4806>
- Ormachea Choque, I. (2018). *Masculinidades en los Conflictos Socioambientales: El caso Conga*. Lima. Obtenido de <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13302>
- PCM. (julio de 2019). *Willaqniki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales*. Perú. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/12-reporte-willaqniki>
- Pérez, G., Cuevas Jiménez, A., Saucedo Ramos, C. L., Alarcón Delgado, I. D., Campos Huichán, M. D., Suárez Castillo, P., & Canto Maya, C. E. (2021). Dilemas en torno al uso del consentimiento informado en investigación Cualitativa. *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, 24 (2). Obtenido de <http://revistas.unam.mx/index.php/repi/article/view/79783>
- Pío, J. (2007). *“La Vida del Pueblo Machiguenga”*. Segunda Edición, Centro Cultural José Pío Aza.
- Pitta, N., & Acosta, S. (2019). Propuesta para la aplicación de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en instituciones etnoeducativas wayúu en La Guajira. *Praxis*, 16(1): 39-53. Obtenido de <https://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/praxis/article/view/3032>
- Quiroz, C. L. (2020). *Chapis: La interculturalidad como variable para la gestión de conflictos con comunidades nativas*. Lima: USMP. Obtenido de <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/7004>
- Real Academia Española. (26 de 03 de 2022). *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 26 de 03 de 2022, de <https://dle.rae.es/diccionario>
- Renard, & Casevitz. (1999). Ideología Matsiguenga: entre lo local y lo global. *Anthropologica*, 17 (17), 21-62. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Renard%2C+%26+Casevitz.+%281999%29.+Ideologia+Matsiguenga%3A+entre+lo+local+y+lo+global.+Anthropologica%2C+17+%2817%29%2C+21-62.&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Renard%2C+%26+Casevitz.+%281999%29.+Ideologia+Matsiguenga%3A+entre+lo+local+y+lo+global.+Anthropologica%2C+17+%2817%29%2C+21-62.&btnG=)
- Rivera, M. (2013). *El Currículum en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB): Construcción de significados otorgados por los docentes de educación básica en dos escuelas de las comunidades indígenas del Ecuador*. Santiago - Chile: FLACSO. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=EL+CURR%C3%8DCULUM+EN+EL+SISTEMA+DE+EDUCACI%C3%93N+INTERCULTURAL+BILINGUE+%28SEIB%29&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=EL+CURR%C3%8DCULUM+EN+EL+SISTEMA+DE+EDUCACI%C3%93N+INTERCULTURAL+BILINGUE+%28SEIB%29&btnG=)
- Robles, L. (2011). Constitucionalización de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú. *Revista UNASAM - Aporte Santiaguino*, Págs 158-168. Obtenido de <http://repositorio.unasam.edu.pe/handle/UNASAM/3980>

- Salas, S. S., Godino, J. D., & Quintricreo, S. (2016). Exploratory analysis of the mathematical practices of two mapuches students in schools with and without bilingual intercultural education. *Bolema - Mathematics Education Bulletin*, 30(55), pp. 481-501. Obtenido de <https://www.scielo.br/j/bolema/a/hzYT7rc34VcyYXv3bwndt8H/abstract/?lang=en>
- Soria, C. (1992). ¿Cómo conceptualizar el derecho consuetudinario? Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Soria%2C+C.+%281992%29.+%C2%BFC%C3%B3mo+conceptualizar+el+derecho+consuetudinario%3F&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Soria%2C+C.+%281992%29.+%C2%BFC%C3%B3mo+conceptualizar+el+derecho+consuetudinario%3F&btnG=)
- Tapella, E. (2007). Mapeo de actores claves. Obtenido de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Tapella%2C+E.+%282007%29.+Mapeo+de+actores+claves.&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Tapella%2C+E.+%282007%29.+Mapeo+de+actores+claves.&btnG=)
- Trudell, B. (1989). El Instituto Lingüístico de Verano y la Educación Bilingüe en el Perú: una perspectiva. *Amazonía Peruana*, (18), 39 - 52. Obtenido de <https://www.caaap.org.pe/amazoniaperuana/index.php/amazoniaperuana/article/view/155/143/>
- Velásquez, R. A., Leonardo, S. Z., & Garriazo, J. H. (2011). El Instituto Lingüístico de Verano a través de la correspondencia entre las familias Townsend y Valcárcel (1946-1988). *Investigaciones sociales*, 15(27), 213-282. Obtenido de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/7669/6675>

# CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD: EL ROL DE LA ECONOMÍA POLÍTICA

## GROWTH AND INEQUALITY: THE ROLE OF POLITICAL ECONOMY

LUIS CARRANZA UGARTE<sup>1</sup>  
LCARRANZAU@USMP.PE  
ORCID: 0000-0001-6848-5224

### RESUMEN

Existe un amplio debate en la literatura económica sobre la relación entre crecimiento y desigualdad. El objetivo del trabajo es mostrar como las decisiones de política afecta las interrelaciones entre ambas variables, pero poniendo énfasis en las preferencias de los agentes y no en la función de producción, como ha sido usualmente tratado en la literatura. Por lo tanto, en este trabajo presentamos un modelo que incluye externalidades en el lado del consumo, analizando el impacto de políticas económicas en crecimiento y desigualdad encontrando múltiples equilibrios con distintas dinámicas.

**Palabras claves:** Crecimiento, Desigualdad, Preferencias, Externalidades, Políticas económicas

### ABSTRACT

There is a broad debate in the economic literature about the relationship between growth and inequality. The objective of the work is to show how policy decisions affect the interrelationships between both variables but emphasizing the preferences of the agents and not the production function, as has usually been treated in the literature. Therefore, in this paper we present a model that includes externalities on the consumption side, inquiring the impact of economic policies on growth and inequality, finding multiple equilibria with different dynamics.

**Keywords:** Growth, Inequality, Preferences, Externalities, Economic Policies

### INTRODUCCIÓN

Existe un amplio debate en la literatura económica sobre la relación entre crecimiento y desigualdad. Entre el gran número de estudios empíricos que se han realizado, tenemos aquellos que encuentran que la mayor desigualdad favorece al crecimiento (ver por ejemplo Forbes, 2000). Por otro lado, tenemos estudios que encuentran que la menor desigualdad favorece al crecimiento (ver por ejemplo Chang y Ram, 2000). También tenemos estudios que no encuentran una relación robusta entre ambas variables (ver por ejemplo Banerjee y Duflo, 2003; Bleary y Nishiyama, 2004).

La complejidad para determinar empíricamente la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso radica en que ambas son variables endógenas, cuya dinámica depende de la interacción contemporánea y no contemporánea de distintas variables: factores geográficos, desarrollo tecnológico, nivel de educación, políticas económicas, desarrollo institucional, desarrollo financiero, entre otras variables.

<sup>1</sup> Ph.D. y Máster en Economía de la Universidad de Minnesota.

En esa línea, el objetivo de este trabajo no es intentar tomar posición por uno de estos puntos de vista. Muy por el contrario, creemos que el debate ha estado sesgado a mirar la interacción entre crecimiento y desigualdad prestando mucha atención al lado de la producción (tecnología, rendimientos crecientes, capital humano, etc.), pero no suficiente atención al efecto de la desigualdad sobre las preferencias de los agentes económicos. Esto ocurre a pesar de existir una antigua tradición, reforzada por experimentos recientes sobre economía del comportamiento y preferencias de individuos, que reconoce la importancia del consumo relativo en las preferencias de los individuos (efecto “*keeping up with the Joneses*”).

Si las preferencias de los agentes incorporan la externalidad del consumo esto genera dos canales por los que la desigualdad afecta el crecimiento. El primer canal es el probable aumento de conflictividad social, generado por una desigual distribución del ingreso (o un aumento de la desigualdad), afectando negativamente el crecimiento económico. El segundo canal es la incapacidad política para aprobar reformas estructurales que lleven a mayor crecimiento porque pueden generar un incremento en la desigualdad. Un primer objetivo de este trabajo es mostrar dentro de un sencillo modelo cómo funciona este segundo canal de la interacción entre el crecimiento y la distribución del ingreso, poniendo el énfasis en las preferencias y no en la tecnología.

Un segundo objetivo del trabajo es analizar cómo la combinación de políticas económicas puede afectar la relación entre crecimiento y desigualdad, mostrando que existen múltiples equilibrios con distintas combinaciones que se pueden dar en la relación entre crecimiento y desigualdad. Esto último refleja fehacientemente la disparidad en la evidencia en la relación entre crecimiento y desigualdad que hemos comentado anteriormente y que se recoge en Cerra et al. (2021). En particular, encontramos que una mayor carga tributaria puede afectar negativamente la eficiencia de la actividad económica, pero reduce la desigualdad de la sociedad y, por tanto, favorece la toma de decisiones de políticas económicas que promueven reformas estructurales y potencian el crecimiento. Así, ignorando el mecanismo tradicional de impuestos que financian bienes públicos (por ejemplo, infraestructura) o bienes privados con altas externalidades (por ejemplo, educación), se encuentra que los impuestos que financian redistribución de ingresos también pueden generar mayor crecimiento al hacer políticamente factible la aprobación de reformas estructurales al disminuir la desigualdad.

El documento está dividido como sigue. En la sección II se hace un breve análisis de la literatura sobre la relación entre crecimiento y equidad. En la parte III analizamos el nuevo enfoque que incorpora una externalidad en la preferencia de los consumidores. En la parte IV se determina el equilibrio con impuestos. En la sección V se encuentra que la relación entre impuestos y crecimiento no es siempre negativa y depende del rango impositivo en el que estemos, distinguiendo entre el crecimiento potencial y el crecimiento factible. En la sección VI, usando el modelo simplificado, encontramos la relación no monotónica ni continua entre crecimiento y desigualdad y se discuten algunos elementos de políticas públicas. Finalmente, en la sección VII se presentan las conclusiones.

## REVISIÓN DE LA LITERATURA

En los años 50s y 60s, la curva de Kuznets era la visión dominante en la literatura para entender la relación entre crecimiento y desigualdad. Kuznets (1955) planteaba una relación de una “U” invertida entre la desigualdad y el ingreso per cápita. Esto es, en un inicio, a medida que el ingreso promedio aumenta, la desigualdad se incrementa; pero, luego que el ingreso promedio sobrepasa cierto nivel la desigualdad, empieza a reducirse. Dicha visión tenía como soporte teórico el dualismo estructural (Lewis, 1954), explicando las dinámicas en medio del rápido proceso de industrialización en la posguerra.

En los 70s, la posición dominante era que políticas diseñadas para disminuir la desigualdad terminaban afectando la eficiencia de la economía. Okun (1975) iba más lejos y no solamente argumentaba que estas políticas desincentivaban el trabajo y la inversión, sino que la aplicación era tan compleja que los efectos sobre la mejora en la redistribución se diluían en el camino (*leaky buckets*).

Posteriormente, estas visiones dominantes son desplazadas por una gran cantidad de estudios teóricos y empíricos que analizan la relación entre ambas variables con mayor rigurosidad. Para hacer el análisis, presentaremos las distintas teorías según la línea argumentativa.

### Teorías del ahorro e inversión

Estas teorías destacan la importancia del canal del ahorro o la inversión, concluyendo que la desigualdad promueve un mayor crecimiento. Así, como el ahorro depende del nivel de ingreso, una redistribución de ingresos de ricos a pobres disminuye el ahorro y por lo tanto la inversión en una economía. El otro mecanismo opera directamente a través de la inversión. A medida que las tasas de ganancia se incrementan, el deseo de invertir es mayor por tanto el crecimiento se acelera. Si bien es cierto que, el nivel de empleo crece (la pobreza se reduce), la desigualdad se incrementaría en el corto plazo. En ambos casos, cualquier política de redistribución afectaría negativamente al crecimiento. Dynan et al., (2004) aporta evidencia sobre esta relación en la economía norteamericana.

### Teorías de economía política

Aquí tenemos dos aproximaciones. Por un lado, el canal impositivo, por el cual las decisiones sobre impuestos dependen de la distribución de la renta en una sociedad. En este caso, sociedades más desiguales optan por mayores impuestos que terminan afectando negativamente el crecimiento (ver, por ejemplo, Perotti, 1993 y Alesina y Rodrik, 1994). Pero el tema del uso de los impuestos es relevante porque si se usan en mayor gasto de capital humano, el crecimiento de largo plazo se potencia (Saint Paul y Verdier, 1993).

Dentro de esta corriente de economía política tenemos el canal del conflicto social. En una sociedad desigual existe mayor tendencia al conflicto social y político generando malas decisiones de política (altos impuestos), interrupción de las actividades productivas y alta incertidumbre (ver Alesina y Perotti, 1996). En la misma línea Rodrik (1999) encuentra que en economías muy desiguales los shocks externos generan malas respuestas de política, lo cual termina afectando negativamente al crecimiento de largo plazo.

### Teorías de progreso tecnológico

En momentos de cambios tecnológicos y adopción de nuevas tecnologías, la relativa escasez de mano de obra calificada genera que los diferenciales salariales entre trabajadores calificados y no calificados se incrementen, de esta forma el crecimiento económico genera mayor desigualdad (Aghion, 2002). Asimismo, se encuentra un fuerte aumento del premium salarial al graduado universitario dado el sesgo a habilidades que tiene el cambio tecnológico (Autor, 2014). En la misma línea, Michaels et al., (2014) encuentran que, a nivel de firmas con fuerte crecimiento en uso de tecnología, se da un aumento de la demanda de trabajadores con capacidades altas mientras que se reduce la demanda por trabajadores de capacidades medias o bajas. Lo interesante del argumento es que esta vez, motivado por el desarrollo tecnológico, la causalidad va de una aceleración del crecimiento hacia mayor desigualdad.

### Teorías de restricciones crediticias

En el otro extremo, cuando existen mercados crediticios imperfectos y el endeudamiento depende de la garantía, buenos proyectos serán dejados de lado por falta de estas. Una mejor distribución de activos podría potenciar mayor crecimiento económico (Galor y Zeira, 1993; Banerjee y Newman, 1993). Evidencia empírica soportando esta hipótesis se encuentra en Deininger y Squire (1998) y López y Servén (2015). Pero hay que tener cuidado con las conclusiones que se podrían sacar, pues una política de redistribución de la propiedad (nacionalizaciones, expropiaciones, etc.) que destruye los incentivos a invertir y esforzarse puede generar una contracción económica. De lo que se trata es de tener mercados más competitivos de tal forma que los agentes económicos con mayores habilidades y mejores proyectos logren mayor acceso al crédito y no dependan tanto del valor de la garantía de sus activos.

## NUEVO ENFOQUE A LA RELACIÓN CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD

Las teorías presentadas anteriormente abordan la relación entre crecimiento y desigualdad desde el lado de la esfera productiva y se asume que el consumidor obtiene utilidad solamente de su consumo individual. Este supuesto simplificador puede ser razonable en una serie de casos; pero cuando queremos modelizar el impacto de la distribución del ingreso en las decisiones de política económica, a través del mecanismo de votación, debemos partir por reconocer que las preferencias de los agentes económicos dependen no sólo de su propio consumo sino también de su consumo relativo al consumo promedio de la sociedad. Duesenberry (1948) fue el primero en plantear esta relación del consumo a factores relativos (tanto sociales como históricos) para explicar la contradicción entre la teoría keynesiana del consumo,

que predecía una caída de la propensión media a consumir; y la evidencia empírica, que mostraba una propensión media a consumir constante. Sin embargo, la profesión deja de lado esta especificación de la función consumo y se queda con la teoría del consumo de Friedman (1956) que aludía a la dependencia del consumo al ingreso permanente y no al ingreso corriente.

En la medida que intentamos entender la relación entre crecimiento y desigualdad del ingreso, debemos retomar la formulación inicial de Duesenberry, que además ha sido corroborada por experimentos realizados sobre preferencias de consumidores. Así, Sanfey (2003) cuando aplicó el juego del ultimátum a distintas comunidades, encontró que las respuestas se desvían radicalmente de la solución racional que se obtenía de un equilibrio de Nash. Esto es así porque las personas incorporaban una noción de "justicia", que implica que en las preferencias de los consumidores también es importante el consumo o ingreso relativo.

### Un modelo sencillo

Para entender cómo esta hipótesis sobre el consumo relativo afecta la interacción entre crecimiento económico y desigualdad, debemos modificar la función de utilidad de los consumidores para permitir esta externalidad.

Se asume un continuo de individuos en el intervalo  $[0,1]$ , existe un solo periodo de tiempo y todos los individuos reciben la misma dotación equivalente a  $\bar{Y}$ <sup>1</sup>. La función de utilidad de cada individuo  $i$  depende de su consumo y del consumo relativo (consumo individual respecto al consumo promedio de la sociedad). Esto es, las preferencias están representadas por la siguiente función de utilidad:

$$U_i = C_i^\alpha \left( \frac{C_i}{\bar{C}} \right)^{1-\alpha} \quad (1)$$

Donde  $C_i$  representa el consumo del individuo  $i$ ,  $\bar{C}$  representa el consumo promedio, mientras que  $\alpha$  y  $(1-\alpha)$  son los ponderadores del consumo absoluto y del consumo relativo, respectivamente con  $0 < \alpha < 1$ . Si,  $\alpha = 1$ , estamos ante el caso tradicional donde las preferencias sólo dependen del consumo absoluto del individuo y si  $\alpha = 0$  estamos ante un caso extremo donde sólo importa para el individuo su consumo relativo.

En esta economía no hay mercados y no hay intercambio, cada individuo consume su dotación y obtiene la misma utilidad, esto es:

$$U_i = \bar{U} = \bar{Y}^\alpha \quad (2)$$

En esta economía absolutamente igualitaria existe la posibilidad de realizar reformas estructurales o que se realice un gran proyecto de inversión. Sin embargo, estas medidas o acciones generarán una mejora en el ingreso de un segmento no mayoritario de la población. Esto es, si se adopta dicha reforma o se hace el proyecto, un porcentaje  $x$  de la población seguirá recibiendo  $\bar{Y}$ , mientras que la otra parte de la población, la fracción  $(1-x)$  podría recibir  $\bar{Y} + \Delta_0$

$$Y_i = \begin{cases} \bar{Y} & \text{si } i \in [0, x] \\ \bar{Y} + \Delta_0 & \text{si } i \in [x, 1] \end{cases} \quad (3)$$

La adopción de estas políticas dependerá de la votación de la población. Por tanto, las personas votan ( $V_i$ ) a favor de la reforma si luego de aplicarse, su nivel de bienestar no empeora:

$$V_i = \begin{cases} 0 & \text{si } U_i^R < \bar{U} \\ 1 & \text{si } U_i^R \geq \bar{U} \end{cases} \quad (4)$$

1 Por simplicidad y para resaltar la importancia de la externalidad en el consumo eliminamos la esfera de la producción y trabajamos con un solo periodo.

Donde la utilidad del individuo si se aplica la reforma sería:

$$U_i^R = \begin{cases} (\bar{Y})^\alpha \left( \frac{\bar{Y}}{\bar{Y} + (1-x)\Delta_0} \right)^{1-\alpha} & \text{si } i \in [0, x] \\ (\bar{Y} + \Delta_0)^\alpha \left( \frac{\bar{Y} + \Delta_0}{\bar{Y} + (1-x)\Delta_0} \right)^{1-\alpha} & \text{si } i \in [x, 1] \end{cases} \quad (5)$$

Dado que el consumo promedio sería igual al ingreso promedio, esto es:  $\bar{C} = \bar{Y} + (1-x)\Delta_0$ .

### Resultado 1: No adopción de la reforma

Si la mejora no favorece a la mayoría de la población, no será aprobada.

Es claro que se adopta la reforma si hay un voto mayoritario de la población, esto es, si

$$V^R \geq \frac{1}{2}$$

Donde:  $V^R = \int_0^1 V_i di$

Esta reforma aumenta el ingreso promedio y por tanto el consumo promedio de la población. Para el individuo  $i \in [0, x]$ , al aumentar el consumo promedio, pero no su consumo, su situación de bienestar empeora. Esto es  $U_i^R < U$ , por lo que su voto sería en contra de la reforma.

Por otro lado, para el individuo  $i \in [x, 1]$ , el consumo individual aumenta más que el consumo promedio, por lo que  $U_i^R > U$ , y por tanto votaría a favor de la reforma.

Esto implica que solo votarán a favor aquellos que mejoren su bienestar luego de la reforma. Esto es,

$$V^R = (1-x) \quad (6)$$

Con ello:

$$\text{si } x > 1/2 \Rightarrow V^R < 1/2$$

Por lo que la reforma no se adopta.

En esta economía, la presencia de externalidad en las preferencias hace que no se adopte la reforma aun cuando los ingresos de cualquier segmento de la población no empeoran. El aumento potencial de la producción agregada que se podría obtener en esta economía es  $g$ , donde:

$$g = \frac{\bar{Y} + \Delta_0(1-x) - \bar{Y}}{\bar{Y}} = \frac{\Delta_0(1-x)}{\bar{Y}} \quad (7)$$

¿Cómo se puede implementar un mecanismo que lleve a la sociedad a no desaprovechar las oportunidades de crecimiento que se le presenten? La tributación es la herramienta por excelencia para generar redistribución de ingreso en una sociedad y poder hacer políticamente viable las reformas que promueven el crecimiento.

### LOS IMPUESTOS COMO AMALGAMA SOCIAL

Los impuestos son una pieza central en la política económica de un país. Por un lado, sirven para financiar gastos que son considerados bienes públicos esenciales para la sociedad (por ejemplo, seguridad interna y externa) y, por otro lado, sirven para financiar actividades que tienen importantes externalidades con la actividad económica (por ejemplo, educación, infraestructura básica, etc.). Sin embargo, los impuestos generan distorsiones y pérdida de eficiencia en los mercados, afectando el nivel de actividad económica negativamente (Feldstein, 1995).

Usualmente en la literatura económica, el nivel impositivo es elegido luego de un proceso de votación. En la medida en que tengamos más desigualdad, el votante mediano tiende a elegir mayores niveles impositivos (Perotti, 1993). A su vez, estos impuestos afectan negativamente el crecimiento por las ineficiencias.

Sin embargo, la discusión que planteamos en este documento es diferente. Si queremos implementar reformas estructurales que generan beneficios para un segmento no mayoritario de la población, y por tanto mayor desigualdad, ¿cómo hacer para que la población vote a favor de la reforma? Es aquí donde los impuestos juegan un rol importante disminuyendo la desigualdad y haciendo posible que se vote a favor de una “combinación de políticas” que generan crecimiento, pero sirven para redistribuir los beneficios al resto de la población.

**a. Introduciendo impuestos y subsidios**

En el modelo sencillo presentado en el punto anterior, permitimos la existencia de un gobierno que impone impuestos y realiza gastos. Entonces, los votantes eligen no solamente impuestos sino todo el paquete de políticas, esto es, impuestos, gastos y la adopción de reformas.

En el esquema de dotaciones que hemos presentado y, por simplicidad, se gravaría únicamente a las ganancias adicionales ( $\Delta_0$ ). Además, asumimos que el impuesto genera una pérdida lineal de eficiencia en las ganancias adicionales. Esto es, para una tasa  $t$ , la ganancia adicional generada por la reforma sería  $\Delta$ , tal que:

$$\Delta = \Delta_0(1 - t) \tag{8}$$

Nótese que *si*  $t = 0 \rightarrow \Delta = \Delta_0$  y que *si*  $t = 1 \rightarrow \Delta = 0$

La recaudación fiscal total sería:

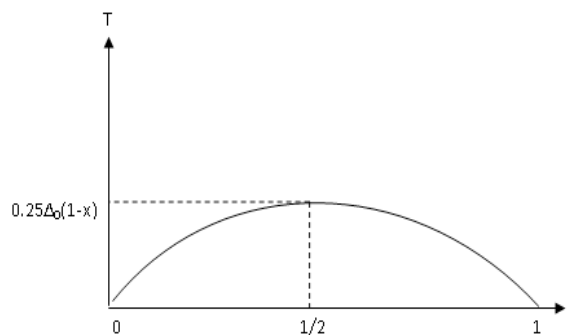
$$T = \int_x^1 t\Delta di = \int_x^1 t(1 - t)\Delta_0 di \tag{9}$$

Resolviendo:

$$T = (1 - x)t(1 - t)\Delta_0 \tag{10}$$

Es trivial mostrar que la máxima recaudación se tiene cuando  $t = 1/2$  (Figura 1).

**Figura 1.**  
**Recaudación Total**



La recaudación debe ser usada para financiar subsidios directos a la población, manteniendo el presupuesto equilibrado. Estos subsidios se transfieren a la población de bajos ingresos. Empecemos con una fracción  $[x - y]$  que recibe los subsidios, denotado por  $S$ . Para tener una solución no trivial, es claro que:  $y < x \wedge y \leq 1/2$

Asimismo, nótese que las siguientes restricciones deben ser satisfechas:

- **Restricción presupuestaria:** El monto total de subsidio  $S$  con el que se va a otorgar un subsidio individual a la población pobre debe ser igual al monto recaudado. Resolviendo para el subsidio individual tenemos:

$$S = \frac{t(1-t)\Delta_0(1-x)}{(x-y)} \quad (11)$$

- **Restricción de elección:** La utilidad del individuo en el segmento  $[y, x]$  luego de implementado el paquete de políticas ( $U_i^T$ ) debe ser no menor a la utilidad inicial (utilidad de reserva):  $U_i^T \geq \bar{U} \forall i \in [y, x]$
- **Restricción de participación:** El individuo en el segmento  $[x, 1]$  desea participar de la reforma, esto es,  $U_i^T \geq \bar{U} \forall i \in [x, 1]$ . Esto implica un límite superior a los impuestos.

En particular, si fijamos el subsidio individual mínimo, este estará determinado por la igualdad  $U_i^T = \bar{U}, \forall i \in [y, x]$

### b. Encontrando el equilibrio

Esta economía tiene dos tipos de equilibrios: un “equilibrio malo” donde no se adopta la reforma y el nivel de output agregado es  $\bar{y}$ , y un tipo de “equilibrio bueno” donde se adoptan las reformas, se imponen ciertos impuestos y se subsidia a una parte de la población. La elección del impuesto  $t$ , y por tanto del subsidio individual y del porcentaje de la población que recibe el subsidio, determinan el tipo de equilibrio que tendremos. El equilibrio estará dado por un conjunto de elementos  $\{\tilde{t}, \tilde{s}, \tilde{y}\}$  que satisfacen las siguientes condiciones:

- **Restricción presupuestaria:**  $\tilde{s} = \frac{\tilde{t}(1-\tilde{t})\Delta_0(1-x)}{(x-\tilde{y})}$
- **Restricción de elección:** Para,  $\{\tilde{t}, \tilde{s}, \tilde{y}\}, U_i^T \geq \bar{U} \forall i \in [y, x]$
- **Restricción de participación:** Para,  $\{\tilde{t}, \tilde{s}, \tilde{y}\}, U_i^T \geq \bar{U} \forall i \in [x, 1]$

Tal como demostraremos más adelante, existe un continuo de impuestos que satisfacen estas condiciones.

Para simplificar el tema, suponemos que hay un “gobierno” que somete a la población un paquete de políticas públicas y la población debe escoger entre este paquete y la situación inicial. Dependerá de las preferencias del “gobierno” el paquete que somete a votación. Asimismo, para evitar la variedad de posibles asignaciones del subsidio, asumimos que la forma de entregar el subsidio tiene dos etapas. En la primera parte se escoge  $y \in [0, 1/2]$ , asignándole lo mínimo para que la utilidad del individuo en el segmento  $[y, x]$  sea equivalente a la utilidad de reserva. Si se escoge  $y = 0$ , podemos pasar a la segunda etapa en la asignación del subsidio, incrementando el subsidio por encima del mínimo de manera equivalente para todos los individuos del segmento  $[0, x]$ . Se supone además que la fracción más productiva, es decir los individuos  $i \in [x, 1]$ , no reciben subsidio.

### Resultado 2: Equilibrio con impuesto mínimo

Para  $y \in [0, 1/2]$ , existe un nivel impuesto,  $t(y)$ , tal que genera subsidios suficientes para que la reforma se adopte por votación.

La determinación de este nivel de impuesto se obtiene de resolver:  $U_i^T = \bar{U}, \forall i \in [y, x]$ . De esta forma tendríamos que para el segmento  $[y, 1]$  se tiene que  $V_i = 1$ ; por lo que  $V^R = \int_0^1 V_i d\theta = 1 - y$ . Como  $y = 1/2$ , la reforma es adoptada, siendo  $y = 1/2$ , la variable que genera el menor impuesto,  $t^{\min}$ .

Tomando en cuenta el nivel de subsidio individual, el nivel de consumo para los individuos en el segmento  $[y, x]$  sería:

$$C_i = \bar{Y} + t(1-t)\Delta_0 \frac{(1-x)}{(x-y)} \quad (12)$$

Mientras que el consumo promedio en esta economía sería:

$$\bar{C} = \bar{Y} + (1-x)(1-t)\Delta_0 \quad (13)$$

Por lo que tenemos que resolver:

$$\left[ \bar{Y} + t(1-t)\Delta_0 \frac{(1-x)}{(x-y)} \right]^\alpha \left[ \frac{\bar{Y} + t(1-t)\Delta_0 \frac{(1-x)}{(x-y)}}{\bar{Y} + \Delta_0(1-t)(1-x)} \right]^{1-\alpha} = \bar{Y}^\alpha \quad (14)$$

Despejando y reemplazando  $g = \Delta_0(1-x)/\bar{Y}$ , tenemos que  $t(y)$ , resuelve la siguiente ecuación:

$$1 + \frac{t(1-t)g}{(x-y)} = (1 + g(1-t))^{1-\alpha} \quad (15)$$

Si hacemos  $H(t, x, y) = 1 + \frac{t(1-t)g}{(x-y)}$  y  $G(t, \alpha) = (1 + g(1-t))^{1-\alpha}$

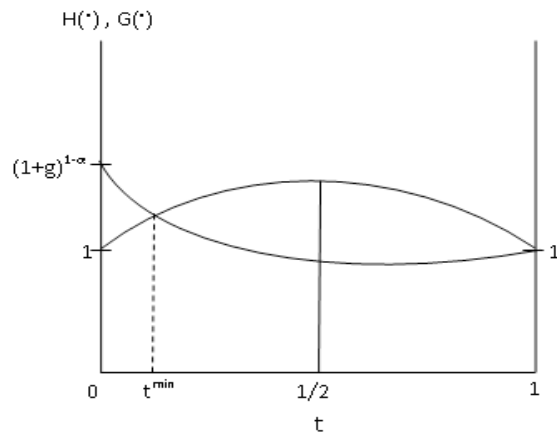
Podemos verificar que, para cualquier  $x > 1/2$  y  $\alpha < 1$ , tenemos que  $H(0, x, y) < G(0, \alpha)$ . Por otro lado, tenemos que  $H(1, x, y) = G(1, \alpha) = 1$ , dada la convexidad de las curvas,  $H(1 - \xi, x, y) > G(1 - \xi, \alpha)$ , para todo  $\xi$  cercano a cero.

Por continuidad de las funciones, debe existir un  $t(y)$  tal que  $H(t(y), x, y) = G(t(y), \alpha)$ .

(Figura 2)

Figura 2.

**Equilibrio con Impuestos Mínimos**



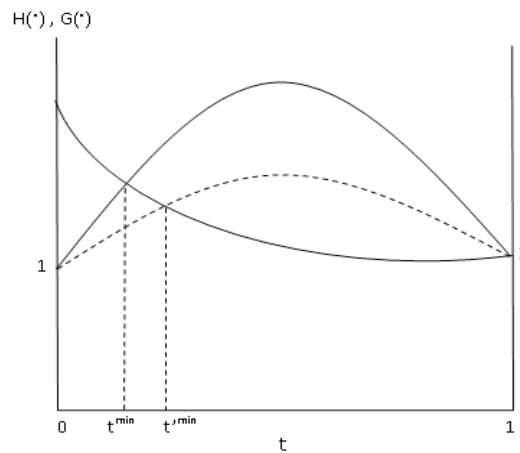
Se puede verificar que cuando  $y=1/2$ ,  $H(1/2, x, 1/2) > G(1/2, \alpha)$  incluso cuando  $\alpha = 0$ . Por lo que  $t(1/2) = t^{\min} < 1/2$  es el mínimo monto impositivo que hace posible la adopción de la reforma. Para menores niveles de  $y$ , en función de  $\alpha$ ,  $t(y)$  podría ser mayor a  $1/2$  (tramo no eficiente de la recaudación).

**Resultado 3. Un crecimiento menos inclusivo requiere una mayor carga tributaria para ser sostenible**

Es evidente que  $t(y)$  es decreciente en  $y$ , porque la función  $H(t(y), x, y)$  es decreciente en  $y$ . Asimismo, para cada nivel de  $y$ ,  $t(y)$  es función de  $\alpha$  y  $x$ . Esto es:  $t(y) = \Phi(\alpha, x)$ . Tomando derivadas uno puede encontrar que  $\frac{\partial t(y)}{\partial \alpha} > 0$ . Esto es, mientras menor sea la fracción de gente que se beneficia del crecimiento se requiere una mayor tasa impositiva para votar a favor de la reforma. En la medida en que el segmento  $[y, x]$  se incrementa, para el mismo nivel de subsidio se requiere un mayor gasto agregado. (Figura 3).

Figura 3.

Aumento de  $x$

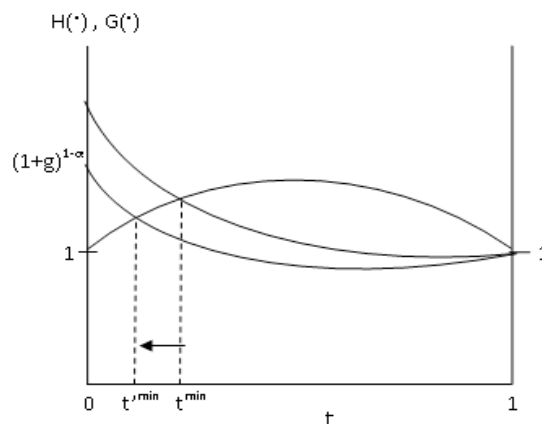


**Resultado 4. Una mayor externalidad requiere una mayor carga tributaria**

Nuevamente tomando derivadas a partir de la igualdad  $H(t(y), x, y) = G(t(y), \alpha)$  se tiene que  $\frac{\partial t(y)}{\partial \alpha} < 0$ . Esto es, mientras mayor sea la externalidad (menor  $\alpha$ ) mayor será la tasa impositiva. Es evidente que se requiere un mayor subsidio individual al segmento  $[y, x]$  para compensar la pérdida de utilidad generada por la desigualdad. (Figura 4).

Figura 4.

Aumento de  $\alpha$



Para tener  $y = 0$  se requiere un nivel de impuestos  $t'$ , tal que  $U_i^T = \bar{U} \forall i \in [0, x]$ . Luego, se puede tener un set de políticas con más énfasis en la redistribución y por tanto que aumente el impuesto para entregar una mayor transferencia a la población de menores ingresos.

¿Cuál es ese nivel máximo de impuestos que se puede cargar a la población más productiva?

### Resultado 5. Equilibrio con impuesto máximo

Existe un nivel impositivo  $t^{\max}$ , tal que  $U_i^T = \bar{U}$ ,  $\forall i \in [x, 1]$ . Es tal el caso que  $t^{\max} > x$ .

Por tanto, existe un continuo de impuestos en el intervalo  $[t^{\min}, t^{\max}]$  que llevan a un equilibrio con adopción de reformas estructurales.

Definamos  $t''$  como el nivel de impuestos para el que todos los individuos de la sociedad tienen la misma utilidad. Esto quiere decir que el ingreso y consumo es el mismo para todos los individuos. Esto sólo ocurre cuando  $t = x$ . Pero para este nivel de impuestos, el ingreso sería:  $\bar{Y} + (1-x)^2 \Delta_0 > \bar{Y}$ . Por lo que:  $U_i^T > \bar{U} \forall i \in [x, 1]$ . Por continuidad de las funciones de utilidad existe un nivel  $t^{\max} > x$ , para el que  $U_i^T = \bar{U} \forall i \in [x, 1]$ , por lo que el individuo estaría dispuesto a aceptar  $\Delta_0$  antes de impuestos.

Dado que en el intervalo  $[t^{\min}, t^{\max}]$  se cumplen las tres restricciones, podemos encontrar paquetes de políticas que llevan a la población a votar a favor de la reforma.

### IMPUESTOS, CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD

La conclusión del apartado anterior es que se requiere un nivel mínimo de impuestos que garanticen la suficiente cohesión social para emprender políticas que promuevan el crecimiento.

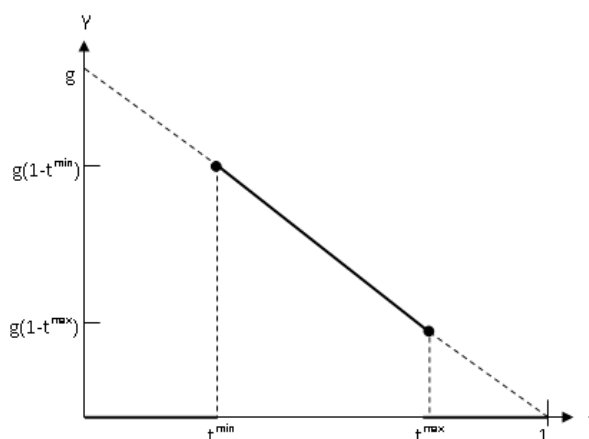
#### Crecimiento

Definamos como crecimiento a la variable  $\gamma$ . Si bien es cierto que este es un modelo de un solo periodo y hablar propiamente de crecimiento no es adecuado; nos interesa ver la combinación de políticas que llevan a un aumento de la producción. En ese caso, la relación entre producción e impuestos es no lineal y discontinua:

$$\gamma = \begin{cases} (1-t)g & \text{si } t \in [t^{\min}, t^{\max}] \\ 0 & \text{si } t \in [0, t^{\min}] \cup [t^{\max}, 1] \end{cases} \quad (16)$$

Figura 5.

Crecimiento Potencial y Crecimiento Factible



Es importante diferenciar el crecimiento potencial dado por  $g$ , del crecimiento socialmente factible dado por  $\gamma(t)$ . Solo en el rango de impuestos relevante  $[t^{\min}, t^{\max}]$  se presenta una relación negativa entre impuestos y crecimiento. Por otro lado, la no existencia de impuestos o niveles impositivos muy bajos hace imposible que se adopten reformas que promuevan el crecimiento económico por el incremento en la desigualdad y el deterioro social que eso conlleva.

**Desigualdad**

Definimos la desigualdad como los desvíos al cuadrado de los ingresos respecto a la media. Esto es la desigualdad viene dada por  $D$ , tal que:

$$D = \int_0^1 (Y_i - \hat{Y})^2 di \tag{17}$$

Donde  $\hat{Y}$  es el ingreso medio, tal que:  $\hat{Y} = \bar{Y} + (1 - x)(1 - t)\Delta_0$

Expandiendo tenemos:

$$D = \int_0^y (Y_i - \hat{Y})^2 di + \int_y^x (Y_i - \hat{Y})^2 di + \int_x^1 (Y_i - \hat{Y})^2 di \tag{18}$$

Adoptamos esta definición porque convencionalmente se analiza la desigualdad en función de los ingresos, pero también se puede analizar la desigualdad en función de las diferencias de las utilidades de los individuos.

Es claro que la desigualdad dependerá de la combinación de políticas. En ese sentido podemos obtener el nivel de desigualdad según los tramos impositivos.

Para  $t \in [0, t^{\min}]$ ,  $D = 0$ , porque al no adoptarse la reforma, no hay diferenciación de ingresos. Lo mismo ocurre cuando  $t \in [t^{\max}, 1]$ , al no cumplirse la restricción de participación.

Resolviendo la ecuación (18) encontramos que:

$$D = y[(1-x)(1-t)\Delta_0]^2 + (x-y)[(1-x)(1-t)\Delta_0(t/(x-y)-1)]^2 + (1-x)[(1-t)\Delta_0(x-t)]^2 \tag{19}$$

Cuando  $y = 0$ , esto es, para el tramo  $t \in [t', t^{\max}]$ , la ecuación (19) se puede simplificar a:

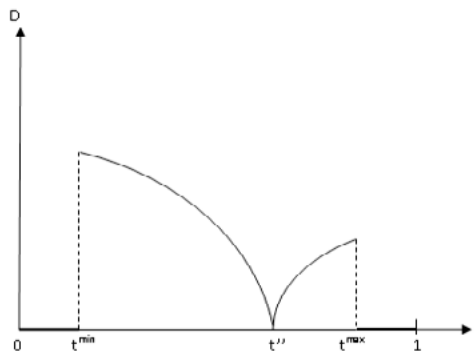
$$D = \frac{(1-x)}{x} [(1-t)\Delta_0(x-t)]^2 \tag{20}$$

Notar que conforme  $t$  se incrementa la desigualdad disminuye. En el segmento  $t \in [t^{\min}, t']$ , cuando  $y > 0$ , la desigualdad disminuye más lentamente que cuando estamos en el segmento  $t \in [t', t^{\max}]$ . Esto es por la construcción del programa de subsidios. Cuando solo se entrega a la población lo mínimo para alcanzar la utilidad de reserva, al aumentar los impuestos y disminuir el ingreso promedio, el subsidio per cápita debe caer también, aunque menos que proporcionalmente. Por otro lado, cuando estamos en el tramo no eficiente de la recaudación ( $t > 1/2$ ), el subsidio per cápita también caería producto de la caída de la recaudación. Si estamos en el tramo eficiente de la recaudación y llegamos a  $y = 0$ , un aumento de impuestos lleva necesariamente a un aumento del subsidio per cápita y la desigualdad cae más aceleradamente en estas circunstancias.

Por otro lado, cuando  $t = t'' = x$ , la desigualdad desaparece,  $D = 0$ , en la medida que el promedio, dado por  $\hat{Y} = \bar{Y} + (1-x)^2 \Delta_0$ , es el mismo para todos los individuos. Resulta interesante notar que para  $t \in [t'', t^{\max}]$  la desigualdad se incrementa nuevamente conforme se aumenta los impuestos. (Figura 6).

**Figura 6.**

**Desigualdad e Impuestos**



### Ingresos

Los flujos de ingresos tienen tendencias divergentes hasta cierto nivel impositivo.

Para  $i \in [y, x]$  tenemos que:

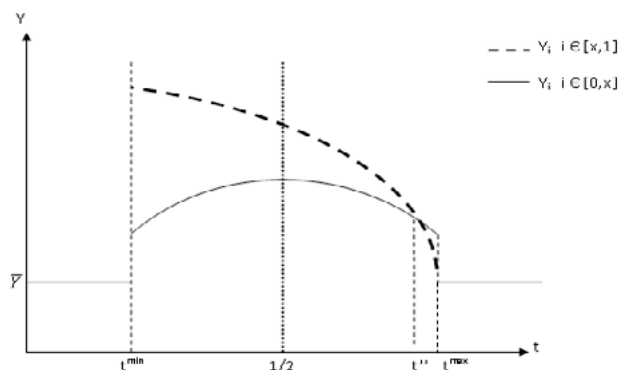
$$Y_i = \begin{cases} \bar{Y} & \dot{s} \quad t \in [0, t^{\min}] \\ \bar{Y} + \frac{(1-x)}{(x-y)} t(1-t)\Delta_0 & \dot{s} \quad t \in [t^{\min}, t'] \\ \bar{Y} + \frac{(1-x)}{x} t(1-t)\Delta_0 & \dot{s} \quad t \in [t', t^{\max}] \\ \bar{Y} & \dot{s} \quad t \in [t^{\max}, 1] \end{cases} \quad (21)$$

Es interesante notar que el subsidio empieza a caer cuando el impuesto aumenta por encima de  $t = 1/2$ , por la caída de la recaudación. Mientras que para  $i \in [y, x]$  tenemos:

$$Y_i = \begin{cases} \bar{Y} & \dot{s} \quad t \in [0, t^{\min}] \\ \bar{Y} + (1-t)^2 \Delta_0 & \dot{s} \quad t \in [t^{\min}, t^{\max}] \\ \bar{Y} & \dot{s} \quad t \in [t^{\max}, 1] \end{cases} \quad (22)$$

En este caso, es claro que el ingreso siempre es decreciente respecto a los impuestos. (Figura 7).

**Figura 7.**  
**Flujos de Ingresos**



### CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS FISCALES

La literatura económica encuentra una gama muy variada de canales de interacción entre la desigualdad y el crecimiento. Más relevante que establecer una única vinculación, es identificar las condiciones para que se implementen políticas fiscales que promuevan el crecimiento y reduzcan la desigualdad.

En los apartados anteriores se establecieron los siguientes resultados:

- La relación entre los impuestos y el crecimiento es no lineal y discontinua. De hecho, se requiere un impuesto mínimo para poder implementar reformas que promuevan el crecimiento. El máximo crecimiento potencial no es alcanzable por la falta de cohesión social que impide que se aprueben políticas pro-crecimiento.
- Según este resultado, mayores impuestos que financien mayores subsidios directos tienen un impacto positivo sobre crecimiento, a pesar de que los impuestos afecten negativamente la inversión y la eficiencia. Este tipo de resultado no es explicable en los modelos tradicionales donde el foco está en la función de producción, pero si es explicable en este modelo donde se endogeniza la decisión de adoptar o no reformas en función del impacto en el bienestar de cada votante, que depende parcialmente de la desigualdad. Este resultado teórico está en línea con la evidencia empírica reciente encontrada por Berg et al., (2018).

- La desigualdad también tiene una relación no lineal con los impuestos. Mayores impuestos, como parte de un set de políticas públicas que buscan crecimiento, generan mayor desigualdad. Pero luego de ciertos niveles críticos, mayores impuestos tienden a reducir la desigualdad, aunque a costa de menor crecimiento.

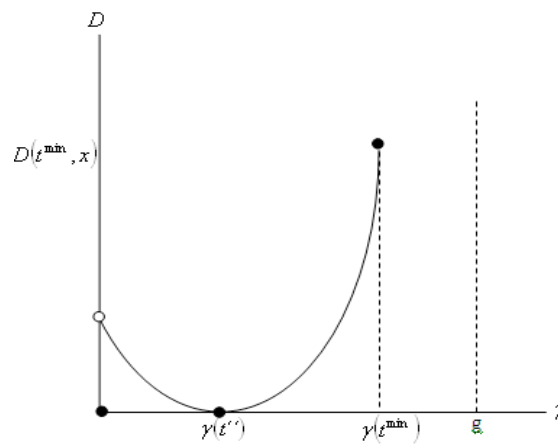
Si normalizamos el ingreso inicial igual a 1, podemos graficar la relación entre crecimiento y desigualdad en un mismo gráfico. Por simplicidad tomemos la ecuación (20) y reemplazamos la definición de crecimiento políticamente factible dada por la ecuación (16), tenemos:

$$D(t, x) = \frac{1}{(1-x)x} [x-t]^2 [\gamma(t, x)]^2 \quad (23)$$

(Figura 8).

Figura 8.

Relación entre crecimiento y Desigualdad



## Discusión de políticas públicas

### Política tributaria

Si especificamos una función de utilidad para el gobierno en la que prefiere más crecimiento y menor desigualdad y tomamos la ecuación (23) como restricción podríamos encontrar una tasa impositiva óptima. Pero más allá de este ejercicio, es interesante notar la discontinuidad e inestabilidad de cómo cambios en la política tributaria afecta simultáneamente al crecimiento y a la desigualdad. Pasar de un nivel muy bajo de impuestos a un nivel suficientemente alto nos permitiría acelerar el crecimiento al posibilitar la implementación de reformas estructurales. Por otro lado, el *trade-off* entre crecimiento y desigualdad sólo ocurre en un tramo de los impuestos (Figura 8).

### Fallas de Estado

En la discusión anterior hemos asumido que el Estado tiene capacidad plena para evitar evasión tributaria y gastar eficientemente los recursos recaudados. Sin embargo, si tenemos deficiencias del Estado que afectan su funcionamiento, esto se traducirá en mayores tasas impositivas, afectando negativamente al crecimiento o, simplemente en la imposibilidad de implementar reformas estructurales porque las condiciones de equilibrio no se satisfacen. Cuando existe una baja capacidad recaudatoria y existe evasión o fuerte elusión tributaria, no solamente las tasas impositivas formales tienden a ser más altas y por tanto afectan al crecimiento de la parte formal de la economía, sino que es más difícil disminuir la desigualdad porque el segmento informal o ilegal mantiene altos niveles de ingreso y de gasto.

Por el lado del gasto, pueden existir problemas en entregar beneficios a la población, lo cual implicaría requerir más impuestos que los necesarios o que simplemente no es posible disminuir la desigualdad porque lo recaudado

no se utiliza para mejorar la calidad de vida. Esto último puede ocurrir por múltiples razones: (i) baja capacidad de gastar en infraestructura, (ii) fuertes filtraciones en los programas sociales, y (iii) corrupción generalizada. En estos casos, se afecta negativamente el crecimiento y se amplifica la desigualdad. Si la situación institucional es tan débil por las fallas de Estado, podríamos terminar en una economía estancada.

## CONCLUSIONES

Ante la presencia de externalidades en el consumo, la presión tributaria debería ser ligeramente mayor en una sociedad. Además de corregir externalidades en el lado productivo y proveer de bienes públicos, la carga tributaria también cumple un rol de redistribución de ingresos que reduzca la excesiva desigualdad en la sociedad y sienta las bases de un contrato social que le permita crecer a la economía.

Las tendencias económicas, como por ejemplo los aumentos en los precios de materias primas, que generan una bonanza en un bolsón de la economía, que no se traduce en una mejora sustancial para una mayoría de la población lleva a situación de conflictividad social que terminan afectando a la actividad productiva en el largo plazo a través de regímenes políticos confiscatorios o cuasi-confiscatorios (caso de Venezuela) o a través de presiones sociales como huelgas, marchas y protestas, que impiden la actividad productiva (caso de minería en Perú).

Los gobiernos que no reaccionan a través de una combinación de políticas que implique una mayor fiscalidad e implementación de programas de gasto público que efectivamente mejoren el bienestar de la población, no generan las condiciones para tener un crecimiento sostenido en el largo plazo.

Las filtraciones en los programas sociales, la poca capacidad de gasto, la informalidad y la corrupción hacen que las oportunidades de crecimiento lleven a situación de desigualdad que no pueden ser remediadas o atenuadas por fallas de Estado. En estos escenarios el equilibrio político-económico implica que se adopta una mayor fiscalidad a la necesaria o por que se genera una situación de conflictividad social que impiden aprovechar todas las oportunidades para crecer que se tengan en el país.

## REFERENCIAS

- Aghion, P. (2002). Schumpeterian Growth Theory and The Dynamics of Income Inequality. *Econometrica*, 70(3), 855-882. (<http://dx.doi.org/10.1111/1468-0262.00312>)
- Alesina A. and Rodrik, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465-490. (<https://doi.org/10.2307/2118470>)
- Alesina A. and Perotti, R. (1996b). Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review*, 40(6), pp. 1203-1228. ([https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00030-5](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00030-5))
- Autor, D. (2014). Skills, education, and the rise of earnings inequality among the “other 99 percent”. *Science*, 344(6186), 843-851. (<https://www.science.org/doi/10.1126/science.1251868>)
- Banerjee, A. and Duflo, E. (2003). Inequality and Growth: What Can the Data Say. *Journal of Economic Growth*, 8, 267-299. (<https://doi.org/10.1023/A:1026205114860>)
- Banerjee, A. and Newman, A. (1993). Occupational Choice and the Process of Development. *Journal of Political Economy*, 101(2). (<https://doi.org/10.1086/261876>)
- Berg, A., Ostry, J., Tsangarides, C.G. and Yakhshilikov, Y. (2018). Redistribution, Inequality, and Growth: New Evidence. *Journal of Economic Growth* 23, 259-305.
- Bleaney, M. and Nishiyama, A. (2004). Economic Growth, Income Distribution and Poverty: Time-series and Cross-country Evidence from the CFA-zone Countries of sub-Saharan Africa. United Nations University – World Institute for Development Economic Research, Research Paper 3(1), 22. (<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2004-003.pdf>)

- Cerra, V., Lama, R. and Loayza, N. (2021). Links Between Growth, Inequality, and Poverty: A Survey. IMF Working Paper. WP/21/68. (<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/12/Links-Between-Growth-Inequality-and-Poverty-A-Survey-50161>)
- Chang, J., and Ram, R. (2000). Level of Development, Rate of Economic Growth, and Income Inequality. *Economic Development and Cultural Change*, 48(4), 787-799. (<https://doi.org/10.1086/452477>)
- Deininger, K. and Squire, L. (1998). New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth. *Journal of Development Economics*, 57(2), 259-287. ([https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(98\)00099-6](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(98)00099-6))
- Duesenberry J. (1948). Income - Consumption Relations and Their Implications. In Lloyd Metzler et al., *Income, Employment and Public Policy*, New York: W.W.Norton & Company, Inc.
- Duesenberry, J. (1949). *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Dynan, K., Skinner, J. and Zeldes, S. (2004). Do the rich save more? *Journal of political economy*, 112(2), 397-444. (<https://doi.org/10.1086/381475>)
- Feldstein, M. (1995). Tax Avoidance and The Deadweight Loss of The Income Tax. *The Review of Economics and Statistics*, 81(4), 674-680. (<http://www.jstor.org/stable/2646716>)
- Friedman, M. (1956). *A Theory of The Consumption Function*. Princeton NJ. Princeton University Press. (<https://www.nber.org/books-and-chapters/theory-consumption-function>)
- Forbes, K. (2000). A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth. *The American Economic Review*, 90(4), 869 - 887. (<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.90.4.869> / DOI: 10.1257/aer.90.4.869)
- Galor, O. and Zeira, J. (1993). Income Distribution and Macroeconomics. *The Review of Economic Studies*, 60(1), 35 -52. (<https://doi.org/10.2307/2297811>)
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191. (<https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>)
- Lopez, H. and Servén, L. (2006). A Normal Relationship? Poverty, Growth, and Inequality. Policy Research Working Paper, No. 3814. World Bank, Washington, DC. (<http://hdl.handle.net/10986/8791>)
- Michaels, G., Natraj, A., and Van Reenen, R. (2014). Has ICT Polarized Skill Demand? Evidence from Eleven Countries over 25 Years. *Review of Economics and Statistics*, 96(1), 60-77. (<http://www.jstor.org/stable/43554913>)
- Okun, Arthur (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. ([https://books.google.com.pe/books?id=UFHVBgAAQBAJ&lpg=PP1&ots=KXL\\_neHvIo&dq=Equality%20and%20Efficiency%3A%20The%20Big%20Tradeoff&lr&hl=es&pg=PR4#v=onepage&q=Equality%20and%20Efficiency:%20The%20Big%20Tradeoff&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=UFHVBgAAQBAJ&lpg=PP1&ots=KXL_neHvIo&dq=Equality%20and%20Efficiency%3A%20The%20Big%20Tradeoff&lr&hl=es&pg=PR4#v=onepage&q=Equality%20and%20Efficiency:%20The%20Big%20Tradeoff&f=false))
- Perotti, R. (1993). Political Equilibrium, Income Distribution and Growth. *Review of Economics Studies*, 60(4), 755 - 776. (<https://doi.org/10.2307/2298098>)

- Rodrik, D. (1999). Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses. *Journal of Economic Growth*, 4(4), 385-412. (<http://www.jstor.org/stable/40216016>)
- Saint-Paul, G. and T. Verdier (1993). Education, Democracy and Growth. *Journal of Development Economics* 42(2), 399-407. ([https://doi.org/10.1016/0304-3878\(93\)90027-K](https://doi.org/10.1016/0304-3878(93)90027-K))
- Sanfey, A. Rilling, J., Aronson, J., Nystrom, L. and Cohen, J. (2003). The Neural Basis of Economic Decision-Making in the Ultimatum Game. *Science* 13, 300(5626), 1755 - 1758. (<https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.1082976>)

# LAS INDUSTRIAS CULTURALES COMO INSTRUMENTOS DE INTERCULTURALIDAD, COHESIÓN IDENTITARIA Y DESARROLLO: LA GASTRONOMÍA Y EL TURISMO EN EL PERÚ<sup>1</sup>

## CULTURAL INDUSTRIES AS INSTRUMENTS OF INTERCULTURALITY, IDENTITY COHESION AND DEVELOPMENT: GASTRONOMY AND TOURISM IN PERU

JOSELYN DELIA TELLO SIERRA<sup>2</sup>  
JOSELYNTELLO6@GMAIL.COM  
ORCID: 0000-0002-9263-1453

RAFAEL ADEMAHR VALLEJO BULNES<sup>3</sup>  
R.VALLEJOB@PUCP.EDU.PE  
ORCID: 0000-0002-2695-7279

DELIA MUÑOZ MUÑOZ<sup>4</sup>  
DMUNOZM@USMP.PE  
ORCID: 000 0-0002-4716-3216

### RESUMEN

El presente artículo busca demostrar que las industrias culturales, - el turismo y la gastronomía- pueden servir como instrumentos para el fortalecimiento y la promoción de la interculturalidad, la cohesión social y el desarrollo. Tiene principalmente una aplicación en sectores urbano-populares (según ha sido confirmado en las entrevistas y encuestas realizadas) para incidir en la prevención y/o mitigación de conflictos de índole cultural y por reproducción social. En el Perú se tiende a enfocar y entender casi exclusivamente los conflictos como aquellos de naturaleza socioambiental y ligados a actividades extractivistas. Una visión más amplia permite entender que la conflictividad va más allá del marco socioambiental referido. Precisamente, en la tipología de conflictos descrita, las causas que originan estriban en la exclusión, la desigualdad, la pobreza, y la ausencia de oportunidades (conflictos por reproducción social) y la discriminación, el racismo, la inequidad, la desigualdad y la exclusión, motivadas por razones étnicas, lingüísticas y culturales (conflictos culturales). Por tanto, la gastronomía y el turismo, al ser las industrias culturales, como se ha demostrado, instrumentos de cohesión social, interculturalidad y desarrollo, inciden en crear las condiciones para combatir las causas estructurales de la conflictividad presente en estos casos, en los ámbitos económico, social, cultural y socio simbólico.

**Palabras clave:** gastronomía, turismo, cohesión social, desarrollo, industrias culturales, conflictos por reproducción social, conflictos culturales.

### ABSTRACT

This article seeks to demonstrate that cultural industries - tourism and gastronomy - can serve as instruments for strengthening and promoting interculturalism, social cohesion and development. It has an application mainly in urban-popular sectors (as confirmed in the interviews and surveys carried out) to influence the prevention and/or mitigation of conflicts of a cultural nature and due to social reproduction. In Peru, conflicts tend to be focused on and understood almost exclusively as those of a socio-environmental nature and linked to extractive activities.

2 Maestro en Ciencias Empresariales, Universidad San Ignacio de Loyola - USIL, Maestro en Solución de Conflictos, Universidad de San Martín de Porres, Perú.

3 Maestro en Relaciones Internacionales, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, Maestro en Estudios Avanzados de Literatura Hispanoamericana y Española, Universidad de Barcelona, Maestro en Solución de Conflictos, Universidad de San Martín de Porres, Perú.

4 Magíster, American University, Estados Unidos. Instituto de Gobierno y Gestión Pública.

1 El presente artículo es producto del trabajo de investigación que los autores realizaron en el marco de la maestría en Solución de Conflictos de la USMP y se publica conforme a las pautas regulatorias del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública.

A broader vision allows us to understand that the conflict goes beyond the referred socio-environmental framework. Precisely, in the typology of conflicts described the causes that originate are based on exclusion, inequality, poverty, and the absence of opportunities (conflicts due to social reproduction) and discrimination, racism, inequity, inequality and exclusion, motivated by ethnic, linguistic and cultural reasons (cultural conflicts). Therefore, gastronomy and tourism, being cultural industries, as has been shown, instruments of social cohesion, interculturality and development, have an impact on creating the conditions to combat the structural causes of the conflict present in these cases, in the areas economic, social, cultural and socio-symbolic.

**Keywords:** gastronomy, tourism, social cohesion, development, cultural industries, conflicts due to social reproduction, cultural conflicts.

## INTRODUCCIÓN

El Perú, un país cultural y étnicamente, con gran diversidad a nivel regional y global; heredero de un rico pasado que incorpora tradiciones autóctonas. La confluencia de estas diferentes vertientes ha dado lugar a un sincretismo cultural y étnico que es uno de los principales rasgos del Perú contemporáneo. Las particularidades geográficas y naturales del Perú son un factor que ha contribuido a moldear su diversidad étnica y cultural. Sin embargo, la manera en que se ha asumido la diversidad cultural, lejos de haber constituido una fortaleza y un elemento que potencie el desarrollo del país, ha sido un factor que ha dificultado la integración, el diálogo intercultural y la cohesión social. La convivencia no siempre ha sido armoniosa y se ha vivido la diferencia con dificultad, la mezcla con duda, las relaciones y fronteras con las otras personas, con sospecha (Ministerio de Cultura, 2014).

La desigualdad presente, así como en América Latina se debe principalmente a la existencia de vastas culturas, diferentes etnias y lenguajes que, si bien vuelven al país rico a nivel etnográfico, repercuten negativamente en el proceder del avance económico, ya que hacen que las peculiaridades de las personas con diferentes etnias se tornen frágiles al querer obtener una labor honrada y honorable y caigan en mayores brechas de pobreza (INEI, 2017). La diversidad cultural no es percibida como un elemento fundamental del desarrollo humano, la cual establece una fuente de innovación, de creatividad y de identidad, para las personas y que representa un factor de suma importancia en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, esquema dentro del cual las industrias culturales se presentan como una alternativa para la promoción y fortalecimiento de la interculturalidad, la cohesión social y el desarrollo.

La manera como se ha asumido y gestionado la diversidad en el Perú ha supuesto un obstáculo para lograr la construcción de un proyecto nacional que promueva, articule y concrete la unidad en la diversidad (Bernales & Ruiz, 2006).

Es así, que el presente trabajo de investigación busca demostrar que, pese a que en el Perú la discriminación y la exclusión de los grupos étnicos y las diversas minorías forman parte de un proceso histórico, las industrias culturales, en particular, el turismo y la gastronomía, pueden servir como instrumentos para la promoción y fortalecimiento de la interculturalidad, la cohesión social y el desarrollo.

Para ello, se estudiará el concepto de “industrias culturales”, se identificará la importancia de la gastronomía y el turismo en el país, así como los tipos de conflictos puede aplicarse los planteamientos de la investigación y finalmente se demostrará cómo la gastronomía y el turismo pueden fortalecer la interculturalidad, la cohesión social y el desarrollo (Corredor, 2019).

## MARCO TEÓRICO

La “Primera Encuesta Nacional sobre Percepciones y Actitudes acerca de la Diversidad Cultural y la Discriminación Racial”, elaborada por el Ministerio de Cultura del Perú (Centro de Recursos Interculturales, 2018), ofrece una evaluación del estado de la discriminación en el país que contempla una muestra de 3,781 hombres y mujeres, entre los 18 y 70 años, provenientes de las 25 regiones del país (con una muestra adicional de 455 personas que pertenecen a los grupos quechuas, aimaras, nativos de la Amazonía y afroperuanos). Uno de los aportes fundamentales que podemos obtener de dicho estudio, fue identificar y resaltar que más del 50% de los peruanos se han sentido discriminados o muy discriminados (Centro de Recursos Interculturales, 2018).

Rosa Dorival (2018), señala que la discriminación en el Perú se viene incorporando de manera creciente como un tema de dominio y debate público, y que en los últimos años se ha evidenciado la presencia de la discriminación, así como también sus consecuencias políticas, sociales, económicas, y, en especial, que ella es el origen de la violencia en nuestro país. Por su parte, Liuba Kogan (2010) refiere que la discriminación opera cuando las posibilidades

de ejercitar un derecho, por parte de un individuo o un grupo determinado, se ven dificultadas en un contexto específico, principalmente en función de los siguientes criterios: sexo, religión, edad, raza, orientación sexual, entre otras. En ese contexto, las industrias culturales son elementos que poseen una gran potencialidad para hacer frente a la conflictividad existente en sociedades como la peruana, signadas por la inequidad, la exclusión y la desigualdad.

Daniel Mato (2007) en su ensayo “Todas las industrias son culturales: crítica de la idea de “industrias culturales” y nuevas posibilidades de investigación” señala que por industrias culturales no solo se entiende aquellas vinculadas al entretenimiento o la cultura sino también todas aquellas que son “socio simbólicamente significativas”, es decir, aquellas que producen valores específicos y una interpretación del mundo.

El autor incorpora dentro de la condición de industrias culturales a los medios de comunicación masiva, así como otras industrias o actividades humanas capaces de ser consideradas culturales, como el juguete, el automóvil, el vestido, la salud, la farmacéutica, los cosméticos, la gastronomía y el turismo. Precisamente, la gastronomía y el turismo en tanto son industrias culturales, han sido identificadas como instrumentos que contribuyen a forjar una identidad compartida dentro de la pluralidad cultural que compone la sociedad y que refuerzan un sentido de pertenencia y cohesión.

Al respecto, Francesc Fusté-Forné, señala que la gastronomía es un signo territorial que traduce un sentimiento de identificación muy fuerte que vincula a los individuos y a los grupos de los que forman parte a un determinado espacio. La gastronomía típica afiliada a cada entorno forma parte del patrimonio de las sociedades, un rasgo de su identidad que se evidencia a través de los productos, el cultivo y los platos típicos, o las formas de servir y consumir (2016).

Igualmente, el turismo y la gastronomía son campos que poseen un carácter intercultural donde se manifiesta un diálogo permanente entre las culturas. Así, ambos se presentan como instrumentos válidos con los cuales se puede lograr articular una sociedad más cohesionada produciendo sentido tanto a nivel individual como colectivo y funcionando como instrumento de representación y de afirmación de identidades. A través de estas industrias culturales se crean valores que permiten una identificación social positiva, como generadora de valor social, e incluso como una actividad económica creativa que es motor del desarrollo humano sostenible (Rey, 2009).

Por su parte, Angélica Corredor en su ensayo “La gastronomía peruana como impulsora estratégica del turismo”, menciona y analiza el importante rol que juega la gastronomía para promover el turismo en el Perú, ya que ha sido reconocido en diversas oportunidades como el mejor destino gastronómico del planeta (2019). Además, conforme la autora demuestra basándose en un estudio efectuado por Promperú en el 2018, las principales motivaciones para visitar al Perú son su gastronomía (59%), Machu Picchu (60%) y los diversos paisajes naturales (60%).

A su vez, Matta (2014) sostiene que la cultura gastronómica de una nación es un producto cultural la cual refleja identidad, historia y enriquecimiento. No obstante, el Perú se muestra como un país económicamente viable y seguro para inversiones internas y externas. El “nacionalismo culinario”, término acuñado por el autor, presenta al Perú como un país orgullosamente mestizo, emprendedor y competitivo a nivel global, lo que permite evidenciar que la gastronomía y el turismo son elementos que logran utilizar de forma positiva las diferencias que, en otros contextos, entrañan factores determinantes de violencia, distensión y conflictividad social.

Una de las principales categorizaciones de los conflictos en nuestra región es la de los conflictos por reproducción social, la cual es entendida como la capacidad que posee una sociedad para reproducirse y mudar en el tiempo, y se asocia tanto con umbrales básicos de reproducción (la salud, alimentación, educación, empleo, etc.) como con umbrales ampliados vinculados a la calidad de la vida en general, a los conceptos de bienestar y de vida digna en cuanto condición para la libertad real (Sen, 1999).

Los conflictos por la reproducción social se encuentran asociados con el grado de integración y capacidad de cambio que tiene una sociedad y su economía. La desigualdad y pobreza han sido históricamente las dos caras principales de la reproducción. No se trata de una variable homogénea sino de múltiples sentidos y valores: desigualdad de oportunidades, de acceso a posibilidades de ser o hacer, de educación, salud u otros indicadores de logros sociales, desigualdad de participación e influencia política y en el ingreso (PNUD, 2013). La pobreza y la desigualdad en América Latina no son homogéneas, sino diferenciadas social y culturalmente. En síntesis, los conflictos de reproducción social implican de manera recurrente demandas para ver satisfechas las aspiraciones elementales de bienestar social, dignidad y mejora de oportunidades.

El Observatorio Regional de Conflictividad, mecanismo de monitoreo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye en su clasificación a los conflictos culturales, en este campo las percepciones de la población están marcadas por sus identidades de clase, etnia, género y ecológicas, fundadas en valores e ideologías; estos son los ejes identitarios en los cuales se distribuyen y desarrollan los conflictos culturales (2013: 228).

Dentro de este ámbito se incluyen los conflictos étnicos, definidos conceptualmente como una “dialéctica de la negación del otro”, en los que las élites o los grupos de poder buscan establecer una diferencia desvalorizante, lo que repercute en problemas de exclusión crónicos en la región, discriminación y racismo.

De modo general, los conflictos culturales tienen en su génesis los siguientes motivos: (1) Seguridad ciudadana; (2) Razones ideológico-políticas; (3) Recursos naturales y medio ambiente; (4) Derechos humanos; (5) Valores/creencias/identidad. Si bien su número es menor a los otros dos tipos de conflictos señalados (por reproducción social e institucionales) y no todos se traducen en conflictos activos (de hecho, la mayoría se caracteriza por una persistente latencia), poseen una repercusión sistémica muy alta, debido en gran medida al rol que la cultura posee actualmente en el nuevo contexto globalizado latinoamericano.

De este modo la situación de conflictividad generada por factores como la discriminación, la exclusión sistemática o el racismo ofrecen un caldo de cultivo para la generación de conflictos de índole sociocultural. Asimismo, las condiciones de inequidad que dichos sistemas reproducen se traducen en aspiraciones no satisfechas y condiciones de inequidad objetivas que generan igualmente situaciones de conflicto latentes, mayormente en zonas urbanas, que pueden derivar en grandes confrontaciones sociales y políticas. De manera general las demandas culturales propician el reconocimiento o fortalecimiento de las identidades de los actores y ciertos niveles de calidad de vida, al igual que los derechos de tercera generación y la ciudadanía cultural (2013: 254).

La radicalización de este tipo de conflictos puede llevar, en sus últimas consecuencias, a una suerte de tribalismo identitario y a un proceso de atomización que repercute de manera negativa en la cohesión social, la democracia y la institucionalidad.

Por lo tanto, la hipótesis de trabajo de la presente investigación resulta aplicable -a juicio de los autores- a situaciones en las cuales se presenten los dos tipos de conflictos analizados, es decir, conflictos por reproducción social y conflictos culturales, en contextos urbanos, como ha sido delimitado en el alcance de la presente investigación.

De acuerdo con la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM la conflictividad social se deriva, en contextos como el analizado, de la interacción de los sectores urbano-populares y aquellos representados por la “cultura criolla” (fundamentalmente las clases medias y altas de Lima y de las ciudades más importantes). La PCM identifica que la desconfianza es una de las actitudes más notorias y recurrentes a la hora de producirse dicha interacción. El recelo y la falta de entendimiento son componentes compartidos y asimilados muchas veces de manera inconsciente, que configuran las percepciones y comportamientos de los actores sociales:

Las conductas transgresoras criollas desconocen las normas y el orden formal, pero también los derechos del prójimo (...) siendo esto una fuerte barrera para la creación de una comunidad integrada de ciudadanos. Esta noción se asocia a otra muy generalizada: la idea de que los ricos y acomodados (las empresas, los propietarios y los ejecutivos) se quieren aprovechar del trabajo de los demás. Este patrón no es desde luego universal, pero su existencia crea dificultades para afirmar un orden social y moral legítimo en el mundo urbano. De otro lado, en este mundo criollo popular hay una visión más igualitaria y democrática de las relaciones sociales respecto a la existente en el mundo andino rural, aunque la idea de jerarquías no parece haber desaparecido por completo, y el racismo y las brechas étnicas siguen siendo fuertes (2013: 14).

Como se sostiene más adelante en el citado informe,

Las clases medias y altas del país se sienten superiores, no sólo en el plano económico, sino también en todos los otros, incluyendo el étnico-racial. Justamente, el racismo y el desprecio no muy oculto hacia las clases populares, especialmente a los campesinos andinos, es un elemento muy fuerte en esta tradición, aunque es justo decir que la idea no es aplicable a todo el universo”.

En ese sentido, este tipo de percepciones, que tienen un trasfondo esencialmente cultural y aprendido, configuran opiniones, actitudes y comportamientos que repercuten en situaciones de conflictividad social: “Hay aquí una suerte de desprecio frente a la capacidad de los sectores populares, alimentado por los prejuicios étnicos y raciales ya mencionados”.

La forma de prevenir y dar solución pacífica a los conflictos sociales en un país como el Perú, con una ingente diversidad cultural, parte por considerar e incorporar en esta esfera nuestro conocimiento de los elementos culturales que tienen incidencia en los conflictos, y que muchas veces, son el factor estructural y condicionante de los mismos. Un enfoque de esta naturaleza permite avanzar en un mejor entendimiento de las dinámicas que dan origen a la realidad problemática, de modo que pueda abordarse de una manera más completa la naturaleza del conflicto.

A decir de la PCM, una lección aprendida radica en la importancia de aplicar estrategias que promuevan la generación de un clima de confianza mutua que haga factible en mayor medida el diálogo y el establecimiento de condiciones para superar “los déficits de credibilidad y legitimidad de actores sociales e institucionales”.

## METODOLOGÍA

El presente estudio utilizó un enfoque mixto, es decir, cuantitativo y cualitativo. El tipo de investigación fue descriptivo y de carácter aplicado y experimental, en tanto buscó producir conocimientos nuevos en relación con una situación y grupo de análisis determinados.

Para la investigación cuantitativa, la población fue representada por una muestra de ciento cincuenta hombres y mujeres, de estratos sociales A, B, C y D, de edades entre 20 y 80 años, que viven en zonas urbanas de 14 ciudades del Perú.

En cuanto a la investigación cualitativa, la muestra fue conformada por especialistas en el rubro de turismo y gastronomía. Se realizaron tres entrevistas a profundidad que permitió obtener información importante para el desarrollo de la investigación y que abarcan las tres principales regiones (Costa - Tumbes, Sierra - Madre de Dios y Selva - San Martín) geográficas del Perú.

Para el caso de la muestra se realizó las entrevistas a profundidad mediante la plataforma Zoom a través de la cual se realizaron preguntas a los especialistas convocados a fin de conocer su opinión sobre el rol que cumplen el turismo y la gastronomía en sus respectivas regiones, en relación con los objetivos de la presente investigación y con el propósito de confirmar la hipótesis planteada. Las entrevistas tuvieron una duración de 45 a 60 minutos. Se empleó Microsoft Excel para el procesamiento de datos, elaboración de tablas y componentes de carácter visual y estadístico que ayudarán a sintetizar y mostrar de una manera sencilla y organizada los resultados de esta investigación para luego realizar una evaluación que permitió corroborar las hipótesis del trabajo. La información recopilada sobre las industrias culturales, con especial énfasis en la gastronomía y el turismo, sirvió para determinar cómo estos sectores han repercutido en la sociedad en los últimos años en cuanto a cohesión identitaria -mediante un enfoque intercultural- y como factores de desarrollo y generadoras de oportunidades.

## RESULTADOS

La encuesta realizada contempló una muestra de 150 ciudadanos peruanos, tanto hombres (45.33%) como mujeres (54.67%), de los 20 a 79 años, con domicilio en distintas ciudades del Perú. Las preguntas buscaban atender directamente el tema principal de la presente investigación, que no es otro que demostrar que, pese a que en el Perú la discriminación y la exclusión de los grupos étnicos y las diversas minorías forman parte de un proceso histórico, las industrias culturales, en particular, el turismo y la gastronomía, pueden servir como instrumentos para la promoción y fortalecimiento de la interculturalidad, la cohesión social y el desarrollo.

Para ello, se consultó a los participantes si alguna vez se habían sentido discriminados por un compatriota. Las respuestas afirmativas arrojaron un 47.33%, frente al 41.33% que señalaron no haberse sentido discriminados. Un 11.33% no precisó su respuesta. Los resultados demuestran que, la mayoría se ha sentido discriminado/a, cerca de la mitad de los entrevistados habrían sido víctimas de racismo, lo que se condice con los datos obtenidos en la Primera Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial (2018), que indica que los peruanos son racistas o muy racistas, y no entienden o desconocen el significado e importancia de la diversidad cultural. No deja de resultar paradójico que, en un país multicultural como el Perú, el racismo sea un fenómeno extendido que se manifiesta de forma transversal en toda la sociedad independientemente de la edad y el género, así como el estrato sociocultural.

En cuanto a la pregunta dos que inquiriere de manera puntual si alguna vez se han sentido avergonzados por sus raíces o las de su familia, el 28% dio una respuesta afirmativa, mientras que el 64.67% negó haber pasado por dicha experiencia. El 7.33% expresó no estar seguro de su respuesta. Pese a que las respuestas afirmativas no superan la tercera parte de los encuestados, es significativo el hecho de que perdure el sentimiento de inferioridad y vergüenza hacia el origen familiar, así como la visión por parte de ciertos grupos sociales que estigmatizan y estereotipan toda aquella manifestación cultural que no encaje con los modelos sociales e identitarios considerados deseables.

No obstante, la pregunta tres permite apreciar cómo la cultura y las diversas maneras a través de las cuales cobra expresión, constituyen un motivo de orgullo y una forma de auto identificación. A pesar de no poseer un vínculo directo con las tradiciones culturales y festividades de cierta región o localidad, la mayoría de los peruanos (Muy alto 36% y Alto 39.33%) se reconoce como parte de una {comunidad imaginada} (nación) que es heredera, al menos teóricamente, de un legado cultural compartido. De este modo, la cultura es percibida como un espacio ideal de confluencia, interacción, aceptación, pertenencia y orgullo, lo que revela su enorme potencial como instrumento de integración y cohesión social.

En la misma línea, las respuestas a la pregunta cuatro, identifican mayoritariamente (Muy alto 56% y Alto 16%) a la gastronomía como un símbolo de orgullo e identidad nacional. Asimismo, los resultados obtenidos en el desarrollo de la pregunta cinco, apunta a que la gastronomía es también percibida como un elemento de unión y reconocimiento entre los peruanos (61.33%).

En lo relativo al turismo, igualmente, los datos permiten concluir que dicha actividad ha contribuido a fomentar sentimientos similares en la población (Muy alto 44.67% y Alto 26%). Ambas industrias culturales han consolidado el prestigio del Perú, lo que repercute positivamente en el sentimiento de orgullo e identificación nacional. Al ser consultados sobre si consideran que el turismo ha servido para unirnos como peruanos, la mayoría respondió afirmativamente (52.67%).

En la edición 2021 del galardón World's 50 Best Awards, considerados los premios "Oscar" de la gastronomía mundial, dos restaurantes peruanos fueron premiados: Central, que ocupó el cuarto lugar a nivel global y el primero de Sudamérica; y Maido, que alcanzó el séptimo lugar a nivel global (Andina, 2021). Igualmente, Pía León, fue seleccionada como la mejor chef femenina del mundo, lo que consolida el prestigio unánime de la cocina peruana. Por otro lado, el Perú obtuvo el triunfo en las siguientes cuatro categorías de la edición regional de los World Travel Awards, celebrados el 2021 en la Expo Dubái: Mejor atracción turística, Mejor oficina de turismo de Sudamérica, Mejor destino culinario y Mejor destino cultural.

Adicionalmente, la población considera (pregunta ocho) que la gastronomía y el turismo son elementos que contribuyen decididamente al desarrollo del país (Muy alto 58.67% y Alto 26.67%). Precisamente, la gastronomía representa en la actualidad alrededor del 10% del PBI y ha devenido en una de las fuentes del crecimiento económico (Yahoo finanzas, 2017). Según la Asociación Peruana de Gastronomía (APEGA), hace aproximadamente diez años, existían más de 200 restaurantes peruanos. No obstante, en la actualidad sólo en Estados Unidos suman más de 400. (2019). De igual manera, esta industria cultural ha devenido en un factor clave en la generación de empleo. En Lima alrededor de un 5% de la PEA labora en el rubro hotelero y de restaurantes, lo que suma un estimado de 135,000 puestos de trabajo vinculados a la gastronomía, es decir, un número mayor que el dedicado a las actividades extractivas en el Perú (Ortega, 2019).

Por su parte, el turismo, contribuye con el 3.9% del PBI y se tenía proyectado que para el 2026, este aporte aumentaría a 7.2% en promedio (Promperu, 2018). No obstante, al igual que la gastronomía, el turismo ha sido una actividad profundamente golpeada por la crisis sanitaria mundial de la Covid-19, lo cual podría reducir sus expectativas de crecimiento. El turismo gastronómico, que es el punto en el que se interceptan ambas industrias, abarca más de 6 millones de personas, donde confluyen amplias cadenas de valor integradas por los productores, los restaurantes o locales donde se consumen los platos y el público en general (INEI, 2017). Dicho circuito que es a un tiempo cultural y económico fomenta un sentimiento de identidad -al consumir algo que consideramos nuestro, por diverso que sea- y contribuye al crecimiento del país, al ser un importante medio de ingresos y empleos, que se calcula, según datos del MINCETUR recogidos por Ortega, en cinco mil millones de dólares anuales (2019).

De acuerdo con la información obtenida en la pregunta nueve, la población estima que tanto la gastronomía como el turismo, pueden incidir en una disminución de la conflictividad social (Muy alto 32% y Alto 36%). Ello, va de la mano con los dos atributos o cualidades señalados en el párrafo precedente, debido a que estas industrias generan las condiciones materiales e identitarias que hacen posible fomentar una cultura de paz social y reducir la pobreza, la desigualdad, entre otros.

De la mano con estos datos, la pregunta diez, demuestra que las políticas adoptadas por el gobierno para establecer y conmemorar días festivos en alusión a nuestra gastronomía son consideradas mayoritariamente (Muy alto 33.33% y Alto 26.67%) como un acierto.

Por otra parte, en opinión de la mayoría de encuestados (Muy alto 49.33% y Alto 28%) es importante realizar turismo interno con anterioridad a viajar al extranjero. Esta respuesta denota un interés y curiosidad por conocer aquello que se considera como propio.

Las respuestas de la pregunta doce, indican que la diversidad cultural es interpretada como un elemento positivo (Muy alto 48% y Alto 33.33%). Sin embargo, al mismo tiempo se considera que dicha diversidad puede ser un factor que dificulte la integración y comprensión entre peruanos (Muy alto 14.67% y Alto 40%). De este modo, se comprueba fácticamente una de las paradojas enunciadas al inicio de la presente investigación: que, si bien la diversidad cultural es un elemento de riqueza y potencialidad, es también, simultáneamente, un elemento que dificulta la cohesión social y el auto reconocimiento.

Finalmente, la pregunta catorce, demuestra casi de forma unánime (Muy alto 66% y Alto 19.33%) la importancia sustancial que la cultura tiene para un país como el Perú. La diversidad cultural puede ser vista como problema y posibilidad, tal y como ha sido apuntado en el párrafo anterior. Empero, no se trata de tender o propiciar una homologación o estandarización cultural como respuesta. No basta con crear una suerte de identificación nacional derivada de ciertos símbolos o tópicos artificiales o prefabricados. El sentimiento de peruanidad y orgullo hacia lo propio debe corresponder a un movimiento espontáneo que reconozca la unidad en la diversidad existente.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

En cuanto a las entrevistas, los tres especialistas señalaron que el turismo -al igual que la gastronomía- posee un carácter especial en el Perú, dado que, a diferencia de otros lugares en donde la oferta turística está enfocada en el entretenimiento, en el caso de nuestro país, lo que los turistas consumen es esencialmente cultura. De este modo, cultura, historia e identidad, junto con nuestros atractivos naturales, constituyen el sello distintivo de la oferta turística peruana.

El importante desarrollo del turismo y la gastronomía en los últimos años ha tenido un impacto positivo en la revaloración de nuestra cultura e identidad. Maycol Ugarte Vilca considera que constituye un motivo de orgullo, a través del cual, pese a nuestras diferencias y distinta procedencia, los peruanos nos hermanamos, no solo por ser parte de un mismo territorio, sino por el hecho fundamental de ser herederos de una cultura milenaria.

Por su parte, Viñas de Vivero menciona que desde hace unos veinte años se percibe un orgullo por lo nuestro; una paulatina y creciente revalorización de nuestras raíces en la que el turismo y la gastronomía han sido decisivos. Ambas actividades, afirma, tienen un cariz integrador que hacen que la sociedad se pliegue bajo una misma identidad. El mestizaje es una expresión característica del Perú en el que saberes, técnicas, razas y costumbres de distintas procedencias han sabido amalgamarse de forma armoniosa en productos de gran factura, como es el caso de la gastronomía. De esta forma, en palabras del entrevistado, las diferencias no son limitantes, sino una de nuestras más grandes fortalezas. El turismo y la gastronomía son elementos de unidad e identidad.

Luis Sanguinetti señala que dada la naturaleza particular que posee el turismo en el Perú, ligado de manera directa a la identidad y la cultura de su gente, la participación ciudadana es un elemento que no debe descuidarse; se debe promover el involucramiento activo del ciudadano a través de políticas públicas que enfatizan, por una parte, el orgullo por lo local, y por otra, la hospitalidad al recibir al turista. Ello, agrega, es particularmente importante en el caso del turismo comunitario que permite a las comunidades rurales generar ingresos adicionales a los que obtienen por sus actividades cotidianas, empleando los recursos naturales y la cultura del lugar como principal activo. De esta forma, el turismo tiene un impacto económico concreto que permite emplear una parte de la población como guías turísticos o prestadores de servicios a los visitantes. Contribuye también al fortalecimiento de las comunidades, transfiriendo la toma de decisiones a estas; el mejoramiento de sus condiciones de vida; el desarrollo de la infraestructura local; la descentralización del turismo, entre otros.

En ese sentido, el impacto del turismo es diverso: no solo repercute económicamente, sino que influye en otros sectores. Para que el turismo pueda desarrollarse de manera adecuada es necesario contar con una serie de condiciones: ciudades ordenadas, seguridad, limpieza pública, protección y conservación de los atractivos turísticos, sostenibilidad de los recursos, conectividad y, en general, una conciencia por parte de los lugareños de la importancia del legado del que son parte y el potencial que encierra para su desarrollo. Así pues, el valor del turismo trasciende su propia actividad al ser un catalizador que fomenta la mejora en otros ámbitos y que incide en la optimización de la sociedad. Facilita elementos de desarrollo, sin perjuicio de la identidad de las comunidades.

Los entrevistados coincidieron en la necesidad de que en el caso del turismo debe existir una adecuada capacitación de los operadores, lo que implica dotarlos de herramientas que les permitan cumplir cabalmente con su función. El desconocimiento de idiomas, fundamentalmente el inglés, es una de las barreras que impide la captación de turistas, quienes se ven desanimados de visitar una determinada localidad o atractivo turístico ante la ausencia de guías con los cuales comunicarse e interactuar.

A juicio de los entrevistados, debe existir una correcta articulación entre las oportunidades que crea el turismo y la educación que se brinda. Los tres consideran que los planes de estudio deben ofrecer conocimientos técnicos en materia de hotelería y turismo, ya que de esta forma se contaría con un mayor número de jóvenes que podrían ser empleados en un sector cuya expansión ha sido considerable en los últimos años y que viene experimentando actualmente una recuperación rápida y positiva. Si bien el turismo representa una oportunidad considerable en las tres regiones analizadas, la ausencia de personal adecuadamente entrenado constituye una seria limitante que puede frenar su desarrollo. El turismo es una industria que puede tener una repercusión positiva en términos materiales y para el mejoramiento de las capacidades humanas, siempre y cuando esté acompañado de políticas que hagan viable su adecuado ejercicio y tecnificación.

De acuerdo con Ugarte la inestabilidad política es un factor que tiene consecuencias nefastas para las industrias culturales, particularmente en el caso del turismo, ya que limita el flujo de visitantes, desalienta el turismo y ofrece una imagen muy negativa del país. En esa línea, Viñas de Vivero sostiene que la ausencia de continuidad en las políticas públicas de una administración a otra afecta seriamente la concreción de las metas y objetivos trazados. Si bien el grueso de la inversión en los sectores estudiados proviene de fuentes privadas, el Gobierno no puede descuidar su rol articulador y promotor de estas actividades.

La propuesta planteada tiene una aplicación en sectores urbano-populares para incidir en la prevención y/o mitigación de conflictos de índole cultural y por reproducción social. Una visión más amplia permite entender que la conflictividad va más allá del marco socioambiental referido. En la tipología de conflictos descrita, las causas que los originan estriban en la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la ausencia de oportunidades y la discriminación, el racismo, la inequidad, así como, la desigualdad y exclusión, motivadas por razones étnicas, lingüísticas y culturales. Por tanto, al ser las industrias culturales, como se ha demostrado, instrumentos de cohesión social, interculturalidad y desarrollo, inciden en crear las condiciones para combatir las causas estructurales de la conflictividad presente en estos casos, en los ámbitos económico, social, cultural y socio simbólico.

Se ha comprobado fácticamente una de las paradojas enunciadas al inicio de la presente investigación: que, si bien la diversidad cultural es un elemento de riqueza y potencialidad, es también, un elemento que dificulta la cohesión social, el auto reconocimiento, la integración y el diálogo intercultural. No obstante, solo a través de una visión que entienda la diversidad cultural como un instrumento que puede contribuir de modo decisivo al desarrollo, se podrá lograr una auténtica transformación que repercuta en un considerable mejoramiento en la calidad de vida de los individuos y asegure los elementos y condiciones requeridos para que puedan desenvolverse con libertad y de conformidad con su dignidad, desarrollando plenamente su potencial y capacidades, y generando un clima que invite a la tolerancia y la paz social, reconociendo la unidad en la diversidad existente.

En cuanto industrias culturales, la gastronomía y el turismo han sido identificadas como instrumentos que contribuyen a forjar una identidad compartida dentro de la pluralidad cultural que compone la sociedad y que refuerzan un sentido de pertenencia y cohesión. Lo cual ha sido confirmado tanto a través de las encuestas como las entrevistas realizadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernales, Enrique & Ruiz, Antonio (2006). La pluralidad cultural en la constitución peruana de 1993 frente a las perspectivas de la reforma judicial y al derecho penal. *Anuario de Derecho Penal*. [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/anuario/an\\_2006\\_06.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/anuario/an_2006_06.pdf)
- Centro de Recursos Interculturales (2018). *Primera Encuesta Nacional Percepciones y Actitudes Sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial, elaborada en el 2017*. Ministerio de Cultura. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/i-encuesta-nacional-percepciones-y-actitudes-sobre-diversidad-cultural-y>
- Corredor, Angélica (2019). *La gastronomía peruana como impulsora estratégica del turismo*. Universidad Santo Tomas. Repositorio institucional de la Universidad de Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/18360/2019angelicacorredor.pdf?sequence=8&isAllowed=y>
- Dorival, Rosa (2018). *Discriminación en el Perú: acercamiento bibliográfico*. Fondo Editorial. <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2186/DI11.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
- Fusté-Forné, Francesc (2016). *Los paisajes de la cultura: la gastronomía y el patrimonio culinario*. Dixit. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0797-36912016000100001](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-36912016000100001)
- INEI (2017). Perú: Perfil sociodemográfico. Informe nacional. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/)

- Kogan, Liuba. (2010). *Desestabilizar el racismo: el silencio cognitivo y el caos semántico*. Universidad del Pacífico. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. [https://alertacontraelracismo.pe/sites/default/files/archivos/investigacion/Liuba-Kogan-desestabilizar-el-racismo\\_0.pdf](https://alertacontraelracismo.pe/sites/default/files/archivos/investigacion/Liuba-Kogan-desestabilizar-el-racismo_0.pdf)
- Matta, Raúl (2014). *República gastronómica y país de cocineros. Comida, política, medios y una nueva idea de nación para el Perú*. Revista colombiana de antropología. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0486-65252014000200002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252014000200002)
- Mato, Daniel (2007). *Todas las industrias son culturales: crítica de la idea de "industrias culturales" y nuevas posibilidades de investigación*. Universidad de Guadalajara. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-252X2007000200131](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2007000200131)
- Ministerio de Cultura (2014). *Derechos de los pueblos indígenas en el Perú. El rol garante del estado en la protección y promoción de los derechos humanos*. Estación La Cultura. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DerechosdelospueblosindigenasenelPeruMaterialesdecapacitacion2.pdf>
- PNUD (2013). *Los conflictos sociales en América Latina*. Fundación UNIR Bolivia. <https://www.undp.org/es/bolivia/publications/los-conflictos-sociales-en-am%C3%A9rica-latina>
- Rey, Germán (2009). *Industrias culturales, creatividad y desarrollo*. Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo. [https://oibc.oei.es/uploads/attachments/64/2009\\_Ind\\_Cult\\_CreativyDes\\_AECID.pdf](https://oibc.oei.es/uploads/attachments/64/2009_Ind_Cult_CreativyDes_AECID.pdf)
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta Argentina. [https://www.palermo.edu/Archivos\\_content/2015/derecho/pobreza\\_multidimensional/bibliografia/Sesion1\\_doc1.pdf](https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Sesion1_doc1.pdf)

**REVISTA  
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

SE DIAGRAMÓ EN EL

**FONDO EDITORIAL USMP**

JR. LAS CALANDRIAS 151-291, SANTA ANITA, LIMA 43 -PERÚ

CORREO ELECTRÓNICO: FONDOEDITORIAL@USMP.PE

TÉLEFONO: (51-1) 362-0064 ANEXO: 3262

JUNIO 2023 LIMA - PERÚ