



Institucionalización el Principio de Colaboración de Poderes en las Políticas Públicas: problema y posibilidad en el Perú

Edwin Ricardo Corrales Melgarejo *

*Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas y Abogado por la Universidad Nacional Federico Villarreal, Juez Superior Titular de la Corte Superior de Justicia de Junín del Poder Judicial del Perú. E-mail: <ecorrales2012@hotmail.com>

Os estados modernos, como um desenvolvimento do princípio da separação das funções, mostraram uma tendência progressiva para frustrar o poder político múltiplo, com a criação de órgãos constitucionais autônomos e governos subnacionais, que aperfeiçoou o sistema de cheques e contrapesos de repúblicas que afirmam ser democráticas. Porém, o princípio da separação de poderes não pode ser sustentado sem a existência do princípio da colaboração de poderes e é urgente institucionalizar naqueles Estados que ainda possuem rigidez estrutural, compartimentos estanques, funções sobrepostas e conflitos de competências entre suas agências, através de mecanismos de articulação vertical e horizontal na formulação, execução e controle de políticas públicas, quando o objetivo social excede a competência funcional ou territorial de um setor estatal específico, a fim de promover um Estado articulado, flexível e inclusivo, típico de uma sociedade aberta, horizontal e participativo. Nesse esforço democrático, apresentamos quatro experiências de colaboração de poderes no Peru.

Palavras-chave: Colaboração - Articulação - Coordenação - Integração - Cooperação.

The modern states, as a development of the principle of separation of powers, have shown a progressive tendency to fracture in multiple ways the political power, with the creation of autonomous constitutional bodies and subnational governments, which has perfected the system of checks and balances of the republics that are prized of being democratic. However, the principle of separation of powers could not be sustained without the existence of the principle of collaboration of powers, and it is urgent to institutionalize in those States that still have structural rigidities, watertight compartments, overlapping of duties and conflicts of competences between their agencies, through mechanisms of vertical and horizontal articulation in the formulation, execution and control of public policies, when the social objective exceeds the functional or territorial competence of a specific state sector, in order to promote an articulated, flexible and inclusive State, that define an open, horizontal and participatory society. In this democratic effort, we present four experiences of collaboration of powers in Peru

Keywords: Collaboration - Articulation - Coordination - Integration - Cooperation.

Los Estados modernos como desarrollo del principio de separación de funciones, han mostrado una tendencia progresiva de fracturar de modo múltiple al poder político, con la creación de órganos constitucionales autónomos y gobiernos sub nacionales, que ha perfeccionado el sistema de frenos y contrapesos de las repúblicas que se precian de democráticas. Sin embargo, no podría sostenerse el principio de separación de poderes sin la existencia del principio de colaboración de poderes, y que urge institucionalizar en aquellos Estados que aún presentan rigideces estructurales, compartimentos estancos, superposición de funciones y conflictos de competencias entre sus agencias, mediante mecanismos de articulación vertical y horizontal en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, cuando el objetivo social rebasa la competencia funcional o territorial de determinado sector estatal, a fin de promover un Estado articulado, flexible e inclusivo, propio de una sociedad abierta, horizontal y participativa. En este esfuerzo democrático, presentamos cuatro experiencias de colaboración de poderes en el Perú.

Palabras claves: Colaboración – Articulación – Coordinación – Integración – Cooperación.

INTRODUCCIÓN

Es base ideológica fundacional en la concepción histórica del Estado moderno occidental, a partir de las revoluciones inglesa y francesa e independencia norteamericana, el axioma de la separación de poderes, consagrado en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, a saber: *Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.*

En el Perú, la Constitución política que nos rige, estableció en su artículo 43 que el Estado es uno e indivisible, y se organiza según el principio de la separación de los poderes. Es, precisamente, de este precepto del que dimana el principio de colaboración de poderes, cuya institucionalización es el propósito de reflexión de esta ponencia.

Antes bien, recordemos que la organización política de las sociedades influenciadas por los paradigmas de la revolución francesa, se estructuran sobre la base de dos ideas fundamentales, nos referimos a la noción del Estado unitario – como elemento continente- y, a la vez, fraccionado en sus funciones clásicas de: legislar, administrar y juzgar – como elemento contenido-; siendo su expresión orgánica clásica, los poderes (órganos) legislativo, ejecutivo y judicial.

Tal dicotomía de Estado unitario y *dividido*, sin embargo, nos permitirá apreciar con mayor brillo el objeto de nuestra ponencia: el principio de colaboración de poderes, poco conocido y aún sin recepción expresa constitucional en varias constituciones iberoamericanas, empero, sumamente necesario en la superación de la rigidez estructural que aún presentan ciertos Estados, y que explica los conflictos de competencias entre sus agencias, pero también nos propone la urgencia de institucionalizar mecanismos de articulación en la for-

mulación, ejecución y control de las políticas públicas intersectoriales y de estado.

No obstante lo anterior, debemos reconocer un avance significativo en la articulación del Estado peruano, a partir de la vigencia de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su análisis y crítica en el acápite respectivo.

A modo de ejemplo, sobre la importancia de fomentar una cultura de cooperación de las autoridades políticas en el Perú, recordamos la sentencia recaída en el Expediente (STC) N° 0002-2008-PCC/TC¹, en la que el Tribunal Constitucional del Perú (TC), resuelve la controversia de competencia entre el Poder Ejecutivo y el Gobierno Regional de Moquegua, por haber éste emitido una ordenanza regional sobre una materia de competencia compartida entre ambos niveles de gobiernos, y estableció que su ejercicio debe realizarse de manera coordinada entre ellos y no de modo autárquico por este último, de acuerdo al principio de cooperación y lealtad constitucional regional y nacional, con la finalidad de promover el bienestar general fundamentado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Finalmente, presentamos cuatro casos en el Perú de las vicisitudes que padece este principio colaborador interinstitucional, y que cumplimos con sistematizar las experiencias en el caso del presupuesto del Poder Judicial; la seguridad ciudadana y la justicia de paz en las comisarías; en la lucha anticorrupción y sobre el enfoque integral en la lucha contra la pobreza y el plan VRAEM².

Como podrá apreciarse, la importancia de nues-

1 En: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2008-CC.html>>

2 Significa valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, anteriormente sus siglas se redujeron a VRAE, luego de agregarle este último río es VRAEM, en el que existe un foco de guerrilleros terroristas de Sendero Luminoso de la facción “Proseguir la lucha armada”, asociado a mafias de narcotraficantes, en un entorno selvático de extensos cultivos de coca a cargo de campesinos de la zona.

tro planteamiento de institucionalizar y desarrollar el principio de colaboración de poderes, entre los entes públicos y de la sociedad civil, se fundamenta en fomentar un Estado democrático articulado, flexible e inclusivo, propio de una sociedad abierta, horizontal y participativa.

I. *Tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder*

La mayoría de los países occidentales han modelado su organización estatal a la luz del principio de separación de poderes, y que en propiedad debemos llamarla de *separación de funciones*, lo que originó el inicio de una *tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder*, con el objeto que el sistema de *frenos y contrapesos* se diversifique e incremente mucho más, que lo garantizado por las tres instituciones clásicas del poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En salvaguarda de las libertades de los ciudadanos y sus derechos humanos fundamentales, la interdicción de la arbitrariedad y el desarrollo armónico, democrático y eficiente de la *cosa pública*.

Entonces, dicha *tendencia fracturadora*, buscaba restarle poder al Ejecutivo, y en algunos casos al Judicial, agravado en el Perú por el centralismo capitalino, y transferir ciertas cuotas de poder, competencias y funciones a otras agencias independientes y autónomas de su control, dividiendo de este modo, aún más, los poderes y órganos del Estado.

En nuestro país, por ejemplo, tal tendencia a dado nacimiento a los órganos constitucionales autónomos siguientes: el Tribunal Constitucional, la Fiscalía de la Nación, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, el Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Contraloría General de la República, entre otros, además de una importante

suma de instituciones públicas descentralizadas³ y, en su base, los Gobiernos Locales y Regionales.

Antes bien, dicha *tendencia fracturadora del poder*, como interdicción estructural de la arbitrariedad, no tendría éxito si no se prevén mecanismos de articulación, enlazamiento y coordinación, a manera de *puentes, bisagras y vasos comunicantes*, según sea el caso, a fin de propiciar espacios de concertación y conciliación, en sus aspectos resolutivo y consultivo, que permitan solucionar rápidamente los conflictos que se generen entre ellos, o mejor prevenirlos; asimismo, en el diseño y ejecución de las políticas de Estado de ámbito intersectorial o, cuando para su implementación se requiera eslabonar dos o más niveles de gobierno o poderes del Estado; y sobre todo, de éstos con los representantes de la sociedad civil, no sólo referidas a organizaciones de base sino también a la empresa privada, las universidades, iglesias, ONGs, prensa, cooperación técnica internacional, etc.

En tal virtud, cabe destacar el surgimiento, a veces espontáneo, de las *mesas de diálogo, audiencias públicas, asambleas populares, encuentros, juntas de autoridades, grupos de trabajo multisectoriales y comités de coordinación*. Aún cuando, en algunos casos de actuación informal y de existencia efímera -según la duración del conflicto-, en la función de articulación horizontal y vertical de las entidades públicas y sociales.

Entonces, lo que se trata es que el aparato estatal, no se convierta en un *archipiélago* de partes inconexas y desarticuladas, en la que habite la anarquía y el desgobierno, donde la autonomía de sus órganos entendido como autarquía, hagan del Estado unitario una ilusión y de la exclusión ciudadana una regla.

Al respecto, el TC también critica el aislacionismo en que pudieran caer los poderes y órganos autóno-

3 Ahora denominados Organismos Públicos Ejecutores o Especializados, según el Art. 28 de la Ley 29158.

mos del Estado, a saber:

Dentro del marco del principio de división de poderes se garantiza la independencia y autonomía de los órganos del Estado. Ello, sin embargo, no significa en modo alguno que dichos órganos actúan de manera aislada y como compartimentos estancos; si no que exige también el control y balance (*check and balance*) entre los órganos del Estado.⁴

Desde la doctrina, el extinto jurista colombiano Hernando DEVIS ECHANDÍA (1916-2001) alertaba sobre los excesos que conllevaría la independencia absoluta de los órganos estatales, a saber:

Como ocurre siempre en el desarrollo de los movimientos históricos de reacción contra las situaciones que se consideran intolerables, el de la separación de los “poderes” del Estado (que en el siglo XX se ha preferido denominar “Órganos”), se llevó a la exageración de considerar a cada uno totalmente independiente de los otros, con la creencia romántica de que así habría un mejor equilibrio entre ellos; pero la experiencia demostró que aquello era una utopía, pues en la práctica de sus funciones era imposible dejar de lado la unidad indispensable del Estado y por consiguiente la necesaria colaboración de esos tres Órganos en que se distribuye el ejercicio de su Soberanía, para que una marcha armónica les dé a todos mayor eficacia, para el logro de los fines comunes.⁵

Siendo así, la tarea está planteada, al influjo del paradigma post burocrático de la nueva gestión pública, en la democratización y modernización del Estado.

4 STC N° 3760-2004-AA/TC, fundamento jurídico (f.j.) 23. En: < <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03760-2004-AA.html>>

5 DEVIS ECHANDIA, Hernando. *La independencia del Poder Judicial*. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Edición N° 3 (1985). p. 124.

II. *Principio Colaborador*

Hay, pues, una tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder, que ha perfeccionado el sistema de *frenos y contrapesos* de las repúblicas que se precian de moderna y democráticas (y que en el Perú tuvo un destacado desarrollo a partir de las Constituciones de 1979 y 1993); sin embargo, el principio de separación de poderes, se complementa con el poco publicitado pero capital principio de colaboración de poderes, y que el propio MONTESQUIEU lo percibió en la cita siguiente:

He aquí, pues, la constitución fundamental del Gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez (sic) por el legislativo. Los tres poderes permanecerán así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas están obligados a moverse, **se verán forzados a hacerlo de común acuerdo.**⁶ (El destacado es nuestro)

Tal principio, fue recogido en la jurisprudencia en el fundamento 24 de la STC N° 004-2004-CC/TC, a saber: [...] *la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes.*⁷ Así también, en la STC N° 00006-2006-CC, se fundamenta:

15. Uno de esos principios constitucionales que [...] debe respetar [...] todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43° de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en

6 MONTESQUIEU. *Del Espíritu de la Leyes*. Ed. Gernika. México, 1995, p. 210.

7 En: <http://www.tc.gob.pe/tc_jurisprudencia_ant.php>

el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos [...].

III. *Definición*

En este orden conceptual, definimos dicho principio, como la obligatoria coordinación, cooperación, ayuda mutua y solidaridad⁸ de los poderes y órganos públicos autónomos, en la concertación y ejecución de políticas públicas y de estado, en la prevención y solución de sus conflictos, que involucren a la sociedad civil en su formulación, ejecución y fiscalización de sus estrategias, políticas, programas y proyectos; contributivo de un sub sistema político estadual unitario y a la vez descentralizado, de estructuras flexibles articuladas e inclusiva, más democrático y menos autoritario, propios de una sociedad abierta, horizontal y participativa.

Todo ello, a fin de mejorar la gobernabilidad del país, ya que: *[d]e lo que se trata, pues, es de que el sistema globalmente resultante funcione, dentro de las coordenadas de la tensión dialéctica entre unidad y diversidad, con legitimidad y eficacia.*⁹

8 [...] la solidaridad implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndoles sentir que la sociedad no es algo externo sino consustancial”. Por ello, al principio de solidaridad son inherentes, de un lado, “el deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución del fin común”, y de otro, “el deber del núcleo dirigencial de la colectividad política de redistribuir adecuadamente los beneficios aportados por sus integrantes; ello sin mengua de la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los fines sociales. (fundamento 16 de la STC N° 2945-2003-AA, Caso Azanca Meza García)

9 CÁMARA VILLAR, Gregorio. *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Universidad de Granada [consultado el 28/04/2017]. Acápite

IV. *Unidad y Concordancia práctica*

El principio colaborador y el de separación de poderes, son dos caras de una misma medalla, que armonizan la unidad y la estabilidad del Estado, en la ciencia y el arte del buen gobierno, ya que en tal binomio, lo uno se complementa con lo otro, y si bien contienen valores distintos, en conjunto están intrínsecamente relacionados con los fines del Estado. Al respecto, es ilustrativo citar a Gorki GONZÁLES, que nos presenta una definición del orden estatal, en esta perspectiva, a saber:

En la actualidad, el Estado democrático constitucional se presenta como un orden articulado y coordinado de competencias básicas que tiene como origen la Constitución. La división de poderes en este escenario se manifiesta no como tripartición subjetiva de los mismos, sino como distribución de “competencias” entre los distintos órganos atribuidos de tal poder por la Constitución, que operan en un complejo y orgánico equilibrio de concurrencias, colaboraciones recíprocas y control.¹⁰

Lo contrario, sería que el Estado se quede en la inercia de la separación de poderes, con el riesgo que esta idea se trueque por el *divide y reinarás*, en la que el Ejecutivo, sobre todo en un sistema presidencialista, se erija como poder omnímodo subyugante del Judicial o disolvente del Parlamento, y abandone a los gobiernos regionales y locales a su suerte, al privilegiar el centralismo capitalino.

Esta crítica, supondría una desesperanza respecto al principio colaborador que propugnamos, sin embargo, con Sinesio LÓPEZ podemos afirmar que:

3, párrafo 4. En: < <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE1/EI%20principio%20y%20las%20relaciones%20de%20colaboracion.htm>>

10 GONZÁLES MANTILLA, Gorki. *Los Jueces*. Carrera judicial y cultura jurídica. Ed. Palestra PUC. Lima 2009, p. 518

[...] lo más importante del presente peruano no es la continuidad autoritaria sino la ruptura democrática, “el tránsito de una sociedad cerrada de señores a una sociedad de ciudadanos, a través de un proceso que aún no ha concluido”. Si este proceso no ha sido más rápido es por la falta de una “cultura democrática”. La narrativa de López particulariza para el Perú el argumento de Tocqueville: la democracia es un principio cultural expansivo, una creencia en la igualdad entre los seres humanos que va remodelando paulatinamente las relaciones sociales en las distintas esferas de la vida.¹¹

V. *Expansión democrática*

Este enfoque de gobernabilidad articulada, propone su urgente difusión y formación en la ideología y voluntad de nuestras autoridades y representantes políticos, y debe inspirar su accionar coordinado desde la base del Estado, partiendo del alcalde de un poblado menor, juez de paz, asamblea comunal, hasta su cúspide, expresado en el encuentro orgánico de los presidentes de los tres poderes (Consejo de Estado), de los órganos constitucionales autónomos y representantes de la sociedad civil (Acuerdo Nacional)¹².

Pues, tal enfoque contribuirá a que nuestra clase dirigente se relacione con vínculos sociales sólidos y legitimados, en el ejercicio articulado del poder político, en la mejora de la gobernabilidad del país y a favor de la cohesión social, empero, muy conscientes que la modernización de la función pública no se logrará si

11 PORTOCARRERO, Gonzalo. Modulo Análisis Político Social. Octavo Curso Habilitante para el Desempeño de la Función Jurisdiccional y Fiscal, Segundo Nivel de la Magistratura. Academia de la Magistratura, Lima, Mayo 2003. Págs. 93-94.

12 El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. En: <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>>

no se funda en una base democrática, es por ello que, incorporamos al concepto, la ineludible e imperiosa inclusión de la sociedad civil; y para ello, decimos con COHEN y ARATO que:

[...] nos basamos en la tesis de uno de los más importantes predecesores del enfoque pluralista, Alexis de Tocqueville, quién argumentó que sin la participación activa por parte de los ciudadanos en instituciones *igualitarias* y en las asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no habría forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales y políticas. Precisamente debido a que la sociedad civil moderna está basada en principios igualitarios y en la inclusión universal, la experiencia en la articulación de la voluntad política y de la toma de decisiones colectivas es de importancia capital para la reproducción de la democracia.¹³

En efecto, en la hora actual, la democracia representativa no se concibe sin la democracia directa de las comunidades organizadas de la base social, más aún, en países como el nuestro sumergidos en gran parte en la informalidad¹⁴ y que se caracterizan por su diversidad cultural, étnica y lingüística. Pues, la democracia moderna articula la clásica representación parlamentaria de la sociedad civil, con las nuevas formas de democracia directa nacidas al fragor de las demandas populares, no pocas veces, al desbordar los canales institucionales burocráticos. De igual modo, sucede, en el terreno económico, con la emergencia del autoempleo informal y la microempresa.

De allí, que este asociacionismo popular emer-

13 COHEN, Jean y ARATO, Andrew. Sociedad Civil y Teoría Política. México D. F. Ed. Fondo de Cultura Económica 2000. p. 20

14 El fenómeno de la informalidad en el peculiar desarrollo capitalista en el Perú, ha tenido como sus mejores exponentes a José Matos Mar con su libro “Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente, y a Hernando de Soto autor de “El otro sendero: La revolución informal”.

gente de la sociedad civil, conjuntamente con las tradicionalmente institucionalizadas, como son las ancestrales comunidades campesinas y nativas, el *Estado sin enemigos*, necesariamente, debe incluirlos en sus políticas públicas, con la sinergia de la colaboración de poderes, a cuyo efecto la democracia directa pasará de ser un medio de acción política populista desbordante de la institucionalidad, a ser uno generador de ciudadanía, contributivo de la cohesión social y factor de éxito de los programas sociales, tal como recomienda GIDDENS, a saber:

La presión hacia debajo de la globalización introduce no sólo la posibilidad, sino la necesidad, de formas democráticas distintas al proceso ortodoxo de votación. El gobierno puede restablecer un contacto más directo con los ciudadanos, y los ciudadanos con el gobierno, mediante los “experimentos de democracia” –democracia local directa, referendos electrónicos, jurados ciudadanos y otras posibilidades-. Éstos no sustituirán a los mecanismos de voto normales en el poder local y central, pero podrían convertirse en un complemento perdurable de ellos. Un modelo es el planteamiento utilizado en Suecia hace veinte años, cuando el gobierno involucró directamente al público en la formulación de la política energética. El gobierno, sindicatos, partidos y organizaciones educativas pusieron en marcha cursos de un día sobre energía. Cualquiera persona que asistiera a tal curso podía hacer recomendaciones formales al gobierno. Setenta mil personas participaron en una práctica que influyó decisivamente en la política¹⁵

Entonces, la democracia representativa debe coordinar con la democracia directa, cuyo sustento jurídico de la consulta y participación ciudadana, bien lo fun-

15 GIDDENS, Anthony. La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Traducción Pedro Cifuentes Huertas. Taurus. Santillana Ediciones Generales. 10ma. Reimpresión, marzo de 2010 Madrid. Pág. 92

damenta RUIZ, apreciemos:

[...] el artículo 176° (de la Constitución) [...] el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, reconoce que éste tiene por funciones básicas “la organización y la ejecución de los otros procesos electorales o de referéndum u otras **consultas populares...**”. [...] las consultas populares resultan necesarias además por razones políticas y de sentido común. Un Estado que se precie de ser democrático debe promover el debate y la discusión pública. Ello implica [...] asegurar que las distintas voces (demandas, quejas) presentes en la sociedad puedan realmente ser escuchadas[8]¹⁶. Esto tiene que ver con la doctrina del “foro público”, desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, la cual sostiene que la “defensa de un debate político robusto requiere de oportunidades genuinas para que los ciudadanos se expresen y sean escuchados por las autoridades políticas”.¹⁷

Por otro lado, este paradigma será, también, fundamento de sustento ideológico en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y funciones administrativas estatales, y en la oportuna atención de las demandas sociales. Apostando por una organización estadual flexible, inclusiva y abierta al entorno ciudadano, propiciadora además de un *mejor ambiente ético en la función pública*¹⁸.

16 Estas ideas son desarrolladas ampliamente en los dos primeros capítulos. GARGARELLA, Roberto. El derecho a la protesta. ADE HOC, primera reimpresión, Buenos Aires 2007.

17 RUIS MOLLEDA, Juan Carlos. ¿Tienen derecho a la consulta previa los que no son pueblos indígenas? Informando Justicia Viva N° 336 del 15/09/11. En: <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=651>>

18 CORRALES MELGAREJO, Ricardo: *Ambiente Ético y Modelo Institucional*. Revista Justicia N.º 2 de la Corte Superior de Justicia de Junín. En: <<http://smdtarma.blogspot.com/2009/10/articulo-ela-borado-por-el-dr-edwin.html>>

VI. *Importancia sistémica*

Así como, el principio de la separación de los poderes, a su turno, fue de gran necesidad para erradicar la arbitrariedad y el ejercicio abusivo del poder monárquico absolutista, de igual modo, en la hora presente, el principio de colaboración de poderes, se erige como una idea–fuerza fundamental para la superación de los problemas que empantanar e inmovilizan a nuestro sistema político.

En efecto, determinadas soluciones de las demandas sociales, no lo puede dar un solo poder o una determinada institución de modo independiente, sino que es necesario la conjunción de los tres poderes del Estado, o en su caso, una cierta reunión de órganos y entidades públicas, lo que supone combinar la articulación vertical en la formulación y ejecución de las políticas públicas, con relaciones horizontales entre sectores involucrados en la solución de los problemas y conflictos sociales, incorporando la participación de la comunidad beneficiaria, de acuerdo al área de acción y competencias de cada cual, sin perjuicio de resguardar sus autonomías. Lo que propone, también, un nuevo enfoque intersectorial del presupuesto público.

En tal virtud, todo esfuerzo de incorporar a la acción política y en la institucionalidad democrática, el concepto del principio de colaboración de poderes, profundamente imbricado con la participación de la sociedad civil, desde las políticas públicas, legislación, jurisprudencia y doctrina, constituirá un serio aporte, en la construcción del Estado constitucional, democrático y social de derecho en los países iberoamericanos.

VII *Fuente de inspiración jurisprudencial*

Por otro lado, para la magistratura peruana, fomentar una mayor conciencia sobre este principio co-

laborador, contribuirá en la solución jurisdiccional de conflictos entre los administrados y los organismos estatales, tal como el TC nos lo enseña en la STC N° 0012-2003-AI/TC, sobre la base de un caso concreto, analicemos:

§3. Los principios de solidaridad y de colaboración en el proceso de descentralización [...]

12. Dicho principio de solidaridad y colaboración, aplicado al caso, determina que el desarrollo de la Zona Comercial de Tacna, en la medida de lo posible, deba significar, a su vez, el progreso de otros gobiernos regionales, máxime si éstos coadyuvan en el crecimiento económico de aquel núcleo comercial. Tal es el caso de los Gobiernos Regionales de Moquegua y Arequipa, los cuales, a través de sus puertos de Ilo y Matarani, respectivamente, contribuyen al ingreso de mercancías hacia el territorio del Gobierno Regional de Tacna, ya que éste no cuenta con puertos.

13. [...] la creación de una zona franca en Tacna, esto es, de una parte del territorio nacional inafecta a los tributos aduaneros normales y sometida más bien a tributos excepcionalmente reducidos, antes que la potenciación de un gobierno regional en particular, tiene por propósito promover el desarrollo económico integral de la zona sur del país, haciéndola más competitiva frente a la región comercial de los países fronterizos. De ahí que los gobiernos regionales del sur deban atender este propósito en forma solidaria y colaboracionista, comprendiendo que el progreso de cada uno en este rubro, importa, por acción refleja, el progreso de los demás. Tal es, en general, la *ratio* solidaria que inspira el proceso de descentralización emprendido por el

Estado [...].

Así también, el guardián de la constitución peruana en la STC N° 0002-2008-PCC/TC, sobre la demanda de conflicto de competencia presentada por el Ejecutivo contra el Gobierno Regional de Moquegua por la emisión de la Ordenanza Regional N° 019-2007-CR-GRM, con relación a una competencia compartida entre ambas partes y su deber de coordinación -para la presente ponencia comprendido dentro del principio de colaboración- estableció lo siguiente:

24. [...] el Gobierno Regional de Moquegua es incompetente, por sí solo, para expedir ordenanzas cuya materia de regulación sea la pesquera e industrial. Como éstas son materias compartidas, una ordenanza que pretenda regularlas ha de ser dictada, necesariamente, previa coordinación con el Gobierno Nacional. Lo que se justifica también por el hecho de que la regulación introducida por la ordenanza cuestionada deja sin efecto autorizaciones de funcionamiento otorgadas por el Ministerio de la Producción.

25. De otro lado, el demandado ha esgrimido, como argumento a favor de la constitucionalidad de la ordenanza impugnada, el *principio de subsidiaridad*, según el cual “[e]l gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones” (artículo 14°-2-a, Ley de Bases de la Descentralización).

26. El Tribunal Constitucional admite la impor-

tancia de este principio para que el proceso de descentralización cumpla plenamente con su fin constitucional: “el desarrollo integral del país” (artículo 188° de la Constitución). Pero dicho principio no autoriza a los Gobiernos Regionales a legislar al margen de las políticas nacionales. La aplicación del principio de subsidiaridad tiene un claro límite en el artículo 192° de la Constitución: “las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”. De ahí que la invocación a dicho principio por parte del Gobierno Regional de Moquegua no es un argumento válido que justifique la expedición de la ordenanza objeto de control. Es por ello que la Ordenanza Regional N° 019-2007-CR-GRM, al estar afectada de un vicio de incompetencia, deviene en inconstitucional.

Así pues, la doctrina constitucional ha previsto un nuevo método interpretativo de la normatividad, consistente en el principio de *función integradora*, y que se verifica en tanto que: *El ‘producto’ de la integración sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad*¹⁹.

Entonces, tales criterios no sólo contribuirán a esclarecer mejor las decisiones judiciales (función de valoración), sino a optimizar el principio constitucional de colaboración de poderes (funciones de ordenación: coordinación, cooperación, solidaridad, ayuda mutua; y, de pacificación: lealtad constitucional), a través de la doctrina jurisprudencial.

VIII *Expresión orgánica*

19 Fundamento 12, literal d), de la STC N° 5854-2005-PA/TC. En: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.html>>

Hay, pues, en la relación pública separación/colaboración que estamos analizando, no sólo la necesidad de prever los candados institucionales para afianzar la separación de los órganos del Estado, sino también las llaves para abrirlos y reunirlos en la acción gubernamental conjunta, activando los conectores de coordinación y canales institucionales de articulación en la colaboración, siempre en una dinámica de acciones y reacciones con relación al entorno ciudadano.

Así, en la relación que nos ocupa, la interacción clausura y apertura no es más que el diálogo articulador e integrador de los órganos autónomos del Estado, propio de un subsistema político y jurídico abierto, según sus necesidades de actuación conjunta.

Si esto es así, entonces, emerge la obligación funcional de realizar el principio de colaboración en toda institución y por las autoridades, dando paso de la aislada actuación a una concertada y articulada, gracias a la sinergia interinstitucional de organizar las competencias compartidas, en dirección al fin propuesto por cada política pública.

Por consiguiente, deviene en imperioso e ineludible, la creación de procedimientos y órganos articuladores de políticas públicas y de solución de conflictos, entre los tres poderes, gobiernos sub nacionales y órganos autónomos del Estado, a fin de tener los conectores listos para su activación, entre sus dependencias que más interactúan entre sí, y por ende, con mayores riesgos de fricciones y contiendas, pero también con grave responsabilidad de contar con puentes y espacios orgánicos de concertación política.

Al respecto, no basta que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) en el Perú, contemple mecanismos de coordinación entre agencias y haya establecido los sistemas públicos funcionales, sino también sean comprendidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Reglamento del Congreso, y en las demás Leyes Orgánicas de los entes autónomos, ministerios y

estatutos de las instituciones públicas descentralizadas y universidades; incluso, en el ideario de las empresas y asociaciones privadas, con responsabilidad social, tal como sucedió en el sector minero²⁰.

En consecuencia, a tales mecanismos, los podríamos denominar órganos de coordinación²¹ **multi-sectorial**, en la articulación horizontal de las entidades públicas pertenecientes a diversos ministerios y organismos constitucionales autónomos, incluso en este nivel incluiremos a los demás poderes públicos, cuando la coordinación con el Poder Judicial y el Congreso de la República resultan necesarios para los fines de la política pública o de Estado a implementar.

A manera de ejemplo, de la utilidad de esta técnica organizativa, podemos decir que, a diferencia de las deficiencias en la coordinación de los sectores de servicios sociales (Educación, Salud, Justicia y Seguridad Ciudadana) que padece el Perú, uno de los logros más significativos en esta coordinación intersectorial nos lo ofrece el sector economía y finanzas (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, la Superintendencia Nacional de Administración Aduanera y Tributaria – SUNAT, Agencia de la Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN, el Banco de la Nación y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI) y los órganos autónomos constitucionales afines (Banco Central de Reserva - BCR, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradores de Fondo de Pensiones

20 Por ejemplo, las fundaciones de ayuda social creadas por grandes empresa, y las que impulsan el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), conocido también como aporte voluntario minero, gracias a las sobre ganancias provenientes de los elevados precios temporales de los minerales en el mercado internacional.

21 En la administración pública moderna se da un conjunto de situaciones en las cuales es necesaria la coordinación de determinados entes, sean estos organismos u órganos, que operan en una relación de naturaleza horizontal, sin que exista subordinación o tutela entre los entes involucrados. Esta coordinación se da por ejemplo entre los entes que conforman un sistema, dado que los mismos deben funcionar coherentemente. Pero además, se da también respecto a entidades en general, de acuerdo con los mecanismos de colaboración y cooperación sugeridos.

- SBS), en la formulación y ejecución de la política económica nacional, lo que ha permitido la estabilidad macroeconómica que gozamos los peruanos, una de las bases de crecimiento que experimentamos, y nos alienta sobre la viabilidad del principio de colaboración de poderes en los otros sectores del Estado que aún padecen de dispersión orgánica pese a que existe una Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), en beneficio del desarrollo nacional y la cohesión social, sobretudo en un país multicultural, plurilingüe y multiétnico, como el Perú.

Por otro lado, presentamos los órganos de coordinación **intrasectorial** entre agencias de una misma rama del Estado, incluidas las organizaciones sociales beneficiarias de sus políticas sectoriales. Los cuales se encargarían de la **articulación vertical** de las entidades públicas en sus tres niveles de gobierno (Nacional, Regional o sub nacional y Local), eslabonados con las organizaciones comunales y vecinales, y de ser el caso, con las empresas e instituciones del sector privado. Tanto más si, ahora en nuestro país, la empresa privada en asociación con la entidad pública, puede adjudicarse en concesión la ejecución y explotación de determinadas obras de infraestructura y prestación de servicios, según regulación del Decreto Legislativo N° 1224 Del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.

Cabe añadir que, tal enfoque de integración vertical fue comprendido en la Estrategia de lucha contra la pobreza y desnutrición infantil, denominado CRECER en el Perú, al definir:

Articulación vertical: En el marco del proceso de descentralización, la articulación vertical está referida a la intervención de los tres niveles de gobierno y de la comunidad en la gestión de los programas y servicios vinculados con el combate a la desnutrición crónica infantil. La

base fundamental de la intervención articulada son las familias, las organizaciones comunales y los gobiernos locales, quienes deben constituirse en el eje de la coordinación de la gestión local de la Estrategia CRECER [...] ²²

Actualmente, dicha articulación vertical se concibe como coordinación intergubernamental (nacional-regional-local) en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer²³. Lo que no necesariamente produce, cuando por ejemplo un ministerio debe unir esfuerzos con sus instituciones públicas descentralizadas y entidades autónomas del sector, y no requiere vincularse con los gobiernos subnacionales y locales, según el ámbito de acción de determinada política pública.

Naturalmente, que en una tercera clasificación más compleja por la cantidad de funcionarios involucrados, y de mayor alcance territorial, ubicaríamos a los órganos de coordinación mixtos, encargados de combinar ambas modalidades de articulación horizontal y vertical.

En efecto, nuestro sistema político será más flexible, participativo e inclusivo con la sociedad civil, si se le dota de un mayor número de órganos de coordinación temporales (comité de crisis, mesas de trabajo) o permanentes (sistemas administrativos o funcionales públicos²⁴)-, con procedimientos e instrumentos legales

22 [Consultado el 23/04/2009] En: <http://www.crecer.gob.pe/c_articulaciones.html>, actualmente no aparece el enlace.

23 “La focalización y priorización de ámbitos abre paso a una serie de tareas de articulación que involucran la coordinación intersectorial (entre sectores) e intergubernamental (nacional-regional-local). Asimismo, esta Estrategia sirve también de marco para la articulación con las entidades privadas, de cooperación internacional y de la sociedad civil [...]” Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Perú. [Consultado el 28/04/2017] En: <<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>>, p. 70

24 Definiéndolos como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes

eficaces en la concertación, diseño, ejecución y control de políticas, y en la solución de conflictos, aún en el delicado tema presupuestal²⁵.

IX. *Constitucionalización y reglamentación*

Por las consideraciones expuestas, debe consagrarse como materia constitucional dicho principio, proponiendo la modificación del último párrafo del artículo 43° de la Constitución del Perú, en el sentido siguiente: *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según los principios de la separación y colaboración de los poderes.*

De este modo, el Estado peruano daría el ejemplo en el concierto iberoamericano de naciones, al elevar como norma fundamental, la necesaria conjunción entre los poderes y sectores públicos y, al interior de ellos, pues, tal mandato expreso en la carta magna, motivaría la mayor creación y perfeccionamiento de los indispensables órganos de articulación político - técnicos, y los procedimientos conducentes a la colaboración, coordinación, cooperación, intercambio, solidaridad y ayuda mutua entre ellos, en la ejecución de las políticas públicas, realización del bien común y los fines del Estado unitario y descentralizado.

res del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno (LOPE, Art. 43°). Señalando que son de dos tipos: 1. Sistemas Funcionales; y, 2. Sistemas Administrativos; los cuales están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento (LOPE, Art. 44°).

25 STC N.° 0023-2003/AI, Fj. 39: “Al respecto, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto, es decir sólo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales.” En: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00023-2003-AI.html>>

Tanto más, si nuestro país está inmerso en un proceso de descentralización, cuyo objetivo es lograr la *unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal*, según el literal a) del artículo 6 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Se justifica, entonces, revalorar en la filosofía política y doctrina constitucional este principio cooperativo estadual y, principalmente, abogar por su consagración tanto en el texto constitucional, así como en su desarrollo legislativo y reglamentario, expandiendo los órganos de coordinación multisectorial e intrasectorial, y su correlación inclusiva con las organizaciones sociales y naturales de la población beneficiaria de sus políticas.

Debemos agregar que, incluir expresamente en nuestro derecho positivo tal principio, con rango constitucional, motivará su mejor desarrollo legislativo y reglamentario. Así, la tarea democrática está planteada, para contribuir en la construcción social de la conciencia colectiva de lo público, sobre este principio de colaboración de poderes. Siendo menester que su enunciado normativo, se incluya y expanda en nuestro sistema político y jurídico, pues, al fijarlo en el *debe ser* (entendido como lo que debe existir, lo imaginado: el proyecto de vida socialmente ordenado como programa político de la Constitución), creamos la tensión con el *es* (lo que ya existe, la acostumbrada vida social, la cruda realidad), correspondiendo a la acción política, como la ciencia, la técnica y el arte de lo posible, movilizar las voluntades del soberano y de sus líderes políticos para acercar la realidad al ideal.

X. *Cuatro experiencias en el Perú de colaboración de poderes*

En este capítulo, hacemos un somero recuento

de algunas experiencias del Estado peruano en la realización de este principio colaborador, apreciando un mejor diseño en las políticas públicas de lucha contra la corrupción y la pobreza, luego de intentos fallidos y problemas suscitados en la coordinación presupuestal del Poder Judicial (PJ) y de la seguridad ciudadana.

X.1 *El caso del Presupuesto del PJ*

Una de las causas que desalientan la mejora continua del servicios de justicia, es la falta de incremento del presupuesto del PJ, pese a que la población y la economía crece año a año, los órganos jurisdiccionales no se incrementan en igual proporción, lo que ocasiona en cierta medida la sobrecarga procesal que soportan los Juzgados y Salas ubicados en zonas de mayor densidad poblacional, y para su mejor administración urge desconcentrar el servicio de justicia, creando más órganos jurisdiccionales y Cortes Superiores.

Siendo el caso, que ahora más que nunca se requiere mayor apoyo económico para iniciar el proceso del Expediente Judicial Electrónico, terminar de implementar el nuevo Código Procesal Penal y la nueva Ley Procesal de Trabajo, que utilizan innovadoras tecnologías de la información en la oralización de los procesos judiciales por audiencias, y en sus comunicaciones y soporte electrónicos. Asimismo, el Estado ha creado el Sistema Nacional Anticorrupción mediante el Decreto Legislativo N° 1342, del 7 de enero del 2017, que se especializará en perseguir el crimen organizado derivado del mega caso “Lava Jato”, lavado de activos, asociación ilícita para delinquir, entre otros delitos de “cuello blanco” y corrupción de funcionarios públicos. Todo ello implica incrementar su presupuesto institucional.

No obstante que, la Constitución política de 1979, en su artículo 238°, estableció que el presupuesto del PJ no es menor del 2% del presupuesto de gastos

corrientes para el Gobierno Central, este porcentaje nunca se cumplió. A tal punto que la Constitución de 1993 derogó dicho artículo.

Naturalmente, tal endémica demanda insatisfecha de justicia, afecta gravemente la percepción de aprobación ciudadana del PJ en las encuestas; empero, consciente de esta realidad, el Gobierno del presidente Toledo (2001-2006), al influjo de la ola reformista de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia - CERIAJUS²⁶, promulgó la Ley 28821, publicada el 22 de julio de 2006, creando el Comité de Coordinación Presupuestal del Poder Judicial, estableciendo que sus integrantes –Presidentes del PJ, del Consejo de Ministros y Ministros de Economía y Justicia- unan esfuerzos para consensuar los recursos económicos necesarios y suficientes en la programación y formulación del presupuesto Institucional del PJ.

Sin embargo, la efectividad de la ley en comento, fue cuestionada por el ex - presidente del PJ Francisco Távora, en su discurso de apertura del año judicial 2008, a saber:

Por ejemplo, lo que ha sucedido en el año 2007 respecto de la Ley N° 28821, Ley de coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, para la programación y formulación del presupuesto institucional del Poder Judicial, constituye una clara muestra de lo que no debe seguir ocurriendo, pues no se condice con un Estado Constitucional de Derecho omitir el cumplimiento de una ley vigente. Tampoco es buen ejemplo de seguridad jurídica ni de respeto al principio de separación de poderes disponer la derogación de una Ley a través de un Decreto de Urgencia, a escasos seis días de su promulgación.²⁷

26 Mayor información on-line en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/presentacion.htm>

27 En: www.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/DISCURSO_APERTURA_2008.pdf

Sucede que dicha Ley 28821, en el último párrafo de su artículo 3, dispone que el Comité de Coordinación entre los Poderes Judicial y Ejecutivo, es convocado para su instalación a iniciativa del Titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, es decir, si el *Premier* no lo convoca, como sucedió en el año 2007, dicha Ley es letra muerta, continuando el autoritarismo del Poder Político en la formulación del presupuesto judicial. Motivo por el cual, abogamos por su pronta modificación, en el sentido que dicho Comité pueda ser convocado, también, por el Presidente del Poder Judicial, el más interesado en lograr consensos en el Estado, respecto a su cuota presupuestal.

Mientras tanto, el reclamo de un debido presupuesto para el servicio de justicia, seguirá siendo un clamor institucional, tal como lo expresara el mencionado ex – Presidente, en su Discurso de Apertura del Año Judicial 2008, recordemos:

No podremos contar con un Poder Judicial eficiente si no se le dota de los recursos necesarios para desempeñar sus siempre complejas y relevantes labores.

No neguemos esta realidad, y otorguemos al Poder Judicial y a su labor de impartir justicia el lugar que le corresponde dentro de las prioridades públicas, pues contar con una justicia oportuna es esencial para la economía y el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos en un país, como lo son las políticas de pleno empleo o exportación.²⁸

Por su parte, el doctor Javier Villa Stein, también, mostró su mortificación por el recorte del presupuesto 2011 para el Judicial, lo que constata su endémica continuidad, veamos:

[...] no podemos soslayar el hecho de que, desde las altas esferas del gobierno, y especifica-

28 En: <www.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/DISCURSO_APERTURA_2008.pdf>

mente desde el Ministerio de Economía y Finanzas, se propicie una contrarreforma judicial que, en buena cuenta, significará el abandono de decisiones favorables a la reforma del Estado que espera la sociedad peruana.

No se puede calificar de otra manera el recorte presupuestal para el Poder Judicial, que significaría paralizar la implementación del nuevo Código Procesal Penal en varios distritos judiciales del país [...] ²⁹

Por último, el actual presidente del PJ Duberlí Rodríguez, también invocaba al Poder Ejecutivo facilitar el financiamiento del gran *Proyecto de Modernización de la Administración de Justicia*, que ofrecía en su discurso de apertura del año judicial 2017³⁰.

Entonces, una traba para la operatividad del principio de colaboración de poderes en la mejora del presupuesto del PJ, radica en la falta de institucionalidad del sistema funcional de la justicia, del funcionamiento del órgano rector en la coordinación entre poderes, y la incomprensión por parte del poder político, del aporte del servicio de justicia en el desarrollo nacional.

La causa que ocasiona la falta de atención de los requerimientos económicos del Poder Judicial, a mi modo de ver, radica en la *tradicción autoritaria*³¹ que aún pervive de manera dominante en nuestro país, pues,

29 El Magistrado, Magazín del Poder Judicial, Año II N° 17, 09/2010. Pág. 2.

30 En: <https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ac7e6f-804fc4fe758466845a56224ace/DISCURSO-FINAL-DR-DUBERLI.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ac7e6f804fc-4fe758466845a56224ace>

31 Fidel Tubito en su Artículo “Educación, interculturalidad y buen gobierno”, al respecto, nos dice: *En no pocos países de América Latina hay una tendencia muy marcada a la antipolítica y al autoritarismo como cultura social. En términos generales la gente prefiere el orden al ejercicio de las libertades, de ahí la demanda social de liderazgos personalizados fuertes que ofrecen orden y disciplina, “mano dura”, pues lo “normal” es asociar disciplina a verticalismo y ausencia de libertades. El cuartel sigue siendo para muchos el modelo de lo que deben ser las escuelas y el panóptico de lo que debe ser el Ministerio de Educación.* Ver en: <<http://palestra.pucp.edu.pe/?id=206>>

recorre todos los estratos sociales e instituciones, a cuyos representantes políticos aún les resulta incómodo la función de control del Judicial, lo que naturalmente favorece a la corrupción, tal como constata la Nota del Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz del Vaticano, denominado precisamente *la Lucha contra la Corrupción*, al advertirnos que:

[...] la corrupción se ve favorecida en las sociedades muy estructuradas, rígidas y cerradas, incluso autoritarias tanto en su interior como hacia el exterior, porque en ellas es menos fácil darse cuenta de sus manifestaciones: corruptos y corruptores, a falta de transparencia y de un verdadero y propio Estado de derecho, pueden permanecer escondidos y hasta protegidos. La corrupción puede perpetuarse porque puede contar con una situación de inmovilidad.³²

De lo anterior concluimos, que en ciertas conjunciones de los poderes del Estado peruano, no será pacífica la implementación del principio de colaboración, sin embargo, avizoramos que tal principio se irá cristalizando en directa proporción con el avance del proceso democrático en nuestra sociedad y la modernización de sus instituciones políticas, gracias también al empuje de su desarrollo económico en el marco de la globalización.

XI.2 El caso de la Seguridad Ciudadana y la Justicia de Paz Letrada en Comisarías

A fin de enfrentar, la cada vez más preocupante problemática de la delincuencia en el país, se publicó el 12 de febrero del año 2003, la Ley 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), reglamentado por el Decreto Supremo N° 012-2003-IN, que cuenta con un Consejo Nacional que

32 Publicado el 10 de Octubre del 2006 en: <<http://www.zenit.org/article-21376?l=spanish>>. Ver texto completo en el Anexo 1.

depende directamente del Presidente de la República, presidido por el Ministro del Interior e integrado por representantes de los poderes ejecutivo, judicial y del gremio empresarial de seguridad privada, dicho consejo es el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana, con autonomía funcional y técnica; asimismo, creó los comités regionales, provinciales y distritales, los que comprenden a las autoridades públicas intersectoriales comprometidas en la represión del delito y a la sociedad civil organizada.

A cuatro años, de implementación del citado Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo una investigación a 26 Comités Regionales de Seguridad Ciudadana y 12 Comités Provinciales en Lima, Arequipa, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huamanga, Huancayo, Ica, Iquitos, Pucallpa, Piura y Trujillo, cuyos resultados publicó el 29 de enero de 2008³³ encontrando que: *sólo seis de los 26 Comités Regionales (Huancavelica, Lambayeque, Lima Metropolitana, Pasco, Tacna y Ucayali) cuentan con un Plan de Seguridad Ciudadana, mientras que siete Comités han iniciado las labores de planificación para el año 2008. Una situación similar se encontró en las 12 provincias analizadas.*

Ante tal constatación, la Defensoría del Pueblo consideró que: *es fundamental mantener un compromiso y coordinación interinstitucional que permita articular los esfuerzos de cada una de las entidades que conforman el SINASEC, definiendo posiciones concertadas sobre la problemática, sin dejar de lado la participación de la ciudadanía misma.*

Por otro lado, a cinco años de esta experiencia de colaboración de poderes para enfrentar a la delincuencia, catorce municipalidades distritales de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao, el 19 de febrero de 2008, emitieron un comu-

33 Informe Defensorial N° 132, ver en: <http://www.defensoria.gob.pe/suplementos.php>

nicado³⁴ conjunto, reclamando atribuciones, recursos e instrumentos legales en la lucha contra el flagelo de la delincuencia, asimismo, se quejaban de la [...] *carencia de políticas públicas de seguridad ciudadana por parte del Ministerio del Interior, evidenciando falta de liderazgo y autoridad para contribuir a reducir la delincuencia imperante en todo el país*; pese a que el mencionado Ministerio preside el Consejo Nacional en cuestión.

Entonces, este caso nos revela que, no es suficiente la creación del órgano multisectorial de coordinación en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, sino que a la par, es necesario garantizar un núcleo conductor (ente rector) que en realidad lidere el proceso, coordinando voluntades, articulando propuestas y distribuyendo adecuadamente las atribuciones y recursos para una concertada ejecución de las políticas, en donde la rendición de cuentas y el control ciudadano mediante audiencias públicas resulte clave.

De lo contrario, ante el monopolio conductor, rigidez estructural y falta de modernización de la institución que, históricamente, es la competente directa para luchar contra la delincuencia (Policía Nacional del Perú - PNP), tendremos como obvia consecuencia, el decaimiento de la participación de las autoridades públicas y líderes comunales llamados a colaborar con ella en la realización de su razón de ser institucional, convirtiéndolos en lugar de colaboradores eficaces en críticos del sistema, como sucedió con los alcaldes que suscribieron el comunicado aludido.

Es por ello, destacable que el ex ministro del interior Ing^o Fernando Barrios Ipenza, no obstante su corta gestión (Setiembre y Octubre de 2010), retomó la iniciativa y salió de la inercia de falta de comunicación en el SINASEC, al convocar a los nuevos líderes regionales y ediles, según noticiaba el diario oficial, a saber:

El ministro del interior, Fernando Barrios, anunció la organización de un “gran foro” con las nuevas autoridades municipales y regionales que resulten electas el 3 de octubre, a fin de coordinar la aplicación de sus propuestas para fortalecer la seguridad ciudadana. Agregó que en esa reunión diseñarán mecanismos para hacer fluida y coordinada la labor entre el Poder Ejecutivo y el consejo metropolitano, de tal forma que la estrategia de lucha contra la delincuencia sea eficaz.³⁵

Cabe destacar, también, que tal ofrecimiento se cumplió con el primer gran encuentro entre alcaldes electos de Lima Metropolitana y el Callao, con los comisarios distritales, el presidente de la república de ese entonces, doctor Alan García Pérez, y el referido ex ministro, y que se propuso replicar al interior del país, cuyos principales acuerdos fueron:

- Reconocer el liderazgo político del alcalde y liderazgo operacional del Comisario Distrital para la seguridad ciudadana.
- Realizar convenios entre el sector Interior y gobiernos locales para mejorar la seguridad ciudadana.

[...]

- Estandarizar y articular la plataforma tecnológica de la Policía Nacional y las municipalidades para atención de las emergencias ciudadanas.

[...]

- Involucrar a los otros actores responsables en la seguridad ciudadana.³⁶

34 <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2008/febrero/28/comunicado.pdf>

35 Diario Oficial El Peruano del 24 de setiembre de 2010. Sección Política. Pág. 7.

36 Publicidad del Ministerio del Interior en el diario La República del 10/10/2010, Pág. 11.

Al respecto, el ex presidente Ollanta Humala en su primer mensaje a la nación, independientemente, de la evaluación que hagamos de su gestión (2011-2016), también ofrecía un enfoque colaborativo, veamos:

Es necesario desterrar la idea de que la inseguridad es un problema exclusivo de la Policía. Por eso, anuncio que así como el Presidente de la República preside el Consejo de Defensa Nacional, presidiré también un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Política de Lucha contra la Criminalidad para darle un carácter multisectorial.³⁷

Sin embargo, es de público conocimiento que dicho ex presidente ahora sufre carcelería preventiva en el proceso penal por el presunto delito de lavado de activos derivado del caso “Lava Jato”, y que durante su gobierno en resumen poco se hizo en la lucha contra la delincuencia desde un enfoque sistémico y con perspectiva colaborativa.

Por otra parte, en materia de seguridad ciudadana, el debido juzgamiento y represión de las faltas, desincentiva la delincuencia de menor cuantía; y, para atacar el problema desde este ángulo, por mandato de la primera disposición final de la Ley 27939, y la Resolución Administrativa N° 188-2004-CE-PJ³⁸, se aprobó el Convenio Marco de cooperación interinstitucional entre el Poder Judicial, Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia para la instalación de Juzgados de Paz Letrados en Comisarías, en cuyo cumplimiento, desde el año 2004, se crearon los Juzgados de Paz Letrado en Comisarías, comenzando por el Distrito de Independencia de Lima Metropolitana, llegando a cinco en esta ciudad capital y a diez en el interior del país.

Cabe destacar que, tal iniciativa constituyó en su momento, un inédito esfuerzo intersectorial para

37 Mensaje a la Nación ante el Congreso de la República, el 28 de julio de 2011.

38 En: http://www.pj.gob.pe/CorteSuprema/cepj/documentos/Convenio_00188-2004-CE-PJ.pdf

combatir la delincuencia menor, con la participación de diversas instituciones vinculadas a la justicia y seguridad ciudadana (Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario³⁹ y Municipalidades, con participación de la sociedad civil a través de las Juntas Vecinales).

El objetivo de dicho plan piloto, era la de superar la sensación de inseguridad ciudadana en los distritos más populosos y de mayor incidencia delincencial, pandillaje juvenil y violencia familiar de Lima y Provincias, al fomentar una cultura de denuncia ciudadana, superando las trabas de acceso a la justicia, con la garantía de un trámite inmediato en la aplicación de las sanciones en el caso de faltas, priorizando las penas de prestación de servicios comunitarios.

Asimismo, este nuevo enfoque buscaba que los actores del sistema de justicia competentes en la investigación, juzgamiento, defensa, y ejecución de las penas, para los casos de faltas, compartan un mismo espacio: La Comisaría, favoreciendo la coordinación y la rapidez en la prevención y represión de las conductas antisociales en el grado de faltas.

Apréciase, entonces, un novedoso ejemplo de colaboración de poderes, en este caso, entre el Ejecutivo y el Judicial; el primero, con la participación de los Ministerios de Interior y Justicia (Policía Nacional del Perú, Instituto Nacional Penitenciario, Instituto de Medicina Legal y Defensoría de Oficio), y el segundo, con los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías.

Luego de cuatro años de esta experiencia inédita, el Consorcio Justicia Viva realiza una evaluación primera, siendo una de sus conclusiones relevantes, para el tema que nos ocupa, la siguiente:

3. En la actualidad no hay un ente de dirección ni una conducción coordinada entre las insti-

39 El INPE es la entidad encargada de ejecutar las penas de prestación de servicios a la comunidad, según la Ley 27030, reglamentada por el Decreto Supremo N° 015-2003-JUS.

tuciones que participan en la Justicia de Paz Letrada en Comisarías (el Poder Judicial, los ministerios de Justicia y del Interior), lo que conlleva al estancamiento del impulso y perfeccionamiento de esta experiencia. Además, esta descoordinación interinstitucional se ve reflejada en cada uno de los juzgados creados donde no hay una gestión integrada. Así, los horarios y días de trabajo de los actores no coinciden, las condiciones materiales con las que cuentan no son las mismas, entre otros temas.⁴⁰

Por su parte, la Defensoría del Pueblo en su Informe N° 119 de marzo de 2007, sobre el particular, establece recomendaciones⁴¹ por separado para cada entidad cooperante del Poder Ejecutivo y el Judicial (Ministerio del Interior, RENIEC, Consejo Ejecutivo y Cortes Superiores del Poder Judicial, INPE, etc.), incluso al Congreso, pero no advierte sobre la necesidad de crear el órgano coordinador multisectorial.

Pues bien, queda claro que para garantizar el éxito y la continuidad de las experiencias de articulación, entre las entidades públicas de diversos sectores del poder ejecutivo y órganos jurisdiccionales del judicial, inspirados en el principio de colaboración de poderes, es necesario crear la instancia de dirección coordinada con una conducción compartida de los representantes de las entidades cooperantes.

Esta problemática supone legislar sobre la regulación en general de los órganos de coordinación multisectorial, sin perjuicio de fomentar una cultura de planeamiento concertado, entre sus integrantes; y, en particular, la creación del sistema funcional de justicia

que propugnamos⁴².

X.3 En la lucha anticorrupción

En el diario oficial El Peruano del día 13 de Junio de 2017, p. 5, se noticia que la “Corrupción es el principal problema que afecta al país”, al comentar la encuesta nacional de hogares se destaca que: El 48.1% (de) la población de 18 y más años de edad opinó que la corrupción es el principal problema que afecta al país, informó el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a partir de los resultados del módulo denominado Gobernabilidad, Democracia y Transparencia (noviembre 2016-abril 2017)”. Asimismo, en otro pasaje se resalta que: “en opinión de los encuestados el segundo mal que afecta al país es la delincuencia (44.5%), seguido por la pobreza (19.8%), la falta de seguridad ciudadana (19.1%) y carencia de empleo (13.4%).”

Entonces, si este es el principal flagelo a los ojos de soberano, corresponde la mejor estrategia y políticas de Estado para su erradicación, pues, no basta que el Perú haya ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción, del 4 de abril de 1997, en cuyo Preámbulo se afirma que: *[L]a corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos.* Asimismo, por Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y que su Preámbulo ha previsto: *“Convencidos de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella. Convencidos también de que se requiere un enfo-*

40 Acceso a la Justicia y Seguridad Ciudadana: Un balance de los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías. / Javier La Rosa Calle, Jimena Salazar Montoya, Zarela Zavala Respaldiza. – Lima: IDL, 2008 Pág. 323. Ver en: http://www.justiciaviva.org.pe/publica/libro_jplc.pdf

41 Informe Defensorial N° 119 Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana. Ver en: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>

42 Ver nuestro artículo en: http://www.derechocambiosocial.com/revista022/El_Sistema_de_Justicia.pdf

que amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción”

En tal sentido, la 26ª política de estado del Acuerdo Nacional⁴³, versa sobre la promoción de la ética, la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 04407-2007-PHD/TC, recuerda haber elevado a principio constitucional a la lucha anticorrupción, y que a la letra dice:

26 Respecto a este punto, conviene recordar que el Tribunal Constitucional, en anterior jurisprudencia ha considerado que la lucha contra la corrupción constituye un mandato constitucional. Así lo señaló, por ejemplo, en la Resolución de fecha 23 de abril del 2007, recaída en el Expediente N.º 0006-2006-PCC/TC: “(...) la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39º y 41º de la Constitución.”

27 Posteriormente, en las SSTC N°s 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (Acumulados), la lucha o proscripción de la corrupción fue consagrada como principio constitucional, en cuya labor de defensa el Tribunal Constitucional ha adoptado un rol activo. Por ello, menciona lo siguiente:

“El proceso de lucha contra cualquier forma de corrupción –tanto aquéllas vinculada al aparato estatal como las que coexisten en el ámbito de la sociedad civil– obliga a los clásicos poderes del Estado, a los cuales se suma el Tribunal Constitucional en el cumplimiento del

43 Primera experiencia en el Perú de articulación global en la definición de políticas de estado. Ver en: <http://acuerdonacional.pe/>

deber de la jurisdicción constitucional concentrada y difusa, [a] tomar medidas constitucionales concretas a fin de fortalecer las instituciones democráticas, evitando con ello un directo atentado contra el Estado social y democrático de Derecho, así como contra el desarrollo integral del país” (F. J. 55).

Sin embargo, tal interés nacional por combatir dicho flagelo, en este último decenio, no se tradujo en efectividad de dicha política pública en cada gobierno de turno y su organización a nivel nacional, y que el ventarrón del caso “Lava Jato” terminó por desnudar. Antes bien, después de la reconstrucción de la institucionalidad democrática en nuestro país, a cargo del presidente Valentín Paniagua (2000-2001), padecimos de una errática organización de la lucha contra la corrupción, desde el efímero zar anticorrupción del gobierno de Toledo (2001-2006), hasta la desactivada Oficina Nacional Anticorrupción del gobierno de García (2006-2011), con excepción del sub-sistema judicial anticorrupción⁴⁴, en la que procuradores, fiscales, policías y jueces se especializaron en el combate coordinado contra de este cáncer social.

Ello no obstante, los esfuerzos sectoriales tanto en la función pública así como en el sector privado por los años 2008 y 2009, se expresaron en las propuestas presentadas por la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, que con ocasión de su 31º aniversario (2008) presentó el Plan Maestro de Lucha Integral contra la Corrupción⁴⁵; igualmente, el doctor Walter Gutiérrez, decano (2008-2009) del Colegio de Abogados de Lima planteó 8 puntos para luchar contra la corrupción⁴⁶;

44 Balance (2000-2006) ver en: http://www.justiciaviva.org.pe/publica/balance_subsistema.pdf

45 <<http://74.125.45.132/search?q=cache:u4emqF-26FuMJ:ocma.pj.gob.pe/seminario/31/PLAN%2520MAE-STRO.ppt+plan+maestro+de+lucha+contra+la+corrupcion&hl=es&ct=clnk&cd=3>>

46 En: <http://www.cal.org.pe/NoticiaprensaNOV04_3.html>

el Ministerio de Justicia perfiló el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana⁴⁷; por su parte, la Defensoría del Pueblo diseñó su Plan de Trabajo Anticorrupción⁴⁸ y emitió el Documento N° 001 *Con corrupción no hay Educación*⁴⁹; asimismo, la Contraloría General de la República ha lanzado su Estrategia Preventiva Anticorrupción⁵⁰; por último, en esta materia existe gran activismo de las asociaciones privadas de desarrollo especializadas (Transparencia Internacional, Proética, Ciudadanos al Día, Comisión Andina de Juristas, Instituto de Defensa Legal, etc.)

Ante ello, tal como lo advertíamos en nuestro artículo intitulado: *En la lucha anticorrupción: Colaboración de Poderes*, decía que:

[...] salta a la vista la urgencia de organizar la cruzada nacional anticorrupción de modo estructural y de largo aliento, creando una Comisión Interinstitucional Permanente que lo lidere, gestione recursos y articule los esfuerzos sectoriales, propiciando la colaboración mutua y el intercambio de experiencias, con un directorio participativo de autoridades y representantes de la sociedad civil claves en el combate contra este flagelo.⁵¹

Este clamor nacional, ha sido contemplado por el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción⁵², presentado por el entonces Jefe del Gabinete Ministerial, Yehude Simon Munaro, siendo su primer objetivo promover el fortalecimiento del sistema de lucha

47 En: <www.minjus.gob.pe/cna/Info_CNA/Archivo%20del%20Plan.pdf>

48 En: <<http://enlacenacional.com/2008/08/07/defensoria-del-pueblo-lanza-en-lima-programa-de-lucha-contra-la-corrupcion/>>

49 En: <<http://www.defensoria.gob.pe/docum-defensoriales.php>>

50 En: <<http://www.contraloria.gob.pe/epa/index.asp>>

51 Publicado en la Revista Jurídica de El Peruano del 18/11/2008, ver: <<http://ocma.pj.gob.pe/index.asp?warp=articulos>>

52 En: <http://www.pcm.gob.pe/popup_PCM/plan_anti-corrupcion.pdf>

contra la corrupción articulado, y para ello se fijaron las estrategias, entre otras, referidas a fortalecer un sistema nacional coordinado de lucha contra la corrupción, sobre la base de una alianza político-social (Estrategias 2.1 y 6.3).

Por cierto, dicho plan consideró la creación de un futuro órgano intersectorial de coordinación, a través del cual se haría realidad este principio de colaboración de poderes contra este mal social, al prever para el año 2009, en su numeral 2.1.1, como segunda medida de desempeño lo siguiente:

- Fortalecimiento del sistema mediante una norma que garantice el funcionamiento de una instancia de coordinación, con las prerrogativas necesarias para proponer, promover y articular las políticas públicas de lucha contra la corrupción en los tres niveles de gobierno.

Incluso, en el acápite 2.2.1 del Plan en cuestión, se diseñó fomentar la colaboración entre el sector público y privado para luchar contra la corrupción, creando una *Red de actores privados y públicos para construir una cultura anticorrupción y de desarrollo de los programas*, para cuyo efecto se celebrarían: [...] *convenios de cooperación con entidades públicas y privadas, a fin de fortalecer la lucha contra la corrupción.*

Por su parte, el ex premier Velásquez, al tomar la posta propuso, en lo que respecta a nuestro tema, lo siguiente:

Solicitar al Acuerdo Nacional que proponga un mecanismo de supervisión del Plan Nacional Anticorrupción que implique su cumplimiento en todos los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales.⁵³

53 En: <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Agosto/100809-JVQ-Congreso.pdf>

En ese sentido, se publicó el Decreto Supremo N° 016-2010-PCM, el 28 de Enero de 2010, cuyo primer artículo crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (<http://can.pcm.gob.pe/>) con el objeto de *coadyuvar en la articulación, coordinación y planificación, a mediano y largo plazo, de las acciones a cargo de las Entidades públicas y privadas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Asimismo, se encarga de realizar la supervisión y seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.* Siendo su actual representante el Juez Supremo Duberlí Rodríguez Tinero, Presidente del Poder Judicial. Dicha comisión luego de la última modificación efectuada a su artículo 2 por el DS N° 008-2011-PCM, lo integran:

- Presidente del Poder Judicial.
- Presidente del Tribunal Constitucional.
- Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Fiscal de la Nación.
- Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Presidente del Consejo de Ministros.
- Ministro de Justicia.
- Coordinador de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CON-FIEP).
- Director Ejecutivo del Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA).
- Secretario Técnico del Foro del Acuerdo Nacional.
- Presidente de la Asociación de Municipali-

dades del Perú - AMPE.

- Coordinador General, quien a su vez se desempeñará como Secretario Ejecutivo.

La Defensoría del Pueblo podrá actuar en calidad de institución observadora, pudiendo a su vez, el (la) Defensora del Pueblo, participar en las sesiones de la Comisión con voz pero sin voto.

El Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción será designado entre sus miembros y tendrá carácter rotatorio cada año [...]

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción podrá incorporar con posterioridad, a las personas o entidades (públicas o privadas) que se encuentren vinculadas a la lucha contra la corrupción. La designación de las mismas se realizará mediante Decreto Supremo.

Por su parte, el ex presidente del Poder Judicial Javier Villa Stein, impulsó la iniciativa de celebrar un pacto anticorrupción, y que se concretó el 2 de julio de 2010, con la tarea siguiente:

Los representantes de los poderes del Estado, los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil suscribieron [...] un Pacto de Nación contra la Corrupción [...] Los firmantes del documento se comprometieron a desarrollar esfuerzos conjuntos para la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, la promoción de valores y la difusión de códigos de ética, previniendo, denunciando, investigando, juzgando y sancionando ejemplarmente los actos de corrupción [...] El compromiso también los obliga a desarrollar y presentar públicamente planes anticorrupción institucionales en el que señalen metas concretas que les permitan avanzar en es-

tas líneas de acción.⁵⁴

Por último, cabe destacar tres acciones inter-institucionales que ejemplifican la cristalización del principio de la colaboración de los órganos del Estado en la lucha anticorrupción, el primero, referido al convenio celebrado entre la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, denominado *Alianza Estratégica para prevenir y detectar actos de corrupción* del 18 de noviembre del 2010, y según nota de prensa⁵⁵ del ente contralor, se ha convenido lo siguiente:

[...] se pretende establecer mecanismos de cooperación mutua –en el marco de sus competencias funcionales- para el fortalecimiento de las capacidades internas de ambas instituciones, para promover la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía y fomentar una mayor transparencia y fortalecimiento de la ética pública en el país.

Las principales líneas de acción en la ejecución de la Alianza Estratégica contemplan la capacitación en materias de derechos humanos, vulneración de derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, control gubernamental, denuncias ciudadanas por presuntos actos de corrupción, entre otros.

Asimismo, la coordinación de mecanismos relativos a la prevención, detección y lucha contra la corrupción; así como la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

La otra acción a resaltar son las ferias anticorrupción como parte de la Campaña Nacional Anticor-

rupción que organiza la Defensoría del Pueblo con la colaboración de instituciones como la Contraloría General de la República, Policía Nacional, Oficina Desconcentrada de Control de la Magistratura del Poder Judicial y Ministerio Público, como la realizada en la ciudad de Abancay en noviembre del 2010, a fin de informar a la población sobre su derecho a la denuncia ciudadana contra actos de corrupción de las autoridades y funcionarios públicas, además de motivarlos con actividades como concursos, teatro, juegos de ética y cine foro educativo.⁵⁶

Finalmente, la recientemente creada alianza interinstitucional entre el Ministerio Público, Poder Judicial y Contraloría General de la República, y que se notició del modo siguiente:

Los titulares del Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República, doctores César San Martín, José Peláez Bardales y Fuad Khoury, respectivamente, suscribieron un convenio marco tripartito de cooperación interinstitucional, a fin de fortalecer su compromiso de lucha contra la corrupción. Mediante este acuerdo se busca promover y desarrollar una acción interinstitucional articulada que permita afianzar el proceso de armonización de políticas públicas referidas a la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción [...] En su intervención, el doctor César San Martín Castro expresó que este convenio demuestra que es posible coordinar entre varias instituciones, y que sí hay una política de Estado que debe funcionar de modo rápido y eficiente es la anticorrupción.⁵⁷

Nuevamente, la conclusión es obvia, pues, está

54 El Magistrado, Magazín del Poder Judicial, Año II N° 15, 07/2010. Pág. 3.

55 Nota de Prensa N° 132-2010-CG/GCC, ver:http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/ee9c580044bb85cc9d35df3200b5376c/NP_132_2010.pdf?MOD=AJPERES

56 Nota periodística en el Diario Oficial El Peruano del 25/11/2010. Pág. 27.

57 El Magistrado. Boletín Informativo. Corte Suprema de Justicia de la República – Lima – Perú – Año III – N° 30 / Noviembre 2011. Pág. 7. En: <<http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/EL%20MAGISTRADO%2030.pdf>>

en manos de las autoridades de los poderes del estado, en sus tres niveles de gobierno, organismos autónomos y de los líderes de la sociedad civil, demostrar su capacidad de concertar políticas, y su creativa concreción en la realidad, cuyo avance o retroceso, será el índice de medición de la comprensión alcanzada por aquéllos en la realización de este principio colaborativo, por el bien del país.

X.4 *En lo relativo a la lucha contra la pobreza y el plan VRAEM*

Como hemos podido apreciar en la política anticorrupción, actualmente se está conjugando el verbo *articular*⁵⁸, en la formulación programática de las políticas de alcance multisectorial, incluso se prevé una articulación horizontal y otra vertical; el primero, sería la participación de los diversos ministerios y órganos constitucionales autónomos, en relación de igualdad, de mismo modo, tenemos las mancomunidades municipales⁵⁹, a fin de integrar y concertar políticas en función al objetivo común que propone determinada política.

Con relación a la articulación vertical, comprendería el engarzar la política nacional del ejecutivo con los planes de los gobiernos regionales y locales, en el marco del *Plan Perú 2021, plan estratégico de desarrollo nacional* presentado al congreso por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN),

58 Según el Diccionario de la Lengua Española: **articular** (Del lat. *articulāre*, de *articūlus*, junta). **1.** tr. Unir dos o más piezas de modo que mantengan entre sí alguna libertad de movimiento. U. t. c. prnl. **2.** tr. Organizar diversos elementos para lograr un conjunto coherente y eficaz. *Articular proyectos políticos regionales*. U. t. c. prnl. En: <<http://buscon.rae.es/draeI/>>

59 El que fuera el jefe del Gabinete Ministerial Javier Velásquez, como una medida de reforma del Estado anunció lo siguiente: *Impulsar las mancomunidades de municipalidades y las regiones piloto. Está próxima a culminarse la formulación —en coordinación con el MEF y en consulta con organizaciones y representantes de los Gobiernos locales— del reglamento de la Ley de Mancomunidades de Municipalidades, recientemente modificada por el Congreso de la República*. Ver en: <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/Actividades_PCM/2009/Agosto/100809-JVQ-Congreso.pdf>

durante la jefatura del doctor Agustín Haya de la Torre, y que es digno de resaltar lo siguiente:

La historia ha sido accidentada y compleja. Algunas repúblicas, como la nuestra, nacieron sin ciudadanos, y en general la herencia del feudalismo colonial—esto es, de una sociedad despótica, patrimonialista, teocrática y escindida— fue la causa de que la semilla democrática haya tenido tantas dificultades para fructificar. Nuestras constituciones fueron mayoritariamente liberales, pero las constantes interrupciones autoritarias impidieron la consolidación de la institucionalidad republicana.

El avance democrático conjuga el discurso de la libertad con el discurso del bienestar, y la necesidad de precisar los ejes del desarrollo estratégico se instala en la agenda pública. Convertida la Declaración Universal de los Derechos Humanos en norma constitucional desde 1979, comprometido el país con la Declaración del Milenio para alcanzar el desarrollo y con los Objetivos para erradicar la pobreza, se hace necesario, conforme lo decidiera el Acuerdo Nacional, tener un Plan Estratégico que nos convierta en un país desarrollado, democrático y cohesionado socialmente.

En este proyecto de Plan se definen seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional equilibrado e infraestructura y (vi) recursos naturales y ambiente.⁶⁰

Dichos ejes temáticos, para mí, en realidad tienen una política transversal, esto es, la estrategia de lucha contra la pobreza y desnutrición infantil, y que

60 Ver proyecto Pág. 12 en: <<http://www.ceplan.gob.pe/img/planperu.pdf>>

con aserto el reconocido economista Hernando de Soto, lo ha llamado la necesidad de impulsar un TLC hacia adentro, ante la recesión de la economía norteamericana y europea.

A tal efecto, el Estado ha formulado el plan denominado CRECER, que tiene como objetivo al 2011, disminuir en 9 puntos porcentuales la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años, con prioridad en menores de 3 años en situación de vulnerabilidad nutricional y pobreza; y, según anunció el ex Premier Velásquez:

El Gobierno tiene previsto que los programas sociales —articulados en el ámbito de la Estrategia Crecer— tengan a fines de este año 866 mil beneficiarios, con una proyección a un millón para el año 2011. Igualmente, se prevé ampliar la cobertura del Programa Juntos a 853 distritos en el 2011; es decir, a 215 distritos más de los 638 existentes en la actualidad. En este último caso, el Gobierno redoblará sus esfuerzos para garantizar y mejorar la calidad de la oferta de servicios en salud y educación, para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.⁶¹

Tal entusiasmo y que comparto, obedece a que internacionalmente se ha reconocido que la pobreza en el Perú, ha disminuido del año 2006 que era de 44.5%, al año 2008 a 36.2%, lo que no sólo se explica por cuanto se duplicó el presupuesto de lucha contra pobreza, respecto al año 2006, de 3 mil a 6 mil millones de soles, sino también por la concepción que tiene el Plan CRECER⁶², el cual considera que:

El objetivo de reducir la población en situación de pobreza y reducir la desnutrición crónica infantil, no puede ser asumido por un solo sector del Ejecutivo, es imperativa la intervención articulada de todos los Sectores y programas vinculados directa o indirectamente con estos

61 <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Agosto/100809-JVQ-Congreso.pdf>

62 En: http://www.crecer.gob.pe/c_articulaciones.html

objetivos.

Entonces, queda claro que el principio de colaboración de poderes, inspira esta concepción de planeamiento en el diseño de los programas nacionales a partir del plan CRECER, tanto así que se considera una clave estratégica, la combinación de la articulación horizontal y vertical en la ejecución de las políticas, a saber:

Articulación Horizontal: Se puede distinguir una articulación horizontal de tipo multisectorial que involucra a las entidades del Gobierno Nacional, comprometiendo su participación plena en el ejercicio de acciones conjuntas, coordinadas que faciliten su buen desempeño institucional con el propósito de *generar valor para la sociedad*; es decir, acercar los servicios del Estado para la atención integral de los niños, niñas, gestantes y madres que dan de lactar para combatir la desnutrición infantil.

Articulación vertical: En el marco del proceso de descentralización, la articulación vertical está referida a la intervención de los tres niveles de gobierno y de la comunidad en la gestión de los programas y servicios vinculados con el combate a la desnutrición crónica infantil. La base fundamental de la intervención articulada son las familias, las organizaciones comunales y los gobiernos locales, quienes deben constituirse en el eje de la coordinación de la gestión local de la Estrategia CRECER. Cada Sector y programa social debe orientar su intervención de acuerdo a su naturaleza y pertinencia institucional [...] [...]⁶³

Actualmente, dicha articulación vertical se concibe como coordinación intergubernamental (nacional-regional-local) en la Estrategia Nacional de Desar-

63 [Consultado el 23/04/2009] En: http://www.crecer.gob.pe/c_articulaciones.html, actualmente no aparece el enlace.

rollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer⁶⁴. Lo que no necesariamente de produce, cuando por ejemplo un ministerio debe unir esfuerzos con sus instituciones públicas descentralizadas y entidades autónomas del sector, y no requiere vincularse con los gobiernos sub nacionales y locales, según el ámbito de acción de determinada política pública.

Naturalmente, que tal entrecruzamiento de articulaciones de diversas entidades públicas y privadas, incluidas las organizaciones comunales y juntas vecinales, a fin de organizar determinada estrategia nacional, debe tener un órgano de coordinación intersectorial, y en el caso de la estrategia CRECER, se emitió el instrumento legal correspondiente, con la dación del Decreto Supremo N° 055-2007-PCM, estableciendo en sus dos primeras disposiciones lo siguiente:

Artículo 1.- Aprobación de la Estrategia Nacional CRECER

Apruébese la Estrategia Nacional denominada “CRECER”, que establece la intervención articulada de las entidades que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local que se encuentren directa o indirectamente vinculados con la lucha contra la desnutrición crónica infantil, especialmente en los niños menores de cinco años, bajo la dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS.

Artículo 2.- Operatividad de la Estrategia Nacional

64 “La focalización y priorización de ámbitos abre paso a una serie de tareas de articulación que involucran la coordinación intersectorial (entre sectores) e intergubernamental (nacional-regional-local). Asimismo, esta Estrategia sirve también de marco para la articulación con las entidades privadas, de cooperación internacional y de la sociedad civil [...]” Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Perú. [Consultado el 28/04/2017] En: <<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldesarrolloeinclusionsocialincluirparacrecer.pdf>>, p. 70

La Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, estará a cargo de la coordinación y seguimiento de la Estrategia Nacional CRECER. La mayor cobertura de servicios que se genere por la aplicación de la Estrategia Nacional Crecer, que no estuviera incorporada en los Presupuestos de los sectores participantes será coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas para su atención.

Apreciemos, que la gerencia social de esta estrategia nacional, recaerá en la secretaría técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la presidencia del consejo de ministros, y que -según nuestro análisis- sería el órgano de coordinación multisectorial.

Para una mejor ilustración del conjunto de entidades y programas que dicha secretaría técnica debe coordinar, asimismo, para estimar el aporte de cada una de ellas en las estrategias JUNTOS y CRECER, pasamos revista a las siguientes:

Intervienen en esta articulación:

La Presidencia del Consejo de Ministros: JUNTOS, transferencias monetarias condicionadas.

El Programa Juntos participa a través del apoyo directo a las familias más pobres de las zonas rurales y urbanas, mediante la entrega de dinero en efectivo condicionado al cumplimiento de compromisos de participación en las áreas de Salud, Nutrición, Educación y Desarrollo de la Ciudadanía (Identidad).

MINSA-DIRESA: Atención integral a niños, niñas y mujeres en edad fértil.

El Ministerio de Salud y las Direcciones Regionales de Salud – DIRESA participan, entre otras actividades con la atención integral de mujeres, niños y niñas beneficiarios; y el control de zonas

endémicas. Tiene la responsabilidad del componente educativo promocional para la prevención del embarazo precoz, periodo intergenésico adecuado, sesiones demostrativas y consejería nutricional, con énfasis en la población beneficiaria.

Asimismo, el MINSA, a través del Seguro Integral de Salud – SIS, financia las prestaciones de Salud. El objetivo funcional general es cubrir prestaciones de salud de la población que no se encuentra bajo regímenes contributivos, con especial atención en los más pobres y vulnerables.

MINEDU - PRONAMA: Programa de Alfabetización.

El Ministerio de Educación participa, a través del PRONAMA, promoviendo programas de alfabetización de la población analfabeta, principalmente a mujeres mayores de 15 años, mediante los círculos de alfabetización, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales.

MIMDES - PRONAA: Asistencia alimentaria y programa educativo.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social interviene a través del Programa Integral de Nutrición - PIN - ejecutado por el PRONAA – proporcionando alimentación a niños y niñas menores de 3 años, mujeres gestantes y madres que dan de lactar; asimismo, implementa un componente educativo de hábitos nutricionales orientado a la protección y desarrollo infantil; del mismo modo, promueve la implementación de Cocinas Mejoradas y Letrinas, así como la capacitación para su uso adecuado, incentivando prácticas saludables en la población.

MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO: Agua para Todos. Dotación de infraestructura de Agua y Sanea-

miento.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de su programa “Agua para Todos”, participa financiando la ejecución de sistemas de agua y saneamiento (letrinas).

MINAG - PRONAMACHCS: Promoción de proyectos productivos para la seguridad alimentaria y el mercado.

El Ministerio de Agricultura, a través de PRONAMACHCS, participa promoviendo la implementación de proyectos productivos familiares y comunales, mejorando el aseguramiento alimenticio vinculado a la diversificación productiva para futuros negocios rurales.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – MEF: Presupuesto por resultados

En el marco del enfoque del Presupuesto por Resultados, el MEF, es el encargado de normar su implementación a través de los Programas Estratégicos, en todos los sectores en el ejercicio presupuestal 2008, cuyo piloto se desarrollará en el 2007 involucrando la participación del Ministerio de Salud, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Gobiernos Regionales y otros. Los Programas Estratégicos vinculados directamente con la Estrategia Nacional CRECER son los siguientes: “Programa Articulado Nutricional”, “Salud Materno Neonatal” y “Acceso de la Población a la Identidad”.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO: Construyendo Perú

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través del Programa Construyendo Perú genera empleo temporal que contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población urba-

na en situación de pobreza, así como a remozar la infraestructura social y económica para favorecer el desarrollo local.

ORGANISMO AUTÓNOMO: RENIEC, Acceso de la población a la Identidad.

El Registro Nacional de Identidad, como responsable del Programa Estratégico “Acceso de la población a la Identidad” asegura el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad y del Código Único de Identificación CUI.

GOBIERNOS REGIONALES: Incorporación de la Estrategia CRECER en las políticas y programas regionales

Los Gobiernos Regionales tiene funciones y competencias en materia de desarrollo social y lucha contra la desnutrición, a partir de las cuales debe organizar un sistema de seguimiento de la ejecución de CRECER en su departamento y coadyuvar a la oferta de servicios requeridos; en tal sentido, conducirán en sus respectivos ámbitos la implementación de la estrategia CRECER.

GOBIERNOS LOCALES: Implementación de la Estrategia Nacional CRECER.

Los Gobiernos Locales, en materia de programas sociales y promoción de derechos, organizan, administran y ejecutan programas locales de lucha contra la pobreza, siendo responsables de contribuir al diseño y ejecución de planes de desarrollo social y apoyo a la población en riesgo, de niños y mujeres, en tal sentido, conducirán en sus respectivos ámbitos la ejecución de la Estrategia Nacional CRECER. Asimismo, participan apoyando la ejecución de proyectos de construcción y equipamiento de Postas Médicas, saneamiento básico (letrinas), cocina mejorada, y otras infraestructuras y proyectos de generación de capacidades, que coadyuven a la construcción de muni-

cipios y comunidades saludables.⁶⁵

Tal concepción de articulación integral en el diseño de esta política pública, ahora se completa al incluir en la Estrategia Nacional CRECER, el cual sólo hacía referencia a las *organizaciones de base*, a las entidades privadas y a la sociedad civil en general, conforme se aprecia de lo establecido en el marco conceptual de su plan de operaciones aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2011-PCM, a saber:

[...] la Estrategia Nacional EN CRECER es una estrategia de intervención articulada de las entidades públicas que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local, las entidades privadas, la cooperación internacional y la sociedad civil en general, para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, así como disminuir la desnutrición crónica infantil, especialmente en las niñas y niños menores de 5 años. Esta articulación y alineamiento es determinante para aplicar apropiadamente los enfoques, renovar las miradas, superar el sentido pragmático y activista de las intervenciones, entender la complementariedad de las intervenciones, así como organizar el monitoreo y evaluación de productos, resultados e impactos, posibilitando el encuentro entre lo programático y las decisiones de la inversión.⁶⁶

Hay pues, una importante innovación en la cadena de mando, compartida y articulada con los gobiernos regionales y locales, respetando sus autonomías y facultades de adecuación a la realidad de cada una de las políticas, esto es, la presidencia del consejo de ministros comparte el gobierno y el presupuesto de estas denominadas estrategias, en sus tres niveles e, incluso, comprendiendo a las organizaciones de base. Veamos:

65 <http://www.crecer.gob.pe/l_institucionesparticipantes.html>

66 <<http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Enero/07/DS-003-2011-PCM.pdf>>

Incorporación de la Estrategia Nacional (E.N.) CRECER en el nivel Regional: Los Gobiernos Regionales incorporan la E.N. CRECER como parte de sus Estrategias y Planes Regionales, adecuándolos a sus realidades y conformando sus instancias de coordinación y articulación.

Implementación de la E.N. CRECER en el nivel local/comunal: Los Gobiernos locales implementan la E.N. CRECER como parte de sus Planes y actividades concertadas de acuerdo a la realidad local y conformando sus instancias de gestión y ejecución.

Intervención Focalizada, Articulada e Integral: Las instituciones del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y locales, así como las organizaciones sociales de base involucradas con la E.N.

CRECER interviene de manera articulada, proporcionando atenciones y servicios focalizados a los más pobres, de manera integral a la población beneficiaria.

Transparencia y veeduría: Los gobiernos Regionales y Locales promueven mecanismos y procedimientos necesarios que permitan la transparencia y veeduría ciudadana con la participación activa de las diversas organizaciones comunales.⁶⁷

Ello no obstante, aún se reclama mayor coordinación a través de un ente rector de gran nivel político, un director que orqueste esta política del Estado, así lo hace saber el antropólogo Carlos Aramburu, veamos:

[...] hay una expansión importante de servicios, pero persiste el problema de la poca coordinación. En algunos lugares llegó el agua, en otros el desagüe y en otros la carretera. No hay una estrategia articulada. “Una golondrina no hace el

verano: tiene que haber un ente rector de lo social” [...] En su opinión no es necesario contar con un nuevo ministerio, sino con una rectoría social muy clara, que coordine el trabajo con los demás sectores, con trabajo, educación y salud. Así como el presidente (Ollanta Humala) liderará la comisión de seguridad ciudadana, alguien de su nivel puede encabezar la lucha contra la pobreza. “Propondría a la esposa del presidente, Nadine Heredia, para que dirija y coordine con todos los sectores. Para que establezca una rectoría más clara a nivel de ministerios.”⁶⁸

Este enfoque moderno de *colaboración articulada integral* de las diversas entidades públicas, privadas y comunales, en la estrategia nacional de mitigación de la pobreza, propone el cambio cultural de las autoridades y población beneficiaria, pues, el *asistencialismo* en la *cultura de la pobreza* en el Perú, aún no da paso a la plena sociedad participativa de conciudadanos que queremos.

Al respecto, debemos estar advertidos que existen brechas culturales con relación a la población beneficiaria, que van a dificultar el desarrollo pacífico y ascendente de esta visión pública de políticas articuladas y de colaboración de entidades, como así testimonia el Antropólogo Ludwig Huber en su estudio sobre la realidad social de Huamanga, Ayacucho, a saber:

Desde Toqueville sabemos que una sociedad civil fuerte, con muchas organizaciones cívicas, es buena para la democracia. Con este afán, un grupo de ONG, de las cuales existen alrededor de cincuenta en la Huamanga posguerra, y el mismo Estado han hecho grandes esfuerzos para frenar la pulverización sociopolítica. Ante la crisis de las instituciones de la democracia representativa, apuestan por la “sociedad civil” y la “participación ciudadana”. La inclusión de acto-

67 En: <<http://www.crecer.gob.pe/fases.html>>

68 Entrevista publicada en el diario oficial El Peruano en su edición del 9/8/2011. Pág. 18

res locales en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público y otros aspectos de la política del Estado, se supone, ayudaría a superar las deficiencias de las instituciones públicas.

Los resultados, sin embargo, han sido muy modestos. Instancias de representación de la sociedad civil, como el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y los consejos de coordinación locales (CCL), no han pasado de ser meros formalismos. En el caso de estos últimos, algunos han intentado funcionar, sobre todo en el ámbito de las municipalidades distritales, pero han terminado por caer en la inoperancia. Si bien existen esfuerzos de vigilancia, como el caso de Vigilia Perú, este trabajo no trasciende entre la población, el interés por sus resultados no va más allá del entorno de algunas ONG e instituciones pocas. Asimismo, los procesos de presupuesto participativo congregan a pocos interesados, sobre la base de una parte ínfima del total del presupuesto. Por su lado, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, uno de los pocos espacios de concertación de la localidad, tuvo una significativa presencia inicial, a la que le ha sucedido un periodo de aletargamiento del que no ha logrado recuperarse del todo hasta hoy.⁶⁹

Por su parte, el sociólogo Portocarrero nos da cuenta, también, de las dificultades de los pobres y sus organizaciones en desarrollar una *cultura democrática* ante la *cultura autoritaria* que los empantana en *circularidades* que los hace vulnerables ante cacicazgos locales (en la manipulación política) y, no los ayuda a asumir sus derechos como ciudadanos incluidos en un proyecto común de *peruanidad*, en la que los intereses nacionales o comunales estén por encima de los intereses subalternos personales o de grupo enquistado en el poder, veamos:

Los discursos sobre lo microsocio han cambiado dramáticamente en los últimos años en el Perú. A mediados de los 80 se suponía que el mundo popular tenía una gran capacidad de organización y autogobierno. Allí estarían las bases de una democracia más directa, de un “protagonismo popular”. En las cooperativas, los clubes de madres, los comedores populares, las rondas de autodefensa; en todos estos espacios se estaría forjando una democracia participativa. Diez años más tarde es poco lo que queda de esa esperanza. Las cooperativas quebraron, las organizaciones de sobrevivencia fueron manipuladas por el clientelismo con la ayuda de las mismas dirigentes, las rondas tuvieron comportamientos autoritarios.⁷⁰

Ahora último, se dio a conocer las ideas presentadas en el marco del *Diplomado Políticas Públicas y Gestión de los Programas Sociales*, llevado a cabo por Idea Internacional y la Escuela de Post Grado de la Universidad de Huancavelica con el apoyo del Ayuntamiento de Madrid y la Fundación Instituto Universitario José Ortega y Gasset de España, sobre los programas sociales de lucha contra la pobreza en Huancavelica y su gestión articulada y permanente, pese a que la normativa obliga a los gobiernos regionales y locales integrar la estrategia CRECER, a saber:

No cabe duda que Huancavelica requiere de un acuerdo social y político para combatir la pobreza, en el contexto electoral es necesario incluir en el debate la importancia de contar con políticas públicas sociales que perduren sobre los periodos de gobierno y que sean implementados por el siguiente y los futuros gobiernos tanto regionales como municipales. Basta revisar alguna estadística para argumentar en ese sentido, los

69 Ludwig Huber: *Romper la Mano, Una interpretación de la Corrupción*. Págs. 74 y 75.

70 Gonzalo Portocarrero: *Las relaciones Estado – Sociedad en el Perú: un examen bibliográfico*. Pág. 102. Ver: <<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/RelacionesdeEstado-PortocarreroAbril2002.pdf>>

niños menores de 12 años representan el 26% de la población y la desnutrición crónica de niños menores de cinco años alcanza al 52%, ¡el porcentaje más alto del país!, ni que decir de las secuelas futuras que se obtienen: bajos niveles de educación y de rendimiento que no se recupera fácilmente, alta incidencia de enfermedades en la etapa adulta, en definitiva, afecta a toda posibilidad de mejora de las condiciones de vida de la población [...] Estas propuestas de políticas públicas requieren del reconocimiento de las autoridades de turno y de los partidos y movimientos políticos, con la finalidad que sean respetados y evitar “esa tendencia a negar lo que avanza la gestión anterior”, una costumbre muy arraigada en las gestiones locales y que Huancavelica requiere ir erradicando para dar paso a un Acuerdo Regional que posibilite contar con políticas de desarrollo de mediano y largo plazo [...]⁷¹

No obstante lo anterior, y de las aún serias deficiencias colaborativas anotadas tanto en la sociedad civil como el estado, como trágica narrativa más en la construcción de la peruanidad como sueño colectivo, es alentador que la propia Organización Mundial de la Salud (OMS), a través de su directora general Margaret Chan, en su discurso de apertura del 50° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), destacó los avances en salud que el Perú ha obtenido gracias al nuevo enfoque integral, al indicar lo siguiente: *Las acciones multisectoriales que el Perú inició en 2007 con la Estrategia Crecer y con la focalización de los programas sociales en las áreas de mayor pobreza tuvieron resultados.*⁷²

Estas constataciones, en suma, nos sitúan en la realidad de entender al Estado peruano y, la realización

del principio de colaboración de poderes, como una lenta *construcción cultural*, a través de un proceso de modernización, democratización y mejora continua de la gestión pública de gran aliento, pero también de permanente e impostergable acción innovadora en apuntalar la gobernabilidad del país, lo que nos motiva presentarles un avance de una de las conclusiones del presente trabajo, a continuación.

Por un lado, es importante garantizar la existencia y liderazgo del órgano de coordinación multisectorial, como *ente rector* de un determinado *sistema funcional público* a escala nacional, regional o local, empero, por otro lado, también, debemos destacar el rol fundamental de los *monitores*, esto es, de los voluntarios que desde el Estado y la sociedad civil, animan, motivan y le dan vida al esfuerzo de conjunción de funcionarios públicos y líderes locales para organizar una determinada acción social hacia la consecución de las metas trazadas.

He ahí, la importancia de fomentar los *semilleros de líderes sociales*, ampliando y profundizando al máximo, esta buena nueva que nos trae la noticia siguiente:

Preparan líderes indígenas en tema de gobernabilidad. [...] Las cuatro Instituciones AIDES-EP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana), CCP (Confederación Campesina del Perú), CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas) e INDEPA (Instituto Nacional del Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro Peruanos) realizarán este programa en virtud del convenio suscrito entre el Perú y Bélgica, cuya meta es la preparación de 240 líderes indígenas regionales de la amazonía y los andes, 100 estudiantes del nivel superior y 50 líderes indígenas nacionales con los cuales se coordinará una agenda indígena nacional. El Director Técnico Nacional del Programa de Formación de Líderes Indígenas, Wilton Revilla Corrales, manifestó que [...] *formar unitar-*

71 Publicación efectuada por los organizadores de dicho diplomado, en el diario Correo. Huancayo del 27 de Septiembre de 2010, Pág. 12.

72 El Peruano del 29 de setiembre de 2010, Sección Actualidad, Pág. 18.

*amente líderes que tengan al finalizar el proceso la capacidad de formular políticas públicas interculturales que están al servicio de sus etnias de sus culturas y con una visión de país*⁷³

Entonces, el enfoque de la *colaboración articulada* en la legislación, gobierno, administración y, principalmente, en las culturas del Perú *oficial* y del Perú *profundo*, contribuirá a su reencuentro y cohesión social, como lo predijera las palabras proféticas de Gonzáles Prada que señaló: *el Perú es un país trágico e irredento que sólo encontraría su destino en el momento en que se lograra la integración del mundo indígena*⁷⁴; entendiendo por esto, la integración de la cosmovisión andina y las selváticas a la peruanidad, como crisol de la *diversidad y pluralidad culturales, factor y fuente del desarrollo*⁷⁵ nacional.

73 Diario "La Primera" de Perú, Edición del 8/9/09, Pág. 4.

74 Citado por Gonzalo Portocarrero en su informe: *Relaciones Estado - Sociedad en el Perú: Un examen bibliográfico*. Pág. 94. Ver: <<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/RelacionesdeEstado-PortocarreroAbril2002.pdf>>

75 Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural: Artículo 1.- La diversidad cultural, patrimonio común de la humanidad: La cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio. Esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad. Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Artículo 2.- De la diversidad cultural al pluralismo cultural: En nuestras sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas. Las políticas que favorecen la integración y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. Definido de esta manera, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio para los intercambios culturales y el desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública. Artículo 3.- La diversidad cultural, factor de desarrollo: La diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos; es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.

Ahora, para apreciar su urgencia y gran utilidad práctica, en esa herida sangrante y dolorosa de nuestra patria en la confluencia de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM, antes VRAE), que sigue causando viudas y huérfanos, corrupción en los mandos militares y policiales, es que recordamos el testimonio del ex premier Yehude Simon, luego de constatar la realidad lacerante siguiente:

Los ciudadanos del VRAE, como hemos podido apreciar, aspiran a cambiar tal situación y es deber de toda la nación acudir a su llamado y no defraudarlos. El aislamiento y la geografía agreste de la zona, así como la desidia histórica del Estado limitaron su presencia. Este hecho facilitó la supervivencia del terrorismo y la conversión del valle en el productor del 50% de las 290 toneladas de cocaína que el Perú produce. Esta cifra nos confiere el deshonroso título de segundo productor mundial de esa droga.

[...]

Para cumplir con nuestro propósito hemos utilizado una metodología participativa y nos hemos abocado intensamente a un diálogo franco y abierto con los presidentes de los cuatro gobiernos regionales involucrados: Ayacucho, Cusco, Junín y Huancavelica, así como con los 5 alcaldes provinciales y los 31 alcaldes distritales que integran el ámbito del VRAE. Hemos realizado dos talleres de trabajo, uno en Lima, el 8 de mayo (2009), y otro en Ayacucho, el 25 de mayo (2009), así como reuniones de seguimiento, dos de ellas en mi despacho, el 12 y 13 de mayo (2009), con autoridades regionales, distritales y organizaciones sociales y productivas. (Lo puesto entre paréntesis es mío).

El ex Jefe de la PCM, prosiguió destacando los esfuerzos técnicos en articular una estrategia integral de seguridad y desarrollo en la zona beneficiada, apre-

ciemos:

Asimismo han trabajado de manera coordinada, comprometida, responsable y altamente profesional, funcionarios públicos de 11 sectores, a fin de analizar la situación, presentar las mejores propuestas y facilitar su viabilidad. El trabajo de este equipo multidisciplinario e interinstitucional ha sido fundamental en este proceso y ha constituido una muestra de gestión pública eficiente y amor al Perú. Debo decir que este equipo seguirá trabajando con la firme convicción de que estamos juntos, enfrentando un desafío crucial para la seguridad y la gobernabilidad de nuestro país.

Así también, expresó igual percepción que la nuestra, al advertir las resistencias al cambio de enfoque de planeamiento, que probablemente se presentó en su ejecución:

[...], se trata de una tarea compleja que demanda un esfuerzo especial de todos los sectores. Fácil sería establecer un simple listado de obras y acciones, pero si ellas se ejecutan de manera inconexa y desarticulada, sin un hilo conductor que les dé sentido y continuidad, de poco servirían. Seguramente tendrían un impacto inicial pero no resolverían los problemas de fondo. [...]

Ciertamente no se trata de una tarea sencilla. La acción articulada del Estado no se va a lograr de la noche a la mañana, habrá tropiezos e inercias institucionales, pero se trata de un camino indispensable que hemos decidido recorrer. [...]

Queremos que en el complejo escenario del VRAE se ponga a prueba la capacidad del Estado peruano para actuar de manera eficaz y articulada. Se trata de un enorme desafío que todos tenemos que asumir con valentía.

Por último, el anterior Premier desarrolló su alternativa transformadora, sobre la base de un fuerte liderazgo y firme voluntad política de llevarla a cabo, e incluso lo propuso como política de estado, a saber:

Las lecciones aprendidas y el aporte de las consultas realizadas nos conducen a la necesidad de:

i. Establecer una conducción con liderazgo y presencia en la zona que permita una implementación eficaz de las acciones integrales para el corto, mediano y largo plazo.

[...]

La perspectiva integral que hemos asumido implica una adecuada coordinación entre los niveles nacional, regional y local, así como de la gestión del Ejecutivo con aquella del Poder Judicial y el Ministerio Público. Esta acción integral y eficiente permitirá acercar el Estado a la sociedad y recuperar la confianza del ciudadano en las instituciones de la democracia.

[...]

Queremos que este enfoque integrador se mantenga a través del tiempo y se convierta en una política de Estado.

Buscamos generar, como Estado, condiciones de viabilidad para el desarrollo económico de la zona a mediano plazo y estamos articulando, en el corto plazo, una acción inmediata que permita mejorar, efectivamente, la calidad de vida de la población. Para ello, el presupuesto del Estado, en sus tres niveles de Gobierno, debe planearse y ejecutarse coordinadamente, con eficiencia, y cumpliendo las metas acordadas en conjunto.

Para lograr la recuperación del VRAE al Estado de derecho y al desarrollo sostenible es indispensable contar con el liderazgo eficiente de

una instancia que, desde el valle, y en estrecha coordinación con el gobierno nacional y los gobiernos regionales y municipales, pueda articular la estrategia de intervención, avanzar hacia sus objetivos, hacer ajustes sobre la marcha y medir los resultados. Una instancia que sea dialogante y eficiente a la vez.

Que constituya una fuente de inspiración y modelo de la acción eficaz del Estado en un entorno complejo. Que promueva la economía lícita, la inversión productiva y la cultura de la legalidad.

En verdad, resuena con más actualidad que nunca, las palabras de Basadre, el Perú: es un *problema* pero también una *posibilidad*⁷⁶, pues, si recordamos que la política es *la ciencia, la técnica y el arte de lo posible*, entonces, hagamos todo lo posible para que la colaboración articulada, inclusiva e integral, sea su fuente permanente de inspiración. Tal como recomienda el experto en políticas públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, el profesor Joan Subirats Humet, a saber:

Pienso que el gran tema de debate mundial, también en América Latina, es saber combinar tres elementos: el respeto a la autonomía individual, que cada vez es más importante; al mismo tiempo, la lucha por la igualdad (no solamente de lucha por la igualdad de oportunidades, sino también por la igualdad de acceso y de posibilidades, en otras palabras, inclusión social integral, general); y un elemento también muy importante en América Latina, [...] es el tema de la diversidad y el respeto del otro. Si combinamos estos tres elementos, digamos la política que pueda dar

76 *Quienes únicamente se solazan con el pasado, ignoran que el Perú, el verdadero Perú es todavía un problema. Quienes caen en la amargura, en el pesimismo, en el desencanto, ignoran que el Perú es aún una posibilidad. Problema es, en efecto y por desgracia el Perú; pero también, felizmente, posibilidad.* BASADRE, Jorge: *Perú: problema y posibilidad*. Pág. 7. ; “**Perú: Problema y Posibilidad**”; *op.cit.* p. 7; “**Perú: Problema y Posibilidad**”; *op.cit.* p. 7

respuesta a estos tres elementos, seguro que tiene perspectivas de futuro.⁷⁷

XI. Conclusiones

1. El principio de separación de poderes (funciones), no se sostendría si no existiera el Principio de Colaboración de Poderes, armonizador de la unidad del Estado, pues, la organización de la administración pública para no convertirse en un archipiélago de organismos inconexos, autárquicos o de compartimentos estancos burocratizados, requiere la existencia de mecanismo de articulación, integración, coordinación, ayuda mutua, cooperación y solidaridad de las instituciones públicas por más autónomas que éstas sean, en la concertación del diseño, ejecución y control de políticas y estrategias que combinan competencias compartidas, así también, en la prevención y solución de sus conflictos de competencia.
2. El Principio de Colaboración de Poderes, cumplirá su rol de articulación entre los gobernantes, si mejora la cohesión social de éstos con los gobernados, vale decir, abrir el sistema político a la participación de la sociedad civil, en la construcción del Estado constitucional, social y democrático de derecho; pues, dicho principio debidamente institucionalizado, permitirá procesar las demandas sociales y convertir al *soberano* en actor político organizado articulado al Estado, alejando la posibilidad de estallidos de conflictos y desborde popular. Por lo demás, dicho principio será fuente de inspiración en la solución jurisdiccional de los conflictos derivados entre las entidades estatales y de estos con la población.

77 Entrevista a Joan Subirats Humet. Revista Jurídica N° 372 del Diario Oficial El Peruano, edición del 13 de Septiembre de 2011. Págs. 4-5.

3. Los órganos de coordinación multisectorial e intrasectorial, resultan de un gran valor en la articulación orgánica integradora –horizontal, vertical y mixta- de las entidades públicas, en torno a determinadas competencias compartidas, políticas públicas y de Estado, por lo que incrementar y garantizar su existencia, contribuirá a que tengamos un sistema político democrático y moderno, más flexible, participativo e inclusivo.
4. Incorporar el Principio de Colaboración de Poderes en las Constituciones de los países latinoamericanos y caribeños, y a través de una Ley de desarrollo constitucional, establecer el marco normativo de los órganos de coordinación multisectorial, intrasectorial y mixtos, las atribuciones, procedimientos e instrumentos legales para su mejor accionar y cumplimiento de sus fines. Por lo que postulamos, la ley orgánica de sistemas funcionales, órganos de articulación y políticas públicas.
5. La clave para el éxito de hacer realidad el Principio de Colaboración de Poderes, en la formulación y ejecución de políticas públicas y de Estado, es una equitativa y proporcional distribución de atribuciones, funciones y competencias, recursos e instrumentos legales entre los participantes, con igualdad de oportunidades entre ellos, para liderar el proceso de colaboración, en un marco de transparencia fluida y estrecha comunicación. El valor de estos órganos de coordinación de entidades públicas y sociales, radica no sólo en su utilidad para solucionar sus conflictos o monitoreas políticas públicas

o de Estado, sino también en la participación de la sociedad civil, como actor principal en la escena pública, favoreciendo la cohesión social y gobernabilidad del país tras un proyecto de nación común, a fin de fomentar un Estado democrático articulado, flexible e inclusivo.

6. Finalmente, de las cuatro experiencias peruanas presentadas, destaca la lección siguiente: la construcción social y cultural del principio de colaboración de poderes será un proceso lento, zigzagueante, de avances y retrocesos, en la modernización del Estado y sus Políticas Públicas, y su gradual cristalización estará en función al avance de civilización en la construcción de una sociedad democrática, abierta, horizontal, participativa y plural en el Perú.

XII. Bibliografía

- CÁMARA VILLAR, Gregorio. *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Portal de la Universidad de Granada. En: < <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE1/EI%20principio%20y%20las%20relaciones%20de%20colaboracion.htm>>
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México D. F. Ed. Fondo de Cultura Económica 2000.
- CORRALES MELGAREJO, Ricardo. *Ambiente Ético y Modelo Institucional*. Artículo en la Revista “Justicia” de la Corte Superior de Justicia de Junín N.º 2, Ed. Correo, Mayo, 2006. En: <<http://smdtarma.blogspot.com/2009/10/articulo-ela-borado-por-el-dr-edwin>>

html>

DEVIS ECHANDIA, Hernando. *La independencia del Poder Judicial*. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Edición N° 3 (1985).

GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta*. ADE HOC, primera reimpresión, Buenos Aires 2007.

GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Traducción Pedro Cifuentes Huer-tas. Taurus. Santillana Ediciones Generales. 10ma. Re-impresión. Madrid, 2010 Madrid.

GONZÁLES MANTILLA, Gorki. *Los Jueces. Car- rera judicial y cultura jurídica*. Ed. Palestra PUC. Lima 2009.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Gobierno del Perú. *Estrategia Nacional de Desar- rollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer*. En: <[http:// www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrol- loeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf](http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrol- loeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf)>

HUBER, Ludwig. *Romper la Mano, Una interpretación de la Corrupción*. Lima, IEP, Proética 2008, Lecturas Contemporáneas 9.

MONTESQUIEU. *Del Espíritu de la Leyes*. Ed. Ger- nika. México, 1995.

PORTOCARRERO, Gonzalo. *Modulo Análisis Políti- co Social*. Octavo Curso Habilitante para el Desempeño de la Función Jurisdiccional y Fiscal, Segundo Nivel de la Magistratura. Academia de la Magistratura, Lima, Perú, Mayo 2003.

RUIS MOLLEDA, Juan Carlos. En su artículo *¿Tienen derecho a la consulta previa los que no son pueblos indígenas?* *Informando Justicia Viva* N° 336 del 15/09/11. En: <<http://www.justiciaviva.org.pe/noti-home/notihome01.php?noti=651> >