

## **ANALIZANDO LA NATURALEZA DE LA ENFERMEDAD: SÍNDROME DEL PERRO**

### **DEL HORTELANO**

ENTREVISTA:

**ALAN GARCÍA PÉREZ PRESIDENTE DEL PERÚ**

El Perú tiene un crecimiento económico sostenido gracias a las inversiones privadas y al buen escenario internacional; sin embargo, seguimos arrastrando problemas que se encuentran arraigados en nuestra sociedad e impiden que salgamos del subdesarrollo, tales como el alto índice de pobreza, corrupción, lentitud en los trámites de la Administración, altas barreras burocráticas, déficit en la capacitación de los servidores públicos, prohibición de la explotación de ciertos recursos naturales a causa de ideologías desfasadas, etc.

Estos problemas han dado que hablar últimamente con la publicación de las reflexiones del Presidente de la República Alan García Pérez en sus artículos sobre "El Síndrome del Perro del Hortelano", han generado gran polémica, ya que critica la prevalencia de un síndrome anquilosado en la mayoría de instituciones de nuestro país, en donde impera el dicho "Si no lo hago yo que no lo haga nadie".

En esta edición, **ADVOCATUS** ha tenido la oportunidad de entrevistar al autor de estos polémicos artículos, tratando de analizar los puntos que consideramos más importantes, con el fin de buscar la cura para este mal, causante de que nuestro país siga siendo calificado como un "país en vías de desarrollo".

#### **I. REFORMA CONSTITUCIONAL**

La institución del "Dominio de la Ley" se creó cuando en Francia la Constitución de la V República entra en vigencia, la misma que acabó con la tradición parlamentarista de la IV República. Dicha institución consiste en una fórmula que enumera los temas arreglados por Ley, dejando todo lo demás a la potestad ejecutiva por medio de normas reglamentarias.

En ese sentido, todos los proyectos que, según su artículo "El Perro del Hortelano", se remitirán al Congreso son temas que requieren Ley, por tanto ¿que opinión le merece acelerar una reforma constitucional que modernice el Estado para que de esa manera las iniciativas planteadas por el Poder Ejecutivo favorables al país no necesiten de un procedimiento

legal lento para su aplicación, sino de normas reglamentarias, lo cual conllevaría a incrementar el número de instituciones que fortalezcan la confianza ciudadana?

**Alan García Pérez:** El marco constitucional del Perú ya establece restricciones a la aprobación parlamentaria de la ley. Una de ellas, la fundamental, es que no puede generarse gasto público sin que el proyecto sea de iniciativa del Poder Ejecutivo. Pero además la Constitución establece el derecho de observación por el Presidente lo que en la mayoría de los casos motiva la negociación de los términos de la Ley.

Quitándole su carácter reglamentarista. Esto permite mantener vigente el concepto de equilibrio de los poderes, garantía de la democracia. Y ahora con la existencia de los Gobiernos Regionales y sus ordenanzas, la

La presente entrevista fue elaborada por Raúl Peña Clari, Director General y Director de Edición, y Francisco Ibarra Navarro, Miembro de la Comisión de Edición de la Revista **ADVOCATUS**. La presente entrevista fue realizada por Daniela Bazán Stewart, Miembro de la Comisión de Relaciones Públicas de la Revista **ADVOCATUS**.

**ADVOCATUS** agradece especialmente al Dr. Miguel Sánchez-Moreno Cisneros por su ayuda en la elaboración de la presente entrevista.

precisión reglamentaria depende también de un nivel más concreto. Me parece que este modelo exige mayor paciencia lo que no está reñido con la celeridad, pero lo creo cualitativamente mejor que el modelo que la pregunta propone y que el profesor Maurice Duverger denominó una "monarquía republicana".

### 2. INVERSIONES EN EL PERÚ

**Sr. Presidente, en la segunda parte de su artículo "El Perro del Hortelano" usted propone diversas soluciones para que ese mal que aqueja nuestro país no se siga expandiendo y permita el progreso del Perú. Entre esas soluciones usted toca el tema de las inversiones en el Perú, y es un hecho, que actualmente el país está viviendo un "boom" de inversiones ya que económicamente nos hemos vuelto un país rentable para los inversionistas. Con respecto a este tema, menciona al Sistema Nacional de Inversión Pública y critica que este sistema ha sido un remedio que resultó peor que la enfermedad ya que dificulta muchas veces y pone trabas a las inversiones que se quieren hacer; una de sus soluciones es implementar una ley que establezca un plazo máximo de tres meses para que los burócratas no pongan tantas trabas y se agilicen los trámites, pero ¿no cree usted que implementar ese plazo agravaría más la situación? ¿No se estaría pasando del extremo de la lentitud al otro extremo de querer hacerlo todo más rápido y más ágil cuando en la realidad hay proyectos que toman meses estudiarlos debido a la magnitud que tienen, pudiendo generarse inversiones en proyectos que a largo plazo podrían resultar ineficaces para nuestro país?**

**Alan García Pérez:** Soy partidario de la celeridad en los proyectos de inversión privada y pública. En este sentido el Sistema Nacional de Inversión Pública fue creado para asegurar la rentabilidad económica y social y la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones del Estado. Por ejemplo, antes se exigía la rentabilidad de una irrigación estatal a través del precio del agua, los sistemas de riego y el tipo de cultivos y su productividad. Estos conceptos y condiciones deben mantenerse especialmente

en las inversiones públicas de gran y mediana dimensión, así como los que comprometen el endeudamiento del país. En el resto de obras como el asfaltado de vías, la construcción de puentes me parece que los ministerios, los gobiernos regionales y municipales deben tener mayor autonomía. Es un riesgo razonable. Una cosa es estudiar para un hospital de tercer o cuarto cual es el nivel del mercado y la dimensión del hospital que podría construirse en exceso y otra cosa es permitir la aceleración de la habilitación de los centros y postas de salud.

En este caso, todo debe estar sujeto a una nueva perspectiva. Hace 5 años el país tenía un Producto Bruto de US\$ 60 mil millones y un Producto Bruto Per Cápita apenas superior a los US\$ 2,000. Al terminar este año, el Perú producirá más de US\$ 115,000 millones y en unos años alcanzará a tener US\$ 6,000 per cápita. Con esta nueva realidad y análisis de rentabilidad el SNIP no debe hacerse mirando los datos anteriores sino los del futuro, es decir, con mayor capacidad de compra y pago de la población, por ejemplo en el peaje de las carreteras.

### 3. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)

Este, va a ser el octavo año de existencia del SNIP, y como casi toda la organización del país, empezó siendo un sistema centralizado. Con el transcurrir del tiempo, se ha implementado una descentralización del SNIP para que tanto Gobiernos Regionales como Gobiernos Locales tengan un órgano encargado de las inversiones públicas. Actualmente, varios de estos gobiernos todavía no han sido instruidos sobre la materia para que de esa manera cuenten con un órgano propio cuyo rol sea tratar todo lo relacionado al SNIP. ¿Cuáles son sus planes para mejorar esta situación, teniendo en cuenta que en varias regiones y pueblos del interior es necesario que se realicen inversiones que incrementen el nivel de vida de sus pobladores?

**Alan García Pérez:** Progresivamente, y a pesar de los desequilibrios políticos, dentro de algunas regiones, en la mayoría de ellas avanza la

depuración y constitución de grupos técnicos y profesionales y avanza también el debate político y universitario que poco a poco va enriqueciendo el proceso sobre inversión y rentabilidad.

Ahora bien, las grandes inversiones que requieren endeudamiento, carreteras nacionales, las grandes líneas de conducción eléctrica, las sigue promoviendo y financiando el gobierno central. En cambio, las irrigaciones de mediana dimensión, los canales de riego y afirmado, el mejoramiento de las carreteras, la mejora de la infraestructura de educación, de salud y el mejoramiento urbano son temas que no exigen una altísima especialización; y por consiguiente, caminamos en el sentido positivo de la flexibilidad que permite la celeridad de obra dentro de un riesgo calculado.

#### 4. ROL DE LAS UNIVERSIDADES EN LA INVERSIÓN

**Usted propone la tercerización del control de la inversión a través de instituciones y universidades, pero teniendo en cuenta la gran deficiencia de la mayoría de nuestras universidades y de los centros educativos en general ¿No cree que sería un retroceso en los procedimientos de aprobación de una inversión? ¿Acaso no sería mejor terminar con la descentralización del SNIP en vez de tercerizar el mismo?**

**Alan García Pérez:** Nuestro país padece de un centralismo profesional agudo. Todo profesional capacitado y especializado quiere triunfar en Lima. Sin embargo, en las universidades de provincias, especialmente en las áreas de ingeniería y economía, también tenemos calidad suficiente para hacer análisis de factibilidad y pre inversión de proyectos. Cuidado con caer en el elitismo centralista según el cual solo algunas universidades o profesionales limeños podrían hacer cálculos que no son de gran sofisticación. Entendería la pregunta si habláramos de decisiones sobre genética, nanotecnología o física nuclear, pero evaluaciones de rentabilidad y proyección de cifras de crecimiento no me parecen tan especializadas como aquellas.

Además, tenemos en todos los departamentos Colegios Profesionales, y cada

vez se ejecuta más inversión lo que lleva técnicos de calidad. Tercerizar a través de ellos el análisis del SNIP me parece que sería un avance y además atraería hacia los departamentos a profesionales de calidad. Esa es una forma de descentralizar el SNIP; es decir, tercerizarlo a través de los técnicos de cada departamento.

#### 5. INVERSIÓN PRIVADA

**No hay duda que la inversión privada constituye uno de los ejes fundamentales para el crecimiento económico del país. Para ello, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades juegan un rol importante en la promoción de proyectos de inversión sobre proyectos o activos del Estado, sin embargo, existen una serie de instituciones que lejos de colaborar, constituyen trabas innecesarias para ello. Siendo así, ¿qué debe hacer el gobierno con entidades como la Contraloría, Organismos Reguladores, y el SNIP que lejos de cumplir sus roles, retrasan de manera innecesaria los procesos?**

**Alan García Pérez:** En efecto, es necesario evitar que el control se convierta en una traba, y, lo que es peor, en una causa de temor de los funcionarios y los lleva a la inacción. Tenemos control previo, control concurrente durante la obra y control posterior y uno se pregunta ¿si hubo control previo y concurrente, para qué hay control posterior? Esa es la lamentable ley de bronce de la administración, que toda institución cuando no está estrictamente limitada tiende a ocupar todos los espacios que considera vacíos.

En cuanto a los organismos reguladores creo que son fundamentales para la regulación del mercado una vez que se ha producido la inversión, pero no lo son para establecer la calidad o decidir la inversión. Eso depende del mercado de servicios que ellos regulan. Y en cuanto al SNIP, creo que acelerando sus plazos y reduciendo sus instancias como ya lo hemos hecho, se alcanza un nivel de equilibrio entre la necesidad de su existencia y el peligro que obstaculice los temas. Pongo por ejemplo el caso del certificado de inexistencia de restos arqueológicos (CIRA) otorgado por el Instituto Nacional de Cultura y que a veces parece

haberse convertido en un medio de vida para profesionales sin trabajo. Cuando se solicita hacer una fibra óptica que corre al lado de la Carretera Panamericana que existe hace 70 años, es absurdo que para abrir un canal en su berma se exija el CIRA y esto retrasa más de un año la colocación de la banda ancha. Es con esos absurdos que hay que terminar.

## 6. INICIATIVAS PRIVADAS CON COFINANCIAMIENTO

La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada incorpora como un mecanismo promotor de inversiones, a las Iniciativas Privadas, por las que el inversionista privado identifica el proyecto de inversión, diseña el proyecto, ejecuta los estudios a su costo y los somete a la entidad de gobierno para su aprobación. Sin embargo, no obstante que la normativa legal permite que las iniciativas privadas se puedan formular incluso incorporando dentro de su esquema un cofinanciamiento, sea en aporte dinerario o mediante garantías, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual, que maneja el SNIP, no da paso a este tipo de iniciativas, bloqueando proyectos tan importantes como la tercera Etapa del Proyecto Chavimochic. Entonces, ¿por qué bloquear legalmente una alternativa, cuando lo que se debe hacer, es determinar la viabilidad del proyecto en función a su rentabilidad económica y social?

**Alan García Pérez:** La inversión es muy necesaria. Pero, cuando es 100% privada, es un riesgo del inversionista y hay que alentarlos a hacer su inversión, más cuando se solicita que el Estado participe en el gasto, todo depende de qué nivel de cofinanciamiento se solicite. Si es, por ejemplo, menos del 20% resulta que más del 80% del riesgo lo pone el inversionista el cual necesitaría ser un loco para hacer una inversión sin rentabilidad. En ese caso las autorizaciones también deben ser muy

rápidas y como si se tratara de una inversión estrictamente privada.

Pero si el cofinanciamiento que se exige es del 50% o una garantía que a veces es más del 50%, el Estado tiene que aplicar sus condiciones y estudios del SNIP porque al final será el Estado el que financie la inversión y los costos de operación posteriores. Partida o serán los usuarios de una empresa de agua que domine el mercado los que se vean obligados a pagar altas tarifas para cubrir el error. En este caso todo depende de la dimensión del cofinanciamiento.

## 7. COLEGIOS Y HOSPITALES PÚBLICOS A CARGO DE LOS PRIVADOS

Países como Colombia, México y Chile vienen, desde hace algunos años, desarrollando un esquema por el cual, mediante una Asociación Público-Privada entre el Estado y el Inversionista Privado, este último pueda tomar la administración y gestión de colegios y/o hospitales públicos. Por ejemplo, el inversionista podría invertir en la mejora de la infraestructura y equipamiento de colegios y recuperar su inversión por ejemplo mediante el uso de dicha infraestructura para obtener fuera de horas de clases, ingresos por alquiler de canchas deportivas, clases de idiomas, clases de actividades artísticas como baile, música, otros, centro de convenciones, entre otros.

De ese modo, el Estado gana con una mejora en la infraestructura y la educación y el privado gana mediante la explotación de la infraestructura. ¿Cree usted que sería viable este tipo de convenios en el Perú?

**Alan García Pérez:** Soy entusiasta partidario de la tercerización de los servicios públicos manteniendo la supervisión y el dominio del Estado para garantizar su calidad y sus precios. Vamos a convocar concesiones de cárceles estableciendo las condiciones de espacio, educación, resocialización y trabajo para los internos. Si el inversionista privado hace la inversión y la recupera a lo largo de 20

<sup>1</sup> DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMANA, Javier. *La reforma del Sistema de Justicia*. Fundación Konrad Adenauer, Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, p. 86.

años, recibiendo del Estado su pago anual por la construcción, alimentos de los reclusos, etc. Selimos todos beneficiados porque el Estado paga a largo plazo pero, se invierte más capital, hay más obra y trabajo y los detenidos reciben mayor atención del Estado.

## 8. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA JUDICIAL

En los últimos años las huelgas de los trabajadores judiciales se han convertido en una constante del sistema de justicia, en todas ellas los reclamos son medianamente constantes: i) Reincorporación de los trabajadores cesados en el gobierno de Fujimori, ii) un acuerdo que garantice su estabilidad laboral, iii) el pago de los devengados, iv) aumento de remuneraciones, v) nivelación de haberes de los técnicos judiciales, asistentes judiciales, vi) renovación automática de los contratos a plazo fijo y vii) la Ley de Carrera Auxiliar Administrativa y un régimen laboral especial único. Estos reclamos en su mayoría se originan por el confuso e inequitativo régimen laboral al que están sujetos los trabajadores del Sistema Judicial, situación que ha sido controlada con la firma de Acuerdos entre las autoridades y los dirigentes sindicales, acuerdos que en varias oportunidades han sido incumplidos por falta de recursos que no permiten ejecutarlas cabalmente.<sup>1</sup> En este sentido ¿cómo considera que deberían superarse estos problemas, más aún si el Perú actualmente se ha vuelto económicamente atractivo para los inversionistas, y que tales trabas podrían frenar el desarrollo económico y la inversión en el país?

**Alan García Pérez:** El problema de los trabajadores judiciales y sus huelgas es accesorio frente a la puesta en marcha de un cambio general en el sistema judicial. Hemos enviado al Congreso un Proyecto de Ley de la Carrera Administrativa Pública para fijar las condiciones, evaluaciones y medios de ascenso en toda la carrera que debe ser una norma general que equilibre progresivamente el régimen laboral del Estado. Tan importante como eso es la aplicación

del Código Procesal Penal, la reducción de la carga atrasada a cero, contratando magistrados provisionales por semestre o anualmente, desprocesalizar muchos temas que inútilmente generan expedientes y trámites. Entre ellos, por ejemplo, el divorcio por mutuo disenso y establecer además el control social sobre los procedimientos, la idoneidad y comportamiento de los magistrados.

## 9. COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

Un mecanismo para mejorar los niveles de acceso a la justicia lo constituye el reconocimiento de las formas tradicionales de resolución de conflictos propios de las comunidades campesinas y nativas, ello permite que no solo puedan conservar sus patrones culturales, sino además puedan tener un medio cercano de solución de conflictos. Si bien en el caso de las comunidades no se discute su reconocimiento constitucional si han existido serias trabas para lograr la eficacia de sus decisiones sobretodo debido a la ausencia de la ley que coordine su actividad con la de la Justicia Estatal. ¿Por qué hasta ahora no existe un respaldo legal ni una política de protección y fomento a este tipo de mecanismo de acceso a la justicia que permite interactuar a las comunidades campesinas con las instituciones de la justicia estatal?

**Alan García Pérez:** De acuerdo, pero contra lo que se piensa, las comunidades campesinas no son tradiciones u originales sino una creación de los primeros años de la colonia por el Virrey Toledo. Además no solamente en las comunidades campesinas existen fórmulas propias de resolución de conflictos. Por eso la actual tendencia es fortalecer los juzgados de paz elegidos y que sirven como primera instancia en temas de menor o mediana cuantía. Esto sigue la tendencia de la llamada detención ciudadana prevista en el nuevo Código Procesal Penal que permite la acción del poblador contra la delincuencia. La idea es simple, si la sociedad desconfía de las autoridades de justicia, hay que permitir el ingreso de la sociedad a la administración de justicia.

## 10. ENSEÑANZA DEL DERECHO

La reforma del Estado implica inversión y por ello, en sus reflexiones para acabar con el perro del hortelano, ha hecho una serie de propuestas entre las que encontramos: aligerar los procedimientos, mejorar los servicios públicos, mejorar las relaciones estado-ciudadano. Sin embargo no se ha tocado un tema importante como es la capacitación de los servidores públicos quienes finalmente son los encargados de aplicar las normas y muchas veces carecen de criterios básicos que les permita relacionar e informar adecuadamente al ciudadano, ¿cómo cree que se pueda mejorar ello y qué rol podrían tener las facultades de derecho en el país?

**Alan García Pérez:** Creo que he mencionado, al hablar del Poder Judicial la necesidad de una Carrera Administrativa Pública, cuyos principios sean la evaluación periódica y la capacitación permanente de los servidores públicos. Eso impulsará la eficacia y la celeridad del trabajo administrativo y, al crearse un dossier o expediente individualizado por cada funcionario, podrá determinarse el mérito como criterio básico para ascender o continuar formando parte del Estado.

## 11. FACULTADES DE DERECHO Y SU SOBREFERTA

En estricto, los estudiantes de Derecho no forman parte de los recursos humanos del Sistema de Justicia, pero sí es cierto que son junto con la enseñanza del Derecho, parte, por no decir el origen del problema. Esto debido a la excesiva oferta de las universidades privadas. Más aún cuando existe la educación a distancia o no presencial, las cuales aunque no cuentan con un marco normativo. Respecto a estos problemas, ya se han pronunciado los Colegios de Abogados del país, pidiendo en un caso la derogación y en otro la prohibición.<sup>1</sup> ¿Cómo corregir estos inconvenientes si definitivamente a futuro los abogados que egresen de estas facultades

serán los Operadores del Derecho los mismos que no contarán con la capacitación suficiente para que el Perú cuente con un adecuado y eficiente Sistema de Justicia?

**Alan García Pérez:** A comienzos del siglo XX se estableció la muy necesaria autonomía universitaria por eso también ha desencadenado un gran desorden, así como el descenso en la calidad y nivel de la educación. Cuando se creó el concepto de la autonomía universitaria en 1919, existían 4 universidades en el país. Hoy existen 85, la mayoría privadas que a su vez abren filiales en las provincias más alejadas sin ninguna supervisión ni calidad. Se ha establecido además sin ningún marco normativo o condición el derecho a la educación a distancia y al otorgamiento de títulos "A nombre de la Nación" y eso conduce al facilismo mercantil de la educación y a la reproducción en masa de carreras y profesionales en áreas no prioritarias o en las que existe sobreabundancia de oferta.

En el momento de mi grado en 1972 éramos 5,800 abogados, hoy estamos a punto de superar los 100,000 con lo que tenemos una proporción per cápita altísima. Pero ordenar esto requerirá de una reforma constitucional. Aunque otra forma de interponerse y orientar la voluntad del joven ante la oferta mercantil es a través de la información sobre, cuáles son las carreras que requerimos y cuáles tienen ya un sobre stock para los próximos 20 años y están condenados al no ejercicio y cuáles son las carreras que hoy y en el futuro se exigen y son las mejor pagadas.

## 12. CON RESPECTO A LA PREGUNTA ANTERIOR, USTED COMO ABOGADO, ¿CÓMO CREE QUE DEBE SER EL PERFIL DEL ABOGADO PERUANO EN LOS PRÓXIMOS AÑOS?

**Alan García Pérez:** El abogado era hasta hace pocos años la expresión perfecta del profesional liberal, es decir, no sujeto a otra subordinación que no fuera el servicio de su cliente. Y la participación del abogado en esa condición ha sido de enorme importancia.

<sup>1</sup> DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Jaime, Op. Cit., p. 91.

en la historia y desde la revolución francesa en la que el 80% de los protagonistas fueron abogados independientes. Hoy asistimos sin embargo a una industrialización jurídica y lo más frecuente es convertir los estudios jurídicos en fábricas de producción en serie y de tecnología especializada con niveles de propietarios, accionistas, técnicos, obreros y aprendices. Y al igual que en la fábrica esto desaparece el sentido liberal de la profesión, la autonomía personal y el orgullo del abogado que se debe a su cliente. Los estudios compiten unos con otros en arrebatarse clientes, ofrecer servicios

globales, pelear tarifas y quitarse profesionales. Pero estos contratados podrían ser también empleados estatales o empleados nombrados de cualquier empresa. Son técnicos jurídicos pero ya no profesionales liberales.

El orgullo personal del profesional liberal que le permitía incorporarse con autonomía en la conducción social y tener autoridad de orientación sobre su cliente se pierde día a día. Creo que esto es parte del mercantilismo en boga.

Yo rescataría el perfil de la verdadera abogacía independiente y liberal.