



# ÉTICA PARA LOS TIEMPOS

TRAYECTORIA DE EXCELENCIA  
EN LA FUNCIÓN  
PÚBLICA:

Identidad,  
Ciudadanía y  
Tecnología









# ÉTICA PARA LOS TIEMPOS

TRAYECTORIA DE EXCELENCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA:  
identidad, ciudadanía y tecnología

2019

Título: Ética para los tiempos.

Trayectoria de excelencia en la función pública: identidad, ciudadanía y tecnología

© Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)

Jr. Bolivia 109, Edificio Centro Cívico – Cercado de Lima

Página web: [www.reniec.gob.pe](http://www.reniec.gob.pe)

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-612-4285-12-7

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-01151

Primera edición: enero, 2019

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de la propiedad intelectual.

Coordinación de contenidos:

Danny Santa María Pinedo

Álvaro Maurial MacKee

Cuidado de la edición:

Gerardo E. Burneo González

Diseño y diagramación:

Zoraya Salcedo Salcedo

Tiraje:

1000 ejemplares

Impresión:

Gráfica Industrial Alarcón SRLtda.

Calle Sullana N° 1794 Urb. Chacra Ríos Norte - Lima

Teléfono: 340-6027

Impreso en Perú

Printed in Perú



**JORGE LUIS YRIVARREN LAZO**

Jefe Nacional

**BERNARDO PACHAS SERRANO**

Gerente General

**RAFAEL RODRÍGUEZ CAMPOS**

Secretario General

El presente texto ha sido elaborado por la Escuela Registral:

**JORGE ANTONIO GRIJALVA MARTÍNEZ**

Director de la Escuela Registral (ER)

**DANNY SANTA MARÍA PINEDO**

Subgerente de Investigación Académica

**VIOLETA AGUINAGA MORENO**

Subgerente de Publicaciones

**JOSÉ REYES RODRÍGUEZ**

Subgerente de Formación y Capacitación





# ÍNDICE

|                                                                                                                                                      |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Presentación .....</b>                                                                                                                            | <b>11</b> |
| <b>Introducción .....</b>                                                                                                                            | <b>15</b> |
| <b>1. Marco conceptual</b>                                                                                                                           |           |
| Decisión y verdad (preludio) .....                                                                                                                   | 19        |
| <b>Máximo Paredes</b>                                                                                                                                |           |
| Reflexiones sobre la identidad y el reconocimiento .....                                                                                             | 21        |
| <b>Soledad Escalante</b>                                                                                                                             |           |
| Ética: Wittgenstein y su (no) posición.....                                                                                                          | 35        |
| <b>Benito Portocarrero</b>                                                                                                                           |           |
| <b>2. Ética y función pública</b>                                                                                                                    |           |
| Ética profesional .....                                                                                                                              | 51        |
| <b>Miguel Ángel Polo</b>                                                                                                                             |           |
| Aspectos institucionales de la deliberación moral. Un ensayo desde los<br>conceptos de prudencia, moralidad y artesanía .....                        | 65        |
| <b>Anderson García</b>                                                                                                                               |           |
| Aspectos éticos en la labor registral: un análisis desde los testimonios de los<br>registradores .....                                               | 77        |
| <b>Danny Santa María</b>                                                                                                                             |           |
| La ética en la función pública. Agenda mínima: el ciudadano.....                                                                                     | 95        |
| <b>José Carlos Requena</b>                                                                                                                           |           |
| <b>3. Ética, ciudadanía y registro de las personas</b>                                                                                               |           |
| Una democracia con ciudadanos involucrados en lo público a favor del bien<br>común. Reflexiones desde una perspectiva histórica y prescriptiva ..... | 109       |
| <b>Carlota Casalino</b>                                                                                                                              |           |
| La promesa republicana en el acto registral. Aproximación a una Oficina<br>Registral Auxiliar en Lima Metropolitana .....                            | 127       |
| <b>Jacqueline Minaya</b>                                                                                                                             |           |

Ética y el ejercicio de la ciudadanía en el Perú ..... 161  
**Félix Reátegui**

Justicia, identificación y registros civiles. Derecho, ética y moral en el registro de identificación de los ciudadanos en condición vulnerable ..... 173  
**Carlos Reyna**

**4. Ética, tecnología y sociedad**

Facere Aude! ..... 201  
**Jorge Yrivarren**

Bioética y tecnología dentro de la función pública ..... 211  
**Eddie Cueva y Carlos Neyra**

Acceso a la información pública y protección de datos personales: derechos, libertades y ética de la información ..... 229  
**Alonso Estrada y Valeria Saavedra**

La protección de datos personales: una obligación de las entidades públicas ..... 241  
**María Alejandra González**

Identidad digital, ética en la función pública, transparencia y protección de datos personales ..... 257  
**Julio Núñez**

## PRESENTACIÓN

*Discurso de Jorge Yrivarren Lazo, Jefe Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en ocasión del reconocimiento por la obtención del Premio Iberoamericano de la Calidad y la Trayectoria Institucional otorgado por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad – Fundibeq.*

**B**uenas tardes a todos y todas. Muchas gracias por acompañarnos en esta significativa ocasión.

Los hemos convocado a esta sencilla ceremonia para compartir con ustedes el honor de haber sido reconocidos como la primera entidad peruana que ha recibido el Premio Iberoamericano “Trayectoria Excelente” por parte de la Fundación Iberoamericana de la Gestión de la Calidad. Y hemos querido dedicar este premio y este reconocimiento a nuestros excolaboradores (algunos aquí presentes) que fueron parte de este esfuerzo, a los colegas y amigos del Sistema Electoral con quienes aunamos esfuerzos para que los procesos electorales sean verdaderamente limpios y transparentes, a los colegas de las instituciones del Estado y de la sociedad civil con los que trabajamos estrechamente y, en especial, al Perú, a todos los ciudadanos y ciudadanas que demandan del Estado mejores servicios. El mensaje de hoy, y de este premio, es sencillo y directo: en el Estado, en la Administración Pública, hacemos quienes hacemos las cosas bien y ¡sí sabemos hacer nuestro trabajo de manera excelente!

En cinemática, la trayectoria es el lugar geométrico de las posiciones sucesivas por las que pasa un cuerpo en su movimiento. Se trata, entonces, de un recorrido hecho paso a paso, de una línea que es producto de decisiones tomadas día tras día que van forjando una reputación; cuando esta es una buena reputación, se suele decir que se tiene prestigio. Lo máspreciado que tiene toda institución es su prestigio y su confianza: eso que se logra en el día a día, en cada meta alcanzada, en cada éxito obtenido.

He estado frente a Reniec hace ya casi 8 años y hoy puedo confesarles que desde que asumí el cargo me propuse hacer que toda la familia Reniec se sienta cada vez más orgullosa de su institución. Porque esas pequeñas victorias que consiguen todos los colaboradores, cada uno en su trinchera de trabajo, van describiendo la trayectoria, forjando la reputación y el prestigio y la confianza del Reniec. Por eso, estos premios y reconocimientos son de ellos, son de ustedes.

Pero moverse como institución no es una tarea fácil ni exenta de complicaciones y complejidades. Si parafraseamos el modelo de excelencia de la calidad, se debe velar por la excelencia en el liderazgo y el estilo de gestión, en la estrategia, en el desarrollo

de las personas, los recursos, los proveedores y las alianzas, en los procesos y en la atención al ciudadano. Y procurar resultados objetivos y medibles en la atención al ciudadano, y para con las personas, la sociedad, esto es, resultados globales.

Albert Einstein dijo: "La vida es muy peligrosa. No por las personas que hacen el mal, sino por las que se sientan a ver lo que pasa". Y con él coincidió el filósofo italiano Antonio Gramsci: "La indiferencia –sentenció– es el peso muerto de la historia", criticando públicamente a los indiferentes, por lo que denostó "su lloriqueo de eternos inocentes".

Entonces, ¿cuál es la relación entre los premios entregados a Reniec con la abstención y la indiferencia? Mucha. Porque los premios recibidos son reconocimientos a nuestro atrevimiento y a nuestra persistencia; mejor dicho, a que ni nos abstuvimos ni fuimos indiferentes, todo lo contrario, insistimos en mejorar los productos y servicios que ofrecemos.

El Reniec realiza una función constitucionalmente autónoma, exclusiva y excluyente, y eso nos podría llevar a mantenernos en el mismo sitio, a no desplazarnos, a evitar los cambios, porque estos siempre conllevan riesgos e incomodidades. Podríamos dejarnos llevar por la inercia, dormirnos en nuestros laureles, y, ante una posibilidad de mejora, responder: "preferiría no hacerlo". No ha sido esa nuestra respuesta porque en Reniec hemos desarrollado una cultura organizacional que nos hace estar atentos, abiertos, flexibles y dispuestos, es decir, hemos desarrollado una cultura de excelencia.

Alguien se sorprendería hace poco de que en Reniec usáramos siempre el término "ciudadano". Nadie dice "atendí a más clientes" ni "el DNI del cliente" ni "fíjate qué larga está la cola de clientes" o cosas así. Somos conscientes de que todos son ciudadanos con deberes y derechos; así lo entendemos y así los tratamos. Los ciudadanos al ir a una agencia de Reniec viven una experiencia, y, dependiendo de cómo se desarrolle dicha experiencia, se posiciona en su inconsciente una imagen, una recordación, que se forma por lo que hicimos o no por ellos, por lo que les dijimos o les dejamos de decir. Nuestras acciones y nuestro lenguaje expresan nuestra cultura organizacional que busca la excelencia, pero que finalmente ellos, los ciudadanos y ciudadanas, aprueban o desaprueban.

Esa misma cultura nos ha llevado a participar en concursos, pese a que exigen un gran esfuerzo y, en el caso del Premio Iberoamericano, nuestra participación ha involucrado prácticamente a todas las Unidades Orgánicas.

Como lo vimos y vivimos durante el concurso, postular es exponerse a un escrutinio, es quedar bajo la lupa de un ojo imparcial, que no tiene reparos en detectar fallas y vacíos. Antes, durante y después de abrirnos a la mirada externa, hacemos evaluaciones internas, tratando de evitar la autocomplacencia (¡ese pecado capital de la burocracia!).

El resultado del examen se expresa, lógicamente, en una nota, un puntaje, pero nos deja algo quizás más importante: la relación de temas en los que hay que mejorar. Así sabremos qué llanta del auto necesita un poco más de aire, si ya es hora de un afinamiento, cuánto combustible requerimos. Continuando con la metáfora del vehículo, al acercarse el momento de cambiar de conductor, nos tocará pronto hacer un balance.

Hoy quiero únicamente mencionar que persistiremos en la innovación y en la mejora continua, seguiremos haciendo esfuerzos para que los servidores del Reniec se capaciten con diplomados de especialización en gestión pública, sin que les cueste nada. Recordar que está en marcha el Plan Nacional “Perú Libre de Indocumentación 2017-2021” que busca y encuentra al indocumentado en los lugares con menos comunicación y acceso de nuestra geografía, que continuaremos aumentando nuestros puntos de atención haciendo que el Estado esté presente en todo el territorio nacional, digitalizando el registro civil y entregando actas bilingües, así como promoviendo el uso de nombres originarios para garantizar el ejercicio de derechos lingüísticos de nuestros pueblos indígenas. Del mismo modo, continuaremos masificando el DNI electrónico a fin de coadyuvar con la transformación digital del Estado y la sociedad.

En esa misma línea, el Reniec debe seguir aportando en materia de seguridad jurídica y seguridad ciudadana, y contribuyendo a que el sistema electoral sea cada vez más eficiente y prestigioso.

Modestia aparte, quiero incidir en que somos una entidad que tiene una buena reputación y que goza del prestigio que da la mayoritaria confianza de la ciudadanía. Los peruanos confían en el contenido de los documentos que emitimos y en los servicios que brindamos. Y eso no quiere decir que no tengamos que mejorarlos. Ellos confían en el registro. Y no podemos dejar de estar a la altura de esa confianza.

Finalmente, los premios que hoy celebramos nos ayudan a tener presente lo avanzado y lo que nos falta por recorrer. Quienes consideran que ya alcanzamos el estado de confort, tranquilo y cómodo, están equivocados. Y si nos invitan a adoptar su misma postura, a ellos sí les respondemos: ¡preferiríamos no hacerlo!

El Reniec tiene una trayectoria excelente y confío en que ustedes no dejarán que se detenga.

*Muchas gracias.*

**Jorge Yrivarren Lazo**

***Jefe Nacional del Reniec***



## Introducción

*En el plano de las relaciones políticas entre los hombres, no se puede hacer nada sin que haya en el hombre un carácter moral o cualidad moral (ética). Es decir, se debe ser hombre de mérito moral. Y mérito moral significa estar en posesión de las virtudes. Es, por consiguiente, necesario, que quien quiera alcanzar o conseguir algo en orden de la política sea él personalmente hombre de buenas costumbres.*  
(Aristóteles, *Gran ética*, Libro I, Cap. I)

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene como visión orientadora el fortalecimiento de la ciudadanía y el desarrollo equitativo del país. Conscientes de ello, y de la crisis de valores que atraviesa a la administración pública y a la sociedad civil en general, nos planteamos la pregunta sobre qué estamos haciendo mal: los códigos de buena conducta no resultan suficientes para regular la actuación de los servidores civiles en la administración pública. Asimismo, existe una cultura de la impunidad que permite licencias y acciones para justificar una falta ética por no ser un delito. Este conjunto de actos debilitan la confianza en la administración pública, en sus servidores y dañan el tejido social.

En esta línea, el Reniec no puede ser una isla, pues la confianza de la ciudadanía es un valor que le atañe directamente y, como una de las instituciones en las que más confían los peruanos, tiene la obligación de reflexionar y generar conocimientos sobre la actual crisis de valores desde diferentes puntos de vista y campos de acción.

La finalidad principal de esta publicación es mostrar cómo la ética es un elemento transversal e indispensable en el desarrollo de los asuntos públicos y en la administración del gobierno, pues busca crear los espacios adecuados para la convivencia, transparencia, confianza y bienestar común.

Hemos convocado a un conjunto de profesionales que desde una perspectiva interdisciplinaria nos aproximan a la construcción de una ética de la administración pública que se refleje en el ejercicio de virtudes cívicas. Solo mediante la realización de estas últimas se podrá transformar para bien la relación entre el Estado y la ciudadanía.

*Ética de la función pública* está dividido en cuatro secciones: 1) marco conceptual, 2) ética y función pública, 3) ética, ciudadanía y registro de las personas, y 4) ética, tecnología y sociedad.

La primera sección presenta el marco teórico y filosófico desde el cual nos aproximamos a la ética pública. La segunda sección expone la relación de la ética con la administración pública en la búsqueda de un servicio civil en el que prime la ética y una agenda mínima que comprometa al funcionario de Estado como servidor público. La tercera sección se plantea la importancia fundamental de la ética en el ejercicio de la ciudadanía en el Perú y nos introduce en una perspectiva histórica para analizar las promesas incumplidas de nuestro ideal republicano. Particularmente, queremos resaltar el concepto de justicia implícito en la atención a las poblaciones vulnerables que se debe manejar desde el Estado, y en especial desde el Reniec. La última sección se relaciona con la revolución científica y tecnológica en curso y los retos que plantea para la ética. La bioética, la ética de la información y la protección de los datos personales son temas que no son ajenos al Estado y para los cuales es imperativo que el Estado tenga una posición definida acorde con los derechos de la ciudadanía.

Esperamos que la lectura de *Ética para los tiempos* fomente la reflexión sobre el significado del ejercicio ético tanto en el servidor público como en el ciudadano. La visión que orienta la actividad del Reniec busca garantizar a las personas su condición de sujetos de derechos. En esa perspectiva, debemos contribuir con la consolidación de los valores presentes desde un principio en nuestro ideal republicano, y esta publicación espera ser un modesto aporte para ello. Lo invitamos a su atenta lectura.



MARCO CONCEPTUAL



# DECISIÓN Y VERDAD

Máximo Paredes Gutiérrez

Según el Diccionario de la Real Academia Española *verdad*, del latín *veritas*, significa adecuación, conformidad de las cosas con el concepto que de ellas se forma la mente, así como proposición que no se puede negar racionalmente. Como consecuencia podemos decir que la verdad está en la realidad –lo que conocemos como *verdad ontológica*– y en el conocimiento, o lo que es lo mismo, *la verdad lógica*. A diferencia de lo irreal, aparente o ilusorio, de las cosas reales se dice que son verdaderas. El conocimiento y las proposiciones son verdaderos cuando se ajustan a la realidad.

Pero también se habla, adicionalmente, de *verdad moral* para expresar la conformidad existente entre lo que se dice, lo que se hace y lo que se piensa, en atención a lo cual el respeto a la verdad es uno de los elementos fundamentales de la personalidad humana, de la convivencia y de la sociedad.

La cualidad de veraz se atribuye a la persona que busca naturalmente la verdad, tanto en los hechos como en la palabra. Se presenta como una actitud personal que denominamos sinceridad o franqueza, contraria a la simulación, la hipocresía o la mentira. Esta última consiste en decir falsedades con intención de engañar y es el atentado más directo contra la verdad. En términos generales se considera una injusticia, pues destruye uno de los vínculos esenciales del hombre, que solo puede vivir en sociedad. Esta no existiría si las personas no tuviesen confianza recíproca, esto es, si todo hombre no debiera a los demás la manifestación de la verdad.

Mentir entonces es hablar u obrar contra la verdad para inducir a error a aquellos que tienen el derecho de conocerla.

La gravedad de la mentira depende tanto de la verdad deformada, como de la intención del que miente y de los daños producidos; porque la mentira es, en sí, una violencia hecha a los demás, por atentar contra su capacidad de conocer, que es la condición básica de toda decisión libre, dañando así la confianza entre las personas y rompiendo el tejido de las relaciones sociales.

La verdad es, por lo dicho, uno de los fundamentos principales de la ética, pero un fundamento complejo y problemático.

Por ello, no se debe confundir la verdad con el simple hecho de que un determinado número de personas acepten o no una proposición, porque cerraríamos de esta

manera el camino a la inteligencia y la someteríamos al arbitrio de quienes pueden crear artificialmente ese consenso con los medios que tienen a su alcance. Implicaría decir que ya no existe la verdad y que se debe considerar como tal aquello que decide quien tiene poder para imponer mayoritariamente su opinión.

La verdad es unánime precisamente porque es verdad. Pero, si se eligiera como único criterio de conducta lo que hace o piensa la mayoría de la gente, realmente constituiría una elección despersonalizada, al no estar dirigida ni obtenida por criterios personales fruto de un razonamiento individual.

En efecto, invocar al común denominador de las diferentes opiniones y a la mayoría como criterio de verdad equivale a despreciar la razonabilidad. En este sentido, E. Fromm afirma que el hecho de que millones de personas compartan los mismos vicios no convierte a estos en virtudes; asimismo, el hecho de que muchos compartan los mismos errores no convierte éstos en verdades.

La verdad que se persigue en la vía administrativa es, a diferencia de lo que sucede en la vía jurisdiccional, la denominada *verdad material*, esto es una verdad objetiva —no lo que pueda subjetivamente percibir el decisor— que se encuadra mejor en el concepto de certeza, basado en la calidad de los elementos de prueba en proporcionar un conocimiento capaz de eliminar el error, recorriendo un camino de estados intelectuales de selección y descarte para pasar de improbabilidad a probabilidad y a la conclusión por certeza.

Por ello, un decisor en sede administrativa requiere siempre para la certeza —o verdad— de sus decisiones que la concurrencia de sus operaciones intelectuales involucren la descripción objetiva del elemento probatorio y su valoración crítica, tendiente a establecer su idoneidad para respaldar una conclusión racional. Debe recordarse que la experiencia del error no demuestra que nuestro conocimiento no alcance la verdad, sino justamente lo contrario: apreciamos lo erróneo por comparación con lo verdadero, ya que, si todo fueran errores, simplemente no nos daríamos cuenta de su existencia.

**Máximo Paredes Gutiérrez** es Abogado. Se desempeña como Subgerente de Asesoría Jurídica Registral de la Gerencia de Asesoría Jurídica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

# REFLEXIONES SOBRE LA IDENTIDAD Y EL RECONOCIMIENTO

*Soledad Escalante Beltrán*

## Introducción

La sociología tradicional formaliza una insistente preocupación por aprehender totalidades socioculturales partiendo del supuesto de que este abordaje permite describir de forma completa la estructura social de una sociedad regulada por sus instituciones. Dicha concepción, en la literatura crítica, es fuente de desencuentros que banalizan agentes y lugares sociales, creando con ello falencias que relegan lo social a una mera construcción de hechos, proyecciones y consecuencias. El énfasis que esta perspectiva teórica pone en la dimensión del cambio en la dinámica social es nimio. Por ello que los estudios tradicionales invisibilizan los procesos de reproducción de lo social y lo individual, que hacen posible la producción de configuraciones identitarias y la implicación de identidades que abren el camino al reconocimiento como necesaria (re)conciliación de espacios de comprensión individual, social y política.

Del mismo modo que las “teorías del efecto perverso” (Hirschman, 1997), según las cuales es necesario renunciar a cualquier proyecto de cambio social porque este siempre trae consigo desenlaces contrarios a los deseados, los estudios tradicionales evadieron tensiones mayores propias de la dimensión de la compleja aprehensión de lo imaginario que conducen al conocimiento de la subjetividad. Esta perspectiva descuida el hecho de que sin estas representaciones o referentes, ni la sociedad, ni los individuos alcanzan a percibirse, a pensarse, a sentirse e, incluso, a soñarse. En efecto, una sociedad o un individuo que no sean capaces de construir una imagen coherente de sí mismos, tendrán pocas posibilidades de saber qué es lo que desean como individuos o como colectivo, tendrán, por consiguiente, pocas posibilidades de funcionar.

La respuesta a qué es lo que se desea como individuo o como colectivo es un indicador válido para conocer los propósitos de futuro y de presente que estos puedan tener. Hegel (1996 [1807]) ya lo había anticipado cuando sostenía que en el deseo está impresa la carencia y que lo que se siente como perdido es, precisamente, lo que se pretende alcanzar. La identidad no es, pues, una construcción definitiva sino dinámica y cambiante, y necesita, por consiguiente, actualizaciones progresivas a la luz de las nuevas experiencias de reconocimiento y auto reconocimiento, tanto en el plano individual como en el plano colectivo.

En este artículo no pretendo analizar la identidad peruana o cualquier otra: no existe una conjunción clara que tipifique a los habitantes de un país; en todo caso, se pueden encontrar distribuciones estadísticas, alguna idiosincrasia particular hacia determinados temas o valores puntuales para su análisis. Intentar unificar criterios de identidad es un absurdo que no respeta en lo más mínimo la realidad que transitamos. Muchos son los nudos problemáticos que se han generado acerca de los procesos de formación de la identidad. En este trabajo abordaré la lectura —del yo al nosotros— dentro del debate sobre la formación de la identidad. Esta lectura —del yo al nosotros—<sup>1</sup> me permitirá tratar un problema de mayor importancia para este trabajo, a saber, el de la dimensión del reconocimiento entendida como una necesaria conciliación de espacios de comprensión individual, social y política. En esa línea, conviene que tengamos presentes las “teorías del efecto perverso” mencionadas por Hirschman (1997), no para renunciar a los intentos de mejorar la suerte de los individuos y de la sociedad sino, por el contrario, para no renunciar a la lucha por mejorar la realidad.

Desarrollaré la argumentación en tres momentos. En el primero —teniendo como premisa el carácter constitutivo y constituyente que tienen las relaciones sociales en la formación de la identidad— presentaré tres abordajes en el problema de la formación de la identidad, a saber: 1) el rechazo al esencialismo, 2) la identidad como construcción consciente y motivada por intereses (relevante para la delimitación de los campos nosotros- otros)<sup>2</sup>, y 3) el componente político de la identidad que permitirá conectar la identidad con el reconocimiento. En el segundo momento discutiré algunos aportes centrales a la teoría del reconocimiento, con el objetivo de mostrar un supuesto del cual partimos en este trabajo, a saber, que no hay identidad sin reconocimiento. Lo que permite construir eso que llamamos identidad es el contacto necesario e inevitable con los otros, los cuales nos reconocen y a los cuales nosotros reconocemos. El desarrollo del reconocimiento en cada persona depende de haber experimentado la aceptación de los otros, a los cuales a su vez uno acepta. Pero, como sabemos, hay carencia de reconocimiento que pasa a convertirse fácilmente en fuente de formas colectivas de resistencia y de lucha social. Esta

---

<sup>1</sup> Para una lectura fenomenológica de esta problemática: cf. Valls Plana (1994), que analiza en profundidad la *Fenomenología del espíritu* de Hegel. Esta obra hegeliana es fundamental para todo aquel que se ocupe del problema del reconocimiento, ya que es la primera obra en la cual se aborda dicha problemática desde una perspectiva intersubjetiva. Lo central del aporte de Hegel está en que su mirada al otro no es intrasubjetiva ni subjetiva exclusivamente, sino que su preocupación está en el proceso histórico-social —que a todos involucra— de hacernos otros y de recuperarnos a nosotros mismos.

<sup>2</sup> Al respecto, Rodríguez Kauth (1997) tiene una metáfora muy pertinente que introduce una perspectiva que permite reflexionar acerca de la relación nosotros-otros, es la llamada metáfora del archipiélago, según la cual, al archipiélago no debe definírsele como un conjunto de islas separadas por el agua, sino, más bien, como un conjunto de islas unidas por el líquido elemento. De acuerdo a esta metáfora, podemos decir que la relación nosotros-otros debería pasar por el reconocimiento antes que por la discriminación. Identificarse con los propios y diferenciarse de los ajenos es una práctica cotidiana que revela la separación real que existe entre nosotros y los otros. Pero, aceptar sin más dicha separación no debe llevarnos a transitar los peligrosos caminos de la discriminación, forma patológica de relacionarse o, mejor dicho de no relacionarse con los otros

carencia de reconocimiento requiere para producirse de la existencia de medios de articulación intersubjetivos que permitan que tales expresiones se desarrollen e institucionalicen. Esta problemática desencadena precisamente la lucha por el reconocimiento, por asegurar identidades, por exigir mayores garantías de respeto para cada uno y solidaridad para todos.

Finalmente, a modo de conclusión, mostraré que las distintas propuestas teóricas y las diferentes tradiciones no son irreconciliables entre sí, sino que, por el contrario, estas propuestas pueden integrarse en un marco mayor que permita una necesaria comprensión no sólo de las categorías, sino, también, una mejor aplicación de las mismas para el beneficio individual y colectivo.

## **El rechazo al esencialismo**

Desde una perspectiva histórico-social, sabemos que la realidad humana es disímil con respecto a sí misma, heterónoma, diversa. No es posible representar la identidad como algo unívoco. Honneth (1998) ha reflexionado sobre las bases teóricas de la distinción entre identidad individual y colectiva. Ha diferenciado entre identidad individual y colectiva, en el sentido en que la segunda alude a un conjunto de características que identifican a los miembros de un grupo y que lo distinguen de otros grupos. Las identidades se construyen en relación a cualidades culturales compartidas. Asimismo, se explicita el carácter cultural de las identidades, tanto individuales como colectivas. Toda identidad está enraizada en un mundo de la vida de preconcepciones, creencias, hábitos culturales y formas de vida comunes a un grupo o nación. Toda identidad implica la construcción de una idea del otro. Toda identidad se determina siempre con relación a un otro, y limita específicamente con la alteridad de los otros. Pero, la relación con la identidad de los otros es más compleja. Cada persona y grupo internaliza la identidad que los otros le atribuyen y la incorpora, de diversas maneras, a su propia construcción identitaria. Es decir, se abre un inestable equilibrio entre lo interiormente generado y lo socialmente producido en medio de un constante diálogo y discusión con los otros.

Si hay algo característico en la producción contemporánea sobre la temática de la identidad es, sin duda, el rechazo de las formas tradicionales de abordar el tema, que estaban teñidas de un esencialismo que ignoraba procesos concretos de producción-transformación de identidad y relegaba la cuestión del cambio, al quietismo de etiquetamientos estancos, a- históricos. A menudo se califica al mismo concepto de identidad como vago y tendiente a generar ambigüedades teóricas, que por un lado homologan lo social a lo individual, y por otro, no tienen en cuenta el carácter constitutivo y constituyente de las relaciones sociales en los procesos de formación de identidad. De un tiempo a esta parte, se ha producido una rápida dinamización de categorías relacionadas con la identidad, por lo que es común ver una operación constante de flexibilización de conceptos. Se trata de liberarlos del lastre de la fijación inamovible de límites, a la que tradicionalmente habían estado

ligados. El mundo en cambio permanente y acelerado en el que vivimos revela a cada momento la falta de operatividad que presentan ciertos conceptos de las ciencias sociales y, mucho más, en un campo tan dinámico como el de la identidad. La consecuencia es un necesario replanteamiento en el terreno del conocimiento sociológico.

En diversos estudios que abordan el problema de la identidad, la tendencia desde hace ya algunos años está caracterizada por una concepción de las identidades - individuales y colectivas-, no como naturalmente dadas sino como constructos. La identidad interiormente derivada no disfruta del reconocimiento ganado "a-priori". El reconocimiento hay que ganárselo. Si bien en la actualidad los marcos referenciales se han modificado (condición postmoderna, globalización u otras variantes), de ningún modo ha cesado la disputa práctica y el interés teórico. No es exagerado decir que el problema del reconocimiento es una de las claves para entender los límites y las fisuras del discurso político en torno a las identidades individuales y colectivas.

Los estudios sobre la formación de la identidad, aunque diversificados, presentan fundamentalmente tres tipos básicos de abordaje. En primer lugar se encuentra la expresión de rechazo al esencialismo, a partir de aproximaciones que entienden la identidad como proceso abierto y ambiguo. En posturas más radicales, se reemplaza la vieja premisa sociológica de los individuos integrados al sistema, por la de un sujeto fragmentado y múltiple. En segundo lugar, se va más lejos diciendo no sólo que la identidad es construida, sino conscientemente inventada en una forma motivada por intereses. Ciertos autores se inclinan por concebir la identidad como una entidad de carácter consciente, que delimita los campos nosotros-otros. Estos campos suponen trazos constituyentes del individuo y de la comunidad que dependen del reconocimiento efectivo que suele hacerse de la figura del otro. El acento puesto en la conciencia permite descongelar el concepto de identidad; desnaturalizarlo ("desencializarlo", si la palabra es permitida). En tercer lugar y tomando como supuestos los dos puntos anteriores, que la identidad es consciente e inventada, la identidad estaría determinada en última instancia, por los esfuerzos de los individuos para resistir y adaptar sus situaciones históricas específicas a partir de estrategias. En este punto, es donde el infaltable componente político de la identidad aparece con claridad. Al respecto, se sostiene que la identidad es una categoría eminentemente política, por lo menos en algunas de sus expresiones. En este sentido es que está disponible para la manipulación en la justificación de prácticas sociales, "deviene ella misma práctica social" (Gorosito Kramer, 1996: p.146).

El resultado de este tipo de investigaciones sería una ampliación del concepto de identidad, como un proceso constituido sobre diferentes bases que actúan simultáneamente. Tomando como punto de partida estos supuestos, la identidad respondería a condiciones socioeconómicas, políticas e históricas específicas. La orientación que han tomado los estudios sobre identidad en los últimos años es,



entonces, la de analizar procesos complejos con categorías más flexibles y que muchas veces no reniegan de su ambigüedad. Esto tiende a convertir esta área en un terreno a menudo confuso. En ocasiones presenta problemas que por sus inherentes contradicciones parecieran no tener salida. De ello puede deducirse una cierta tendencia a rechazar las polaridades simplificadoras y excluyentes, y a reemplazarlas por procesos complejos y fluidos. Aquí es donde el terreno de la identidad se torna muy resbaloso para quien desee trabajarlo. Sobre todo, si se considera que tradicionalmente hubo un sesgo fuertemente demarcatorio. A su vez, la multiplicidad de voces en el discurso social exige del analista una práctica reflexiva en el proceso de producción de conocimiento. Esto da cuenta de un cambio de mirada; de la imposibilidad de la mirada omnisciente y de la forma como las relaciones sujeto-objeto eran concebidas.

Un problema pendiente referido a la lectura del yo al nosotros en el debate sobre la formación de la identidad, arraiga en el hecho de que existe una frecuente confusión entre lo que se entiende por identidad personal y por identidad colectiva. En un caso, se da mayor importancia a la acción de los sujetos, que por su capacidad racional de calcular medios en relación a fines, elaboran estrategias para manipular las restricciones impuestas por el sistema. En el otro, se defiende el supuesto teórico de que toda estructura social influye sobre los individuos, determinando sus hábitos de vida. Con frecuencia se cae en posturas bipolares emparentadas con extremos o bien *esencialistas* o bien *subjetivistas*: mientras en el primer caso se exagera la capacidad de manipulación que tienen los actores sobre el sistema; en el segundo se atribuyen cualidades permanentes a los grupos.

De este modo, la noción misma de identidad tiene un carácter constitutivamente vago y equívoco. Estas tendencias, sin embargo, parecerían estar revirtiéndose ante la incorporación de nuevos conceptos. Aun así, en esta dualidad la balanza se inclina hacia la corriente que asigna importancia a la acción y las estrategias. La capacidad de manipulación de los actores, contribuye a dinamizar el concepto de identidad; a desnaturalizarlo. Le otorga la dimensión política del reconocimiento genuino que le había sido vedada. El problema enunciado, en otras palabras, se presenta como un aspecto de la pugna entre los modelos que ponen énfasis en lo colectivo frente a los que se centran en lo individual. El error quizá está en tomar ambos niveles como polos excluyentes. La dificultad se sitúa en la conciliación de los espacios de comprensión de las esferas individuales (del yo) y sociales (del nosotros). Ambas instancias son tradicionalmente vistas como contradictorias y en constante conflicto.

Respecto del conflicto de lo colectivo y lo individual, Levi (1996) afirma que la distinción tajante que se hace entre cada una de estas alternativas, como si se tratara de opciones excluyentes, es inapropiada. Según este autor:

[...] toda acción social se considera resultado de una transacción constante del individuo, de la manipulación, la elección y la decisión frente a la realidad

normativa que, aunque sea omnipresente, permite, no obstante, muchas posibilidades de interpretación y libertades personales. La cuestión es, por lo tanto, cómo definir los márgenes —aún estrechos— de la libertad concedida al individuo a través de los intersticios y contradicciones de los sistemas normativos que lo gobiernan. En otras palabras, una requisitoria a la extensión y naturaleza de la estructura general de la sociedad humana. (Levi, 1996: p. 121)

El autor agrega que analizando las acciones individuales se pueden esclarecer aspectos generales de la sociedad. En todo caso, el cruzar las dimensiones del yo y el nosotros colaborará en que el concepto de identidad no sea meramente formal, ni se desligue de lo comunitario.

Los abordajes de lo individual (yo) y lo colectivo (nosotros), como vemos, pueden considerarse, a simple vista, estrategias de investigación opuestas. Pareciera que un abordaje invita a buscar y enfatizar regularidades alejándose de las situaciones particulares, mientras que el otro trata de demostrar el alcance general de los casos particulares. Sin embargo, son posibles múltiples matices intermedios y convergencias. Los procesos de formación de identidad están caracterizados por una gran complejidad. Su configuración específica, depende de la manera en que se combinen los aspectos individuales y colectivos, el modo particular como combinen el sustrato teórico y la metodología empleada. La distinción tajante que suele construirse entre lo individual y lo colectivo impide ver la multiplicidad de opciones intermedias. Más que una ruptura debe verse como un “continuum” que se ofrece como alternativa dinámica, acorde con los intereses de este tipo de estudios. A partir de ello es posible afirmar que los abordajes individuales y colectivos no son excluyentes, como no lo son los polos que suelen construirse en torno de lo particular y lo general.

## **La identidad como construcción consciente y motivada**

La identidad, según Honneth<sup>3</sup>, se basa en el reconocimiento, el cual asume tres formas fundamentales: auto-confianza, auto-respeto y auto-estima. El desarrollo de estas formas de reconocimiento en cada persona depende de haber experimentado la aceptación de los otros, a los cuales a su vez acepta. Por ello, puede decirse que la construcción de la identidad es un proceso intersubjetivo de reconocimiento mutuo, y de lucha por el reconocimiento. La auto- confianza se forma en la infancia, y depende para formarse de que el niño encuentre afecto y cuidado en los demás. El respeto a sí mismo requiere de la experiencia del respeto de los otros a su dignidad como persona, y a los derechos que acompañan dicha dignidad. La auto-estima se forma y reproduce en la medida que los otros reconozcan como valioso el aporte de

---

<sup>3</sup> Honneth, A. (1998). “Systematische Aktualisierung: Die Struktur sozialer Anerkennungsverhältnisse”, pp. 107-225.

una persona. El respeto es condición necesaria pero no suficiente para un reconocimiento pleno. El reconocimiento que forja las distintas identidades individuales y colectivas puede manifestarse como: a) reconocimiento positivo (respeto y valoración), b) falta de reconocimiento y c) falso reconocimiento. El falso reconocimiento supone no sólo una “falta de respeto”, sino una lesión a la dignidad. Es importante, entonces, captar que el reconocimiento no es sólo una cuestión de civilidad, sino una necesidad humana vital.

Hay tres formas de carencia de reconocimiento que pueden contribuir o convertirse en fuentes de formas colectivas de resistencia y de lucha social: maltrato o violación, desposesión de derechos o exclusión e indignidad o injuria. Estas carencias de reconocimiento requieren para producirse de la existencia de medios de articulación intersubjetivos de tales emociones en un movimiento social. Puede decirse que en nuestro tiempo, las personas siempre están luchando por expandir y hacer respetar sus derechos, porque se les reconozcan mayores esferas de autonomía y respeto. La teoría que se centra en el concepto del reconocimiento es una teoría intersubjetiva que, como tal, se basa en un individuo que es superado por otro, por los otros que cobran una función esencial para él. El reconocimiento que ya como expresión coloquial marca un proceso, significa un movimiento que es recíproco, pues une a la vez el reconocer con un ser reconocido y viceversa.

El reconocimiento en su origen es un concepto jurídico. El derecho es la condición por medio de la cual la libertad del uno es compatible con la libertad del otro, lo que implica un reconocimiento del otro como por principio igual a mí, equivalente y de la misma categoría; así el reconocimiento es la base de la convivencia en la sociedad.

La centralidad del problema es obvia. Ello se debe a que en estos tiempos de crisis – bajo el vértigo disolvente que impone una lógica del capital sin dique de contención alguno-, responder al qué, al quién y al cómo del reconocimiento resulta ser una tarea cuyos efectos políticos no pueden ser minusvalorados. Esto es, quién es el individuo que reconoce, qué es lo que se reconoce y cómo se realiza el reconocimiento efectivo. En otras palabras, bajo qué tabla de valores se reconoce al otro. ¿Fusión de horizontes o imposición de valores?

Se presenta entonces un panorama con dos formas de política ligadas a la categoría de reconocimiento. Por un lado, la política de igual reconocimiento, basada en la noción moderna de la dignidad a la que toda persona como ser humano tiene derecho y, por otro, la política de la diferencia que favorece la identidad, una identidad individualizada. Mayormente no se ve reconciliación posible entre las dos formas de política y frente a las luchas por el reconocimiento, que en las últimas décadas libraron y libran los grupos excluidos en tanto no-reconocidos. *Honneth* considera, más bien, que estas políticas son necesariamente complementarias.

La Teoría Crítica, en su tercera generación, con *Axel Honneth*, ha trabajado intensamente la categoría de reconocimiento. Es *Honneth* quien nos ofrece en su

obra *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*, una actualización sistemática de la estructura de las relaciones del reconocimiento social. La tesis central de *Honneth* es que los conflictos sociales, de acuerdo a su gramática, pueden deletrearse como una lucha por el reconocimiento. La novedad de la teoría que nace en *Hegel*, es haber superado lo que en la tradición había dominado la interpretación de estos conflictos, a saber, entenderlos exclusivamente como conflictos por la autoconservación, por la pura sobrevivencia. *Honneth* insiste en que el *reconocimiento* no es alternativa de autoconservación, sino que es una necesaria ampliación y por ello superación de la categoría que hoy por hoy se percibe.

El reconocimiento como proceso en su dimensión individual, social y política, se realiza en etapas marcadas por determinadas formas que *Honneth* encontró en *Hegel*: el *amor* en el ámbito familiar/privado, el *derecho* en el ámbito público/societal, y la *solidaridad* en el ámbito comunitario. Cito al autor:

[...] wie im Fall der Liebe das Kind durch die kontinuierliche Erfahrung mütterlicher Zuwendung das Vertrauen erwirbt, seine Bedürfnisse ungezwungen kundtun zu können, so gewinnt das erwachsene Subjekt durch die Erfahrung rechtlicher Anerkennung die Möglichkeit, sein Handeln als eine von allen anderen geachtete Äusserung der eigenen Autonomie begreifen zu können. Dass Selbstachtung für das Rechtsverhältnis das ist, was für die Liebesbeziehung das Selbstvertrauen war, wird schon durch die Folgerichtigkeit nahegelegt, mit der sich Rechte in derselben Weise als anonymisierte Zeichen einer gesellschaftlichen Achtung begreifen lassen [...] (Honneth, 1994: p. 192)

Como en el caso del amor, el niño, por la experiencia prolongada de la dedicación maternal, conquista la confianza de dar a conocer sin trabas sus necesidades, igual que el sujeto adulto, por la experiencia del reconocimiento jurídico, conquista la posibilidad de concebir su obrar como una exteriorización, respetada por todos, de la propia autonomía. Que el respeto de sí para las relaciones de derecho es lo que era la confianza en sí para las del amor, ya se esclarece por la consecuencia con que los derechos pueden concebirse como signos anónimos de un respeto social [...] (Honneth, 1997: p.145)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para su revisión en la traducción castellana recomiendo la siguiente versión: A. Honneth. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica & Grijalbo Mondadori. La excelente traducción castellana realizada por Manuel Ballesteros ha sido revisada por Gerard Vilar.

Sigue Honneth:

'Solidarität' lässt sich in einem ersten Vorgriff eine Art von Interaktionsverhältnis verstehen, in dem die Subjekte wechselseitig an ihren unterschiedlichen Lebenswegen Anteil nehmen, weil sie sich untereinander aufsymmetrische Weise wertschätzen. (Honneth, 1994: p. 208)

[...] por solidaridad, en una primera anticipación, puede entenderse un tipo de relación de interacción en el que los sujetos recíprocamente participan en sus vidas diferenciadas, porque se valoran entre sí de forma simétrica. (Honneth, 1997: p. 157)

De lo anterior puede deducirse que el reconocimiento no es sólo una categoría jurídica, de reconocimiento de derechos ciudadanos, sino que presupone el respeto recíproco y la valoración de otras formas de vida. La relación de reconocimiento está ligada a la existencia real del otro concreto, y los sentimientos de uno al otro proporcionan una valoración específica. No basta, entonces, el respeto cognitivo, sino uno acompañado de dedicación — elemento constitutivo del amor— que genere una adhesión solidaria.

Pero, como se mencionó líneas arriba, existen las formas de denegación o formas negativas del reconocimiento, estas son: *maltrato o violación, desposesión de derechos o exclusión e indignidad o injuria*. Al respecto sostiene Honneth:

Insofern gibt die Differenzierung von drei Anerkennungsmustern einen theoretischen Schlüssel an die Hand, um ebensoviele Weisen der Missachtung systematisch voneinander abzuheben: deren Unterschiede müssen sich an den verschiedenen Graden bemessen, in dem sie die praktische Selbstbeziehung einer Person dadurch erschüttern können, dass sie ihr die Anerkennung bestimmter Identitätsansprüche entziehen. (Honneth 1994: p. 213)

Por eso la diferenciación de tres modelos de reconocimiento nos da la clave para esbozar otros tantos modos de menosprecio de manera sistemática; formas cuyas diferencias deben medirse según el grado en que pueden trastornar la autorreferencia práctica de una persona, de manera que le arrebaten el reconocimiento de sus determinadas pretensiones de identidad. (Honneth, 1997: p. 161)

Sin embargo, una fenomenología de las lesiones morales muestra que, conviene no sólo tomar en cuenta las reflexiones desde la vida dañada sino, también, considerar lo que *Avishai Margalit* (1997) entiende por “decente”. Según este autor, una sociedad sólo es digna si está exenta de miseria y de humillación, de tal manera que todos puedan encontrarse en lo público societal con una marcha erguida. La publicación de *Margalit*, “La sociedad decente: La política de la dignidad - Sobre respeto y

humillación”, nos habla de una sociedad digna, digna quizá es mejor traducción que decente. En “El mundo escindido de lo social”, Honneth (1984: pp. 147-164) presentó la propuesta de Margalit como un paso preparatorio para quienes quieren lanzarse a concebir una renovada teoría crítica de la sociedad.

¿Cómo debería ser la sociedad? Como no lo es todavía. La posible respuesta debería surgir no sólo del análisis de lo escindido, del diagnóstico de nuestro tiempo y sus patologías; sino, sobre todo, de la integración o la inclusión. No deberíamos definir la salud por la ausencia de enfermedad. Todos tenemos bien clara la idea de lo que es sano y saludable cuando estamos enfermos o, mejor dicho, cuando nos damos cuenta de nuestra enfermedad. La idea de lo decente sirve para mostrar las falencias de la realidad. ¿Cuál es el nombre de la patología que no permite hablar de una sociedad sana, es decir decente? ¿En qué consiste lo indecente? Una sociedad puede llamarse decente cuando sus instituciones no humillan a las personas. Humillación significa, en última instancia, exclusión de la comunidad humana. Humillación, degradación, desprecio, no-reconocimiento, ausencia de identidad, ese es el diagnóstico de nuestros tiempos. Por ello se busca lo que no se tiene: el reconocimiento, reconocimiento de la dignidad del ser humano, cuya inviolabilidad debería prescribir y garantizar cada constitución de un estado democrático; es el reconocimiento lo que presupone que todas las personas pertenecen genuinamente a una comunidad. El interés está orientado a la cuestión de cómo evitar daño o crueldad. La sociedad decente tiene que delinarse no sólo en términos formales de derechos democráticos que constituyen el contexto concreto para los derechos ciudadanos, sino, también, en términos de genuino reconocimiento del otro. No es una cuestión de condescendencia, sino de humanidad. Elogiar al “otro” por “ser como nosotros” es un montaje capcioso e inaceptable desde las auténticas demandas de reconocimiento.

En el análisis del conflicto social nos hemos topado irremediabilmente con dos de sus componentes constitutivos, las víctimas y los victimarios, y esto nos lleva a formularnos la pregunta por el verdadero “culpable”. La explicación sociológica de Heitmeyer<sup>5</sup> se encuentra en la ideología de la desigualdad o mejor dicho, la no-equivalencia en el propio grupo, en este caso: los que excluyen y los otros —los excluidos—. La ideología va más allá, penetra hasta el centro de la sociedad implicándola toda. Margalit sostiene que, si se pierde el reconocimiento, quien resulta ser un perdedor o corre el riesgo de serlo, va a buscar el reconocimiento en otra parte. Queda claro: donde el reconocimiento desaparece, donde la pregunta ‘para quién soy yo valioso’ no encuentra respuesta, no hay posibilidades de reconocer a otras personas ni de reconocer normas sociales.

---

<sup>5</sup> Heitmeyer, W. (2001). *Ethnische Minderheiten. Soziale Probleme und bikulturelle Sozialisation*. Berlin & Amsterdam, Edition ID – Archiv.

Se trata, entonces, de enfocar la calidad específica de esta experiencia. Las raíces de esta anomalía están en la exclusión sin par de quienes niegan a otros no sólo su identidad, sino su pertenencia al género humano. Al interior de esta ideología se halla la humillación constante que supone la posterior aniquilación o “muerte social”. “No se puede matar hombres sin matar hombres”. La exclusión así concebida, institucionalizada, organizada y administrada, hace la unicidad espantosa y siniestra de un genocidio. *Adorno* decía que para que no se repita Auschwitz, hay que tomar con seriedad la máxima *principiis obsta*, es decir, oponerse desde el comienzo a toda clase de humillación institucional y/o institucionalizada.

Según *Honneth*, el problema es que estas humillaciones atañen a la persona no sólo en su identidad, sino en su respeto hacia sí misma (auto-respeto) o en su auto-estima. En este tipo de análisis se diferencia entre humillación e insulto, relativizando la gravedad del insulto, ya que no lesiona el respeto hacia sí mismo, sino, en menor medida la auto-estima, un cierto grado de reconocimiento que la persona ha logrado alcanzar. Pero, sin duda, hace falta mayor contundencia para aclarar la relación entre humillación e injusticia o, formulado de manera positiva, entre decencia y justicia.

*La lucha por el reconocimiento* a partir de un diagnóstico crítico del presente, de sus patologías en forma de humillaciones y en base a recuerdos de un pasado, sea como memoria negativa (genocidio) o positiva (historia de las ideas), no es pensable sin lo utópico de una sociedad decente que es justa. *Honneth* sostiene que la reducción de las desigualdades sociales y económicas presenta sólo un paso hacia el establecimiento de una sociedad que no conocerá más situaciones institucionales de humillación.

## **El componente político de la identidad: hacia una cultura del reconocimiento**

Los modelos antes descritos no se oponen. La justicia exige reconocimiento y solidaridad con el otro. Ninguno de estos elementos es suficiente por sí solo. Si se admite esta tesis, la cuestión central radica en ver cómo es posible la integración de estos modelos. La tarea consiste en reformular la noción de identidad integrando los siguientes tres elementos: la solidaridad, las demandas de reconocimiento y sus respectivas políticas. Se trataría de diseñar una orientación política programática que reúna lo mejor de la política de reconocimiento.

El proyecto de integrar la solidaridad y el reconocimiento en un marco unitario incide en un debate constante sobre tres cuestiones normativas. Primera: ¿es el reconocimiento realmente una cuestión de justicia, o una cuestión de auto-realización? Segunda: ¿constituyen la solidaridad y el reconocimiento paradigmas normativos diferentes, *sui generis*, o puede cualquiera de ellos subsumirse en el otro? Y tercera: ¿exige la justicia el reconocimiento de los caracteres diferenciales de individuos y grupos, o basta el reconocimiento de nuestros caracteres comunes como seres humanos?

Respecto a la primera cuestión, es importante entender el reconocimiento como un problema de justicia, y no de auto-realización. Por tanto, ante la pregunta ¿qué es lo que está mal en la falta de reconocimiento?, no se puede responder simplemente: lo que impide la auto-realización distorsionando la relación práctica del individuo consigo mismo. Habría que decir, más bien, que es injusto que a ciertos individuos y grupos se les niegue el status de miembros plenos en las interacciones sociales como consecuencia de valores culturales institucionalizados en cuya construcción no han participado en pie de igualdad y que desprecian sus características diferenciales o las que se les asignan.

Considerar el reconocimiento como una cuestión de justicia equivale a tratarlo como una cuestión de derecho, derecho a una posición digna para cualquiera de los miembros de una sociedad. Esto significa examinar los patrones culturales institucionalizados en cuanto a sus efectos sobre el status de los actores sociales. Si tales patrones sitúan a los actores en pie de igualdad, capaces de participar paritariamente en la vida social, entonces podremos hablar de reconocimiento mutuo e igualdad de status. Si, por el contrario, dichos patrones culturales consideran a ciertos actores como inferiores, excluidos, «otros», o simplemente invisibles, es decir, como miembros no plenos de las interacciones sociales, entonces hablaremos de falta de reconocimiento y status de subordinación.

Este razonamiento presenta ventajas: por ejemplo, explica por qué la falta de reconocimiento no es simplemente una cuestión de prejuicios que deriva en lesiones psicológicas, sino una cuestión de patrones culturales institucionalizados que impiden la participación paritaria en la vida social. Lo que puede suponerse, como resultado de lo anterior, es que todos tienen el mismo derecho a buscar la estima social en igualdad de oportunidades. Estas condiciones no se aplican cuando, por ejemplo, los patrones culturales institucionalizados degradan y humillan sistemáticamente a ciertos grupos considerados “otros”, distintos, diferentes, inferiores y a todo lo que se relaciona culturalmente con ellos. Cuando esto es así, estos grupos excluidos encuentran obstáculos en su búsqueda de estima, que no encuentran los demás.

No obstante el reconocimiento no se puede reducir a la simple solidaridad. Una teoría sensible del reconocimiento debe ir más allá de la condescendencia con el otro y examinar cuidadosamente los patrones culturales. Es preciso considerar por qué dichos patrones institucionalizados hacen que ciertos individuos sean actores menos plenos en las interacciones sociales.

Recíprocamente, la solidaridad no se puede reducir al reconocimiento. Cuando la solidaridad sólo reproduce mecanismos formales y jurídicos de reconocimiento del otro, las interacciones son reducidas a meros procedimientos en donde cumplimos con la externalidad de las exigencias formales, pero evadimos todo tipo de compromiso solidario con el otro.



Ni la solidaridad ni el reconocimiento pueden reducirse el uno al otro. Más que respaldar uno de ellos con exclusión del otro, conviene desarrollar un concepto integrado y sensible de reconocimiento que sea complementario al de solidaridad. Sin esta última no podemos hablar de sistemas sociales que permitan que todos los miembros adultos de la sociedad interactúen unos con otros en pie de igualdad. Sin esta condición, los sistemas sociales seguirán institucionalizando la humillación, la exclusión, la explotación. Sin igualdad de oportunidades que permitan alcanzar la estima social, sin el mismo respeto para todos los participantes, el sistema institucionalizado seguirá repitiendo patrones culturales que desprecian sistemáticamente a cierto grupo de personas y las cualidades que los caracterizan, sea asignándoles una “diferencia” excesiva frente a los demás, sea no reconociendo sus características diferenciales.

Partiendo de un modelo integrador y sensible de reconocimiento se podrá hablar de una sociedad decente para todos, que repare injusticias e inequidades y satisfaga razonablemente las exigencias de todos sus miembros.

## Referencias bibliográficas

- Auge, M. (1995). El espacio histórico de la antropología y el tiempo antropológico de la historia. En: *Hacia una antropología de los mundos contemporáneos*. Barcelona: Gedisa.
- Comaroff, J. & J. Comaroff. (1992). *Ethnography and the historical Imagination*. Boulder, San Francisco & Oxford: Westview Press.
- Escalante, S. (2016). El Reconocimiento en la Filosofía Real de Jena de G.W.F. Hegel (1805/06). Madrid: Revista MISCELÁNEA COMILLAS, Vol. 74, núm. 145.
- Gorosito Kramer, A. M. (1992). Identidad étnica y manipulación. En: Hidalgo & Tamagno (comps.). *Etnicidad e identidad*. Buenos Aires: CEAL.
- Hegel, G. W. F. (1996). *Phänomenologie des Geistes (1807)*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Heitmayer, W. (2003). *Etnische Minderheiten. Soziale Probleme und bikulturelle Sozialisation*. Berlin & Amsterdam: Edition ID-Archiv, Berlin.
- Hirschman, A. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Honneth, A. (1998). *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Honneth, A. (1984). Die zerrissene Welt der symbolischen Formen. Zum kultursoziologischen Werk Pierre Bourdieus. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 36(1), S. 147-164.

Juliano, D. (1992). Estrategias de elaboración de la identidad. En: C. Hidalgo & L. Tamagno, comps. *Etnicidad e identidad*. Buenos Aires: CEAL.

Levi, G. (1994). Sobre microhistoria. En: P. Burke, ed. *Formas de hacer historia*. Madrid: Alianza Universidad.

Marcus, G. (1994). Notes on the Hyperinterest in Questions of Identity in Contemporary social and Cultural Analysis, with some comments on trends in Latin American Studies. Conferencia presentada en el VI Coloquio Internacional del Grupo de trabajo (CLACSO) Historia y antropología andinas. Identidad en los Andes. San Salvador de Jujuy, del 8 al 11 de agosto de 1994.

Margalit, A. (1997). *La sociedad decente*. Barcelona: Paidós.

Ringuelet, R. (1998). Etnicidad y clases sociales. En: C. Hidalgo & L. Tamagno, comps. *Etnicidad e identidad*. Buenos Aires: CEAL.

Rodríguez Kauth, Á. (1997). *De la realidad en que vivimos... y otras cosas*. Buenos Aires: Red de Editoriales Universitarias.

Todorov, T. (1999). *Die Eroberung Amerikas. Das Problem des Anderen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Valls Plana, R. (1994). *Del yo al nosotros*. Barcelona: PPU.

**María Soledad Escalante Beltrán** es Magister Artium en Filosofía, Sociología y Filología Románica por la Universidad Albert-Ludwigs Universität en Freiburg, Alemania y Doctora en Filosofía por la Goethe-Universität de Frankfurt, Alemania. Actualmente es Docente en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

# ÉTICA: WITTGENSTEIN Y SU (NO) POSICIÓN

*Benito Portocarrero Grados*

*La filosofía es una lucha contra el embrujo de  
nuestro entendimiento por medio de nuestro lenguaje.*

*Ludwig Wittgenstein*

Hasta el año 2002, Enron era la mayor empresa energética de los Estados Unidos - excluidas las petroleras- con unos ingresos anuales de 101 000 millones de dólares. Su reconocimiento era tal que la revista 'Fortune' le dio el título de Empresa Más Innovadora durante seis años consecutivos.

Nacida como una compañía de gas, pronto se diversificó entrando en el negocio de las infraestructuras de agua, convirtiéndose más tarde en una plataforma de negociación de instrumentos financieros vinculados a una amplia gama de productos.

Sorpresivamente, en el 2002, se descubrió que la mayor parte de sus beneficios eran falsos. Que la empresa tenía una deuda mayor de lo que se pensaba y que, en general, todo Enron era un gigantesco fraude. La compañía suspendió pagos y los accionistas, que se creyeron las promesas de los directivos de Enron, perdieron todo su dinero.

Además, sus maniobras contables provocaron la práctica desaparición de una de las mayores empresas auditoras de entonces, y que se encargaba de sus libros: Arthur Andersen.

En enero del 2004, el diario El País informaba que tras el estallido de los escándalos protagonizados por compañías como Enron y WorldCom, la Escuela de Negocios de Harvard había incluido la Ética entre sus principales asignaturas. Y es que los escándalos corporativos que sacudían el panorama mundial habían obligado a esta prestigiosa universidad a ponerse al día. También la demanda de los propios alumnos.

Los directivos de Harvard basaban su iniciativa en que su institución desempeñaba un papel muy importante en la economía norteamericana y había educado “a muchos líderes que tienen cargos importantes”. En su opinión —dice El País— “los alumnos estaban muy preocupados porque los escándalos pudieran afectar a la confianza en la economía, y sentían que era muy importante que la escuela tomara una postura firme al respecto”.

Harvard no es el único importante centro de estudios mundial que sumará las clases de ética a sus principios y que exigirá un profundo conocimiento del tema para la graduación.

Menciono estos sucesos de hace más de 15 años para destacar la importancia que en la actualidad la ética ha alcanzado, tanto en el ámbito público y mediático como en el ambiente académico, después del enorme impacto que algunas prácticas empresariales habían tenido en el mundo de los negocios.

Y si bien el tratamiento teórico de la ética y los problemas morales eran una novedad en esos ámbitos, en el mundo de la política la tensión entre ética y función pública ya existía desde la noche de los tiempos.

## ¿Qué es la ética?

Para contestar a esta pregunta, el profesor Miguel Giusti, en el *Sentido de la ética* (introducción a *Debates de la ética contemporánea*), refiere un episodio de la *Ilíada* “al que se le atribuye una fuerza simbólica ejemplar”. En los últimos cantos de dicho poema, se relata cómo Aquiles —dolido y enfurecido por la muerte de su amigo Patroclo—, desafía a Héctor ante las puertas de la muralla de Troya y pelea en duelo personal con él hasta matarlo y luego atar su cadáver a su carro y arrastrarlo, una y otra vez, alrededor de la ciudad amurallada y en presencia de su pueblo y su familia. Luego pasó a recoger los despojos de Héctor para entregárselos a los perros.

Es entonces que comienzan —continúa el poema—, a oírse y multiplicarse las voces que reclaman un “¡Basta ya!”, basta de semejante desmesura. Inicialmente es Príamo, el padre de Héctor, quien expresa su protesta recordándole a Aquiles que él también ha tenido una familia y un padre, apelando así a su experiencia vivida para que se apiade de ellos y les devuelva el cadáver, al que quieren darle una debida sepultura. El reclamo de Príamo no se refiere a la muerte de su hijo en el duelo, sino al ensañamiento y crueldad de Aquiles.

Luego sigue la participación de los dioses, quienes reconocen también que se está produciendo una desmesura y deciden intervenir para detenerla. Finalmente protegen los restos de Héctor y empujan a Príamo a ir a buscar el cuerpo de su hijo por entre las tropas enemigas. Hasta Zeus, por último, persuade al propio Aquiles a aplacar su ira y a acceder al encuentro con el sufrido padre para devolverle el cuerpo.

“La ética —dice Giusti—, se refiere a esta experiencia de la medida en la convivencia humana y a la conciencia de los límites que no debieran sobrepasarse para poder hacerla posible”. (2010: p. 14). Antes de entrar propiamente a la definición de la ética, plantea varios temas importantes: la ambivalencia del término; ética y moral, y la peculiaridad del término moral.

Sobre la ambivalencia del término, lo más importante que nos dice es que llamamos ética tanto a la manera que una persona o una sociedad tiene de concebir su sistema de creencias valorativas, como a la manera en que esa persona o esa sociedad se comportan efectivamente en la vida; es decir, la conducta que demuestran en la práctica. “Puede producirse, u observarse, en las personas y en las sociedades, una contradicción entre los dos sentidos de la palabra “ética”: puede hablarse de ella de una manera y vivirse de otra” (Giusti / Tubino, 2010: p. 21).

Ética y moral, continúa Giusti, son dos términos que sostienen relaciones complejas, pese a que los une un lazo etimológicamente muy fuerte, dado que son términos equivalentes: “moral” es la traducción castellana del término latino *mos, mori, more*, el cual a su vez proviene del griego *ethos, ethiké*. Sin embargo, en castellano también existe la palabra “ética”. Resumiendo, podríamos decir que, comúnmente, se entiende como moral el sistema de valores propios de una comunidad y ética a la reflexión sobre el mismo. Aunque “En las diferentes tradiciones filosóficas, y en sus lenguas respectivas, hallamos más bien una historia muy compleja de reflexión sobre cuestiones, que no permite establecer una demarcación suficientemente clara entre los términos “ética” y “moral” (2010: p. 25).

Para explicarnos a la peculiaridad del lenguaje Giusti recurre a Kant, quien explica que un visitante de las ruinas egipcias puede hacer sus observaciones desde varias perspectivas. Por ejemplo, si se interesa en cómo se realizaron los cálculos para la construcción de las pirámides, está tomando la perspectiva científica. Si más bien se contenta con gozar de la visión del impacto de las pirámides en el paisaje, está tomando la perspectiva estética. Pero si sus preocupaciones sociales lo llevan a preguntarse sobre las relaciones de poder que posibilitaron su construcción, está

tomando la perspectiva ética. “La ética, en fin se ocupa de la bondad o la maldad de las acciones humanas, y se vale para ello de una metodología estrictamente valorativa o prescriptiva, que se refiere a última instancia a lo que debería ser, a la mejor manera de vivir” (Giusti / Tubino, 2010: p. 27).

Lo avanzado anteriormente le permite a Giusti decir que la ética *es una concepción valorativa de la vida*, cuya peculiaridad reside en el hecho de tratarse de una concepción *valorativa* que pretende decirnos cuál debería ser el orden de prioridades en la organización de la convivencia humana, “es decir, que se propone establecer cuál es la mejor manera de vivir. No es, pues, una concepción que se restrinja a describir el modo en que los seres humanos ordenan el mundo, su punto de vista es el del participante en la interacción, no el de un observador” (Giusti / Tubino, 2010: p. 31).

## Los paradigmas de la ética

Como es evidente, a lo largo de la historia han existido muchas concepciones éticas. Sin embargo, pese a esta gran diversidad, dice Giusti, es posible constatar en la historia, a grandes rasgos, una curiosa y persistente tendencia a responder de dos formas principales a la pregunta por la mejor forma de vivir.

La primera respuesta nos dice que la mejor manera de vivir es respetar y cultivar el sistema de valores de la propia comunidad. Es el *Paradigma de la ética del bien común* o el *Paradigma de la felicidad*. La segunda respuesta global a la pregunta decisiva de la ética nos dice que la mejor manera de vivir es construir una sociedad justa para todos los seres humanos.

En el primero de los casos se trata de optar por determinados valores, y en el segundo de escoger determinadas normas o principios de acción.

Al primer paradigma se le llama el de la felicidad en homenaje a Aristóteles. Precisamente Teresa Martínez Manzano, en *La importancia de la Ética Nicomáquea* (texto introductorio al libro de Aristóteles de la edición de Gredos) dice que una de las dificultades importantes que el lector moderno encuentra al aproximarse a la *Ética Nicomáquea* es el asunto mismo de la obra: “*que no es otro que el problema de la felicidad, de la “vida buena” para el hombre. En este sentido, la ética aristotélica marca una considerable distancia respecto a buena parte de la ética contemporánea, cuyo principal objeto de discusión es el deber o la justicia, o en otros casos problemas*

*concretos de ética aplicada, pero no la felicidad del hombre*" (Aristóteles, 2008: p. 7).

Este paradigma nos señalaría el cómo debemos vivir, en el sentido que ese "cómo" (la forma de vida más plena posible) está dado por el respeto y el cultivo de los sistemas de valores de la comunidad. Este punto de vista prevaleció muchos siglos en la cultura occidental, pues ese sistema de valores estaba encarnado sin discusión alguna en los preceptos de la religión cristiana. Hasta que surgieron Lutero, el protestantismo, la Guerra de las Religiones y, con ello, el inicio de la Edad Moderna.

En el siglo XVII, durante la Guerra de los Treinta Años, Europa se bañó de sangre por el conflicto ético-religioso producto de que cada grupo protestante y la iglesia católica reclamaban para sí la verdad de su propia idea moral. Había que encontrar una salida a ese sangriento e inacabable conflicto. "La solución debía ser buscada no solo para poner fin al enfrentamiento entre las naciones, sino también al enfrentamiento entre los individuos, pues la rivalidad entre las concepciones valorativas de la vida, la guerra de todos contra todos, parecía extenderse a cualquier forma de asociación humana" (Giusti/Tubino, 2010: p. 41).

Surge, entonces, el llamado *Paradigma de la autonomía*. Kant fue, sin duda, el filósofo que logró conceptualizar, con la mayor genialidad y riqueza, esta intención moderna al caracterizar el principio central de la ética como el principio de la libertad del individuo, pero de una libertad que se afirma solo mediante el respeto de la libertad de todos. "La autonomía es la capacidad que posee idealmente el individuo de pensar o decidir por sí mismo –de "darse a sí mismo su propia ley", como indica la etimología de la palabra-, pero de hacerlo eligiendo al mismo tiempo un marco de referencia –una ley– que haga posible el ejercicio simultáneo de la autonomía de todos, incluyendo naturalmente la suya" (Giusti/Tubino, 2010: p. 40).

De aquí se deriva el sentido más general de la palabra justicia, que da igualmente nombre a este paradigma: *una sociedad justa para todos los seres humanos*. Ya no se trata de que la ética nos diga "cómo" vivir, sino de cuáles son los procedimientos que debemos aceptar racionalmente para realizar –desde nuestro punto de vista particular–, la mejor vida posible sin afectar el derecho de los demás, que también tienen sus propias certezas acerca del buen vivir.

## La ética de Wittgenstein

En el marco de estos dos paradigmas, ¿dónde se inscribiría el punto de vista de Ludwig Wittgenstein sobre la ética? Veamos.

Wilhelm Baum relata que Wittgenstein, en el verano de 1918, en la casa de su tío en Hallein, al reelaborar los diarios escritos en las trincheras de la Primera Guerra Mundial —sobre cuya base redactó el *Tractatus logico-philosophicus*— llevó a cabo una reducción de los enunciados sobre Dios, el sentido de la vida y las cuestiones éticas. “Según él, la filosofía debía delimitar el ámbito de lo decible, esto es, el ámbito de las ciencias naturales, y mostrar de esa manera los límites del saber” (Baum, 1988: p. 96).

Esto nos parece muy indicativo, pues Luis M. Valdés Villanueva, en su introducción al *Tractatus*, dice que así como en las páginas iniciales de ese libro se refulge de gozo al anunciarnos cuál es la verdadera estructura del mundo, las últimas recuperan el pesimismo vienés, de raíz schopenhaueriana, que Wittgenstein había mamado en su juventud.

Sobre esa tendencia juvenil, Carla Carmona dice: “También parten del pesimismo de Schopenhauer las concepciones de Weininger y Wittgenstein respecto al tiempo que les tocó vivir. En el mundo de sentido schopenhaueriano, al hombre, en tanto que es la forma más alta de la voluntad, solo le queda la aceptación de la falta de sentido de la existencia, de una vida que no es más que sufrimiento. “El yo es incognoscible, no puede ser objeto de conocimiento científico, es opaco”. Esta herencia de Schopenhauer puede rastrearse desde los diarios que Wittgenstein llevó en paralelo al *Tractatus* hasta su última e inacabada obra *Sobre la certeza*” (Carmona, 2015: p. 39).

Este pesimismo habría prevalecido al final del *Tractatus*, pues una vez desentrañada la esencia de la representación y con ella la naturaleza de la lógica, Wittgenstein comprueba con desánimo que los verdaderos problemas —el yo, la ética, la estética, el sentido del mundo, el libre albedrío, la vida y la muerte, lo que él llama lo “místico”—, no ha sido ni siquiera rozado (de hecho, Wittgenstein pensaba que no había ningún gran problema del que tratase la ciencia). Valdez dice: “No obstante, la tarea de establecer límites al sentido sí pone de manifiesto una conclusión de raíz kantiana: que todo intento de habérnosla con los problemas de la metafísica, la religión, la ética o la estética usando los sistemas de representación propios para hablar del mundo está destinado al fracaso: en estas regiones solo podemos encontrar sin sentido (...) En ese momento solo cabe callar la boca, aunque no como una opción personal, sino como consecuencia inexcusable de que nuestro hablar sobre lo místico carece de forma lógica, viola las condiciones de representación” (Wittgenstein, 2008: p.55).

En el *Tractatus* Wittgenstein había sido muy claro: “Todas las proposiciones tienen igual valor” (6.4). “El sentido del mundo tiene que residir fuera de él. En el mundo todo es como es y todo sucede como sucede; no hay en él valor alguno y, si lo hubiera, no tendría ningún valor. Si hay algún valor que tenga valor, tiene que residir fuera de todo lo que sucede y de todo lo que es de esta y aquella manera. Pues todo lo que sucede y todo lo que es de esta y aquella manera es accidental. Lo que lo hace no ser accidental no puede residir en el mundo pues, en tal caso, eso sería, a su vez



accidental. Tiene que residir fuera del mundo" (6.41). "Es por ello por lo que no puede haber proposiciones éticas. Las proposiciones no pueden expresar nada que sea más elevado" (6.42). "Es claro que la ética no consiente en que se la exprese. La ética es trascendental (Ética y estética son uno mismo) (6.4219) (Wittgenstein, 2008: p. 268).

En el mismo sentido Wittgenstein se pronunció en su célebre conferencia sobre la Ética de 1933.

Según Ray Monk (considerado uno de los mejores, sino el mejor biógrafo de Wittgenstein), en la que fue la única conferencia popular que nuestro autor dio en vida, eligió hablar de ética "para poner a prueba y corregir el malentendido más extendido y serio referente al *Tractatus*: la idea de que se trata de una historia escrita con un ánimo positivista y antimetafísico" (2013: p. 261).

Wittgenstein termina esa célebre disertación diciendo: "Mi único propósito –y creo que el de todos aquellos que han tratado alguna vez de escribir o hablar de ética o religión–, es arremeter contra los límites del lenguaje. Este arremeter contra las paredes de nuestra jaula es perfecta y absolutamente desesperanzado. La ética, en la medida en que surge del deseo del decir algo sobre el sentido último de la vida, sobre lo absolutamente bueno, lo absolutamente valioso, no puede ser una ciencia. Lo que dice la ética, no añade nada, en ningún sentido a nuestro conocimiento. Pero es un testimonio de una tendencia del espíritu humano que yo personalmente no puedo sino respetar profundamente y que por nada del mundo ridiculizaría" (2015: p. 8).

¿Por qué Wittgenstein confiesa respetar profundamente una tendencia del espíritu humano que se refiere a algo que no añade nada a nuestro conocimiento? Al parecer porque ese algo al que se refiere la ética tiene un valor más allá del mundo de los hechos y por eso no puede captarse por el lenguaje de los hechos.

Monk sostiene: "No hay duda de que, aunque veía la ética como un ámbito en el que no se podía decir nada, de hecho Wittgenstein pensaba y decía muchos acerca de estos problemas morales. De hecho podría decirse que su vida estuvo dominada por una lucha moral: la lucha para ser *anständig* (decente) que para él significaba, por encima de todo, superar las tentaciones originadas en el orgullo y la vanidad de ser deshonesto" (2013: p. 263).

Por ello, porque las preocupaciones éticas y morales no le eran ajenas, es que Wittgenstein no quería ser confundido como positivista y antimetafísico, pero claro, su posición resultaba muy peculiar y difícil de entender.

Carmona nos recuerda que si bien el *Tractatus* a todas luces parecía un tratado sobre lógica "era mucho más que eso". Es así como en 1919, intentando publicar el libro, Wittgenstein le escribió al editor Ludwig von Ficker que la finalidad del libro era

ética. La carta que redactó sería especialmente clarificadora de la esencia de la obra. Y es que se detuvo a explicar algo que en un principio había pensado incluir en el prefacio, si bien terminó cambiando de parecer; a saber que el libro constaba de dos partes, la escrita y la no escrita, y que consideraba que la segunda era la más importante. “Sí, lo fundamental era precisamente aquello de lo que guardaba silencio, y el mismo gesto de guardar silencio. Con su libro se había propuesto delimitar el ámbito de la ética y eso solo podía hacerse desde dentro” (2015: p. 56).

Para esta autora, la célebre frase “*De lo que no se puede hablar, hay que callar la boca*” con la que termina el *Tractatus*, es una expresión poética que no invita a guardar un silencio literal. Creemos que a esto es a lo que se refiere Wittgenstein cuando dice “*Este arremeter contra los límites del lenguaje es la ética*”.

Pensamos que esta posición acerca a Wittgenstein a Aristóteles y su comprensión de la ética orientada hacia la vida feliz. En esta dirección Carmona cita lo escrito por Wittgenstein el 30 de julio de 1916 en sus diarios: “La vida feliz es buena, la infeliz mala. Simplemente. Y si ahora me pregunto por qué he de vivir yo precisamente feliz, la cuestión se me presenta como meramente tautológica, parece que la vida feliz se justifica por sí misma, que es la única adecuada” (Carmona, 2015: p. 61).

Y para ser feliz había que estar en sintonía con el mundo. Había que trabajar sobre uno mismo, modelar la voluntad para que coincidiese con la totalidad de los acontecimientos –y estuviese más allá de cada uno de ellos – “*Esta actitud implicaba un acto de renuncia*”.

Wilhelm Baum, va bastante más allá en este sentido, pues dice que por un lado Wittgenstein quería señalar —al igual que los positivistas— lo que es decible, esto es, aquello de lo que se puede aducir pruebas científicas. Convirtiéndose “*sin proponérselo, en uno de los principales precursores del neopositivismo*”. Empero, Wittgenstein otorgó un valor propio y específico a aquel ámbito que no es accesible al ser humano mediante la experiencia, entendida en el sentido del positivismo. “Este segundo aspecto de la filosofía de Wittgenstein, que ha hecho de él uno de los más importantes místicos del siglo XX, ha sido a menudo pasado por alto” (1988: p. 89).

“Uno de los más importantes místicos del siglo XX”. Palabras mayores.

Para muchos pensadores la ética es ante todo una tarea, un asunto de acción y no de teoría. Nada que ver con el afán de Platón de teorizar sobre qué es el Bien. Wittgenstein no concebía otro problema moral salvo cómo actuar en una situación dada, no creía en la existencia de problemas éticos generales: “Nuestras palabras, usadas tal como lo hacemos en la ciencia, son recipientes capaces solamente de contener y transmitir significado y sentido, significado y sentido naturales. La ética, de ser algo, es sobrenatural y nuestras palabras solo expresan hechos, del mismo modo que una taza de té sólo podrá contener el volumen de agua propio de una taza de té

por más que se vierta un litro en ella (...) Del mismo modo, el bien absoluto, si es un estado de cosas descriptibles, sería aquél independientemente de sus gustos e inclinaciones, realizaría necesariamente o se sentiría culpable de no hacerlo. En mi opinión tal estado de cosas es una quimera (...) ¿qué es lo que tenemos en la mente y qué tratamos de expresar aquellos que, como yo, sentimos la tentación de usar expresiones como "bien absoluto", "valor absoluto? etc" (Wittgenstein, 1965: p. 5).

Wittgenstein en algún sentido va aquí en el camino de Aristóteles. Este decía que todos los hombres consideran que la felicidad es el bien práctico supremo, pero no todos lo entienden de igual manera. Incluso la misma persona opina de manera distinta según la situación en la que se encuentra. Así, en el Libro I de su *Ética Nicomáquea*, en el punto 6, *Refutación de la idea platónica del Bien*, afirma: "Quizá sea mejor examinar la noción del bien universal y preguntarnos qué quiere decir este concepto, aunque esta investigación nos resulte difícil por ser amigos nuestros los que han introducido las ideas." (Amicus plato, sed magis amica veritas BP) (...) "Además puesto que la palabra "bien" se emplea en tantos sentidos como la palabra "ser" (...) es claro que no podría haber una noción común universal."

Kant, por su parte, dice que el ser humano pertenece simultáneamente a un mundo sensible y a uno inteligible. El primero está sometido a las leyes de una causalidad externa y a las presiones de los apetitos, las pasiones y el azar; en el segundo, "es un ser racional y libre, se rige por una voluntad buena y es capaz de promulgar e imponerse a sí mismo máximas y principios universales" (Solé, 2015: p. 89).

Del mismo modo que existiría un *a priori* puro del saber, existiría también un *a priori* puro de la moral y, así como el primero, no puede derivarse de las simples percepciones de nuestros sentidos, sino que tiene su raíz en una espontaneidad originaria del entendimiento: "en un *actus animi*, también éste, para que podamos comprenderlo en cuanto a su contenido y a su vigencia, debe desglosarse primordialmente de toda supeditación al sentimiento sensorial de placer o disgusto y mantenerse libre de toda confusión con él" (Cassirer, 1997: p. 279).

La ética de Kant es racionalista, formal y sistemática. Su objetivo es descubrir el fundamento interno y permanente de nuestros juicios, decisiones y acciones morales, mediante la identificación de la dimensión *a priori* (independiente de la experiencia) de la razón práctica. La primera *Crítica* se ha ocupado de la razón pura teórica, la que proporciona un conocimiento teórico o especulativo; la segunda, los *Fundamentos*, se centra en la razón práctica.

Incluso, relata Cassirer, Kant en algún momento consideró dejar de lado, por el momento, la *Crítica de la razón pura*, cuya terminación iba aplazándose más y más, para dedicarse a la elaboración de su ética, como "un apetecible descanso ante las ímprobas dificultades que le planteaban la investigación de la crítica del conocimiento".

No es que tengamos dos razones independientes la una de la otra, sino una sola razón con dos usos o aplicaciones distintos. Uno teórico y otro práctico y moral. La razón pura práctica constituye la dimensión ética del ser humano, y al cabo su dignidad. La tarea del filósofo moral consiste en indagar los elementos a priori de esta razón pura práctica, para describir la naturaleza y la estructura de esta dimensión moral: “Y tal conocimiento, que en su proceso de creación es teórico, proporciona como efecto algo muy práctico y real: un fundamento sólido para la acción individual, la política y la fe religiosa (entendida ésta a partir de ahora no como base de la moralidad, sino como derivación de ella)” (Carmona, 2015: p. 90).

Las reflexiones de Aristóteles y de Kant sobre la ética se dieron en el marco de importante crisis políticas de sus tiempos. Hemos mencionado, en el caso de Kant las guerras religiosas que desangraban a Europa. Respecto a Aristóteles, éste sostiene, en el punto 2 de su Libro I, que la *“ética forma parte de la política (...) En efecto, ella es la que regula qué ciencias son necesarias en las ciudades y cuáles ha de aprender cada uno y hasta qué extremo”*.

Julián Marías sostiene: “La crisis de la sociedad griega fue primariamente la crisis de la polis, y al mismo tiempo la crisis del hombre griego, de los supuestos en que durante siglos se había fundado la vida helénica (...), la polis no es, sin más, la sociedad griega, no es toda sociedad, sino la culminación de la sociedad, su perfección” (Aristóteles, 2009: VIII).

En el caso de Wittgenstein, él fue consecuente con su posición de la imposibilidad de crear una ética que siguiera los mismos principios que la ciencia. Para él, el tema era más práctico que basado en la razón: “Lo ético no se puede enseñar. Si para explicar a otro la esencia de lo ético se necesitara una teoría, entonces lo ético no tendría valor” (Wittgenstein, 1965: p. 11).

Si lo ético no se puede enseñar ¿cómo es que en Harvard se dictan esos cursos como se señaló al comienzo de este artículo?<sup>1</sup> Creemos que sobre esto Wittgenstein la tenía clara. Él consideraba que la tesis central de su *Tractatus* era la idea de que había un terreno de la experiencia que quedaba más allá del ámbito de acción del lenguaje y que, por lo tanto, no se podía hablar con sentido de esas cosas, solo cabía mostrarlas. “La correcta comprensión de la lógica del lenguaje suponía mantenerse fiel a la distinción entre lo que puede ser dicho y aquello que tan solo puede ser mostrado” (Carmona, 2015: p. 57).

*“Y aquello que tan solo puede ser mostrado”*... Es por ello que en Harvard se usó el “método del caso” en el curso de Ética, por el que los estudiantes tuvieron que analizar más de 500 situaciones de negocios, poniéndose en la piel de un dirigente empresarial ante situaciones lindantes entre lo ético, moral y legal.

---

<sup>1</sup> El editor, Álvaro Maurial, atinadamente me planteó el tema.

En el Perú, por ejemplo, hay que quienes plantean que el curso de Educación Cívica debería dictarse mostrando "los casos" de no inclusión de personas por su raza, credos o ideologías; de víctimas de la violencia política, de afectados por violación de los Derechos Humanos, etc., a lo largo de nuestra historia republicana como única pedagogía eficaz para concienciar a los jóvenes en los temas éticos.

Precisamente Miguel Giusti, en un artículo en El Dominical de El Comercio, titulado precisamente *Ética y Corrupción* (11.11.2018), al preguntarse cómo combatir la corrupción dice: "En primer lugar, educando, claro está. Pero como la ética no es un tratado de teoría, sino una forma de conducta, solo se puede educar éticamente con el ejemplo".

La concepción del tema ético dentro del orden pragmático, viene desde Aristóteles. Según su planteamiento –dice Teresa Martínez Manzano en su introducción a la *Ética Nicomáquea*–, la felicidad no es un Bien absoluto y la naturaleza moral del hombre no se comprende desde la contemplación del mundo de las ideas, en el que la idea del Bien derrama su luz sobre todas las demás cosas. Las virtudes del carácter no consisten en conocimiento. Al contrario, la virtud es un hábito, una disposición, una constante inclinación de la voluntad: "Aristóteles no persigue una metafísica de la moralidad, sino un análisis de la praxis humana tal y como se presenta en la realidad efectiva" (Aristóteles, 2008: p. 17).

En las posiciones de Wittgenstein hay pues todo un sabor aristotélico cuando se opone a considerar el saber ético como una disciplina teórica, pues en opinión del estagirita no se hace filosofía moral para saber que es virtud, sino para ser buenos.

Y, como hemos visto en su Conferencia sobre Ética, Wittgenstein no concebía otro problema moral salvo cómo actuar en una situación dada, no creía en la existencia de problemas éticos generales y categorías como la del Bien en sí le parecían vacías.

Así como iniciamos este texto mencionando los problemas surgidos en el 2002 con el caso Enron, creemos que debemos cerrarlo mencionando que luego de 16 años los problemas éticos en el mundo empresarial y de la política, en lugar de haber menguado, se han multiplicado exponencialmente.

En la edición impresa de The Economist del 29 de noviembre del 2018, inician el artículo "*El líder imprescindible*" diciendo lo siguiente: "Pocos empresarios han experimentado una caída tan dura como Carlos Ghosn. El 16 de noviembre, era presidente de los directorios de Renault, Nissan y Mitsubishi Motors. Cuatro días después, estaba bajo custodia policial en Japón, acusado por Nissan de haber ocultado a los reguladores ingresos por US\$ 45 millones. Al menos, Ghosn podría consolarse con las cifras de su valía."

Tras conocerse la noticia de la detención de Ghosn, el valor del mercado de dichas compañías se redujo en US\$ 5000 millones. Antes, en abril, la acción de WPP, la

mayor agencia publicitaria del mundo, había caído 27% desde la salida de su fundador, Martin Sorrell. La de Tesla bajó 14% el 28 de setiembre, luego que los reguladores señalaran que su CEO y cofundador hizo afirmaciones engañosas vía Twitter.

Según el columnista de The Economist, de las 20 empresas con mayor valor del mundo, ocho tienen el *riesgo de la persona clave*, entre ellas Amazon, Berkshire Hathaway y JP Morgan Chase.

¿Y en el mundo de la política y la función pública? La mayoría de artículos de esta publicación tratan con gran profundidad y competencia académica este tema, pero no quisiéramos terminar sin hacer algunos comentarios.

Actualmente, para el común de las personas, se da como un hecho que la ética y la política están totalmente divorciadas. Más aún, la política es calificada de antemano como “sucía” y quienes la ejercen como “corruptos”. Incluso se califica como un “gran político” a aquel que siendo un corrupto conocido, consigue evadir por años la acción de la justicia. Y es que para muchos la moral es lo de menos cuando se trata de acceder al poder.

Para un tratadista clásico de este tema, Dennis F. Thompson, la política, como un dominio de poder puro debe ser gobernado por la prudencia, y la ética, como un dominio de principios puros, debe estar regida por imperativos morales. Por lo tanto, el conflicto entre ética y política no debe tratarse convencionalmente. Y es que si hacemos una oposición rígida entre ética y política no se captaría la complejidad de la vida moral en la política.

Para Thompson “los ciudadanos critican a los políticos por infringir principios morales, y los políticos se critican entre sí a la par que se defienden, apelando a los mismos principios. Las críticas son a menudo hipócritas y las defensas interesadas” (Thompson, 1999: p. 12).

Y es que los conflictos éticos que enfrentan los funcionarios públicos, planteaba Thompson, surgen de dos características generales de la función pública: su naturaleza representativa y su carácter institucional. Ellos actúan *para* los ciudadanos y a la vez actúan *con* otros. “La primera característica genera conflictos entre los principios de acción; la segunda, entre los principios de responsabilidad” (Thompson, 1999: p. 14).

Menciono a este tratadista únicamente para señalar cómo los mejores y más clásicos análisis sobre ética y política se ven remecidos en nuestro tiempo de *fake news* y presidentes elegidos democráticamente como Donald Trump y Jair Bolsonaro.

## Referencias bibliográficas

Aristóteles. (2008). *Ética Nicomáquea*. Barcelona: Editorial Gredos.

Aristóteles. (2009). *Ética Nicomáquea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Baum, W. (1988). *Ludwig Wittgenstein*. Madrid: Alianza Editorial S. A.

Carmona, C. (2015). *Wittgenstein. La consciencia del límite*. Barcelona: Batiscafo S.L.

Cassirer, E. (1997). *Kant, vida y doctrina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Giusti, M., Tubino, F. (2010). *Debates de la ética contemporánea*. 1a reimpresión Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Wittgenstein, L. (1965). *Conferencia sobre ética*. The Philosophical Review. Recuperado de [www.philosophical.cl/](http://www.philosophical.cl/) Escuela de filosofía Universidad ARCIS. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sole, J. (2015). *Kant. El giro copernicano en la filosofía*. Barcelona: Batiscafo S.L.

Thompson, DF. (1999). *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*. Barcelona: Ed. Gedisa.

Monk, R. (2013). *Ludwig Wittgenstein. El deber de un genio*. Madrid: Anagrama.

Wittgenstein, L. (2008). *Tractatus lógico-philosophicus*. Madrid: Editorial Tecnos.

**Benito Portocarrero Grados** es licenciado en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como Gerente de Imagen Institucional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.





# ÉTICA Y FUNCIÓN PÚBLICA



# ÉTICA PROFESIONAL<sup>1</sup>

*Miguel Angel Polo Santillán*

## Introducción

Antes de iniciar el tema, quisiera plantearme la siguiente pregunta: ¿En qué contexto hablamos de ética profesional? ¿Cuál es la importancia de este tema en nuestro contexto nacional? Sabemos que la corrupción social se ha agudizado desde los años 90, en la cual han participado profesionales de distintas carreras como de diversas universidades y estratos sociales. El espacio político terminó corrompiendo la actividad profesional. Ante tal evento, la actividad profesional debe recobrar su sentido a partir de la afirmación de su propio espacio, qué es el espacio público. Desde ahí puede ayudar a recobrar el sentido de la moral social tan venida a menos. No es pues este tema uno entre otros, sino uno que afecta al entramado social.

Entender el papel de la ética en las profesiones requiere entender las profesiones, su devenir y naturaleza. Desde ahí podremos comprender que hablar de ética profesional no es simplemente un asunto adicional de buena voluntad, sino que es aquello que le da sentido a la práctica profesional. Por eso nuestro artículo quiere esclarecer el concepto. Al hacerlo, quedará clara la función de la ética profesional.

Así, dividiré el artículo en las siguientes partes: i) presentar el significado de la ética en la vida humana; ii) el bosquejo histórico de las profesiones; iii) luego, el sentido de la profesión; iv) la profesión como una actividad con fines internos; v) las excelencias necesarias para lograr los fines; vi) entender la profesión como una actividad comunitaria; vii) tomar conciencia de que las profesiones forman parte de la sociedad civil; viii) finalmente, presentaremos la conclusión de lo trabajado. El desarrollo no quiere ser sólo expositivo, sino también veremos las posibles corrupciones o problemas que puede afrontar la actividad profesional.

## De la ética a la ética profesional

¿Cómo va la ética en nuestro país? ¿Es sensato seguir hablando de ética en nuestro país cuando encontramos un déficit moral en todos los niveles? Por eso, algunos pueden sostener que hablar de ética en nuestro país es como hablar de la “dentadura del pollo”. Sin embargo, a pesar de que los hechos sean así, no debemos dejarnos aplastar por ellos.

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en la revista *Gestión en el Tercer Milenio*, de la UNMSM (Año 6, n°12, 2003). Revisado para la presente publicación

¿Es racional seguir hablando de ética en este contexto? Claro que sí, porque el hombre, como diría Kant, es un ser metafísico por naturaleza, es decir, que se resiste a someterse a los hechos fríos y opacos. ¿Por qué es posible seguir hablando de ética? Porque los seres humanos, a pesar de nuestros condicionamientos, hacemos opciones fundamentales. Las dos principales son una opción personal y una opción social. Con la primera, podemos tomar la decisión de cultivar nuestro ser, es decir, comprometernos en lo que Mill denominaba el desarrollo de las capacidades intelectuales y morales. La ética tiene que ver con el bien personal, la autorrealización o felicidad. Con la segunda, tomamos la decisión de realizar el bien común, para lo cual participamos en una actividad comunitaria. De lo contrario, nuestra existencia social se pone en peligro, porque el bien común abarca la realización de las necesidades indispensables para vivir humana y dignamente. Ambas opciones son en realidad una misma opción que se expresa de dos maneras. Es decir, que la ética tiene que ver con el compromiso de ser una “buena persona”, la cual pasa por la realización del bien común y la búsqueda de la plenitud de nuestra existencia.

Sin embargo, contra la concepción liberal tradicional, dicha opción requiere de condiciones previas que la hagan posible, es decir, no es un acto espontáneo ni esporádico. Entre las condiciones previas están el marco de referencia cultural, el saber práctico y la sensibilidad. Curiosamente, la búsqueda de esas condiciones es ya una búsqueda ética. Esa búsqueda nos lleva a interrogar, a cuestionar nuestro marco de referencia, especialmente el referido a la corrupción. ¿Cuáles son sus causas? ¿En qué nos involucra? ¿Cómo afrontarla o enfrentarla? Requerimos, pues, cuestionar, interrogar, y al hacerlo estamos haciendo una opción ética. Interrogantes que nos llevan a la búsqueda de la vida buena. La interrogación y la búsqueda son entonces dos componentes indispensables de la vida ética. De lo contrario nos queda la imposición y el sometimiento al poder económico y político, que son dos formas que distorsionan las actividades sociales, entre ellas las profesionales. Este es el marco mínimo para hablar de las éticas profesionales. Ahora, veamos un poco sobre la naturaleza de esta actividad pública denominada profesión.

## **El devenir de las profesiones**

La cultura y la sociedad premoderna habían estructurado las profesiones a partir de una cosmovisión, donde jerárquicamente el orden divino ocupaba el primer lugar, como representación suya se encontraba el orden político y finalmente el orden personal. Para garantizar dicho orden estaban el sacerdote que cuidaba del alma divina y de los asuntos divinos, el jurista para cuidar de la sociedad mediante leyes y el médico para el cuidado del cuerpo. Por ello, el sacerdote, el jurista y el médico asumen sus actividades a partir de juramentos en la cual prometen obedecer determinadas reglas. Por esa profesión o declaración fueron conocidas como las primeras profesiones.

El término "profesional" y su respectiva valoración son algo que surge en la época moderna, debido al proceso de secularización por el cual la vida mundana y sus actividades forman un campo distinto de la fe. El calvinismo como momento intermedio y, como lo ha visto Max Weber, las actividades profesionales como camino de salvación o condenación de una persona. Si se había tenido éxito profesional indicaba que el alma estaba salvada; si había fracasado, entonces estaba condenada. Ello permitió que la modernidad sea un proceso de "afirmación de la vida corriente" (Taylor), abriéndose un espacio a la revalorización de nuevas actividades humanas. Así, la cultura moderna asumió ciertas actividades como "profesiones", actividades seculares, mundanas, sin relación con la religión. De esa manera, nuevas actividades pasaron a ser profesiones, como ingeniero (de distintas especialidades), economistas, contadores, etc. Además, se incluyó en esta denominación medios de vida anteriores como médico, abogado, profesor, etc. Ahora, paralelo a la profesión de fe (profesar una fe), estaba el profesar una actividad, es decir, el consagrarse o comprometerse con una actividad y sus principios. Por eso se dice que la profesión aparece como una proclamación pública, no es una actividad secreta sino abierta y tiene el respaldo de la sociedad.

## ¿Qué es una profesión?

Con la pregunta por lo qué es la profesión no queremos hacer una simple descripción, sino que estamos preguntando por el sentido que tiene esta. Max Weber, en su obra clásica *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, definía la profesión del siguiente modo: "La actividad especializada y permanente de un hombre que, normalmente, constituye para él una fuente de ingresos y, por tanto, un fundamento económico seguro de su existencia" (Weber, 1985, p. 82).

Esta definición acentúa dos características de las profesiones: su carácter individual y económico. Las profesiones son un medio de subsistencia de los individuos. Eso hace de las profesiones un "instrumento individual" de ganar dinero. Sin embargo, como lo han señalado otros autores, este enfoque resulta muy limitado, porque olvida los fines y la actividad social de las profesiones. Adela Cortina, filósofa española, hace tres observaciones a esta definición:

- a) La finalidad de la profesión no se limita a la "fuente de ingresos", es decir, a una finalidad subjetiva, sino que la profesión misma tiene su finalidad. El logro de dicha finalidad es lo que le da sentido y legitimidad social a la profesión, por ello la misma sociedad puede reclamarle que lo realice, así como reclamar su calidad.
- b) La profesión, además de ser una actividad individual, es una actividad colectiva, que expresa una cierta comunidad profesional que tienen los mismos fines, utilizan un lenguaje común, con métodos semejantes y con un *ethos* propio. Es decir, así como hay un *ethos* (carácter, modo de ser) personal, también existe un *ethos* de la profesión.

c) Por lo anterior, “el ingreso en una actividad y en una comunidad profesional determinadas dota al profesional de una peculiar *identidad* y genera en él un peculiar sentido de *pertenencia*” (Cortina, 2000, p. 15). Esto tiene que ver con que la profesión es una forma de afirmación de la sociedad civil frente al poder político, así como una afirmación de un espacio público frente a otros como el económico o religioso.

Por lo anterior, basada en las ideas de MacIntyre, una definición más integradora de lo que es una profesión es la que ofrece Cortina. Una profesión es:

... una actividad social cooperativa, cuya meta interna consiste en proporcionar a la sociedad un bien específico e indispensable para su supervivencia como sociedad humana, para lo cual se precisa el concurso de la comunidad de profesionales que como tales se identifican ante la sociedad. (Cortina, 2000, p. 15)

A partir de esta definición podemos darnos cuenta del sentido de una profesión. En primer lugar, una profesión busca realizar un bien o finalidad, la cual es indispensable para la vida social. Pero su realización exige el cultivo de hábitos o excelencias por parte del sujeto y de la acción que realiza. Finalmente, la actividad profesional no es una actividad aislada sino comunitaria, la cual le da una identidad profesional. Veremos más adelante estos componentes.

A pesar de que la palabra “profesión” tiene múltiples usos —porque sirve para designar tanto a un médico, un profesor, como para un vendedor, un futbolista y hasta suele hablarse de un delincuente profesional—, la definición propuesta puede ayudarnos a discernir cuando estamos en presencia de una profesión. Lo que sucede es que en nuestra época se han difuminado los antiguos límites entre “profesiones” y “oficios”. Para darnos cuenta de esta complejidad de profesiones, veamos una posible clasificación. Antonio Peinador ha clasificado las profesiones teniendo en cuenta dos criterios: por razón de la actividad y por razón de los fines de cada profesión (Peinador, 1962, pp.8-10):

| POR LOS FINES                                                                                   |                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Derecho a la vida física:                                                                    | a) En un plano inferior: cocinero, zapatero, sastre, carpintero, labrador, artesanos, etc.;                    |
|                                                                                                 | b) En un plano superior: técnicos e investigadores de laboratorio, industriales, comerciantes, banqueros, etc. |
| 2. Derecho al cultivo progresivo e ilimitado de la inteligencia:                                | Teólogo, filósofo, artista, pedagogo, etc.                                                                     |
| 3. Derecho a vivir como individuos y miembros de la sociedad dentro del orden jurídico y moral: | Políticos, sociólogos, abogados, jueces, notarios, historiadores, novelistas, religiosos, etc.                 |

### POR LA ACTIVIDAD

|                     |                                                                                        |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. <i>Manuales:</i> | Predomina el trabajo corporal, manual o mecánico. También denominadas <i>oficios</i> . |
| 2. <i>Liberales</i> | Predomina el trabajo de la inteligencia. Denominada <i>profesión</i> propiamente tal.  |

En cualquier caso, para que algo sea considerado profesión o actividad profesional es que dicha actividad está comprometida con el logro del bien común, para lo cual requiere el cultivo de ciertos hábitos o virtudes en un contexto comunitario. De ese modo, el componente ético no es un añadido o un agregado que no afecta la esencia de la profesión. Aclaremos más estos componentes.

## La profesión como actividad con finalidad

La actividad profesional es una actividad social que contiene fines o bienes internos. Son los fines los que dan orientación y sentido a las prácticas profesionales. La importancia de los fines la podemos encontrar en la definición de “profesión” que nos da Antonio Peinador. La profesión es: “la aplicación ordenada y racional de parte de la actividad del hombre al conseguimiento de cualquiera de los fines inmediatos y fundamentales de la vida humana” (1962, p. 2).

Entonces, la profesión no es una simple actividad u ocupación, sino que debe estar orientada hacia un fin noble, es decir, el servicio a los demás: el curar, el enseñar, el informar, la convivencia justa, etc. Las profesiones no tienen sentido en sí mismas sino por los bienes internos que contienen. Por eso, no se puede entender lo que es una profesión si no se entiende que ésta tiene en su interior una función social: el bienestar común. De esa manera, el profesional es aquel hombre:

...puesto al servicio de los demás, dentro del engranaje social, actuando con carácter público y comprometiéndose, en cuanto responsable de sus actos, ante Dios y ante su conciencia; y, además, ante aquellos a quienes sirve y de quienes se beneficia por ley de reciprocidad. (Peinador, 1962, p.7)

Así, una ética profesional requiere reconocer el bien interno que busca realizar determinada profesión, de lo contrario la actividad no tendrá sentido y legitimidad social. Esta forma de entender las acciones se enmarca en la tradición aristotélica. Para el estagirita, toda actividad tiene una finalidad, la cual constituye su bien. Sin embargo, no todos los fines son iguales. Hay fines que son internos a las actividades, es decir, en la realización de la actividad se encuentra la realización de la finalidad. Es a esto a lo que Aristóteles denomina *praxis*, mientras que hay fines que son externos a las actividades, por lo cual éstas se convierten en medios para lograr los fines. A esto Aristóteles lo denomina *poiesis*. En época reciente, MacIntyre ha tomado dichos términos para definir la “práctica”. Sostiene MacIntyre:

Por “práctica” entenderemos cualquier forma coherente y compleja de actividad humana cooperativa, establecida socialmente, mediante la cual se realizan los bienes inherentes a la misma mientras se intenta lograr los modelos de excelencia que le son apropiados a esa forma de actividad y la definen parcialmente, con el resultado de que la capacidad humana de lograr la excelencia y los conceptos humanos de los fines y bienes que conlleva se extienden sistemáticamente. (MacIntyre, 1987, p. 233)

Los elementos que componen una práctica son: i) el que sea una actividad cooperativa, ii) establecida socialmente, iii) busca la realización de los bienes internos, iv) el logro de esos bienes internos produce excelencias o virtudes en los sujetos que las realizan. No está sosteniendo el autor una visión medieval de estatus y roles predeterminados, sino que en tanto actores sociales ya nos encontramos realizando alguna actividad cooperativa. Somos funcionarios públicos, profesores, empleados de una empresa, profesionales en ejercicio, choferes, padres de familia, etc. Cada actividad tiene bienes internos cuya realización hace que ella tenga sentido. Si soy médico y me aprovecho de mi condición ante la debilidad de un enfermo, entonces no realizo el bien interno de la medicina que es curar.

MacIntyre reconoce que existen también bienes externos legítimos que se obtienen de las prácticas, como el dinero, el poder, el reconocimiento, etc., pero ellos no son el sentido de la actividad. Justamente la corrupción de una actividad se produce cuando se reemplazan los bienes internos por los externos. Entonces tenemos que el profesor ya no enseña bien porque le pagan poco, el comisionado no cumple los reglamentos porque aprovecha su cargo para realizar sus intereses personales, el policía ya no protege a la ciudadanía y prefiere la coima, el abogado ya no sirve a la justicia sino a quien paga más, al político ya no le interesa el bien común sino los negocios de grupos e intereses partidarios, etc. Los bienes externos son legítimos, en tanto estén subordinados a los bienes internos, de lo contrario la actividad profesional deja de tener sentido y legitimidad social.

Sin embargo, las exigencias sociales y los cambios científicos y tecnológicos muchas veces nos obligan a redefinir los bienes internos de nuestras actividades profesionales. Por ejemplo, los avances de la medicina y las necesidades sociales hacen que la medicina ya no tenga solo como finalidad el curar, sino que ahora agrega —por ejemplo— la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. Y es que el concepto mismo de salud ha sido redefinido, más de acuerdo con una visión humana integral. Por otro lado, la globalización y el internet hacen que los profesionales bibliotecarios también requieran redefinir sus finalidades. Cuando esto sucede, se abre un necesario periodo de debate y reflexión, en los cuales también deberían participar los afectados de las actividades profesionales.



Una observación adicional. ¿Cuál es el lugar del bien personal o autorrealización en la actividad profesional? La realización de los bienes internos forma parte de nuestra realización personal, de su proyecto de felicidad. Y es que el “horizonte de plenitud” (Etxeberria, 2002) hace referencia a la vida humana como totalidad. Sin embargo, esto plantea serios problemas. La sociedad moderna tiende a fragmentar la vida humana, a no asumirla integralmente. Por ello, la vivencia de las actividades profesionales suele ser asfixiante, por lo cual los sujetos estresados pueden ser eficientes, pero no se sienten felices. El problema no es de las actividades profesionales mismas, sino de la finalidad del sistema económico: la ganancia. Por realizar la finalidad del capitalismo, los individuos en sus actividades profesionales suelen ser explotados al punto de no encontrar sentido a su profesión ni a su vida. Es ahí donde el poder político y las organizaciones profesionales deberían reducir al máximo las injusticias que produce el sistema económico.

## La excelencia como modo de realizar el fin

¿Qué es aquello que permite que se realicen los bienes internos de las prácticas profesionales? Siguiendo los lineamientos aristotélicos, podemos sostener que son las virtudes o excelencias (*aretai*). Las virtudes profesionales son la parte central de las éticas profesionales, porque ellas son las formas como se realizan los fines de las actividades profesionales.

Sin embargo, otros autores ponen el acento en las normas, es decir, en el “momento deontológico” (Etxeberria, 2002). Una definición en ese sentido de ética profesional la podemos encontrar en González, quien la define como “la reflexión sistemática sobre las normas morales que regulan el comportamiento en la actividad profesional” (1996, p. 277).

Pero la “reflexión sistemática” sobre las normas puede convertir la ética profesional en una deontología, limitando su valor. Para que no ocurra ello, es necesario que entendamos las normas morales del profesional no solo como mínimos legales que está obligado a cumplir, sino como formas de promover las virtudes o excelencias de las acciones. No se trata entonces solo de revisar y renovar las normas morales de los códigos de ética, sino de promover las virtudes necesarias para lograr los fines específicos de la profesión.

Por lo anterior, dejando de lado por un momento los códigos de ética, es necesario señalar que “ética profesional” no significa tanto la imposición o aceptación de normas, sino que toda práctica profesional conlleva virtudes o “excelencias” sin las cuales tales prácticas se corrompen. Por ello, MacIntyre ha acertado al entender a las virtudes como cualidades adquiridas necesarias para realizar los bienes internos de las prácticas; su carencia impide lograr tales bienes. (MacIntyre, 1987, p. 237).

La virtud no es un asunto privado, íntimo, cualidad que algunas personas conservadoras o bienintencionadas tienen. Es un asunto personal e interpersonal,

subjetivo e intersubjetivo, individual y colectivo. Y ese nexo está en las acciones, en las prácticas, en las cuales nos encontramos con otros para realizar los bienes internos. Existe pues, en la definición de virtud de MacIntyre una indesligable relación entre virtudes y bienes internos. Sin virtudes no es posible la realización de los bienes internos de las actividades, así como sin realización de los bienes internos no es posible virtud alguna.

Sin duda, esto sugiere que no todas las actividades requerirán las mismas virtudes. El policía, el obrero, el empleado y el profesor requieren virtudes distintas para lograr sus bienes internos. Pero MacIntyre se percató que esto produciría un politeísmo de virtudes inconexas, por lo que sostiene que aunque las prácticas sean distintas, podemos sostener un mínimo de virtudes (como la integridad) que surgen de la búsqueda de la vida buena, de asumir nuestra existencia como un todo unitario. El mismo problema es visto por Camps, cuando sostiene que en la sociedad de profesionales, cada profesión tiene virtudes específicas distintas de las virtudes públicas (como solidaridad, responsabilidad, tolerancia). Y señala algo que suscribo plenamente:

La profesionalidad será una virtud pública en la medida en que sirva a los intereses comunes de la sociedad. No en la medida en que sirva sólo al mantenimiento y conservación de los roles, funciones y corporaciones existentes. Y será una virtud privada en la medida en que ayude al individuo a serlo realmente, a ser autónomo y no esclavo de sus actividades. (Camps, 1993, p.105)

Volviendo a la pregunta por las "virtudes de una profesión", ésta significa lo mismo que la pregunta por cuándo alguien es un "buen profesional". No son dos cosas distintas. Alguien es buen profesional cuando realiza con destreza y responsabilidad la finalidad de su actividad. Por ejemplo, alguien es un buen profesor cuando realiza el bien interno, el cual es educar. No es un buen profesor aquel que maltrata a los alumnos física o psicológicamente, si impone su criterio de autoridad, si no sabe llegar a los alumnos, etc. Según González, las virtudes de un buen profesional son la productividad (que encierra la capacidad de producir, la actitud de producir y el nivel de eficiencia), la creatividad y la superación. Sin embargo, no siempre todas las profesiones requieren de las mismas virtudes. Para resolver la pregunta sobre cuáles son las buenas prácticas o virtudes que debe cultivar el profesional, deben participar tanto los mismos profesionales como los afectados o beneficiarios o usuarios. Sobre esto, Cortina sostiene:

Los usuarios son los que experimentan la calidad del servicio prestado y, aunque no conocen la trama interna de la profesión, resultan indispensables para determinar qué prácticas producen un servicio de calidad y cuáles no. De ahí que hoy en día los colegios profesionales no puedan ser cerrados, no puedan diseñar sus códigos ni componer comités sin contar con los ciudadanos corrientes, con los beneficiarios actuales o virtuales del servicio

que prestan a la sociedad. En este punto deben transformarse radicalmente. (Cortina, 2000, p.24)

A veces perdemos de vista el fin que perseguimos, y cuando lo tenemos en cuenta tendemos a diferenciarlo de las virtudes y creemos que éstas son simples medios. Pero las virtudes no son simples medios para lograr algo. La práctica de las virtudes implica ya la realización de la "finalidad" de la profesión. El fin de una profesión no es algo subjetivo y alejado en un futuro incierto, sino está contenido en la práctica correcta de la profesión. Cuando los fines y los medios los ponen la sociedad y su economía, ello no permite la correcta práctica de una profesión. Por ejemplo, al médico se le exige productividad y eficiencia y se ve obligado a reducir el tiempo de diálogo con sus pacientes descuidando tanto un examen cuidadoso como el trato humano que requieren los enfermos. Por lo anterior, estamos de acuerdo con González cuando dice que las virtudes que encarna el buen profesional son distorsionadas por la fetichización de la economía, la deshumanización de las relaciones sociales y el olvido de que la vida es el valor supremo (González, 1996, pp.289-290). De ese modo, la sociedad en que vivimos convierte en fines los medios y los medios en fines, no permitiendo un buen ejercicio de la profesión.

## **La profesión como actividad comunitaria**

Las profesiones son expresiones de la "actividad humana cooperativa", es decir, las prácticas profesionales son comunitarias. Esto por lo menos en tres sentidos.

En primer lugar, porque el profesional comparte con otros profesionales un lenguaje común, un método y hasta un modo de ser. La transmisión y la renovación del saber especializado se realizan dentro de comunidades profesionales. Por eso resulta extraño, por decir lo menos, cuando un profesional sociólogo, por ejemplo, dicta cursos de especialidad para administradores. Ello solo se admite cuando el sociólogo también tiene formación de administrador o trata de proveerle una cultura humanística.

En segundo lugar, la comunidad profesional se convierte en el referente del individuo profesional, porque le da identidad y pertenencia. Este aspecto no es poca cosa, sino que tiene que ver con la identidad de una persona, pues, así como tenemos identidad religiosa, nacional, política, también tenemos identidad profesional.

En tercer lugar, porque la comunidad de profesionales hace suya la tarea de realizar la finalidad de dicha práctica. En otras palabras, las profesiones sirven a la sociedad para realizar bienes específicos, pero lo hacen de forma institucionalizada. Por ello, los profesionales forman corporaciones, colegios profesionales. Esto tiene ventajas y desventajas. Los colegios profesionales sirven para autorizar y fiscalizar la práctica profesional, procurando que llegue a dar un servicio de calidad. Además, vigila que dicha actividad sea ejercida por personas que hayan pasado por un previo periodo de formación, especialmente si son actividades con gran responsabilidad social. Por ello

es que los colegios profesionales son la instancia que autoriza el ejercicio profesional.

Sin embargo, este sentido de solidaridad puede degenerar en “corporativismo”, que se manifiesta en el encubrimiento de las actividades ilícitas cometidas por los profesionales. Se busca salvar el cuerpo, el colegio, protegiendo a individuos profesionales incompetentes o inmorales o negligentes, dejando de tener en cuenta los “mínimos niveles de calidad profesional” (Vielva). También se manifiesta en la exigencia o defensa de privilegios corporativos, relegando la “solidaridad universal” por la “solidaridad grupal”. Como lo señala Cortina, la “elevada misión” que justifica privilegios a determinadas profesiones solo tiene sentido dentro de una visión gremial de la sociedad, muy típica de la edad media. Pero en una sociedad con estado de derecho que por principio defiende la igualdad de la ley para todos los grupos sociales, tal actitud resulta anacrónica. En cualquier caso, el corporativismo pierde el sentido de la comunidad de profesionales.

Finalmente, el ejercicio de las profesiones puede hacer que se amolden a las instituciones públicas o privadas, solo respetando las normas y procedimientos de la institución, por lo que caen en la rutina, a tal punto que dejan de tener en cuenta la misión que tienen. Es lo que se ha llamado “burocratismo”. En palabras de Cortina:

Frente al *ethos* burocrático de quien se atiene al mínimo legal, pide el *ethos* profesional la excelencia, porque su compromiso fundamental no es el que les liga a la burocracia, sino a las personas concretas, a las personas de carne y hueso, cuyo beneficio da sentido a cualquier actividad e institución social. (Cortina, 2000, p.28)

## La profesión como expresión de la sociedad civil

Es célebre la distinción hegeliana de que la eticidad está conformada por la familia, la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, entendió la sociedad civil como expresión de las actividades económicas, es decir, del mercado. Hoy no es posible sostener que la sociedad civil esté compuesta básicamente por el mercado y que sea lo único que hace frente al espacio político.

La sociedad civil también es el ámbito de las actividades profesionales, la opinión pública, las asociaciones cívicas y, sin duda, las organizaciones económicas. Lo cual quiere decir que las profesiones juegan un papel importante en la sociedad civil, por ello su necesidad de afirmarse como espacio público diferente de las actividades económicas y de las políticas, que hoy pretenden ocupar todo el espacio público. Tan importante es el espacio profesional en la sociedad civil que sin ella ninguna actividad política y empresarial podría realizar sus actividades con los resultados esperados.

Con conciencia de ello, los Colegios Profesionales pueden jugar un rol más activo

dentro de la sociedad peruana, superando de ese modo el corporativismo que les hace perder su sentido. Las comunidades profesionales tienen una responsabilidad social porque es la misma sociedad la que hace necesaria su existencia. Por pertenecer a la sociedad y porque ella hace necesaria las actividades profesionales, ella también está autorizada o legitimada para exigir a los profesionales que cumplan con la realización de los fines o bienes específicos.

## A modo de conclusión

Podemos resumir y concluir lo trabajado a partir de tres aspectos que inevitablemente tocan la vida profesional y tienen contenido ético, como son los aspectos social, económico y personal.

*a) El aspecto social.-* Las profesiones tienen por función satisfacer determinadas necesidades de las personas, de los miembros de una sociedad. Esta dimensión de servicio que todo profesional presta es marcadamente una dimensión moral y es el centro de su actividad. No existe un profesional que no preste un servicio a la sociedad, justamente esa es su razón de ser. Y ese servicio lo hace de manera comunitaria, generalmente agrupado en colegios profesionales. Para un mejor logro de los bienes internos de las actividades profesionales, estos colegios demandan actualización, mayor profesionalización y exigen (o deberían exigir) el respeto de los códigos de ética de la profesión. Aunque siempre existe la duda si los colegios profesionales realmente funcionan como una comunidad o como una corporación.

Este aspecto social también se refiere a la influencia que tienen las profesiones en la sociedad. Una profesión no es un ente autónomo culturalmente, sino que recibe influencias y a su vez influye culturalmente en la sociedad. Por eso, la comunidad de profesionales también es responsable del estado actual de la sociedad, sea porque no cumple con su rol ni genera modelos de excelencia. Ha sido el caso del periodismo en la década turbia del fujimorismo, cuando los periodistas inventaban la noticia, se vendían al poder político, difamaban la honra de las personas, degenerando la práctica del periodismo. Creo que no se puede dudar que eso haya impactado negativamente en la mentalidad nacional.

*b) El aspecto económico.-* Toda profesión tiene una dimensión económica tanto a nivel social como personal. La profesión:

... presenta en primer término un carácter marcadamente económico, puesto que la economía también se refiere a las necesidades humanas y al modo de satisfacerlas. En efecto, las profesiones se desarrollan en el campo de la economía, obedecen a causas económicas y producen efectos de la misma clase. (Álvarez, 1957, p.171)

Así, los colegios profesionales también tienen que ver con esta función económica,

porque los colegios sirven para que sus miembros puedan acceder al mercado de trabajo de forma organizada y vigilada. Pero no se puede negar que, “aparte de esa 'iniciación' en los beneficios del mercado que el colegio (intermediario entre el gobierno y la clientela) ofrece, puede funcionar y de hecho funciona un mecanismo de control moral interno, a nivel de los colegiados” (Regal, 1988, p.195).

Sin embargo, el sistema económico ha convertido a la sociedad en una “sociedad de productores”, desvalorizando o cuestionando como actividad profesional a aquellas que no producen lo que el sistema requiere. Es el caso de profesiones como la filosofía, la literatura, la teología, el arte, etc. No obstante, mientras no se entienda el producto en sentido reducido (técnico-científico), existe espacio suficiente para justificar la existencia de todas estas actividades. Los bienes que una sociedad requiere no solo son económicos, sino que existe toda una gama que está en relación con las necesidades espirituales, intelectuales, estéticas y vitales.

Además, este aspecto económico de la profesión no solo significa que los profesionales accedan al mercado de trabajo, sino que la actividad profesional se ha convertido en el medio económico de subsistencia de los profesionales. La profesión “nos proporciona los medios económicos de satisfacer las necesidades privadas, las personales y las domésticas. La actividad profesional es hoy la fuente normal de ingresos de todo individuo que no vive a costa de los demás” (Álvarez, 1957, p. 173).

Sin duda, este aspecto también se relaciona con el siguiente. Pero debido a las condiciones económicas del sistema capitalista, las personas no suelen ver al trabajo, y a la actividad profesional en particular, como una dimensión que dé sentido a sus vidas. Es visto como medio para conseguir riqueza y poder, no como parte de su realización personal. La alienación de la economía, del trabajo y de la actividad profesional son factores que deben ser tenidos en cuenta para pensar una ética profesional.

*c) El aspecto personal.-* Por último, las profesiones también incluyen un aspecto personal. Esto en un doble sentido. Por un lado, la práctica profesional requiere de cierta vocación o aptitudes para prestar un mejor servicio. Por otro lado, las profesiones moldean generalmente todas las demás áreas de la vida de un profesional:

La vida de cada uno se organiza alrededor de su profesión de tal suerte que si ésta falta, suele aquella desarticularse. Semejante organización afecta a la vez la vida privada y pública del individuo. Hábitos, juicios, modos de pensar y hacer, formas de acción internas y externas dependen de la profesión y por ella se explican. Tipos de vida familiar, estilos de amistad también se derivan de la profesión en gran medida. (Álvarez, 1957, pp. 172-173)

Sostiene Camps que la vida profesional puede ser fuente de disfrute y reconocimiento. El problema es con la “profesionalización absoluta”, es decir,

cuando la actividad profesional ocupa toda la vida personal, fragmentando su vida y viviendo en un espacio reducido. El trabajo se convierte en su único mundo, generando un individualismo acorde con las necesidades del sistema económico, pero no con las mejores realizaciones humanas. El otro aspecto negativo de la actividad profesional es la “pérdida de autonomía”, es decir, cuando lo único que motiva a la actividad son los bienes externos del dinero, el éxito, el poder, olvidando los bienes internos (Camps, 1993, pp. 102-104).

En síntesis, como se habrá entendido, la moral está presente en cada aspecto de una profesión: en lo social, económico y personal, dando sentido y legitimidad a la actividad profesional. Más aún, la moral es lo que enlaza cada dimensión, porque la moral es la forma de vida que tenemos. Así, cada aspecto no está aislado del otro. Cuando uno de los tres aspectos resulta enajenado, perjudicado por la sobrevaloración de uno de ellos, vienen los problemas de inmoralidad, pérdida del sentido de la actividad, frustración, formación de grupos de poder, etc.

La ética profesional tiene pues la tarea de articular los distintos aspectos, tarea nada fácil pero que compromete totalmente. ¿Tendremos los profesionales el valor de asumir ese reto? Sea que se asuma o no, ya se ha optado y en ambos casos habrá consecuencias personales y sociales de las que deberemos responsabilizarnos.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, J. (1957). *Ética de nuestro tiempo*. México: UNAM.
- Camps, V. (1993). *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa Calpe.
- Cortina, A. (1998). *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus.
- Cortina, A. Y Conill, J. (Dirs.). (2000) *10 palabras clave en Ética de las profesiones*. Navarra: Verbo Divino.
- Etxeberria, X. (2002). *Temas básicos de ética*. Bilbao: Descleé de Brouwer.
- González, L.J. (1996). *Ética*. Santafé de Bogotá: El Búho.
- Macintyre, A. (1987). *Tras la virtud*. Madrid: Cátedra.
- Peinador, A. (1962). *Tratado de moral profesional*. Madrid: BAC.
- Regal, B. (1988). *Fundamentos de ética profesional*. Lima: Universidad de Lima.
- Taylor, C. (1996). *Fuentes del yo*. Barcelona: Paidós.
- Vielva, J. (2002). *Ética profesional de la enfermería*. Bilbao: Descleé De Brouwer.
- Weber, M. (1985). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires: Orbis.

**Miguel Angel Polo Santillán** es Doctor en Filosofía, profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Universidad de Lima. Miembro de la Sociedad Peruana de Filosofía, de la Asociación Peruana de Ética y Filosofía Asociación Iberoamericana de Filosofía Práctica.





# ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA DELIBERACIÓN MORAL. UN ENSAYO DESDE LOS CONCEPTOS DE PRUDENCIA, MORALIDAD Y ARTESANÍA

*Anderson García Cristóbal*

## **Introducción**

La deliberación moral es central en la discusión ética, ya que en la vida cotidiana siempre existe un espacio para sopesar las consecuencias de las decisiones que tomamos. En ese sentido se puede decir que la deliberación moral tiene una dimensión individual. Por ejemplo, cuando un servidor público decide si utiliza o no una información privilegiada para su beneficio o si recibe dinero para favorecer a un privado.

En nuestro país, la historia política de estas dos primeras décadas del Siglo XXI ha estado marcada por cuestionamientos de corrupción dentro el aparato estatal. Para todos es sabido que la corrupción se ha convertido en un referente dentro del imaginario ciudadano cuando hablamos de ética y moralidad en la administración del Estado. Sin embargo, la reciente publicación de audios de magistrados negociando favores por vía telefónica o las declaraciones de empresarios extranjeros haciendo alusión al financiamiento de algunos líderes políticos han demostrado que la opinión pública centra la discusión en la imputación de responsabilidades individuales, que aunque necesarias, no permiten pensar en las instituciones públicas como productoras de ambientes que hacen posible la corrupción y, en general, todo tipo de faltas a las reglas que como comunidad, sociedad o institución asumimos como correctas.

La tradición sociológica ha demostrado que todo fenómeno individual comporta siempre un problema de orden público, es decir que existe una intersección entre la biografía y la estructura social (Mills, 2010). Por eso, una reflexión acerca de la ética y la gestión pública debería llamarnos la atención acerca de cómo se desarrolla el ejercicio de la deliberación moral en la comunidad de servidores y al interior de las instituciones públicas de nuestro país y, sobre todo, cuestionarnos acerca de los aspectos sociales e institucionales que ayudan o no a promover dicha deliberación.

En ese sentido, consideramos que una pregunta pertinente sería saber si son las instituciones públicas peruanas creadoras de un buen ambiente para el ejercicio de la deliberación moral o si, por el contrario, han corroído las bases para dicho ejercicio y entender las causas de ello.

Para responder a esta pregunta, utilizaremos los aportes de dos autores de la escuela pragmatista estadounidense. El primero de ellos, el filósofo Richard Rorty, nos permitirá desarrollar a partir de los conceptos de prudencia y moralidad, la importancia de la “indagación” en la ética como forma de lograr el “progreso moral”. Luego, mediante el concepto de “artesanía”, entenderemos cómo la autoridad, el respeto y la cooperación, propuestos por el sociólogo Richard Sennett, son pertinentes para reflexionar sobre la manera en que las instituciones motivan la deliberación moral. La finalidad de este ensayo es ofrecer preguntas que permitan ampliar los puntos de vista acerca de la ética en la gestión pública y que aporten a la discusión colectiva.

## **Ampliar lo prudente**

El pragmatismo como escuela filosófica ha puesto de relieve la importancia de evaluar los problemas morales a partir de la experiencia práctica de los individuos. El concepto de experiencia remite a dos dimensiones de análisis: la vivencia de “un acontecimiento o relación que produce una impresión emocional interior” y la experiencia propiamente dicha, “un acontecimiento, acción o relación que vuelca el sujeto al exterior y que requiere más habilidad que sensibilidad” (Sennett, 2009, p. 354).

Es en la experiencia de la vida cotidiana donde nos confrontamos con los problemas de prudencia y moralidad. Para Rorty, siguiendo a John Dewey, la diferencia entre prudencia y moralidad puede ser entendida como “la diferencia entre relaciones sociales rutinarias y relaciones sociales no rutinarias” (2000, p. 201). Una actitud prudente, por lo tanto, es entendida como una “adaptación no controvertida a las circunstancias” ya que una determinada sociedad ha regulado ciertos actos considerados como correctos y los ha integrado al ámbito de la costumbre, mientras que cuando surge la controversia hacemos ejercicio moral.

La Real Academia Española define como prudencia la “capacidad de pensar, ante ciertos acontecimientos o actividades, sobre los riesgos posibles que estos conllevan, y adecuar o modificar la conducta para no recibir o producir perjuicios innecesarios” (DRAE). Desde esta definición nadie discutiría que una actitud prudente en la administración pública es saludable. Sin embargo, son las sociedades y sus instituciones las que deben ampliar cada vez más el ámbito de lo que se considera prudente a partir de la discusión de las controversias; pues si las controversias son muchas y no tienen respuesta, la prudencia se convierte en obstinación.

Un ejemplo de actitud prudente ha sido la necesidad de presentar, hasta hace no mucho tiempo, el acta de nacimiento como forma de acreditar la filiación de un ciudadano, o la copia del Documento Nacional de Identidad como medio para demostrar que tal o cual individuo realizó personalmente un trámite. Hechos que por mucho tiempo fueron parte de la costumbre al interior de nuestras instituciones no fueron discutidos y pasaron desapercibidos hasta que en el año 2016 fueron retirados como requisitos a fin de dar celeridad a los trámites administrativos. La administración pública tuvo la disposición de evaluar una controversia y resolver en favor de ampliar lo que se consideró prudente.

La pregunta aquí es saber si las instituciones públicas peruanas fomentan la reelaboración de aquello que consideramos normal. ¿Cuántos otros cientos de procedimientos que antes fueron prudentes hoy son innecesarios ya que contamos con la posibilidad de realizar corroboraciones vía internet? En nuestro país tenemos avances parciales en términos de prudencia y moralidad en la tramitología, ya que mientras es un consenso eliminar cada vez más las trabas burocráticas para el desarrollo de las empresas, no ocurre lo mismo con las gestiones de ciudadanos particulares ante las entidades del Estado, que ven no solo excesivos los documentos que tienen que presentar para el acceso a servicios públicos, sino que en muchos casos consideran que no es una contrapartida justa para la calidad del servicio que reciben.

¿Por qué no existe una amplia discusión pública acerca de la pertinencia de nuestros procedimientos institucionales y/o prudenciales? Una respuesta la encontramos en el concepto de “confianza apropiada” (2000, p. 207), que Rorty retoma de la filósofa feminista Annette Baier, entendida como una forma preferible de actuar antes que la vía de la mera obligación: actuar con confianza implica creer en la buena fe de las personas con las que trabajamos.

De manera que si asumimos lo propuesto por Rorty acerca de que la prudencia no es heroica, pero la moralidad sí —ya que pone a prueba a la rutina con pleno reconocimiento de que hacerlo es peligroso y arriesgado— podemos señalar que en ambientes de poca confianza interpersonal, la rutina de lo prudencial se solidifica como un muro que da seguridad mediante lo ya conocido, excluyendo la posibilidad de escuchar las controversias y de realizar cosas distintas.

La relación entre desconfianza y prudencia también puede verse cuando un gestor público convoca a un conocido para la realización de una consultoría o cuando las convocatorias a determinados puestos ya tienen nombre propio, un secreto a voces en las instituciones públicas. En situaciones como estas es evidente que existen faltas a la ética. Pero no es acaso también una forma que tienen los servidores de generarse para sí seguridad en un ambiente de desconfianza: ¿para qué tendría alguien que arriesgarse a contratar a un desconocido si puede llamar a un conocido que sabe que realizará un trabajo aceptable?

La ineficiencia, por otro lado —ese recurso que tenemos siempre a mano para calificar a un funcionario público— también podría evaluarse desde su relación con la desconfianza y lo prudente. En ocasiones la lentitud burocrática puede responder a la necesidad de los servidores públicos de “cubrirse” mediante la solicitud de una lista poco comprensible de documentos requeridos. No olvidemos que cuando rige la desconfianza, se crean innumerables “candados” en los procesos institucionales.

Por esto, es urgente preguntarse si es acaso la corrupción de la burocracia una forma perversa de resolver impases que la rutina burocrática y prudencial no permite discutir, ya que ha generado un ambiente de desconfianza para la experimentación. Si es así, quizá la lucha contra la corrupción debería ser asumida como parte de una política que amplíe lo que consideramos prudente, en el marco de una cultura de generación de confianza en el ejercicio del servicio público. Lamentablemente, la mayoría de trámites engorrosos sugiere que los servidores públicos tienen la necesidad de blindarse ante futuras acusaciones. Cuando el ambiente es de desconfianza, las instituciones avanzan lento, como en un cuarto oscuro.

La diferencia entre prudencia y moralidad, es decir ceñirse a la costumbre o abrirse a la controversia, no es una diferencia de tipos, sino de grados de deliberación. Sin embargo, la experiencia muestra que cuando la prudencia se convierte en obstinación hay poco espacio para la deliberación moral, ya que esta solo puede darse en un ambiente que propicie la innovación, es decir la capacidad para introducir modificaciones novedosas y pertinentes en nuestras rutinas.

Sin embargo, desde un punto de vista sociológico la innovación no depende tanto de las capacidades personales, sino de la construcción de culturas organizativas que fomenten la experimentación. Expresiones como “el país no está para experimentos” no ayudan a consolidar una ética de disposición a ampliar el alcance de lo prudente y por lo tanto, los gestores públicos corren el riesgo de endurecer sus habilidades prácticas para la realización de un “buen trabajo”.

El sociólogo Richard Sennett ha puesto de manifiesto lo lesivo que es para la comprensión de las consecuencias de nuestro trabajo el hecho de que las personas no puedan seguir desarrollando sus habilidades prácticas, ya que “hacer es pensar”. Este autor ha definido bajo el concepto de artesanía todo “impulso humano duradero y básico, el deseo de realizar bien una tarea, sin más”, es decir por el solo hecho de querer alcanzar la excelencia. Para este autor, un ejercicio de deliberación moral más elaborado solo es posible cuando las habilidades en los oficios que practicamos han alcanzado un alto grado de desarrollo, ya que “los problemas éticos del oficio hacen su aparición cuando se alcanza la maestría” (Sennett, 2009, p. 33).

Bajo este punto de vista, en instituciones donde la deliberación moral es escasa, es muy probable que reine un tipo de trabajador que hace las cosas por “salir del paso”, no un trabajador empujado por la calidad. Por el contrario, todo gestor público que aspire a la excelencia, es decir que se centre en hacer bien su trabajo, tendrá plena

conciencia de las consecuencias de su oficio en la sociedad, y, por lo tanto, mejores elementos para decidir en situaciones que pongan en juego lo que se considera como prudente.

A continuación, exploraré cómo la discusión sobre ética en la administración pública se enriquecería si se evaluara en qué medida las instituciones del Estado promueven que los gestores públicos se conviertan en “artesanos”.

## **El artesano de la gestión pública**

La artesanía representa la condición del compromiso. El ideal que como sociedad tenemos del servidor público es que sea un ciudadano comprometido en el ejercicio de sus funciones. Nuevamente aquí se podría argumentar que el compromiso es una cuestión personal que cae en el foro de lo privado, que depende del imperativo de trabajar por un ideal que trascienda a las personas, como por ejemplo transformar el país.

Sin embargo, como pone de relieve la investigación sociológica, las motivaciones personales son inseparables de la organización social y de las instituciones de las que los individuos son parte, ya que cualquier compromiso a largo plazo necesita de resultados visibles y del reconocimiento del valor que tiene, para la institución, el trabajo de sus colaboradores. De allí que para promover la excelencia, las instituciones contemporáneas deben resolver el problema de cómo motivar a su personal para que “haga un buen trabajo”.

Bajo este punto de vista, la producción de “artesanos” solo puede darse en instituciones que funcionen como “talleres” que potencien las habilidades en el trabajo. Son tres las ideas fuerza acerca de los talleres de artesanos que pueden ser útiles para la discusión sobre ética en la gestión pública: a) la importancia de la autoridad, b) el respeto mutuo y c) la cooperación.

De acuerdo con Sennett (2012), el taller es un “espacio productivo en el que las personas tratan las cuestiones de autoridad en relaciones cara a cara” (p.73) y donde son las habilidades la fuente de la legitimidad del mando y la obediencia. Para comprender qué es la autoridad, es necesario diferenciarla del poder. Mientras que este se centra en la capacidad y los recursos de un agente para lograr la obediencia, aquella se centra en una legitimidad que debe siempre ponerse a prueba.

Lo importante para que una persona, como el maestro, mantenga su autoridad en el taller es que encarne el modelo de la excelencia. Si no lo hiciera, aquel tendría el poder que le da su investidura, pero no autoridad. Esta sencilla imagen debería llamar la atención acerca de si los líderes de la gestión pública (los puestos de mando y confianza, por ejemplo) encarnan los ideales de la excelencia en el trabajo y la deliberación moral y los ponen a prueba constantemente.

Otra de las funciones de la autoridad es la gestión de la desigualdad al interior de las organizaciones; es lo que Sennett (2012) ha señalado como “atemperar la humillación en la relación de mando y obediencia” (p. 215). Este atemperamiento solo es posible cuando existe reconocimiento, diálogo con los subordinados y cuando se tiene la voluntad de asumir la responsabilidad a nombre propio.

Quizá sea la responsabilidad el elemento clave para la construcción de figuras de autoridad. Pensemos en un gerente o coordinador de proyectos que, al ser cuestionado por la falta de resultados, acusa de ineficientes a las personas que están bajo sus órdenes. En una institución en la cual los líderes no tienen sentido del “honor”, los subordinados no se sienten protegidos por el mando de una autoridad legítima. Contextos organizacionales como este, hacen probable que los individuos prefieran sus intereses particulares a los intereses del grupo.

Pero quizá sean los problemas del honor más patentes en la escena política. Solo hace falta recordar la frecuente escena en que un político es acusado de recibir dinero a cambio de favorecer a terceros. La primera reacción que encontramos no es la autocrítica, sino una dejación de la responsabilidad: “Yo no tengo nada que ver, fueron malos elementos que trabajaron bajo mi mando”. Personalidades que responden así minan el campo para la deliberación moral, ya que la responsabilidad es uno de sus requisitos.

El respeto es otra de las formas con las que se puede motivar a los servidores a ser artesanos. Como ha señalado Sennett, el respeto es un comportamiento expresivo que se desarrolla en todo intercambio recíproco basado en el reconocimiento de la autonomía del otro (Sennett, 2006).

El reconocimiento no tiene que ver con el elogio: consiste en ofrecer en la vida institucional condiciones apropiadas para el buen ejercicio del trabajo. Cuando un maestro de escuela secundaria o un médico de emergencias no cuentan con un salario competitivo ni con el instrumental adecuado, o cuando los servidores públicos no sienten que hacen una carrera pública que les permita asumir mayores retos y responsabilidades, a la par que un incremento salarial, entonces el intercambio expresa menosprecio: “Le doy más a mi institución de lo que recibo de ella”, podría decir un servidor.

Esto no intenta justificar las faltas a la ética de individuos particulares, pero sí llamar la atención acerca de las condiciones institucionales para que exista una mejor deliberación moral. Un país que tenga como referente de buen servidor público a un profesional que “se faja a pesar de las adversidades”, que “pone el hombro” o “que tiene bien puesta la camiseta”, ¿acaso no idealiza las carencias y pone todo el peso del éxito de las políticas en los individuos antes que en las instituciones? Instituciones como estas podrán penalizar las faltas o delitos que los servidores públicos puedan cometer, y deben hacerlo, pero ¿pueden moralmente decir algo más?

El respeto mutuo también trae a colación la idea de confianza. En las instituciones y organizaciones sociales, la confianza en los demás se funda en el respeto a sus competencias y en dar muestras de que se sabe escuchar a los colaboradores porque han acumulado experiencia. Por eso es importante generar climas de diálogo entre todos los componentes de la pirámide organizacional de las instituciones del Estado y, sobre todo, dar muestras de que respetamos su autonomía, es decir sus criterios para las decisiones que tomen.

En un país donde las obras las “hacen” los alcaldes y presidentes, hay poco espacio para construir una relación de confianza con “los artesanos” de la administración pública, con los servidores; esos que mueven papeles, analizan los contratos, formulan las adendas, realizan los análisis de costo beneficio, diseñan las obras, etc.

Quizá si abrimos más la información de la conformación de todas las personas implicadas en la producción de una obra o la prestación de un servicio, así como cuando al final de las películas aparece el nombre de todos quienes participan del film, tendríamos servidores con una conciencia mucho más clara de la confianza que la sociedad tiene por su trabajo. Al mismo tiempo, tendrían también más claro su sentido de responsabilidad, porque si la obra civil presenta fallas, o si se descubre sobre costos dudosos, su nombre estaría allí para pedirle explicaciones.

Asimismo, la cooperación es otro de los factores por el cual los individuos pueden aprender a ser mejores artesanos. Para Sennett, la cooperación es un intercambio en el cual las partes tienen beneficios mutuos. Pero se trata de una habilidad que, al igual que aprender a tocar un instrumento musical, se puede desarrollar o atrofiar.

En las instituciones, lo que atrofia la cooperación es el llamado “efecto silo” (Sennett, 2012, p. 236), fomentado por la escasa comunicación de los colaboradores. En este sentido, la cooperación es más intensa cuando existe la idea de pertenencia a una comunidad más amplia y, sobre todo, cuando se tiene la actitud para asumir que a pesar de las diferencias con nuestros compañeros, queremos hacer algo juntos. La cooperación se centra en el trabajo, es una mirada que vuelca el carácter hacia afuera.

Nuevamente aquí llama la atención el no haber construido una comunidad de servidores públicos del Estado, que permita conocer los problemas comunes que existen entre, por ejemplo, una municipalidad y otra, y cómo resuelven los trabajadores dichos impases en el día a día. O cómo no se tiene a fácil disposición una plataforma de datos, estudios e investigaciones, que a diario se generan en las entidades del Estado. En estas hay que cumplir con una excesiva tramitación para el acceso a la información o simplemente esta no es compartida. Si el marco interinstitucional del Estado pusiera en práctica una efectiva política de cooperación, los servidores públicos sabrían que son miembros de una comunidad más amplia.

## Práctica profesional y orgullo personal

Son innumerables los efectos positivos que tendría fomentar la práctica artesanal. Solo quisiera poner de relieve el fortalecimiento del orgullo personal. Motivar el “buen trabajo” haría que los gestores públicos construyan la narrativa de su trayectoria profesional sobre la base del respeto propio. Pensemos, por ejemplo, en uno de los audios que salieron a la luz en julio de 2018. Un juez negocia la reducción de la pena para el violador de una niña. Luego de hacerle unas preguntas acerca de las características del hecho, al final de la conversación le dice que pedirá el expediente para verlo, no sin antes preguntar: “¿Qué es lo que quieren, que le baje la pena o lo declaren inocente?”. El hecho de que se hable tan fácilmente de la elaboración de una sentencia revela que al mismo tiempo que no existe respeto alguno por la vida de una menor de edad y que tampoco existe una práctica de calidad ni excelencia extendida en las instituciones de justicia.

Se puede señalar que la sustentación de una sentencia tramposa, en la medida que sea bien detallada y lógica, es un trabajo artesanal. Pero el resultado del trabajo del artesano siempre le genera orgullo, un sentimiento de satisfacción que debe ser expuesto para el reconocimiento de una comunidad amplia. Pensemos en un médico que llevase a cabo, luego de muchos estudios, la innovación de un procedimiento quirúrgico; este querrá mostrar el resultado de su trabajo. Por el contrario, si fuera ético rebajar la pena o declarar inocente a un violador, no se tendría vergüenza de reconocerlo. Nunca un trabajo que no genere orgullo público podrá ser un trabajo ético.

Otro ejemplo es la frase: “hecha la ley, hecha la trampa”, con la cual siempre se buscan los vacíos legales para ser favorecidos. Cuando se piensa en el beneficio personal inmediato, se deja de lado la excelencia que es un beneficio personal a largo plazo, como cuando un estudiante presenta un trabajo de fin de curso solo para aprobar y no por involucrarse en el trabajo mismo, en hacer bien las cosas y superarse.

Por eso el lenguaje de la corrupción, y lo que asumimos como faltas a la ética, será el lenguaje de la vergüenza; es decir, un lenguaje oculto, de códigos (“la Sra. K”, “la fuerza número 1”), que solo las investigaciones pueden sacar a la luz.

Esta misma actitud de falta de orgullo personal se aprecia en algunas obras públicas que denotan un trabajo de poca calidad. Pensemos, por ejemplo, en el cuestionado baipás de la avenida 28 de julio en el Centro de Lima. Cuando hace un tiempo se mostraron más de 500 grietas en la obra, la acción inmediata fue ocultarlas con una tela, lo cual llamó la atención de la opinión pública acerca de cómo una de las obras más costosas de nuestra ciudad revelaba daños que algunos ingenieros señalaron como estructurales. No es difícil advertir la relación entre la baja calidad de las obras civiles y la corrupción. Un artesano comprometido con su trabajo no permitiría un trabajo sin calidad, porque su respeto personal estaría en juego; de allí que, por el



contrario, si tuviéramos la confianza de hacer algo bien, nada se ocultaría.

## **Conclusiones: el progreso moral en la administración pública**

Las instituciones pueden producir artesanos con mayor capacidad de deliberación moral. Hasta aquí he intentado aportar al debate ético a partir de algunos aspectos institucionales. No son todos, obviamente, pero espero haber mostrado una forma de reflexión que permita ir describiendo otros aspectos tan o más importantes que los señalados.

Esta ha sido una lectura desde adentro; sin embargo, los servidores públicos tienen relación no solo con sus colaboradores y jefes, sino con la ciudadanía. Considero que son dos los temas clave para construir una ética en la relación servidores – ciudadanos. Estos temas se plantean como dos reelaboraciones urgentes en el ámbito público.

La primera, siguiendo a Rorty, consiste en que “el desarrollo moral del individuo, así como el progreso moral de la especie humana en general, es una cuestión de rehacer a los individuos humanos a fin de ensanchar la variedad de relaciones que los constituyen” (2000, p. 209). La idea de rehacer las relaciones entre los individuos también tiene una traducción a nivel institucional. Las instituciones públicas tienen que rehacer sus relaciones con las instituciones privadas. Esto es más que pertinente en países como el nuestro, en donde el último escándalo de corrupción ha estado relacionado con la operación a escala internacional de una empresa que financiaba campañas de candidatos presidenciales a cambio de favores en el negocio de la construcción de infraestructura.

Hay que tener en cuenta que, al mismo tiempo que hablamos de “corruptos”, no debemos descuidar la perspectiva acerca de los “corruptores” ni de los “ambientes burocráticos corruptibles”. Es decir, extender la descripción de las relaciones que aumentan las probabilidades de que ocurran aquellas conductas que desaprobamos. Es tiempo de reflexionar, en consecuencia, en el tipo de relación que deseamos entre la administración pública y las empresas privadas.

La segunda reelaboración compete a los intercambios entre servidores y ciudadanos. Esto es necesario ya que en la opinión pública son pocas las instituciones que gozan de aceptación y del reconocimiento de su eficiencia. Para esta segunda reelaboración es preciso considerar el progreso moral como “una sensibilidad cada vez mayor, una capacidad cada vez mayor para responder a las necesidades de una variedad cada vez más grande de gentes y de cosas” (Rorty, 2000, p. 213).

Bajo este punto de vista, los audios entre funcionarios acordando penas benignas para violadores son el ejemplo más crudo de cómo se puede envilecer una institución. En este sentido, la acción de negociar una pena reduce la escala de las

consecuencias a un asunto de pocos “beneficiados” (el juez, el sentenciado y el intermediario) y no se considera a más gente implicada: las consecuencias físicas y psicológicas para una niña, la amargura de sus padres, la pérdida de legitimidad de las instituciones de justicia, entre otras.

Otra tarea para mejorar las relaciones entre servidores y ciudadanos es hacer más amigable el lenguaje poco entendible de los “técnicos”, ya que esto también socava la sensibilidad necesaria para responder a las necesidades de los ciudadanos. Pensemos, por ejemplo, cuando en enero de 2017 un puente se vino abajo durante el Fenómeno El Niño. Ante la pregunta de una periodista acerca de por qué se cayó dicha infraestructura, un ingeniero de la Municipalidad de Lima aclaró que el puente “no se cayó, se desplomó” y, a continuación, apuntó que la periodista no iba a entender la diferencia entre uno y otro verbo porque se trataba de un lenguaje “técnico”.

Este ejemplo, además de poner en la superficie los temas de responsabilidad y autoridad que ya hemos discutido, revela la frecuencia con que la práctica profesional al interior de las entidades del Estado intenta marcar una distancia entre “técnicos” y “ciudadanos”. Sería saludable que el servicio público asuma un rol de pedagogía ciudadana. Quizá así se terminaría con esa sensación extendida que todos hemos sentido cuando al momento de solicitar un servicio del Estado, sentimos que se nos hace un favor y no que se nos atiende por derecho.

Para el progreso moral, como apunta Rorty, son necesarias la imaginación y la curiosidad, puestas al servicio no tanto de la búsqueda de rasgos comunes, sino para hacer insignificantes nuestras diferencias e ir viendo a quienes consideramos como “otros”, parte de “nosotros” (1991). Esto solo será posible si los servidores cooperan con los ciudadanos.

En este ensayo he tratado de responder a la pregunta de si son las instituciones públicas peruanas creadoras de un buen ambiente para el ejercicio de la deliberación moral. La respuesta es que no, pero antes que culpar a los individuos, la administración pública debe mirar cómo están organizadas sus instituciones. El progreso moral en las instituciones públicas no es un tema individual, sino un asunto público acerca de cómo se organiza el trabajo en su interior, a fin de que los trabajadores de la administración del Estado se conviertan en artesanos y busquen siempre, mediante la indagación, la ampliación de lo prudente en un ambiente plural.

## Referencias bibliográficas

Wright Mills, C. (2010). *La imaginación sociológica*. México: FCE.

Rorty, R. (1991). *Contingencia, ironía y solidaridad*. Barcelona: Paidós

Rorty, R. (2000). *El pragmatismo, una versión. Antiautoritarismo en epistemología y ética*. Barcelona: Ariel.

Sennett, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y políticas de cooperación*. Barcelona: Anagrama

Sennett, R. (2009). *El artesano*. Barcelona: Anagrama

Sennett, R. (2006). *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona: Anagrama.

**Anderson García Cristóbal** es sociólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y tiene estudios de Filosofía en la misma casa de estudios. Máster en Sociología de la Población y el Territorio por la Universidad Complutense de Madrid. Tiene experiencia laboral en gobiernos locales en áreas de Planeamiento Urbano y Programas de Mejoramiento de Barrios con enfoque participativo



# ASPECTOS ÉTICOS EN LA LABOR REGISTRAL: UN ANÁLISIS DESDE LOS TESTIMONIOS DE LOS REGISTRADORES

*Danny Santa María Pinedo*

## Introducción

Actualmente, el 99,30%<sup>1</sup> de la población peruana cuenta con el Documento Nacional de Identidad (DNI). Para alcanzar esta cifra es necesario pensar el acto registral como una cadena de procesos que permite la expansión de los servicios registrales en diferentes formas: oficinas de registro, registradores itinerantes, alianzas con ministerios, etc.

En consonancia con ello, también es importante reflexionar sobre las capacidades de los registradores, funcionarios responsables de la toma de los datos que permiten que el ciudadano obtenga un documento de identidad. Este acto supone que el registrador tenga las capacidades para realizar sus funciones, pero también involucra otras que van más allá de lo técnico y lo procedimental.

Ello significa que el registrador debe encarar un conjunto de barreras que dificultan el registro como los terrenos accidentados de la geografía nacional, navegar los ríos amazónicos o recorrer zonas conflictivas donde el narcotráfico gana terreno o es 'dueño' del mismo. Asimismo, debe superar barreras lingüísticas donde el castellano, la lengua oficial más usada por el Estado, intenta enlazarse con una lengua originaria o enfrentar realidades precarias en donde la pobreza es el nexo común entre los ciudadanos que no cuentan con un documento de identificación (Arroyo, 2012).

Todas las opciones que busquen sobrepasar las barreras exigen aptitudes que, en muchos casos, se desarrollan en el propio terreno: comunicación, comprensión y, fundamentalmente, empatía. En tal sentido, el acercamiento para registrar a las diversas poblaciones en el Perú necesita de una actitud ética que permita documentar a las personas en su particularidad y en su contexto.

---

<sup>1</sup> Dato obtenido de los resultados finales (enero – diciembre) de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) 2017 – INEI. Tomado del Reporte Estadístico Diario (10/09/2018) de la Subgerencia de Estadística de la Gerencia de Planificación y Presupuesto.

Dicho esto, el objetivo de este artículo es identificar y comprender los aspectos éticos en la labor de los registradores a través del análisis de sus testimonios publicados en las dos ediciones del libro *Concurso Nacional de Testimonios de Experiencias en Registro Civil y de DNI* correspondiente a los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

Este análisis le da importancia al punto de vista de los registradores plasmado en los testimonios, los cuales son fuente de información primaria, pues en estos se describen los problemas y sus soluciones relacionados con la obtención de documentos de identidad en diversas poblaciones del Perú. Como fuente documental, Aceves señala que los testimonios contienen datos recogidos de primera mano y en el terreno mismo de la indagación, en la que los registradores interactúan en sus propios contextos socioculturales (2008, p. 18).

## **1. El Concurso Nacional de Testimonios de Experiencias en Registro Civil y de DNI**

El registrador es la persona encargada de conocer, calificar y resolver los procedimientos registrales señalados en la Ley y en el Reglamento de Inscripciones del Reniec<sup>2</sup>. Como figura tiene, al menos, tres categorías (formales) que encontraremos a lo largo de este artículo:

- a) Los registradores civiles de municipalidades: son quienes asientan las actas de nacimiento, matrimonio y defunción y dependen funcionalmente de las municipalidades a nivel nacional. Se encuentran en las Oficinas de Registro del Estado Civil (OREC).
- b) Los registradores del Reniec: se ocupan también de los trámites antedichos así como del registro de datos para la obtención del DNI. Se encuentran en las Oficinas Registrales, Oficinas Registrales Auxiliares, entre otras.
- c) Los registradores itinerantes: dependen de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS) del Reniec. Su función abarca el registro civil y de identificación y deben acudir a los lugares alejados de una oficina registral o municipalidad con difícil acceso para el ciudadano.

Esta tipificación del registrador nos da pistas sobre las dificultades que encuentran para el ejercicio de sus funciones y, como contraparte, las dificultades de los ciudadanos para obtener un documento de identidad.

Sobre esa problemática, desde la Escuela Registral (ER) organizamos un concurso a través del cual los registradores plasmaron sus historias registrales y, además, reflexionaron sobre los modos como resolvieron problemas registrales para el acceso a documentos de identidad de los ciudadanos.

---

<sup>2</sup> <http://www.reniec.gob.pe/Transparencia/TransparenciaAdministrativaInfoGnral.jsp?idInformacion=4>

Así, en el año 2014 convocamos a los registradores del país a participar del Concurso Nacional de Experiencias en Registro Civil y de DNI cuyo objetivo fue reconocer y valorar su trabajo en el ámbito registral. Hasta la fecha, se han organizado cinco ediciones consecutivas en las que participaron registradores de las OREC y del Reniec de todas las regiones del Perú quienes abordaron diversos problemas registrales y mostraron las barreras a las que se enfrentan para cumplir con su trabajo.

## 1.1. Un panorama de los testimonios publicados

La ER ha publicado dos libros que contienen testimonios del *Concurso*. El primero se publicó en el año 2015 con los testimonios del año previo. El segundo compila una antología de los concursos de los años 2015, 2016 y 2017. Ambos contienen una diversidad de temas y problemas de los registradores que a continuación contextualizaremos para un mejor análisis.

En la siguiente tabla se aprecian los 38 testimonios publicados y distribuidos en 18 departamentos del país con una mayor participación de registradores de las regiones andinas como Ayacucho, Cajamarca, Junín y Puno.

| N° | Departamentos | OREC | Reniec | H  | M  |
|----|---------------|------|--------|----|----|
| 1  | Amazonas      | 1    |        |    | 1  |
| 2  | Áncash        | 1    |        | 1  |    |
| 3  | Apurímac      | 1    |        | 1  |    |
| 4  | Arequipa      | 1    |        | 1  |    |
| 5  | Ayacucho      | 3    |        | 1  | 2  |
| 6  | Cajamarca     | 3    | 1      | 4  |    |
| 7  | Cusco         |      | 1      |    | 1  |
| 8  | Huancavelica  |      | 1      |    | 1  |
| 9  | Huánuco       | 1    |        | 1  |    |
| 10 | Ica           | 2    | 1      | 2  | 1  |
| 11 | Junín         | 3    | 3      | 2  | 4  |
| 12 | La Libertad   |      | 2      | 2  |    |
| 13 | Lambayeque    | 1    |        |    | 1  |
| 14 | Lima          | 1    | 1      | 1  | 1  |
| 15 | Pasco         | 2    |        | 1  | 1  |
| 16 | Piura         | 2    |        | 2  |    |
| 17 | Puno          | 5    |        | 5  |    |
| 18 | Ucayali       | 1    |        |    | 1  |
|    | Total         | 28   | 10     | 24 | 14 |

Fuente: Elaboración propia

De este grupo, 28 registradores trabajan en una OREC y 10 en el Reniec. Respecto al sexo, 24 son hombres y 14, mujeres. Más específicamente, de esta última relación podemos indicar que del total de hombres, 18 trabajan en una OREC y 6 en el Reniec. Por el lado de las mujeres, 10 son de OREC y 4 del Reniec.

A partir de estos datos, el concepto de ética nos permitirá profundizar en el análisis de los testimonios e identificar los aspectos éticos en la resolución de problemas registrales, es decir, en el cumplimiento de las funciones de los registradores para que los ciudadanos rectifiquen datos en sus documentos de identidad o, en muchos casos, para que accedan por primera vez a uno.

## **2. Qué es la ética: delimitación conceptual para el análisis de testimonios**

Enfocaremos el concepto de ética en la relación registrador-ciudadanía. El registrador, actor clave en el proceso de documentación e identificación, es un funcionario público y, para este análisis su proceder se rige por un conjunto de parámetros establecidos en la Ley del Código de Ética en la Función Pública y en los protocolos de atención diseñados por el Reniec, documentos que focalizan y formulan un cierto tipo de conducta para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo con ello, el registrador encuentra dos vías de acción: primero, la ética implícita en el cumplimiento de un marco legal y, segundo, una conducta delimitada a través de pautas para actuar ante situaciones particulares.

La relación registrador-ciudadano supone el intercambio de información veraz por ambas partes porque es el inicio de una correcta inscripción registral para que el ciudadano acceda a los servicios del Estado. Esta relación también está mediada, en ocasiones, por barreras que dificultan la documentación y que exigen al registrador contar con aptitudes y capacidades para superarlas.

Sobre esa base, el trabajo registral —como parte del mundo público— encontrará en la ética una experiencia de medida en la convivencia humana (Giusti, 2007, p.14) manifestada en el rechazo al daño (Thiebaut, 1999).

La ética presupone una concepción valorativa de la vida a través de la cual se prioriza la convivencia humana, es decir, la mejor manera de vivir (Giusti, 2007, p. 24). Esta concepción aristotélica nos permite concebir las cosas y avizorar cómo hacerlas. Bajo estas consideraciones, las trayectorias y modos en que se desarrollan ciertas actividades merecen ser estudiados porque su análisis manifiesta la existencia de buenas prácticas para relacionarse y ayuda a encontrar soluciones a los problemas de la realidad. Y para nuestro tema, una buena práctica significa resolver problemas registrales para la documentación a fin de que los ciudadanos ejerzamos nuestros derechos y cumplamos con nuestros deberes.



Como se dijo, la medida es un modo de garantizar los límites en las acciones humanas. Esta, a su vez, implica el alcance pleno de la felicidad humana. Esta condición es ideal pues, en términos del filósofo Richard Rorty, querer el máximo de la felicidad personal y, a la vez, la felicidad de todos es imposible. Aunque luego Rorty apuesta por obrar para que, en cierto modo, convivan ambos deseos. Por ello precisa que “no podemos excluir a las mujeres... a los pobres: todos deben ser tomados en consideración” (2011: pos. 336, párr. 2).

Este punto es fundamental para concebir un comportamiento ético desde la función pública y, más específicamente, desde el puesto de trabajo de cada persona. Si consideramos que la ética es indispensable para crear un mejor lugar de convivencia, entonces, la idea de aumentar la felicidad humana desde la función pública significa que el trabajo hecho por el funcionario cotidianamente debe garantizar el aumento de la felicidad para los ciudadanos (Rorty, 2011, pos 168, párr. 1) y no al contrario.

Con esta premisa, asumimos la afirmación del filósofo Peter Singer, mencionada por Rorty: “ampliar el círculo del nosotros” (2011, pos. 248, párr.2). Esta idea es fundamental para comprender el Ciclo de la Documentación y de la Identificación<sup>3</sup> en el que los registradores cumplen un rol fundamental.

La conducta ética que involucra *ampliar el círculo del nosotros*, a través del trabajo de inclusión de todas las poblaciones a ser consideradas, es fundamental para el registro y la entrega de documentos de identidad a las poblaciones vulnerables. Es decir, entregar un documento de identidad significa visibilizar a una persona o a una población ante los registros oficiales del Estado y además, convertirla en sujetos de derecho.

Esta condición amplía el ejercicio de derechos ciudadanos, además de posibilitar la movilidad social en caso de personas que viven en situación de indocumentación. Reconocer este proceso tiene una visión positiva sobre el empoderamiento de las personas dentro de la sociedad, aunque hay que reconocer que todavía existen dificultades para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La obtención de un documento de identidad y la inserción de los ciudadanos en los registros oficiales del Estado son un primer paso para garantizar la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y su condición de sujetos de derecho. Depende también de otros actores (el mercado, otras instituciones, la educación, entre otros) para que esta mejora repercuta de manera más integral en sus otros deseos: salir de la pobreza, educarse, contar con atención médica digna, etc.

La *ampliación del círculo del nosotros* es una tarea compleja a la que se enfrentan los registradores, pues deben sortear diversas barreras para registrar a los ciudadanos

---

<sup>3</sup> Esto es el ciclo en el que se obtienen el acta de nacimiento y, luego, el documento nacional de identificación (DNI).

que viven en algunas zonas con mayor dificultad de acceso geográfico, que hablan alguna lengua originaria o que han sido o son víctimas del terrorismo o personas adultas mayores o personas con alguna discapacidad, entre otras.

### **3. Aspectos éticos en la actividad registral manifestados en los *Testimonios***

En esta sección explicaremos los aspectos éticos en que se sustenta la actividad registral. Para ello, hemos usado como fuente de análisis los *Testimonios* del año 2015 y del año 2017. Esta fuente primaria de información fue tratada usando técnicas de la teoría fundamentada a través del software de análisis cualitativo Atlas.ti 7.5.

Sobre esa base, hemos introducido los principios, deberes y prohibiciones de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, así como otras cualidades como la empatía o procedimientos registrales cuya descripción en los testimonios nos brinda una pista sobre el trabajo de los registradores.

#### **3.1. La empatía en la actividad registral**

De manera general, podemos decir que la empatía es una cualidad del ser humano que le permite experimentar lo que su par o prójimo está sintiendo o experimentando. Coloquialmente, se puede decir que nos da la capacidad de *ponernos en los zapatos del otro*.

Con acierto, Richard Sennett definió a la empatía como un encuentro que pone en marcha una señal de reconocimiento de lo que las otras personas están haciendo. Asimismo, presta atención a su particularidad y puede ayudar al trabajador comunitario a mediar en comunidades en las que la gente no comparte la raza, la etnia (2012, pp. 40-41) u otro componente, como por ejemplo, la lengua.

Esta definición es clara y nos brinda una idea para guiarnos en nuestra vida cotidiana y, para el interés de este artículo, en las actividades que los registradores brindan a los ciudadanos.

Sobre esa base, podríamos indicar que la empatía es una capacidad necesaria e importante en la actividad registral, pues enfrenta a los registradores a realidades que interpelan sus emociones y situaciones personales en relación con las dificultades de los peruanos que no cuentan, en este caso, con un documento de identificación.

Asimismo, existen algunas barreras, que más adelante detallaremos con más atención, que complejizan dichas dificultades y exigen al registrador mayores esfuerzos para cumplir con su trabajo.

Entonces, ¿cómo se manifiesta la empatía en la actividad registral? Específicamente, varios de los testimonios analizados muestran situaciones en las que el registrador debe moverse de sus oficinas y desplazarse hacia zonas de difícil acceso para realizar trámites como inscripciones extemporáneas (fuera del plazo establecido por el Reniec), rectificaciones administrativas, reconocimientos, entre otros a poblaciones en condición de vulnerabilidad como adultos mayores; víctimas de violencia política; con discapacidad; pueblos indígenas y niños, niñas y adolescentes.

Por ejemplo, un registrador manifiesta que su experiencia le ha enseñado a *escuchar* atentamente a los ciudadanos para brindar respuestas y recomendaciones a las consultas respecto a la inscripción de los menores de edad. Enfatiza su testimonio respecto del reconocimiento: ...en algunos casos, y por alguna razón, uno de los padres biológicos casi nunca está presente: malos padres que no quieren asumir su responsabilidad (Reniec, 2015, p.93).

La conducta del registrador es ética y empática, pues promueve el reconocimiento como una garantía de derechos para un menor de edad así como las obligaciones del padre respecto de sus hijos. El tópico del reconocimiento está directamente ligado a la figura y a la presencia paterna en la conformación del individuo, de la familia y de la sociedad. Es un nexo emocional entre el padre y los hijos. Quizás un ejemplo más fresco se vio retratado en la película mexicana titulada “Roma” de Alfonso Cuarón en donde Cleo, la protagonista de la historia, es abandonada en el cine por Fermín, su pareja, luego de comunicarle su embarazo. En la escena, él huye aduciendo que saldría a comprar un helado.

Por ejemplo, las estadísticas sobre reconocimientos en el Perú nos muestran que al tercer trimestre de 2018 se asentaron 29.367 de actas de nacimiento bajo dicho procedimiento (Reniec, 2018, p. 246).

En relación con el reconocimiento, Luigi Zoja sostiene que la figura paterna transmite el orgullo por el pasado y un proyecto futuro. Indica también que hemos podido llegar a este momento de la historia porque siempre ha habido buenos padres. En esa línea, encuentra en *Héctor*, el guerrero troyano, una figura del reconocimiento: “formulando un deseo para el futuro, eleva al niño hacia lo alto con los brazos y con el pensamiento. Ese gesto será, para siempre, la marca del padre (2018).

Por otro lado, la actitud del registrador es ética porque promueve el reconocimiento, vínculo a través del cual el padre asumirá responsabilidades con el hijo reconocido. Dicha opinión está en consonancia, como lo mencionamos previamente, con ampliar el “círculo del nosotros”, es decir, obrar para no excluir a las mujeres, a los pobres... (Rorty, 2011) o a los hijos mismos. Esta idea conjuga la actitud ética de *hacer bien las cosas para todos* con políticas públicas que beneficien al ciudadano sin diferencias. Estas deben, solamente, importar en caso de una política pública específica en favor de la diversidad.

Otro ejemplo de empatía lo brinda un registrador civil con discapacidad auditiva. Él narra un evento en el que debe registrar a la hija de una pareja que comparte su misma discapacidad. En el acto registral todos se reconocen en su amplitud. Para asentar el acta de nacimiento, el registrador usa lenguaje de señas para explicar el procedimiento y solicitar el consentimiento para algunos datos como el nombre correctamente escrito de la niña.

La inscripción finaliza sin problemas y el registrador termina preguntándose:

¿Verdad que resultan indispensables las señas para explicar cosas complejas como estas a las personas con discapacidad auditiva? Si no hubiera conocido las señas, ¿quién hubiera podido ayudarlo? (Reniec, 2018, p.46)

Como lo mencionamos, la empatía pone en marcha una señal de reconocimiento de lo que uno —o alguien— está experimentando. En tal sentido, Richard Sennett sostiene que la empatía —al ser un ejercicio de escucha exigente— exige salirse de uno mismo, prestar atención a la persona en su particularidad y ayudar a mediar en dicha diferencia (2009, pp. 40-41).

De hecho, en este testimonio, se observa que tanto el funcionario como los ciudadanos comparten la misma discapacidad, por lo que entienden las dificultades de estar en ambas partes de la línea que los divide: el registrador que debe conocer de lengua de señas y los ciudadanos con discapacidad que, en muchas ocasiones, no encuentran una atención adecuada a sus problemas. Todos estos actores sienten las barreras que dificultan el acceso a los documentos de identidad.

Del mismo modo, en los testimonios de los registradores existen ejemplos parecidos, pero ahora relacionados con otros aspectos como la lengua<sup>4</sup>. En ese contexto, hay que indicar que en el territorio nacional existen 55 pueblos indígenas u originarios que hablan 48 lenguas originarias<sup>5</sup> que son atendidos tanto por los registradores civiles de las municipalidades como por los del Reniec, en especial, los itinerantes.

Por ejemplo, una registradora de la sierra del departamento de Pasco narra la manera como logró inscribir el acta de nacimiento y, posteriormente, tramitar el DNI de una mujer adulta mayor de 85 años que tiene una discapacidad física y que, además, tiene el quechua como lengua materna.

La registradora describe la situación y comprende que el castellano no le está sirviendo para establecer una relación de confianza con la señora. Identifica que ella es quechuahablante, por lo que decide cambiar de lengua. Ya con el quechua como mediador, ambas establecen una relación de confianza que les permite obtener

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el Artículo 48°, son oficiales en el Perú el castellano y las demás lenguas indígenas. Actualmente, existen 48 lenguas indígenas: 45 en la Amazonía y 3 en los Andes.

<sup>5</sup> Más información en la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Perú: <http://bdpi.cultura.gob.pe/mapa-pueblos>

resultados positivos: los documentos de identidad. Nuevamente, se concreta la acción empática a través de la capacidad de experimentar la situación de otras personas.

Como hemos visto, la empatía en la actividad registral es fundamental porque ayuda a solucionar problemas de indocumentación y porque empuja a los registradores a realizar su trabajo pensando no solamente en los indicadores, sino también en el bienestar común. Asimismo, permite superar diversas barreras que dificultan el acceso a los documentos de identidad.

Aunque los ejemplos muestran esfuerzos individuales, la empatía como capacidad—desde una perspectiva ética— debe atravesar diversas políticas públicas que amplíen el “círculo del nosotros”.

### **3.2. Barreras y disposición individual**

En esta sección asociaremos cómo estas barreras dificultan el trabajo de los registradores y cómo estos muestran su disposición para afrontarlas y superarlas.

De acuerdo con ello, una barrera es una dificultad para la obtención de documentos de identidad. Arroyo las define como dificultades objetivas que se convierten en subjetivas debido a las experiencias de frustraciones y al agotamiento ante nuevos requisitos que muchas veces paralizan el proceso. Sobre ello, sostiene que existen cinco barreras que dificultan el acceso a los documentos de identidad: 1) la normatividad como una barrera transversal, 2) la geográfica (distancias a centros de registro, por costos de desplazamiento y tiempo invertido), 3) las económicas (tarifas de la tramitación y gastos de estadía), 4) las culturales (discriminación intercultural y de género) y 5) las referidas a la calidad del servicio (trámites engorrosos, numerosos requisitos solicitados, tiempos de los trámites, requisitos añadidos por los registrados y mal registro) (2012, p. 67). Todas estas barreras están entremezcladas o relacionadas.

Por otro lado, el Reniec establece seis barreras: 1) las políticas, 2) las administrativas, 3) las normativas, 4) las económicas, 5) las geográficas y 6) aquellas que desatienden a la realidad cultural del Perú. Ambas definiciones y categorizaciones nos sirven para conocer cuáles son las que más referencian los registradores en sus testimonios.

Del total de testimonios analizados, encontramos que las barreras más frecuentes son la geográfica, la cultural, la económica y la referida a la calidad del servicio. Estas barreras, tal como indica Arroyo, funcionan relacionadamente. De ese modo, en diversos testimonios encontramos que para lograr documentar a una persona esta se encuentra en una situación en la que diversas barreras dificultan su acceso a un documento de identidad: vive en un lugar de difícil acceso (región andina o amazónica); es adulto o adulta mayor; niña, niño o adolescente; víctima de violencia política; persona con discapacidad; no habla castellano; es indígena; entre otros.

Como se aprecia, principalmente las personas consideradas como población vulnerable son las que mayores dificultades presentan para acceder a un documento de identidad. Ante ello, el registrador actúa y tiene una disposición que lo empuja a ir hacia el terreno del problema para hacer su trabajo.

A esta disposición se le denomina prosocialidad. Esta comprende aquellos comportamientos de ayuda o beneficio a otras personas, independientemente de la intención que se persiga con esa ayuda (Eisenberg y Fabes, 1998, en Rodríguez y Moreno, 2016, p. 45).

La empatía es considerada un integrante de la dimensión prosocial. Y una variable muy relacionada y predictora de la conducta prosocial (Paciello, Vechio y Pepe, 2005; Mestre, Samper y Frías, 2002; en Rodríguez y Moreno, 2016, p. 45).

En tal sentido, tanto la prosocialidad como la empatía empujan a los registradores a proceder de manera que las personas sin documentos de identidad puedan acceder a ellos. Del mismo modo, Slote indica que la empatía es esencial para que los jueces emitan juicios justos y proporcionen veredictos implacables (en Samamé, 2016, tomado de Rodríguez y Moreno, 2016, p. 46). Aunque cabría indicar que la prosocialidad estaría programada y motivada desde las campañas de documentación realizadas por el Reniec en alianza con las municipalidades.

Un ejemplo de ello se da cuando los registradores van hacia las comunidades nativas a realizar campañas de documentación. Este tipo de acciones muestran la interacción de barreras que dificultan el acceso a los pueblos indígenas a acceder a documentos de identidad. En primer lugar, la geografía de la Amazonía compuesta por montañas tropicales o los ríos navegables por los que transitan muchas personas durante horas; luego, la lengua en sí misma. Muchas registradores no hablan una lengua indígena y muchos indígenas no hablan castellano o —al verse obligados— hablan un castellano deficiente que dificulta el proceso de inscripción.

Como menciona una registradora:

Un traductor de la comunidad nativa nos ayudó a comunicarnos con los awajún. Era la primera vez que sentía la importancia de apoyar en la identificación de cada persona, ya que tenía que registrar los nacimientos desde los abuelos hasta los nietos. (Reniec, 2018, p.56)

En resumen, las barreras son superadas con planificación institucional y con el proceder del registrador que, más allá de lo planeado, debe resolver problemas que la realidad le pone en frente. En tal sentido, consideramos que la prosocialidad es un empuje que le permite lograr sus objetivos a pesar de dificultades como la geografía o la lengua.

### 3.3. Aspectos éticos en la actividad registral

Esta sección del artículo mostrará los resultados encontrados en relación con los principios y deberes éticos del servidor público establecidos en la Ley del Código de Ética de la Función Pública (Código de Ética en adelante).

De acuerdo con los testimonios analizados, se encontró que los registradores actúan de acuerdo con los principios y deberes señalados en el Código de Ética, pero analizamos aquellos que fueron más comunes entre todos los testimonios: idoneidad, probidad, veracidad, y ejercicio adecuado del cargo, relacionados con otros como la transparencia, el respeto o la neutralidad. Ningún principio o deber actúa desligado de otros. Al ser partes de una conducta ética siempre están enlazados.

Según el Código de Ética, la idoneidad se refiere a la aptitud técnica, legal y moral para el ejercicio de un cargo en la función pública. Establece que el funcionario cuenta con una formación adecuada acorde con la realidad.

Para el caso de los registradores, el Reglamento de Inscripciones del Reniec establece que el perfil mínimo para ejercer el cargo es tener un título de abogado o de asistente social o grado de bachiller en derecho u otras profesiones. Este requerimiento se cumple parcialmente, pero a pesar de ello los postulantes logran ocupar el puesto. Por ejemplo, una encuesta realizada durante el VII Encuentro Nacional de Registradores<sup>6</sup> (junio de 2018) arrojó que el 0,3% de registradores y el 0,3% registradoras tenían solo primaria completa, mientras que el 7,3% de varones y el 14,9% de mujeres, secundaria completa.

Asimismo, el 17,1% de varones y el 11,1% de mujeres cuentan con una carrera técnica o universitaria incompleta; mientras que el 30,1% de varones y el 17,6% de mujeres la terminaron. En términos generales, para ambos sexos, el 0,7% cuenta con primaria completa, el 22,8% con secundaria completa, el 28,4% con una carrera técnica o universitaria incompleta y el 47,8% la terminaron<sup>7</sup>.

Del mismo modo, cada proceso electoral municipal significa la remoción de muchos registradores de sus puestos de trabajo y el encargo a un funcionario nuevo que no conoce de temas registrales y necesita ser capacitado. En ese proceso se pierden registradores que recibieron capacitaciones durante años e, inevitablemente, se debe iniciar un nuevo proceso de aprendizaje.

---

<sup>6</sup> A este Encuentro asistieron 362 registradores de municipalidades y del Reniec de todo el país. De este grupo, 184 fueron mujeres y 158, varones. De acuerdo con la Gerencia de Registros Civiles, hasta abril de 2018 hubo 7125 de registradores a nivel nacional.

<sup>7</sup> Informe N° 0001-2018/GMC/SGIA/RENIEC

Ambas situaciones muestran los problemas sobre la idoneidad de un registrador, pues esta también debe construirse. Por ejemplo, un registrador narra una experiencia fechada en el 2003 sobre su ingreso a una OREC:

Yo no tenía ni idea de lo que significaba el Registro Civil. Simplemente sabía que los usuarios solicitaban inscripciones de niños, registraban defunciones y realizaban los matrimonios. No tenía la idea siquiera de qué era un Asiento Registral y mucho menos qué significaban los Hechos Vitales, cambiar el Estado Civil de los ciudadanos ni la Ley 26497 del RENIEC y su Reglamento. (Reniec, 2015, p.39)

Este testimonio refleja el problema mencionado. Sus elementos nos muestran su inexperiencia en sus inicios en dicha función. Posteriormente, en el testimonio da detalles sobre su elección: el alcalde debía cubrir el puesto urgentemente, pues se debía continuar con las funciones de la Oficina Registral.

Por otro lado, un testimonio que refleja la idoneidad en el cargo viene del departamento de Puno. El registrador detalla los procedimientos para solucionar un problema de indocumentación para una mujer adulta mayor aimarahablante:

No me detuve hasta viabilizar su caso. El problema era que Petrona era indocumentada: de los muchos que no cuentan como peruanos, ya que nunca tuvo Libreta Electoral ni DNI. Al indagar si tenía partida de nacimiento o de bautismo, me manifestó que no las tenía, ya que siendo niña quedó huérfana de padre y madre.

Le pregunté si podía conseguirme un Certificado de Residencia expedido por su teniente gobernador, a lo cual me respondió emocionada: ¡Acancasquiwa! ("Está aquí"). Él también había venido a la Feria de la Identidad y el momento era bueno para dar inicio al trámite. Con la venia y apoyo del teniente gobernador, redactamos un documento que pudiera acreditar los datos de Petrona: residencia, fecha de nacimiento, padres, entre otros; de lo cual dio fe el teniente gobernador estampando su firma y sello. (Reniec, 2018, p.21)

En el extracto del testimonio se aprecia que el registrador detalla el procedimiento para iniciar el trámite en alianza con una autoridad local. Si tenemos en cuenta el contexto de este extracto, podemos indicar que la idoneidad del registrador se demuestra tanto en sus aptitudes como en su capacidad y conocimiento del tema registral: reconoce estar ante una situación de desprotección de la ciudadana y toma las acciones para iniciar el proceso de documentación. Lo último permitirá a la ciudadana ser visibilizada por las autoridades y tener atención gracias a las políticas sociales y públicas que se apliquen en la zona.

El otro principio común encontrado en el análisis de los testimonios es la probidad. El Código de Ética menciona que es probo aquel que actúa con rectitud, honradez y



honestidad, satisfaciendo el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal. En esa línea, los diversos extractos de los testimonios muestran que el trabajo registral apunta a un interés general basado en el tipo de población al que se otorga el servicio.

Por ejemplo, un registrador indica que los documentos de identidad ayudan a crear ciudadanos con derechos e, inmediatamente, cita a la Constitución Política indicando que se debe “consagrar el bienestar integral del poblador peruano”. Asimismo, el registrador con discapacidad auditiva mencionado anteriormente reconoce que es valioso haber aprendido el lenguaje de señas, pues le permite atender a un “sector olvidado de la población e invisible de la sociedad”.

Más ampliamente, el siguiente extracto da luces sobre este tema al registrar extemporáneamente a un ciudadano:

En ese instante busqué mi directorio y llamé a la oficina del Reniec-Chulucanas y solicité el apoyo a una colega para que fueran e hicieran una búsqueda en la Municipalidad de Yapatera o en algún registro civil cercano. Grata fue mi sorpresa pues encontraron la partida de nacimiento de don Santos en la municipalidad de Chulucanas, que fue registrado un 27 de abril de 1953, de modo que podíamos gestionar su primer DNI a sus 62 años.

Mientras tanto, encontramos la salida para registrar las partidas de nacimiento a sus tres menores hijos solo con la firma de la madre y pusimos a don Santos como presunto progenitor hasta tramitar su DNI y hacer el reconocimiento posterior. Una vez inscritas las respectivas actas de nacimiento, tomamos fotos a los pequeños, las derivamos a la Oficina Registral Auxiliar del Hospital Regional de Trujillo para que tramitaran su DNI de forma gratuita. (Reniec, 2018, pp.32-33)

El tercer principio común y compartido por los registradores es la veracidad. Entendida como la autenticidad en las relaciones funcionales y con los ciudadanos. Es fundamental para el esclarecimiento de los hechos.

Está ligada al respeto y al deber de la transparencia, es decir, a la manera cómo facilitamos información fiel y oportuna a los ciudadanos y a los pares en la institución. Un efecto positivo de la práctica de ambos es la generación de confianza, pues se hace lo que se dice y, al mismo tiempo, se muestra cómo se hace.

El ejemplo a continuación muestra la relación entre una registradora y una mujer adulta mayor mediada por la información brindada para realizar un trámite. Aquí es clave el dato otorgado por la primera para lograr la inscripción de las actas de nacimiento.

Le informo a la abuela que existe una ley que nos abre una posibilidad para asentar las partidas de Luis y María, mientras esta última mira con curiosidad a su hermano jugar con unas canicas... Los trámites se inician y la abuela se retira pidiendo a los niños que se despidan de mí con un beso en la mejilla. (Reniec, 2015, p. 99)

Por otro lado, hay diversos testimonios cuyos temas recurrentes están relacionados con los deberes de neutralidad y ejercicio adecuado del cargo. El primero se refiere al desempeño imparcial del funcionario que demuestre independencia de vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones. El segundo indica que el funcionario no debe adoptar represalia de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra otros servidores públicos u otras personas.

Básicamente, estos deberes buscan evitar la realización de un acto de corrupción o el pago de favores, pues involucran tanto al ciudadano como al funcionario. La neutralidad, en una relación de poder, evita el aprovechamiento del cargo y el mal uso de los recursos públicos. Del mismo modo, pone al funcionario en situaciones en las que debe afrontar la separación de los deberes de su cargo contra lo que pueda convenir ilegalmente a una persona cercana a él o ella; es decir, separa lo público de lo privado.

Por ejemplo, una registradora de la selva de Ayacucho da un testimonio sobre una situación de patrimonialismo:

... a veces tenemos que lidiar con personas cercanas a nuestro entorno que piensan que por tener algún parentesco tenemos la obligación de resolver sus problemas aunque estemos en contra de la Ley y sin respetar nuestra ética. (Reniec, 2018, p. 24)

La queja de la registradora pone en manifiesto el funcionamiento de un sistema patrimonialista de los funcionarios que también es conocido por los ciudadanos a través del pedido de favores. Díaz-Albertini<sup>8</sup> sostiene que el patrimonialismo privatiza la función pública y sus recursos como si pertenecieran al funcionario para su beneficio propio, de familiares, amigos, correligionarios o de su agrupación política. Es un fenómeno extendido que va desde la cabeza hasta el trabajador de menor jerarquía (2018).

El ejemplo continúa con el 'regalo' y el establecimiento de la relación con lo que, luego, solicitaron un favor para modificar un dato del acta de nacimiento sin el procedimiento correspondiente:

---

<sup>8</sup> Díaz-Albertini, J. (2018). *Patrimonialismo, ética y sociedad civil*. Artículo de opinión publicado el 06 de setiembre en el diario El Comercio.  
En: <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/patrimonialismo-etica-sociedad-civil-javier-diaz-albertini-noticia-554395>

... llegaron hasta mi casa y nos presentaron una manta (costumbre ancestral de Ayacucho) con dos pollos al horno, panes, gaseosas y frutas. Yo me quedé asombrada. Pensé y me dije a mí misma: “¡Qué buenas personas! pero, ¿para qué me traerán estos manjares?”. Los recibí, les serví a todos y después me dijeron que era para que les sirvamos como padrinos para la pedida de mano de su hijo a una chica del barrio... Qué íbamos a hacer si ya habíamos comido; solo nos quedaba aceptarlo. Y así nos hicimos compadres. (Reniec, 2018, p. 24)

En este testimonio observamos la entrega de un regalo y su recepción por parte de la registradora. El fin, como se indica en el texto, es que ella y su esposo apadrinen un matrimonio. Al enterarse de su finalidad, ya no había marcha atrás porque el regalo había sido aceptado y consumido.

Tal como indica Mauss, el don (o regalo para este caso) pareciera ser un ritual de carácter voluntario, libre y desinteresado, pero es lo contrario. El recibir genera una relación entre ambas partes y una deuda que se debe pagar. En tal sentido, Mauss menciona que “la obligación de devolver dignamente es imperativa. Se pierde la cara para siempre si no se devuelven o se destruyen los valores equivalentes” (2009).

Y para este contexto, se genera un conflicto en la registradora, pues sabe que no debe ni puede usar su posición de poder para agilizar el trámite y menos aún para pagar una deuda. Como menciona Díaz-Albertini: quien hace el favor, con seguridad, cobrará. Así son las reglas de la reciprocidad (2018). A pesar de todo, la registradora no accedió a cambiar el dato del acta de nacimiento sin el procedimiento correspondiente.

Como hemos apreciado, los principios y deberes aquí analizados funcionan de manera relacional y nunca separadamente. Estos sirven para regular la conducta del funcionario, pues este debe otorgar un servicio cuya finalidad es el bienestar común y no el beneficio propio. Esta idea fuerza está acompañada por la necesidad de contar no solamente con funcionarios probos, sino también, con aquellos capaces de realizar una función que genere bien público.

#### **4. Conclusiones**

Los testimonios, en general, son una fuente valiosa para analizar situaciones o contextos que describen problemas de la realidad. En particular, los testimonios registrales nos describieron diferentes tipos de barreras y procedimientos registrales que las superaron, así como los problemas éticos a los que los registradores se enfrentaron.

Con mayor frecuencia, los testimonios analizados aquí mostraron a los registradores atendiendo a adultos mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad cuyos problemas de indocumentación estaban condicionados por la existencia de

barreras como la geografía, la lengua, una discapacidad o la pobreza (o varias de estas actuando juntas).

El ejercicio de la ética es transversal en la función pública, pues nos indica cómo actuar ante situaciones y dilemas que encontramos en la realidad. El incumplimiento de sus pautas genera dificultades e incrementa las barreras para los ciudadanos en situación de vulnerabilidad.

Para el caso estudiado, la ética es fundamental en el trabajo del registrador que permite ingresar a los ciudadanos al registro oficial del Estado sobre el cual se focalizan diversas políticas y planes en favor de la población. Los conceptos que aquí hemos manejado y relacionado con los testimonios nos demuestran que el “círculo del nosotros” se amplía con un trabajo transparente, capaz y empático.

Los registradores han demostrado que existen momentos en los que deben entender y colocarse en la situación de los ciudadanos que necesitan obtener un documento de identidad, es decir, deben sentir empatía. Esta práctica ética se extiende y se vuelve prosocial cuando las instituciones formulan planes para reducir brechas como la eliminación de la indocumentación, es decir, cuando la institución va hacia la ciudadanía y no al revés. Esta acción libera al ciudadano de la carga administrativa y económica que implica acceder al mundo oficial.

Asimismo, el perfil idóneo para el trabajo registral implica una actitud ética para ejercer el cargo, ya que en la dinámica laboral se encuentran ante situaciones en las que las relaciones personales pueden condicionar su trabajo. Este dilema los obliga a separar lo público de lo privado, es decir, a separar su función como trabajadores públicos de cualquier tipo de relación que tenga con un ciudadano determinado. Un trabajo público ético exige liberarse del patrimonialismo.

Finalmente, la ética es indispensable para mejorar el trabajo de las personas y de las instituciones apuntando a generar una mejor calidad de vida de los ciudadanos, es decir, estableciendo una *mejor manera de vivir* a través de la *ampliación del “círculo del nosotros”*.

## Referencias bibliográficas

Aceves Lozano, J. (2008). Memorias convocadas. Los concursos de testimonios como fuente para la historia oral contemporánea. En *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*. Vol. XIV, N° 41. Enero/Abril de 2008. Pp. 9-40.

Arroyo, J. (2010). *La Identidad en el Perú. Conflictos interculturales en los servicios públicos de documentación*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres

Díaz-Albertini, J. (2018). Patrimonialismo, ética y sociedad civil. Artículo publicado en el diario El Comercio el 06 de setiembre de 2018. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/patrimonialismo-etica-sociedad-civil-javier-diaz-albertini-noticia-554395>

Giusti, M. & Tubino, F. (ed). (2007). Debates de la ética contemporánea. Lima: Estudios Generales Letras – Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética en la Función Pública.

Mauss, M. (2009). Ensayos sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas. Traducción de Julia Bucci. Madrid: Katz editores.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2012). Plan nacional de atención de la problemática de la indocumentación 2011-2015. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2015). Primer Concurso Nacional de Testimonios 2014. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2018). Boletín estadístico III Trimestre 2018. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2018). Concurso Nacional de Testimonios de Registradores Civiles y de DNI. Antología 2015, 2016, 2017. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Rodríguez, L.M. & Moreno, J.E. (2016). Posturas éticas y empatía, predictores de prosocialidad y de penalización de faltas y delitos. En Acción Psicológica. Vol. 13, N° 2- Pp. 5356

Rorty, R. (2011). *Una ética para laicos. Presentación de Gianni Vattimo [versión Kindle]. Traducción de Luciano Padilla López. Madrid: Katz editores.*

Samamé, L. (2016). Virtudes judiciales y empatía. Prometeica. Revista de Filosofía y Ciencias, 12, 63-78.

Sennett, R. (2012). Juntos. Rituales, placeres y políticas de cooperación. Traducción de Marco Aurelio Galmarini. Barcelona: Anagrama.

Thiebaut, C. (1999). De la tolerancia. Madrid: Visor.

Zoja, L. (2018). El gesto de Héctor. Prehistoria, historia y actualidad de la figura del padre. [Versión Kindle]. Traducción de Manuel Manzano Gómez. España: Taurus.

**Danny Santa María Pinedo** es licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Tiene estudios de Maestría en Sociología con mención en Estudios Políticos por la misma casa de estudios. Con experiencia en investigación en el ámbito electoral, en votación electrónica (ONPE) y en registros civiles en temas relacionados a identidad, identificación e interculturalidad (Reniec). Integró el equipo de sistematización y análisis del libro *Historia del voto electrónico. Perú 2005-2010*, y ha publicado artículos en la *Revista de la Escuela Registral del Reniec* y en *Nombres, Revista Académica de la misma institución*. Actualmente es Subgerente de Investigación Académica de la Escuela Registral del Reniec.

# LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. AGENDA MÍNIMA: EL CIUDADANO

*José Carlos Requena*

## Introducción

Si bien desde hace varios años se han dado iniciativas que buscan dotar al sector público de un servicio civil en el que prime la ética, las estadísticas de percepción ciudadana siguen mostrando que lo que prevalece es la desconfianza hacia los organismos públicos. Este ensayo plantea una agenda mínima, que tiene como eje la centralidad del ciudadano, el receptor final de los servicios que brinda el Estado. ¿Se puede aspirar a cambios radicales en dicho sentido?

Un ciudadano promedio lidia casi a diario con el Estado y, en consecuencia, con servidores públicos: municipios, ministerios, puestos de salud, juzgados, dependencias policiales y un largo etcétera. Aunque ha habido muchos avances significativos en algunas instituciones públicas, sobre todo utilizando tecnología y optimizando procesos, el halo de desconfianza prevalece.

Según un estudio del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el periodo septiembre 2017 – febrero 2018, las instituciones públicas presentan mayor desconfianza entre los ciudadanos, con la excepción del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)<sup>1</sup>. Aunque las causas no son precisadas en el estudio, es claro que uno de los motivos de la alta desconfianza proviene del percibido alto nivel de corrupción prevaleciente en el sector público y, en consecuencia, de la ausencia de una gestión caracterizada por la ética en la función pública.

## El Estado peruano

La ciudadanía suele obviar el carácter público de muchos servicios que recibe. Se cree que solo el Ejecutivo (ministerios, organismos reguladores o aquellas dependencias que implican el monopolio en el uso de la fuerza –policía o fuerzas armadas–) brindan servicios financiados con fondos públicos. Se obvia, así, a aquellas funciones que recaen en gobiernos locales o regionales o incluso en empresas estatales, como las de agua y saneamiento, o recursos más a la mano

---

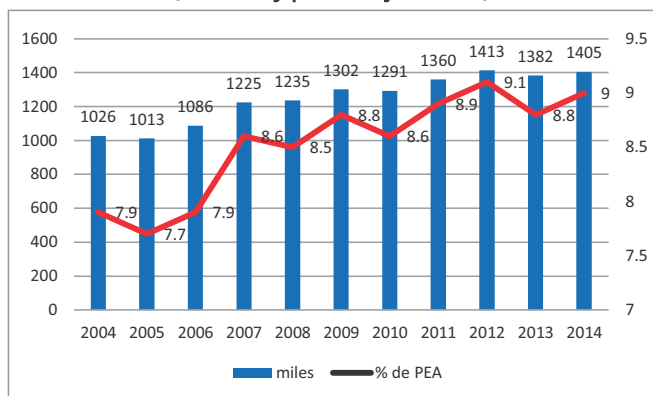
<sup>1</sup> INEI. (2018). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones Setiembre 2017 – Febrero 2018* (Lima: INEI); disponible en <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf>

como las postas o los centros educativos. De hecho, cuando algo funciona bien, se suele creer que no es un servicio brindado por el Estado.

Pero el Estado —ese ente artificial creado para gobernarnos de alguna manera— es mucho más grande de lo que se cree. Según las cifras más recientes provenientes de la Autoridad Nacional para el Servicio Civil (Servir), uno de cada diez integrantes de la población económicamente activa (PEA) trabaja para alguna dependencia estatal. Al 2014, eran algo más un millón 400 mil los empleados del Estado, en los distintos niveles (nacional, regional y local), lo que representaba el 9% de la PEA. En los diez años transcurridos desde el 2004 hasta el 2014, se ha incrementado en casi 400 mil personas. La proporción de la PEA, sin embargo, no ha variado dramáticamente (79% en 2004). Si la población peruana supera los 30 millones de personas, puede colegirse que existen casi 22 personas por cada servidor público. Pero el ciudadano promedio suele olvidar que el profesor de una escuela pública o el médico de la posta local son servidores públicos. Se espera que el servidor público sea una persona al otro lado del mostrador, a la espera de facilitar u obstaculizar una gestión.

El Estado, además, es un ente desordenado y amorfo, sin escalas claras ni un sistema meritocrático que garantice o al menos promueva una cultura que tenga como eje el servicio al ciudadano. Por el contrario, lo que pervive son actores de facto de gran poder de veto, que desafían los diversos liderazgos que pasan por las distintas agencias gubernamentales. Un recorrido funcionario público comentó alguna vez en privado que quienes llegan al Estado provenientes del sector privado o el mundo académico a un organismo con una burocracia extendida y estable, corrían el riesgo de sucumbir ante el síndrome del Señor de los Milagros: que el funcionariado, una suerte de feligresía activa, termine guiando y haciendo creer al líder que recién se asienta al cargo, que las decisiones se toman de una sola manera. Sucumbir a este síndrome puede dañar la eventual agenda basada en la ética que quisiera traer quien ingresa al servicio público con idealismo y afán de servicio.

**Gráfico 1. 2004-2014: Evolución de servidores públicos  
(en miles y porcentaje de PEA).**



Fuente: Autoridad Nacional Para el Servicio Civil (Servir).



En estas circunstancias, la importancia que se le brinda a la ética termina limitándose a la elaboración de documentos de planeamiento de limitada ejecución, que tiene como fin único cumplir con los requisitos que la ley exige<sup>2</sup>. Un informe de la Defensoría del Pueblo indicaba hace unos meses que 17 de los 19 ministerios cumplían con el requisito de contar con el plan, aunque también presentaba alguna referencia que podría resultar contraintuitiva: el Ministerio del Interior, que supervisa a una de las instituciones regularmente percibida como corrupta (la Policía Nacional), cumplía con mayor entusiasmo con los requisitos burocráticos que la Cancillería, una de las islas de eficiencia en la administración pública.

En el Estado peruano, además, existen al menos cuatro regímenes laborales, lo que hace particularmente complicado lograr una burocracia profesional y estable, en la que la meritocracia sea la regla, lo que resiente seriamente las expectativas de contar con un sistema en que se implante plenamente un enfoque de ética pública. Según el Servir, el 50% de los trabajadores del sector público corresponde a las llamadas carreras especiales, que implican una ley y reglamentación particular. La otra mitad se divide entre el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) (19%), al amparo del Decreto Legislativo N° 1057<sup>3</sup>; y los definidos por los Decretos Legislativos N° 276<sup>4</sup> (18%) y N° 728<sup>5</sup> (13%)<sup>6</sup>. Hay una gran cantidad de trabajadores, además, que son remunerados por fuentes externas (cooperación internacional) o fondos especiales del sector público, como el Fondo de Alta Gerencia (FAG).

En este contexto es particularmente relevante resaltar el rol del Servir, el principal esfuerzo por lograr una reforma del sector público en años recientes. Este organismo público, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, fue fundado en 2008 y “busca un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia que sirva mejor a todos los peruanos”. En su seno funciona el Tribunal del Servicio Civil, que evalúa “en última instancia administrativa los recursos de apelación derivados de los conflictos entre el Estado y sus servidores en temas referidos al acceso al servicio civil, régimen disciplinario, evaluación y progresión en la carrera y terminación de la relación de trabajo. En lo referido al régimen disciplinario se pueden dirimir conflictos que tengan que ver con alguna violación al código de ética de la función pública, definido por la Ley N° 27815. Hasta el 2012, solo el 8% de los casos presentados ante el tribunal correspondía al régimen disciplinario, donde podrían ubicarse algunas faltas éticas”.

Al margen de proponer algún tipo de control que sancione las faltas éticas, lo que ha primado en las tareas de control a que se somete al funcionario público es el esfuerzo burocratizado de evaluar las tareas del servidor público, teniendo como eje el cumplimiento de ciertos parámetros que muchas veces carecen de todo sustento

---

<sup>2</sup> El Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, exige que toda dependencia pública tenga un plan anticorrupción.

<sup>3</sup> Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

<sup>4</sup> Ley de Bases de la Carrera Administrativa

<sup>5</sup> Decreto Legislativo N° 728: Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

<sup>6</sup> Información tomada de la página web de Servir ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), actualizada hasta 2016.

técnico o real. La agencia gubernamental que ejerce estos controles es la Contraloría General de la República, que “supervisa, vigila y verifica la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado”. Al hacerlo, sin embargo, incurre en serios sinsentidos, al privilegiar un enfoque burocrático y reglamentarista, sin espacio para que los funcionarios públicos puedan actuar con la autonomía y sensatez propias de la experiencia y corrección. Un caso reciente tiene que ver con la afectación de dos reputados profesionales, Gonzalo Ruiz y Carlos Puga, a quienes se les ha suspendido por haber participado en la contratación de un servicio en el que los proveedores, ingenieros extranjeros, no contaban con la colegiatura peruana -aunque sí con credenciales y experiencia que sustentaba su idoneidad-, un requisito quizás legal, aunque claramente insensato<sup>7</sup>.

Siguiendo con esta lógica, que privilegia los procedimientos administrativos sin ningún correlato en la mejora de servicios al ciudadano, desde hace algún tiempo todas las instituciones públicas tienen la obligación de contar con un plan anticorrupción. La gran mayoría cumple con esta disposición, pero ello no se plasma en una mejora de una cultura de integridad, en que los procesos sean absolutamente transparentes y el ciudadano sea el eje de la gestión.

Como se comentó anteriormente, los servidores públicos peruanos son cerca de 1.5 millones de personas, casi el 10% de la PEA. El tamaño de los organismos públicos varía entre los niveles de gobierno y el tipo de servicio que brindan. Puede resultar sorpresivo al lector que una institución como EsSalud tenga cerca de 55 mil trabajadores, muy lejos de los menos de 800 que trabajan en la Defensoría del Pueblo, para comparar dos instituciones de alcance nacional. En medio, figuran los gobiernos locales y regionales de diverso tamaño.

El liderazgo del servicio civil peruano está altamente politizado. En parte, esta circunstancia se basa en la precariedad de la burocracia estable, que hace que las promociones hasta el más alto nivel sean excepcionales, con escasos contactos a nivel político. La política, por lo demás, no ha sabido reformarse tras el colapso del sistema partidario a finales de los años ochenta e inicios de los noventa del siglo pasado, por lo que no son los mejores profesionales los que terminan haciendo una vida partidaria activa.

A la hora de realizar nombramientos de funcionarios de alto nivel, que tienen acceso privilegiado a los recursos públicos, las autoridades democráticamente elegidas prefieren optar por personas allegadas, unas veces porque prefieren escoger a alguien que conocen y que saben el estilo que impondrá; otras, cuando se ingresa al

---

<sup>7</sup> Ver al respecto la opinión de Roxana Barrantes: <https://elcomercio.pe/economia/alo-contraloria-roxana-barrantes-noticia-527999>. También es de utilidad la nota de la revista especializada Semana Económica: [http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/sector-publico/311568-linea-2-del-metro-tribunal-ratifico-inhabilitar-a-12-exfuncionarios-hasta-por-cuatro-anos/?fbclid=IwAR3WU\\_-PdBFw-Xkq\\_VRIK3hM7oXBFqAuTXlpoYFoqCgxeNqYXs4uOu8Yd6s](http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/sector-publico/311568-linea-2-del-metro-tribunal-ratifico-inhabilitar-a-12-exfuncionarios-hasta-por-cuatro-anos/?fbclid=IwAR3WU_-PdBFw-Xkq_VRIK3hM7oXBFqAuTXlpoYFoqCgxeNqYXs4uOu8Yd6s).

Estado con fines poco sanos, porque esperan algún nivel de complicidad. Entre el nombramiento a cargos de confianza y el acceso al uso de recursos públicos, es fácil llegar a la tormenta perfecta para el comportamiento poco ético, sobre todo en los altos niveles de responsabilidad. Cuando estos funcionarios, además, tienen poca rendición de cuentas y escasa transparencia, se cumplen las variables que hace treinta años postulara el economista Robert Klitgaard en su conocida ecuación de la corrupción = monopolio de la decisión + discrecionalidad – rendición de cuentas. Klitgaard planteaba la corrupción anidaba con mayor éxito en aquellos espacios en que el poder de decisión esté más concentrado (monopolio), con gran posibilidad a la toma de determinaciones que podrían ser arbitrarias (discrecionalidad), y con poca rendición de cuentas (en inglés, accountability)

Un estudio del Servir de hace algunos años indicaba que, en el Perú, “más del 70% de los directivos públicos son designados por confianza política y son precisamente los directivos quienes, dentro de la Administración Pública, se encuentran generalmente en mayor contacto con decisiones sobre recursos públicos. Estas dos condiciones —el uso excesivo de la confianza política y el manejo de los recursos públicos— están íntimamente relacionadas con la disminución del control que el Estado puede tener sobre la corrupción”<sup>8</sup>.

Como se comentó líneas arriba, el Estado no son solo los trabajadores de ministerios o agencias descentralizadas. En consecuencia, los servidores públicos no solo son los correspondientes a este nivel de gobierno, sino también gestores locales o regionales. Según información disponible en el portal del Servir, cerca de la mitad de los servidores públicos (47%) corresponde al nivel regional, un número por encima del nacional (39%) y local (14%). Ello es particularmente relevante cuando se debe evaluar el desempeño que tiene el Estado en su conjunto, incluyendo las funciones más cercanas al ciudadano. La defectuosa descentralización forjada desde el 2002 ha desconcentrado el poder del Ejecutivo, dándole fuerza a una burocracia que aún está en proceso de consolidación.

Por supuesto existen islas de eficiencia al interior del Estado, que sistemáticamente aparecen bien ubicadas en las encuestas de aceptación ciudadana. Suelen ser agencias gubernamentales con un rol muy específico y con un proceso de selección basado en la predictibilidad y transparencia. Entre los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, la principal isla de eficiencia es el Ministerio de Relaciones Exteriores, un organismo que recluta a su personal, en general, vía una selección y un centro de formación. Otros ministerios que han forjado un servicio civil relativamente estable son los correspondientes a la esfera económica (el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, por ejemplo), mientras que aquellos sectores que tienen que ver con la provisión de servicios sociales suelen aparecer rezagados en las encuestas de opinión. Otros organismos autónomos, como la Superintendencia de

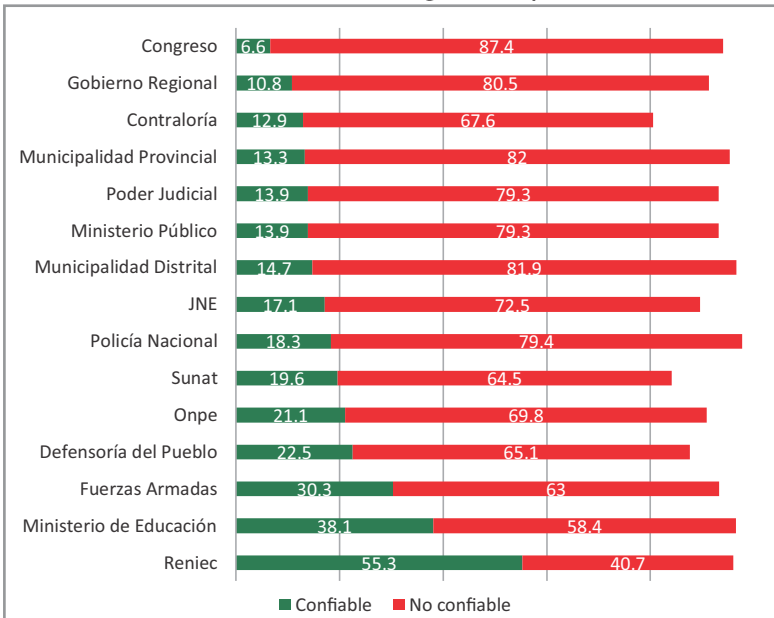
---

<sup>8</sup> Servir (2016). Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano. Lima: Servir, p. 46.

Banca y Seguros (SBS), el Banco Central de Reserva (BCR) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) son también ejemplos de que, desde el Estado, es posible forjar culturas organizacionales basadas en la eficiencia y la rendición de cuentas.

Cuando se pregunta a la ciudadanía sobre la confianza que se tiene a diversos organismos públicos, en que los servidores estatales ejercen sus funciones, los resultados presentan un panorama desalentador (ver gráfico 2). Con la única excepción del Reniec, el resto de organizaciones presenta una evaluación mediocre. Aun Reniec presenta un nivel de no confianza relativamente alto, si se considera el tipo de servicios que brinda y la recurrencia de premios por buenas prácticas. En un segundo grupo se encuentran el Ministerio de Educación, de gran cercanía al ciudadano, y las Fuerzas Armadas, de gran actividad y figuración durante el reciente desastre del Niño Costero. Los gobiernos subnacionales aparecen muy rezagados, lo que grafica los principales problemas que enfrenta la democracia representativa. Las municipalidades distritales y provinciales y los gobiernos regionales presentan una altísima tasa de desconfianza: al menos ocho de cada diez encuestados, dicen no confiar en estos organismos, que, en conjunto, emplean a más del 60% de los servidores públicos.

**Gráfico 2. 2018: Confianza en organismos públicos (en %).**



Fuente: INEI.

## El sindicato o los ciudadanos

Una interrogante que queda flotando se refiere al centro de atención de los funcionarios públicos peruanos. La pregunta es relevante porque identificaría la guía del accionar del funcionario y, en consecuencia, su ética. Quien lidia con funcionarios públicos de democracias desarrolladas e institucionalizadas puede escuchar recurrentemente la referencia al ciudadano o el contribuyente de dichos países. “No creo que al contribuyente estadounidense le guste ver que lo que aporta se gasta en este tipo de cosas”, le escuché decir más de una vez a los diplomáticos con quienes trabajé por cerca de nueve años en la Embajada de los Estados Unidos en Lima, cuando se incurría en un gasto que podía ser insensato o que denotara desperdicio o mal uso de fondos públicos. En su preocupación no estaba presente solo el temor de eventuales sanciones administrativas, sino la conveniencia y corrección del uso de los recursos que pertenecen a toda una nación. Similares consideraciones se las escuché a funcionarios de otras representaciones diplomáticas en la capital peruana. Son, por lo demás, sistemas en que la informalidad económica no abunda y donde el peso que tiene la recaudación de impuestos es muy distinto al caso peruano. Pero vale la pena la referencia para evidenciar que la preocupación principal viene por el ciudadano (y contribuyente en esos casos) y no por eventuales beneficios laborales que merece el trabajador simplemente por el hecho de pertenecer a un conglomerado técnico o profesional.

¿Es posible esperar reflexiones similares de los servidores públicos peruanos? La interrogante es válida porque conlleva el interés que prima en el desempeño y accionar del burócrata peruano promedio. En muchos casos, lo que se percibe es que la preocupación principal tiene que ver con los derechos laborales y las conquistas sindicales, ese cajón de sastre en el que se albergan desde logros en la mejora de las condiciones básicas de trabajo hasta gollerías que bien podrían ser privilegio. De hecho, en un país donde la informalidad laboral campea, tener trabajo formal es un privilegio. Y el Estado no es precisamente el mejor empleador.

Un ente fundamental en las agencias gubernamentales son los sindicatos. Según información proporcionada por el Servir, el 16% de trabajadores del sector público está sindicalizado. Aunque el porcentaje puede parecer menor, triplica al correspondiente a la actividad privada, donde solo el 5% de la fuerza laboral tiene participación en un sindicato. Aun cuando el grueso de trabajadores estatales no se encuentra sindicalizado, el sindicato suele ser un gran actor de veto. Ello es particularmente desafiante en organizaciones como EsSalud, cuya fuerza laboral supera los 55 mil trabajadores.

En algunos casos, el interés por salvaguardar los derechos de los trabajadores puede chocar con el interés por dotar al ciudadano de servicios adecuados. En tales casos, el trabajador, y no el ciudadano, se convierte en el centro del interés del servidor público. Ello tiene implicancias en los distintos énfasis que alcanza la labor del funcionario público. En muchas ocasiones, la prioridad suele ser alcanzar algún

beneficio. De hecho, según el Servir, “se observa que entre los años 2006 y 2016 se han venido acordando (y, sobretudo, estableciendo mediante laudos arbitrales) mejoras remunerativas, a pesar de la prohibición establecida en las correspondientes leyes anuales de presupuesto del sector público y desde el año 2013 en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que solo permite negociar mejoras de compensaciones no económicas”<sup>9</sup>. No se precisa si dichas mejoras tenían una correlación con alguna optimización de los servicios que se brinda al ciudadano.

Es importante señalar, además, que este tipo de negociaciones ha venido aumentando en los últimos años, aunque ha experimentado una reducción en el último bienio. Para ello, el principal mecanismo son los laudos arbitrales. Sobre el particular, el Servir precisa que, “entre los años 2009 y 2014 se quintuplicó la incidencia de negociaciones colectivas solucionadas vía laudos arbitrales, incrementándose de 4% a 21%, lo cual tendría su explicación, al menos en parte, en el establecimiento del arbitraje potestativo a partir del año 2011 (para el régimen de contratación de la actividad privada), así como en el uso de la vía arbitral como un mecanismo para eludir la prohibición de acordar incrementos remunerativos vía negociación colectiva, establecida en las correspondientes leyes anuales de presupuesto del sector público y en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (desde el año 2013 en este último caso)”.

Un caso reciente de este tipo es el que experimentó la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión). Según información divulgada por diversos medios de prensa, los 207 trabajadores de la entidad gubernamental alcanzaron diversos beneficios gracias a un laudo arbitral, lo que ponía en riesgo la sostenibilidad financiera de la institución<sup>10</sup>. Los beneficios, nuevamente, no eran correspondidos, necesariamente, con el compromiso de alguna mejora en el desempeño. ProInversión es una organización relativamente pequeña. Pero hace posible proyectar este tipo de acuerdos para organizaciones de mayor peso laboral.

Cuando entran en conflicto los intereses del sindicato y de la ciudadanía, suele resentirse el servicio. Muchos funcionarios sin mucho tiempo en el Estado se quejan de la imposibilidad de sancionar a algún trabajador que muestre un desempeño cuestionable, que muchas veces llega a dar un mal servicio y hasta a maltratar a los ciudadanos que buscan obtener algún servicio. Cuando este tipo de casos se da, suele ser revelado por la prensa. Pero pasado el escándalo inicial que difunden los medios, el impacto se diluye.

Es necesario que las instituciones que proveen servicios al ciudadano —procurando servicios de calidad accesibles y eficientes— y los trabajadores públicos —a la busca de mejoras laborales, mas no privilegios y gollerías— dialoguen. Una tarea sin duda desafiante pero no imposible de alcanzar.

---

<sup>9</sup> Servir. (2017). *Negociación colectiva en el sector público 2017*. Lima: Servir, p. 16.

<sup>10</sup> Ver <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/sector-publico/250670-proinversion-podria-gastar-mas-de-s-3-millones-en-beneficios-extraordinarios-para-trabajadores/>

## Las tentaciones patrimonialistas

Otro desafío de los ciudadanos cuando buscan un servicio público es enfrentar las tentaciones patrimonialistas de algunos funcionarios públicos. Se cree que el puesto público que ostentan les pertenece y no que, como pasa en cualquier sistema democrático medianamente sólido, el pueblo les ha dado un mandato, vía voto popular o designación pública. El funcionario público se debe al ciudadano, una idea que es olvidada con gran frecuencia.

Ejemplos de funcionarios que han olvidado esta naturaleza son los alcaldes de distintos distritos capitalinos que actualmente se encuentran en prisión por haber utilizado el poder, que las urnas les dieron, con el único fin de enriquecerse o aprovechar su posición ventajosa. En el último año, cuatro alcaldes capitalinos han sido detenidos, acusados de pertenecer a organizaciones delictivas. El caso más reciente correspondió al alcalde de La Victoria, Elías Cuba, detenido en agosto por realizar cobros indebidos a comerciantes de su distrito.

Lejos de las actividades delictivas, están aquellas personas que al considerarse dueñas de sus puestos utilizan los recursos públicos sin otro criterio que la necesidad y la disponibilidad: si se requiere un bien y este es accesible, pues se adquiere, aun cuando los fines sean ajenos a la función pública. Si bien en esta consideración se puede incurrir en el uso de recursos sin gran impacto en los fondos públicos (por ejemplo, el uso del correo institucional para fines personales o la impresora para un trabajo complementario, realizado, en teoría, fuera de los horarios de oficina), hay otros momentos en que se puede estar marcando un precedente peligroso para el manejo de recursos que le pertenecen al Estado y, en consecuencia, al ciudadano.

También existen casos de servidores públicos que se aprovechan de la posición temporal que ostentan para favorecer alguna decisión que los beneficie materialmente, directa o indirectamente. Casos como los de funcionarios elegidos que aprovechan algún vestigio de legalidad para dirigir alguna contratación pública son frecuentes, aunque suelen pasar bajo el radar del escrutinio público, al cumplir con las disposiciones legales a través del cumplimiento de requisitos formales que privilegian los trámites sobre la pertinencia y la transparencia.

Es fundamental incidir en evitar los conflictos de intereses. Si bien se cuenta con una ley que regula la implementación de un código de ética y que aborda estos conflictos, se carece de un marco unificado que guíe, oriente y sancione al servidor público que incurre en prácticas cuestionables. El estudio sobre integridad en el Perú, elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo dice con claridad: “La Ley del Código de Ética de la Función Pública de Perú establece un conjunto de principios, deberes y prohibiciones éticos aplicables a funcionarios públicos de los órganos de la administración pública. El Código de Ética aborda

también la gestión de conflictos de intereses. Sin embargo, otras leyes incluyen disposiciones adicionales y la consecuente fragmentación del marco dificulta garantizar el cumplimiento y ofrecer una orientación clara a los funcionarios públicos”<sup>11</sup>.

Aquí, nuevamente, es necesario reiterar la característica fundamental del servidor público: la centralidad del ciudadano como eje de sus labores. Cuando el Estado peruano, en su conjunto, se aboque a la tarea de convencer a sus empleados de planta o elegidos por mandato popular sobre esta máxima, se habrá avanzado en la reforma de un servicio civil que tenga como telón de fondo el comportamiento ético de su burocracia.

## Las ventajas del uso de la tecnología

En la actualidad, la tecnología brinda recursos importantes para transparentar los procesos y la toma de decisiones. De hecho, el uso de la tecnología y la innovación es uno de los cuatro principios rectores del “gobierno abierto”, una iniciativa de la que el Perú forma parte. “Los gobiernos reconocen la importancia de proveer acceso abierto a la tecnología, sobre todo a las nuevas tecnologías que impulsan la innovación; y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizarla”<sup>12</sup>. La rectoría de esta iniciativa en el Perú recae en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Sobre todo en algunos municipios capitalinos ha habido importantes avances en estos rubros, que se han traducido, además, en el otorgamiento de premios reiterados a gobiernos locales que se caracterizan por brindar información rápida al ciudadano. Solicitar información al municipio distrital de Miraflores, por ejemplo, toma solo algunos minutos y suele ser brindada por vía electrónica dentro del plazo estipulado por la ley<sup>13</sup>.

Otro ejemplo de buenas prácticas es el Reniec, que ha implementado varios avances en trámites que antes tomaban muchos días. Estos pasos combinan la provisión de servicios por vía electrónica (como el trámite de duplicados de DNI), con el uso de mecanismos similares a los cajeros automáticos bancarios, por los que se accede a información y documentación que antes demandaba al ciudadano el desplazamiento físico a alguna agencia gubernamental.

Acceder a un acta de nacimiento o matrimonio, que antes exigía ir a un municipio muchas veces lejano, ahora demanda solamente acercarse a determinados locales del Reniec o aun a algunos centros comerciales, depositar un monto accesible y, en

---

<sup>11</sup> OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre la integridad en el Perú*, OCDE: p. 10. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/ethics/peru-estudio-integridad-folleto.pdf>.

<sup>12</sup> Ver <https://gestionpublica.gob.pe/gobierno-abierto/gobierno-abierto/#quees>.

<sup>13</sup> Ver al respecto la página de datos abiertos de dicho municipio: <http://datosabiertos.miraflores.gob.pe/home/>



cuestión de segundos, se obtiene el documento requerido. La única interacción entre el ciudadano y el servidor público se da cuando se requiere alguna guía para la utilización de estos “cajeros automáticos”. Al menos en la capital, la presencia de tramitadores en los alrededores de oficinas registrales, que suelen ser el primer eslabón de una gestión irregular, se ha reducido al mínimo cuando no ha desaparecido del todo.

Aunque muchos procedimientos en manos de organismos estatales (como aquellos correspondientes a la esfera judicial) demandan cierta reserva, es necesario implementar mecanismos que busquen alcanzar procesos absolutamente transparentes, sobre todo en lo que a contratación de servicios o personal se refiere. El ciudadano y el Estado se beneficiarían de este tipo de prácticas, que incidirían, además, en la promoción de una cultura en que la confianza, de la que hoy carece la mayoría de organismos públicos, sea un correlato natural.

## **A modo de conclusión**

Es difícil aspirar a un servicio civil en el que la ética prevalezca al desorden que, lamentablemente, predomina en el servicio civil peruano. En las actuales condiciones, el comportamiento ético de personas e instituciones suele ser más una excepción que una regla. En ello, tienen un rol fundamental los liderazgos al frente de cada agencia gubernamental. Un líder comprometido, conocedor de la particularidad que plantean muchas veces los engorrosos procedimientos públicos, con una gestión en la que la ética tenga centralidad, será fundamental para cualquier reforma. En los últimos años han abundado profesionales bien intencionados provenientes del sector privado o la academia, que se han chocado con la dura realidad de un servicio civil en que se ha privilegiado el cumplimiento de trámites y pasos burocráticos, que suelen aumentar la opacidad de la toma de decisiones. Si bien estas incursiones no siempre han resultado beneficiosas para el Estado (porque el aprendizaje es largo y tedioso, o debido a que lo que se quiere aportar está fuera de los objetivos o la naturaleza del sector público), sí es necesario hacer notar el muro que puede significar la rigidez de muchas regulaciones, que impide que se acoplen con éxito.

En todo esfuerzo por propiciar un servicio civil en que prime el comportamiento ético, parece fundamental mejorar los procesos de reclutamiento que tienen las agencias gubernamentales. Solo las llamadas islas de eficiencia escogen a su personal en procesos competitivos y meritocráticos, mientras que la mayoría de organismos gubernamentales, incluyendo a los gobiernos subnacionales, opta por otros procedimientos en los que la discrecionalidad del reclutador tiene un peso importante.

También parece urgente hacer masivo el uso de recursos que transparenten los procesos, desde los trámites sencillos que antes se hacían con la ayuda de algún tramitador, hasta las complejas y millonarias compras gubernamentales.

La tecnología brinda oportunidades inéditas para estos esfuerzos. Finalmente, es fundamental tener al ciudadano como eje de cualquier esfuerzo gubernamental. Esta es una idea central que se debe propiciar para que el grueso de funcionarios públicos tenga una vocación de servicio y no solamente la necesidad de trabajar. Por lo demás, el trabajador es también un ciudadano, y el servicio basado en la ética, que hoy brinda, seguramente lo recibirá mañana en otra dependencia pública.

La agenda, que aquí se plantea como mínima, es en realidad amplísima y demanda decisión política firme, dispuesta a enfrentar a intereses que preferirían no cambiar nada. Pero si no se avanza en al menos estos puntos, lo único que queda es confiar en casos excepcionales. El presidente Martín Vizcarra, una excepcionalidad en lo que respaldo ciudadano se refiere, tiene la oportunidad inédita de iniciar este largo camino. Parafraseando el discurso que diera al iniciar su mandato, bien podría decir: el ciudadano, primero.

**José Carlos Requena** es socio principal de la consultora de análisis político 50+1. Magister en Humanidades por la North Carolina State University (NCSU), Estados Unidos; Magister en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Comunicador Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ejerce la docencia en la Universidad Científica del Sur y ESAN. Ha publicado el libro “Una gran ingenuidad: El Movimiento Libertad 1987-1989” (Mitin 2010).

# ÉTICA, CIUDADANÍA Y REGISTRO DE LAS PERSONAS



# UNA DEMOCRACIA CON CIUDADANOS INVOLUCRADOS EN LO PÚBLICO A FAVOR DEL BIEN COMÚN. REFLEXIONES DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA Y PRESCRIPTIVA

*Carlota Casalino*

## **Introducción**

La corrupción es uno de los males más persistentes que padecemos los peruanos desde que somos república. Sin embargo, en las últimas décadas se ha convertido en sistémica y aún no sabemos hasta dónde ha penetrado a los organismos públicos, pues las denuncias siguen sorprendiéndonos. Respecto al efecto que ha ocasionado en la sociedad, es evidente que ha corroído los valores de la población, a tal punto que la frase «roba pero hace obras» terminó siendo una triste justificación que muestra que el problema no tiene visos de solución si las actuales generaciones no tomamos conciencia de la gravedad de esta situación.

¿Qué podemos hacer? Algunos sostienen que hay que volver a un gobierno fuerte, que ponga orden e imponga castigos. Pero, esos tipos de gobiernos los hemos tenido y muchos. Casi toda nuestra historia desde que se fundó la república da cuenta de ello. Si los clasificamos, podemos darnos cuenta que tuvimos diversos tipos de gobiernos autoritarios, liderados por caudillos en el siglo XIX y dictadores en el siglo XX. Esa forma de gobierno ha sido la predominante frente a gobiernos democráticos surgidos de elecciones competitivas. Incluso estos aparecen frente a ellos como si fueran débiles o incluso caóticos. Entonces, si hemos tenido muchos gobiernos autoritarios y pocos gobiernos democráticos, podríamos preguntarnos ¿por qué no hemos podido limitar y controlar la corrupción que hoy nos aqueja? Lo primero que podríamos hacer es reconocer el problema y discutirlo. En esa línea es que Reniec propone su proyecto editorial denominado «Ética para los tiempos».

Para abordar ese tema, me propuse empezar por reflexionar en torno a la democracia y la ciudadanía en nuestro país desde una perspectiva prescriptiva e

histórica, para —a partir de ahí— analizar el papel de la ética en la función pública. Lo primero que podemos señalar es que estamos ante cuatro temas muy interrelacionados entre sí, como son democracia, ciudadanía, ética política y gestión pública. La democracia viene a ser en esta interrelación la variable de contexto, la ciudadanía es la variable independiente, ética política es interviniente y la gestión pública es la dependiente. Así, desde nuestro punto de vista, la gestión pública es una de las maneras como se deben expresar las acciones de la ciudadanía en un contexto democrático y se lleva a cabo de conformidad a un compromiso ético a favor del bien común. En ese sentido, consideramos que la gestión pública debe estar a cargo de ciudadanos que se involucran en los asuntos públicos a través del servicio público. Independientemente de la responsabilidad que tengan a su cargo, debe haber un compromiso ciudadano a favor de la comunidad política.

Este bien común, que fue planteado desde un enfoque prescriptivo, se remonta al periodo de la antigüedad clásica —alrededor del siglo V a. C.—; siguió un hilo conductor que estuvo presente en las ciudades-Estado italianas del renacimiento —siglos XV-XVI—, y luego seguirá hasta la democracia contemporánea. Su base teórica, por lo tanto, se refiere al ciudadano que responde a la tradición política republicana (Skinner, Pocock, Dunn, entre otros) y está asociada a determinados valores, que al ser practicados por sus miembros pueden dar lugar a lo que Acemoglu y Robinson denominan círculos virtuosos.

Si seguimos a Bobbio —quien rescata la propuesta aristotélica que a su vez estuvo presente en Hegel—, este predominio del bien común sobre el bien particular se sustenta en que el todo es mayor a la suma de las partes. De ahí que lo público esté por encima de lo privado:

El máximo bien de los sujetos no es efecto de la persecución, mediante el esfuerzo personal y el antagonismo, del propio bien por parte de cada cual, sino es producto de la contribución que cada uno junto con todos los demás da solidariamente al bien común, de conformidad con las reglas que toda la comunidad o el grupo dirigente que la representa... se ha dado a través de sus órganos... (Bobbio, p. 28)

Entonces, es posible pensar que el bien común en una democracia es posible desarrollarlo a plenitud, dado que es la mejor forma de gobierno que hemos construido los seres humanos para convivir en sociedad. En ese sentido, a continuación, vamos a explicar en qué sentido la democracia se relaciona con la ciudadanía y las demás variables mencionadas en esta breve introducción.

## **Democracia**

En democracia es fundamental la participación de la ciudadanía; si está ausente o es indiferente a los asuntos públicos, aquella comenzará a tambalearse y debilitarse. Incluso las autoridades y representantes elegidos pueden perder legitimidad si los

ciudadanos no se implican en los temas de interés público (Rosanvallon, 2010) o no practican la democracia de control (Rosanvallon, 2007). Pero también está asociada a la necesidad que los gobiernos recojan las demandas de la población. Generalmente asociamos los orígenes de la democracia al siglo V a. C. en Atenas. Sin embargo, algunos estudiosos señalan que ésta surgió en la Esparta primitiva, antes de Licurgo, alrededor del siglo VI a. C., al tener una institución como el consejo probuléutico, que examinaba los asuntos antes de ser vistos en una asamblea popular que se reunía regularmente. A su vez, otros adjudican a los fenicios el haberse autoorganizado en ciudad-Estado o *polis* antes que los griegos y, por lo tanto, estos no solo tomaron el alfabeto y lo transformaron, sino también esa importante institución política (Hornblower, 1995). Dahl también señala que la democracia se ha ido inventando a lo largo de la historia de la humanidad y ha surgido en diversas sociedades. Respecto a instituciones representativas, podemos señalar que América Latina —debido a la crisis española de 1808— las puso en práctica antes de la Independencia y aún antes que otras realidades europeas, recuérdese el Tratado de Viena posnapoleónico.

En síntesis, hoy en día se considera que la democracia ha sido inventada más de una vez y en más de un lugar (Dahl, 2012, p. 10). Esto sucede porque lo que se ha identificado en diversas sociedades son elementos de instituciones democráticas, de ahí que valga la pena recordar lo que Przeworski señaló al abordar este asunto: «el repertorio de opciones institucionales es un patrimonio mundial, no una tradición nativa» (2010, p. 36).

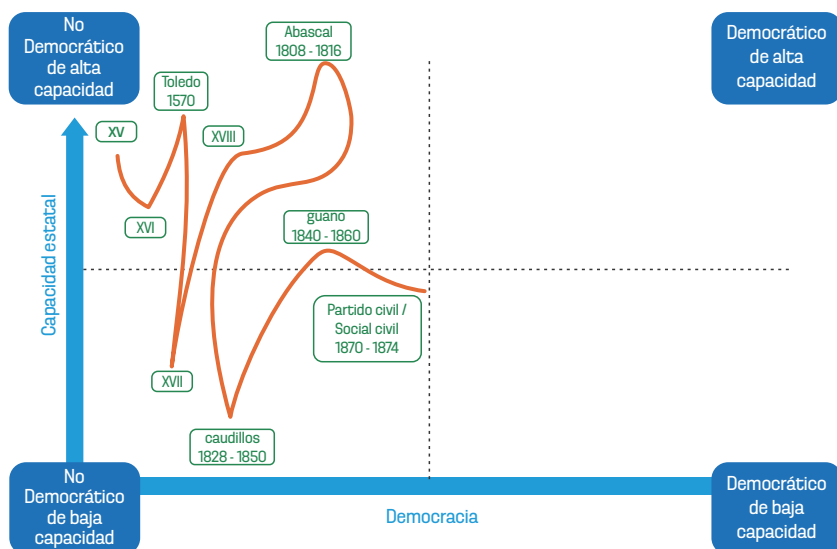
En otra oportunidad señalamos que los estudiosos suelen definir la democracia dando énfasis a determinados aspectos, por ejemplo la democracia representativa —los electores no se gobiernan sino eligen periódicamente quién los gobernará—, la participativa —los ciudadanos participan en la toma de decisiones cuando les consultan o cuando activan mecanismos—y la procedimental —selección de las autoridades y representantes a través de procedimientos electorales—, entre otras (Casalino y Ramírez, 2010). Asimismo, la definición de Dahl se aleja de las tres mencionadas y se enfoca en lo procesal, al establecer cinco procesos mínimos —participación efectiva, igualdad de voto, comprensión clara, control de la agenda e inclusión de los adultos— que deben ponerse en marcha continuamente. Sobre la base de las propuestas de Dahl, otro estudioso de la democracia avanza en una propuesta más dinámica.

Así, Charles Tilly considera que cuando hablamos de democracia no lo podemos hacer aislados de otros conceptos como democratización, desdemocratización y su interdependencia. Esto debido a que se trata de un proceso dinámico que va en un continuum entre democratización y desdemocratización. Asimismo, sostiene que la democracia es una clase de relación que se da entre el Estado y los ciudadanos. En ese sentido, la democratización y la desdemocratización pasan a expresar el cambio en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, a partir del análisis de cuatro dimensiones —amplitud, igualdad, protección y consulta mutuamente vinculante—.

Si las cuatro dimensiones se desplazan hacia lo más alto se está en una democratización, mientras que lo contrario sería desdemocratización. De esa manera, se puede analizar en un plano xy, donde x sería capacidad estatal e y democracia (Tilly, 2007, pp. 43-47). Capacidad estatal es entendida como «la medida en que las intervenciones de los agentes estatales sobre los recursos, actividades y conexiones interpersonales no estatales alteran las distribuciones existentes de dichos recursos, actividades y conexiones interpersonales, así como las relaciones entre tales distribuciones» En ese sentido, una capacidad estatal demasiado alta o demasiado baja dificultan la democracia (Tilly, 2007, 48).

Si aplicamos este concepto para el Perú a partir de lo señalado por Tilly, podríamos graficarlo de la siguiente manera:

### Derrotero de la relación capacidad estatal/democracia desde el siglo XV hasta 1874.

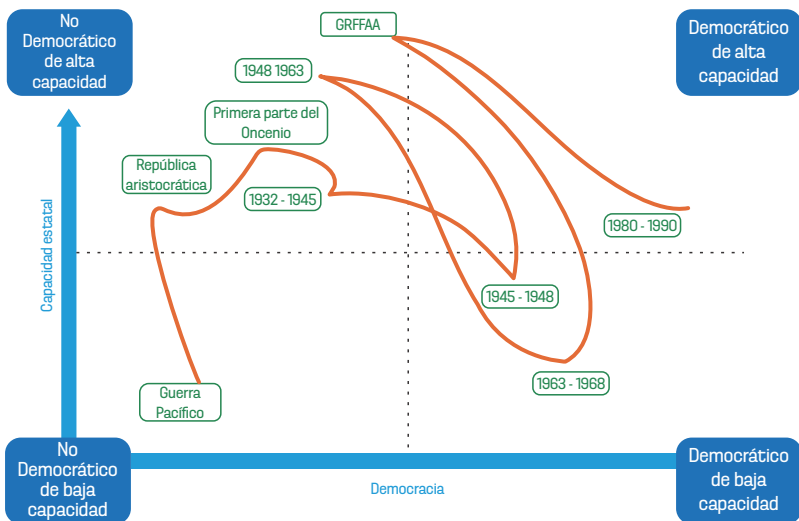


El primer cuadrante inferior izquierdo corresponde al no democrático de baja capacidad, y el cuadrante superior izquierdo es no democrático de alta capacidad. En ambos cuadrantes podemos observar que se concentra la historia «peruana», desde fines del Tahuantinsuyo, el Virreinato del Perú y gran parte del siglo XIX. Por ejemplo, los siglos XVII y XVIII pueden ser caracterizados de baja capacidad, mientras que el siglo XV, XVI, XVIII y XIX (1808 - 1816, 1840 - 1860) como regímenes de alta capacidad estatal. Es necesario recordar que el virreinato peruano tuvo dos momentos de mayor capacidad estatal, el primero correspondió al virrey Toledo —quien fue el artífice del paso de la conquista a la inclusión de este reino de ultramar resignificando instituciones y transformándolas en extractivas— y el segundo, al virrey Abascal —quien lideró la respuesta desde el poder a la crisis política española



de 1808—. Uno durante el periodo de los Habsburgo y el otro durante la dinastía de los borbones. Mientras que en el siglo XVII la atención de la Metrópolis estuvo concentrada en Europa, requirió mayores ingresos de sus reinos de ultramar, pero también fue el periodo donde puso a la venta los cargos. Fue por lo tanto uno de los momentos de más baja capacidad del Estado. En el periodo republicano se puede encontrar que las primeras décadas de la república y antes del boom del guano, así como la crisis previa a la Guerra del Pacífico, son los momentos de menor capacidad estatal.

### Derrotero de la relación capacidad estatal/democracia en el Perú pos Guerra del Pacífico hasta fines del siglo XX.



La Guerra del Pacífico fue un momento en el cual hubo un régimen no democrático de baja capacidad que corresponde a la crisis política, económica y social como consecuencia de la misma, especialmente cuando los chilenos ocuparon la capital. Muchos comparan la desestructuración política, social y económica de la Guerra del Pacífico como muy similar a la desestructuración del proceso de la Independencia. Los periodos no democráticos de alta capacidad corresponden a la República Aristocrática, periodo caracterizado porque solo el 5% de la población tenía derecho a participar en las elecciones por su condición de ser alfabetizada (Ley electoral de 1896), luego el Oncenio de Leguía, y los regímenes autoritarios de Sánchez Cerro, Benavides, Odría y el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFFAA), especialmente el de Juan Velasco Alvarado; mientras que en el cuadrante de régimen democrático de baja capacidad podemos mencionar las incursiones democratizadoras correspondientes a los gobiernos de Bustamante y Rivero (1945-1948) y el primero de Belaunde (1963-1968). Este último es recordado además por ser el primero que surge en elecciones competitivas (López, 2005).

Hasta aquí hemos reflexionado sobre la democracia, recurriendo a algunos autores que nos ayudaron a pensar en la democracia como una forma de gobierno sustentada en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la misma que es dinámica porque expresa la manera cómo los ciudadanos y el Estado se relacionan entre sí. Los gráficos nos han permitido confirmar que en la larga historia del «Perú» hemos tenido más regímenes políticos autoritarios —monarquía absolutista, monarquía ilustrada, caudillos, regímenes militares— que periodos democráticos. Asimismo, que el Estado peruano es uno que se ha caracterizado por ser de poca capacidad, y que han predominado periodos de desdemocratización. De ahí es muy importante que pasemos a analizar nuestra segunda variable, la ciudadanía.

## **Ciudadanía**

En el acápite anterior hemos visto las características de la democracia y a partir de la propuesta de Tilly se ha ensayado una aplicación al caso peruano, llegando a establecer que nuestra democracia es bastante reciente y que se caracteriza por contar con un Estado de baja capacidad. El actor principal en un régimen democrático es el ciudadano que detenta la soberanía para poder elegir a sus representantes y a sus autoridades de manera periódica. Se sostiene en que su implicación es amplia, igual, protegida y mutuamente vinculante.

¿Cuál es la definición de ciudadano? Sinesio López establece cuatro elementos para definir a un ciudadano. El primero se refiere a quién es el actor central, el mismo que puede ser un individuo o un conjunto de individuos. El segundo está asociado a los derechos, es decir a aquellos actos que corresponden garantizar a los individuos o conjunto de individuos, por el solo hecho de pertenecer a esa comunidad política. El tercer elemento consiste en las obligaciones, es decir lo que necesariamente debe hacer el ciudadano para su comunidad política. El cuarto elemento es la comunidad política ya mencionada (López, 1997).

De lo visto hasta aquí, podemos señalar que el actor clave que permite la vida en una sociedad democrática es el ciudadano activo, involucrado e interesado en los asuntos públicos de su comunidad. En el marco de un gobierno representativo, sus decisiones al momento del sufragio dan lugar a la conformación de la voluntad política en el proceso de selección de las autoridades y representantes de manera periódica. Asimismo, en el marco de la democracia participativa, los ciudadanos pueden activar mecanismos de consulta popular, rendición de cuentas, entre otros que permitan tener un control sobre lo público en periodos no electorales.

La configuración de la ciudadanía tiene su origen en la antigüedad clásica, y en ese tiempo se daba más importancia a instituciones que hoy ya no son tan valoradas, pero que sería muy bueno que sean recuperadas si comprendemos el sentido que tenían. Se trata del sorteo y de la rotación, dos instituciones que, analizadas, son parte esencial de una democracia bien entendida. Por ejemplo, Bernard Manin (2008)

sostiene que en la institución del sorteo los atenienses consideraban que se encontraba la clave de la igualdad política, pues para acceder a determinadas magistraturas era necesario que se inscribieran todos los interesados en ella y eran sorteados. El sorteo, por lo tanto, se basaba en que cualquiera de los interesados en ese puesto podía hacerse cargo. Hoy en día se argumentaría en contra del sorteo señalando que daría lugar a que personas incompetentes asuman responsabilidades para las cuales no están preparadas. Esa misma preocupación era compartida por los griegos del siglo V a. C., por eso a la institución del sorteo la acompañaban de un conjunto de acciones complementarias orientadas a garantizar el control correspondiente para que no se desvirtuara el sentido de sortear las magistraturas. Así, el tiempo en el cargo era máximo de un año sin reelección posible, todos los interesados en participar en el sorteo eran sometidos a investigación antes de entrar al sorteo y luego de cumplir con el cargo nuevamente eran sometidos a investigación. Incluso, mientras ejercían el cargo podían estar sujetos a denuncias e investigación por parte de la Asamblea, de los tribunales o de cualquier ciudadano. Es decir, adicionalmente a las decisiones de la Asamblea, los ciudadanos podían realizar labores accediendo a las magistraturas. Había dos mecanismos para acceder a estas. Las más especializadas —asuntos militares y económicos— se determinaban por elección de la Asamblea y podían ser reelegidos, mientras que a las demás magistraturas que generalmente se ejercían en cuerpos colegiados —integrar los jurados, el consejo (boule), etc.— se podía acceder por sorteo y de acuerdo con las condiciones ya mencionadas. Manin sostiene que esta institución era muy compleja porque combinaba la naturaleza voluntaria del servicio con el conocimiento previo de los riesgos, lo que conducía a una autoselección entre los magistrados potenciales. Otro punto interesante a destacar es que el sorteo se consideraba un método democrático, mientras que la elección se percibía como aristocrático (Manin, 2008). Ello debido a que, en un sorteo, cualquiera podía ser elegido, mientras que en una elección hay preferencias para poder decidir a quién se elige. Por lo tanto, no se elige a cualquiera sino al que destaque por encima de los demás.

Respecto a la rotación, esta institución era percibida como más justa, pues daba la oportunidad para que cualquier ciudadano que así lo deseara pudiera servir a su comunidad política.

El principio cardinal de la democracia no era que el pueblo deba gobernar y ser gobernado, sino que todos los ciudadanos fuesen capaces de alternarse en ocupar ambas posiciones... la libertad democrática no consiste solo en obedecerse a sí mismo sino en obedecer a alguien cuyo puesto se llegará a ocupar algún día...(Manin, 2008, pp. 42-43)

En ese sentido, la rotación en el cargo hacía más sensibles a los ciudadanos, pues vivían la experiencia de tomar decisiones como magistrados, y de esa manera podían comprender la importancia de participar en los asuntos públicos, no solo

asistiendo a las asambleas, sino participando en las actividades ejecutivas. Alternarse en el mando y la obediencia era un ejercicio que permitía la excelencia de los ciudadanos y que se alcanzara de manera colectiva un buen gobierno. Acciones tomadas a partir de la experiencia de estar en ambas posiciones creaba la posibilidad de aprender a ponerse en el lugar del otro, y por lo tanto pensar en los efectos de las acciones que se tomaran. En síntesis, era un procedimiento que contribuía a lograr resultados justos. La rotación era ejercida también en las asambleas, pues en promedio participaban 5000 de unos 30 000:

La asamblea era identificada con el pueblo no porque acudieran todos los ciudadanos, sino porque todos podían acudir y por variar constantemente su composición. (Manin, 2008, p. 46)

Estas instituciones —sorteo y rotación— se mantuvieron con algunas modificaciones durante varios siglos y fue en el mundo moderno —a partir del siglo XVII— que comenzó a modificarse y a encontrar detractores conforme se imponían otras instituciones —elección y representación— sustentadas en el consentimiento (Manin, 2008).

Ahora bien, varios estudiosos se preguntan ¿qué hacer frente a los ciudadanos cada vez más defraudados de la democracia real? Algo que los ciudadanos deben evitar es caer en la trampa de la indiferencia frente a los asuntos públicos porque los políticos elegidos por ellos se han dedicado a desvirtuar su papel y se han apropiado del poder para su beneficio personal. Sobre este problema Rosanvallon plantea el ejercicio de la democracia de control o contrademocracia. Su propuesta responde al problema de la erosión de la confianza en las instituciones políticas por parte de los ciudadanos. Esto se ha acelerado por el factor corrupción. La reacción frente a ello es reforzar la vigilancia de los ciudadanos organizados, la denuncia y la calificación. Así el ciudadano asume tres funciones nuevas: controlador, veto y juez que le permitirán actuar en el periodo que hay entre un proceso electoral y otro. Eso significa que el ciudadano se involucre más al estar preocupado, atento y alerta sobre lo público al día siguiente de haber participado en las elecciones y debe mantener esa actitud hasta que culmine el mandato que resultó del sufragio. Para el autor, esta actitud surgió durante la Revolución Francesa para amortiguar las consecuencias del gobierno representativo. Así, el control ejercido por el ciudadano es parte del ejercicio de la soberanía (Rosanvallon, 2007).

Lo visto hasta aquí en este acápite nos permite señalar que la experiencia política occidental valoró el poder de los ciudadanos comunes y corrientes, generando instituciones como el sorteo y la rotación para que puedan ejercer el poder sobre la base de la conciencia del intercambio de roles —obedecer y mandar—, dando lugar a la configuración del buen gobierno. Cuando el gobierno representativo desplazó al sorteo y la rotación, se crearon nuevas instituciones que permitieron mantener el poder en manos de los ciudadanos en general, a través de la vigilancia, el juicio y la calificación. Sin embargo, estas últimas no fueron promovidas ni desarrolladas, sino

hasta fines del siglo XX cuando la democracia como forma de gobierno comenzó a generar decepción entre los ciudadanos.

La experiencia política y las instituciones políticas occidentales no estuvieron alejadas de los referentes que tuvieron en mente los legisladores y políticos que diseñaron las instituciones políticas en América Latina. Incluso la experiencia del sufragio se dio en América Latina antes de que se fundaran las repúblicas, demostrando de esa manera que el sufragio no es exclusivo de regímenes democráticos. En efecto, dada la crisis española de 1808 —abdicación de los reyes Fernando VII y Carlos IV a la corona a favor de Bonaparte—, en las colonias americanas hubo elecciones desde 1810-1812 (Chiaramonti, 2005), siendo, por lo tanto, una expresión de la Revolución Española (Guerra). No obstante, los modelos constitucionales que tuvieron a manera de inspiración, fueron el norteamericano y el geditano (Gargarella, 2016; Chiaramonti, 2005).

Entre los principales problemas que tuvieron que enfrentar las nacientes repúblicas estuvo el cómo crear instituciones que consideren el ideal de la autonomía individual y el ideal del autogobierno colectivo. Estos temas, entre otros, fueron abordados por el constitucionalismo latinoamericano desde diversas perspectivas —conservadora, liberal, republicana—, destacando especialmente la republicana, propulsora del modelo del autogobierno —derechos de las mayorías a autogobernarse, darse sus propias reglas y decidir por sí mismos— desde la Independencia y retornando en determinados momentos. Además, fue el referente sobre el cual las demás tradiciones plantearon sus propuestas. Las propuestas más radicales de esta tradición estuvieron en la democracia directa, el mandato imperativo y el derecho a la revocatoria de mandatos. Así su discurso fue una radical crítica a la delegación de poder, fuerte sesgo antipresidencialista, defensa del federalismo político y la desconcentración de la autoridad, prédica a favor de los derechos de las mujeres y los trabajadores, campaña por mayor inclusividad del sistema político, defensa de las asociaciones y la regla mayoritaria. Fueron los que promovieron valores y el cultivo de las virtudes cívicas —prudencia, templanza, justicia, fortaleza—, los ciudadanos debían implicarse en lo público y el Estado debía desarrollar acciones para expandir la ciudadanía, tendiendo al sufragio universal (Gargarella, 2016).

América Latina empezó el modelo Estado-nación desde el siglo XIX, de ahí que el componente nación será la base para la conformación de la comunidad política. Hoy en día el individualismo exacerbado ha replegado a la nación, lo que ha traído como consecuencia el debilitamiento del civismo y de los vínculos políticos (Schnapper, 2001). Sin embargo, la nación no es ni debe ser entendida como sinónimo de comunidad homogénea, menos aún en términos culturales. Uno de los elementos que contribuye a configurar la ciudadanía en una nación son las ficciones orientadoras —un pasado común o un futuro grandioso— (Shumway, 2005), donde la dignidad de cada uno de sus miembros debe estar garantizada (Schnapper, 2001). En el caso de México, se asoció al ciudadano con algunos preceptos morales vinculados a un modelo cívico. Pero la ciudadanía fue un reto que no pudieron

resolver, pues liberales y conservadores tenían posiciones ambiguas —restricción de la ciudadanía o voto indirecto— respecto a quién debía ser ciudadano.

Esto es particularmente ilustrativo para comprender nuestra propia realidad. Escalante Gonzalbo señala que el orden existente en México no correspondía con la construcción de un Estado republicano, pues el peso de las estructuras coloniales —el orden rural, el orden señorial, el poder eclesiástico y el poder militar— imponían una realidad que los nuevos grupos políticos —liberales y conservadores— no podían deconstruir. En ese contexto, el orden existente y su estructura moral eran obstáculos para la transformación de súbditos en ciudadanos, y su población tampoco encontraba una sintonía con los fines del nuevo Estado y la nueva realidad:

... cuando un oficial deserta o traiciona, cuando un funcionario roba fondos públicos, cuando un elector vende su voto, cuando un juez falsea un proceso, se separan de la lógica estatal, de las exigencias morales del aparato jurídico porque no está comprometida su identidad con el proyecto del Estado. (Escalante Gonzalbo, 1992, p. 193)

Entonces, la solución que dieron fue una ciudadanía amplia y restrictiva a la vez —ciudadanos muchos y pocos electores—. Es decir, la ciudadanía y la nacionalidad fueron coincidentes, pero al establecer que las elecciones fueran indirectas, el voto estuvo restringido a los electores generando una ciudadanía oligárquica. Este tema de restricción del voto fue un reto que todas las nacientes repúblicas latinoamericanas tuvieron que enfrentar, con excepción del Perú.

Una de las herencias de la Constitución de Cádiz de 1812, y que tuvo efectos directos en la ciudadanía, fue el mantener al ciudadano bajo las características del vecino; es decir, mantener el principio de notoriedad e independencia económica. No obstante la dinámica política, donde, tal como señala Annino (2013), hubo una lucha de soberanías —central/local, nacional/municipal—, dio lugar a procesos electorales muy valorados. En las elecciones indirectas el voto del primer nivel fue particularmente inclusivo, dando lugar a autoridades locales indígenas, mientras que el segundo nivel fue un poco más restringido. Ello tuvo como efecto la existencia de dos ciudadanía, una nacional y otra local. Sin embargo, es necesario recordar el contexto para no perder de vista el marco en el cual se discutió la ciudadanía política: fue un periodo de fuertes conflictos entre líderes regionales, prefectos, caudillos que asociaban su acceso al poder con un nuevo texto constitucional. Hemos visto en el acápite anterior cómo este periodo tuvo un Estado de baja capacidad, débil y pobre de recursos —con excepción del boom del guano— y con fuertes problemas de corrupción. Al decir de Chiaramonti, al Estado débil se contrapuso una sociedad fuerte. Lo que se complementa con la idea de ciudadanía corporativa (Chiaramonti, 2005; Del Águila, 2013). Uno de los efectos del Estado de baja capacidad fue que la educación no pudo expandirse, por falta de docentes e infraestructura, por lo que el proceso de formación de ciudadanos estuvo centrado en rituales cívicos públicos y en las elecciones. De ahí que hubo muchos problemas para poder transitar

exitosamente de la condición de súbditos a la de ciudadanos conscientes y activos a pesar de la fuerte prédica republicana.

Otro problema que no pudo resolverse en el siglo XIX fue la persistencia de lo que Del Águila ha denominado como «ciudadanía corporativa», es decir, un modelo político mediante el cual el proceso de individualización debía dar lugar a ciudadanos desligados de solidaridades regionales, sociales, económicas y culturales. La explicación está en el fuerte peso de los cuerpos sociales formados durante el periodo colonial y que subsistieron en el republicano. Por ejemplo, las comunidades de indígenas conformaban el 61% de la población, seguían fuertes los gremios de artesanos, las cofradías y las órdenes religiosas, así como los ciudadanos-soldados que eran liderados por los líderes, prefectos y caudillos locales. (Del Águila, 2013). Fueron esos cuerpos sociales, especialmente el primero de ellos, el que legitimó el poder en el siglo XIX, negociando a su vez el mantenimiento de esa estructura corporativa.

Todo esto cambia a partir de 1896, cuando se promulga una nueva ley electoral durante el gobierno de Nicolás de Piérola. En ese momento había una coalición política en el gobierno conformada por los demócratas y los civilistas en contra de los constitucionalistas liderados por Cáceres. La nueva ley electoral estableció el sufragio directo, público y alfabeto de los varones mayores de 21 años, y se creó la Junta Electoral Nacional como ente autónomo de los otros poderes del Estado. Esta Junta tuvo funciones de registro, administración y justicia electoral en los ámbitos provincial, departamental y nacional. Es del caso señalar que los integrantes de este organismo eran seleccionados a través del método del sorteo entre los mayores contribuyentes de cada localidad (Aguilar, 2002). El voto para los alfabetos tuvo un efecto social enorme, pues los indígenas que no sabían leer ni escribir ya no pudieron ejercer el derecho al sufragio. Además, previamente se abolió la contribución indígena, lo que hizo que este enorme grupo social no tuviera posibilidad de presionar políticamente, pues ya no tenían peso en el ingreso del presupuesto nacional. Así fue como se redujo el número de electores al 5% de la población. Esa fue la base social de la República Aristocrática. Peralta sostiene lo siguiente:

Hay que tomar en cuenta que los principios básicos sancionados por la ley electoral de 1896 regirían a lo largo de la República Aristocrática. Las modificaciones que se aprobaron posteriormente no variaron en lo sustancial los tres pilares básicos de la ley: la reducción del mercado electoral, el control del sufragio por un ente centralizador y la distinción social y económica del electorado. (Peralta, 2005, p. 79)

Pasando al siglo XX, los primeros derechos civiles fueron reconocidos paulatinamente durante las tres primeras décadas. A mediados del siglo XX se demandaron derechos sociales, civiles y políticos. Además, si bien los electores eran un número muy reducido respecto al resto de la población, ello no fue obstáculo

para que la gran mayoría, especialmente campesinos y trabajadores, no participaran en política a través de diversas demandas en el ámbito rural y la organización gremial en las ciudades. Una de las principales estrategias de los gremios fue la organización de bibliotecas y desarrollar una cultura en los sectores populares para que pudieran alfabetizarse e incorporarse como electores.

Sinesio López señala que un conjunto de brechas ciudadanas —sociales, regionales, rural/urbanas, género, étnicas— explican el carácter inacabado de la formación de la ciudadanía peruana. Especialmente la acentuada desigualdad dio lugar a que unos peruanos en desmedro de otros tuvieran acceso desigual a los derechos civiles, sociales y políticos (López, 1997).

Para culminar con este acápite, y retomando la institución del sorteo, podemos señalar que, en el Perú, el sorteo se mantiene en los procesos electorales. De cada mesa de votación —alrededor de 300 electores— se seleccionan 25 de ellos y luego se sortean para designar a 3 miembros de mesa titulares y 3 suplentes. El día de las elecciones, ellos constituyen la autoridad electoral en la mesa de votación. Los miembros de mesa bien capacitados ejercen sus funciones sin mayores dificultades.

## Ética política y gestión pública

Hasta aquí hemos visto que la democracia es una forma de gobierno que debe tomar en consideración el bienestar de los soberanos, es decir de los ciudadanos quienes, en relación con su comunidad política, deben cultivar un conjunto de valores que permitan desarrollar un buen gobierno. Por lo tanto, la ética política se refiere a la valoración positiva que se tiene de la toma de decisiones en torno a lo público, a lo que corresponde a todos. Para Aristóteles la ética correspondía a las buenas acciones que se debían realizar para alcanzar la felicidad de la *polis*. Por lo tanto, se refería a la ciencia de la república —relacionada con hacer buenos ciudadanos y obedientes a las leyes—, la misma que debía subordinar la felicidad individual en favor del bien común. Ello es parte de una convicción de actuar bien y honestamente, lo que equivale a cultivar la virtud. En la Roma republicana, Cicerón y Séneca, entre otros, destacaron la importancia del cultivo de la virtud cívica. Por ejemplo, Cicerón sostenía que la prudencia comprendía la memoria del pasado, la comprensión del presente y la previsión del futuro (Pocock, p. 111). Otros valores cardinales serán la justicia, el valor y la templanza. En el caso de Séneca las cuatro virtudes cardinales serán la templanza, la fortaleza, la prudencia y la justicia. Sin embargo, ya no estamos en la *polis* griega, sino en la república romana. Esta última, tal como Polibio indicó, era una forma de gobierno mixta y por lo tanto más estable —Aristóteles y Platón habían señalado en su momento que las formas de gobierno puras degeneraban en el tiempo, ya sea de manera cíclica o en declive permanente, respectivamente—, pues combinaban el gobierno de unos, pocos y muchos.

Siglos después, el humanismo cívico de las ciudades-estado italianas volverá a recuperar la experiencia de la *polis* griega, pero especialmente la de la República



romana, logrando que el ciudadano se implique en lo público. De esa manera se recupera el concepto de *vita activa* de Platón y Aristóteles para dar cuenta de aquellos que dedican su vida a la actividad pública, contraponiendo de ese modo la *vita activa* a la *vita contemplativa*, demarcando así una distancia con el periodo medieval. La *vita activa* se expresará a través del *vivere civile*, es decir centrado en las preocupaciones cívicas y la actividad ciudadana. Las constituciones de las ciudades-estado italianas promoverán la participación de los ciudadanos de manera activa o muy involucrada con lo público. Los valores que se promoverán están en congruencia con los principios básicos de una comunidad cívica. Por ejemplo, la paz no como ausencia de guerra, sino como el triunfo sobre esta. La justicia es entendida como el dar a cada uno lo que le corresponde, y una compensación para rectificar las desigualdades. El núcleo del buen gobierno está centrado en la sabiduría, la justicia y la concordia (Skinner, 2009).

... el único camino para alcanzar el triunfo de la paz consiste en asegurar que nadie se encuentre en condiciones de satisfacer sus propias ambiciones a expensas del bien público; cada uno debe llegar al convencimiento de que el *bonum commune*, las *communes utilitates*, están situados por encima de los cálculos de provecho de un individuo o facción. (Skinner, 2009, p. 61)

A manera de ejemplo, Skinner analiza un mural que fue pintado en 1337 por Lorenzetti en las paredes de la *Sala dei Nove* del Palacio Comunal de Siena. El artista representa en la pared principal de la sala, los valores y principios del buen gobierno. Si observamos algunos detalles de los personajes representados, podemos centrar nuestra mirada en la imagen ubicada al centro de una figura femenina vestida de blanco que está sentada en postura de descanso, y debajo de ella, así como debajo de sus pies, está la discordia que ha sido sometida. Esa es la manera como los humanistas cívicos representaban a la paz como triunfante sobre la discordia. Así, los ciudadanos debían esforzarse por superar sus diferencias y conflictos para que haya paz en las ciudades-estado italianas. El camino hacia esa ansiada paz era la deliberación y el debate, así como evitar que las facciones se enfrenten sin hallar soluciones que satisfagan al *comune*.

### ***Alegoría del buen gobierno de Ambrogio Lorenzetti.***



En el caso del humanismo cívico que se desarrolla en Inglaterra en el siglo XVII, éste estuvo asociado al calvinismo, a los consejeros del Príncipe, al Parlamento y a la capacidad de legislar para promover una distribución del bien público más próspera y justa. Es necesario aclarar que no se trata de ciudadanía, pero sí hay una multiplicidad de conciencias y de acciones cívicas, sobresaliendo la idea de una virtud cívica capaz de prevenir la corrupción o la valoración que otorgan a la rueda de la fortuna como capacidad de escapar al rango social (Pocock, pp. 420-429).

En el caso de nuestra realidad, solemos señalar que el origen de la corrupción está en el sentido patrimonialista respecto a lo público. Sobre este tema, Cañeque explica ese fenómeno a partir de la cultura vicerregia, entendida como una cultura política que hizo posible la existencia de la figura del virrey en el periodo de los Austrias. El Estado, al ser la expresión institucional de las relaciones sociales, las que pueden ser incompletas, intermitentes y complicarse de diversas maneras y causas, puede optar por acciones que faciliten la obediencia y lealtad de dicha sociedad. Así, en el caso de la Corona española durante los Austrias o Habsburgo, la soberanía se ejercía sobre un conjunto heterogéneo de reinos, pueblos y ciudades agregados, donde en muchos casos mantenían poder y negociaban su lealtad a través de gracias y mercedes. Es decir, la lógica de la monarquía hispánica era una asociación imprecisa de todos sus territorios y un poder político disperso. Así el rey administraba la justicia como el principal poder político (Cañeque, 2001).

Los virreyes —al ser la «imagen viva del rey»— ejercían el poder de la misma manera que el rey. Debían negociar la lealtad con cada uno de los grupos, gremios, nobles, ciudades y demás cuerpos sociales que conformaban su jurisdicción. Esto era especialmente notorio con el poder eclesiástico y con el poder de los consejos, que en estos territorios eran principalmente los obispos y la Real Audiencia. Así, administraban justicia juntamente con la Real Audiencia o cuerpo de oidores. Sin embargo, éstos estaban dispuestos a aliarse con otros grupos de la sociedad colonial para oponerse al Virrey, pues, tal como señala Brading, muchos de ellos solían representar los intereses del «patriotismo criollo» y no los de la «política imperial» (Brading, 1991). Eso generaba un juego de poderes sutil y complejo, en el cual el virrey podía correr el riesgo de ser percibido como «tirano», es decir, ser acusado de optar por la peor forma de gobierno percibida así desde la antigüedad clásica, cuando en realidad la monarquía habsburga promovía en la práctica una política pactista. En virtud de dicho contexto, caracterizado por el debilitamiento del poder del soberano/virrey, el gobernante será incapaz de imponer su voluntad, aspecto que ya hemos tratado y caracterizado como un Estado no democrático de baja capacidad.

Frente a esa situación, y para tener un margen de maniobra política, desde el gobierno se puso en práctica la utilización de redes de patronazgo y clientelismo con bastante liberalidad. Entre los premios, gracias y mercedes que otorgaban los gobernantes para lograr la lealtad de los súbditos, serán ofrecidos oficios de alcalde mayor, corregidor, tierras y otros bienes similares, los que comenzarán a utilizarse

como «incentivos». Cañeque sostiene que en este sistema utilizado por los virreyes comenzó a producirse una «corrupción», en el sentido que entre los favorecidos se incluyeron a los miembros de la corte del propio virrey. Así, no solo se debía relacionar —a través del clientelismo y patronazgo— con los nobles criollos, descendientes de conquistadores y ricos comerciantes o mineros locales, sino también con sus propios cortesanos, lo que provocó —desde la perspectiva metropolitana— un debilitamiento de los lazos de lealtad de los criollos hacia el monarca (Cañeque, 2001, p. 41).

La interpretación de Cañeque sobre los orígenes del patronazgo y clientelismo en el Nuevo Mundo, fue cuestionada tiempo después por Moreno Cebrián y Sala i Vila, quienes sostienen que las redes de patronazgo y clientelaje fueron vistas en esa misma época como actos corruptos, lo que queda demostrado porque después de los juicios de residencia, algunos virreyes, como Castelfuerte, encargaron a sus albaceas y herederos un largo y complejo proceso de «blanqueo» de los bienes que dejaron en las colonias a nombres de otros. No tuvieron reparos en usar testaferros y pusieron mucho empeño en ocultar esas actividades ilegales en un contexto de corrupción institucionalizada.

Estamos en desacuerdo con la tesis central de Alejandro Cañeque, y es por ello por lo que denominamos como corrupta, desde el primer momento, la aventura en la que se embarcaron algunos virreyes, sus herederos, sus albaceas o sus administradores. En nuestra opinión, este duro calificativo queda suficientemente justificado por cuanto la actitud de ocultar los bienes obtenidos de forma desdorosa es algo manifiesto y confesado desde el primer momento por quienes fueron los actores de este proceso, síntoma inequívoco y el mejor indicador de su mala conciencia. (Moreno y Sala, 2005, p.88)

En ese sentido, los autores consideran que fue la falta de separación entre lo público y lo privado una de las principales causas de dicha corrupción. Complementario a ello hubo un conjunto de medidas que contribuyeron a afianzar esas prácticas ilegales. Por ejemplo, la compra de los puestos públicos o funciones sin sueldo, o los préstamos que solían hacerse los virreyes para instalarse en su nueva jurisdicción, los «regalos» que aceptaban luego de una decisión o acción de gobierno que favorecía a determinado sector social, incluso el 25% que se «cobraba» a través de interpósita persona sobre el valor de las mercancías que entraban de contrabando. La fortuna que lograban acumular en pocos años era equiparable a la que gozaban las familias más ricas del virreinato y que habían demorado varias generaciones en levantar (Moreno Cebrián y Sala i Villa, 2005).

Incluso en el siglo XVII ya había denuncias de corrupción y otros problemas mayores que afectaban a diversos grupos de la sociedad virreinal peruana, planteadas por Guamán Poma de Ayala. Luego, en el siglo XVIII, Jorge Juan y Antonio de Ulloa también hicieron graves y serias denuncias de corrupción donde estaban

comprometidos autoridades como el Virrey y, a partir de ahí, varios otros funcionarios. Sin embargo, fue Quiroz quien demuestra en detalle la manera cómo la corrupción atraviesa la historia de nuestra república y explica el enorme costo económico y social que significan dichos actos delictivos (Quiroz, 2013).

De lo visto hasta aquí —la manera cómo se aplicaban las instituciones de sorteo y rotación para acceder a las magistraturas en el mundo griego o la manera cómo se autogobernaron las ciudades-estado italianas— podemos señalar que la gestión pública es una responsabilidad de los ciudadanos que, al acceder a ella, deben hacerlo como actos a favor del bien común, y no a favor de bienes o intereses particulares. El contraejemplo es la manera cómo se organizó el sistema de corrupción en el Nuevo Mundo y que pasó a la república sin mayores cambios. Es urgente, por lo tanto, educar en saber distinguir lo público de lo privado, y que se tome conciencia de que esas prácticas no son errores, sino delitos que afectan a todos los miembros de la comunidad política.

Aquí hay un principio fundamental que debe recuperarse de la antigüedad clásica, y es la investigación y transparencia. La necesidad de transparentar los procesos y la rendición de cuentas como aspectos básicos que permiten prevenir o identificar actos de corrupción o conflictos de interés. Para ello es muy importante el rol de los ciudadanos. Rosanvallon se refiere a la democracia de control como la posibilidad de los ciudadanos de involucrarse en los asuntos públicos a través de la rendición de cuentas, el juicio de valor.

## Conclusiones

A manera de conclusión podemos señalar que, en un contexto democrático o en un periodo de democratización, es posible educar a los ciudadanos a favor del bien común y en contra de hacer del acceso a la función pública una oportunidad para el beneficio particular.

## Referencias bibliográficas

Aguilar, R. (2002). *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima, ONPE.

Aljovín, C. y López, S. (2005). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima, IEP.

Annino, A. (2014). *Silencios y disputas en la historia de Hispanoamérica*. Bogotá: Taurus.

Bobbio, N. (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, FCE.

Brading, D. (1991). *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*. México, FCE.

Casalino, C. y S. Ramírez (2010). *Ciudadanía y Sociedad Civil: Elementos para comprender el caso peruano*. Lima, ONPE.

Casalino, C. y S. Ramírez (2010). *Cultura política y cultura electoral: relaciones entre el Estado y la sociedad en un contexto democrático y la promoción de la cultura electoral en el Perú*. Lima, ONPE.

Casalino, C. y S. Ramírez (2010). *Democracia. La democracia como forma de gobierno, definición y características en América Latina y el Perú*. Lima, ONPE.

Chiaramonti, G. (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima, ONPE-UNMSM.

Dahl, R. (2012). *La democracia*. Barcelona, Ariel quintaesencia.

Del Águila, A. (2013). *La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima, IEP.

Dunn, J. (Director) (1995). *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993 d.C.)*. Barcelona, Tusquets editores.

Escalante Gonzalbo, F. (1992). *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana. Tratado de moral pública*. México, El Colegio de México.

Hornblower, S. (1995). «Creación y desarrollo de las instituciones democráticas en la antigua Grecia» En: Dunn. *Democracia. El viaje inacabado (508 a. C. - 1993 d. C.)*. Barcelona: Tusquets editores.

López, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapa de ciudadanía en el Perú*. Lima, Instituto Diálogo y Propuestas.

Manin, B. (2008). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial.

Moreno, A. y Sala i Vila, N. (2005). «Una aproximación a la corrupción política virreinal. La confusión entre lo público y lo privado en el Perú de Felipe V». En: *Historica XXIX*, I. (2005): 69-105.

Nohlen, D. (2010). *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*. Lima; UPIGV.

Peralta, V. (2005). Los vicios del voto: el proceso electoral en el Perú, 1895-1929. En: Aljovín y López. *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima, IEP.

Pocock, J. (2008). *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. España, Tecnos.

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina, Siglo veintiuno editores.

Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima, IEP-IDL.

Rosanvallón, P. (2012).  
*La sociedad de iguales*. Buenos Aires, Manantial.

Rosanvallón, P. (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. España, Paidós.

Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Manantial.

Rosanvallón, P. (2007). *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*. Argentina, siglo XXI editores.

Savater, F. (2007). *Política para Amador*. España, Ariel.

Schnapper, D. (2001). *La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de nación*. Madrid, Alianza Editorial.

Shumway, N. (2005). *La invención de la Argentina*. Buenos Aires, Emecé.

Skinner, Q. (2009). *El artista y la filosofía política. El Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti*. España, Editorial Trotta.

Tilly, Ch. (2010). *Democracia*. España, Akal.

**Carlota Casalino** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y tiene estudios concluidos del Doctorado en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Forma parte del Registro Nacional de Investigadores en Ciencia y Tecnología del Perú - REGINA, y es Investigadora del Concytec. En la actualidad es profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Gerente de Registro Electoral del Reniec.

# LA PROMESA REPUBLICANA EN EL ACTO REGISTRAL. APROXIMACIÓN A LA OFICINA REGISTRAL AUXILIAR EN LIMA METROPOLITANA

*Jacqueline Minaya Rodríguez*

*Las promesas incumplidas pesan sobre las sociedades  
tanto o más que aquello que ellas sí consiguen.*

Albert Hirschman  
Las pasiones y los intereses

## Introducción

A lo largo de nuestras vidas debemos realizar un número considerable de trámites ante el Estado para cumplir con procedimientos usuales y cotidianos, tales como el registro de nuestros hijos al nacer, la tramitación del Documento Nacional de Identidad (DNI), la matrícula escolar de nuestros hijos, las citas médicas, el cobro de pensiones, entre otras tantas. Y precisamente, estas demandas nos hacen entablar interacciones con los funcionarios públicos, construyendo determinados tipos de diálogos y tratos con los servidores públicos y con la gente que tramita y espera al igual que nosotros.

Son esos momentos al “otro lado de la mesa de atención” en que nos damos encuentro con el Estado: en las colas, en los carteles pegados en la puerta o en la pared, en el periódico mural, en la voz del personal de vigilancia o dentro de las oficinas de instancias públicas, como pueden ser la entidad del registro civil, los colegios, hospitales, bancos, pasillos del poder judicial, entre otros; es decir, en nuestro rol como *pacientes del Estado* (Auyero, 2007).

Con la imagen del “cara a cara” trazada hasta aquí, podemos preguntarnos: ¿cómo nos tratamos en un mismo lugar (ciudadanos) funcionarios y (ciudadanos) beneficiarios? ¿Qué tiene que ver esto con el respeto y la ética? ¿Entendemos de la misma manera al Estado cuando leemos o escuchamos declaraciones legales o institucionales que cuando interactuamos con las burocracias en el día a día?

Quizás algunas de estas preguntas las podamos hacer respecto a una instancia tan conocida como necesaria para muchos peruanos: las oficinas del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Más específicamente, desde las Oficinas Registrales Auxiliares (ORA), instaladas dentro de los establecimientos de salud para acercar y facilitar la generación de las actas de nacimiento o defunción y el trámite de los DNI de los menores, fortaleciendo así el acceso a la identidad. Aunque el registro lo puede hacer el padre y/o la madre, las ORA toman en consideración el delicado periodo después del parto<sup>1</sup>, lo que dificulta la normal movilidad de la mujer por un tiempo, pudiendo afectar la inscripción inmediata de sus hijos.

El presente ensayo indaga en la interacción funcionario-ciudadano como proceso en el que se puede evidenciar el cumplimiento (o no) de la promesa republicana, la que declara el respeto a la igualdad de derechos de todos ante la ley y la ética como idea implícita. Dicho de otro modo, se trata de pensar en las prácticas de la burocracia y su impacto en la ética republicana, la que tiene que ver con un “espacio político común de ciudadanos iguales” (Vergara, 2018, p.39), el cual se forja, más que en la declaración oficial, en el tejido cívico cotidiano de las relaciones interpersonales (Baños, 2013).

Este ensayo presta atención a aquellos (des)encuentros cotidianos con las burocracias estatales, lo que busca incidir metodológicamente en los estudios del Estado no como abstracción, sino como construcción real y cotidiana (Auyero, 2011; Gupta, 2012; Migdal, 2007). De esta manera, el “cara a cara” entre Estado y sociedad permite repensar las formas en que el Estado se (re)construye desde la cotidianidad. En otras palabras, consideramos pertinente seguir las trayectorias de los actores involucrados (Latour, 2011) en un análisis relacional (Auyero, 2011), vistas en las interacciones cotidianas del Estado con las personas en situación de vulnerabilidad.

El artículo aquí presentado es el resultado de la información obtenida en una Oficina Registral Auxiliar (ORA) en Lima, ubicada en uno de los hospitales más importantes del Perú en materia de partos y nacimientos. El estudio se desarrolló desde la observación cuidadosa y atenta de las dinámicas durante su funcionamiento cotidiano, así como desde las entrevistas a los registradores. Además de las experiencias de otras ORA a nivel nacional, brindadas en un encuentro de

---

<sup>1</sup> A este periodo se le conoce como puerperio, periodo inmediatamente después del parto, el cual se extiende hasta los 40 días aproximadamente. En este tiempo, los cambios fisiológicos, anatómicos, endocrinos y hormonales ocurridos durante el embarazo van recobrando su estado de no embarazo.



registradores, también hemos considerado la data de la institución hospitalaria y la del Reniec, junto a literatura de similares horizontes académicos.

Hemos organizado algunas ideas de la siguiente manera: primero plantearemos la noción, aunque general, clara sobre republicanismo y ciudadanía vistos desde la experiencia del Perú contemporáneo. Luego, hablaremos de la ética, imagen involucrada prístinamente a la promesa republicana, para luego mostrar la importancia del estudio relacional entre Estado y sociedad, visto en este caso desde la atención del funcionario al beneficiario. En cuarto lugar, hablaremos de la importancia del registro de los hechos vitales, lo que ratifica que el estudio no es solo un “pretexto” o un “caso para” sino también un fin; así, documentos como el Certificado de Nacido Vivo (CNV), el Acta de Nacimiento o el DNI son neurálgicos en nuestra construcción identitaria ante el Estado y como representación de nuestros derechos ciudadanos, pero para la obtención de estos debemos invertir cierto tiempo de nuestras vidas en su tramitación.

Establecidas dichas ideas, y luego de caracterizar la Oficina Auxiliar Registral visitada, mostraremos el análisis y algunas ideas fuerza vistas en cuatro aspectos. El primero gira en torno al compromiso y la autoimagen del registrador. El segundo trata de la atención y la espera que se suscitan dentro de la ORA, es decir los comportamientos entre beneficiarios y funcionarios. El tercero presta atención a la tecnología y las máquinas como componentes clave del trabajo. Finalmente, el cuarto aspecto atiende a la cuestión de la escritura, el papel y la oralidad que, vinculados entre sí, y desde la experiencia peruana, significan un vínculo complejo para la ciudadanía.

Desde allí mostraremos algunos dilemas y posibilidades respecto a las formas de interacción entre el Estado y las personas en el acto registral: advertimos la compleja relación entre el compromiso del registrador y el esfuerzo extra en su labor debido a las múltiples tareas que debe asumir. Constatamos el rotundo impacto positivo de las tecnologías (como la digitalización de las actas) en la interacción Estado-sociedad, visto especialmente en la calidad del servicio y la espera. Mostramos el (aún) difícil vínculo con lo escrito y con el papel por parte de los beneficiarios debido al desencuentro histórico con el Estado. Además, evidenciamos las horas “pico” en las colas y, con ello, el (des)encuentro entre funcionarios y beneficiarios, el espacio y los protocolos como documento oficial clave para el comportamiento esperado del servidor público.

Finalmente, mostraremos algunas reflexiones relacionadas con las nociones de republicanismo, ciudadanía y ética. Así, este ensayo alienta el camino al cumplimiento de la promesa republicana, que aunque aún compleja, dependerá sustancialmente de la confianza hacia las instituciones estatales y, en buena cuenta, de la reafirmación y experiencia desde la ciudadanía, vivida en el encuentro inevitable de funcionarios y beneficiarios, y viceversa.

## **Republicanismo y ciudadanía**

La historia social, principalmente sobre el Perú republicano, muestra los cambios por los que el Perú ha pasado tanto desde las acciones de los líderes políticos y militares, como desde la acción de personas sin abolengo ni poder oficial: estudios sobre grupos de migrantes en la construcción de nuevas lógicas en una ciudad siempre despierta (Matos Mar, 1984; Adams y Valdivia, 1991; Riofrío, 1990), las hazañas de obreros organizados (Parodi, 1986; Drinot 2016), o mujeres de sectores populares enfrentadas a la pobreza (Córdova, 1990; Rousseau, 2012; Blondet, 1994) que han sido los protagonistas. Este último tipo de abordajes académicos ha marcado hitos referidos a la lucha por el republicanismo y la ciudadanía más que la descripción unidimensional y hegemónica anterior. Es decir, estos y otros aportes académicos han mostrado la defensa práctica y siempre accidentada del republicanismo, casi siempre pugnada y defendida desde ciudadanos minimizados en sus derechos.

La República, vista como historia y como teoría, tiene su origen en oposición directa a mandatos absolutos, en los que los individuos dependían de la voluntad y capricho total del monarca. Desde esta perspectiva, el pensamiento republicano celebra la libertad desde el autogobierno, que en nuestros términos significa la representación política desde la elección democrática.

Aunque con amplios conflictos, desde inicios del siglo XIX, el Perú declaró la necesidad de un proyecto republicano y las huellas de esto, al menos oficialmente, se pueden encontrar en la Constitución. Tal como indica Vergara al respecto:

En 1823 se promulgó nuestra primera Constitución: «la Constitución Política de la Republica Peruana». Nótese que no era la Constitución del Estado peruano, ni de la nación peruana, ni de la sociedad peruana, ni de la democracia peruana. Desde el origen mismo, fuimos antes que nada, una República. Y esto ha perdurado. La Constitución de 1993, aunque no lo menciona en su título general, lo reproduce en el artículo 43, «la Republica del Perú es democrática, social, independiente y soberana» [...] El republicanismo es el rasgo político más distintivo y duradero de nuestro país. (Vergara, 2018, p.33)

Alberto Vergara (2018) pasa revista a algunas escenas desilusionantes del Perú contemporáneo y plantea el desencuentro entre las promesas republicana y

neoliberal, republicana y neoliberal, pero también presta atención a aquellas señales de búsqueda activa de República y ciudadanía, proyecto político que este ensayo también busca observar.

Siguiendo este razonamiento, en la línea del planteamiento de Vergara (2018), es inevitable referirse y entender la promesa del republicanismo, sin contraponerla o al menos sin reconocer su descompaginación con la del neoliberalismo. Así, el Perú contemporáneo se ha definido por el desencuentro de dos promesas: la republicana y la neoliberal. La primera, vivida por el Perú de manera intensa, acciona desde un paradigma economicista, basado en la libertad individual y en la reducción de Estado, con elevada fe en la regulación “sabia” del mercado, lo que “liquidó el siglo XX” (p.33). En otras palabras, el neoliberalismo promete “libertad, mercado y emprendedores” (Vergara, 2018, p.38) lo que ha generado en las vidas de la gente lógicas en el trabajo y estilos de interacción que muchas veces tienen que ver con el respeto entre nosotros (Sennett, 2003) y con la espera en oficinas del Estado (Auyero, 2007).

En cambio, el republicanismo plantea el principio según el cual todos las personas tienen las mismas oportunidades en “una comunidad política legítima de ciudadanos iguales” (Vergara, 2018, p. 39). Esta promesa parte de la confianza hacia las instituciones del Estado, siendo que esta “es una teoría política que promete igualdad, instituciones y ciudadanos” (p.38) que aunque presente en el Perú contemporáneo, ha demostrado debilidad y poca vigorosidad. En resumen, estas dos promesas, tienen formatos diferentes, debido básicamente a que su naturaleza tiene diferente origen. En la experiencia peruana, dicho desencuentro “no proviene de la teoría, sino de la experiencia histórica: en 20 años el neoliberalismo cumplió con sus promesas, el republicanismo se apresta a cumplir doscientos y nos sigue fallando” (p. 38).

Siendo más específicos, al pensar en las principales características que debe tener la promesa republicana, prestamos atención a las planteadas por Vergara (2018) quien propone tres componentes del republicanismo. El primero consta de:

Un orden fundado en la igualdad de los ciudadanos. No igualdad económica, la igualdad ante la ley y, sobre todo, en la capacidad de participar en los asuntos públicos de la misma manera que cualquier otro ciudadano<sup>2</sup>. (Vergara, 2018, p. 34)

La primera cuestión defiende la lógica participativa y democrática, y desde ella la experiencia de la ciudadanía ampliada. Ahora bien, el segundo componente señala:

---

<sup>2</sup> Al respecto, Guillermo Nugent (2015) hace un notable análisis sobre las ideas de algunos asambleístas en la Constituyente de 1979 en el debate del voto a los analfabetos, íntimamente relacionado con la reflexión sobre los derechos, ciudadanía, escritura y reciprocidad (Reniec, 2015, p. 311-340).

El orden republicano es uno comandado por la ley y por unas instituciones legítimas. Son legítimas en tanto ellas canalizan las demandas de la sociedad asegurando que ella efectivamente se autogobierne (en el mundo moderno, por la vía de la representación). (Vergara, 2018, p. 34)

En un país donde se respete los principios republicanos y cívicos, la ley debe alcanzar a todas las personas por igual, tanto en el derecho a la dignidad, como al encarar la justicia de la misma forma. Finalmente, Vergara plantea un tercer requerimiento:

La República sana requiere confianza entre los ciudadanos y entre los grupos de ciudadanos; requiere algún sentido de fraternidad. La República se deshilacha si los de arriba desconfían de los de abajo; se erosiona si los de abajo creen que las instituciones están hechas para beneficio de los de arriba; y se tambalea si, fruto de la desconfianza entre los ciudadanos, ellos carecen de espacios públicos donde coincidir. (Vergara, 2018, p. 35)

Al inicio de una nueva etapa democrática en los años 2000, los peruanos presenciamos un hito político, con el declive de Alberto Fujimori y la delegación del poder a Valentín Paniagua, quien en un lapso menor a un año, explicitó la intención del retorno del espíritu republicano, recalcó la necesidad de “la recuperación ética y el saneamiento institucional del país” e invocó a emprender “juntos, la responsabilidad de redemocratizar al país, de reconciliar a nuestro pueblo con sus instituciones” (Congreso de la República, 16 noviembre del 2000). Sin embargo, los gobiernos siguientes no consiguieron alcanzar esta máxima, e incluso asumieron un estilo “hortelamista”<sup>3</sup>.

En efecto, una de las consecuencias vividas en el Perú de los últimos años es la deslegitimación de sus instituciones, cometida con la complicidad de gobiernos a espaldas de la ciudadanía, en otras palabras desde un “republicanismo de salón que solo sobrevivió como retórica” (McEvoy, 2011). Este panorama deja ver el fracaso de algunas batallas clave de los principios del republicanismo. Al respecto, Vergara precisa que “son las instituciones republicanas las que nos siguen siendo esquivas” (2018, p.41)<sup>4</sup>. Sin embargo, el autor plantea que vivimos en un momento decisivo en cuanto a la presencia de ciudadanos en busca de una (verdadera) República, más que en tiempos anteriores, ya que aunque estemos impulsados por el músculo económico más que por la virtud pública, tenemos una señal clara de posibilidad de la promesa republicana (p. 41). Es decir, buscamos, quizás desde la indignación, nuestro derecho a tener una República y ser parte de ella todos, siendo uno de los mecanismos la construcción saludable de relaciones con las burocracias.

---

<sup>3</sup> El hortelanismo, es una idea retomada por Vergara para hacer referencia crítica al estilo del proyecto político y económico de Alan García en su segundo gobierno. El hortelanismo es tomado de una publicación del ex presidente en la que se refiere a las acciones que el Estado debería priorizar en aras del progreso. Para Vergara se trata de un proyecto “desentendido de la democracia e indolente ante la ciudadanía”.

<sup>4</sup> De ahí la idea de “Ciudadanos sin República” de este autor, inspirado además en “República sin ciudadanos” de Alberto Flores Galindo.

En resumidas cuentas, el republicanismo tiene que ver con la lealtad hacia la Constitución más que con la lealtad al progreso, propia de la promesa neoliberal. Más específicamente, “la idea de país republicano no centra sus fuerzas en la inversión privada y contra de los ciudadanos que “atrasan el país”, sino desde la legalidad, y la ciudadanía como conjunto”(p.17).

## Una ética para la atención

Es posible abordar la reflexión sobre la ética en más de una forma. Podríamos hablar de ética desde lo vinculante con la justicia, desde las acciones de fuerzas políticas o las formas cercanas a corrupción desde cargos públicos. Nosotros lo abordaremos desde una lúcida pregunta planteada por Miguel Giusti: ¿a qué experiencia humana nos estamos refiriendo cuando hablamos de ética? (2007, p. 13). Desde esta perspectiva, la ética está basada en la práctica y emoción de la persona en un mundo compartido. Para precisar, se trata de la reflexión de las acciones en la búsqueda de la mejor manera de vivir. Al respecto, Giusti indica que:

La disciplina llamada “ética” surgió en Grecia con el propósito no de *describir* los sistemas de creencias valorativas existentes en una u otra cultura, sino con el de *examinar* si dicho sistema era el mejor, o el más *deseable* posible [...] la ética apareció como una *reflexión* (una concepción) acerca de la *mejor manera de vivir* o del más adecuado sistema de costumbres (la forma de vida). (Las cursivas me pertenecen)(Giusti, 2007, p.19)

En la práctica, desde una ética ciudadana, la persona tendrá sumo cuidado de sus acciones y de la conciencia del propio comportamiento en atención al “no perjuicio del otro” (Giusti, 2007) o “el rechazo del daño” (Thiebaut, 1999), mientras nos relacionamos durante la convivencia humana. Miguel Giusti plantea en su ensayo sobre el sentido de la ética y tomando el paradigma del bien común, inspirado en Aristóteles, aspectos clave que creemos preciso recalcar. Primero, que la ética se refiere en buena cuenta a la búsqueda de la mejor manera de vivir (2007, p. 16). Segundo, que la ética se construye en comunidad, es decir en un mundo compartido; siendo así, la ética es “la forma concreta en que la comunidad organiza sus relaciones o modela sus costumbres” (2007, p. 29). En efecto, la ética, leída como el latido que mantiene viva a una sociedad saludable, involucra el cuidado mutuo entre los miembros de la misma, pero ¿qué pasa si dichos cuidados sobrepasan el círculo más próximo hasta alcanzar uno más amplio, múltiple y multicultural? Tercero, todos estamos incluidos y somos capaces de debatir sobre ética en tanto lo experimentamos indiscutiblemente. Al respecto, replicamos lo indicado por el autor:

Los conceptos contextualizados desde Grecia hasta las nociones que actualmente se han construido sobre ética, llegan a tres puntos clave: que todos tenemos una forma de vivir merecedora del calificativo ética, que todos somos competentes en ética y que todos tenemos una concepción ética implícita en nuestra forma de vivir. (Giusti, 2007, p. 17)

Para hablar de ética y su manifestación en roles sociales como *funcionarios* y *beneficiarios* en una oficina estatal, debemos hacer referencia al ciclo de la política pública, esto es, la inscripción de la agenda, la formulación, implementación y evaluación (Jones, 1970; Laswell, 1951; Roth, 1997). Desde esta perspectiva, el Estado imprime, unas veces implícita y otras explícitamente, determinado tipo de ética manifiesta en las políticas públicas. Así, podemos identificar acciones éticas en el diseño e implementación de la política de identificación y registro de los peruanos, tarea asumida por el Reniec.

Las acciones del Estado a través de las políticas públicas parten de la inscripción de una situación problemática en la agenda pública; es decir, no solo de la identificación de una cuestión problemática, sino de la intención de búsqueda de solución a la misma (Majone, 1997). Con ello, además, habría que hacer mención a la formulación de la acción pública, basada en una determinada forma de interpretar la realidad desde la cual se provee el plan o solución estatal (Meny y Thoenig, 1992); y luego atender a la implementación dentro del ciclo de la política pública, momento en el cual es posible constatar la intervención de múltiples actores en un escenario casi nunca pacífico y siempre activo (Pressman y Vildavsky, 1973); escenarios de despliegue de acciones, reacciones, formas de pensar, de interpretar y relacionarse en el “cara a cara” de la atención pública.

Siendo así, la ética atraviesa ineludiblemente la acción del gobierno a razón de la intención y la concreción de acciones en la búsqueda cardinal de la mejora de la calidad de vida. En otras palabras, son las políticas públicas impulsadas por el Estado las acciones que ponen de manifiesto la intención de lograr el mismo horizonte desde lo ético: la búsqueda de la mejor manera de vivir, principalmente dentro de un Estado de Derecho que declara como fin supremo la dignidad humana. En este punto, debemos recordar el primer artículo de la Constitución, que proclama: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo del Estado” (1993, Art. N° 1). Este principio es una metanorma, es decir, un mandato inviolable, desde el cual se funda la República; pero en un rápido examen de la sociedad en el Perú contemporáneo, estamos aún lejos de la conquista universal de la ciudadanía.

En secuencia argumental, es importante hacer mención a lo que Giusti aclara sobre la comunidad humana y las acciones éticas:

La ética tiene que ver con la valoración de la vida, con la reflexión que lleva a cabo la propia comunidad humana sobre lo que considera la mejor manera de vivir y lo que se establezca puede tener consecuencias sobre el rumbo que tomen las investigaciones [...] y proponer cuál es la mejor manera de vivir. (2007, p. 22)

Ahora bien, nuestras vidas en sociedad implican un proceso de aprendizaje desde muy temprana edad, por el cual vamos asumiendo ciertos modos de interpretación de la realidad y de construcción de un determinado *habitus*<sup>5</sup> (Bourdieu, 1979) en mundo compartido por múltiples personas y culturas. Así, el principio relacional es la condición principal de la ética, pues alcanza todos los espacios de nuestras vidas: la familia, amigos, parejas, nuestras profesiones y centros laborales. Este último espacio, el laboral, es una de las esferas que atrae nuestra atención en este ensayo, es decir aquellos (des)encuentros durante el “cara a cara” entre los roles de servidores públicos y de beneficiarios, que nos brinden información de nosotros como sociedad. Tal como indica además Giusti, la ética “nos sirve de pauta de orientación de todas nuestras acciones y va a estar permanentemente presente en nuestras vidas”. Más específicamente, este autor se refiere al sistema de creencias y a la acción:

Lo decisivo es que la ética se refiere al modo en que una persona o una sociedad ordenan su sistema de creencias morales en la vida práctica. De acuerdo a la segunda acepción del término, la ética es una manera de hablar o de concebir las cosas. (2007, p. 25)

## Relación Estado – Ciudadanía

Muchos estudios acerca del Estado han partido de la premisa de que este, por naturaleza, es coherente, fuente absoluta de poder, cohesionado en sus componentes y, por tanto, eficiente. Dichas reflexiones han demostrado ser insuficientes para explicar fenómenos complejos como la corrupción o fallas en las políticas públicas, debido principalmente a que parten de la idealización del Estado o invisibilizan poderosas agencias no estatales. En contrapartida, otros estudios priorizan el examen del Estado localizado en las agencias estatales en interacción con la sociedad. Nosotros partimos de esta última mirada. Este tipo de exámenes consideran que el Estado se encuentra en constante (re)construcción y en contextos complejos, los que se hacen evidentes en los (des)encuentros entre Estado y sociedad (Migdal, 1993; Gupta, 2012; Auyero, 2007; Wacquant, 2006; Bourdieu, 1983; Foucault, 1981) y hacen pensar en cómo el Estado constituye un lugar de producción cultural y simbólica (Tilly, 1997).

Este último estilo de estudios genera conocimientos sobre la realidad compleja y muchas veces contradictoria del Estado. Dicha realidad está comprendida por (des)encuentros vistos en la interacción de burócratas y beneficiarios, que ayuda en buena cuenta a hacer visible las sutiles pero poderosas representaciones que el Estado imprime a los ciudadanos (Foucault, 1980) para consolidar su dominación (Bourdieu, 1979). Algunos potentes estudios del Estado lo conciben como un

---

<sup>5</sup> Bourdieu construyó el concepto *habitus*, el cual señala el proceso de diferenciación y adopción de ciertos patrones (gusto, formas de pensar y actuar) como parte de la cristalización de determinadas estructuras sociales y económicas.

fenómeno no sobre, sino en<sup>6</sup> la sociedad, lo que abre la posibilidad analítica que nos encamina a preguntarnos por las construcciones siempre dinámicas del Estado (Auyero, 2007; Gupta 2012).

En la perspectiva de estudios relacionales, en este caso, sobre la relación sociedad-burocracia, consideramos valioso el aporte de Javier Auyero en *Pacientes del Estado*, examen desde el cual observa tres *lugares de espera*, siendo uno de ellos el Registro Nacional de Personas (RENAPER) en Argentina, paralelo al Reniec. Este autor desarrolla la idea según la cual la gente, principalmente pobre, va conformando su rol como *pacientes del Estado* en la espera de ser atendidos en los servicios básicos estatales, y quienes *saben* que “tienen que demostrar que se lo merecen esperando obedientemente [...] y *saben* que tienen que seguir viniendo y esperar, esperar, esperar” (cursivas del autor) (Auyero, 2012, p. 25). Con ello, el autor explica que la espera en largas colas para personas pobres son “procesos temporales en los cuales y a través de los cuales se reproduce la subordinación política” (p.16) y que “la experiencia subjetiva de esperar y la práctica cotidiana de hacer esperar a los desamparados se transforman en fenómenos productivos que requieren ser estudiados de modos más exhaustivos” (p. 25).

De esta forma, el autor se pregunta por la experiencia de esa espera en términos personales y políticos y propone “reconstruir la labor cotidiana de normalización de la espera” (p. 36) e indagar en el modo en que esta espera (re)crea la subordinación, produciendo *incertidumbre* y *arbitrariedad*. Precisamente, en palabras del autor:

La incertidumbre y la arbitrariedad engendran un efecto subjetivo específico entre quienes necesitan al Estado para sobrevivir: se someten en silencio a requisitos del Estado por lo general arbitrarios. Para decirlo claramente: la dominación política cotidiana es eso que pasa cuando aparentemente no pasa nada, cuando la gente solo espera (Auyero, p. 37)

En su funcionamiento cotidiano, las agencias estatales, argumenta Auyero, comunican a la gente en espera, de manera sutil, pero potente, mensajes de sometimiento constante. Esta idea está relacionada con la de Wacquant (2006), para quien la administración de la pobreza constituye una tarea conjunta del brazo “social” y del brazo “punitivo” del Estado. Como ejemplo didáctico replicamos las palabras de Schwartz, tomado por Auyero:

Al someterlos a esperas por lo general demasiado largas, los funcionarios estatales están de hecho diciéndoles a los pobres que su tiempo vale menos que el tiempo de los demás y por lo tanto que ellos mismos valen menos que los otros. (Schwartz, 1974, en Auyero, p. 38)

---

<sup>6</sup> “El Estado en la sociedad” es una potente idea planteada por Joel Migdal. El autor explica la existencia de múltiples y conflictivas interacciones por el poder en determinados ámbitos y corrobora la supremacía de un Estado real y conflictivo, y niega uno ideal y coherente. Visto así, el Estado está constituido por autoridades fragmentadas y disputadas, con más desacuerdos que concordias. Así, Migdal señala: “Ha existido una alarmante tendencia a tomar demasiado en serio las capacidades reales del Estado para hacer que sus decisiones sean vinculantes” (p. 147).



Desde aquí, examinar los espacios cotidianos de espera, que, “aunque podría ser calificado como obvio (que la gente pobre siempre espera) y establecido (siempre ha sido así)” (Auyero, p. 36) merece ser atendido. Tal como plantea Secor (2007, p. 42):

Estas historias cotidianas de espera que se extienden a lo largo de todo un día solo para que luego te digan que tienes que dirigirte a otra oficina, de “vaya hoy”, “venga mañana”, de lograr algo solo si tiene algún contacto, “aportan una visión crítica de la constitución socio espacial cotidiana del poder-no a pesar *de*, sino a raíz de su banalidad.

En relación con nuestra investigación, pensar en la idea de la *espera* para los *pacientes del Estado* ayuda en la observación atenta de una ORA. En esta línea, además, asumimos la pertinencia de la estrategia etnográfica en los encuentros cotidianos de los funcionarios y los beneficiarios, en la espera en las colas dentro de la oficina como fuera de la misma, dentro del hospital limeño de alta demanda. La relación Estado-sociedad, a través de la aplicación en las políticas públicas, construye una cultura que está extendida a través del establecimiento de rutinas, rituales y formas de actuar, vistas en determinadas agencias u oficinas estatales, pero todas ellas siguiendo un formato coincidente.

Hasta este punto, hemos dado cuenta de que el Reniec, a través de sus programas, busca el alivio del padecimiento que constituye ser *pacientes del Estado*. En este caso, por ejemplo, el Plan Nacional Contra la Indocumentación incluye en sus intenciones la oportunidad para revisar los alcances de la promesa republicana, y anuncia la importante reflexión que traerá la presentación de sus resultados justamente cuando se cumpla el Bicentenario del país. Lo mismo ocurre con la creación de la ORA al buscar acercar el registro a quienes se les dificulta apersonarse a las oficinas registrales comunes. En ese sentido y como veremos en las páginas siguientes, el Reniec se ha esforzado en el cumplimiento de sus funciones, y con ello está logrando aminorar el padecimiento de los *pacientes del Estado*, sensación vinculada principalmente a personas en estado de vulnerabilidad.

Por ello, en este ensayo, la noción de *pacientes del Estado* es de suma importancia pues brinda un instrumento desde el cual observar las dinámicas en roles desiguales, es decir, ayuda a “afinar la vista” sobre lo que pasa en lugares de servicio estatal localizado como la ORA. Tal y como veremos, el Reniec y la ORA en particular no plantean el servicio como un ensañamiento contra la gente, sino que más bien se encuentran en la búsqueda del respiro en la espera y en la atención digna; pero la lógica Estado-sociedad en la que hemos aprendido a sobrevivir y sobrellevar el padecimiento de la espera (vistas en el “peloteo”, cobros excesivos, colas largas, violencia como respuesta, entre otros) evidencia que aún hace falta (re)construir actitudes hacia una ciudadanía amplia. Para dejarlo en claro, no queremos hacer un símil exacto con lo que ocurre en las colas de una instancia pública en un contexto convulsionado como el que Auyero planteó, pero sí usamos la idea como ayuda para

mirarnos y (re)preguntar por nuestras acciones y limitaciones durante la espera, vistas además en las respuestas, estrategias y resignificaciones, tanto por los actores estatales, como por los ciudadanos que deben gestionar su registro ante instancias como el Reniec.

## **El registro. Proceso e importancia**

El objetivo y sentido de los documentos que nos identifican ante el Estado han cambiado a lo largo de nuestra historia republicana y dichos cambios se han producido a la par de giros institucionales y políticos. Esto es visible, por ejemplo, en la Libreta Electoral (L.E.), producida a inicios de la década del 30 en un contexto de cambio de instituciones. En efecto, en nuestra historia de documentación personal, la identificación y expansión de la ciudadanía transitó entre una visión controlista y una de beneficios (Ragas, 2016)<sup>7</sup>, haciéndose más consistente el establecimiento del registro recién a finales del siglo XIX. Sin embargo, tal como indica Ragas, el contexto en que la L.E. fue creada abarcó también la caída de Leguía. Junto a la recomposición del aparato estatal a inicios del 30, las acciones de la época no terminaron de ser favorables para la expansión efectiva de la ciudadanía, y más bien “mantuvieron a raya a dos sectores importantes de la población: las mujeres y los analfabetos” (2015, p. 482).

Desde nuestro análisis, podríamos entender que documentos importantes como el Certificado de Nacido Vivo, el Acta de Nacimiento o el Documento Nacional de Identidad están relacionados con la modernización de las instituciones y con los cambios políticos actuales y, en consecuencia, con el impacto del cambio de una cultura cívica y registral; esta última vista como el sentido de la demanda y oferta de un registro de calidad por el cual se gesta una determinada relación entre el registrador y los ciudadanos.

Tal como vemos, nuestra historia de documentación personal fue guiada por determinados cambios estructurales y políticos. Sin embargo, al mismo paso de Ragas, debemos notar que el registro e identificación no deben llevarnos a pensar que se terminó con la exclusión ni que se logró la expansión efectiva de la ciudadanía (Ragas, 2016).

Desde ese punto, podríamos añadir al análisis la visión más relacional entre los ciudadanos y funcionarios, y notar al menos dos lógicas que soportan la interacción entre ellos. Una, elevada y desigual, actuada por quien registra (visión controlista) desde la cual quien lo hace cree que “hace un favor” y, en correspondencia, el beneficiario posee una actitud “silenciosa”, pues cree que no tiene opción de quejarse por un posible maltrato o equivocaciones en el registro, debido a que “no es

---

<sup>7</sup> El autor señala que si de un lado la identificación de cada individuo, por medio de rasgos particulares, implicaba fines policiales y de vigilancia, la identificación también permitió la posibilidad de ofrecer una serie de ventajas a aquellas personas que quedaban registradas por las autoridades (2016, p. 479).

su derecho”; y otra lógica, más horizontal (visión de beneficios del registro), desde la cual quien registra se asume como “servidor público” y, en correspondencia, el registrante se siente libre de opinar, preguntar o reclamar. Esta última lógica pertenece a un enfoque de derechos humanos. En los últimos años, el Estado ha incorporado funcionarios desde el enfoque del servicio público y ha diseñado protocolos de atención al ciudadano. Sin embargo, la experiencia vivida por la mayoría de los peruanos muestra que por más que exista la nomenclatura oficial del servidor público y protocolos de atención, cada vez más específicos según las características de las personas a tratar, aunque neurálgicas para la atención del Estado aún persisten algunas brechas entre lo escrito y su aplicación real vistas en la práctica cotidiana; que aunque no tengan la intención consciente de obviar las indicaciones institucionales, pesan más los imaginarios percutidos de prejuicios y lógicas lejanas al respeto y la empatía.

Con lo señalado es propicio acercarnos a la situación actual de nuestros principales soportes de identidad. En el año 2005, el Reniec creó el Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación (versión actualizada: 2017-2021) en un trabajo articulado con otras instituciones a fin de “reducir la brecha de indocumentación que más afecta a la población en situación de vulnerabilidad” (Reniec, 2018). Esta tarea es emprendida por el personal del Reniec, siendo las ORA una de sus agencias clave. Así, sus funciones son: registrar los hechos vitales y los que modifican el estado civil de las personas a través de los registros civiles, el registro de personas, y emitir el Documento Nacional de Identidad (Reniec, 2018, p. 39).

Reniec establece entre sus objetivos generales la mejora del servicio, la atención a sectores vulnerables y la innovación y uso de tecnología. Así, en el marco del gobierno electrónico (DS N° 066-2003-PCM, DS N° 067-2003-PCM), Reniec se esforzó en la digitalización de los documentos registrales como Actas y el CNV y la aplicación de tecnologías.

Como dijimos, el Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación 2017-2021, a través de la muestra de sus principales resultados, busca “mirarnos como sociedad, y revisar qué tanto hemos avanzado en hacer realidad los ideales de libertad, justicia y dignidad que la *república* motivó” (las cursivas me pertenecen) (Reniec, 2018, p. 22), explicitando además que el año en que el Plan dará a conocer sus resultados, coincidirá con el Bicentenario de la Independencia del Perú.

Para tener un panorama claro del cumplimiento de esta tarea, indicamos que el Ciclo de la Documentación se construye de la siguiente manera: el Certificado de Nacido Vivo (CNV), el Acta de Nacimiento y el Documento Nacional de Identidad (DNI). Al respecto, el Plan Nacional señala lo siguiente:

En nuestro país se reconoce dos documentos de identidad: acta de nacimiento y el DNI. No obstante, para obtenerlos se requiere cumplir con requisitos y procedimientos previos. Este procedimiento de identificarnos

totalmente, que culmina con la obtención del DNI, se denomina “Ciclo de la Documentación”. En él intervienen además de Reniec, el MINSA, los gobiernos locales y las comunidades nativas. (Reniec, 2018, p. 41)

Veamos, de forma resumida los tres documentos. En primer lugar, el CNV es expedido por el Ministerio de Salud a través de los hospitales y clínicas públicas y privadas. Este documento es requisito para la inscripción y obtención del Acta de Nacimiento, la cual, a su vez, es requisito para la tramitación del DNI (Reniec, 2012)<sup>8</sup>. Este documento certifica el nacimiento de una persona y contempla información básica tanto de este como de la madre. Incluye también un informe estadístico del nacido vivo, referido a las condiciones del parto y personal que lo atendió<sup>9</sup>. El CNV es realizado por el profesional competente (médico, obstetra o enfermero con título reconocido por el Estado) o constancia otorgada por persona autorizada por el establecimiento de salud, de haber atendido o constatado el parto.

En orden secuencial, el segundo documento es el Acta de Nacimiento, el cual asienta la inscripción de nacimiento en el registro civil. Para su trámite se debe presentar cualquiera de los siguientes documentos: CNV, Partida de Bautizo, certificado de matrícula escolar o declaración jurada de dos personas en presencia del registrador (Reniec, 2012). Los encargados del registro son las Oficinas Registrales (OR) y las Oficinas de Registro del Estado Civil (OREC).

Finalmente, el último paso en el ciclo de la documentación: el Documento Nacional de Identidad (DNI). Este documento sustenta nuestra identidad y garantiza la identificación de las personas (Reniec, 2018). En este documento se consigna elementos de acreditación personal, como la huella dactilar y la fotografía. El DNI es el único documento que identifica a una persona en el Perú (Reniec, 2012)<sup>10</sup>.

## **La Oficina Registral Auxiliar (ORA)**

A nivel territorial, los servicios del Reniec se organizan en 16 jefaturas regionales que administran una red de oficinas (Reniec, 2018, p. 39). Como parte de las agencias, la ORA es entendida como:

Oficina instalada en un establecimiento de salud público o privado conformada por uno o más registradores encargados de hacer inscripciones ordinarias de los nacimientos y defunciones, reconocimientos; así como de registrar y entregar los tramites de DNI de menores de 17 años. (Reniec, 2018, p. 40).

---

<sup>8</sup> El 03 de junio de 2001, el Ministerio de Salud, el RENIEC y el INEI suscribieron un convenio a partir del cual se elaboró el formato único de Certificado de Nacido Vivo, que posteriormente fue modificado mediante Resolución Ministerial 148- 2012/MINSA (05MAR2012).

<sup>9</sup> En casos donde no existen establecimientos de salud, la madre está supeditada a la obtención de la Declaración Jurada de Nacimiento, la cual sólo puede ser expedida por la autoridad política, judicial o religiosa, algunas veces inexistentes en las comunidades nativas, zonas rurales o localidades alejadas.

<sup>10</sup> Según la Ley Orgánica del RENIEC (Ley N° 26497).

La Oficina Registral Auxiliar (ORA) tiene presencia en establecimientos de salud públicos o privados, siendo en la actualidad 154 las ORA implementadas. El horario de una ORA normalmente es de 8:30 a.m. a 4:30 p.m. para la atención al público, y de 4:30 p.m. a 5:00 p.m. para el procesamiento de la información y para completar las actas señaladas, esto es, para subir la información al sistema de datos del Reniec, imprimir las fotos, cortarlas, identificar las imágenes con las actas y pegarlas; luego ordenar la información y, finalmente, apagar las máquinas y ordenar sus materiales de escritorio antes de salir.

A propósito de la ORA observada, se la privilegió a causa de la institución hospitalaria en la que se encuentra y que, por ende, impacta directamente en la cantidad de atenciones brindadas por los registradores. En efecto, la instancia visitada es uno de los hospitales públicos más requeridos a nivel nacional para la atención de partos y nacimientos recibiendo en su mayoría a población en estado de vulnerabilidad y, en consecuencia, generando una alta demanda de atención de registro en la ORA allí instalada. Este hospital cumple con la atención de 21 mil partos anuales aproximadamente, dentro de los cuales cerca de 3 mil fueron partos adolescentes (incluye partos de niñas y el 70% del total de mujeres tienen nivel de instrucción secundaria). Para efectos del análisis, hemos priorizado la atención en mirar los procesos sociales, culturales y registrales desarrollados en esta ORA, y desde allí indagar en los procesos institucionales, aunque considerando siempre la particularidad contextual y de agencia humana de la oficina en este importante hospital.

## **Compromiso y autoimagen del registrador**

Las jornadas diarias de los registradores no solo significan procedimientos cotidianos de regular valía. Los registradores señalan que con su trabajo diario aportan al acceso a la documentación de los menores y, con ello, el acceso a servicios básicos. Un registrador señala que “el trabajo es importante porque nosotros velamos porque el registro esté completo [...] me siento orgulloso de mi trabajo, si asumo un trabajo, lo hago con compromiso”.

Como parte de su misión, señalan que lo ideal o recomendable es que se acerquen a la ORA padres y madres juntos, pues la inscripción estará completa desde el inicio:

Es importante para nosotros que vengan los dos [padre y madre] porque reconocen a su hijito desde el inicio [...] Les decimos que vengan en el mejor de los casos juntos, porque sabemos que pasado un tiempo el papá se confía y dice “cuando tenga tiempo”. Ese “cuando tenga tiempo” es, en realidad, “sabrás Dios cuándo lo voy a hacer” porque puede pasar meses, hasta años. Lo mismo con la madre, con el tiempo ella tampoco reconoce, o solo lo hace el papá [...] Solo con decirles que vengan con el papá o la mamá, aunque este

acto pueda parecer solo un procedimiento, ayudas a que la pareja esté junta para incidir en los derechos de sus bebitos.

El registrador ve como muy importante lograr que el hijo o hija asegure su identificación desde su nacimiento. Como indica el registrador:

El reconocer implica vínculos, derechos sucesorios, hereditarios o patrimoniales. Cuando uno firma, también *afirma* que ese niño es de uno. Y ese reconocimiento crea derechos y deberes dentro de un ámbito legal. No es solo que se ve “bonito” que los dos [padre y madre] lo firmen, sino que ese acto crea derechos.

Junto con ello, el registrador describe su labor en relación con el respeto: “Creo que el respeto debe empezar desde uno mismo y más aún si tiene un cargo de servidor público. Debes respetar indistintamente de su ideología o condición social”.

Para el logro de sus funciones con la calidad deseada, los registradores señalan que hace falta mayor capacitación, que aunque el Reniec informa básicamente sobre normativa nueva que compete a los registradores, requieren de capacitaciones que acompañen su trabajo usando casuística en la que se compartan casos concretos y reales. Indican también que ayudaría mucho tener reuniones tipo *feedback* en las que los colegas compartan experiencias de casos presentados y ver juntos las soluciones más adecuadas. Junto con ello, indican que deberían recibir cursos sobre cómo brindar atención a personas con discapacidad y en condición de vulnerabilidad, así como cursos de lenguaje de señas o alguna lengua materna: “No hemos recibido asesoría o talleres de lenguaje de señas, tampoco hemos recibido capacitación de cómo tratar a los bebés y eso es necesario”.

Una ORA debe tener un registrador encargado, quien deberá asumir, además de su labor de registrador, tareas administrativas. Según los registradores, el encargado de oficina debe coordinar y buscar estrategias para el mejor funcionamiento de su ORA, por ejemplo coordinar la limpieza de la oficina con el responsable en el hospital; o estar en comunicación con el doctor que dispone de las altas para que, al menos la segunda tanda de estas, sea más temprano y eviten que se conglomere gente en la oficina. El registrador identifica que el perfil del funcionario para este cargo consiste en ser alguien alerta a las posibles dificultades que se puedan presentar. Un registrador señala: “El dinamismo del encargado de oficina tiene que sobrepasar las acciones rutinarias del lugar, debe crear algo más”. Esta actitud proactiva está vinculada a un tipo de ética para el trabajo, la que apuesta por la excelencia laboral, mejora constante y por el “hacer algo más”, lo que hace que, en efecto, el trabajo esté bajo autoobservación activa y una cierta autonomía en la labor. Sin embargo, tal como veremos más adelante, el trabajo de atención es exigente pues debe cumplir con tareas simultáneas y, a la vez, cuidar de no cometer posibles errores de registro durante la jornada; ya que en caso de cometerlos, no reciben comprensión de sus superiores.

## La atención, la espera y el trato

Como se dijo, la atención de esta ORA funciona con dos registradores. Iniciaa las 8:30 a.m. hasta las 4:30 p.m., y de 4:30 a 5:00 p.m. deben procesar la información de la jornada y completar las actas generadas, como la impresión y el pegado de las imágenes de cada menor para quien se tramitó su DNI. De manera secuencial, tal como el Ciclo de Documentación señala, los servidores públicos realizan la emisión del Acta de Nacimiento o defunción y el trámite del DNI para su posterior recojo. En dicho proceso, los registradores “al otro lado de la mesa de atención” se dirigen tanto al padre como a la madre, entendiendo que los dos tienen similar peso en las decisiones sobre el registro de sus hijos.

Visto de manera general, a fin de optimizar su trabajo, los registradores hacen preguntas e indicaciones “tipo” para efectivizar su trabajo. Algunas de estas son: “Siéntense, ¿ambos son los papás?”, “siéntense, el certificado de tu hijito, y el DNI de cada uno por favor”; “¿casados?”; “escriban aquí el nombre de su bebito, los nombres nada más, apellidos no”; “recuerden que el cambio de nombre es judicial, ah” ; “fíjense en los datos, nombres, dirección, teléfono”; “¿número de celular y de casa?”; “con la dirección de la mamá o el papá irá la dirección del bebé”; “¿quién va a recoger el DNI, mamá o papá?”; “firma en este recuadro, que no se salga del recuadro”; “echa a tu bebito para tomarle la foto”; “pasa a tu bebito por aquí, por favor”; “vamos a tomar la foto a tu bebé, ¿ya?”; “eso es todo, servido, adelante”; “eso sería todo”. Estas frases son dirigidas desde el respeto (tal como establece el protocolo de atención al usuario), pero tal como veremos, por momentos. La interacción funcionario-beneficiario se aleja de la mesura y se acerca a la frialdad en el trato, siendo los posibles motivos la alta demanda de atención y las tareas de la jornada.

El espacio de la ORA es pequeño para la cantidad de personas que ingresan, principalmente en hora “pico”, entre las 11 a.m. y las 3 p.m., aproximadamente. Cuenta con 3 sillas unidas en bloque y distribuidas en 5 filas, con lo cual el espacio de espera alcanza para 15 personas, sin contar con cuatro sillas ubicadas frente a las dos mesas de atención. Las hora “pico” en la ORA están relacionadas directamente con las “altas”, es decir, el permiso del médico responsable para que las mujeres salgan de la cama de atención, con lo cual puedan realizar los trámites. Para estos momentos, los registradores deben ordenar las colas, y para ello establecen un conjunto de estrategias. Estas acciones son realizadas a la par de la atención en mesa, lo cual implica un esfuerzo extra en el trabajo registral.

Por su parte, los beneficiarios llegan a la oficina desde temprano. La gran mayoría que *espera* en la ORA también lo hace en otras oficinas del hospital (y fuera de este) como parte de los “ajetreos” por lo que debe pasar para lograr realizar determinados trámites. Muchas de las personas se acercan a la ORA ya sea para tramitar o para informarse sobre los requisitos de trámite de las actas y el DNI de sus hijos: el lapso de tiempo que tienen para inscribirlos desde que los menores nacen, el costo de estos trámites, el horario de atención, si es necesario que la madre esté presente,

qué pasa si el padre no quiere firmar al hijo, entre otros casos.

En las “horas pico”, muchas veces por la indicación del registrador, los beneficiarios deben acercarse a la mesa de atención a hacer sus consultas mientras el registrador está procediendo con el trámite de otras personas. En general, cada persona espera entre 10 a 30 minutos aproximadamente para ser atendida.

Muchas de las mujeres que ingresan a la ORA para realizar los trámites se encuentran en etapa puerperal y están débiles físicamente; muchas veces llegan en bata y caminando, y otras veces en silla de ruedas. Casi siempre están acompañadas del padre de su hijo o hija, o de algún familiar (la mayoría de los casos la acompaña la madre, abuela materna del bebé). Mientras ellas esperan, algunas están sentadas en las sillas de la oficina, otras afuera conversan con su acompañante, otras se quedan dormidas y otras están calladas esperando.

Como se indicó, esta ORA es de alta demanda y, al tener solo dos registradores, el trabajo de atención se incrementa y se complejiza. Se evidencia un esfuerzo extra de los registradores, pues mientras están atendiendo a una pareja en la inscripción y registro de su bebé, deben a la vez atender consultas y ordenar la cola que se crean en las horas pico. Esto hace que los funcionarios tengan que agilizar la atención, pero siempre teniendo cuidado de no cometer errores en el registro. Así por ejemplo, mientras un registrador pide que pongan al bebé en la mesa, llama a la siguiente pareja, a la vez que avisa a un grupo en la cola que solo pasen las madres y que los padres esperen afuera.

Así, en los momentos de alta espera y demanda de atención, se generan (des)encuentros entre registradores y beneficiarios, no violentos como forma cotidiana, pero sí existentes, que para efectos de este ensayo, resultan sugerentes respecto a las estrategias y agencias, establecidas tanto para atender, como para ser atendidos. Para ese lapso, el registrador ordena la cola, mientras que los *pacientes del Estado* intentan guardar su lugar y ser atendidos. Se ha visto que mientras el registrador atiende a una pareja, eleva un poco el volumen de la voz a fin de ser escuchado por los padres y familiares acompañantes. Por ejemplo, indica a un joven que se queda parado en la puerta de la oficina: “Amigo, no puedes quedarte en la puerta, acércate y consulta”. El joven en mención se había ubicado en la puerta con la intención de hacer una pregunta sobre la inscripción de su hijo. Veía que adentro había mujeres sentadas esperando y algunos varones afuera, también esperando. Además, vio a los dos registradores ocupados en la mesa de atención. Había esperado el mejor momento para preguntar de lejos, hasta que el registrador le pidió que se acerque. Su duda fue absuelta y se fue, para regresar al rato con la madre de su hijo o hija e iniciar la inscripción. Esto último es recurrente.

En la jornada, además, el registrador debe evitar impases entre las personas: “Señor, no se puede guardar cola. Llame a su pareja y vengan, sí se les va atender”. La persona, en este caso varón acompañante de la madre de su hijo, busca guardar el



espacio, y también la comodidad y reducción del padecimiento de la madre de ser (continuamente) *paciente del Estado*, primero del hospital y luego de la ORA; así, la actitud de “colarse” pasa por la alta sospecha de que *esperará* mucho, por lo que el hombre busca guardar el espacio de la mujer con una mochila. No lo logra debido al pedido del registrador y debe regresar en otro instante.

En esos momentos, y cuando el número de parejas rebasa los asientos libres, el registrador ve por conveniente hacer que solo las madres se queden dentro de la Oficina, y las parejas o familiares esperen afuera. Para anunciarlo, el registrador se para en su lugar, mientras atiende a dos personas sentadas y dice: “Señores, por favor, solo se quedan las mamás y los papás o familiares esperan afuera”, ello hasta terminar de atender al grupo que está adentro. Eso hace que los varones (en la gran mayoría de casos, los padres), o los familiares (en varios casos, la abuela del bebé) se separen de las madres y esperen afuera. Ello les genera un nivel de ansiedad, pero a la vez de agencia o estrategia. En efecto, deben estar alertas a la voz del registrador quien está en la mesa de atención, ubicada en dirección recta a la puerta, siempre abierta en horario de atención. Es por ello que de momento se puede apreciar un grupo, muchas veces en mayoría hombres, afuera de la oficina y aglomerados en la puerta. Dicha espera no está caracterizada por gritos hacia los registradores o pugnas entre los *pacientes* —los que esperan—, sino por el estado de alerta, aunque según indican los registradores, hay momentos en que las horas de alta demanda son “muy” altas, lo que hace que la espera sea “insoportable” y se llegue a ofensas o gritos.

Otra estrategia frente a la circunstancia de la “hora pico” consiste en pedir los CNV y usarlos para llamar a los solicitantes según el orden de entrega del documento. Por ejemplo, el registrador le indica a una mujer que acababa de llegar: “Entrégueme el certificado para llamarla, siéntese nomás, su pareja espera afuera [...] yo les llamo, pero deben estar sentadas”. La mujer debe reaccionar e identificar rápidamente el documento solicitado, acercarse y entregárselo al registrador para sentarse. El acto de entregar el papel es una (pequeña) garantía que asegura su atención para ese día. Se sienta a esperar, mientras que su acompañante también espera, aunque afuera. Además, el registrador avisa sobre el cuidado de las cosas personales dejadas en las sillas: “Señores, las sillas no son para que coloquen maletines ni dejen sus cosas aquí y se vayan, por favor, cuiden sus cosas” o “regalos, paquetes, afuera por favor”. En un momento, los registradores se dividen las tareas para hacer el trámite más ejecutivo, por lo cual uno hace solo actas y otro, solo tramites de DNI, con lo que las personas hacen caso a las indicaciones de los dos registradores, para así completar el ciclo de registro y solo esperar el día para el recojo del DNI de su hijo.

Con lo dicho hasta ahora, es posible apreciar que los espacios (por ejemplo, las dimensiones de la oficina) y los objetos (por ejemplo, las sillas de espera) condicionan formas de trabajo y de trato, así como dan lugar a pensar estrategias como las vistas por parte de los registradores, y asumir ciertos comportamientos o actitudes de espera por parte de los beneficiarios. Al respecto, un registrador indicó

que “si hubiera más espacio sería mejor, no me explotaría tanto la garganta para ordenar las colas. Uno acaba agotado”.

Para la tarde, y luego de momentos ajetreados, se nota a los registradores un tanto cansados; esto hace que el trato no solo pase a ser más mecánico, sino más frío y en algunos casos, poco ideal. Debido a la dinámica laboral, los registradores no mantienen una conversación más pausada con las personas a quienes atienden. La interacción es más procedimental. Al respecto, un registrador dijo: “En este trabajo no hay tiempo [...] hacemos nuestro trabajo básicamente pero nos gustaría escucharlos más [...] A veces la gente quiere ser escuchada”. En efecto, deben hacer preguntas concretas, dar indicaciones y registrar de forma relativamente rápida para cumplir con el trabajo, es decir, la inscripción de los menores y cumplir con su meta laboral.

Los registradores identifican la incomodidad que genera la espera en las personas como comprensible o lógica. Un registrador dijo: “De hecho estos espacios (hospital) son lugares de alto estrés [...] causa estrés y la gente puede estar con el “pie en alto”, molesta, adolorida, vulnerada, y doblemente si se trata por temas económicos, también por lo físico, mental o médico”. Sin duda, identifican el padecimiento en la espera. Señalan también que existen momentos en que los beneficiarios en espera, ya incómodos por previas esperas “se ponen así (ofensivos) por el tiempo [...] y cuando están afuera (de la oficina) en “mancha” las personas te gritan”.

Las reacciones con grado de molestia (gritos, frases para que se apuren) no son cotidiano pero sí existentes, principalmente cuando la persona espera más de 30 minutos. Por un lado, los ciudadanos desean ser atendidos, pero saben que la espera *debe* continuar hasta lograr sus objetivos como parte del circuito de atención del hospital; por el otro, los registradores deben atender los trámites solicitados y cumplir. En determinados momentos, los ánimos se tensan y se abre la posibilidad del grito, de la ofensa o la queja. En esos momentos se puede dar, muy probablemente sin voluntad de nadie, situaciones de desencuentros entre beneficiarios (sociedad)-registradores (Estado). Un registrador dijo: “A veces, sin querer, le contestas fuerte y pues desde ahí ya se agarran de eso y te dicen: “¿Qué?! ¿estás de mal humor?! Entonces no vengas a trabajar!” u otros comentarios molestos. Los registradores indican que es necesario que les apoyen con más registradores. El trabajo con presión no es la mejor estrategia para mejorar el trato del servidor público hacia los ciudadanos.

Al respecto, el Protocolo de Atención del Reniec (2013)<sup>11</sup> es un documento que proporciona normas y pautas de conducta y comportamiento a fin de brindar un óptimo servicio con atención de calidad. Una de las pautas importantes que propone es el tono de voz para facilitar la comunicación.

---

<sup>11</sup> Ver Protocolo para la Atención al Usuario del RENIEC.  
[https://www.reniec.gob.pe/portal/pdf/PROTOCOLO\\_ATENCION\\_USUARIO.pdf](https://www.reniec.gob.pe/portal/pdf/PROTOCOLO_ATENCION_USUARIO.pdf)

Como se dijo, los registradores requieren capacitaciones para tratar casos especiales en los que se requiere asistencia sensible. Uno de estos casos es la atención a mujeres en casos de negación del cumplimiento del deber del registro por el padre. Un registrador indicó: “Nuestros consejos siempre son dentro del tema registral, pero a veces (ellas) se abren y te cuentan sobre por qué el padre no quiere firmar”. En esos casos, muchas veces ingresa a la oficina la registrante (acompañada usualmente por su madre) y se encuentran confundidas porque no saben cómo proceder en casos en que el padre no quiera reconocer a su hijo o hija como indican los registradores. Esos eventos abren situaciones emocionalmente difíciles de manejar. Un registrador indicó que a veces sin buscarlo “resolvemos problemas de índole personal de la gente”. Pero ¿cómo afrontar esas situaciones en las que no solo se abre un debate procesal, sino emocional? ¿Cómo debe ser el trato más adecuado del registrador?

En otro caso, los registrantes son deudos, sea porque perdieron a su bebé, o al padre o madre de su hijo o hija. Una tarde entró a la oficina un joven solo. Se veía triste. Esperó sentado por cinco minutos aproximadamente y al pasar a la mesa de atención se puso a llorar. El registrador cambió la velocidad en sus palabras y en el proceso del registro cambió además su tono de voz. Le tomó la mano por unos segundos y le dijo con voz tranquila y un tanto conmovido: “Yo sé que es difícil ....pero debes estar calmado porque debes leer lo que te van a mostrar”. El registrador se puso en el lugar del deudo pero debió avanzar y pedir la atención del joven padre para seguir con los trámites. El hombre trataba de calmarse, lloraba mientras explicaba que la madre, su pareja, murió en el parto. Logró avanzar con los trámites con el acompañamiento del registrador.

Sin embargo, también es posible ver algunas frases poco ideales y distanciadas de lo que el protocolo de atención señala, como el momento de tomar las huellas digitales de los beneficiarios. El registrador toma la mano del registrante, este mantiene su mano en una postura rígida que complica el manejo del registrador para que el dedo del registrante toque en el huellero. El registrador dice: “No pongas tu mano así”, pero el señor continúa con la postura. Otra vez le da la indicación: “No pongas tu mano así, estira nomas así ... no doubles la mano, no doubles la mano”. Finalmente, el registrador logra inscribir la huella dactilar. Ese espacio de trato podría parecer tan rutinario, además de “normal” considerando además que el señor atendido no dijo nada. Sin embargo, ese silencio y esa “bulla” del registrador marcan la desigualdad entre el que espera y el que tramita, lo cual a la vez se aleja de las prácticas deseadas.

En otro caso, el registrador indica con seriedad: “Firma en el medio, sin que choque el recuadro” (el recuadro es un cartón con un orificio rectangular para que la firma se haga solo en ese espacio). El señor, al no recibir un mensaje claro, intenta retirar el cartón de la hoja. El registrador dice entre sorprendido y serio: “¿Qué vas a hacer? No, firma nomás”. El señor hace caso, el trámite normal está por finalizar.

La cuestión del registro de los nombres de un recién nacido es una situación que merece la atención por ser otro motivo de interacción. Así, para asegurar que el nombre que inscriba el registrador sea el que los padres hayan decidido, el registrador se asegura de no cometer errores y les brinda un papel pequeño en blanco y pide: “Escriban solo los nombres, apellidos no”. Los padres escriben los nombres. Sin embargo para ese momento, el registrador da un aviso que es repetido muchas veces en cada atención, “por si acaso cualquier cambio de nombre es judicial, ah”. Ante esa advertencia, los padres se quedan unos segundos callados, al parecer para entender que “en verdad” deben tener cuidado con el nombre que escojan.

Al acudir a la palabra “judicial”, el registrador está agenciándose del entramado “judicial” en el que nadie quisiera verse involucrado, en especial personas que no son del “mundo de las leyes”. En efecto, cuando el registrador judicializa el nombre, imprime miedo y eso causa una reacción automática por parte de los padres. Quizás este “aviso estratégico” para el cuidado del nombre esté hecho en respuesta a los casos vistos por los registradores respecto al registro de nombres difíciles de escribir o “raros”. Esta acción, si bien es cierto podría reducir los casos no deseados sobre nombres que puedan atentar contra la dignidad del menor, no termina siendo una guía adecuada para los registrantes. En el periódico mural de la oficina se muestra un afiche sobre el nombre<sup>12</sup>, sin embargo, ni el registrador ni los padres hacen mención a este afiche, ni a otro material<sup>13</sup> en referencia a los nombres. Finalmente, recordemos lo mencionado, reflexionar sobre lo que ocurre con los nombres “raros” inscritos de los hijos.

Así, cuando el nombre es escrito de forma peculiar, el registrador pregunta al beneficiario: “¿En qué beneficia el nombre? [...] piensa en tu hijita, te gustaría que se llame (inventa un nombre raro)”. Los padres *corrigen la* escritura y escriben el nombre de la forma usual. También el registrador hace correcciones sobre las letras que llevan tilde: “la Y no lleva tilde, la I latina, sí”. En otra ocasión, el funcionario hace la observación sobre el significado del nombre del bebé de la pareja que está atendiendo. Dice que su nombre se parece al de un personaje famoso pero que significa algo así como “demonio”. Ante la *advertencia* del registrador, los padres se sorprenden un poco y empiezan a dudar. Finalmente, deciden continuar con la idea y no cambiar el nombre.

Por otro lado, la toma de fotos y de la huella pelmatoscópica<sup>14</sup> de los bebés es un paso fundamental para los trámites de los DNI de los menores, en muchos casos, menores de días de nacidos. Los registradores no han recibido anteriormente

<sup>12</sup> El afiche se titula “derecho a tener nombres” y dice también “recuerda que debe ser sencillo y fácil de escribir, él o ella te lo agradecerán toda la vida. Con el nombre puede acceder a: servicios de Salud-Educación-Servicios Sociales. Recuerda: i) es un derecho fundamental, da dignidad a los niños y niñas, ii) procura no colocar signos, símbolos ni números, iii) los cambios de nombres son difíciles y costosos.

<sup>13</sup> Desde el año 2012, el Reniec ha elaborado y publicado los “Tesoro de nombres” con el objetivo de promover el uso de nombres originarios y de registrar correctamente su escritura. Hasta el momento existen tesoros de nombres quechua, aimara, jaqaru, wampis, matsés, aimara y shipibo-conibo.

<sup>14</sup> Huella de la planta de los pies.

capacitación sobre el trato al bebé en dichas tareas y más bien han conformado su experticia desde sus agencias y conocimientos personales hasta ganar la habilidad requerida en “la cancha”. Según los registradores, algunos trabajadores nuevos son capacitados a modo de inducción y lo hacen con la guía de un registrador con más experiencia durante el desarrollo de su labor.

Los registradores tratan a los bebés con mucho cuidado y a la vez con precisión: el registrador pone su brazo a la altura del cuello y nuca del bebé, y por debajo de la manta que lo cubre. Con una mano sostiene la cabeza y con la otra enfoca la cámara fotográfica. Se detiene unos segundos para que la luz entre al lente y permita registrar la foto nítidamente. Inmediatamente después, pide a la mamá: “Descúbrele el piecito”. El registrador toma con cuidado pero con firmeza el pie del menor y lo sostiene de tal manera que el bebé pise en el huellero sin riesgo de dislocación.

Por otro lado, las acciones de atención simultánea son una de las razones por las que los registradores se encuentren susceptibles de cometer errores. Aunque, tal como indican los registradores, esta ORA tiene un rango muy bajo de errores registrales, deben hacer un esfuerzo extra para que esto sea así. Sin embargo, señalan la poca comprensión de sus superiores por los errores que han cometido en la emisión de actas o trámites de DNI. Un registrador señala: “Imagínate que nos equivoquemos. Sería entendible de alguna manera porque estamos pendientes aquí (mesa de atención) y con las personas dentro (dentro de la oficina) como los de afuera. Podría venir un certificado por ejemplo, sin huella o sin sello, o firma, o que no sea el sexo que es. Si me equivoco, tengo que llamar al jefe para que me dé la autorización para la corrección. ¿Tú crees que luego de mi explicación me va a decir “ah ya, es por eso, te entiendo”? [...] No veo comprensión sino exigencia, me dirían: “Qué, ¿por qué te has distraído?””.

## **Las tecnologías y las máquinas. El medio es el mensaje**

La tecnología está impactando considerablemente en la forma de elaborar documentos vitales para la identificación de los ciudadanos, como el CNV, las actas de nacimiento, los DNI, entre otros. Estos cambios en el procesamiento documental dejan huella en las formas de trabajo y, consecuentemente, en la relación entre Estado y sociedad.

Tanto la tecnología como las máquinas flexibilizan la producción efectiva de documentos, lo cual impacta en el trato, el respeto y la espera para con los *pacientes del Estado* (Auyero, 2013) aunque siempre dependerá de otras condiciones y de las agencias humanas. Para el caso atendido, la ORA trabaja con documentos como el Certificado de Nacido Vivo (requisito para el Acta de Nacimiento) y genera otros como el Acta de Nacimiento, el Acta de Defunción y el trámite del DNI. Dichos documentos han sido impactados por la tecnología, mientras que las máquinas no solo “ayudan”, sino que *permiten* la labor del trabajador (Latour, 2008).

Para efectos del análisis, observemos el CNV, en tanto que sintetiza la confluencia institucional del Reniec, el Minsa y el INEI. En efecto, la digitalización del CNV en conexión con los datos de Reniec constituye la cristalización de la decisión política hacedora de un hito hacia la modernización del Estado. Este documento es elaborado por el personal obstetra o médico que atendió el parto y allí debe consignarse los datos del recién nacido (peso, talla, sexo, entre otros), así como los nombres fidedignos del médico, la madre y la obstetra.

El CNV cumple una doble función. La primera se relaciona con la presentación del producto como tal, es decir, la homogeneización y orden de los datos; además, al igual que el Acta de Nacimiento, el CNV contiene código de barras<sup>15</sup>, lo que ayuda a reducir posibles falsificaciones. La segunda función tiene que ver con la efectividad en la generación del documento. Ello se logra debido a que el Reniec permite “jalar” los datos fidedignos del médico, obstetra y la madre, lo que permite copiar el nombre escrito correctamente en el CNV. También hay que mencionar la reducción de errores y la corrección mediante la edición de datos. La simplificación del trámite repercute en la calidad del servicio (PCM-ONGEI) que no solo se enfoca en el ciudadano, sino en el trabajo más digno y eficaz del funcionario de Estado, el que repercute directamente en la atención.

Al respecto, en el hospital visitado, la responsable del equipo de obstetras encargadas de la elaboración de los CNV indicó que las 50 obstetras recibieron capacitación del Reniec y del Minsa en el año 2012 sobre los pasos a seguir para la emisión y edición del CNV, y que esta última institución las apoya desde la mesa de ayuda atenta a las posibles dudas, aunque en general no han tenido mayores complicaciones debido a que el uso del sistema de registro es relativamente claro y sencillo. Sin embargo, como ella indica, “las [colegas] mayores han sido las más reacias al uso del programa”, pero luego se acoplaron al “idioma” del sistema. Así, la jefa del equipo de obstetras valora positivamente los trámites digitalizados:

... [el registro digital] es una gran ayuda porque todos tenemos diferentes letra y el problema es que antes a veces Reniec no entendía nuestra letra. A veces escribíamos un número que parecía otro, o la letra no se entendía. Tampoco escribíamos bien los datos. A cada rato [los certificados] rebotaban y debíamos volverlo a hacer y eso incluso tardaba meses.

La reducción de errores durante el procesamiento y la posibilidad de corregir o editar datos del sistema de registros se debe en buena cuenta a la interconexión entre el Reniec, el INEI y el Minsa. Ello responde al objetivo estatal para la simplificación del trámite y la mejora de la calidad del servicio (PCM-ONGEI), la que no solo se enfoca en el ciudadano sino en el trabajador estatal, a fin de que su trabajo

---

<sup>15</sup> El código de barras es utilizado para codificar, a partir de la combinación de letras o de números, un objeto, manejados desde un aparato tecnológico especial. Es posible verlos en los productos de los supermercados.

sea digno. Ello es posible gracias al apoyo de herramientas digitales que permiten un trabajo digno, eficaz y más humano de quienes registran, en este caso, el equipo de obstetras del hospital visitado. Así, el tiempo de elaboración por cada documento se reduce considerablemente a comparación de cuando se registraba a puño y letra; además, y no una cuestión menor, se reduce drásticamente el gasto de papel. Este primer aspecto de la tecnología impacta directamente en la relación registrador – beneficiario, puesto que de otra manera, como era antes, el funcionario debía tomar un tiempo considerable para recoger correctamente los nombres de los ciudadanos y escribir sin errores, lo que no ocurría en muchas ocasiones y generaba incomodidades en los ciudadanos.

Para el registro del CNV, las obstetras cuentan con dos espacios y dos computadoras donde, como dicen “una computadora falla menos que la otra” o “a veces la maquina falla, y en el apuro en que estamos, nos equivocamos y debemos volver a tomar la huella”. Cada inscripción dura 10 minutos aproximadamente. Aunque los registros se generan digitalmente, a la par, el personal del hospital cuenta con un libro de registro por cada sala de atención.

En un siguiente plano, debemos mencionar a las máquinas, tan importantes para agilizar la labor y ser un componente que debe el tipo de interacción y trato dentro de una oficina como la ORA. Una de ellas son las computadoras, equipamiento con el que cuentan los registradores y que cumple una función clave y de ayuda para su trabajo diario. Ello condiciona un determinado tipo de interacción con el ciudadano: el de la rápida verificación, pues el registrador gira el monitor hacia el beneficiario y le pregunta: “¿están bien los datos?” o “verifique por favor, todos los datos ante de imprimirlos”, lo que crea seguridad para ambas partes de la mesa de atención y reduce las tensiones o posibles quejas al respecto.

Con lo dicho, debemos mencionar a las computadoras conectadas a Internet pues permiten el registro y elaboración de las actas y proceso de los DNI en corto tiempo y, tal como indicamos anteriormente, evitan el error y agilizan su emisión, lo que nuevamente influye directamente en el encuentro entre funcionario y ciudadano. El Internet es un aspecto clave para el desarrollo de las funciones. En efecto, las computadoras interconectadas brindan soporte prioritario al funcionario y hacen que la gente no espere el mismo tiempo que si el certificado fuera generado de forma manual; de lo contrario, las colas y los trámites serían como las de antes de la digitalización, de más de un día, y en muchos casos dejarían de interesarse en el registro.

Otra máquina clave es la impresora, pues desde esta los registradores concretan las actas que habían generado en la computadora. Sin embargo, en la ORA visitada se ha podido observar que las máquinas presentan fallas en su funcionamiento, lo que genera un poco de demora, además de que emiten una suerte de polvo que incomoda la respiración de los funcionarios (como solución momentánea

colocaron un papel bond en la parte trasera de la impresora). Las dos impresoras están ubicadas al lado de cada registrador y frente a las personas atendidas. También las cámaras fotográficas constituyen un elemento fundamental del trabajo diario, especialmente al momento del registro visual de los bebés para la tramitación del DNI. Otra máquina clave que hace que la labor sea más eficiente es la impresora especial para fotografías tamaño carnet, la cual es usada desde las 4:30 p.m., momento en el que empieza la generación de las fotografías y pegado de estas en las fichas para el trámite de DNI de los menores.

## **Lo escrito, el papel y la oralidad en la relación ciudadano – registrador**

La ORA cuenta con dos periódicos murales, uno dentro de la oficina y otro, de mayor contenido y más visto por la gente, fuera de la misma. El primero es poco accesible, pues está ubicado en la pared al lado de las sillas, lo que resulta complicado para las personas, en su mayoría con bebés en brazos o embarazadas, pues tienen que pedir permiso para pasar hasta llegar al panel. El segundo periódico tiene mayor accesibilidad; está ubicado fuera de la oficina y anuncia básicamente los requisitos para la inscripción de los bebés, los plazos para el registro, los horarios de atención, entre otros. Normalmente los avisos son publicados en hojas bond A4, fuente verdana o arial 36 o 28 lo que permite la visibilidad.

Durante nuestra estadía y durante las conversaciones con los registradores, muchas personas entraban a preguntar cuestiones que muchas veces estaban publicadas en el periódico mural fuera de la oficina y en la puerta de la misma. Usualmente preguntaban sobre los requisitos para el Acta de Nacimiento y del DNI así como los horarios de atención y los plazos que tienen los padres para los registros de sus hijos desde su nacimiento. Las respuestas del registrador, cuando se encontraba en plena atención a otra pareja (generando actas, por ejemplo) eran o atender rápidamente la consulta o dar una respuesta como: “Señor/hermano, señora/mamita todo está al costadito, ahí mira el banner/el aviso de fuera, ahí puede ver todos los requisitos, y de ahí hay algo me dices para ayudarte”.

Debido a que muchas personas preguntaban sobre cuestiones que eran publicadas en los periódicos murales, conversamos con un registrador sobre por qué la gente no leía los avisos pegados fuera de la ORA. El registrador bajo su experiencia como usuario (en su rol de actor no estatal) y como registrador (rol estatal) dijo que así colocaran la información “en la cara” de las personas, querrían (necesitan) escucharlo (corroborar) por la “boca” del funcionario y que ello tiene una razón más profunda:

En el Perú, puedes tener y publicar los requisitos tanto en papel como en la página web para un trámite, pero cuando llegas al lugar a presentar los



papeles tal como indicaron en los requisitos, te dicen *otra* cosa: o que los requisitos cambiaron o que faltaban otros papeles. Entonces, también es *nuestra culpa*. Por eso siempre tienen la necesidad de venir y preguntar.

Este punto revela la desconfianza histórica como cultural y concreta de la gente hacia lo que comunica el Estado. Muestra además las brechas históricas y contemporáneas entre lo escrito y lo hablado. En nuestra historia como República, hemos pasado por la incorporación de la escritura en el papel como parte del lenguaje de lo formal y “lo correcto”. Al respecto, Guillermo Nugent señala que “la incorporación de los ciudadanos al mundo de las leyes, dispositivos inevitablemente ligados a la escritura, no parece haber sido una tarea prioritaria en las primeras décadas republicanas” (Nugent, 2015, p. 322)<sup>16</sup>. Como muestra de una de las etapas de nuestra historia al respecto, Nugent señala que “el acceso a la escritura se convirtió en un recurso aún más férreo que el discurso de la evangelización del período colonial” (p.322) siendo el *recurso* y el *discurso* estrategias de diferentes sentidos en relación con la evangelización y la alfabetización. Sobre estas estrategias, el autor señala lo siguiente:

La evangelización fue un *discurso* que produjo deliberadamente un conjunto de símbolos con la suficiente capacidad de adaptación como para llegar a formar “parte del paisaje” de la realidad compartida. La cuestión de la escritura en el período republicano fue básicamente un *recurso* para obstaculizar, cuando no suprimir, la posibilidad de una ciudadanía, de una realidad compartida. Pero si el *discurso* de la fe católica fue abundante en testimonios culturales, sobre todo por la construcción de templos, el de la escritura no dejó instituciones de un peso equivalente. Más bien se conservó el tejido jerárquico de vínculos políticos y con una desafortunada superposición de instituciones de molde republicano (las cursivas me pertenecen) (Nugent, 2015, p. 323)

Este pasaje y análisis es un ejemplo claro de cómo la escritura castellana y la alfabetización de la ciudadanía en tiempos actuales significan que la discusión al respecto no solo pasa por la observación de la deficiente comprensión lectora y la escritura (en castellano) sino también por la desconfianza en lo escrito, cuando el emisor es el Estado. En efecto, en la ORA, como en muchas oficinas de la burocracia a nivel nacional, lo escrito es una marca de desigualdad y se manifiesta en la desconfianza de los ciudadanos ante ello. Finalmente, recordemos la mención en este texto sobre la judicialización como estrategia para el cuidado que los padres deben atender en la inscripción del nombre que atente contra la dignidad de la persona, y cómo esta advertencia imprime rechazo de los padres ante la posibilidad

---

<sup>16</sup> Al respecto, Nugent inicia su presentación preguntando: ¿de dónde viene “el bajo nivel educativo de la población?”, para luego dar cuenta de las intervenciones de los asambleístas de partidos como el APRA y el PPC. Ver Nugent, La escritura como silencio republicano. El debate sobre el derecho al sufragio en la asamblea constituyente de 1979. En *Identidad digital* (Reniec, 2015, pp. 311-330).

de verse involucrados en un entramado judicial, íntimamente relacionado con el mundo de las leyes, esto es, a lo enmarañadamente escrito y burocrático que suele significar.

Veamos ahora el CNV<sup>17</sup> como referencia al cuidado del papel, más específicamente, del documento como elemento de preocupación y culpa, sea por parte de los servidores públicos, como por los padres. Este punto ha sido observado en la ORA y referenciado por los registradores como algo que, aunque no pasa “todos los días”, sí es recurrente. Al respecto, la obstetra —responsable de la emisión de los CNV— señaló que en su experiencia atendiendo partos (veinte años en el hospital) y ahora como responsable de los CNV, existe un elevado desconocimiento de la importancia de este documento. Dijo: “Hemos encontrado los certificados en las gavetas de las camas de atención. Lo meten ahí y se van de alta, o si se lo llevan no lo cuidan o lo pierden. Yo muchas veces los llamo por cuenta propia de mi celular para que se acerquen a recogerlos” (muestra un grupo de 10 CNV encontrados en una semana). Tanto la obstetra como el registrador indicaron que hace falta que el Estado, a través de los hospitales y otras instancias públicas, comuniquen de forma *efectiva* acerca de la importancia de este documento, es decir que no solo sea de forma escrita, porque “nadie o muy poca gente lo va a leer”, sino también en avisos audiovisuales. En la misma línea, el registrador añadió que “si [los padres] lo pierden, no hacen la denuncia”.

Sobre los medios de aviso y la capacidad para informar, la obstetra señaló que “las personas que sí están bien informadas sobre los CNV son las que vienen a psicoprofilaxis<sup>18</sup>. Esas pacientes primero son controladas acá; segundo, reciben 11 clases en las cuales se les informa de todo el proceso que van a tener que pasar. Solamente el 15% reciben psicoprofilaxis, el resto no [...] Somos un hospital de referencia, el grueso de pacientes entra por Emergencia<sup>19</sup> y muy poco entran por consultorio. Vienen diferidas de otros hospitales”.

Con lo dicho líneas arriba, durante la atención en la ORA, un registrador vio que aunque un padre sí tenía el CNV, lo tenía doblado y guardado en el bolsillo. El registrador le recomendó su cuidado con un tono tranquilo, pero un tanto preocupado: “Amiguito, no es para que lo tengas en el bolsillo así [...] es como si yo te dijera “Toma a tu hijito, y te lo entregue mal [...] no es cualquier cosa, eso es de tu hijito [...] así como otros, mira, ponle una miquita, un sobrecito o algo”. El joven padre dijo, mostrándose un poco avergonzado: “Sí, así lo pondré”. Para otro caso, una pareja perdió el CNV de su bebé. El registrador les recomendó que pusieran la denuncia, a lo que la pareja asintió, pero indicó que no sabían que ese *papel* era tan importante.

---

<sup>17</sup> Primer documento dentro del Ciclo de Documentación, en que muestra información valiosa sobre el nacimiento como datos del doctor y obstetra, de la madre, hora de nacimiento, peso, talla, huella de la planta del pie, entre otros. Este es generado por el hospital y es un requisito para el tramitar el Acta de Nacimiento ante el Reniec.

<sup>18</sup> Psicoprofilaxis es la acción por la cual las embarazadas, muchas veces junto a su pareja, reciben la preparación para que el parto sea llevado de forma más saludable y pertinente.

<sup>19</sup> Como se señaló, este hospital recibe muchos casos de emergencia y de mujeres (niñas, adolescentes y adultas) en condición de vulnerabilidad.

Mientras atendía el trámite, el registrador les explicaba la importancia del CNV, y de la exposición a que el CNV encontrado pueda ser usado para el tráfico de niños.

## El acto registral en la ORA: dilemas y posibilidades

Algunos dilemas vistos a lo largo de nuestra exposición siguen siendo elocuentes respecto a nuestras formas de interacción con el Estado y con los que *esperan*, lo cual habla de nosotros, tanto como funcionarios como beneficiarios, en suma, como sociedad. Uno de los dilemas se ubican en el alto compromiso de servicio del registrador y el esfuerzo extra en su labor debido a las tareas que debe asumir. Lo dicho plantea a su vez un segundo dilema: la consideración de ser ciudadanos, no solo para los beneficiarios, sino también para el funcionario como trabajador dentro de un sistema ético.

Los registradores identifican su labor como un aporte a los derechos fundamentales de los menores. Sin embargo, y por ello, requieren de capacitaciones constantes y sostenidas en el tiempo, no solo dentro de un aula, sino en contexto. Así, brindar asesoría sobre el trato adecuado, especialmente a personas con discapacidad o en estado de vulnerabilidad, sería pertinente. Las capacitaciones, y en especial el acompañamiento a modo de retroalimentación entre trabajadores sobre la base de sus experiencias, son piezas hacia la mejora de atención y para solucionar los problemas que se puedan presentar. Aunque se ha visto que los registradores tienen un adecuado manejo de atención a los bebés para el momento del registro de fotos y de huellas palmatoscópicas, estas habilidades las han adquirido en el campo. Dichas tareas las asumen sin complicaciones y los padres otorgan confianza al registrador para las mismas. Sin embargo, potenciarían esta labor si brindasen capacitaciones *ad hoc* antes de atender a los bebés; con lo cual, también ayudaría si los que ya han adquirido estas habilidades en el campo, las compartieran con los nuevos trabajadores.

La tecnología y determinadas máquinas constituyen elementos fundamentales sin los cuales, el proceso del registro, la espera y la interacción entre el Estado y la ciudadanía serían más angustiantes y complicados. La digitalización ha marcado un hito en la generación de acciones burocráticas, lo que impacta directamente tanto en el trabajador como en los *pacientes del Estado*, y condiciona a su vez interacciones en términos de tiempo y de espera. Esto es, la transformación del procedimiento manual hacia el digital, visto en la generación de certificados y actas “jalando” los datos del Reniec, permite agilizar el trabajo y reducir los errores de manera considerable. Distinguimos esto último como una señal de la *ciudadanía ampliada*, en el sentido de disminuir en cierta medida el padecimiento que constituye *ser paciente del Estado* (Auyero, 2013) y, por otro lado, del uso digno del tiempo de trabajo.

Por su parte, el vínculo con lo escrito y con el papel, vistos en el trámite gestionado en una agencia estatal, sigue siendo demostrativo del desencuentro histórico de la

gente con el Estado, no solo para con la gente “lejana” al “mundo de las letras”, sino en razón principal a la desconfianza hacia lo escrito cuando el emisor es el Estado. Para nuestro caso, la incorporación de una mesa de informes y anuncios audiovisuales podrían constituir una estrategia pertinente. En efecto, la atención podría mejorar si se mejoran los mecanismos de comunicación escrita y oral.

Otro dilema se cristaliza en las “horas pico” relacionadas directamente con las horas de las altas, las que implican la configuración de un tipo de (des)encuentro y trato entre beneficiarios-funcionarios, que, por un lado, sitúa a los primeros como *pacientes del Estado* y, por otro, condiciona a los segundos hacia el trabajo apurado y al extra esfuerzo en las labores. Dicho (des)encuentro dificulta la *expansión del círculo del bienestar* en tanto que hace que la atención sea rápida, pero de momento poco cálida o empática. Lo adecuado sería la distribución adecuada de las horas de alta durante el día.

El espacio permite o dificulta la relación registrador-beneficiario. En ese sentido, se evidencia que la atención sería mejor si la oficina fuese más espaciosa, de modo tal que los registradores puedan ordenar las colas y, en el mejor de los casos, reducirlas para la comodidad tanto de las personas que ahí se atienden, como de las personas que allí trabajan. Las tareas simultáneas durante la atención constituyen una de las razones por las que los registradores agilizan su trabajo. Al priorizar el trámite, el trato se diluye causando algunos (des)encuentros con los beneficiarios; sin contar el riesgo de cometer errores durante el registro. En este sentido, la presencia del número adecuado de registradores según el nivel de demanda es fundamental para un merecido trato, no solo para los ciudadanos beneficiarios, sino también para los ciudadanos funcionarios. El trabajo con presión no es la mejor estrategia para mejorar el trato del servidor público hacia los ciudadanos.

Los protocolos de atención siguen siendo uno de los soportes institucionales más importantes, pero no siempre más difundidos, que sirven de guía para los servidores públicos y que ayudan, precisamente, al trato desde una ética republicana. Siendo así, es pertinente la actualización del protocolo de atención (que refuerce el trato) en el que se contemple pautas para atender casos recurrentes y sensibles en oficinas como una ORA. Este protocolo podría brindar algunas pautas sobre cómo tratar situaciones en las que las personas se encuentran en momentos de dolor emocional como la muerte de un hijo o situaciones de dolor físico como las mujeres en estado de puerperio.

## **El cumplimiento, sin embargo, de la promesa**

Observar una parte de nosotros como sociedad a través de la interacción entre funcionarios y beneficiarios confirma, desde la experiencia, que el Estado está lejos de ser un ente sin contradicciones y, en cambio, comprueba que se constituye en dimensiones tan complejas como reales, donde se (re)construyen acciones y respuestas. Dicha interacción es un proceso íntimamente vinculado a la promesa

republicana, la cual se edifica desde el respeto a la igualdad de derechos de todos y todas ante la ley (Vergara, 2018). Su cumplimiento dependerá de la confianza hacia las instituciones estatales y, en buena cuenta, de la reafirmación de la ciudadanía vivida en el encuentro inevitable de funcionarios y beneficiarios, y viceversa.

En torno a las instituciones del Estado peruano en nuestra historia contemporánea, la confianza de los peruanos hacia sus instituciones sigue siendo reducida (Vergara, 2018). Dicha desconfianza hace que la sociedad marche sobre cimientos de barro: con políticas públicas deslegitimadas, sintiendo angustia al pisar una agencia estatal, imaginando a todos los funcionarios como corruptos. Siguiendo las rutas de esta cartografía, podríamos advertir que el republicanismo (nos) está fallando. Dicha desconfianza no es gratuita, está relacionada con el desencuentro de las promesas del republicanismo y el neoliberalismo, desencuentro que “no proviene de la teoría, sino de la experiencia histórica: en 20 años el neoliberalismo cumplió con sus promesas, el republicanismo se apresta a cumplir doscientos y nos sigue fallando” (Vergara, p. 38); siendo además que el paradigma triunfante nos ha impuesto un “crecimiento infeliz” (Vergara, p. 33) que ha tallado determinados tipos de comportamiento y carácter (Sennett, 2013) según el rol laboral y social que nos ha tocado asumir, generando emociones y actitudes como el respeto, la empatía, la comprensión o la indiferencia. Son emociones que parecieran estar solamente circunscritas a claves íntimas o subjetivas, pero que no deben ser consideradas solo por estudios del comportamiento individual, sino desde estudios de lo social.

La posibilidad de cumplir la promesa republicana está condicionada fundamentalmente a una doble dimensión: el rol ciudadano y el rol burocrático en continuo encuentro, por lo que se hace necesario reforzar la concurrencia saludable entre funcionarios y beneficiarios. La forma más real de vivir el republicanismo desde el rol ciudadano es superando los momentos elementales, como son los contextos electorales, y experimentando, además, la interacción en el Estado local de forma digna en la cotidianidad.

El rol institucional, y en específico el Reniec, se está construyendo (en gerundio) bajo el ideal republicano, visto en acciones institucionales como la creación de las ORA con el fin de acercarse al ciudadano y aminorar la penuria que supone ser *pacientes del Estado* (Auyero, 2013), o en la elaboración del Plan Nacional Contra la Indocumentación (2017-2021), el que explicita su intención de “hacer realidad los ideales de libertad, justicia y dignidad que la república motivó” (Reniec, 2018, p. 22). En los últimos años, el Reniec inspira una destacable confianza por parte de la sociedad<sup>20</sup>, lo cual es una señal alentadora respecto al cumplimiento de la promesa

---

<sup>20</sup> En la encuesta hecha por el INEI “Evolución sobre la confianza en las instituciones enero-junio 2017 y enero-junio 2018”, el Reniec arrojó un 57,9% para el 2017 y un 55,4 % para el 2018. En Informe Técnico N°02- abril 2018. Disponible en <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf>. Otra encuesta del 2017 elaborada por El Comercio-Ipsos, muestra que el Reniec obtuvo un 83%, institución que junto al BCR y las FF AA es percibida como la entidad más confiable. Los partidos políticos, el Congreso y el Poder Judicial continúan siendo vistos con desconfianza por la ciudadanía (El Comercio, 1 octubre del 2017). Disponible en <https://elcomercio.pe/politica/encuesta-instituciones-confian-peruanos-noticia-462214>.

republicana, esa que se deja ver en la confianza a las instituciones y que alienta la experiencia de la ciudadanía plena. Al respecto, reproducimos palabras de Ragas:

Los esfuerzos más importantes para cerrar las brechas que dejó el siglo XX se han producido en los últimos años. La creación de un ente dedicado a los documentos de identidad y el registro civil como el Reniec ha jugado a favor de la expansión de la población documentada. Lo que ha ocurrido no se mide solo en función de la cantidad de documentos entregados, sino de cómo estos documentos (desde la partida de nacimiento hasta el DNI) han permitido ir cerrando una brecha que estuvo marcada por la indiferencia y la segregación. (Ragas, 2015, p. 482)

Finalmente, “los dos lados de la mesa de atención” implican relaciones complejas que creemos que no deberían ser anuladas procurando la no frecuencia entre servidores públicos y la sociedad, sino, mejor vividas y revitalizadas, pues el “cara a cara” permite precisamente eso: vernos, hablar y conversar, en fin, saber de nosotros como ciudadanos. Sin embargo, al pasar la revisión por algunos episodios en la ORA en tanto *lugar de espera* (Auyero, 2007), somos testigos de las dificultades y dilemas que implica concretar dicho ideal cívico a través de la atención al ciudadano, que sin perversas intenciones choca con el difícil papel de representar dicho ideal. La cultura registral entre (ciudadanos) funcionarios y (ciudadanos) beneficiarios es una construcción activa, desde la cual es posible observar la promesa republicana en pleno proceso de (re)construcción y dinamismo. De hecho, la creación de oficinas como las ORA responde a una voluntad política de formulación e implementación de la política de registro y documentación guiada por la búsqueda de una mejor manera de vivir, es decir, desde un enfoque ético (Giusti, 2007), mediante el cual se da respiro al padecimiento de los *pacientes del Estado* (Auyero, 2013) y se *expande el círculo* (Singer, 1981) del bienestar para todos los ciudadanos. Sin embargo, incluso desde una experiencia institucional novedosa como las ORA, seguimos en cierta medida los rasgos históricos que supone la lógica de interacción Estado-sociedad del Perú contemporáneo. Ello nos ubica en un escenario de retos y, a su vez, de aliento cívico e institucional.

## Referencias bibliográficas

Auyero, J. (2013) *Pacientes del estado*. Buenos Aires: Eudeba.

Arendt, H. (2009) *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.

Baños, J. (2013) Democracia y ética: el republicanismo cívico de Hannah Arendt. En *Estudios Políticos*, vol. 9, N°30, pp. 79-103. UNAM, México.

Giusti, M. (2007). El sentido de la ética. En Giusti y Tubino (Eds). *Debates de la ética contemporánea*. Lima: PUCP.

Gupta, A. (1995) Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State, en *American Ethnologist* 22 (2): pp. 375-402.

Hirschman, A. (1978). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo antes de su triunfo*. México: FCE.

Latour, B. (2008) *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría actor-red*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

Migdal, J. (2011). *Estados débiles, estados fuertes*. México: FCE.

Nugent, G. (2015). La escritura como silencio republicano. El debate sobre el derecho al sufragio en la Asamblea Constituyente de 1979. En *Identidad Digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*. Lima: Reniec.

Ragas, J. (2015). Rostros, nombres y huellas: una historia de la identificación en el Perú. En *Identidad Digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*. Lima: Reniec.

Reniec. (2018). *Plan Nacional Perú libre de indocumentación 2017-2021*. Lima: Reniec.

Rorty, R. (2009) *Una ética para laicos*. Buenos Aires: Katz

Secor, A. (2007). Between Longing and Despair: State, Space and Subjectivity in Turkey. En: *Environment and Planning D: Society and Space*. 25 (1): pp. 33-52.

Sennett, R. (2003). *El respeto: sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona: Anagrama.

Sennett, R. (1998). *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Madrid: Anagrama.

Vergara, A. (2018). *Ciudadanos sin República. De la precariedad institucional al descalabro político*. Lima: Planeta.

**Jacqueline Minaya Rodríguez** es licenciada en sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), y magister en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador. Docente de Análisis Político en la facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM, e investigadora externa del Instituto Seminario de Historia Rural Andina (ISHRA) de la misma universidad. Es investigadora en la Sub Gerencia de Investigación Académica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).





# ÉTICA Y EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA EN EL PERÚ

*Félix Reátegui Carrillo*

La pregunta sobre la ética de la ciudadanía puede ser entendida de varias maneras distintas. Una de ellas, tal vez la más convencional, es la siguiente: ¿cuáles son los principales valores que se deberían ver realizados en el ejercicio la ciudadanía por parte de los habitantes de una sociedad?

Responder a esta pregunta demanda hacer un primer discernimiento. La pregunta no se refiere a los valores de las personas en general, sino a los valores de las personas en cuanto ciudadanas. La ciudadanía es una condición de entre las muchas que componen la identidad de un sujeto. Se podría decir, también, que es un estatus o que es un rol. Consiste en la condición de ser sujetos de derechos dentro de una comunidad política usualmente denominada *Estado*. Así, la condición de ciudadano define a una persona como un sujeto político. Por consiguiente, la pregunta sobre la ética de la ciudadanía se refiere a cuáles son los valores que cabe esperar de las personas en cuanto sujetos políticos.

Por otro lado, para la determinación de esos valores es indispensable remitirlos a un contexto. La noción de ciudadanía ya postula implícitamente ese contexto. Cuando hablamos de ciudadanía hablamos de democracia. Se trata, entonces, de discernir cuáles son los valores esperables de un sujeto político en una democracia.

La democracia es, a su vez, una realidad compuesta por diversas dimensiones. Una de ellas es su dimensión normativa o jurídica. A ella se añaden, cuando menos, dos dimensiones más: una dimensión institucional y otra cultural. Es cierto que, en sentido estricto, no se trata de dimensiones separadas, sino entrelazadas firmemente e incluso coincidentes. Eso es particularmente claro cuando hablamos de los aspectos normativo e institucional de una democracia. Pero vale la pena considerarlos brevemente por separado para capturar mejor la complejidad del fenómeno.

La democracia es una dimensión normativa o jurídica en la medida en que es un régimen de derechos que en su origen proceden de una concepción liberal de la vida pública. Hablamos de los derechos del individuo y, posteriormente, de los derechos del ciudadano. La democracia es, así, un régimen que se define por dar garantías a los derechos de las personas.

Desde un punto de vista institucional, la democracia se define por la separación de poderes y por el equilibrio y control recíproco entre dichos poderes. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial son el resultado de una larga historia de división de la soberanía. El régimen que se denomina democracia se diferencia del absolutismo por esta dispersión del poder. En lugar de estar concentrado en una sola mano, el poder se disgrega y se distribuye entre diversos actores. Esto, desde luego, tiene un nexo directo con la dimensión anterior. Esa división de poderes funciona como garantía contra el abuso del poder contra los derechos de los individuos. La arquitectura institucional sobre la que se erige una democracia está consagrada en una constitución. La democracia es, así, un orden constitucional. Este orden incluye una diversidad de reglas. La más conocida de ellas puede ser la noción de que la democracia es el gobierno de las mayorías. Pero un orden constitucional democrático no se agota en consagrar el gobierno de las mayorías sino que se preocupa de establecer con el mismo rigor reglas que garanticen los derechos de las minorías.

Desde un punto de vista institucional la democracia es, así, un régimen que prescribe ciertas formas de ejercer el poder. Cabría decir que es un régimen que se caracteriza por poner límites al ejercicio del poder. Pero eso no es todo. Para muchas personas, la primera idea que evoca el término democracia es la de elecciones. Y es que la democracia, en cuanto realidad institucional, es también un régimen que prescribe la forma legal y legítima de acceder al poder. Esta forma es la realización de elecciones libres y competitivas; es decir, comicios en los que los ciudadanos puedan aspirar a cargos públicos y votar sin condicionamientos, y en los que haya una verdadera posibilidad de elegir entre varias opciones que compiten entre sí en igualdad de condiciones. En su conocida distinción sobre las diversas formas de dominación, el sociólogo alemán Max Weber ubicaba a la democracia como una especie de la dominación racional, que es la que prevalece en el mundo moderno. Esto quiere decir que es una forma en la cual el ejercicio del poder es decidido y delineado de acuerdo con ciertas reglas preestablecidas y estables que tienen cierta racionalidad interna. El método de decisión del poder vía elecciones estrictamente reguladas y las restricciones al ejercicio del poder por vía constitucional, son ejemplos de esa noción de dominación racional.

Por último, la democracia es una realidad cultural. Esto quiere decir que está compuesta por un conjunto de ideas o representaciones. La cultura es esa dimensión de la vida social en la que se encuentran organizadas nuestras formas de ver el mundo. Se puede decir que la cultura constituye la dimensión simbólica de la sociedad. En esta expresión, la noción de *lo simbólico* se refiere, en efecto, al mundo de las ideas y representaciones. Entre esas ideas y representaciones se encuentran las maneras en que las personas conciben sus *posiciones relativas* respecto de los demás habitantes de la sociedad. En ciertas corrientes de ciencia social eso es denominado *estatus*. También se encuentran aquí las maneras en que se conciben las *relaciones* con los demás.

Desde un punto de vista cultural, una democracia es una sociedad igualitaria. Eso quiere decir que las personas se conciben o se representan a sí mismas en una situación de igualdad frente a los demás. A veces esto es referido, en términos espaciales, como una situación de horizontalidad. En este sentido, una democracia es una realidad social distinta de una sociedad *jerárquica*. En una sociedad jerárquica las personas se conciben a sí mismas como situadas en una escala en la cual pueden ocupar los puestos superiores o los inferiores. Lo decisivo, en todo caso, es que las personas están de acuerdo en representar a su sociedad como un conglomerado de personas que no son iguales entre sí. De ese acuerdo participan tanto los favorecidos por el sistema —los que ocupan los puestos más altos en la escala social— como los que están relegados a los puestos más bajos. Los favorecidos creen en su superioridad y los desfavorecidos creen en su inferioridad, o cuando menos aceptan como válida o legítima la desigualdad.

Lo dicho no significa que en una democracia todas las personas sean iguales *de facto*. Las democracias modernas coinciden, desde el punto de vista de su organización económica, con el fenómeno industrial y posindustrial. Eso quiere decir que las democracias son sociedades de clases; es decir, sociedades caracterizadas por la desigualdad. Pero existe una precisión importante: son sociedades donde hay desigualdad de facto, pero no una desigualdad consagrada jurídicamente. Las personas reconocen la desigualdad económica, pero, al menos en el modelo democrático, se conciben iguales: son iguales ante la ley y son iguales en cuanto sujetos políticos.

Esta idea de igualdad como valor o como representación de las relaciones entre las personas es el correlato cultural de la condición jurídica de ciudadanía.

Entendida así la democracia, como realidad jurídica, institucional y cultural, la ética de la ciudadanía aparece sintetizada en dos grandes ideales o conjuntos de valores: el respeto de los derechos y la participación en la vida política de la colectividad.

## El respeto de los derechos

La ciudadanía, como se ha dicho, se define en gran medida como una forma particular de ser un sujeto político. Esa particularidad reside en la titularidad de derechos. El ciudadano es un sujeto premunido de un conjunto de derechos que el Estado tiene la obligación de respetar y de garantizar. Esto último —la idea del Estado como garante— tiene cuando menos dos aspectos. El Estado debe asegurar que el derecho de cada ciudadano sea respetado por las propias instituciones estatales, pero también por los demás miembros de la sociedad; y el Estado debe crear las condiciones para que cada ciudadano pueda ejercer efectivamente sus derechos. Esto último es importante, pues ayuda a superar la idea de que hay derechos que solo demandan del Estado una abstención: la abstención de vulnerarlos. En realidad, el Estado no solo tiene el deber de no violar los derechos sino, como se ha dicho, de

proveer las condiciones para que un derecho sea efectivamente ejercido o disfrutado.

Los derechos, por otro lado, son un conjunto de atributos en constante expansión y redefinición. Las historias convencionales de la evolución de la ciudadanía hablaban de tres clases de derechos que surgieron paulatinamente. En primer lugar, se mencionaba los derechos civiles. Estos son los derechos asociados principalmente con la libertad individual. La historia de los derechos civiles equivale a la historia de la afirmación de los fueros individuales frente al poder absoluto de los gobernantes. Esta historia hace que el origen de la ciudadanía, tal como la conocemos hoy, se remonte hasta los inicios del siglo XIII. Fue en 1215, con la sanción de la Carta Magna en Inglaterra, cuando se instituyó el *habeas corpus*, una figura jurídica presente hoy en todas las constituciones democráticas, que puso restricciones para la privación de libertad de los individuos. La evolución de los derechos civiles está marcada por una constante expansión de la esfera de protección jurídica a la soberanía individual y por una protección cada vez más fuerte ante los posibles abusos del poder político.

En segundo lugar, la ciudadanía se define por los derechos políticos. Estos se refieren a la facultad que tienen los individuos para participar en la toma de decisiones políticas en su sociedad. La primera de tales decisiones es la referida a quién ha de gobernar y quiénes han de ejercer la representación política de la población. Así, el derecho político elemental es el de elegir y ser elegido para el ejercicio de cargos públicos. La historia de la democracia es, en cierto sentido, la historia de la paulatina expansión de los derechos políticos a sectores más amplios de la población. Es una historia que va desde las democracias plutocráticas, en las que solo los varones de cierta edad y poseedores de cierto patrimonio podían votar y ser elegidos, hasta las democracias de masas de nuestro tiempo. En estas últimas prevalece el sufragio universal.

Mucho más tarde, ya en pleno desarrollo de la sociedad industrial, aparece el tercer tipo de derechos *clásicos*. Se trata de los derechos sociales. Estos, ya reconocidos en la primera mitad del siglo XX, se referían a la obligación del Estado de garantizar acceso a servicios básicos como educación y salud a la población.

Como se ha dicho, los derechos de la ciudadanía –que en las constituciones suelen aparecer como derechos fundamentales— se encuentran en continua expansión según se va ampliando la comprensión del bienestar y de la dignidad humana. Así, la trilogía convencional conformada por los derechos civiles, políticos y sociales ha quedado ampliada por el momento con otros grupos de derechos adicionales: derechos económicos, culturales y ambientales.

Definida así la ciudadanía, una ética ciudadana aparece, en primer lugar, bajo la forma del respeto de los derechos. La virtud del ciudadano se encuentra en el conocimiento y la comprensión de los derechos que lo constituyen como tal, en el ejercicio de tales derechos y en el respeto de los derechos de los demás.

Podría parecer antojadizo presentar como una virtud el ejercicio de los derechos propios, pues hasta cierto punto ejercer un derecho, o reclamarlo, es una acción que el sujeto realiza por su propio interés. Sin embargo, en muchos casos el ejercicio de un derecho supone un esfuerzo que, además, redundará en beneficio de la colectividad. Expresiones como “defender la democracia” o “defender las libertades” ilustran esa doble valencia del ejercicio de los derechos. La existencia de una ciudadanía que esté dispuesta a reclamar el reconocimiento de sus derechos y a ejercerlos, es indispensable para la sostenibilidad de un orden democrático. Inversamente, la renuncia al ejercicio de los derechos o la indiferencia frente a ellos termina siendo un fenómeno corrosivo para la democracia.

Así, el ejercicio de los derechos constituye una virtud cívica que beneficia no solamente al titular individual del derecho sino a la colectividad en general. Esto es más claro, aun, en situaciones en las cuales el ejercicio de los derechos supone un riesgo o un costo, por ejemplo, en situaciones de autoritarismo o de violencia, o cuando un sector de la ciudadanía busca que se reconozca un derecho hasta entonces denegado. Un conocido ejemplo histórico de esto último es la lucha por los derechos civiles en los Estados Unidos durante la década de 1960. Esta amplia movilización ciudadana condujo a que en los años 1964 y 1965 se promulgara una ley contra la discriminación racial [Civil Rights Act] y otra dedicada a garantizar el derecho de sufragio de la población afroamericana [Voting Rights Act].

Por lo demás, si el reclamo de los derechos propios es una manifestación de virtud cívica, con más razón lo es el trabajo por la defensa de los derechos de los otros. El movimiento de derechos humanos en sociedades que experimentan violencia armada o autoritarismo represivo es un claro ejemplo de ello. En este caso, se trata de una forma de intervención cívica alimentada por dos vertientes de valores concurrentes: por un lado, la tradición humanitaria; por otro, la tradición republicana.

La tradición humanitaria tiene una larga historia. Pero se podría considerar que su etapa contemporánea se inicia con el final de la Segunda Guerra Mundial. La política de exterminio practicada por el régimen *nazi* contra la población judía en Europa y contra otras minorías étnicas y políticas, suscitó un vuelco en la conciencia mundial. Este vuelco encuentra su emblema en los juicios de Núremberg contra los jerarcas nazis [1945-1946]. Esos juicios están presididos por el principio de que hay crímenes tan atroces que no pueden quedar en el olvido ni en la impunidad. Existe una línea de continuidad entre los juicios de Núremberg y la adopción del Estatuto de Roma, constitutivo de la Corte Penal Internacional en 1998. Se trata de un largo camino en el cual se estatuye que los crímenes contra la humanidad no son prescriptibles –es decir, que la posibilidad y la obligación de procesar judicialmente a sus responsables no caduca por el paso del tiempo—y se afirma la jurisdicción internacional para su juzgamiento.

Al mismo tiempo, la conciencia mundial de la atrocidad y de la obligación de prevenirla dará lugar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París en 1948. Se podría ver en esta Declaración la piedra de toque de lo que, a lo largo de las décadas siguientes, se consolidaría como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, un amplio conjunto de instrumentos jurídicos internacionales que reconocen y protegen los más diversos aspectos de la dignidad del ser humano.

Por otro lado, la tradición republicana es aquella que enfatiza la conciencia de lo público como un bien que debe estar al alcance de todos los miembros de una colectividad política y que debe ser defendido por todos ellos. Cabe decir que la democracia contemporánea está constituida por una convergencia de la tradición republicana y la tradición liberal. La tradición liberal afirma los derechos del individuo y preconiza la creación de esferas de protección para esos derechos en contra del avasallamiento del poder político. La historia del liberalismo es, en cierto modo, la historia de la ampliación de esas esferas de protección. Pero la tradición republicana permite ver que esos derechos del individuo no son únicamente un bien privado que concierna únicamente al afectado. Desde una óptica republicana, el derecho de cada persona es un bien de todos y la vulneración del derecho de un individuo es un atropello a todos los miembros de la colectividad. El derecho individual es un bien de todos y su protección es un interés de todos. Cuando el Estado vulnera o permite la vulneración de los derechos de un individuo o de un grupo de individuos, se está erosionando un bien público esencial: el orden jurídico, el Estado de Derecho que protege a todos los ciudadanos y, en última instancia, el régimen de convivencia denominado *democracia*.

Así, la defensa de los derechos de los otros aparece sustentada, como se ha dicho, en una doble vertiente de valores. Desde el ángulo humanitario, se trata de la defensa de la dignidad de todas las personas, la cual incluye su derecho a un nivel básico de bienestar. Desde el ángulo republicano, estamos ante una motivación política republicana, es decir, la defensa de un entorno normativo e institucional que consideramos propio, en sentido individual, y al mismo tiempo compartido y colectivo: la *res publica* es un bien de todos.

## La participación política

Esta vertiente republicana de la defensa de los derechos ciudadanos nos remite, al mismo tiempo, hacia el otro aspecto de la virtud cívica mencionado arriba, el de la participación política. Se entiende por participación política la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya sea mediante su involucramiento en procesos electorales, la fiscalización u otras formas de influir en quienes toman las decisiones, como autoridades y representantes políticos.

Para capturar la relevancia de la participación como un componente ético de la ciudadanía, conviene situar brevemente su significado teórico en las democracias contemporáneas.

La ciudadanía es, de manera indivisible, un estatus jurídico y un estatus político. La condición de ser iguales ante la ley constituye, como es evidente, una realidad jurídica y se refiere a la situación del individuo ante el Estado, que constituye la organización jurídica de la comunidad política. Se trata de una situación del individuo, en particular, ante el Poder Legislativo y ante el Poder Judicial. En la relación con el Poder Legislativo, la igualdad ante la ley implica que no es posible emitir leyes para favorecer —o, en último caso, para perjudicar— a una persona o un grupo de personas en particular. Hacerlo significa incurrir en un acto de discriminación. En su relación con el Poder Judicial, la igualdad ante la ley significa que las leyes existentes deben ser aplicadas por la autoridad jurisdiccional —y jurisdicción significó, originalmente, “decir derecho”— prestando atención a las situaciones y no a las personas particulares. El atributo ciudadano de ser iguales ante la ley se traduce en una obligación de imparcialidad por parte del magistrado. La expresión *sine ira et studio*, con la cual el historiador latino Tácito llama a mirar la historia sin animadversión ni preferencias, emblematiza desde la Antigüedad clásica ese deber de imparcialidad, que es una cualidad intelectual y moral al mismo tiempo.

Pero si la igualdad ante la ley, tomada en su estricta significación jurídica, alude a una forma de relación entre individuo y Estado, en un sentido político y social se refiere también a una relación entre un individuo y los demás individuos que integran su colectividad o su comunidad. Desde un punto de vista sociológico, se trata de un *status*. El término *status* ha pasado al lenguaje corriente como sinónimo de situación privilegiada. Pero, en el lenguaje de la sociología, significa únicamente *posición*. Todas las personas que habitan una sociedad poseen un *status*, es decir, ocupan una posición que los sitúa en un lugar discernible en relación con los demás miembros de la sociedad. En las sociedades jerárquicas —por ejemplo, en una sociedad estamental como las de la Edad Media europea o en una sociedad de castas como la de la India tradicional— las personas tienen *status* diferenciados. Es decir, algunos conglomerados de individuos tienen mayor consideración social y una situación jurídicamente superior a las de otros. En una sociedad jerárquica la desigualdad social no es únicamente una diferencia *de facto* generada por la mayor o menor disposición de recursos económicos; en una sociedad jerárquica la desigualdad reside en los diferentes *status* de las personas y se trata de una desigualdad *legítima*: es decir, una desigualdad consagrada por las leyes y reconocida como válida por la población.

En las sociedades igualitarias también existe la noción de *status* y también existen, evidentemente, las desigualdades sociales entre las personas. Pero en estas sociedades esas diferencias no están fundadas en la ley y, aunque robustas y persistentes, son percibidas por la población como desigualdades ilegítimas y como

un estado de cosas que debería ser transformado, mitigado y en último caso erradicado. Así, en estas sociedades, que, como se ha dicho antes, son sociedades de clases, al lado de la desigualdad de hecho existe, con la misma fuerza, una concepción igualitaria del *status* social: según esta concepción, todos los individuos son iguales ante la ley; el mayor poderío económico puede producir más fuerza, pero no más derechos para un individuo determinado; las diferencias entre las personas son al mismo tiempo inevitables e ilegítimas; y todos los individuos, independientemente de su fortuna social, tienen el mismo derecho a intervenir en las decisiones sobre la marcha de la sociedad. Es decir, todos tienen derecho a la participación política.

Como se ha dicho antes, el derecho universal a la participación política es el punto de llegada de un largo camino recorrido por las democracias modernas. El orden democrático liberal que comienza a abrirse paso mediante las revoluciones del siglo XIX es, todavía, un orden plutocrático e incluso de rasgos estamentales. Es decir, es un orden en el cual la participación política —cuyo elemento central es el derecho a elegir y ser elegido— está reservado a una pequeña minoría de la población: varones de cierta edad que pudieran acreditar ser propietarios de un cierto patrimonio. Vastas secciones de la población —empezando por toda la población femenina— se hallaban excluidas de la participación política en esas democracias. Y muchas y prolongadas luchas serían necesarias para ampliar paulatinamente el radio de la participación política hasta llegar al sufragio universal. En el Perú, por ejemplo, las mujeres tienen derecho de sufragio desde hace apenas 63 años. Y el sufragio universal fue establecido recién en 1979 cuando se eliminó el requisito de saber leer y escribir para ejercer el derecho al voto.

Ahora bien, aunque en las democracias contemporáneas la participación política ya es universal por mandato constitucional, ello no significa que lo sea así en la práctica, y de ahí que el esfuerzo o la iniciativa por participar sea una virtud cívica, es decir, un componente deseable de la ética ciudadana. Los límites prácticos, no jurídicos, a la participación son consustanciales al sistema de representación política de la democracia, basado en partidos políticos. Se ha escrito ampliamente sobre las tendencias elitistas de la democracia. En la medida en que la política democrática se organiza alrededor de los partidos políticos, y en la medida en que los partidos políticos devienen organizaciones burocráticas, con intereses particulares, van surgiendo, de manera paradójica, barreras para la intervención en la política por un ciudadano común y corriente. Las organizaciones partidarias tienden a buscar la realización de su propio interés, que es el de ganar elecciones, y en ese esfuerzo se van distanciando de los intereses cotidianos de la población. Ello se acentúa, además, en la medida en que la política electoral se hace más sofisticada técnicamente y en que la competencia política —las campañas electorales— se hacen más costosas. Además, dentro de cada organización partidaria van surgiendo minorías dominantes —las llamadas cúpulas— que a su vez dominan el aparato del partido, controlan los medios de recaudación de fondo, manejan de manera especializada las reglas formales e informales de la competencia política y generan



lazos de subordinación y lealtad particulares en las capas intermedias y bajas de la organización. Todo ello genera que la participación activa en la política sea, a fin de cuentas, el coto privado de una minúscula minoría dentro de la población, la cual, como se ha dicho, tiende a desvincularse de los intereses corrientes de la ciudadanía. Esta ve reducida su participación al ejercicio del voto en elecciones y tiende, a su vez, a desinteresarse de otras formas de hacerse presente en la vida política de su sociedad. Se ha hablado, por ello, de que un riesgo constante de la política contemporánea es que las democracias *representativas* se conviertan en democracias *delegativas*: regímenes en los que la población se limita a entregar el poder a una cúpula electa y renuncia a ejercer control o fiscalización sobre el gobierno.

La situación descrita corresponde, sin embargo, a una situación que ya no es del todo vigente. Desde hace décadas los sistemas de partidos políticos están en crisis no solo en el Perú. En América Latina y en otras regiones del mundo el ordenamiento de la política ha cambiado. Los partidos políticos en sentido clásico —organizaciones con ideología, programa de gobierno, aparato burocrático, militancia y mecanismos de competencia interna— ceden el protagonismo a organizaciones de otro tipo. En el Perú se habló, desde inicios de la década de 1990, de la política de los *independientes*: grupos de personas sin pasado político y sin historia de servicio público que conquistan la adhesión ciudadana precisamente por su carácter novedoso y su identidad desconocida.

Esa tendencia se ha venido afirmando durante el siglo XXI. Y su éxito ha residido, en parte, en generar la impresión de que, al hacer a un lado a los políticos profesionales y a las cúpulas partidarias, la nueva política devuelve el poder a los ciudadanos. Pero el efecto real de la política de *independientes* ha sido distinto. Al tratarse de organizaciones sin pasado y sin ideología ni programa, las nuevas agrupaciones dificultan que el ciudadano emita un voto informado. Y al ser organizaciones efímeras, que desaparecen súbitamente o mutan de nombre constantemente, impiden también el ejercicio de la fiscalización ciudadana, que suele expresarse en su capacidad de premiar o castigar a un partido mediante el voto.

En estas circunstancias, es decir, cuando la organización de la vida política hace más dificultosa la participación, el resultado es una degradación de la política en cuanto actividad dirigida a la realización del bien público. Por el contrario, la política tiende cada vez más a confinarse en la búsqueda de intereses particulares. La restitución del bien público como finalidad de los procesos políticos aparece, así, como una empresa ética para la ciudadanía.

## **Participación, movilización e incidencia**

Al mismo tiempo que la política electoral de las democracias se ha transformado por el ocaso del modelo de partidos políticos, se han abierto o ampliado otras formas de

participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Estas son la movilización y las estrategias de incidencia, actividades mediante las cuales la ciudadanía actúa ante las autoridades públicas para influir en sus decisiones. Esta tendencia es fundamental pues significa restituir, cuando menos parcialmente, la noción del bien público en los procesos políticos democráticos. No se trata de formas enteramente novedosas de la presencia ciudadana, pero sí de vías que se han ampliado en las últimas décadas gracias a la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad. Conviene detenerse brevemente en el carácter de esta transformación.

Los Estados modernos constituyen aparatos jurídicos, administrativos y técnicos especializados en la administración de los asuntos públicos. Esa cualidad del Estado moderno, si bien hace posible la eficacia en las tareas de gobierno, se tradujo durante el siglo XX en una separación tajante entre Estado y sociedad. En ese contexto, la sociedad se pronunciaba en elecciones y una vez formada la decisión electoral, los Estados se encargaban de ejecutarla y administrarla. Los aparatos técnicos y burocráticos del Estado, y sus regulaciones, aparecían como fenómenos inescrutables para la ciudadanía. Entre ésta y la burocracia y la tecnocracia estatal, el único canal de comunicación era el provisto por los políticos profesionales, es decir, por los partidos.

Sin embargo, a finales del siglo XX esta frontera rígida entre Estado y sociedad empieza a transformarse. Diversos fenómenos concurren para provocar esa transformación. Uno de ellos es la ya mencionada dimisión del modelo de partidos políticos, que obliga a la ciudadanía a buscar canales directos con el Estado. Otro fenómeno es la revolución tecnológica digital, que, entre otras cosas, amplifica enormemente la circulación de la información. Este es un dato importante, pues durante mucho tiempo la separación entre Estado y sociedad y el prestigio de lo estatal como una materia inaccesible para el ciudadano se apoyaron en la inaccesibilidad de información sobre los asuntos públicos. Al mismo tiempo emergen nuevas y diversas formas de coordinación social entre grupos de interés y el Estado empieza a perder su carácter de fortaleza burocrática. Al entrar en crisis los procesos de representatividad —por la ya mencionada crisis de los partidos— la legitimidad de la acción estatal debe alimentarse de otras fuentes. Es en esta confluencia de procesos dispares cuando el aparato estatal empieza a volverse *poroso*; es decir, abre espacios para el diálogo directo con los diversos grupos de interés de la sociedad organizada, ya sea para discutir sobre situaciones de emergencia o para negociar sobre la formulación de políticas públicas o para dialogar sobre nuevas demandas de derechos. Así, aparecen o se fortalecen espacios de interacción efectiva entre Estado y sociedad que no eran tan comunes en el modelo de democracia que prevaleció durante la mayor parte del siglo XX. Si en aquella época el saber convencional decía que los partidos políticos eran la instancia mediadora entre la sociedad y el Estado, en el siglo XXI el proceso político toma una forma distinta: la sociedad organizada tiene las posibilidades de ejercer influencia directa sobre el Estado en diversas instancias de incidencia como mesas de diálogo, mesas de concertación, las plataformas regionales y las comisiones público-

privadas, entre otras más. Todas ellas son distintas de las formas de participación típicamente estatuidas en una constitución, como, por ejemplo, el plebiscito, el referendo, la consulta popular o la iniciativa legislativa.

Lo señalado permite sugerir una nueva frontera para el ejercicio de la ciudadanía con contenido ético: formas de participación en las que cierta noción de bien público, esto es, ciertos contenidos republicanos, tengan lugar. En el Perú, en los últimos años, este fenómeno se ha manifestado en la forma de reclamos ciudadanos de derechos vinculados con identidades étnicas y de género, con la reivindicación de demandas regionales y de preservación del medio ambiente, y con la defensa y promoción de los derechos humanos, entre otras causas de proyección pública.

En este último campo, el de los derechos humanos, se puede encontrar uno de los ejemplos recientes más relevantes de esta forma de participación ciudadana con un contenido ético. En julio de 2016, el gobierno saliente, presidido por Ollanta Humala Tasso, promulgó una ley para la búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno desarrollado entre los años 1980 y 2000. En el Perú, según los conteos más recientes, el número de personas desaparecidas en esas circunstancias bordea los 20 mil. Y, sin embargo, se carecía de un enfoque integral del Estado para dar respuestas a los familiares de las víctimas. La búsqueda de personas desaparecidas dependía estrictamente de que hubiera una diligencia del Ministerio Público que condujera a la exhumación de restos y su identificación. Fue gracias a una acción concertada de agrupaciones de familiares de víctimas, organizaciones de derechos humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Defensoría del Pueblo, congresistas y autoridades del Ministerio de Justicia que se pudo lograr un acuerdo sobre la necesidad de una política integral, sobre el enfoque necesario para esa política y sobre la norma que debería darle forma. Se trató de un proceso participativo en el que una diversidad de actores civiles y estatales dialogaron y negociaron para dar una respuesta a un problema que, aunque es dramático y demanda atención urgente, está lejos de ser considerado una prioridad por la opinión pública general.

Para recapitular las ideas expuestas en este texto, se podría decir que una reflexión sobre el ejercicio ético de la ciudadanía requiere, en primer lugar, una ubicación del campo específico en el que esa actitud ética debe manifestarse. Al hablar de *ciudadanía* colocamos la discusión en una dimensión particular de la existencia social: la dimensión política. Así, la pregunta por la ética se especifica: se trata de preguntarse por los valores que un sujeto debería realizar en tanto sujeto político. El término *ciudadanía* trae consigo de manera implícita una segunda precisión: se refiere a la condición de sujeto político en un régimen particular, que es el régimen democrático. La cuestión de la ética ciudadana deviene, así, en una pregunta sobre los valores que deben ser ejercidos por un sujeto político en tanto integrante de una sociedad democrática. Es desde esta óptica que tiene sentido resaltar como sobresalientes dos orientaciones de la conducta del ciudadano: la de ejercer sus derechos y defender y promover los derechos propios y los ajenos, y la de ser un

sujeto participativo en el proceso político o en el proceso de formación de las decisiones públicas.

Estas consideraciones, por lo demás, se detienen en el umbral de una discusión más compleja y que puede ser de particular relevancia en sociedades culturalmente diversas, como la sociedad peruana. Se trata de la discusión sobre los modelos de ciudadanía posibles en dicha sociedad. Nuestras nociones convencionales sobre la ciudadanía, las mismas que hasta hace poco prevalecían sin rival en los textos constitucionales, tienen un origen moderno, occidental y liberal. Su supuesto filosófico y antropológico *no examinado* (aquello que el sociólogo Max Weber habría denominado su *tipo* ideal) remite a la idea de un varón individualista imbuido de una racionalidad crítica afín a la que fue moldeada y teorizada durante la Ilustración europea, a fines del siglo XVIII. Ese fue un modelo emancipador y, de hecho, revolucionario frente a las ideas previas, de cuño medieval, del sujeto político concebido como súbdito y como pieza de una entidad corporativa. Pero en el último cuarto del siglo XX ese modelo fue sometido, a su vez, a la crítica por otra revuelta igualmente emancipatoria: la revuelta de las identidades étnicas y de género, que terminaron por revelar como insuficiente, y, en última instancia, limitante, al modelo liberal (y republicano) de ciudadanía. En el Perú ese debate sobre la inclusión de las diferencias, sobre el derecho a ser miembro pleno de la comunidad política sin sacrificar la propia identidad cultural, no está resuelto. Por el contrario, todavía tienen fuerza las voces opuestas al derecho a la diversidad como se observa, por ejemplo, en la hostilidad que despiertan los reclamos indígenas de respeto a su territorio y de protección a sus fuentes tradicionales de subsistencia. Esa circunstancia coloca la pregunta sobre el ejercicio ético de la ciudadanía —es decir, sobre los valores que cabe esperar de un sujeto político en nuestra democracia, sobre los bienes públicos que cabe priorizar y custodiar— ante un horizonte por el momento polémico. Pero la apertura a la polémica, al ejercicio del debate franco, incluso enconado, y al mismo tiempo pacífico, es también, en todo caso, uno de los valores centrales de la ciudadanía.

**Félix Reátegui Carrillo** es sociólogo y actualmente se desempeña como asesor del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde también se ha desempeñado como coordinador de investigaciones. Fue coordinador del comité editorial y responsable del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Trabajó como asociado senior del Programa de Verdad y Justicia del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

# JUSTICIA, IDENTIFICACIÓN Y REGISTROS CIVILES. DERECHO, ÉTICA Y MORAL EN EL REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN CONDICIÓN VULNERABLE

Carlos Reyna Izaguirre

*La justicia viene a ser, pues, algo así como el valor jurídico por antonomasia; si se quiere, una aplicación de la moral al campo del derecho.*

Manuel Atienza<sup>1</sup>

La relación entre Moral, Ética y Derecho es una antigua cuestión polémica en el mundo de los juristas. Para las versiones más extremas del positivismo jurídico, el Derecho se reduce a las leyes y a las normas menores formalizadas que se encuentren vigentes. Bajo ese punto de vista, las autoridades jurisdiccionales y administrativas solamente deben aplicar o interpretar los textos legales. Hay muy poco campo para la argumentación jurídica más amplia. Es más, existirían paredes infranqueables entre el Derecho y los juicios morales o éticos.

## Ética y derechos fundamentales

Sin embargo, en los Estados contemporáneos, los derechos que figuran en las Constituciones, y en particular los derechos fundamentales, han ganado protagonismo e imperio normativo. No sólo los Congresos y los tribunales de justicia sino también la administración pública, cada cual en su propio campo, deben respetarlos y garantizarlos para los ciudadanos cuando aprueben leyes, sentencias o resoluciones. De lo contrario serán forzados a alinearse a ellos. Ese es el sentido que tiene, como bien se sabe, el llamado Estado Constitucional de Derecho<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Atienza, M. (2017). *El Sentido del Derecho*, p.185. Que el título de este libro se pregunte por el sentido del Derecho, y no solo de la ley, tiene, para ser redundante, mucho sentido: La ley importa, pero el Derecho es más que la ley y es lo que le da sentido.

<sup>2</sup> “Una de las señas definitorias del Estado Constitucional de Derecho es haber reconocido que la Constitución ha dejado de ser un programa político dirigido exclusivamente al legislador y ha pasado a ser no sólo una plena fuente del Derecho para todos los juristas, sino la más importante de ellas (la fuente de las fuentes), a punto que desde ella se controlan todas las demás normas jurídicas. Desde la condena a los nazis en Nuremberg por haber cumplido la “ley” y violado el “derecho”, se entiende que la ley fundamental de Bonn del 49 distingue entre ley y Derecho, rompiendo esa sinonimia que se estableció

Como ese alineamiento no siempre será evidente en el texto de las leyes o de las normas administrativas, es entonces que surge la necesidad de evaluarlas para determinar su constitucionalidad. Y si estas leyes o normas tienen vacíos o presentan contradicciones, estos deben resolverse en un sentido coherente con los mandatos constitucionales y de garantía de los derechos fundamentales. Esto, por lo tanto, fortalece el papel de una argumentación jurídica más comprehensiva, pues la mera aplicación literal de los textos legales resultará insuficiente.

Por otro lado, los derechos constitucionales y fundamentales están impregnados de principios éticos y morales. En varios casos son solamente su formalización jurídica. Por tanto, en las valoraciones de casos concretos en los que esos derechos estén en juego, el razonamiento jurídico que los ha de resolver ya llevará en sí principios o criterios éticos y morales precisamente encarnados en esos derechos fundamentales. Se rompe así la creencia de que hay paredes inexpugnables entre estos<sup>3</sup>. No es que los criterios morales o éticos eclipsen, ni menos aún reemplacen, al juicio jurídico contemporáneo, sino que este ya los incluye y seguirá incluyendo otros nuevos, conforme las sociedades los vayan arraigando. Lo que sí se ha eclipsado irreversiblemente es el positivismo jurídico extremo.

Como ya se dijo, esto ya está asumido en el contemporáneo Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo, es en los ámbitos administrativos donde aún pervive un cierto positivismo. Una cierta idea de que en dichos ámbitos las autoridades solo deben aplicar el texto de las leyes, reglamentos o normas administrativas aún menores. Se asume que no deben interpretar nunca, ni preocuparse si como fruto de esa idea se sacrifican derechos fundamentales. La norma es la norma y punto<sup>4</sup>.

En la base de esta idea hay un hecho incuestionable: el ámbito administrativo tiene restricciones y no tiene autorización para obrar a la manera del ámbito jurisdiccional, donde el criterio y autonomía del juez es mayor. Sin embargo, derivar de ello la conclusión de que la autoridad administrativa solo aplica o interpreta leyes, y no evalúa ni toma en cuenta el marco constitucional, lleva de hecho a poner en riesgo y eventualmente a negar derechos a ciudadanos cuando su situación no calza estrictamente con los supuestos asumidos por los textos de la Ley vigente. Esos

---

a partir de los códigos franceses. Como dice simplificadaamente Zagrebelsky, la ley formula su derecho por medio de normas, mientras que la Constitución lo hace a través de principios (valores o derechos humanos)" (Vigo, 2012).

<sup>3</sup> "Muchas de las normas jurídicas (las más importantes) coinciden en cuanto a su contenido con normas morales: así ocurre con una buena parte de las normas constitucionales, de las que integran el Código Penal, o de las que enuncian los principios básicos de la legislación civil... Si en general se considera que el Derecho es de un Estado democrático y, en consecuencia, que deben obedecerse sus normas, es porque se entiende que ese Derecho asegura (aunque sea imperfectamente) valores morales: una cierta libertad, una cierta igualdad, una cierta justicia. La ley no se cumple siempre, o casi siempre, porque sea la ley, sino porque se entiende que es justa. Y de ahí que cuando se percibe su carácter injusto (o particularmente injusto) surjan movimientos sociales para acabar con esa situación" (Atienza, 2017, pp. 101 y 103).

<sup>4</sup> "La supervivencia «ideológica» del positivismo jurídico es un ejemplo de la fuerza de inercia de las grandes concepciones jurídicas, que a menudo continúan operando como residuos, incluso cuando ya han perdido su razón de ser a causa del cambio de las circunstancias que originariamente las habían justificado" (Zagrebelsky, 1997, p.40).

derechos estarían mejor garantizados por la autoridad administrativa si se recordara que, además de las leyes a tener en cuenta, hay un marco ético-jurídico que obliga a todo el Estado, que son justamente los derechos fundamentales<sup>5</sup>. Y que hay una moral personal del funcionario que tiene que ver con su compromiso propio con ese marco ético-jurídico.

El riesgo arriba aludido ocurre con cierta frecuencia con ciudadanos que se encuentran en condición de vulnerabilidad. Precisamente, parte de su vulnerabilidad es que no siempre reúnen todos los supuestos previstos por las leyes y otras normas como requisitos para que accedan al disfrute de los derechos establecidos constitucionalmente. En nuestra experiencia en relación con el derecho a la identificación de ciudadanos vulnerables hemos conocido varios de estos casos y queremos compartir con los lectores cómo pudo ser atendido su derecho aun cuando el marco legal o las normas administrativas no parecían dar cabida al mismo.

Pero antes de entrar en dichos casos, cabe enfatizar un poco más en los vasos comunicantes entre Ética, Moral y Derecho. En primer lugar, una parte fundamental de la evolución histórica del Derecho ha sido la progresiva incorporación al ámbito jurídico, como derechos legales o constitucionales y fundamentales que antes no existían, de valores o principios provenientes del ámbito moral o ético. También ha ocurrido, y seguirá ocurriendo, que los derechos ya existentes en el marco legal o constitucional, se modifican o perfeccionan para ponerse a tono con valores o principios que previamente se han afirmado o legitimado en la esfera moral o ética de nuestras sociedades.

## Dignidad

Un caso relativamente reciente —de hace unas décadas en realidad, pero es reciente si se considera el largo decurso del Derecho— es el del derecho a la dignidad de las personas. De alguna manera, todos los derechos, y sobre todo los derechos fundamentales, tienen que ver con la dignidad de las personas. Esta ya aparecía como un principio o valor ético socialmente exigible. Pero no aparecía en las Constituciones<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Algunos autores vinculan a los Derechos Fundamentales con una Ética Pública diferente de la privada: “La Ética Pública es aquella que toma como objeto de análisis la dignidad humana al lado de los cuatro valores superiores que incorporados técnicamente en norma jurídica positiva constituyen los Derechos Fundamentales: Igualdad, Libertad, Seguridad Jurídica, Solidaridad, puestos de relieve por el humanismo” (Suárez Romero, s.f.). Véase sobre todo Peces Barba, G. (1995). *Ética, Poder y Derecho*. Peces Barba remarca la continua asimilación de lo moral en el derecho, en clave de principios. Distingue lo uno de lo otro, y no los jerarquiza, pero postula su interacción permanente. Por otro lado, señala diferencias entre la Ética Pública y la Ética Privada pero reconoce que ambas dialogan. La Ética Pública se hace cargo de una racionalización humanista de lo político y lo jurídico. Aquí arraigan los derechos fundamentales. La Ética Privada es el referente para nuestros planes de vida, ajusta nuestras conductas y nuestras relaciones sociales a nuestros fines últimos. Igualmente ver: Ansuátegui Roig. (1999). *La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Ética pública*.

<sup>6</sup> En nuestra Constitución peruana de 1979, en la primera parte sobre Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona, decía: “Artículo 1. La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla”. En la de 1993, también en su primera parte sobre Derechos Fundamentales, incorpora a la dignidad y dice a su vez: “Artículo 1: La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”.

Sin embargo, es recién después de la Segunda Guerra Mundial, por los niveles de inhumanidad que llegaron a ser practicados y además preconizados por algunos regímenes políticos, que la dignidad de las personas alcanzó tal imperiosidad ética que pasó al orden jurídico internacional. No sólo comenzó a aparecer explícitamente formulado como derecho en las cartas internacionales de derechos y en las Constituciones<sup>7</sup>, sino además a presidirlas como principio o valor supremo. Es exactamente así como aparece en la vigente Constitución peruana de 1993<sup>8</sup>

## Igualdad

Otro caso es el del derecho a la igualdad de las personas. Este ya aparecía hace mucho tiempo en las Constituciones. En el caso del Perú, desde nuestras primeras Constituciones. Pero solo figuraba lacónicamente como igualdad ante la ley y punto. En verdad, este tímido postulado coexistió hasta 1978, durante casi siglo y medio, con un orden abiertamente discriminatorio en nuestro país.

La Constitución de 1933, por ejemplo, les reconoció sólo a los varones los derechos de ciudadanía y sufragio para elegir presidentes y parlamentarios. A las mujeres les reconoció derecho de sufragio solo para elecciones municipales. Tuvo que esperarse hasta 1955 para que una reforma constitucional y un decreto del dictador Manuel Odría establecieran el voto de las mujeres y su derecho a postular al Parlamento. Previamente, sin embargo, hubo una presión social de décadas de participación política de las mujeres peruanas y la presión internacional de la expansión del sufragio femenino en la mayoría de países sudamericanos.

Ambas presiones siguieron obrando en las décadas posteriores, desde el ámbito social y político nacional, y desde las corrientes internacionales. Hasta que llegó 1979 y la Constitución de ese año perfeccionó el derecho a la igualdad añadiéndole aquello de “sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión e idioma. El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Las menciones a la “dignidad intrínseca” y a la igualdad “en dignidad y derechos” de los seres humanos aparecen en el primer Considerando del Preámbulo y en el primer artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Un año después, en 1949, la célebre Ley de Bonn o Ley Fundamental de la República Federal de Alemania declaró, con meridiana claridad, lo siguiente en su parte primera sobre Derechos Fundamentales: “Artículo 1 [Protección de la dignidad humana, vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales]: (1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público. (2) El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo (...)”.

<sup>8</sup> “Para la Constitución Política, la dignidad del ser humano no sólo representa el valor supremo que justifica la existencia del Estado y de los objetivos que este cumple, sino que se constituye como como el fundamento esencial de todos los derechos que, con la calidad de fundamentales, son habilitados por el ordenamiento. Desde el artículo 1º queda manifiesta tal orientación” (Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú sobre el Expediente 00926 – 2007 – AA FJ de 22 a 26. Este caso trataba sobre una acción de amparo presentada por dos estudiantes de una escuela militar sancionados sin haber tenido acceso a un debido proceso, siendo además agraviada su dignidad).

<sup>9</sup> Artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú de 1979.



## Identidad

Algo parecido a lo ocurrido con el derecho a la dignidad ocurre con el derecho a la identidad. Al menos en el caso de la Constitución peruana, el derecho fundamental a la identidad apareció explícitamente formulado en la de 1993 y fue la primera en consignarlo en comparación con muchos otros países. Antes aparecían algunos elementos del derecho a la identidad tales como el derecho al nombre o a la libertad de opinión o expresión, o a la no discriminación, pero su consagración expresa en el texto constitucional ocurre en 1993.

En esta última, el derecho a la identidad aparece entre los primeros en la relación de derechos fundamentales. Es en el inciso 1 del artículo 2. Va inmediatamente después del derecho a la vida. El texto completo de ese artículo da razón de por qué va allí, junto al derecho a la vida:

**Artículo 2º.** Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.

Es claro que los constituyentes querían afirmar que la vida es indisoluble de la identidad, y que esta tiene que ver también con la integridad moral, psíquica y física y la libertad para desarrollarlas. Todo esto, a su vez, tiene que ver con la dignidad de las personas, ya enunciada en el precedente artículo 1 del Capítulo 1 sobre Derechos Fundamentales. Una vida digna supone una identidad, una moral y una libertad personales (y viceversa) que debe ser promovida y respetada por el Estado y la sociedad<sup>10</sup>.

Además de este inciso 1 del artículo 2, la Constitución de 1993 también incluyó por primera vez de manera explícita otros derechos específicos respecto a la identidad, en particular el derecho a la identidad étnica y cultural.

En la de 1979, se consignaron garantías para la preservación de manifestaciones culturales de las “culturas nativas” (Art. 34). Igual para el estudio de las “lenguas aborígenes” y el derecho de las “comunidades nativas” a recibir educación primaria en su propia lengua (Art. 35). También tuvo artículos referidos a la autonomía de “las comunidades campesinas y nativas” y a la protección de sus tradiciones y de sus tierras (Arts. 161, 162 y 163).

El punto es que la Constitución de 1993 consagró de manera más profunda y amplía el derecho a la identidad étnica al colocarlo como uno de los derechos fundamentales en estos términos:

---

<sup>10</sup> “El inciso 1) del artículo 2 de la Constitución de 1993 se refiere a los derechos fundamentales de la persona humana como la vida, la libertad, la identidad y la integridad sicosomática, los mismos que son interdependientes” (Fernández Sessarego, 2005, p. 13).

**Artículo 2°:** Toda persona tiene derecho a:

**... 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.**

Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.

Y dentro de los Derechos Sociales y Económicos se consignó, en lo referido a la Educación, lo siguiente:

**Artículo 15°.** (...) El educando tiene derecho a **una formación que respete su identidad**, así como al buen trato psicológico y físico.

Y si bien fusionó en uno solo los dos capítulos que en la de 1979 estaban referidos a Régimen Agrario y Comunidades Campesinas y Nativas, reduciendo también sus 8 artículos a sólo 2, en la Constitución de 1993 ya no se habló sólo de proteger las tradiciones de las comunidades campesinas y nativas, sino más explícitamente de que:

**Artículo 89°.** (...) El Estado respeta **la identidad cultural** de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Finalmente, la Constitución del 93 decidió también la creación del organismo encargado de los Registros de Identificación y Estado Civil, en adelante RENIEC. Definió así una de sus funciones: ... “mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad” (Art. 183).

Cabe repetir que si bien la Constitución de 1993 es muy discutible en lo referido a sus lineamientos económicos, al debilitamiento del Congreso y del Poder Judicial, fue pionera en incorporar el derecho a la identidad dentro de los derechos fundamentales. Esto ocurrió debido, en lo inmediato, a que en el debate constitucional intervinieron especialistas actualizados en Derecho de las Personas que estaban al tanto de que, siendo el nombre solo un elemento de la identidad de las personas, lo que debería recogerse como derecho fundamental es el derecho a la identidad, justamente, por tener una dimensión más integral que el derecho al nombre. De hecho, incluyó, como hemos visto, la protección de otras dimensiones identitarias. Esta innovación generó total consenso en el mencionado debate constitucional de 1992.

Una de esas dimensiones identitarias, diferentes al nombre, que contribuyeron a darle arraigo y legitimación nacional al derecho a la identidad en general, fue precisamente el derecho específico a la identidad étnica y cultural de las personas y

de las comunidades nativas. Este último tuvo como inmediato precedente jurídico internacional el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Grupos Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, que fue aprobado en 1989, cuatro años antes de la Constitución de 1993.

Y como presión social nacional, pesaron factores como la evidente diversidad cultural y lingüística que le dan al Perú los numerosos pueblos originarios. Los mismos que desde los años 60 comenzaron a hacerse notar mediante sus luchas por la tierra, en los Andes, y por sus territorios en la Amazonía.

En los años 70, en la Amazonía, que hasta entonces tenía poca incidencia o visibilidad en la agenda nacional, comenzaron a surgir las primeras federaciones étnicas regionales. Esa misma década terminó con la formación de su primera confederación nacional, AIDSEP. En mucho contribuyó la Ley de Comunidades Nativas, promulgada por el gobierno militar en 1974. Les abrió paso a personería jurídica, a la titulación de sus tierras y a abrir canales para demandar reconocimiento de derechos.

Queda claro que, también en cuanto al derecho a la Identidad, como en el de la Dignidad y el de la Igualdad, los progresos ocurren a partir de procesos políticos y sociales en los que van ganando progresiva legitimidad ciertos valores morales y éticos que terminan luego admitidos en el campo jurídico. Tampoco en esto hay paredes infranqueables sino evidentes vasos comunicantes.

## **Casos que exigieron superar vacíos o limitaciones legales para resolver problemas de indocumentación**

El Reniec ha sido, desde su creación en 1993 e implementación en 1995, el referente institucional nacional para atender uno de los elementos del derecho fundamental a la identidad. Me refiero al derecho a la identificación legal de las personas, tal como es definida por su ley orgánica; y, a partir de esto, la consiguiente entrega de documentos como las Actas de Nacimiento y el Documento Nacional de Identificación.

Pero como la identificación legal personal, tarde o temprano, termina cruzándose con otros elementos de identidad (étnica, de género, de condición de vulnerabilidad, p.e.), Reniec también termina siendo un referente en los debates sobre la identidad misma. Hace unos meses, Reniec remitió, a solicitud de la Comisión de Constitución del Congreso, su opinión sobre un Proyecto de Ley de Identidad de Género.

Se sabe que la cuestión de la identificación legal de las personas no agota, ni pretende agotar, las múltiples facetas de la identidad de las mismas. Pero ocurre que si no se garantiza el acceso a la identificación legal, la consecuencia es que se deja trunco el acceso a al derecho fundamental a la identidad. Pero no sólo eso, también

queda trunco el ejercicio de todos los otros derechos. Como lo señaló en su momento el jurista Carlos Fernández Sessarego, el derecho a la identidad es un derecho fundante pues al ejercerlo las personas pueden acceder a todos los otros<sup>11</sup>. En otros países, por esta misma razón, se le denomina como derecho llave.

De allí que Reniec no podría rendirse ante vacíos, contradicciones u oscuridades legales cuando estas afecten el acceso al derecho a la identificación de alguna persona o colectividad de personas, máxime si se tratara de personas o colectividades en condición de vulnerabilidad, pues es en ellas que los perjuicios de la indocumentación siempre son mayores.

Por eso es que desde hace buen tiempo, pero especialmente desde 2011, varios casos, en los cuales el marco normativo vigente parecía no ofrecer acceso a la identificación de determinadas personas, pudieron ser resueltos a partir del compromiso institucional de garantizar ese derecho fundamental a la identificación, a cuyo impulso se encontraron los fundamentos jurídicos para resolverlos. Veamos algunos de ellos.

## **Una restitución de identidad y nacionalidad, y una falla en la Constitución de 1993, posteriormente corregida**

Este caso fue tratado con detalle en un artículo publicado en 2014 en la Revista *Nombres*<sup>12</sup>. Trataba sobre el caso de un adulto joven, hijo de padres peruanos, que había nacido en Moscú y que estuvo en riesgo de quedar apátrida.

Apenas nacido, hacia 1988, fue registrado por sus padres en un Registro Civil de la ciudad de Moscú. Sin embargo eso no le daba la nacionalidad rusa, pues allí la nacionalidad no es determinada por el lugar de nacimiento, sino por la nacionalidad de los padres. Sin que fuera registrado en el Consulado peruano, su madre lo trajo al Perú, a Cusco, a los 9 meses, solo con un salvoconducto otorgado por el Consulado peruano y lo dejó con su abuela. Con ella creció hasta su adultez, sin que llegara a obtener su acta de nacimiento ante el Registro Civil, con lo cual estuvo a punto de quedarse también sin la nacionalidad peruana.

Lo que no se percataron los padres de Igor es que la Constitución peruana señalaba que eran peruanos de nacimiento los hijos de padre o madre peruanos nacidos en el

---

<sup>11</sup> Al referirse a los derechos consignados en el inciso 1) del artículo 2 de la Constitución de 1993, es decir “a la vida, la libertad, la identidad y la integridad sicosomática”, Carlos Fernández Sessarego señala: “Se trata del núcleo de los derechos fundamentales, los mismos que podemos designar como ‘fundantes’, pues todos los demás derechos encuentran en ellos su fundamento, su razón de ser” (Fernández Sessarego, 2005, p. 13).

<sup>12</sup> Reyna Izaguirre, C. (2014). La patria esquivo de Igor Ramírez. El derecho a la nacionalidad afectado por una falla en la Constitución de 1993.

extranjero pero a condición de que el nacimiento fuera inscrito durante su minoría de edad en el registro correspondiente<sup>13</sup>. Según la Ley de Nacionalidad, el registro correspondiente debía hacerse en el Consulado que le resultara más cercano<sup>14</sup>.

A comienzos de 2010, cuando tenía 22 años, Igor obtuvo recién un acta de nacimiento en un Registro Civil del Cusco. Ese Registro Civil usó como fundamento un artículo de la Ley Orgánica de Reniec que decía específicamente:

**Artículo 51°-A.-** La inscripción de los nacimientos de hijos de peruanos ocurridos en el exterior se efectúa en cualquier momento, hasta antes del cumplimiento de la mayoría de edad, en las oficinas registrales consulares del Perú más cercanas o de más fácil acceso a la jurisdicción en la que se produjo el nacimiento. En defecto de oficina registral consular en el país donde ocurrió el nacimiento, la inscripción se realiza en la oficina registral consular que autorice el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Si la persona nacida en el extranjero, hijo de padre o madre peruanos de nacimiento, residiera en territorio nacional, sin que su nacimiento hubiera sido inscrito en la oficina consular correspondiente, puede promoverse su inscripción en las oficinas de registro de estado civil en el Perú...<sup>15</sup>

Sin embargo, cuando Igor quiso tramitar su DNI con esa partida de nacimiento, su trámite fue rechazado en Reniec debido a que su Acta de Nacimiento fue observada y dada por no válida. El argumento de la invalidación fue que el mencionado artículo 51° A solo era válido para hijos de peruanos, nacidos en el exterior, residentes en Perú, pero que a la fecha de tramitar su acta de nacimiento en el registro civil fueran menores de edad. Por tanto a Igor, que ya iba por los 22, no le alcanzaba esta posibilidad.

---

<sup>13</sup> Al momento que Reniec encaró este caso, la Constitución Política del Perú decía: "Artículo 52: Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad".

<sup>14</sup> Ley de Nacionalidad N° 26574. Capítulo I Nacionalidad: "Artículo 2.- Son peruanos por nacimiento: (...) 3. Las personas nacidas en territorio extranjero, hijos de padre o madre peruanos de nacimiento, que sean inscritos durante su minoría de edad en el respectivo Registro del Estado Civil, Sección Nacimientos, de la Oficina Consular del Perú".

<sup>15</sup> Artículo introducido por la Ley 29462 modificatoria de dicha Ley Orgánica de Reniec 26497 con propósito de flexibilizar requisitos de inscripción. Cabe recordar que este artículo 51 A fue introducido en la Ley Orgánica de Reniec a raíz de un proyecto de ley del propio Reniec, el 3018 / 2008 RENIEC, que propuso más bien incorporarlo en la Ley de Nacionalidad, modificando el numeral 3 de su artículo 2, referido a la nacionalidad por nacimiento de los hijos de peruanos nacidos en el extranjero, obtenida a partir de su inscripción en el Registro Civil del Consulado respectivo. Y más específicamente, modificar el Reglamento de dicha Ley de Nacionalidad en lo referido al caso, no contemplado por la Ley de Nacionalidad, de los hijos de peruanos nacidos en el extranjero que retornaron al Perú sin registrarlos en dichos Consulados. En ese caso, dicho Reglamento disponía que se registrarán en el Registro de Hijos de Peruanos Nacidos en el Extranjero a cargo de la Dirección General de Migraciones y Naturalización. Curiosamente, lo que finalmente aprobó el Congreso con la Ley 29462 fue incluirlo más bien en la Ley Orgánica de Reniec, y la Ley de Nacionalidad y su Reglamento no fueron tocados hasta ahora.

Desde nuestro punto de vista, la letra del mencionado artículo se refería a “la persona”, sin mencionar que fuera menor o mayor de edad. Por tanto, sí alcanzaba a Igor y por ello propusimos en su momento que se le devolviera validez a su acta de nacimiento<sup>16</sup>. Sin embargo, la interpretación restrictiva de que solo cubría a menores no era el único problema. La barrera más seria era el texto de la Constitución en su artículo 52, en el extremo de la taxativa necesidad del registro de nacimiento en el consulado peruano, durante la minoría de edad, para que los hijos de peruanos nacidos en el extranjero pudieran tener acceso a la nacionalidad peruana.

Posiblemente por eso, en un primer momento, en el Reniec predominó la opinión restrictiva. Por ello, supuestamente cerradas la puerta constitucional y la puerta legal para que Igor accediera a su acta de nacimiento y a su DNI a través del Reniec, y contando sólo con su acta de nacimiento rusa, el joven y sus familiares ensayaron la posibilidad de gestionar su nacionalidad por opción en la Dirección Nacional de Migraciones. Como era de preverse, esta entidad respondió que eso no podía tramitarse. En efecto, aquello hubiera supuesto una nacionalidad previa y una serie de documentos personales, de los que precisamente Igor carecía.

Sin posibilidad de obtener un acta de nacimiento peruana, Igor no podía tener Documento Nacional de Identidad, con lo cual, siendo mayor de edad, no podía acceder al ejercicio de ninguno de sus derechos, entre los cuales continuar sus estudios en una universidad de Arequipa, conseguir un trabajo, viajar, gestionar algún servicio o atender su salud, siendo que padecía de una enfermedad en los ojos. Peor aun, desde la condición de indocumentado absoluto, en su propia patria, y sin contar con nada más que un acta de nacimiento rusa, Igor no podía acceder a ninguna nacionalidad. Un apátrida.

Desde la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social, cumpliendo con la responsabilidad encomendada de promover el acceso a la documentación de personas en condición de vulnerabilidad, tratamos de analizar el caso desde todos los ángulos. Nos parecía que no se podía dejar en la indocumentación y en la indefensión a un peruano como Igor o a otros que seguramente compartían la misma situación. Peor aun, dejar las cosas así llevaba a privarlo de dos derechos fundamentales: identidad y nacionalidad. Dos derechos imprescindibles para acceder a muchos otros derechos.

Por eso nos resultó inadmisibles que, en una época en que los derechos fundamentales de las personas son la columna vertebral de los Estados Constitucionales, alguien pudiera quedar privado de ellos. Aunque el marco constitucional y legal, en su literalidad, pareciera como cerrado a toda posibilidad de resolver el caso en un sentido favorable, insistimos en que Reniec podría encontrar una salida compatible con el marco jurídico en su conjunto.

---

<sup>16</sup> Informe No. 017-2011/GRIAS/RENIAC Emisión del DNI para ciudadano de 23 años, hijo de padres peruanos nacido en el extranjero, residente en el país desde los 9 meses de vida.

Es verdad que, como instancia administrativa, el Reniec no podría pasar sobre el marco constitucional, ni formular una solución que tomara como fundamento una ponderación de principios o derechos constitucionales. Como se sabe, eso corresponde a instancias jurisdiccionales. Sin embargo, sostuvimos insistentemente, en las reuniones institucionales, que cualquiera fuese la solución final a este caso, no se nos debería pasar por alto que había una falla en la Constitución del 93.

Esa falla estaba justamente en el artículo 52 que hacía depender el acceso a dos derechos fundamentales, la identidad y la nacionalidad de los hijos de peruanos nacidos en el exterior, de un trámite administrativo. Peor aun, de un trámite administrativo que necesariamente debería hacerse solo hasta cierta edad y solo en cierto lugar. La consecuencia de esta falla era precisamente una barrera infranqueable al acceso a esos derechos para quien no cumpliera esos supuestos. Por eso mismo, alguna solución tendría que haber.

Finalmente, tras mucho deliberar, se encontró una. El Reniec decidió restablecer la validez del Acta de Nacimiento de Igor Ramírez Saavedra apoyándose en los siguientes fundamentos<sup>17</sup>:

- a) Que mediante un Oficio dirigido a Defensoría del Pueblo, la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior manifestó que no estaba en su campo atender el trámite de nacionalización por opción del señor Igor Ramírez Saavedra. Lo consideró “atípico y no se encuadra dentro de los supuestos establecidos” para ese trámite, “por cuanto el indicado señor no cumple ni con los requisitos ni con la documentación establecida por la ley 26574, Ley de Nacionalidad”.
- b) Que mediante otro Oficio, la Defensoría del Pueblo derivó el Oficio de Migraciones a Reniec solicitando “la evaluación de la referida documentación a efectos de adoptar las medidas que correspondiesen para garantizar el derecho a la identidad y a la nacionalidad del señor Igor Ramírez Saavedra”.
- c) Que al ser cancelada su Acta de Nacimiento, el Sr. Ramírez se encontraba “en estado de vulnerabilidad y de grave indefensión, sin capacidad jurídica de ejercicio dentro de la sociedad, por el solo hecho de no poder contar con los requisitos administrativos que puedan garantizar su derecho a la nacionalidad” y que frente a ello “La autoridad administrativa no puede permanecer impasible”.

---

<sup>17</sup> Resolución Jefatural 553 - 2011 -JNAC /RENIEC del 21NOV2011. Esta Resolución Jefatural aludió al Oficio de Defensoría del Pueblo 0896-2011-DP del 08NOV2011 y a los informes 030-2011/GRIAS/RENIEC (11NOV2011) de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social y 002385-2011/GAJ/RENIEC (18NOV2011) de la Gerencia de Asesoría Jurídica.

- d) Que los casos como el del Sr. Ramírez “necesitan el reexamen de su situación bajo el contexto de los derechos fundamentales de toda persona, reconocidos en el artículo 2° de la Constitución” y que el Tribunal Constitucional ya había establecido que el derecho a la identidad “es un elemento esencial ....para garantizar una vida digna”.
- e) Que Reniec tiene la facultad constitucional de garantizar el derecho a la identidad de las personas, y que el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General 27444 le faculta a decisiones discrecionales<sup>18</sup> y por ello, en el caso en consideración, determinó “imperioso asumir... la decisión discrecional que resulta la más oportuna y próxima a la justicia”.

Esa decisión “más oportuna y próxima a la justicia” fue precisamente la de restablecer la validez del acta de nacimiento de Igor Ramírez, dejar expedito su derecho a gestionar su Documento Nacional de Identidad y dejar establecido que esta resolución fuese precedente administrativo para situaciones de igual naturaleza.

Esta solución razonó el caso tomando, en primer lugar, el marco constitucional, la referencia obligada que tiene toda autoridad administrativa a los derechos fundamentales. Y luego, a la misión que esta Carta Magna encargó al Reniec de garantizar el derecho fundamental a la identidad, un derecho clave para el acceso a otros derechos.

En segundo lugar, la referencia al ámbito administrativo. Con el pronunciamiento de la Dirección General de Migraciones, la autoridad administrativa para el derecho a la nacionalidad, quedó claro que no era viable resolver primero el tema del derecho de nacionalidad de Igor Ramírez, sino el de su derecho a la identidad, encarnado en su acceso al Acta de Nacimiento y al DNI. Por tanto, que la única autoridad administrativa que lo podía resolver era el Reniec, a cargo de ese derecho. Además, que debía hacerlo imperiosa y oportunamente pues, el ciudadano afectado estaba en condición de vulnerabilidad e indefensión.

Y en tercer lugar, también considerando el ámbito del derecho administrativo, la invocación a la facultad discrecional de la autoridad competente para actuar y no dejar de resolver un caso respecto al cual existieran: a) deficiencia de fuentes normativas, y b) se pudiera apelar a otros elementos del ordenamiento jurídico más amplio siempre que fuera compatible con “la naturaleza y finalidad” de esa

---

<sup>18</sup> Este artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 27444 de Procedimiento Administrativo General señala que “Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad”. Sin duda este era el caso.



autoridad, en este caso el Reniec. Esos otros elementos eran precisamente los referidos al derecho fundamental a la identidad, que el Reniec, por mandato constitucional, debía y debe garantizar.

Hubo en esta solución, por tanto, una combinación de elementos de legalidad, de ética y de moral que hicieron posible el acceso definitivo de Igor Ramírez a su identificación y nacionalidad. Los elementos de legalidad tuvieron que ver con el marco constitucional y las actuaciones con arreglo a ley de las autoridades como el Reniec, Dirección General de Migraciones y Defensoría del Pueblo. Los de ética, con el alineamiento de estas tres instituciones con los derechos fundamentales, que vienen a ser precisamente el referente ético que obliga a todo el Estado, la administración pública y a la sociedad. Y los elementos morales, con el compromiso personal de los funcionarios de no dejar sin solución el caso de un conciudadano y de buscarla, hasta encontrar la “más oportuna y próxima a la justicia”.

Sin embargo, la solución hallada por una autoridad administrativa como el Reniec, dejaba pendiente el problema del artículo 52 de la Constitución, que hacía depender el acceso a un derecho fundamental como el de la nacionalidad de un trámite administrativo que solo podía hacerse en cierto lugar y hasta cierta edad del titular.

Esta falla en la Constitución del 93 la habíamos hecho notar en el artículo citado al comienzo de este texto (Reyna, 2014). Naturalmente, era una falla que solo podía ser enmendada por el Poder Legislativo, autoridad facultada para realizar reformas constitucionales. Y tenía que ser corregida, pues se presentaron nuevos casos como el de Igor Ramírez y seguramente se hubieran presentado más en el futuro.

Felizmente, no pasaron muchos años y el Congreso de la República aprobó precisamente ese cambio en el artículo 52 sobre el derecho a la nacionalidad. En efecto, en 2016 se presentó un proyecto de ley de reforma constitucional del artículo 52 para que se eliminara la restricción de edad para acceder al trámite del registro de nacimiento de los hijos de padre o madre peruanos y con ello al derecho de nacionalidad peruana. Este proyecto de ley de reforma constitucional fue aprobado en dos legislaturas y finalmente promulgado en marzo de 2018. El artículo reformado ya no limitó esa inscripción solo a la minoría de edad del titular del acta de nacimiento y quedó así:

**Artículo 52° .-** Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente, conforme a ley.

El proyecto mencionado<sup>19</sup> argumentaba en uno de sus fundamentos que:

---

<sup>19</sup> Proyecto de Ley 402/2016-CR de Reforma Constitucional sobre la Nacionalidad por Nacimiento, presentado por la congresista Luz Salgado Rubianes. El proyecto retomaba otro con el mismo contenido, que la misma congresista presentó en el período legislativo 2011 – 2016.

El artículo 52° de la Carta Magna reconoce el principio de *ius sanguinis* como criterio para otorgar nacionalidad a los peruanos nacidos en el exterior, pero restringiéndolo solo a aquellos que durante su minoría de edad fueron inscritos en el Consulado. Esta restricción es irrazonable pues el principio establece que la persona adquiere la nacionalidad de sus ascendientes, por el simple hecho de su filiación, aunque haya nacido en otro país.

Esta modificación del artículo 52 de la Constitución, como es obvio, determina una modificación en los artículos respectivos de la Ley de Nacionalidad y la Ley Orgánica del Reniec, respecto al registro de nacimiento de hijos de peruanos nacidos en el extranjero en los Consulados respectivos que ahora puede hacerse aun si fueran mayores de edad.

Por otro lado, como hemos visto, el artículo 51 A de la Ley Orgánica del Reniec, en lo referido a esos hijos de peruanos nacidos en el extranjero que no se hubieran registrado en dichos consulados, y que ya residieran en territorio peruano, ya facultaba a que se registraran en cualquier oficina de registro civil del país. Por tanto podríamos afirmar que ya no sólo se levantó la restricción de su registro solo a su minoría de edad, sino la restricción de su registro solo en los Consulados donde nacieron. Lo pueden hacer incluso de adultos, y lo podrían hacer incluso en suelo peruano.

Con esto, si se presentaran nuevos casos como el de Igor Ramirez en suelo peruano, —que en su momento fue complejo y requirió una combinación de Derecho, Ética y Moral, desde una perspectiva de garantizar derechos fundamentales a absolutamente todos los peruanos— ahora pueden ser atendidos sin mayores complicaciones pues ya están previstos y resueltos por nuestra Constitución y las normas respectivas.

## **Matsés quiere decir gente**

Al igual que muchos otros nombres de grupos étnicos, la denominación Matsés no tiene mayor pretensión. En su lengua solo quiere decir gente, personas. Tiene la simpleza de las cosas verdaderamente importantes, como la dignidad y el respeto.

Son uno de los pueblos amazónicos más recientemente incorporados a una relación de mutuo reconocimiento entre ellos, los Matsés, el Estado y el resto del pueblo peruano. En la introducción a una valiosa publicación sobre ellos, el *Tesoro de nombres Matsés*:

Dunu, Dashe, Tumi, Dësi, Tuoa, Ėshco. Estos y el resto de los nombres tradicionales matsés se deben pronunciar con gran orgullo (...) Son los nombres de un pueblo que tuvo el coraje, inteligencia y fuerza para luchar defendiendo a sus familias y su territorio de los caucheros, soldados y

traficantes de esclavos que los atacaban. Son los nombres de los dueños legítimos, originarios y actuales del valle del río Yaquerana. (Reniec, 2016, p. 15)

Aquello de su reciente incorporación y del mutuo reconocimiento se explica, en parte, porque su territorio es uno de los más distantes de los centros políticos del país. Está en la frontera misma con el Brasil, dentro del distrito de Yaquerana, provincia de Requena, Departamento de Loreto. Y en parte también se explica porque en la historia de esa relación hay intentos de sometimiento, de explotación, de violencia, de enfrentamientos armados, de relatos de bombardeos, de huidas hacia el Brasil, de retornos, de evangelizaciones y de sometimiento cultural. Y también una historia de orgullo de su propia cultura, de su lengua, de sus nombres tradicionales, los cuales tienen que ver con su identidad y con su identificación legal. Es respecto a esto de sus nombres que su historia se cruzó con la de Reniec. Con la nuestra.

#### El distrito de Yaquerana, mostrando el territorio Matsés y la Reserva Nacional Matsés.

Para llegar a su territorio, la manera menos complicada es por aire, en pequeñas avionetas que pueden partir de Loreto, y donde cada pasajero y su equipaje están severamente restringidos. Esas avionetas pueden dejarnos, luego de algunos sacudones, en la entrada misma del territorio matsés.

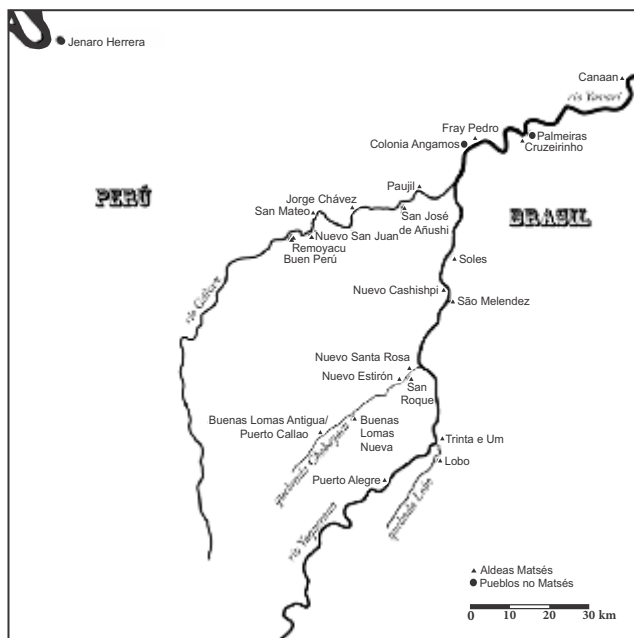
Es Colonia Angamos, un pueblo de unos 400 habitantes, conformado casi en partes iguales por mestizos y matsés, y que es la capital del distrito de Yaquerana.

El territorio matsés está flanqueado por los ríos Gálvez y Yaquerana. Y a su interior el otro río protagonista es el Chobayacu. Dentro de este gran espacio, ubicado en el llano amazónico, y alrededor de esos y otros

afluentes, se distribuyen 16 centros poblados matsés todos los cuales conforman la Comunidad Matsés. El Estado peruano la reconoció oficialmente en el año 1993, y el reconocimiento incluye a su territorio. Los matsés del lado peruano<sup>20</sup> suman en total algo menos de 3 mil personas. Antes eran errantes, ahora se han estabilizado.

<sup>20</sup> También hay población matsés del lado brasileño.





**Vista de la zona de los Ríos Gálvez y Yaquerana, donde se encuentran las 16 aldeas de los Matsés. También se pueden ver las cinco aldeas de Matsés brasileños.**

Para desplazarse al interior del territorio matsés el medio principal es el fluvial. Y un viaje por río, en deslizador, entre Colonia Angamos y uno de los centros poblados importantes como Estirón, puede tomar entre 8 horas y 1 día y medio. Y desde Colonia Angamos hasta un anexo más remoto, como Buenas Lomas Antigua, podría tomar hasta 3 días si es época de vaciante y si se va en uno de los denominados peque peques.

Luego de casi un siglo de conflictos incluso armados con otros pueblos amazónicos vecinos, caucheros, mestizos y con soldados del Estado peruano, es hacia 1969 que misioneras del Instituto Lingüístico de Verano entran en contacto con ellos y termina la fase de violencia con los mestizos. Los evangelizan, promueven su agrupamiento cerca de la denominada Quebrada Chobayacu y luego programas educativos en coordinación con el Estado peruano, cuyo punto de conexión más cercano con los matsés era precisamente Colonia Angamos. Este es también el punto de contacto más importante con los mestizos peruanos. Es a partir de 1980 que el Estado peruano establece colegios bilingües y se estabiliza y se hace creciente la relación entre matsés, Estado y mestizos, la cual continúa hasta ahora<sup>21</sup>.

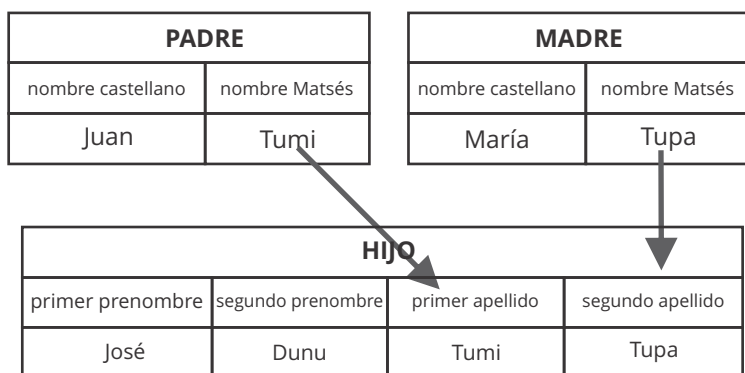
<sup>21</sup> Esta información y la siguiente que se consigna sobre el Pueblo Matsés y sus nombres y apellidos es tomada del citado *Tesoro de Nombres Matsés*.

Los matsés solían tener sus propios sistemas de parentesco y de asignación de nombres, algo más complejos que los del sistema latino y del resto de peruanos. Una vez analizados, se encuentra la clara lógica que hay en ellos.

Ha sido después de 1980 cuando, alentados por mestizos que les daban trabajo en la extracción de madera, o por misioneras que promovían el registro de sus nacimientos para que tengan los documentos para las escuelas, que los matsés comenzaron a adoptar algo que antes no existía entre ellos: dos prenombrs y dos apellidos.

Una parte de los matsés se adaptó por completo al sistema latino: dos prenombrs en castellano y dos apellidos también en castellano. Y la asignación de los apellidos, conforme al mismo sistema latino que usamos todos los peruanos: el primer apellido del padre es el primero del hijo, y el primer apellido de la madre es el segundo del hijo.

Pero otra parte de los matsés, adoptó otro sistema respecto a los prenombrs y apellidos. El primer prenombre en castellano y el segundo prenombre, un nombre tradicional matsés<sup>22</sup>. La mayor singularidad estuvo en la asignación de los apellidos. Como primer apellido se asignó el segundo prenombre del padre. Y como segundo apellido, el segundo prenombre de la madre.



A la larga esto iba a causar problemas para la inscripción de las actas o partidas de nacimiento de las generaciones posteriores a la primera generación que asumió este sistema, pues los apellidos de los padres y madres no iban a coincidir con los nombres de sus hijos, como efectivamente sucedió.

<sup>22</sup> Se han identificado 69 nombres tradicionales matsés, 35 de varones y 34 de mujeres. (Reniec, 2016, p.16).

| PADRE            |                   |                 |                  |
|------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| primer prenombre | segundo prenombre | primer apellido | segundo apellido |
| José             | Dunu              | Tumi            | Tupa             |

| MADRE            |                   |                 |                  |
|------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| primer prenombre | segundo prenombre | primer apellido | segundo apellido |
| Rosa             | Pemi              | Uaqui           | Bëso             |

| HIJO             |                   |                 |                  |
|------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| primer prenombre | segundo prenombre | primer apellido | segundo apellido |
| Jorge            | Tumi              | Dunu            | Pemi             |

En un primer momento, el Registro Civil local<sup>23</sup> registró los nacimientos según esta usanza peculiar de una parte de los Matsés. Hubo aceptación hasta cierto momento del propio Reniec<sup>24</sup>. Sin embargo, a partir de 2014, las actas o partidas de nacimiento emitidas con ese sistema comenzaron a ser rechazadas al momento de tramitarse los DNI, justamente por el problema de las diferencias, en esas partidas, entre los apellidos de los padres y de los hijos.

La cuestión de fondo era que, por una parte, esas diferencias de apellidos entre padres e hijos implicaban una dificultad legal. No están permitidas por el Código Civil vigente, que dispone la adopción del sistema latino para los apellidos. Además, había una consecuencia práctica peligrosa para los propios matsés: iban a tener problemas cuando quisieran acreditar la relación filial con sus hijos ante el resto de instituciones o de personas del país, problemas que iban a ser crecientes conforme se ampliara el contacto con el mundo externo al territorio matsés.

Y por otra parte, luego de casi 25 años de haber sido adoptada esa práctica entre una parte de los matsés, ya existían un número significativo de actas de nacimiento emitidas con los apellidos colocados según esa práctica matsés, y también una percepción de que esa práctica ya era un elemento de su identidad cultural que debería ser respetada.

<sup>23</sup> Desde el año 1985 se comenzaron a registrar las actas de nacimiento de esta Comunidad. El jefe de esta comunidad (el Apu) fue el encargado de hacerlo en el anexo Buenas Lomas Antigua, por ser este el anexo con mayor población y el más antiguo. Posteriormente, desde el año 1988, los registros civiles se trasladaron al anexo San José de Anushi. Tras la entrada en funciones del Reniec, la Asamblea General de la Comunidad Nativa Matsés solicitó a esta institución se permitiese la delegación de funciones registrales a la Oficina de Registro del Estado Civil de esta comunidad, la cual fue autorizada mediante Resolución Jefatural N°449-2004-JEF-RENIÉC del 23 de agosto de 2004.

<sup>24</sup> En merced al Informe 0014 – 2011 – GAJ – RENIEC.

Se generaron entonces dos puntos de vista polarizados respecto a esta cuestión. Uno, en Reniec, respecto a que lo establecido en el Código Civil tendría que ser lo estricta e innegociablemente aplicable. Dos, fuera de Reniec, asumido inicialmente por los matsés y dos entidades estatales con competencia en materia de derechos de pueblos indígenas, en el sentido de que Reniec debiera aceptar y aplicar la práctica matsés por el respeto a su derecho fundamental a su identidad étnica y cultural. Aparentemente dos posiciones imposibles de conciliar.

Salvo que los representantes de las dos instituciones con mayor competencia y responsabilidad respecto al tema se sentaran a dialogar, a analizar el problema y a encontrar una solución que, a la vez, a) permitiera garantizar el derecho a su identidad, incluyendo la étnica, y a su identificación étnica; b) tenga un sentido de realidad en el sentido de su viabilidad inmediata para no demorar el acceso a los DNI, y sea compatible con el ordenamiento jurídico vigente.

Así es como se concretó, primero, una reunión en Iquitos, entre dos representantes de Reniec, el Gerente de GRIAS, Carlos Reyna, y el Jefe de la Jefatura Regional de Iquitos, Juan Carlos Wong, y dos líderes matsés, el Jefe en ejercicio de la Comunidad Matsés, Wilder Flores, y el Jefe inmediatamente precedente, Daniel Vela Collantes. Luego de examinar el asunto en todos sus detalles, se consensuó una solución que cumplía con ambos criterios. En esa misma reunión se acordó una segunda, esta vez en el anexo comunitario Matsés Estirón, que tendría la participación de representantes de todos los anexos comunitarios, para validar esa propuesta.

El 27 de abril de 2016 a las 8:30 de la mañana, en Estirón, se llevó cabo esa reunión. Estuvieron presentes 68 delegados de 15 anexos comunitarios, el Jefe de la Comunidad Nativa Matsés y su Mesa Directiva, y cuatro representantes de Reniec, incluyendo al Jefe Regional de Iquitos. Luego de un largo diálogo, se aprobaron los acuerdos presentados, los mismos que se han venido implementado hasta el día de hoy<sup>25</sup>.

El núcleo del acuerdo consistió en que el Reniec, por una parte, daría por válidas las actas de nacimiento de los adultos que se hubieran elaborado con apellidos a la manera Matsés. Y, por otra parte, en adelante, las actas de nacimiento de los niños y niñas, adolescentes y adultos que aún no tuvieran actas de nacimiento se harían conforme lo indica el Código Civil. Finalmente, aquellos menores de edad que tuvieran actas de menores de edad con apellidos a la manera Matsés, serán adecuados a la manera establecida por el Código Civil.

De este modo, el Reniec asumía las circunstancias étnico culturales muy particulares en las cuales se encontraba el pueblo Matsés. Es decir, en un proceso de incorporación a la nación peruana aún por culminar, uno de cuyos aspectos

---

<sup>25</sup> Por el Reniec participaron el Jefe Regional de Iquitos, Juan Carlos Wong, y Gilmer Rivera Quiñones, Hugo Rospigliosi Troncoso y Kelly Chávez Saucedo, funcionarios de GRIAS.

pendiente de resolver era precisamente el de su identificación y documentación legal, del cual formaban parte sus registros de nacimiento y de identificación.

En el proceso de dotarse de apellidos para su incorporación, había ocurrido que una parte de los Matsés adoptaron la manera establecida por la legislación peruana, a tal punto que de sus nombres y apellidos desaparecieron por completo los nombres tradicionales, los cuales sin duda son un elemento de su identidad étnica y cultural.

Pero otra parte de los matsés asumió una manera singular de adoptar nombres y apellidos, que resultaba una forma de conservar sus nombres tradicionales y a la vez tener apellidos para poder inscribir sus nacimientos en el Registro Civil y ser reconocidos legalmente por el Estado y la sociedad peruana.

Esa manera singular de ponerse apellidos no calzaba con lo dispuesto por el Código Civil en materia de apellidos, ciertamente. Pero esa parte del Código Civil no tuvo entre sus supuestos la existencia de pueblos originarios que tenían sus propios sistemas de parentesco, sus propias maneras de colocarse nombres, que no usaban apellidos y que, en el proceso de incorporarse plenamente al orden legal nacional, adoptaron una forma diferente de conformar sus apellidos.

Como una primera respuesta a esta situación inédita, se aceptaron en un comienzo las actas de nacimiento según esas formas de conformar apellidos e incluso se generaron documentos de identificación con esos mismos apellidos. Aquello duró más de 20 años, hasta que el Reniec, a partir de 2014, optó por hacer prevalecer el principio de legalidad para los apellidos de los matsés y no se aceptaban las actas a la usanza matsés para el trámite de los DNI.

Sin embargo, resultaba muy poco viable que se modificaran todas las actas de nacimiento y los DNI con apellidos a la usanza matsés, no solo por las distancias y tiempos que a todos les tomaría realizar esas modificaciones, sino porque eso conllevaría la necesidad de que se modificaran todos los posibles certificados de educación, o constancias laborales u otros documentos personales de los titulares de esas actas de nacimiento o DNI.

Toda esta circunstancia no tenía una salida prevista por la legislación existente, en particular por el Código Civil. Se configuró así una nueva situación en la que una solución tendría que tener como fundamentos, primero, la crucial importancia para toda persona del acceso al derecho a la identificación y a la particular circunstancia de un grupo que por razones culturales, geográficas no tiene acceso a los documentos necesarios para ello. Y, segundo, como referencia, a los lineamientos consensuados y plasmados en el Acta del 27 de abril en Estirón. Estas fueron las consideraciones por las cuales una Resolución Jefatural del Reniec formalizó los acuerdos contenidos en ella<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> PRJ 0099/2016/JNAC/RENIEC del 26 de Julio de 2016.



En ese sentido, dar como válidas las actas ya generadas de los adultos matsés permitía cerrar su ciclo de documentación, era compatible con el resto de documentación de esos adultos, evitaba el riesgo de que ellos pudieran quedar nuevamente indocumentados, pues las rectificaciones podrían demorar, ahorra gastos a los matsés involucrados y era una solución viable y más rápida y oportuna para los administrados. A la vez, esta solución era compatible con una de las finalidades centrales del Reniec que es la de garantizar la identificación y documentación de las personas.

Por otro lado, el segundo acuerdo, respecto a que en adelante las actas de nacimiento de los menores de edad y de los adultos sin actas de nacimiento se harían conforme al Código Civil, rescataba y dejaba consolidado el principio de legalidad para el registro de nacimiento de los Matsés.

En cuanto a la defensa de la identidad étnica y cultural de los pueblos originarios, en relación con garantizar la preservación de los nombres tradicionales, el acuerdo también es totalmente compatible con ello. Por una parte, porque en los matsés que adoptaron esa singularidad de colocarse como apellidos los segundos prenombrados de sus padres y madres, cabe recordar que estos segundos prenombrados eran precisamente nombres tradicionales. Ahora, al continuar esos apellidos como apellidos de los hijos, según lo establecido por el Código Civil, la perennidad de esos nombres tradicionales quedaba garantizada, solo que como apellidos.

Por otro lado, respecto a los prenombrados, estos, como se sabe, son de libre elección de los padres. Por tanto podrían escoger los nombres tradicionales matsés. Para ello sería necesario reforzar el conocimiento de esos nombres tradicionales así como su correcta escritura o grafía. A eso se referían otros acuerdos complementarios que figuraban en el Acta del 27 de Abril. Entre ellos: Elaborar un libro de nombres Matsés<sup>27</sup>; respetar el uso de la grafía Matsés, reconociendo el uso de la Ë, y crear el registro civil bilingüe Matsés, en castellano y en Matsés<sup>28</sup>.

Cabe precisar, como ya ha sido referido anteriormente en este artículo, que mientras sí se puede considerar que los nombres tradicionales Matsés son parte de la identidad Matsés, sin embargo no se puede decir lo mismo de la peculiar manera de conformar sus apellidos por una parte de los Matsés. Los apellidos y esa singularidad respecto a ellos, se adoptaron después de 1980 en medio del proceso de identificación legal promovida por misioneras del Instituto Lingüístico de Verano.

La implementación operativa de todos los acuerdos del Acta del 27 de abril comenzó en agosto de 2016 y continúa hasta la fecha. Varios meses después, el Ministerio de Cultura convocó al Reniec y a otras entidades públicas para tratar con

---

<sup>27</sup> Este libro de nombres matsés es precisamente el que fue editado y publicado en diciembre de 2016 por Reniec y citado en este texto como *Tesoro de Nombres Matsés*.

<sup>28</sup> Este Registro Civil Bilingüe Matsés Castellano se implementó en mayo de 2018.

representantes del pueblo Matsés los temas que estuvieran pendientes de atención por cada entidad. Al llegar el turno de Reniec, a la pregunta de si habían temas pendientes de su atención, dichos representantes respondieron que no y aludieron a los acuerdos que ya se habían suscrito.

Este fue otro caso que parecía no tener solución a tenor de una cierta lectura del marco legal. Sin embargo, fue resuelto a partir de tomar como referentes una ética institucional centrada en la defensa y la garantía de los derechos fundamentales —en este caso el derecho a la identidad y a la identificación legal de un pueblo originario—, una moral personal de compromiso de los funcionarios de no dejar sin solución una cuestión que afectara ese derecho y el esfuerzo para encontrar una solución que sea también compatible con el ordenamiento jurídico existente.

Con esos mismos referentes, el Reniec ha venido resolviendo o promoviendo la solución a determinadas barreras de acceso a una identificación cierta y oportuna de distintos segmentos en condición de vulnerabilidad. Veamos muy someramente algunos otros de esos casos.

## **Personas con discapacidad**

Hasta diciembre de 2014, a aquellas personas con discapacidad que desearan que su condición figurara en el DNI, se les exigía que presentaran un certificado de discapacidad emitido por médicos especialistas en la materia. Ocurría y ocurre aún ahora, que hay muy pocos puntos en el país donde se emiten esos certificados. En ese mes, luego de evaluar y debatir el asunto a partir de una propuesta de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social, el Jefe Nacional emitió una Resolución disponiendo que tal trámite lo podrán hacer sólo con una Declaración Jurada del titular del DNI<sup>29</sup>.

Otro problema concernía a personas con discapacidad mental que carecían de identificación legal, habían sido dejados largo tiempo en un hospital y no tenían familiares ni conocidos que se hicieran cargo de gestionar, como apoderados, dicha identificación. La GRIAS propuso que se permita la intervención del director del hospital como declarante en los trámites de estos pacientes. Luego del debate interno, un documento de Asesoría Jurídica expidió un lineamiento por el que señaló que el trámite de su partida de nacimiento y de su DNI podría hacerlo “cualquier persona natural que voluntariamente declare que ejerce el cuidado de hecho de la personas mayor de edad con discapacidad intelectual o mental”<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Resolución Jefatural 313-2014/JNAC/RENIEC del 31 DIC 2014.

<sup>30</sup> Hoja de Elevación 000217-2015/GRIAS/Reniec 07oct2015; Informe 000010- 2015 /RSF/GRIAS/SGFI/RENIEC 04AGO2015; Oficio Circular 000007-2015/GAJ/RENIEC 10NOV2015; Resolución Secretarial n° 49-2017/SGEN/RENIEC 09AGO2017 Aprueba la Directiva DI-415-GRC/032.

## **Capacidad legal para que madres o padres adolescentes indocumentados gestionen por sí mismos sus documentos de identidad**

Los adolescentes de 14 hasta 16 años de edad, entre ellos los adolescentes indocumentados, carecían de capacidad legal con una sola excepción: representar a sus hijos para tramitar sus actas de nacimiento y sus DNI. Esto hacía que esos mismos padres adolescentes no pudieran declararse a sí mismos para tramitar sus actas de nacimiento o sus DNI, teniendo que contar con un pariente adulto para eso. Eso no siempre era factible en ámbitos como el selvático, por ejemplo, con lo cual se prolongaba la indocumentación y por tanto la indefensión de estos adolescentes mientras que su hijo o hija ya tenía documentos.

Frente a esta restricción para un padre o madre adolescentes indocumentados que tenían que velar por su hijo o hija, GRIAS elaboró un proyecto de ley para eliminarla, modificando el Código Civil y permitiendo su capacidad legal para gestionar sus propios documentos. El proyecto fue alcanzado al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al Ministerio de Justicia y a especialistas en Derecho de Familia para recoger aportes. Luego el MIMPP y MINJUS lo propusieron ante el Consejo de Ministros y terminó siendo aprobado en agosto de 2018 dentro de un Decreto Legislativo que modificó varios artículos del Código Civil <sup>31</sup>.

## **Reconocimiento de hijo extramatrimonial de mujer casada, o con menos de 300 días de divorciada, por padre biológico**

Para el caso de las mujeres mencionadas, el artículo respectivo disponía que en sus casos, la paternidad se atribuía automáticamente al esposo aunque la madre declarara que el padre era otra persona. El padre biológico solo podría reconocer su filiación si el esposo de la mujer desistía de su paternidad. O tendrían que ir a juicio. Mientras, el hijo o hija llevaría el apellido de quien no era su padre biológico, lo cual era una barrera para su derecho a un nombre cierto.

Igual que en el caso anterior, GRIAS elaboró un proyecto de ley con el concurso de los mismos ministerios antes citados. Estos también aportaron y llevaron el mismo a Consejo de Ministros, el cual lo aprobó dentro del mismo Decreto Legislativo ya citado, que modificó artículos del Código Civil. En este extremo, la modificación

---

<sup>31</sup> Decreto Legislativo No. 1377 del 24 AGO 2018 **Que Fortalece la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes**. En la parte respectiva señala: **"Artículo 46.- Capacidad adquirida por matrimonio o título oficial:** "(...) Tratándose de mayores de catorce (14) años cesa la incapacidad a partir del nacimiento del hijo o la hija, para realizar solamente los siguientes actos: ...(6) Solicitar su inscripción en el Registro Único de Identificación de Personas Naturales, tramitar la expedición y obtener su Documento Nacional de Identidad".

respectiva estableció que en adelante, la madre podía declarar como padre, para inscribir a su hijo, a una persona diferente del esposo<sup>32</sup>.

Se trata pues de diversos casos y de diversas personas o grupos humanos que son afectados por situaciones o normas que se revelaron inadecuadas, o directamente adversas, para el acceso a sus derechos fundamentales.

Al constatarlo, los mismos afectados, o sino algunos colegas operadores de entidades públicas o privadas, o meras personas enfocadas en mejorar el acceso a los derechos, o en mejorar los derechos mismos, recogieron algo que primero se arraigó y legitimó en su ética o en su moral y luego lo volcaron a la esfera constitucional o legal.

Unos y otros hemos puesto algún aporte para que las soluciones a los casos que revisten cierta complejidad resulten compatibles con el marco jurídico vigente y, a la vez, resulten las “más oportunas y próximas a la justicia”.

## Referencias bibliográficas

### Libros y artículos

Ansuátegui Roig, FJ. (1999). La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Ética pública. *Anuario de Filosofía del Derecho*. Gobierno de España, Ministerio de Presidencia, Ministerio de Justicia. Recuperado de: [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-F-1999-10019900224](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-F-1999-10019900224).

Atienza, M. (2017). *El Sentido del Derecho*. Barcelona: Ariel Derecho, Editorial Planeta.

Fernández Sessarego, C. (2005). La Constitución Comentada. Análisis Artículo por Artículo. Derecho a la vida, a la identidad, a la integridad, a la libertad y al bienestar. Lima: *Gaceta Jurídica*.

Peces Barba, G. (1995). *Ética, Poder y Derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Reniec. (2016). *Tesoro de Nombres Matsés*. Lima: Reniec.

---

<sup>32</sup> Decreto Legislativo No. 1377 del 24 AGO 2018. En la parte respectiva señala:

**“Presunción de paternidad: Artículo 361.-** El hijo o hija nacido/a durante el matrimonio o dentro de los trescientos (300) días calendario siguientes a su disolución tiene como padre al marido, salvo que la madre declare expresamente lo contrario.

**Presunción de filiación matrimonial Artículo 362.-** El hijo o hija se presume matrimonial, salvo que la madre declare expresamente que no es del marido.

**Reconocimiento del hijo extramatrimonial de mujer casada Artículo 396.-** El hijo o hija de mujer casada puede ser reconocido por su progenitor cuando la madre haya declarado expresamente que no es de su marido. Este reconocimiento se puede realizar durante la inscripción del nacimiento cuando la madre y el progenitor acuden al registro civil, o con posterioridad a la inscripción realizada solo por la madre, cuando esta haya declarado quién es el progenitor. Procede también cuando el marido lo hubiese negado y obtenido sentencia favorable”.

Reyna Izaguirre, C. (2014). La patria esquiwa de Igor Ramírez. El derecho a la nacionalidad afectado por una falla en la Constitución de 1993 *Nombres. Revista Académica del Reniec*. 1(1), 15-37.

Suárez Romero, MA. (s.f.). Humanismo y Etica en los Derechos Fundamentales. Una propuesta de reafirmación. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/30164/27233>.

Vigo, RL. (Junio, 2012). De la interpretación de la ley a la argumentación desde la Constitución: realidad, teorías y valoración. *Dikaion*, 26(21), 187-227.

Zagrebelsky, G. (1997). *El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, Justicia*. Madrid: Ed. Trotta.

## Documentos

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, 1948.

Ley de Bonn o Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Parlamento Alemán, 1949.

Constituciones Políticas de la República del Perú de los años 1933, 1979 y 1993. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú sobre el Expediente 00926 – 2007 – AA, emitida el 3 de noviembre de 2009.

Informe No. 017-2011/GRIAS/RENIEC Emisión del DNI para ciudadano de 23 años, hijo de padres peruanos nacido en el extranjero, residente en el país desde los 9 meses de vida.

Resolución Jefatural 553 - 2011 /JNAC /RENIEC del 21 NOV 2011

Proyecto de Ley 402/2016-CR de Reforma Constitucional sobre la Nacionalidad por Nacimiento, presentado por la congresista Luz Salgado Rubianes.

Resolución Jefatural 0099 - 2016/JNAC/RENIEC del 26 JUL 2016.

Resolución Jefatural 313-2014/JNAC/RENIEC del 31 DIC 2014.

Decreto Legislativo No. 1377 del 24 AGO 2018 Que Fortalece la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

**Carlos Reyna Izaguirre** es sociólogo. Actualmente se desempeña como Gerente de Restitución de la Identidad y Apoyo Social del Reniec. Ha sido Director del Centro de Investigación y Gerente de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Ha sido asesor en el Instituto Nacional de Estadística e Informática y en el Congreso de la República.



# ÉTICA, TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD





# FACERE AUDE!<sup>1</sup>

Jorge Yrivarren Lazo

## Introducción<sup>2</sup>

Un slogan que caracteriza a RENIEC ha sido y es “Tecnología que nos identifica”. Este énfasis en la tecnología no es gratuito y está vinculado directamente con la ética en la función pública, mediada por la voluntad y la acción de institucionalizar lo diverso con el apoyo de todas las tecnologías posibles. En ese marco, estas líneas ensayan el alcance de la noción de tecnología a partir de las ideas de técnica y ciencia en su dimensión inherentemente humana.

La imagen de un registrador manipulando un libro de registro para la inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones así como inscripciones para entregar el Documento Nacional de Identidad va quedando en el pasado. Hoy, un registro no es otra cosa que una gran base de datos, un gran repositorio soportado por una importante infraestructura informática, es decir, por tecnología informática. De allí que reflexionar sobre la noción de tecnología y las implicancias que tiene para el ser humano, las instituciones y la sociedad, tiene un interés filosófico y ético relevante, en especial cuando se dice que vivimos una transformación digital que nos conduce a un transhumanismo, propios de una sociedad altamente tecnologizada, en la búsqueda de la elevación de la calidad de vida.

La ciencia es tecnología aplicada a la naturaleza, la sociedad y el pensamiento, siendo que a su imbricación se le denomina tecnociencia. El abordaje de la filosofía de la tecnología comprende su metafísica, ontología, epistemología, ética y estética, así como su praxiología y complejidad. La presencia de la tecnología en el mundo de la vida se verifica en la institucionalidad y en su afán por hacerse de la diversidad. La tecnología es la disciplina que estudia las técnicas y los métodos de los que emerge lo técnico; y comprende actividad, conocimiento y objetos técnicos (artefactos) que se vehiculizan por la voluntad humana y se caracteriza por su virtualidad. El método, el método tecnológico (objeto tecnopraxiológico) y el método informático se explican por las nociones de acción, proyecto y contexto.

## De la nomenclatura al concepto

El vocablo “tecnología” tiene un problema semántico de entrada. Para Quintanilla Navarro (2004, pp. 10-11) “en inglés no existe un término plenamente equivalente al

---

<sup>1</sup> Expresión latina que puede traducirse como “Atrévete a hacer”, parafraseando a la popularizada por I. Kant, a saber, “Sapere Aude”, que significa “Atrévete a saber”.

<sup>2</sup> Este ensayo está basado en la ponencia presentada en el Primer Encuentro *Ciencia, Tecnología, Sociedad*, realizado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en setiembre de 2018.

nuestro de *técnica*. *Technic* significa más bien artefacto o destreza y el galicismo *technique*, además de poco usual, alude también a procedimientos. La traducción natural al inglés de nuestra *filosofía de la técnica* sería, por tanto *Philosophy of Technology*. Como se podrá apreciar, los términos “técnica” y “tecnología” ya tienen vida propia en el habla castellana, pero no por ello están exentos de confusión.

La noción de técnica se remonta a la mitología griega: Prometeo roba el fuego o *techne* a los dioses para entregárselo a los hombres indefensos que vivían desventurados bajo los caprichos de la fortuna o *tyche* (Muñoz Gutiérrez, 2002, p. 326). La *techne* griega que designaba trabajo manual, proviene de la raíz indoeuropea *tekp* que designaba trabajar en madera (Aspe Armella, 1993, p.26).

En la época platónico-aristotélica se solía privilegiar las estructuras esenciales, necesarias, inmutables e inmateriales, el saber propiamente científico (*episteme*), la vida teórica y contemplativa, la existencia del hombre de acción, que interactúa menos con la materia que con sus conciudadanos en la comunicación y la discusión. Y, por el contrario, se despreciaban las cosas y los acontecimientos materiales, no necesarios, cambiantes y modificables, efímeros y dependientes del azar, el saber práctico y técnico, y la existencia inferior del hombre que trabaja, produce y organiza las cosas materiales (Hottois, 1997, pp. 497-498). De allí que la acción (*praxis*) y la producción (*poiesis*) aparecen desvinculadas en Aristóteles, cuando en realidad forman una unidad: un saber-actuar que exige prudencia (*phronesis*) y un saber-hacer o saber técnico que exige arte (*techne*).

La revolución científica de los siglos XVI y XVII permitió la aparición de “una nueva perspectiva inspirada en la realidad técnica y artesanal que barrió con el aristotelismo como organizador del saber y relegó el neoplatonismo al campo de las explicaciones metafísicas, más allá de la ciencia empírica” (Sellés & Solís, 1994, p. 39). Según Sellés y Solís (1994), este es el período histórico en el que aparecen artesanos cultivados capaces de escribir de su profesión, ingenieros mecánicos que practicaban las bellas artes y técnicos del fuego que publicaban sobre destilación, minería, pirotecnia, metalurgia y química. También es la época de la aparición de máquinas, como las de Leonardo, y de los matemáticos como Tartaglia o Galileo que desarrollaron “teorías científicas novedosas para explicar y comprender el funcionamiento de las máquinas” (p. 41). En la enciclopedia de Diderot y D’Alembert se da cuenta que en el siglo XVIII surgen las sociedades de artes y oficios que intentaban, en palabras de D’Alembert, “casar cada arte manual con la ciencia que pudiera iluminarla, como la relojería con la astronomía o la fabricación de lentes con la óptica” (Moscoso, 2005, p.22). Será por eso que Descartes inició su *Dióptrica* aludiendo a la necesidad de explicar y mejorar los inventos prácticos de los ópticos, como el telescopio. De manera un tanto prudente, “la ciencia en algún sentido podría ser descrita exactamente como tecnología aplicada” (Mitcham, 1994, p. 96). Y de manera más enfática, Joseph W. Cohen, en 1995, en un libro titulado “Technology and

Philosophy” comienza indicando la prioridad ontológica de la tecnología sobre la ciencia: “Human beings were 'Homo faber before [becoming] Homo sapiens...” (Tomado de Mitcham, 1994, p. 72).

El sujeto activo kantiano, el transformador de la naturaleza (*homo faber*) hegeliano y el trabajador asalariado marxista, preludian la obra de Ernst Kapp, de quien se dice que por primera vez utiliza la expresión de “filosofía de la técnica” en su obra titulada “Grundlinien einer philosophie der technik”, de 1877 (Quintanilla Navarro, 2004, pp. 15-17).

Es en el siglo XX donde se concibe la ciencia contemporánea, más específicamente a mediados de la década de los 70, toda investigación y desarrollo resultó ser “tecnociencia”. Se sostiene que la técnica y la teoría están en constante interacción: el progreso de una condiciona el progreso de la otra. Rescher afirmó que “la investigación científica está cada vez más mediatizada por la tecnología [...] en una ciencia tecnologizada el avance mismo del conocimiento científico depende del progreso tecnológico” (tomado de Echeverría, 2000[1997], p. 248). O como dijo Esther Díaz (2004), de una manera más radical:

La tecnología marca hoy los derroteros de la ciencia. Marca así mismo un cambio de rumbo respecto de los cánones impuestos por la ciencia moderna, no sólo porque la *tecnología digital* con su enorme potencialidad atraviesa absolutamente todas las disciplinas científicas sino también porque *la informática surgió directamente como tecnología* [cursivas añadidas]. Este acontecimiento representa una ruptura con lo que entendió la modernidad por ciencia e instaura una nueva forma de conocer el mundo y relacionarse con él. A esta nueva forma de saber la denomino “posciencia”. (p. 20)

### ¿El hacer humano o el conocer humano?

M. Bunge (1977) entiende la “filosofía de la tecnología” como “el conjunto de los *conceptos e hipótesis* filosóficos inherentes a la teoría y práctica de la tecnología”, pero advierte que “no es la práctica técnica ni el producto del proceso tecnológico sino la *investigación tecnológica*, el diseño de artefactos o procesos, la planeación, la toma de decisiones clave, y la evaluación de estrategias y productos” [cursivas añadidas] (p. 194). Nótese el sesgo epistemológico de Bunge, visto también al sostener que “la meta de la investigación tecnológica es la *verdad útil* a alguien” (p.195), puesto que “el tecnólogo busca *conocer para hacer*” (p. 197). Por su parte, M. A. Quintanilla (2005B), a falta de una definición, considera que “*no es una forma de conocimiento* [cursiva añadida], la técnica es una forma de manejar, manipular, de controlar la realidad de acuerdo con nuestros deseos” (p. 42). El sesgo de Quintanilla es más bien praxiológico.

El que Quintanilla y Bunge, autocalificados “analítico” y “realista”, respectivamente, muy hermanados filosóficamente, discrepen no es lo relevante aquí. Lo que se

destaca son los énfasis praxiológico y epistemológico. Esto no quiere dar a entender que en el tratamiento de la técnica y la tecnología, los dos autores no consideren los otros aspectos. Lo que se quiere hacer notar es la necesidad de enfatizar lo que se considera el aspecto más importante, quizás la esencia del asunto en desmedro de lo accidental, secundario, subordinado.

En términos generales, se entiende por praxiología a la disciplina que estudia el hacer humano (y de allí el conocimiento-aprendizaje que se genera en su devenir así como el que lo posibilita) de lo que Aristóteles llamó *poiesis* que requiere de la *techné*, como de lo que denominó *praxis* que requiere de la *phronesis*. Toda acción humana es generadora de conocimiento y usuaria de conocimiento aprendido (intuitivo, empírico o científico); es productora de artefactos tangibles e intangibles, que requieren de algún arte o técnica (principiante, aficionada o profesional); y se aplica con algún grado de prudencia o imprudencia, con algún propósito o despropósito, con alguna finalidad.

## ¿Y el objeto técnico y la voluntad humana?

Carl Mitcham (1994), en su libro *Thinking through technology*, presentó un marco de trabajo para el análisis filosófico de la tecnología. Considerando que la tecnología está vinculada esencialmente con lo humano, Mitcham plantea que debe ser considerada en relación con los aspectos esenciales de una antropología filosófica. De allí desprende tres modos fundamentales para la manifestación de la tecnología: la tecnología como conocimiento, la tecnología como actividad y la tecnología como objeto. A párrafo seguido añade la tecnología como volición como un cuarto modo de manifestación de la tecnología.

Puede rescatarse, entonces, en torno a la acción y el conocimiento humanos, que su esencia radica en el hacer de objetos técnicos gracias a la voluntad humana. En efecto, el ser humano hace por condición natural, por condición emocional y por condición racional. La configuración y proporcionalidad de estos tres componentes no debieron ser los mismos si se compara al proto-humano con el posmo-humano, tal como no lo es en el niño con respecto a la persona adulta. El hacer humano siempre es metódico. En cuanto a su materia y forma, el hacer humano es instintivo, emocional y racional, los tres a la vez. Por tanto, crea métodos instintivos, emocionales y racionales y crea técnicas para propósitos instintivos, emocionales y racionales. Desde la eficiencia y la finalidad, el hacer humano es mediado e intencional, los dos a la vez., por tanto crea y hace uso de métodos y técnicas de mediación para el logro de la intención.

Cada acción humana corresponderá a un mix particular de cinco elementos (instintivo, emocional, racional, mediado e intencionado), con el predominio contingente de alguno de ellos. La acción humana comprende cinco características fundamentales que debemos subrayar. Primero, toda acción humana puede ser realizada de manera individual (ser solipsista), inter-individual (ser intersubjetiva),

colectiva (ser social) y supra-colectiva (ser especie). Cada uno de estos modos tendrá un mix característico de los cinco elementos mencionados y hará uso de los métodos pertinentes y técnicas disponibles. Segundo, la acción humana siempre es situada, en algún lugar (en el espacio) y en algún momento (en el tiempo), ya sea que fuese individual o colectiva, ya sea cual fuese su materia y forma, ya sea cuales fuesen sus causas y fines, métodos y técnicas. Así también, toda acción humana produce resultados, sean estos tangibles o intangibles, sean intencionados o no, sean mediados o no, correspondiendo a un hacer instintivo, emocional y/o racional, en algún mix. Y dado que todo hacer hace ser ("la acción es creación") y hace al ser que lo hace ("yo soy lo que hago"), el resultado de la acción humana se objetiviza a la vez en una entidad externa (objeto tangible o intangible) y en otra interna al ser (la experiencia de hacer). Una cuarta característica a considerar es que el significado de la acción humana es textuado, en tanto que esta puede ser "leída" o interpretada por el observador. Finalmente, toda acción humana será siempre buena o mala, correcta o incorrecta, útil o inútil, pero nunca neutral y será valorada por sí misma como por sus consecuencias. Hay acciones humanas que denotan creatividad, inventiva e innovación pero toda acción humana connota impacto sobre la calidad de vida.

## **Lo técnico: del método a la emergencia de la técnica**

Se establece que lo técnico es la emergencia del método y la técnica la individuación de lo técnico. Así, se entiende por *lo técnico* a las competencias y acciones humanas orientadas a fines, los productos y métodos para su creación y uso, mientras que *la técnica* es una emergencia del hacer metódico humano que se asemeja a los procesos de aprendizaje activo de aprender haciendo, clara mixtura de actividad prático-poietica: saber hacer, artefacto producido y agente humano. Por *tecnología* se entenderá la meta-técnica o la disciplina, el estudio o tratado de la técnica y lo técnico como hechos culturales. En ese sentido, se proponen dos conceptos (técnica –que incluye a "lo" y "la") y tecnología) duraderos pero no inmutables, pues es fácil apreciar que por ser creaciones humanas se corresponderán con el grado de desarrollo del resto de creaciones humanas en la sociedad y en el pensamiento. Además, se entenderá por *método tecnológico* una instancia de la noción de método que aplica a la técnica (y lo técnico) y es comprendida por la tecnología.

Desde diferentes flancos filosóficos, tanto el método y el método tecnológico se reflejan en el quehacer humano en general y el quehacer técnico en particular. Así, desde la Metafísica metódica: el ser humano es metódico por naturaleza, su aprehensión (conocimiento) de sí y del mundo que lo rodea es metódica (dentro del *continuum* metódico) y le permite actuar sobre los objetos del mundo para transformar la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. Desde la ontología metódica, el método tiene, de origen, además de camino y meta, agente, *momentum*, materia, forma, causa eficiente, causa final y resultado. La noción de método incluye, desde su origen etimológico, la relación medios-fines. Desde la epistemología metódica, el método entraña, de origen, a la persona que está frente a la cosa y que es quien aplica el método, y también a la cosa sobre la que la persona aplica el método. El método no

es ni el objeto ni el sujeto. Se encuentra, en propiedad, en la relación sujeto-objeto. El método es la acción del ejecutante sobre la cosa; no hay método sin relación ni relación sin método; método como relación sujeto-objeto, método como conocimiento y método como acción. Desde la Complejidad metódica: la noción de método, de origen, conlleva multiformas, multimedios y multifines. Los métodos son, de origen, multiniveles. Desde la Antropología metódica: el método expresa, de origen, la voluntad del agente por hacer, esto es, la acción humana vehiculizada en forma de proyectos atentos a las circunstancias del contexto. Con lo dicho hasta este punto, queda claro que la noción de método tecnológico es una instancia de la noción de método. De allí que el método tecnológico hereda los atributos del método y contiene, a su vez, lo que le es propio: la técnica y lo técnico.

Se puede decir que la acción tecnológica es una instancia de la acción humana y es esencialmente metódica. Es un procedimiento, o sucesión de acontecimientos, que describe o prescribe, y que fundamentalmente permite la acción en cualquier espacio en la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. Se puede descomponer en acciones de menor nivel, así como incorporar complejos de acciones de mayor nivel formando jerarquías; es meta-metódica, recursiva y autorreferente, es decir, aplica métodos para ejecutar la acción como para pensar la acción; se retroalimenta: en los procedimientos de bajo nivel se llama método algorítmico y en los de más alto nivel método circular o cibernético. La continua replicación de los procedimientos genera emergencias de dos tipos que se conocen comúnmente como cambios menores o de mejora y cambios radicales o discontinuidades, convirtiendo así el círculo en espiral. Toda acción tecnológica comporta decisiones (un *continuum* de racionalidades e irracionalidades) en todos sus aspectos (el qué, el cómo, el quién, el dónde, el cuándo, el por qué y el para qué) y algún grado de violencia; y a su vez, requiere de competencias (conocimiento, habilidades, actitudes, movimientos y gestos) y capacidades (competencias y recursos).

El proyecto tecnológico es la concretización institucional de la acción tecnológica y es metódico desde que es un objeto de la teoría de la actividad y la acción humanas, la praxiología y de la filosofía de la tecnología; comporta métodos del ciclo de vida del proyecto; métodos de gobernanza del proyecto o gobernanza tecnológica que incluye el análisis de los involucrados o interesados visto desde la tipología de las acciones racionales con arreglo a fines (estratégicas, instrumentales y comunicativas). Además de estar las tres concurrentemente a lo largo del proyecto, están basadas en los tradicionales métodos de toma de decisiones. El éxito percibido del proyecto se mide con los típicos métodos de utilidad y satisfacción, además de estar influido por los métodos de la propia tarea de construcción y los de la gestión del proyecto. El diseño es el método técnico por excelencia. Desde el estudio del futuro se dispone de los métodos clásicos de extrapolación de series de tiempo, Delfos y análisis de escenarios.

Se puede afirmar que la noción de contexto tecnológico representa la realidad compleja que debe ser considerada en su distinción, conjunción e integración. Está

vinculada a una realidad “enredada”: una red de componentes individuales cuyo comportamiento individual y grupal dependen de la red de conexiones y de sus estados anteriores formando un sistema autoconstituyente que puede ser metódicamente modelado y simulado por un aplicativo de software. La acción y el proyecto tecnológicos, como discursos, requieren ser contextualizados para su mejor comprensión. El contexto tecnológico es entendido como la situación comunicativa que permite identificar y dar sentido a datos y computaciones, representaciones y operaciones, a manera de argumentos proporcionados a un auditorio. A su vez el contexto tecnológico, como discurso, se presenta en modo deliberativo, forense y epidíctico, con alguna cardinalidad, disposición y homogeneidad de los agentes de la acción y el proyecto tecnológicos. Esto es, en tanto sean considerados como discursos, existe una doble determinación entre la acción y proyecto tecnológicos, de un lado, y el contexto tecnológico, de otro lado.

El entorno tecnológico es lo que se halla alrededor del hecho tecnológico, el ambiente donde un agente realiza una actividad que produce un artefacto en virtud de un conocimiento heurístico. Es un entorno físico determinado por el qué, el cómo, el dónde, el cuándo, el por qué y el para qué del agente tanto como de la actividad, el artefacto y el conocimiento. Es un entorno de situación que es, al mismo tiempo, científico, organizacional, económico, político, cultural e histórico. Son, en todos los casos, entornos metódicos. Esto es, evolucionan en un continuo multifactorial del cual emergen regularidades en forma de patrones que se materializan en constructos científicos, organizacionales, económicos, políticos, culturales e históricos con carácter provisional, para luego continuar su marcha evolutiva y de cambio constante para generar nuevas concreciones. En buena cuenta, es un incesante hacer y rehacer multidimensional iluminado por las concepciones hegemónicas predominantes que legitiman sus manifestaciones. El entorno tecnológico es un fenómeno complejo que comprende a todos estos entornos que deben ser considerados en conjunto y que muestran el mismo comportamiento metódico porque son fenómenos y creaciones humanas.

La virtualidad es una característica de toda tecnología, no sólo la informática. La virtualidad se expresa en el proceso de creación de una alternativa de solución frente a una situación problemática. Una situación problemática, la cual puede sugerir modificaciones correctivas de mejora, cambios innovadores, alteraciones radicales o reinventones. Imaginar una alternativa de solución puede suponer expresarla en el lenguaje de la problemática o en un lenguaje alternativo: es un ejercicio de simulación. Se simula el espacio problema y se simula el espacio solución. En argot un poco más técnico, se dice que se modela el cómo es, el modelo “as is”, y el cómo debe ser, el modelo “to be”. La transición entre ambos modelos es un proceso de “destrucción creativa”, la actualización de una imagen en la que el actor humano ensaya, con intencionalidad volitiva, el camino entre el “aquí y ahora” hacia un futuro diferente. El rol principal lo juega el ser humano, quien cristaliza su acción en el conocimiento, experiencia y habilidad, que ensaya metódicamente las posibilidades de alcanzar una solución, y que plasma una realidad (materia) previamente

modelada e imaginada (forma), haciendo uso de técnicas a su alcance (métodos individuados, normalizados, reglados) que le permitan construir el artefacto (entendido como el resultado del hacer humano, cuando se hace con método y técnicas). Una práctica que no tiene nada garantizado pero que aborda con prudencia en tanto agente (causa eficaz) que aspira a lograr un fin (causa teleológica).

Sostener que el método tecnológico es un objeto (de estudio) tecnopraxiológico, en especial, que constituye el núcleo de la tecnopraxiología, y que el método informático, como subconjunto particular y predominante del método tecnológico, tiene un claro y probado potencial generalizador; permite afirmar que en toda acción, proyecto y contexto donde el hacer humano está presente, debe destacarse su carácter esencialmente metódico, no solo aplicable a la creación y uso de técnicas y herramientas informáticas y tecnológicas en general, sino al conjunto del experienciar humano en el mundo de la vida, en los niveles individual, social y planetario.

## **La técnica al servicio de la institucionalidad**

Presentar las implicancias de concebir el método tecnológico como un modo de ser humano verificable en la acción humana, en el proyecto tecnológico y en el contexto cultural, social y político, sustentado en los métodos informáticos y su potencial generalizable de diversidad convergente y divergente, sugiere un ejercicio de aplicación en la antropología filosófica. Comprende nociones como identidad, identificación, persona humana, principio de individuación (Simondon, 2009[1958]), pensamiento complejo (Morin, 2007[1990]), diversidad, institucionalidad, mundo de la vida, identidad digital, gobierno digital, convergencia tecnológica y transhumanismo, con el propósito de mostrar la presencia del método, del método tecnológico y del método informático en la emergencia de todas estas nociones, el entramado de relaciones que a partir de ellas surgen, así como la construcción de un edificio conceptual que avance desde los niveles micro, meso y macro, hasta converger en un ámbito multidimensional.

Como se podrá apreciar, colegir a partir de la noción de identidad la de diversidad, y de la noción de identificación la de institucionalidad; advertir que lo que conecta y relaciona la identidad con la identificación es el registro de los datos personales que permiten reconocernos; mostrar que la identidad colectiva y la artificial juegan un rol trascendente en la historia y las circunstancias de los seres humanos, como individuos, como sociedad y como especie; destacar el papel de las tecnologías como herramientas de la institucionalidad y de la transformación de la misma; y deducir que es precisamente la tecnología lo que le permite a la institucionalidad abordar lo diverso, pues es su razón de ser, muestra el carácter metódico del hacer humano y plantea el reto de describir qué formación social será capaz de afrontar los retos que esta modernidad nos presenta.



El mensaje, finalmente, es trascender las nociones de identidad, identificación y persona humana a fin de plantear el reto de institucionalizar lo diverso, con el auxilio del registro de los datos personales y de la aplicación de todas las tecnologías disponibles. Ello sólo es posible en la medida que concibamos una sociedad del emprendimiento, convivencial y planetaria. Institucionalizar lo diverso a partir del registro de los datos personales y el uso de las tecnologías disponibles requiere de una mirada metódica y técnica. Concebir una sociedad del emprendimiento, convivencial y planetaria exige un proceder metódico y técnico. Todo esto requiere de un ser humano que se reconozca metódico y técnico: "en tanto que la invención técnica repercute en la humana innovación y puesto que los útiles y las máquinas hominizan" (Serres, *dixit*). Se requiere de una sociedad que se reconozca metódica y técnica, consciente de que "la innovación encuentra enemigos en todos aquellos que prosperaron bajo el antiguo régimen, y sólo un tibio apoyo provendrá de aquellos que prosperarían bajo el nuevo" (Maquiavelo, *dixit*).

## Referencias bibliográficas

Aspe Armella, V. (1993). *El concepto de técnica, arte y producción en la filosofía de Aristóteles*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bunge, M. (2004A[1977]). *Epistemología*. México: Siglo XXI Editores.

Díaz, E. (2004). El conocimiento como tecnología de poder. En Díaz, E. (ed.). *La posciencia. El conocimiento científico en las postrimerías de la modernidad*, (3ra ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

Echeverría, J. (2000 [1997]). La filosofía de la ciencia a finales del siglo XX. En Muguerza, J. & Cereso, P. (eds). *La filosofía hoy*. Barcelona, España: Editorial Crítica S. L.

Hottois, G. (1997). *Historia de la filosofía del Renacimiento a la Posmodernidad*. Madrid, España: Ediciones Cátedra.

Mitcham, C. (1994). *Thinking through technology. The path between engineering and philosophy*. USA: The University of Chicago.

Morin, E. (2007[1990]). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, España: Ediciones Gedisa.

Moscoso, J. (2005). *Diderot y D'Alembert. Ciencia y técnica en la Enciclopedia*. España: Nivola, libros y ediciones.

Muñoz Gutiérrez, C. (2002). La acción transformadora: trabajo y tecnología. En I. Doñate Asenjo, F. León Florindo, M. C. Melero de la Torre, C. Muñoz Gutiérrez (Eds). *Introducción a la filosofía (Filosofía I)*, pp.313-332. Madrid, España: Editorial Biblioteca Nueva.

Quintanilla, M. A. (2005B). *Filosofía de la Tecnología. 5 lecciones*. Perú: Fondo editorial Universidad Inca Garcilazo de la Vega.

Quintanilla Navarro, I. (2004). Algoritmo y revelación: la técnica en la filosofía del siglo XX. En Mitcham, C., & Mackey, R. (Eds.). *Filosofía y tecnología* (Edición española de Ignacio Quintanilla Navarro). Madrid, España: Ediciones Encuentro.

Sellés, M., & Solís, C. (1994). *Revolución científica*. España: Editorial Síntesis.

Simondon, G. (2009[1958]). *La individuación. A la luz de la nociones de forma y de información*. Buenos Aires, Argentina: La Cebra Editores y Editorial Cactus.

**Jorge Yrivarren Lazo** es actualmente el Jefe Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Tiene un doctorado en Administración Estratégica de Empresas en la PUCP (CENTRUM- Católica), es Magíster en Administración por la Universidad ESAN y licenciado en Computación de la UNMSM. Asimismo, ha cursado el Doctorado en Filosofía de la UNMSM y la Maestría en Dirección Estratégica de Tecnologías de la Información de la Universidad de Piura. El Dr. Yrivarren ejerce actualmente la docencia universitaria en la Maestría y el Doctorado de Ingeniería de Sistemas e Informática en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

# BIOÉTICA Y TECNOLOGÍA DENTRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

*Eddie Cueva Huanuco  
Carlos Neyra Rivera*

## **Introducción**

En el presente artículo se habla de bioética y se da una definición que ayude a comprender a qué hace referencia. Seguidamente se desarrollan los niveles de la bioética, sus bases legales y cómo se ha desarrollado la misma en el Perú. Finalmente, se habla de la relación entre la bioética y la tecnología, así como también de la bioética y la función pública, dando una visión más amplia para no confundirla y limitarla con temas de salud.

Existen tres conceptos que suelen confundirse: la ética, ética médica y la bioética. La ética la aprende y practica el ser humano, hasta convertirla en un rasgo de su personalidad (su manera de ser) y apunta al comportamiento moral de la persona en el mundo. La ética médica está referida a la aplicación de las normas apropiadas (buenas y correctas) en la atención del hombre enfermo. Por otro lado, la bioética está restringida hacia la vida en el medio ambiente, vista de manera general, tanto vegetal, animal y humana.

También se suele confundir a la bioética con la deontología. Estos son conceptos distintos, ya que esta última hace referencia al conjunto de códigos, reglas y normas exigibles de forma explícita a todos los que ejercen una misma profesión en un campo determinado, con la pretensión de regular en forma homogénea las conductas individuales de los agentes que allí participan. El campo de acción de la bioética va más allá, ya que abarca distintos campos como la ética ambiental, la ecología, la intervención biotécnica sobre la vida humana y la ética médica propiamente dicha.

Por ello, la bioética es aplicable a las actividades de los servidores públicos dentro de la función pública y también a las relaciones que sostienen las entidades públicas con todos los ciudadanos.

## **1. Definición de bioética**

La UNESCO (2015) define a la bioética como el análisis de las cuestiones éticas planteadas por las ciencias de la vida, la tecnología y sus aplicaciones, la medicina y las políticas de la salud. Tiene en consideración todos los campos afectados por los avances científicos que puedan generar algún impacto en los seres humanos en distintas dimensiones sociales, jurídicas y ambientales. Por ello, se puede considerar

a la bioética como “la búsqueda de la mejor vida” (Jimenez y Rojo, 2006).

La bioética está encargada del estudio de diferentes campos, como el final de la vida, la biotecnología, la nanotecnología, el tráfico de órganos, la protección de los participantes en ensayos clínicos, la ética ambiental, la biodiversidad, la clonación humana, la reproducción asistida, el acceso a los medicamentos y productos dedicados a la salud, los organismos genéticamente modificados, entre otros. Por ello la bioética concierne esencialmente al ser humano en relación con sus factores ambientales (naturaleza, cultura, sociedad) y su campo es más amplio y mucho más interdisciplinario que el de la ética médica.

Según Beauchamp y Childress (1979) existen cuatro principios que guían a la bioética: autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia.

### **1.1. Autonomía**

En el año 2018, la Real Academia de la Lengua Española (RAE) definió autonomía (segunda acepción) como: “Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. Esta acepción está vinculada con el concepto propuesto por Siurana (2010) quien define la autonomía en bioética como: “Actúa libremente de acuerdo con un plan autoescogido”. Ellos vinculan a la autonomía con la libertad (independiente de influencias) y la agencia (capacidad para actuar de manera intencional). Además, dan algunas reglas que pueden ser utilizadas para tratar a las personas de manera autónoma, las que son: “Di la verdad, respeta la privacidad de otros, protege la confidencialidad de los demás, ayuda a otros a tomar decisiones importantes (solo cuando te lo pidan)”.

### **1.2. Beneficencia**

En el año 2018, la Real Academia de la Lengua Española (RAE) define beneficencia (primera acepción) como “acción y efecto de hacer el bien a los demás”, mientras que Siurana (2010) la define como “eliminar el daño o hacer el bien a otros”. Beauchamp y Childress (1979) proponen dos tipos de beneficencia que son la beneficencia positiva (requiere la provisión de beneficios) y la utilidad (balance entre beneficios y daños). La beneficencia se puede entender como toda acción que tiene por objetivo hacer el bien a otros. Dentro de las reglas que proponen Beauchamp y Childress (1979) para este principio se encuentran: “Protege y defiende los derechos de otros, previene el daño que pueda ocurrir a otros, quita las condiciones que causarán daño a otros, ayuda a personas con discapacidades, rescata a personas en peligro”.

### **1.3. No maleficencia**

Este principio hace referencia a la obligación de no infligir daño intencionadamente (Siurana, 2010). Beauchamp y Childress (1979) se centran en “los daños físicos,

incluyendo el dolor, la discapacidad y la muerte, sin negar la importancia de los daños mentales y las lesiones de otros intereses”. Las reglas que se pueden utilizar para la aplicación de este principio son: “No mate, no cause dolor o sufrimiento a otros, no incapacite a otros, no ofenda a otros, no prive a otros de aquello que aprecian en la vida”.

## 1.4. Justicia

En el año 2018, la Real Academia de la Lengua Española (RAE) define justicia (primera acepción) como: “Principio moral que lleva a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece”. Beauchamp y Childress (1979) definen a la justicia como “el tratamiento equitativo y apropiado a la luz de lo que es debido a una persona”. Ellos hablan del término justicia distributiva que definen como “la distribución imparcial, equitativa y apropiada en la sociedad, determinada por normas justificadas que estructuran los términos de la cooperación social”.

## 2. Niveles de la bioética

Arbalellos (2007), quien referencia a Llanos Zuluaga, menciona que la bioética puede dividirse en tres niveles: macroética, mesobioética y microbioética.

a) Macroética: está relacionada con la ética ambiental, ecológica, biomédica y planetaria (Llanos, 2012). Está vinculada a la asignación de recursos para la salud de los Estados, la política social del país y lo que se decida que sea prioridad social para el bienestar de la persona (Torres, 2011).

b) Mesobioética: Llanos (2012) menciona que la mesobioética es “la ética de la intervención biotécnica sobre la vida humana, comprendiendo principalmente el nacimiento, el desarrollo humano, la muerte, el aborto, la eutanasia, entre otros”. Está relacionada con la intervención de la biotecnología sobre la vida desde el inicio de la vida, el desarrollo humano y la muerte (Torres, 2012).

c) Microbioética: Llanos (2012) sostiene que la microbioética es “la ética médica, propiamente dicha, y que comprende la relación terapéutica y la atención de la salud”. Dentro de este nivel se encuentra la relación médico-paciente y la atención en salud (Torres, 2012).

## 3. Normativa internacional relacionada con la bioética

La mesobioética tiene como uno de sus pilares a la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (2005). Existen otros documentos relacionados con la bioética como el Código de Nuremberg (1947) o la Declaración de Helsinki de la Asociación Médica Mundial (1964), pero éstos se enfocan en la Microbioética (ética médica). Por ello, a continuación se abordan los principales puntos de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos.

### **3.1. Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos**

Esta Declaración no solo hace referencia a temas médicos. También abarca las ciencias de la vida y las tecnologías conexas aplicadas a los seres humanos, teniendo en consideración las dimensiones sociales, jurídicas y ambientales (artículo 1).

Dentro de los objetivos que plantea (artículo 2), se puede resaltar que ha sido diseñada para servir como una guía para que los Estados puedan formular diferentes leyes, instrumentos o políticas dentro del campo de la bioética. Promueve el respeto a la dignidad humana y la protección de los derechos humanos, así como reconoce la importancia de la libertad de la investigación científica y los beneficios que de ella se pueden obtener. También se plantea que las personas deberían tener un acceso equitativo a los adelantos en medicina, ciencia y tecnología. Finalmente, menciona que se debe salvaguardar y promover los intereses de las generaciones actuales y futuras. Se menciona que son prioritarios los intereses y el bienestar de las personas, respecto al interés que pudiera haber por parte de la ciencia y la sociedad (artículo 3).

Para que una investigación pueda ser realizada, una persona debe dar su consentimiento libre, expreso e informado. Por ello, el participante debe ser apropiadamente informado utilizando un lenguaje claro, sencillo y se le debe de comunicar que él puede retirarse de la investigación cuando desee, sin que esto implique alguna sanción o penalidad. Cuando se realizan investigaciones en comunidades o grupos de personas, se debe pedir primero el consentimiento al representante de dicha comunidad, lo que no excluye que cada persona de dicho grupo o comunidad pueda decidir libremente participar o no en la investigación (artículo 6).

Hay que tener en consideración la vulnerabilidad humana cuando se aplica e incentiva el conocimiento científico, la práctica médica y las tecnologías conexas. Se debe tener especial consideración con los sectores vulnerables de la población (artículo 8). Se debe respetar, no discriminar ni estigmatizar a los individuos, sea cual fuese su diversidad cultural, creencias, costumbres, etc. (artículo 11).

Los beneficios que se obtengan de la investigación científica y sus aplicaciones deben de ser compartidos, tanto a nivel nacional como internacional, brindando acceso a los conocimientos científicos y tecnológicos y a otra serie de beneficios derivados de la investigación (artículo 15).

La bioética está en constante evolución y debe de ir de la mano con los avances científicos y tecnológicos que se desarrollan cada vez más rápido. Para ello debe de haber una comunicación constante entre las personas, los profesionales y la sociedad en su conjunto (artículo 18).

Se deben crear comités de ética que sean independientes, pluridisciplinarios y pluralistas con el objetivo de evaluar problemas éticos, jurídicos, científicos y sociales en las actividades en las que estén vinculados los seres humanos (artículo 19).

Se deben de evaluar y gestionar apropiadamente los riesgos que podrían estar relacionados con la medicina, ciencias de la vida y las tecnologías conexas (artículo 20).

En la Declaración se expone claramente que ésta no puede ir en contra de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad humana.

#### **4. Red de América Latina y el Caribe de Comités Nacionales de Bioética**

La Red de América Latina y el Caribe de Comités Nacionales de Bioética (CNB) se fundó, el 2011, en Santo Domingo, en un encuentro organizado por el Programa Regional de Bioética de la UNESCO (Oficina de Montevideo). Ello con el objetivo de promover la creación de CNB en los países de América Latina y el Caribe, para así afianzar aquellos comités que ya están funcionando e impulsar el intercambio entre los distintos países, fortaleciendo las iniciativas y las distintas actividades (UNESCO, 2017). Actualmente, los países que pertenecen a esta Red son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Jamaica, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, no estando incluido en esta relación el Perú.

#### **5. Bioética en el Perú**

En el Perú la bioética empieza a desarrollarse en el año 1990, liderada por la Junta Directiva del Colegio Médico, a través de mesas redondas con médicos con vocación ética, bioética y deontológica. En el año 1993 se fundó la Asociación Peruana de Bioética (ASPEBIO), presidida por Roberto Llanos Zuloaga, que estuvo avalada por la Federación Latinoamericana de Instituciones de Bioética. En el 2009, el Instituto Nacional de Salud (INS) envió al Ministerio de Salud una propuesta sobre la creación y funciones de la Comisión Nacional de Bioética, pero dicha iniciativa no fue aprobada. En el 2011 el INS formuló dos iniciativas legislativas (Proyecto de Ley N° 4720/2010-CR, Creación del Sistema Nacional de Investigación en Salud y el proyecto que planteaba la modificación del Decreto Supremo N° 013-2001 para que se dé la creación de un Consejo Nacional de Ética en Investigación), pero ambas fueron archivadas. El 04 de mayo del 2012 se aprobó, mediante Resolución Jefatural N° 122-2012, el "Plan de Implementación de la Red Nacional de Bioética e Investigación en el Perú (RENABIP)" (Fuentes, Minaya y Ureta, 2013). Como se puede observar, los comités de ética que se desarrollaron estuvieron a cargo de dos aspectos importantes: la parte académica y difusión de diferentes campos vinculados a la bioética (ASPEBIO), y la regulación, implementación y control de los Comités de Ética en el Perú (RENABIP). Ambas instituciones están más relacionadas con la

microbioética, dejando de lado a la mesobioética; pero se debe tener en consideración que actualmente la tecnología está en un crecimiento exponencial y que muchas de las mejoras están directamente vinculadas a mejorar la calidad de vida de las personas.

### **5.1. Asociación Peruana de Bioética**

La ASPEBIO tiene como objetivo estudiar de manera multidisciplinaria los problemas creados por la tecnología moderna y su solución ética, así como promover, apoyar y difundir la enseñanza de la bioética, tanto en facultades de medicina como en instituciones de salud. Desde marzo del año 1993 se vienen realizando conferencias científicas todos los lunes del primer mes. En principio, fueron realizadas en el auditorio de la Clínica Santa Isabel, pero desde el año 1994 se llevan a cabo en la clínica Ricardo Palma, tratándose temas como técnicas reproductivas en ingeniería genética, derechos del paciente, fundamentos de la bioética, bioética y morir, bioética e invalidez, siglo XXI y bioética, bioética y anticoncepción, trasplante de órganos, farmacodependencia y drogas placenteras, violencia, psicosis y salud mental, entre otros (Llanos, 2012).

### **5.2. Red Nacional de Bioética e Investigación en el Perú (Renabip)**

La Renabip fue creada el 04 de mayo del 2012 (Fuentes, Minaya y Ureta, 2013). La Renabip tiene como objetivo general promover la vigilancia y control de aspectos éticos y bioéticos en el desarrollo de la investigación en salud en el Perú. Dentro de los principales logros obtenidos, la Renabip menciona elaboración y difusión de documentos normativos para organizar, conformar y registrar a los CIEI, asistencia técnica para monitoreo y seguimiento de procesos para constitución de CIEI, convenios y alianzas con instituciones y actores representativos regionales, capacitación en el programa de Educación en Bioética de la UNESCO, transferencia a CIEI de Regiones, proyectos de investigación observacionales por CIE del INS e implementación de Campus virtual para difusión, comunicación y sostenibilidad de la RENABIP. Esta red cuenta con una instancia de coordinación que está a cargo del Instituto Nacional de Salud, la Red Nacional de Bioética (RENABIO). La RENABIO está conformada por los Centros de Coordinación Regional de los Comités Institucionales de Ética en Investigación (CIEI) Nacional, el conjunto de CIEI de los hospitales, institutos, universidades y otras instituciones públicas y privadas del ámbito nacional registradas en los Centros de Coordinación Regional o en el INS (RENABIP, 2018).



### 5.3. Comités de Bioética en el Perú

A continuación se muestran en la Tabla 1 los comités de ética que se encuentran registrados en el Registro Nacional de Comités Institucionales de Ética en Investigación en Salud, publicados en la página web del Renabip (2018).

De forma más detallada figuran en el *Registro Nacional de Comités Institucionales de Ética en Investigación Acreditado* los Comités de Ética que se encuentran acreditados o cuya acreditación está vencida (Tabla 2). Dicho registro fue creado el 30 de junio del 2018 por D.S. N° 021-2017-SA que en su octava disposición complementaria final menciona: “Créase el Registro Nacional de Comités Institucionales de Ética en Investigación Acreditados. Se otorgará un plazo máximo de un año (1), a partir de la aprobación del Manual de Procedimientos de Ensayos Clínicos (lo cual ocurrió el 17/11/2017), para que los CIEI registrados cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 63 del presente Reglamento”.

Como se puede observar en las tabla 1 y 2, los comités de bioética están directamente relacionados con temas de salud; es decir, existe un predominio de la microbioética sin un despliegue de igual magnitud en los campos de la macroética y la mesobioética.

**Tabla 1.** Registro Nacional de Comités Institucionales de Ética en Investigación en Salud.

| REGIÓN       | TIPO DE INSTITUCIÓN                | INSTITUCIÓN                           | FECHA DE CREACIÓN          |
|--------------|------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| Áncash       | DIRESA/GERESA                      | Dirección Regional de Salud de Áncash | Martes, 11 febrero 2014    |
| Ayacucho     | Gobierno Regional                  | Dirección Regional de Salud Ayacucho  | Lunes, 06 enero 2014       |
| Cusco        | Hospital MINSA                     | Hospital Regional del Cusco           | Martes, 21 enero 2014      |
| Huancavelica | DIRESA/GERESA                      | Dirección Regional de Salud           | Martes, 28 enero 2014      |
| La Libertad  | Hospital MINSA                     | Hospital Belén de Trujillo            | Martes, 18 febrero 2014    |
| La Libertad  | Institutos Especializados en Salud | Instituto Regional de Oftalmología    | Viernes, 03 enero 2014     |
| Lambayeque   | Hospital MINSA                     | Hospital Regional Lambayeque          | Miércoles, 05 febrero 2014 |
| Lambayeque   | Hospital MINSA                     | Hospital Regional Lambayeque          | Miércoles, 05 febrero 2014 |

|        |                                    |                                                                                      |                              |
|--------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Lima   | Institutos Especializados en Salud | Instituto Nacional de Rehabilitación "Dra. Adriana Rebaza Flores" Amistad Perú-Japón | Jueves, 16 enero 2014        |
| Lima   | Institutos Especializados en Salud | Instituto Nacional de Salud del Niño San Borja                                       | Miércoles, 18 diciembre 2013 |
| Loreto | Hospital MINSA                     | Hospital Regional de Loreto                                                          | Martes, 28 enero 2014        |
| Pasco  | Hospital MINSA                     | Hospital Daniel Alcides Carrión                                                      | Lunes, 03 marzo 2014         |
| Puno   | DIRESA/GERESA                      | Dirección Regional de Salud Puno                                                     | Lunes, 03 marzo 2014         |
| Puno   | DIRESA/GERESA                      | Dirección Regional de Salud Puno                                                     | Lunes, 03 marzo 2014         |

Fuente: RENABIP (Disponible en: <http://renabip.org/ciel/registro-nacional-de-comites-de-etica>).

**Tabla 2.** Registro Nacional de Comités Institucionales de Ética en Investigación Acreditados.

| N° | INSTITUCIÓN                                                                                                                        | PROCEDENCIA | NOMBRE                                                                                                   | VIGENCIA DE REGISTRO                |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 1  | Hospital Nacional Carlos Alberto Seguí Escobedo - Arequipa                                                                         | Arequipa    | Comité de Ética en Investigación de la Red Asistencia Arequipa - ESSALUD                                 | Vigente<br>23/08/2021<br>ACREDITADO |
| 2  | Sociedad Peruana de Medicina Interna Filial Arequipa                                                                               | Arequipa    | Comité de Ética de la Sociedad Peruana de Medicina Interna - Filial Arequipa                             | Vencido                             |
| 3  | Centro Médico Naval "Cirujano Mayor Santiago Távara"                                                                               | Callao      | Comité de Ética en Investigación del Centro Médico Naval "Cirujano Mayor Santiago Távara"                | Vigente<br>15/12/2018               |
| 4  | Comité de Ética en Investigación del Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales de la Marina de los Estados Unidos - NAMRU | Callao      | Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales de la Marina de los Estados Unidos - NAMRU            | Vencido                             |
| 5  | Hospital Nacional Alberto Sabogal Sologuren                                                                                        | Callao      | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital Nacional Alberto Sabogal Sologuren           | Vigente<br>24/02/2019               |
| 6  | Policlínico Universal Nacional Mayor de San Marcos del Instituto de Medicina                                                       | Callao      | Comité Institucional de Ética en Investigación del Instituto de Medicina                                 | Vigente<br>31/05/2019               |
| 7  | Hospital Nacional Almanzor Aguinaga Asenjo-ESSALUD                                                                                 | Chiclayo    | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital Nacional Almanzor Aguinaga Asenjo            | Vencido                             |
| 8  | Hospital Regional de Lambayeque                                                                                                    | Chiclayo    | Comité de Ética en Investigación del Hospital Regional de Lambayeque                                     | Vigente<br>22/09/2018               |
| 9  | Asociación Civil Impacta Salud y Educación                                                                                         | Lima        | Comité Institucional de Bioética de Impacta                                                              | Vigente<br>12/07/2021<br>ACREDITADO |
| 10 | Clínica Anglo Americana                                                                                                            | Lima        | Comité Institucional de Ética en Investigación de la Clínica Anglo Americana                             | Vigente<br>18/02/2021<br>ACREDITADO |
| 11 | Comité Institucional de Ética en Investigación de la Asociación Benéfica Prisma                                                    | Lima        | Comité Institucional de Ética en Investigación de la Asociación Benéfica Prisma                          | Vigente<br>16/08/2021<br>ACREDITADO |
| 12 | Facultad de Odontología Universidad de San Martín de Porres                                                                        | Lima        | Comité de Ética en Investigación de la Facultad de Odontología de la Universidad de San Martín de Porres | Vencido                             |

|    |                                                                       |      |                                                                                                                                |                                     |
|----|-----------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 13 | Hospital "Victor Larco Herrera"                                       | Lima | Comité Institucional de Ética e Investigación del Hospital "Victor Larco Herrera"                                              | Vencido                             |
| 14 | Hospital Central de la Fuerza Aérea del Perú                          | Lima | Comité de Ética en Investigación del Hospital Central de la Fuerza Aérea del Perú                                              | Vencido                             |
| 15 | Hospital María Auxiliadora                                            | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital María Auxiliadora                                                  | Vencido                             |
| 16 | Hospital Nacional Arzobispo Loayza                                    | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital Nacional Arzobispo Loayza                                          | Vigente<br>24/06/2021<br>ACREDITADO |
| 17 | Hospital Nacional Cayetano Heredia                                    | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital Nacional Cayetano Heredia                                          | Vigente<br>16/05/2021<br>ACREDITADO |
| 18 | Hospital Nacional Docente Madre-Niño San Bartolomé                    | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital Nacional Docente                                                   | Vigente<br>22/09/2018               |
| 19 | Hospital Nacional Dos de Mayo                                         | Lima | Comité de Ética en Investigación Biomédica del Hospital Nacional "Dos de Mayo"                                                 | Vencido                             |
| 20 | Hospital Nacional Guillermo Almenara Irigoyen - ESSALUD               | Lima | Comité de Ética en Investigación del Hospital Nacional Guillermo Almenara Irigoyen - ESSALUD                                   | Vigente<br>22/04/2021<br>ACREDITADO |
| 21 | Hospital Nacional Hipólito Unanue                                     | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital Nacional Hipólito Unanue                                           | Vencido                             |
| 22 | Hospital San Juan de Lurigancho                                       | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital San Juan de Lurigancho                                             | Vencido                             |
| 23 | Hospital Santa Rosa                                                   | Lima | Comité de Ética en Investigación del Hospital "Santa Rosa"                                                                     | Vencido                             |
| 24 | Instituto de Investigación Nutricional                                | Lima | Comité de Ética de Investigación del Instituto de Investigación Nutricional                                                    | Vencido                             |
| 25 | Instituto Nacional de Ciencias Neurológicas                           | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación del Instituto Nacional de Ciencias Neurológicas                                 | Vigente<br>09/09/2021<br>ACREDITADO |
| 26 | Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas                        | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación (CIE) del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN)                 | Vigente<br>12/03/2019               |
| 27 | Instituto Nacional de Oftalmología (INO)                              | Lima | Comité de Ética en Investigación del Instituto Nacional de Oftalmología (INO)                                                  | Vencido                             |
| 28 | Instituto Nacional de Salud del Niño                                  | Lima | Comité de Ética en Investigación del Instituto Nacional de Salud del Niño                                                      | Vencido                             |
| 29 | Instituto Nacional de Salud del Niño San Borja                        | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación del Instituto Nacional de Salud                                                 | Vigente<br>05/10/2019               |
| 30 | Instituto Nacional de Salud Mental "Honorio Delgado - Hideyo Noguchi" | Lima | Comité Institucional de Ética en Investigación (CIE) del Instituto Nacional de Salud Mental "Honorio Delgado - Hideyo Noguchi" | Vencido                             |
| 31 | Instituto Nacional Materno Perinatal                                  | Lima | Comité Institucional de Ética del Instituto Nacional Materno Perinatal                                                         | Vencido                             |

|    |                                                             |          |                                                                                                                                         |                                     |
|----|-------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 32 | Investigaciones Médicas en Salud (INMENZA)                  | Lima     | Comité Institucional de Ética en Investigación de la Institución de Investigación: Investigaciones Médicas en Salud (INMENZA)           | Vigente<br>09/05/2021<br>ACREDITADO |
| 33 | Universidad Peruana Cayetano Heredia                        | Lima     | Comité Institucional de Ética en Investigación - CIEI de la Universidad Peruana Cayetano Heredia - UPCH                                 | Vencido                             |
| 34 | Universidad San Martín de Porres                            | Lima     | Comité Institucional de Ética en Investigación de la Facultad de Medicina Humana de Universidad San Martín de Porres                    | Vigente<br>26/12/2020<br>ACREDITADO |
| 35 | Vía libre                                                   | Lima     | Comité Institucional de Bioética de Vía Libre                                                                                           | Vigente<br>30/05/2021<br>ACREDITADO |
| 36 | Comité de Ética en Investigación Independiente Piura        | Piura    | Comité de Ética en Investigación Independiente de Piura                                                                                 | Vencido                             |
| 37 | Clínica Peruana Americana - Trujillo                        | Trujillo | Comité Independiente de Ética para la Investigación Clínica en Trujillo                                                                 | Vencido                             |
| 38 | Hospital Belén de Trujillo                                  | Trujillo | Comité Institucional de Ética en Investigación del Hospital Belén de Trujillo                                                           | Vencido                             |
| 39 | Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas - INEN Norte | Trujillo | Comité Institucional de Ética en Investigación del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas "Dr. Luis Pinillos Ganoza" INEN Norte | Vencido                             |
| 40 | Instituto Regional de Oftalmología - Trujillo               | Trujillo | Comité de Ética de Investigación del Instituto Regional de Oftalmología                                                                 | Vigente<br>23/07/2021<br>ACREDITADO |

Fuente: Registro Peruano de Ensayo Clínicos (Disponible en:  
<https://ensayosclinicos-repec.ins.gob.pe/registro-nacional-de-comites-institucionales-de-etica-en-investigacion-acreditados>).

## 6. La bioética y las tecnologías

La RAE (2018) define a la tecnología, en su primera acepción, como un “conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico”. Las tecnologías siempre están creciendo y renovándose, teniendo como motores principales la creatividad e innovación, pero este crecimiento no debe de ser descontrolado, ya que puede conllevar el desequilibrio biológico y ecológico. Por ello, las tecnologías tienen implicancias bioéticas, ya que las alteraciones que se generan (debido a su uso) producen cambios en la vida de las personas, que podrían ser mejores o peores, cuyas consecuencias se obtienen a largo plazo, pudiendo ser éstas imprevisibles (Jiménez y Rojo, 2006). Sarewitz (1996) considera que la tecnología está más asociada al servicio de los intereses de los científicos que al servicio de la sociedad. Menciona que existen diferentes mitos, uno de ellos directamente vinculado a la tecnología: “el mito del beneficio infinito: más ciencia y más tecnología generarán mayor bienestar público”. Plantea mitos alternativos como, por ejemplo: “tratar de aumentar la diversidad, especialmente en la cúpula, entre la comunidad que lleva a cabo la investigación científica y el desarrollo tecnológico” y “crear vías democráticas amplias para la participación pública en la toma de decisiones sobre ciencia y tecnología”. Ya en 1996, Bunge planteaba que la tecnología es “el resultado de la aplicación de los conocimientos científicos en forma de sistemas de acción basados en leyes científicas y, por tanto, racionales”, concluyendo que el conocimiento científico y la tecnología no solo son valiosos medios de producción y bienestar, sino que también deben de ser utilizados para generar un debate democrático y una solución racional de los conflictos.

En los últimos cincuenta años se ha estudiado la interrelación entre ciencia, tecnología y sociedad (CTS), y se ha puesto de manifiesto que la compleja red de agentes, actividades y escenarios que forman parte de la ciencia y las tecnologías contemporáneas llevan a aceptar que éstas se han obtenido como resultado de la cultura humana (realizaciones sociales y culturales) (Cutcliffe, 2003).

La tecnología tiende siempre a crecer y renovarse, siendo la creatividad e innovación los aspectos más importantes que ayudan a este avance. Por ello, si éste se detiene corre el riesgo de derrumbarse (Jiménez y Rojo, 2008). La tecnología se relaciona con lo que busca el ser humano, sus aspiraciones y valores, y para ello la utiliza (Kegley, 1997). Las personas siempre han deseado mejorar y ampliar sus capacidades intrínsecas como, por ejemplo, ver mejor y más lejos, para lo que se crearon distintos instrumentos (lentes, anteojos, telescopios, microscopios); mejora del movimiento (utilizando caballos, trenes, aviones); mejora de las funciones cerebrales (utilizando libros, calculadoras, computadores), etc.

Gracias al avance tecnológico se ha generado una nueva división del trabajo y la aparición de expertos en determinados oficios (que se convirtieron en piezas sustituibles en el engranaje social), pero con la obligación de tomar decisiones con implicaciones bioéticas. Generalmente, se obtiene un experto del problema, pero

que no tiene tiempo ni lugar para reflexionar sobre las posibles consecuencias de las decisiones que se tomen (Jiménez y Onofre, 2008). La tecnología está implicada en una gran cantidad de actividades relacionadas con la manera de vivir de una persona, y es importante utilizarla adecuadamente (y no abusar de ella) para que pueda generar una mejor calidad de vida. Es esencial evitar su avance incontrolado y que se coloque por encima de los principios y valores del ser humano (Sommerville, 2006), tal y como plantea Olivé (2007, p. 86) “el problema no es solo de la ciencia y la tecnología, sino de aquellos que la hacen, la aplican y la usan, incluidos los ciudadanos todos”.

Olivé, en el año 2000 (como lo cita Jiménez y Rojo, p. 5), menciona que todo sistema tecnocientífico tiene “agentes intencionales que persiguen un fin, objetos que se transforman, técnicas de manipulación de los objetos y resultados en forma de artefactos”. Se entienden por técnicas los sistemas de habilidades y reglas que llevan a la solución de problemas, y que van a cambiar según el problema propuesto (éstas pueden ser habilidades materiales o intelectuales). Los artefactos generalmente se obtienen como resultado de las transformaciones de otros objetos concretos, pero éstos no siempre son un resultado previsto y esperado.

La responsabilidad de los juicios morales recae en los sujetos que usan o emplean los conocimientos y los productos tecnológicos supuestamente neutros; o en los sujetos que orientan, limitan, encauzan o le dan un sentido superior a lo que tiene una lógica propia, ajena a los fines humanos (Moreno y Osorio, 2017).

En un principio, la bioética planteaba un intento de corrección o limitación de los avances científicos-tecnológicos y buscaba orientarlos y darles sentido. Pero debido al avance acelerado de la ciencia y la tecnología, este principio moral ha cambiado acorde con el contexto actual, intereses, valores y procesos sociales. El análisis bioético es el encargado de aperturar las puertas de lo oculto, vinculado a la naturaleza humana social de la ciencia y la tecnología. Los conocimientos y los productos o procesos tecnológicos son neutros y no responsables de nada: la responsabilidad moral la tienen los sujetos humanos que los utilizan. Por ello, no tiene sentido un análisis moral de la ciencia y la tecnología, sino de las personas y las sociedades que las hacen y las utilizan (Moreno y Osorio, 2017).

De acuerdo con Rodríguez y Naranjo (2014), es necesario tener siempre en consideración el principio de la transparencia que debe de ir de la mano con el de justicia, entendido aquél como “la capacidad de los seres humanos de pensar y actuar responsablemente, conforme a unos conocimientos que propendan por el cuidado, la preservación, la conservación y la propagación de la vida. Se hace indispensable para las nuevas prácticas biotecnológicas y en general, en CTS”.

## 7. La bioética y la función pública

El Comité Jurídico Interamericano de la OEA define a la Función Pública como “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado, o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”. Las personas encargadas de la función pública (funcionarios públicos, oficial público o servidor público) son “cualquier funcionario o empleado del Estado, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos” (Convención Interamericana contra la Corrupción). De acuerdo con el D.S. N° 05-90-PCM, el funcionario público puede desempeñar cargos del más alto nivel en la administración pública, mientras que el servidor público presta servicios en entidades de la administración pública (Villar, 2018).

La bioética debe entenderse como un “discurso en defensa del pueblo y para el pueblo”. Por ello, no solo existe una bioética, sino una multiplicidad de bioéticas en función de la diversidad de los pueblos implicados en diferentes estudios, ya sea que éstos estén involucrados en una investigación social, científica, médica o tecnológica (Santos y Vargas, 2018).

Según Kottow (2011), la bioética y la administración pública tienen como base cuatro pilares fundamentales que son: “participación social ampliada, deliberación democrática, desarrollar una ética de protección que se proponga empoderar al ciudadano, y la propuesta de instancias y programas destinados a enfrentar las necesidades de la comunidad y a fomentar el empoderamiento de marginados y desposeídos”.

Si se analiza la bioética desde una perspectiva social, se debe tener en consideración que ésta se encarga de la defensa de la dignidad, tanto social como política de las personas, teniendo especial consideración en las poblaciones y comunidades vulnerables (Santos y Vargas, 2018). Kottow (2011) menciona que hace falta acercar a la bioética a “los problemas de relevancia social y enfocar su atención en las preocupaciones del mundo menos desarrollado”.

La bioética en la administración pública es un componente fundamental para incentivar la rectitud de una participación ciudadana acorde con las necesidades que tiene un Estado moderno. Por ello, la bioética en la administración pública busca humanizar los procesos administrativos que pudieran estar alejados, tanto del respeto al ciudadano como de su diversidad (Colina y Reyes, 2005). En muchas ocasiones, cuando el ciudadano realiza una consulta, éste es atendido con una actitud inadecuada, fría y displicente, ya sea por un servidor o funcionario público, lo que puede explicarse porque “la administración está excesivamente centralizada. Esto la hace rígida, lenta, alejada del ciudadano, carente de sensibilidad para detectar las necesidades de la población y la capacidad de respuesta oportuna frente

a los problemas locales” (COPRE, 1988:190). Por ello, es importante el papel de la bioética en la administración pública, ya que coadyuva a que los servidores y funcionarios públicos integren de manera apropiada la tendencia técnica con los fines humanos. Por ello, Colina y Reyes (2005) mencionan que la bioética aplicada en la administración pública puede ser considerada como “un paso más hacia la modernización del Estado, ya que es imposible seguir sosteniendo el desgaste de un modelo, que ha trastocado negativamente la sensibilidad social de la ciudadanía que expresa incredulidad y rechazo hacia los actores públicos” (p. 119).

## Discusión

La bioética en el Perú está siendo abordada solo en el ámbito de la salud (microbioética), y se está dejando de lado sus implicancias en el ámbito tecnológico y en la función pública. En ese sentido, no se tiene en consideración el impacto que la mesobioética puede tener cuando se emplean cada vez más tecnologías que brindan beneficios a los ciudadanos.

En el Perú, distintas entidades (tanto públicas como privadas) utilizan la tecnología en función de la información que se desee obtener del ciudadano. La recolección de datos biométricos se vienen realizando en el Perú bajo el amparo de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, pero en muchos casos esta ley no se aplica de forma apropiada, ya que no se solicita a los ciudadanos su consentimiento para la captura de información ni para el almacenamiento de los datos sensibles que se obtienen. La Ley N° 29733 tiene por objeto “garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, previsto en el artículo 2 numeral 6 de la Constitución Política del Perú, a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto de los demás derechos fundamentales que en ella se reconocen”. Dentro de dicha ley se incluyen los datos personales que se definen como: “Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados”, y datos sensibles que lo definen como: “Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos, opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual”. Dentro del ámbito de aplicación (artículo 03) se consideran objetos de especial protección a los datos sensibles que pertenecen a los ciudadanos. En el artículo 05 mencionan que para el tratamiento de los datos personales debe de tenerse el consentimiento informado del ciudadano, y en el artículo 13, en el punto 13.6, se hace referencia a que para el manejo de los datos sensibles el consentimiento debe de efectuarse por escrito. Agrega que: “...Aun cuando no mediara el consentimiento del titular, el tratamiento de datos sensibles puede efectuarse cuando la ley lo autorice, siempre que ello atienda a motivos importantes de interés público”. En el marco de esta ley, muchas entidades están almacenando datos sensibles de los ciudadanos y probablemente no se está teniendo en consideración el impacto que esto conlleva para el ciudadano, por lo que se está cayendo en lo dicho por Sarewitz (1996) (citado por Jiménez y



Rojo, 2006; p. 3): “El mito del beneficio infinito: más ciencia y más tecnología generarán mayor bienestar público”, y no se están aplicando apropiadamente los principios de la bioética.

El avance de la ciencia y la tecnología en temas de identificación es algo innegable, ya que se cuenta con diferentes biometrías para poder identificar al ciudadano (biometría dactilar, de iris, facial, ADN, de voz, entre otras), pero en muchos casos las entidades despliegan formas de almacenar dicha información sin tener en consideración los principios y valores de cada ciudadano. No se están aplicando los principios de la bioética para mejorar la atención al ciudadano y la relación ciudadano-servidor público/funcionario público. De hacerlo, se estaría modernizando al Estado, ya que estaría en contacto directo con los ciudadanos, escucharía las necesidades de estos últimos y diseñaría procesos respetando la dignidad y valores del ciudadano.

Esta problemática se incrementa con el constante avance tecnológico y la posibilidad de obtener una gran cantidad de datos sensibles de la persona. En muchos casos la ciencia y la tecnología están avanzando de forma tan acelerada, que si se llega al punto de un crecimiento descontrolado, éste podría afectar seriamente los valores y principios por los que se rigen los ciudadanos.

Uno de los métodos para poder tener avances tecnológicos acordes con los valores y principios de los ciudadanos, es que se despliegue la bioética (mesobioética) y se desarrolle de forma paralela a la microbioética, para así poder reducir y mitigar los posibles riesgos que pueda generar el uso de distintas tecnologías. Para ello se debe tener como principal actor al ciudadano, para que sepa cómo la tecnología le ayudará a que se dé una interacción más amigable y respetuosa con el Estado.

En caso no se dé un desarrollo adecuado de la mesobioética, existe un elevado riesgo de que se desarrolle la tecnología de manera descontrolada y se coloque por encima del ser humano, de sus necesidades reales y sus valores, costumbres y creencias.

## Conclusiones

- El avance de la ciencia y la tecnología debe de estar regulado por la bioética, para garantizar que aquellas ayuden a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- La bioética en el Perú se desarrolla principalmente en el campo de la microbioética.
- Las entidades que utilicen la tecnología para almacenar datos sensibles, y no están autorizadas por ley, deben de aplicar apropiadamente el consentimiento informado.
- La mesobioética en el Perú no se ha desarrollado en correspondencia con los avances tecnológicos recientes.

- A la fecha no existe ni se utiliza ni aplica apropiadamente la bioética en la función pública. Es necesaria su aplicación para que las entidades realmente trabajen con un enfoque centrado en las personas (colaboradores y ciudadanos).

## Referencias bibliográficas

Beauchamp, T.L. y Childress, J.F. (1999). *Principios de ética biomédica*. Barcelona: Masson.

Bunge, M. (1996). In praise of Intolerance to Charlatanism in Academia. In: Gross PR, et al. (eds.) *Flight from Science and Reason*. Maryland, Estados Unidos: John Hopkins University Press.

Colina, A. y Reyes, G. (2005). Bioética y administración pública de los recursos humanos. *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*; 7 (1): 116 – 131.

COPRE (1998). *La Reforma del Estado*. Caracas: Arte.

Cutcliffe S.H. (2003). Ideas, máquinas y valores. Los estudios de ciencia, tecnología y sociedad. Barcelona: Editorial Anthropos.

Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos UNESCO. (2005). Disponible en [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=31058&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Fuentes, D; Minaya, G y Ureta, J. (2013). Concepción y articulación de la Bioética en regiones del Perú: rol participativo de la Red bioética UNESCO. *Revista Redbioética/UNESCO*, 2 (8): 55-64.

Jimenez, R. y Rojo, O. (2006). Ciencia, tecnología y bioética: Un enfoque desde la tecnología. I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación CTS + I. México.

Jimenez, R. y Rojo, O. (2008). Ciencia, tecnología y bioética: una relación de implicaciones mutuas. *Acta Bioethica*; 14 (2): 135-141.

Kegley JA. Technology and the Good Life. (1998). *International Journal on the Unity of the Science*; 1(2): 217.

Kottow, M. (2011). Bioética pública: una propuesta. *Revista de bioética*; 19(1): 61 – 76.

Ley de protección de datos personales N° 29733, 2011. Disponible en [http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol\\_ministeriales/2011/ley-29733.pdf](http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/ley-29733.pdf)

Llanos, R. (2012). Historia de la bioética en el Perú en el siglo XX. *Revista de la Facultad de Derecho*. N° 69: 337-342.

Moreno, J. C. y Osorio, S. N. (2017). El punto de partida del análisis bioético de la ciencia y la tecnología: críticas al determinismo. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 17(2): 76-91.

Olivé, L. (2000). *El Bien, el Mal y la Razón*. México: Ediciones UNAM-Paidós.

Olivé, L. (2000) Transgénicos y Participación Pública. México: UNAM, Notas mimeográficas.

Olivé, L. (2007). *La ciencia y la tecnología en la sociedad del conocimiento. Ética, política y epistemología*. México: Fondo de Cultura Económica.

UNESCO. (2015). *La Bioética en la UNESCO*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002342/234280s.pdf>

UNESCO (2017). *Red de América Latina y el Caribe de Comités Nacionales de Bioética UNESCO*. Disponible en <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/social-and-human-sciences/bioethics/network-of-lac-national-bioethics-committees/>

RENABIP (2018). Red Nacional de Bioética e Investigación en el Perú (consultada el 17 de septiembre del 2018). En <http://renabip.org/>

Rodríguez, A.M. y Naranjo, J.J. (2014). La transparencia como principio necesario en la bioética y su relación con los mundos de la ciencia, la tecnología y sociedad. *Revista Lasallista de Investigación*, 11 (1), pp: 103-109.

Santos y Vargas, L. (2018). Bioética y pueblo. Consultado el 15 de octubre del 2018. Disponible en <http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/TrabajosLibres-Bioetica/13.%20Bioetica%20y%20Pueblo.pdf>

Sarewitz, D. (1996). *Frontiers of Illusion: Science, Technology and Problems of Progress*. Philadelphia: Temple University Press.

Siurana, J. C. (2010). Los principios de la bioética y el surgimiento de una bioética intercultural. *VERITAS*, N° 22 (Marzo 2010) 121-157. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/veritas/n22/art06.pdf>

Sommerville M. (2006). Searching for Ethics in a Secular Society. En: *Ethics of Science and Technology*. : Paris: UNESCO: 17-41.

Torres, R. (2011). *Glosario de bioética*. Editorial de Ciencia Medicas. La Habana-Cuba.

Villar, V. (2018). *La Función Pública y la responsabilidad administrativa en el ordenamiento jurídico del Estado*. Disponible en <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/05/V%C3%ADctor-Andr%C3%A9s-Villar-Narro-La-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-y-la-responsabilidad-administrativa.pdf>

**Eddie Cueva Huanuco** es ingeniero de sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería y MBA con especialización en Finanzas de ESAN. Actualmente se desempeña como Subgerente de Innovación del Reniec, donde ha desarrollado la metodología "IDENTIDAD" para la gestión de la Innovación; realiza pilotos con nuevas biometrías (ADN, Voz, Iris) y certificados digitales.

**Carlos Neyra Rivera** es biólogo egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) y Doctor Cum Laude en Biología Molecular y Biotecnología de la Universidad de León (España). Actualmente se desempeña como Asistente en Biología en la Subgerencia de Innovación del RENIEC, viendo temas relacionados con biometrías (identificación por ADN, iris, voz, entre otros), Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva.

# ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES: DERECHOS, LIBERTADES Y ÉTICA DE LA INFORMACIÓN

*Alonso Estrada-Cuzcano  
Valeria Saavedra-Vásquez*

Las actividades que realizan los ciudadanos y que ejecutan los funcionarios públicos no podrían llevarse a cabo sin el desarrollo de la doctrina y principios que la sociedad de la información recoge; especialmente, los derechos ligados al acceso a la información pública (transparencia y acceso) y la protección de datos personales (intimidad) que muchas veces se yuxtaponen. Estos dilemas deben ser resueltos por funcionarios públicos y que se permita la consolidación de valores, libertades y derechos que exige la sociedad actual.

## **Libertades de expresión, opinión e información**

En la literatura jurídica se reconocen los derechos de opinión, expresión e información indistintamente. Estos conceptos tienen similitudes, peculiaridades y diferencias propias. La libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra oral, escrita u otro medio. Mientras que la libertad de información actúa sobre hechos y se corresponde con el derecho a recibir información, la libertad de opinión comunica juicios de valor, testimonios, también creencias: es el sostenimiento de una aseveración susceptible de confirmación, pero que busca el convencimiento.

Pauner (2014) señala: “El objeto de la libertad de información es claro: la transmisión de hechos. Los hechos, a diferencia de los pensamientos, ideas y opiniones protegidos por la libertad de expresión, son comprobables y deben respetar el requisito de veracidad para contar con protección constitucional” (p. 21). Por tanto, hay una clara diferencia entre la libertad de expresión y de opinión y la libertad de información.

La libertad de información es el derecho a comunicar, recibir y difundir libremente información por cualquier medio de comunicación. La libertad de información

representa un doble aspecto: el derecho a comunicar (transmitir) y el derecho a recibir información; es decir, traspasar a otro lo que se conoce o recibir de otro lo que este conoce. Este derecho implica una amplia difusión social de la información, que generalmente utiliza medios para lograr tal fin. Según Bustos Pueche (1992) hay diferencias remarcables:

- *Libertad de expresión* – veracidad es irrelevante – puede vulnerar al honor – sus excesos son injustificables.
- *Libertad de información* – exige veracidad- puede vulnerar el derecho a la intimidad – sus excesos son justificables. (p. 138)

Es así que existe un límite jurídico y ético entre ambos derechos. El Derecho ha considerado tres facultades jurídicas para la libertad de información: 1) libertad de investigar información como facultad atribuida a los profesionales de información, medios de comunicación y público en general para acceder a fuentes informativas; 2) libertad de difundir información que concierne a los medios de comunicación para informar y difundir un mensaje informativo; 3) libertad de recibir información que es la facultad que tiene todo individuo de recibir información veraz, sin restricciones o trabas injustificadas (Cendejas, 2010, pp. 20-23). La información se refiere a un hecho verificable correspondiente con la verdad, la realidad y la razón.

En Perú, el artículo 2 de la Constitución de 1993 refiere como derechos a las “libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social” (Constitución Política del Perú, 1993).

## **Acceso y transparencia a la información pública**

La información se ha convertido en un bien público y social; por esa razón, es fundamental garantizar el acceso a diversos soportes de medios, fuentes e información generados por el Estado. Es una condición esencial para ejercer las libertades y los derechos fundamentales.

Para Dresang (2006), el acceso es considerado como el rompimiento de barreras a la información, una entrada hacia una amplia diversidad de opiniones y oportunidades (p. 183). En particular, el concepto de acceso a la información podría especificarse como “acceso equitativo a la información” (p. 183) sin discriminación ni diferencias (edad, sexo, política, ideología, entre otros); asimismo, es posible reducir las brechas sociales (igualdad de oportunidades).

En Perú, según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806 de 2004, toda información que posea el Estado es de carácter pública –contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato– y por ende este tiene la obligación de entregar información a los ciudadanos según el principio de publicidad; este debe garantizar y promover la transparencia en cada entidad estatal.

Según el artículo 10, información pública es cualquier tipo de documentación que posea una entidad estatal, financiada con presupuesto público y que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa. El artículo 15 establece excepciones al ejercicio de este derecho: no se puede tener acceso a información clasificada como secreta correspondiente a seguridad nacional, de ámbito militar, aquella que pueda afectar a los intereses del país, información interna de las entidades públicas, aquella que protege la intimidad personal y familiar.

El artículo 16 señala que la información clasificada como reservada es aquella cuya revelación es un riesgo para la integridad territorial y para el sistema democrático, como son los planes y la investigación policial y militar e información referida al ámbito de las relaciones externas del Estado. Por otro lado, en el artículo 17 se aclara que información confidencial se refiere a los consejos, recomendaciones y opiniones producidas en el proceso consultivo para la toma de decisiones del gobierno; además, están el secreto bancario, tributario, comercial, industrial y bursátil; la información que concierna al ejercicio sancionador de la Administración pública y a los datos personales cuya publicidad sea una invasión a la intimidad.

Mendel (2009) establece principios de un régimen de acceso a la información:

**Principio 1.** Transparencia máxima, la legislación sobre la libertad de información debe guiarse por el principio de la transparencia máxima.

**Principio 2.** Obligación de publicar, las entidades públicas deben tener la obligación de publicar toda la información clave.

**Principio 3.** Promoción del gobierno abierto, las entidades públicas deben promover activamente la apertura gubernamental.

**Principio 4.** Limitación a las excepciones, las excepciones deben definirse clara y exigentemente, y con sujeción a pruebas estrictas de 'daños' e 'interés público'.

**Principio 5.** Procesos para facilitar el acceso, deben tramitarse las solicitudes de información de manera oportuna y justa, y debe estar disponible una revisión independiente de cualquier rechazo.

**Principio 6.** Costos, no se debe impedir que los individuos soliciten la información mediante costos excesivos.

**Principio 7.** Reuniones abiertas, las sesiones de las entidades públicas deben estar abiertas al público.

**Principio 8.** La transparencia tiene precedencia, las leyes que sean inconsistentes con el principio de la transparencia máxima deben modificarse o eliminarse.

**Principio 9.** Protección para denunciantes. Los individuos que proporcionen información sobre las acciones incorrectas (denunciantes) deben recibir protección. (pp. 39-50)

## **Gobierno electrónico (e-government), gobierno abierto (*open government*)**

El Gobierno Electrónico otorga beneficios directos a la comunidad en general a través de la tecnología, tales como la eliminación de las barreras de tiempo y espacio, facilidad en las comunicaciones, acceso igualitario a la información, aumento del intercambio colaborativo entre las distintas reparticiones, aumento en la producción de bienes y servicios de valor agregado, en suma, aumenta la calidad de vida de los ciudadanos (Naser & Concha, 2011).

Se puede establecer algunas características del gobierno electrónico:

- *Administración electrónica* (e-administración): área relacionada con el mejoramiento de los procesos de Gobierno y de los funcionamientos internos del sector público y nuevos procesos, interconexión de ellos y sistemas de apoyo y seguimiento, como también el control de las decisiones del Gobierno.
- *Servicios Electrónicos* (e-servicios): se refiere a la entrega de mejores servicios a los ciudadanos, como los trámites interactivos (peticiones de documentos, emisión de certificados, pagos hacia y desde los organismos públicos) (Naser & Concha, 2011, p.12).

Otro desafío relacionado que tiene la administración pública es el acceso a los datos y basta señalar a organismos como los ministerios, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) o la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que generan datos masivos de utilidad para la ciudadanía. Los datos generados por la Administración pública permiten “conocer el coste, la eficacia y eficiencia de esta. En los últimos años también se está empezando a utilizar como instrumento de transparencia y rendición de cuentas y para mejorar la toma de decisiones y potenciar su evaluación” (Cerillo-Martínez, 2018).

## **Protección de datos personales**

La intimidad tienen su origen en la doctrina del *privacy* que remite su aparición en un artículo de la prestigiosa revista *Harvard Law Review* (1890), firmado por Warren & Brandeis (1890) y desde ese entonces tiene un desarrollo doctrinal inusitado, debido especialmente a la aparición de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), habiéndose configurado como un derecho fundamental dentro de la sociedad actual.



Los autores articulan este derecho en seis puntos: 1) el derecho a la intimidad no impide aquello que es de interés público o general; 2) el derecho a la intimidad no prohíbe la información sobre un tema, aun siendo este de naturaleza privada —de acuerdo con la ley del libelo y difamación—; 3) el derecho no otorgaría, probablemente, ninguna reparación por violación de la intimidad cuando la publicación se haga en forma oral sin causar daños especiales; 4) el derecho a la intimidad decae con la publicación de los hechos por el individuo, o con su consentimiento; 5) la veracidad de lo que se publica no supone una defensa; 6) la ausencia de “malicia” en quien hace público algo no constituye una defensa. Estos postulados han fortalecido la doctrina de la intimidad y tienen vigencia hasta hoy.

Kemp & Moore (2007) establecen algunos acercamientos de carácter filosófico y mencionan variantes en los conceptos de privacidad: *el derecho a estar solo* ante la irrupción de los medios de comunicación, las grandes empresas y la tecnología de la vida doméstica; *limitar el acceso a uno mismo* y evitar el acceso no deseado de otros; *privacidad como secreto* que puede resumirse en “*privacidad decisional*”, sin permitir el descubrimiento y responsabilidad de otros (aunque mucha información secreta no es privada y muchos actos privados no siempre son secretos); *control de la información personal* es la reclamación de individuos para determinar cuándo, cómo, y en qué medida la información sobre ellos es comunicada a otros; *personalidad* tiene como objetivo defender la personalidad y acción autónoma basada en la concepción de la privacidad; *privacidad como intimidad* (una forma de intimidad); *privacidad como un concepto disperso* porque tiene varias dimensiones y conceptos diversos; *descriptivo, normativo, reduccionista y no reduccionista* (estado o condiciones, obligaciones morales, diferencia con otros conceptos y derechos).

Winter (1997) establece tres pasos muy sencillos para establecer directrices de privacidad. El primer paso es familiarizarse con la evolución y doctrina relativa a la privacidad; el segundo paso es conocer cómo se aplica la ley; el tercer paso es formular una política definida y explícita para los servicios de información en todos los niveles, y el último paso es vigilar expectantes los cambios y caminos nuevos por los cuales la privacidad podría estar amenazada.

Asimismo, Sturges et al. (2003) sugieren algunas categorías más generales y amplias que habría que tomar en consideración para establecer una política de protección de datos y privacidad: contexto institucional para una política de privacidad; balance entre facilidad en el acceso y protección de la privacidad; requerimientos básicos de la legislación; política de protección de datos; autenticación de usuarios; política aceptable de uso (de los recursos); política de correos electrónicos; archivos de datos de personal y su uso.

En efecto, la protección de datos personales es un derecho fundamental; “Este derecho atribuye a su titular el poder de resguardar ese ámbito reservado no solo personal sino también familiar frente a la divulgación del mismo por terceros y frente a una publicidad no querida [...]” (Pauner, 2014, p. 114). Los datos personales son cualquier información que permite identificar a una persona.

En la Ley de Protección de Datos Personales, Ley N°29733, se establece que es un derecho fundamental la protección de datos personales, de acuerdo con la Constitución Política. Asimismo, hace una distinción entre datos personales y datos sensibles: los datos personales se refieren a toda información que identifica a una persona, mientras que los datos sensibles también identifican a la persona, pero contienen información referida a origen étnico, ingresos económicos, convicciones políticas, religión, afiliación sindical, orientación sexual, información relacionada a la salud.

Según la ley, la protección de los datos personales se rige bajo los siguientes principios:

- *Principio de legalidad*, el tratamiento de los datos personales está regido por ley.
- Principio de consentimiento, debe tener permiso y consentimiento del titular de los datos.
- *Principio de finalidad*, el tratamiento de los datos personales corresponde a una finalidad determinada, explícita y lícita.
- *Principio de proporcionalidad*, este tratamiento debe ser adecuado y relevante.
- *Principio de calidad*, los datos deben ser veraces, exactos, actualizados, pertinentes y adecuados a la finalidad por la cual fueron recopilados.
- *Principio de seguridad*, los responsables del banco de datos y del tratamiento de los datos deben adoptar medidas técnicas, organizativas y legales para garantizar la seguridad de los datos personales.
- *Principio de disposición de recurso*, el titular de los datos tiene el derecho de contar con vías administrativas o jurisdiccionales para reclamar cuando no haya un adecuado tratamiento de sus datos.
- *Principio de nivel de protección adecuado*, se debe garantizar un nivel suficiente de protección para los datos personales de acuerdo a lo previsto por esta Ley o por los estándares internacionales.

En líneas generales la protección de datos permite a los titulares los derechos denominados ARCO:

- a) Derecho de *Acceso*, toda persona tiene derecho a obtener la información que sobre ella tenga otro, en bancos de datos de administración pública o privada.

- b) Derecho de *Rectificación* (actualización, inclusión), es el derecho del titular de datos personales a que se modifiquen los datos que resulten ser parcial o totalmente inexactos, incompletos, erróneos, desactualizados o falsos.
- c) Derecho de *Cancelación* (Supresión), el titular de los datos personales podrá solicitar la supresión o cancelación de sus datos personales de un banco de datos personales cuando estos hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hayan sido recopilados, o en los casos en los que no están siendo tratados conforme a la Ley y al reglamento.
- d) Derecho de *Oposición*, toda persona tiene la posibilidad de oponerse, por un motivo legítimo y fundado, referido a una situación personal concreta, a figurar en un banco de datos o al tratamiento de sus datos personales, siempre que por una ley no se disponga lo contrario. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013 pp.11-12).

## Autodeterminación informativa

El primer referente u origen de la autodeterminación informativa se encuentra en la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán del 15 de diciembre de 1983 sobre la Ley del Censo de la Población (*Volkszählungsgesetz*) del 31 de marzo de 1982 y adquiere “autonomía respecto a otro principio de origen angloamericano, es decir, el llamado derecho a la vida privada (*right to privacy*)” (Adinolfi, 2007), enunciado por Warren and Brandeis (1890).

La “autodeterminación informativa es un principio regulador de una materia: la tutela de los datos personales” (Adinolfi, 2007). Es un derecho de la personalidad novísimo que adquiere importancia en la sociedad moderna desde la aparición de las TIC porque la persona genera constantemente datos a partir de su quehacer diario (universidad, supermercados, bancos, clubes, redes sociales, registros varios, etc.).

Por lo tanto, la autodeterminación informativa es un derecho que permite a la persona la facultad de proteger y/o ocultar determinada información de su vida (concerniente a lo privado), modificar información errónea o desactualizada en los registros públicos o privados. El Tribunal Constitucional peruano (2017) señaló en la sentencia Expediente N.º 4739-2007-PHD/TC que la autodeterminación informativa busca proteger a la persona en todos los ámbitos; se busca también garantizar la facultad de la persona a preservar y controlar el registro, uso y revelación de los datos que le conciernen, a poder excluir los datos que la persona considera sensibles y limitar o prohibir su difusión.

## Ética de la información

Para Floridi (2006) la ética de la información (EI) se estudia desde varias perspectivas: El como recurso (brecha digital, fiabilidad, confiabilidad, sobreinformación); El como producto (responsabilidad, testimonio, propiedad, desinformación, plagio); El como objetivo (confidencialidad, intimidad, hackers).

Asimismo, Floridi (2006) sostiene que la *Infósfera* hace referencia a un complejo ambiente informacional constituido por todas las entidades informacionales (propiedades, interacciones y procesos), donde existen cuatro leyes morales: 1. no debe causarse (producirse) entropía en la Infósfera (ley de omisión); se debe evitar la entropía en la Infósfera; 2. se debe eliminar la entropía de la Infósfera; 3. se debe promover la prosperidad de las entidades informacionales y de toda la Infósfera conservando, cultivando y enriqueciendo sus propiedades (bienestar, la cantidad, calidad y variedad de la información en la Infósfera). Floridi (2006) concluye que una acción será incondicionalmente encomiable solo si no genera entropía durante su implementación, y la mejor acción moral es aquella que logra satisfacer las cuatro leyes a un mismo tiempo.

La ética de la información promueve el acceso y actúa contra todos los impedimentos en el libre flujo de información; fomenta, entre otros, la accesibilidad, el orden, la precisión, la exhaustividad, la transparencia y la credibilidad como propiedades aplicadas por los funcionarios que trabajan con contenidos, información o datos y pueden erigirse como agentes morales. Por esa razón, el desarrollo de la ética de la información (como teoría) debe ser convincente para los agentes que lo aceptan o lo siguen (Stahl, 2008, p. 98). Los agentes morales (llámense funcionarios) tienen una posición de privilegio que permite, según Carbo & Almagno (2001, p. 511), "saber cómo crear, encontrar, administrar, acceder, preservar y usar la información de manera efectiva proporciona una forma de poder" muy efectiva.

La ética de la información debe reconocer los problemas actuales y proponer lo siguiente:

- La capacidad de reconocer y problematizar conflictos éticos en el campo de la información digital.
- Despertar el sentido de la responsabilidad con respecto a las consecuencias del actuar individual y colectivo en este campo.
- Desarrollar la capacidad del diálogo intercultural en el sentido del reconocimiento de la variedad de culturas de información y comunicación con sus valores y tradiciones propias.
- Adquirir conocimientos básicos sobre conceptos y teorías de ética y su relevancia para la actividad práctica diaria" (Capurro, 2005).

Hay responsabilidades en relación con la ética de los datos (Floridi & Taddeo, 2016):

- *Datos* (incluida generación, grabación, curaduría, procesamiento, difusión, intercambio y uso).
- *Algoritmos* (incluida la inteligencia artificial, agentes artificiales, aprendizaje automático y robots).
- *Práctica* (incluida la responsabilidad innovación, programación, piratería y códigos profesionales).

## Códigos de ética y de conducta

Muchos de los valores éticos se reflejan en un código elaborado específicamente para establecer conductas, deberes o derechos de sus afiliados. En particular, hay códigos de ética que se aplican a los funcionarios públicos como, por ejemplo, la Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 28496); pero también hay principios generales que deben aplicarse. Meine y Dunn establecen los siguientes:

*Principio A: Competencia Profesional;* los funcionarios deben tener altas calificaciones profesionales y reconocer las limitaciones en su experiencia.

*Principio B: Integridad;* los funcionarios deben ser honestos, justos y respetuosos con los demás en sus actividades profesionales o funcionales e inspirar confianza.

*Principio C: Responsabilidad profesional y científica;* los funcionarios o profesionales se adhieren a los más altos estándares científicos y profesionales.

*Principio D: Respeto por los derechos de las personas, la dignidad y la diversidad;* los funcionarios respetan los derechos, la dignidad y el valor de todas las personas. Evitan cualquier forma de discriminación (género; carrera; etnicidad; origen nacional; religión; orientación sexual; discapacidad; condiciones de salud, estado civil).

*Principio E: Responsabilidad Social;* los funcionarios son conscientes de su responsabilidad profesional y científica ante las comunidades y sociedades en las que viven o trabajan y servir al bien público.

No se debe dejar de señalar que la mayoría de estos principios deberían girar en torno a la ética de la información.

## Secreto profesional

En la actualidad, los principios y valores de las profesiones ligadas a la información evolucionan constantemente y deben adecuarse a los cambios que imponen las tecnologías de la información y comunicación (TIC), especialmente en relación con el secreto profesional. En efecto, las TIC trajeron consigo el manejo intensivo de datos (personales, públicos y administrativos) y son múltiples las profesiones u oficios que tienen la obligación de guardar secreto profesional; de tal forma que no solo los sacerdotes, abogados, médicos y periodistas tienen este privilegio, sino que se ha ampliado a otras profesiones justamente ante la irrupción de las TIC en las diferentes esferas de la actividad humana (Estrada-Cuzcano & Alfaro-Mendives, 2017).

Desde la perspectiva ética, existen razones para mantener el secreto profesional; en primer lugar, establecer una mutua relación de confidencialidad entre la fuente (persona u organización) y el profesional, brindando las garantías correspondientes para evitar represalias o daños de forma directa o indirecta; en segundo

lugar, proteger y guardar la intimidad de las personas considerada un límite o excepción para el acceso o la divulgación de la información.

Finalmente, la Constitución Política del Perú señala en su artículo 2, inciso 18): “Toda persona tiene derecho: A mantener reserva sobre sus convicciones políticas, filosóficas, religiosas o de cualquiera otra índole, así como a guardar el secreto profesional”. La Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 28496), en el Art. 7, 3) señala “*Discreción*: Debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el acceso y la transparencia de la información pública”. Es un principio importante para el ejercicio de la función pública y la posibilidad de que todo funcionario pueda ser un agente moral de la información.

## Conclusiones

- El acceso y la transparencia a la información pública es un requisito indispensable para la construcción de un gobierno democrático que fomente la participación ciudadana.
- Las instituciones públicas tienen la responsabilidad de proteger de datos personales que custodian y deben establecer niveles de seguridad adecuados.
- El conocimiento de las figuras jurídicas ligadas al derecho a la información debería ser un requisito indispensable para el ejercicio de la función pública ligada al manejo de información y datos personales.
- La ética de la información responde a los desafíos en el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y orienta a los agentes morales (funcionarios públicos) en la generación de recursos informativos de calidad.
- El secreto profesional es un valor fundamental para el ejercicio de la función pública y está protegido por la Constitución Política del Perú.
- La promoción de la Ley N° 27815 del Código de Ética de la Función Pública debe tener carácter obligatorio en todos los niveles e instancias de la administración pública.

## Referencias bibliográficas

- Adinolfi, G. (2007). Autodeterminación informativa, consideraciones acerca de un principio general y un derecho fundamental. *Cuestiones constitucionales*, 3-29.
- Bustos Pueche, J. E. (1992). Los límites de los derechos de libre expresión e información según la jurisprudencia. En L. García San Miguel (Ed.), *Estudios sobre derecho a la intimidad* (pp. 101-156). Madrid: Tecnos.
- Capurro, R. (2005). Ética de la información. Un intento de ubicación. *Revista Códice*, 2, 89-97.
- Carbo, T., & Almagno, S. (2001). Information ethics: The duty, privilege and challenge of educating information professionals. *Library Trends*, 49(3), 510-518.
- Cendejas, M. (2010). El derecho a la información. Delimitación conceptual. *Derecho Comparado de la Información*, (15), 3-47.
- Cerrillo-Martínez, A. (2018). Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente. *El profesional de la información*, 27(5), 1128-1135. doi: <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.16>
- Constitución Política del Perú. (1993). Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>.
- Dresang, E. T. (2006). Intellectual freedom and libraries: complexity and change in the twenty-first-century digital environment. *The Library Quarterly: Information, Community, Policy*, 76(2), 169-192.
- Estrada-Cuzcano, A., & Alfaro-Mendives, K. (2017). Análisis comparativo del secreto profesional desde la perspectiva del ejercicio de las disciplinas informativas: periodistas, bibliotecarios y archivistas. *Revista española de documentación científica*, 40(2), 6. doi: <http://dx.doi.org/10.3989/redc.2017.2.1406>.
- Floridi, L. (2006). Ética de la información: su naturaleza y alcance. *Isegoría*(34), 19-46. doi: 10.3989/isegoria.2006.i34.2.
- Floridi, L., & Taddeo, M. (2016). What is data ethics? *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 374(2083). doi: 10.1098/rsta.2016.0360.
- Kemp, R., & Moore, A. D. (2007). Privacy. *Library Hi Tech*, 25(1), 58-78.
- Meine, M. F., & Dunn, T. P. (2010). Ethics codes and their administration: A particularly illustrative case study and a call for collaboration. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(2), 1-16.

Mendel, T. (2009). *El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). *Los datos personales ya están protegidos*. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/Informe-DGPDP.pdf>

Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf)

Pauner, C. (2014). *Derecho a la información*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Stahl, B. C. (2008). Discourses on information ethics: The claim to universality. *Ethics and Information Technology*, 10(2-3), 97-108.

Sturges, P., Davies, E., Dearnley, J., Iliffe, U., Oppenheim, C., & Hardy, R. (2003). User privacy in the digital library environment: An investigation of policies and preparedness. *Library Management*, 24(1/2), 44-50.

Tribunal Constitucional del Perú. (2007). Sentencia recaída en el expediente 4739-2007-PHD/TC. Pesquera Virgen del Valle S.A.C. contra la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. 15 de octubre.

Warren, S., & Brandeis, L. D. (1890). The right to privacy. *Harvard Law Review*, 4(5), 193-219.

Winter, K. A. (1997). Privacy and the rights and responsibilities of librarians. *Katharine Sharp Review*; 004, Winter, 1997.

**Alonso Estrada-Cuzcano** es Doctor en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid, licenciado y bachiller en Bibliotecología y Ciencias de la Información por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente principal de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la UNMSM, imparte el curso de Derecho a la Información y Deontología y profesor visitante de la Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Actualmente es Director de la revista Letras y es miembro del International Centre for Information Ethics.

**Valeria Saavedra-Vasquez** es Licenciada en Bibliotecología y Ciencias de la Información por la Universidad Nacional de San Marcos. Estudios de maestría en Comunicaciones, durante la maestría llevó a cabo una estancia en la Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM, donde trabajó los temas de semiótica de la cultura y análisis del discurso. Impartió cursos en la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Marcos - UNMSM de Usuarios de la información y Metodología de la Investigación.



# LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES: UNA OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

*María Alejandra González Luna*

## **Presentación**

La Ley de Protección de Datos Personales fue publicada el 03 de julio de 2011 con el objeto de garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, previsto en el artículo 2°, numeral 6 de la Constitución Política del Perú.

Creó, además, a la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales que está a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Su misión es realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de la ley y su reglamento, para lo cual ejerce funciones administrativas, orientadoras, normativas, resolutivas, fiscalizadoras y sancionadoras.

Sobre la base de esta norma, el artículo explora y explica los mecanismos para su cumplimiento y, por ende, para el respeto del derecho a la protección a los datos personales de los ciudadanos peruanos.

La ley, un regulador de la conducta ética, permite a las instituciones y a sus funcionarios reflexionar sobre el cuidado de la información pública y sensible que administran. Asimismo, brinda herramientas para fortalecer una correcta interacción entre los ciudadanos ante los datos.

## **Introducción**

Las entidades públicas, a través de los funcionarios y servidores, administran gran cantidad de datos personales que nos identifican o nos hacen identificables. Por ejemplo:

- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) tiene nuestros nombres, dirección de domicilio, imagen, huella digital, estado civil.
- La Superintendencia Nacional de Registros Públicos sabe qué bienes muebles e inmuebles tenemos registrados, cuándo los adquirimos y cuánto hemos pagado por ellos.

- El Ministerio de Educación conoce en qué colegio hemos estudiado y cuáles fueron nuestras notas.
- La Superintendencia Nacional de Salud sabe si tenemos un seguro privado y si tenemos alguna afectación de salud.
- La Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria conoce si tengo un empleo formal y a cuánto asciende mi salario.
- La Policía Nacional del Perú sabe si alguien me ha denunciado o si yo he denunciado a alguien.
- La Municipalidad de mi distrito conoce la estructura de la casa en la que vivo.
- El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social sabe si recibo algún beneficio de los programas sociales.
- El Jurado Nacional de Elecciones sabe si estoy afiliado a un partido político.
- El Ministerio de Trabajo conoce si formo parte de un sindicato.

Se imaginan lo que podría pasar si las entidades públicas no protegen nuestros datos y los usan para diversas finalidades más allá de sus funciones y sin nuestro consentimiento? Además de ir contra nuestro derecho a la autodeterminación informativa, se pueden generar grandes riesgos de ser víctimas de diversos delitos, tales como la estafa, suplantación de identidad, acoso sexual, extorsión entre otros. Asimismo, puedo ser víctima de coacción o amenazas.

Debido al mundo digital en el que vivimos —en el que la información se puede compartir en un segundo con millones de personas través de las diversas plataformas y aplicaciones de internet ocasionando la hipervisibilización de nuestros datos personales— es mayor la necesidad de implementar las medidas que protejan nuestra información que la de hace algunas décadas, por lo que el derecho a la protección de datos personales cobra gran importancia.

## **1. El derecho a la protección de datos personales en el Perú**

El derecho a la protección de datos personales es un derecho fundamental que la Constitución Política del Perú reconoce desde el año 1993 en cuyo artículo 2°, numeral 6, señala que toda persona tiene derecho “A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar”.

En el año 2011 se desarrolla el derecho a la protección de datos personales mediante la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (LPDP), cuyo reglamento fue aprobado en el año 2013, mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS.

La LPDP y su reglamento entraron en total vigencia el 08 de mayo de 2013. Sin embargo, parte de ella ya estaba vigente desde el año 2011, conforme con lo señalado en la Duodécima Disposición Complementaria Final de la LPDP. Asimismo, establece que la tipificación de infracciones —sancionadas con una multa de entre

0,5 a 100 Unidades Impositivas Tributarias<sup>1</sup>— depende de la gravedad de las mismas. Posteriormente, en el año 2017, se modificaron algunas de sus disposiciones mediante el Decreto Legislativo N° 1353. Este decreto ordena que se apruebe un nuevo régimen de infracciones a través de su reglamento, el cual se aprobó a través del Decreto Supremo N° 019-2017-JUS.

En otro ámbito de funcionamiento, la LPDP se aplica a los tratamientos de datos personales<sup>2</sup> realizados por personas naturales, personas jurídicas y entidades públicas. Sin embargo, contempla dos supuestos de excepción:

- Los datos personales contenidos o destinados a ser contenidos en banco de datos personales creados por personas naturales para fines exclusivamente relacionados con su vida privada y familiar, por ejemplo la agenda de cumpleaños de mi familia.
- Los datos personales contenidos o destinados a ser contenidos en banco de datos personales de administración pública respecto de tratamientos realizados para el estricto cumplimiento de competencias asignadas por ley para tres fines: 1. La defensa nacional; 2. La seguridad pública; 3. Para el desarrollo de actividades en materia penal para la investigación y represión del delito.

Respecto a la segunda excepción es necesario precisar que solo se refiere a los tratamientos de datos que tengan una de las tres finalidades mencionadas. Por ejemplo, el Ministerio Público tiene entre sus funciones la investigación penal, por tanto, los datos sobre los que se realiza tratamiento para este fin no están dentro del ámbito de aplicación de la LPDP. Sin embargo, para los tratamientos de datos que realice el Ministerio Público con otros fines, por ejemplo sobre el pago del salario de los trabajadores, sí están dentro del ámbito de aplicación.

## **2. Obligaciones de las entidades públicas para la protección de datos personales**

Como hemos señalado líneas arriba, las entidades públicas administran gran cantidad de nuestros datos personales y son, en el marco de su desarrollo, sus titulares. En tal sentido, deben cumplir con las obligaciones señaladas en la LPDP y en su reglamento.

---

<sup>1</sup> E La UIT en el año 2018 asciende a S/4,150.

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 2°, numeral 19, de la LPDP, tratamiento de datos personales es “Cualquier operación o procedimiento técnico, automatizado o no, que permite la recopilación, registro, organización, almacenamiento, conservación, elaboración, modificación, extracción, consulta, utilización, bloqueo, supresión, comunicación por transferencia o por difusión o cualquier otra forma de procesamiento que facilite el acceso, correlación o interconexión de los datos personales”.

Para ampliar este punto, el titular del banco de datos es la “persona natural, persona jurídica de derecho privado o entidad pública que determina la finalidad y contenido del banco de datos personales, el tratamiento de estos y las medidas de seguridad”<sup>3</sup>.

Son ejemplos de bancos de datos personales: el banco de datos de visitantes de una entidad, el banco de datos de los trabajadores de diversos regímenes, los bancos de datos de proveedores personas naturales, los bancos de datos de usuarios o beneficiarios de los programas sociales, los bancos de datos de invitados a los eventos de difusión o capacitación, los bancos de datos de videovigilancia, los bancos de datos personales de los diversos registros de personas naturales que administran las entidades públicas. En ese sentido, de acuerdo con las funciones de cada entidad variará la cantidad y tipo de bancos de datos personales de las que son titulares.

Es importante resaltar que en el caso de las entidades públicas, el titular del banco de datos personales es la propia entidad, y no los funcionarios, ya que estos últimos realizan tratamiento de datos personales a nombre y por delegación de la entidad, en el marco de las funciones asignadas. Sin embargo, si los funcionarios se apartan de las funciones asignadas, deberán responder por los tratamientos realizados, al margen de lo indicado por quien representa a la entidad pública o por su jefe directo.

En este punto, abordaremos cada una de las obligaciones que tienen los titulares de bancos de datos personales de entidades públicas de acuerdo con la LPDP y su reglamento.

## **2.1 Inscripción de actos ante el Registro Nacional de Protección de Datos Personales**

La Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (APDP) tiene a su cargo la administración del Registro Nacional de Protección de Datos Personales<sup>4</sup>, en el cual se inscriben los siguientes actos<sup>5</sup>:

- a. Los bancos de datos personales de administración pública o privada, así como los datos relativos a estos que sean necesarios para el ejercicio de los derechos que corresponden a los titulares de datos personales, conforme a lo dispuesto en la Ley y en su reglamento.
- b. Las comunicaciones de flujo transfronterizo de datos personales.
- c. Las sanciones, medidas cautelares o correctivas impuestas por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales conforme a esta Ley y a su reglamento.

---

<sup>3</sup> Artículo 2°, numeral 16, de la LPDP.

<sup>4</sup> El contenido del Registro Nacional de Protección de Datos Personales se puede visualizar en el siguiente link: <https://www.minjus.gob.pe/registro-proteccion-datos-personales/>.

<sup>5</sup> Artículo 34° de la LPDP.

La inscripción de los dos primeros actos está a cargo de los titulares de los bancos de datos personales, y el tercero está a cargo de la propia APDP cuando sanciona o impone medidas cautelares o correctivas.

La inscripción de un banco de datos personales se realiza mediante la presentación de un formulario en el que se va a remitir la siguiente información:

- a. Datos de la entidad.
- b. Dirección de notificación.
- c. Dirección física o electrónica para la atención de los derechos del ciudadano.
- d. Identificación y finalidad del banco de datos personales.
- e. Usos previstos.
- f. Tipos de datos personales sometidos a tratamiento.
- g. Origen y procedimiento de obtención de los datos personales.
- h. Ubicación física del banco de datos personales.
- i. Información sobre las transferencias de datos personales.
- j. Información sobre las medidas de seguridad implementadas.

Dicho formulario debe ser acompañado del pago de una tasa. Cabe mencionar que el contenido del banco de datos personales no se remite a la APDP, por lo tanto, estos no se almacenan.

Una vez inscrito, en caso se realice una transferencia internacional de datos personales o flujo transfronterizo de datos personales<sup>6</sup>, se debe comunicar los detalles de la misma a través del formulario de comunicación de flujo transfronterizo. Son ejemplos de flujo transfronterizo cuando se remiten los datos de los trabajadores hacia un centro educativo en el exterior para brindar capacitación o realizar una pasantía, o cuando se remiten los datos de colaboradores a efectos de representación de la entidad a una institución fuera del país, o en los casos en que el servidor en el que se almacene la información de los trabajadores se encuentre fuera del país.

Si bien la no inscripción de banco de datos personales y la no comunicación de flujo transfronterizo de datos personales es una infracción a las disposiciones de la LPDP y su reglamento que se sanciona con una multa que va entre 0,5 a 5 UIT, es importante tener en cuenta los beneficios de la inscripción de dichos actos ante el Registro Nacional de Protección de Datos Personales.

Por un lado, el procedimiento de inscripción permite que la entidad pública ordene su información, ya que, al llenar los formularios se deberá analizar qué información, para qué, dónde, con qué medidas de seguridad se almacena y qué usos se le da. Por

---

<sup>6</sup> El artículo 2°, numeral 10, de la LPDP define al **Flujo transfronterizo de datos personales** como la Transferencia internacional de datos personales a un destinatario situado en un país distinto al país de origen de los datos personales, sin importar el soporte en que estos se encuentren, los medios por los cuales se efectuó la transferencia ni el tratamiento que reciban.

lo tanto es el primer paso para la implementación de las disposiciones sobre protección de datos personales en la entidad.

Por otro lado, el que una entidad pública inscriba sus bancos de datos personales permite a los ciudadanos conocer qué tratamientos realizan respecto de sus datos personales, dónde ejercer sus derechos, así como también permite que el ciudadano conozca qué entidades están implementando o se preocupan por la protección de los datos personales que administran, lo cual genera confianza.

## **2.2 Atención de derechos ARCO**

La LPDP y su reglamento regulan derechos de los ciudadanos o titulares de datos personales que son personalísimos. Por sus iniciales son conocidos como derechos ARCO: Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición.

Para la atención de estos derechos las entidades públicas que realicen tratamiento de datos personales deben establecer un procedimiento sencillo para el ejercicio de estos derechos, que sea de fácil acceso para los ciudadanos.

Dichos derechos deben ser atendidos en los plazos establecidos en el Reglamento de la LPDP, y de no ser atendidos en el plazo, o si la respuesta es insatisfactoria, el ciudadano puede acudir ante la APDP para solicitar el inicio de un procedimiento trilateral de tutela, en el que se decidirá si corresponde o no la reclamación realizada.

### **a. Derecho de acceso**

El derecho de acceso es el derecho que tiene toda persona a obtener la información que sobre sí misma almacene o realice tratamiento una entidad pública como titular de banco de datos personales; el modo cómo y para qué fueron recopilados sus datos, las transferencias realizadas o que se van a realizar.

Es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 62° del Reglamento de la LPDP, es el ciudadano, titular de los datos personales, quien escoge la forma en que la entidad le va a proporcionar la información, siempre que dicho medio sea adecuado a la configuración material del banco de datos personales o la naturaleza del tratamiento.

El plazo para la atención del derecho de acceso es de veinte (20) días hábiles contados desde el día siguiente de la presentación de la solicitud por el ciudadano.

### **b. Derecho de rectificación**

De acuerdo con el artículo 8 de la LPDP, el principio de calidad —uno de los principios rectores del tema que aquí tratamos— establece que los datos personales que se

almacenen deben ser exactos, veraces y actualizados. Al respecto, el artículo 9° de esta Ley presume que los datos personales obtenidos directamente del titular del dato personal son exactos.

En ese marco, la LPDP y su reglamento contemplan el derecho de rectificación que consiste en la actualización, inclusión, rectificación y supresión de sus datos personales materia de tratamiento cuando estos resulten total o parcialmente inexactos, incompletos, o erróneos.

Por ejemplo, tengo derecho a que se rectifique mi número telefónico si esta errado, si mi apellido está mal escrito o a que se actualice mi domicilio si este ha variado.

El plazo para atención del derecho de rectificación es de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente de la presentación de la solicitud por el ciudadano.

### **c. Derecho de cancelación**

El derecho de cancelación es el derecho que tiene toda persona a que sus datos sean suprimidos de un banco de datos personales cuando estos hayan dejado de ser pertinentes para la finalidad para la cual hayan sido recopilados, cuando hubiere vencido el plazo establecido para su tratamiento, cuando ha revocado su consentimiento para el tratamiento y cuando no se esté realizando tratamiento de datos conforme a la LPDP y su reglamento.

En cuanto a las entidades públicas, no siempre se va a poder cancelar el tratamiento a solicitud del titular del dato personal, dado que los tratamientos que realizan se enmarcan dentro de sus funciones. Por ejemplo, el Reniec no podrá eliminar el dato del domicilio de una persona, ya que precisamente su almacenamiento es parte de sus funciones. Sin embargo, sí podrá cancelar el tratamiento respecto a los datos personales contenidos en la hoja de vida de una persona que postuló a una convocatoria para acceder a una plaza pero que no la ganó, por lo que deberá analizarse cada caso concreto.

El plazo para atención del derecho de cancelación es de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente de la presentación de la solicitud por el ciudadano.

### **d. Derecho de oposición**

El derecho de oposición es el derecho que tiene todo ciudadano a solicitar que no se lleve a cabo determinado tratamiento. A diferencia de los demás derechos contemplados en la LPDP y su reglamento, este requiere que el ciudadano, titular del dato personal, acredite la existencia de motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal que justifiquen el ejercicio de este derecho.

En el ámbito internacional, es conocido como el derecho al olvido, utilizado especialmente para oponerse a los tratamientos realizados en las plataformas de internet, en las que se indexa la información mediante los motores de búsqueda, permitiendo la hipervisibilización de los datos personales.

Su plazo para atención es de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente de la presentación de la solicitud por el ciudadano.

Dado que el derecho de oposición requiere una justificación, se debe evaluar cada caso concreto, teniendo en cuenta el interés público, la proporcionalidad y razonabilidad de la afectación al derecho a la intimidad, la veracidad y actualidad de la información.

## **2.3 Obligación de solicitar el consentimiento**

El principio de consentimiento es uno de los principios rectores de la protección de datos personales y el tratamiento de estos debe contar con el consentimiento del titular<sup>7</sup>; asimismo, debe ser previo, libre, informado, expreso y, de haber datos sensibles, ser solicitado por escrito<sup>8</sup>.

### **2.3.1 Características del consentimiento**

Para considerar que estamos ante un consentimiento válido deben cumplirse las 4 características señaladas que describiremos a continuación<sup>9</sup>:

#### **a. Consentimiento previo**

El consentimiento previo implica que no se puede realizar un tratamiento de datos personales sin el consentimiento del titular, la norma no acepta una “regularización” posterior de consentimiento.

#### **b. Consentimiento libre**

El consentimiento libre es aquel que se da sin que medie error, mala fe, violencia o dolo que puedan afectar la manifestación de voluntad del titular del dato personal.

Por ejemplo, no es libre un consentimiento para que usen mis datos para ofrecerme bienes y servicios si dicho “consentimiento” es una cláusula general de contratación de una tarjeta de crédito que no me permite negar el consentimiento para dicho tratamiento sin dejar de firmar el contrato. Tampoco es libre el consentimiento para el tratamiento de datos de mi hijo para fines publicitarios, si dicho consentimiento está supeditado a la matrícula escolar.

---

<sup>7</sup> Artículo 5° de la LPDP.

<sup>8</sup> Artículo 13° de la LPDP.

<sup>9</sup> Artículo 12° del Reglamento de la LPDP.



Cabe mencionar que, la entrega de obsequios o beneficios al titular del dato mayor de edad no afectan la condición para otorgarlo siempre que se trate de mayores de edad. Por ejemplo, si me ofrecen participar en un sorteo si entrego mis datos personales para que me ofrezcan publicidad, no estarían distorsionando mi voluntad, ya que como adulto tengo la capacidad de decidir a quién entrego mis datos y para qué.

Sin embargo, en el caso de mayores de 14 y menores de 18 años la entrega de obsequios o beneficios para la obtención de datos personales si se considera que invalida el consentimiento.

Se debe tener en cuenta que los menores de 14 años no tienen la facultad de otorgar el consentimiento para el tratamiento de sus datos personales.

### **c. Consentimiento informado**

Para estar ante un consentimiento informado se debe dar al titular del banco de datos personales la siguiente información:

- La identidad y domicilio o dirección del titular del banco de datos personales o del responsable del tratamiento al que puede dirigirse para revocar el consentimiento o ejercer sus derechos.
- La finalidad o finalidades del tratamiento a las que sus datos serán sometidos.
- La identidad de los que son o pueden ser sus destinatarios, de ser el caso.
- La existencia del banco de datos personales en que se almacenarán, cuando corresponda.
- El carácter obligatorio o facultativo de sus respuestas al cuestionario que se le proponga, cuando sea el caso.
- Las consecuencias de proporcionar sus datos personales y de su negativa a hacerlo.
- La transferencia nacional e internacional de datos que se efectúen.

En el caso de plataformas de internet, la información puede proporcionarse mediante políticas de privacidad que contengan todos los puntos mencionados.

### **d. Consentimiento expreso e inequívoco**

De acuerdo con el artículo 12° del Reglamento de la LPDP, el consentimiento debe ser obtenido de tal forma que no haya duda alguna de su otorgamiento<sup>10</sup>. Puede ser de escrito, oral o mediante una conducta del titular que evidencie que ha consentido inequívocamente. Por ejemplo, si una persona ingresa a un edificio y da su

---

<sup>10</sup> Ver Reglamento de la LPDP en: [https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/DS-3-2013-JUS.REGLEMENTO.LPDP\\_.pdf](https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/DS-3-2013-JUS.REGLEMENTO.LPDP_.pdf)

documento de identidad para ser registrado, así no haya dicho una palabra, se entiende que da su consentimiento para registrar su ingreso. Asimismo, una persona que posa para las cámaras de una revista de sociales plenamente identificada, se entiende que ha autorizado para que su imagen sea utilizada en la revista.

En el entorno digital, el Reglamento de la LPDP permite manifestar el consentimiento mediante un click, pad, touch o mecanismos similares. Asimismo, ha establecido que en el entorno digital existen mecanismos para reconocer el consentimiento por escrito, entre ellos la firma electrónica.

Es necesario tener en cuenta que la carga de haber obtenido el consentimiento es del titular del banco de datos personales o de quien resulte responsable del tratamiento de datos personales

### **2.3.2 Excepciones a la obligación de obtener el consentimiento**

Si bien el consentimiento es un principio rector del derecho a la protección de datos personales, la LPDP admite circunstancias en las que no es necesario solicitar el consentimiento del titular del dato personal, entre ellas las siguientes:

#### **a. Cuando los datos personales se recopilen o transfieran para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas en el ámbito de sus competencias:**

Al respecto, las entidades públicas no nos van a pedir consentimiento para el cumplimiento de sus funciones, puesto que deben cumplir con el mandato legal para el cual han sido creadas.

#### **b. Cuando se trate de datos personales contenidos o destinados a ser contenidos en fuentes accesibles al público:**

Las fuentes accesibles al público son bancos de datos personales de administración pública o privada, que pueden ser consultados por cualquier persona, previo abono de la contraprestación correspondiente, de ser el caso<sup>11</sup>.

El Reglamento de la LPDP establece en el artículo 17 el listado de fuentes accesibles al público, considerando entre ellas a las entidades de Administración Pública, en relación a la información que debe ser entregada en aplicación de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, teniendo en cuenta las

---

<sup>11</sup> Artículo 2°, numeral 11, de la LPDP.

excepciones previstas en dicha norma, que incluyen la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.

En ese sentido, no se requiere, por ejemplo, el consentimiento de un trabajador de una entidad pública que realiza funciones administrativas para indicar si cumple con el perfil requerido para el puesto, pero si se requerirá su consentimiento si se quiere entregar el domicilio o número de teléfono personal de dicho trabajador a un tercero.

Cabe mencionar que, en aquellos casos en los que no se requiere solicitar el consentimiento, conforme al artículo 14° de la LPDP, siempre se tendrá que cumplir con informar sobre los detalles del tratamiento que se va a realizar de forma previa y sencilla.

## **2.4 Proporcionalidad y finalidad**

Los principios de proporcionalidad y de finalidad están estrechamente relacionados. El primero establece que solo se pueden solicitar aquellos datos que son estrictamente necesarios para la finalidad que se solicitan y; el segundo, consiste en la no utilización de los datos para una finalidad distinta para la que se recopilaban los datos personales.

Por ejemplo, una entidad pública que me va a contratar para dar información en una ventanilla de mesa de partes, no me puede pedir el dato de mi religión, ya que no es necesario para el cumplimiento de mis funciones (principio de proporcionalidad).

Por su parte, no puedo utilizar los datos recopilados para un evento de difusión de una entidad pública para entregárselos a una empresa para que ofrezca sus servicios (principio de finalidad).

## **2.5 Principio de seguridad**

El principio de seguridad consiste en la implementación de todas aquellas medidas necesarias para proteger de forma razonable los datos personales sobre los que se realiza tratamiento.

De ese modo, los artículos que van del 39° al 46° del Reglamento de la LPDP establecen, en líneas generales, las siguientes medidas de seguridad que se deben implementar:

- a. Control de acceso a la información de datos personales: Se debe conocer quién tuvo acceso a los datos personales y se debe limitar dicho acceso al personal autorizado o que por sus funciones debe tener acceso a dicha información.

- b. Documentar los procedimientos de gestión de acceso y privilegios, incluyendo la verificación periódica de los mismos: se debe tener documentado qué cargo o puesto debe tener acceso a qué sistemas y qué puede hacer (copiar, visualizar, modificar, eliminar). Asimismo, se debe tener documentado cada cuánto tiempo se revisan dichos privilegios.

La documentación de la gestión de acceso y privilegios no se realiza por persona, sino por cargo. Por ejemplo el jefe de recursos humanos y su asistente tienen acceso al sistema de planillas. Pero los privilegios varían de acuerdo con el perfil. Por ejemplo, el jefe de recursos humanos puede visualizar y copiar y su asistente únicamente puede visualizar la planilla.

La verificación de privilegios es de suma importancia, pues en muchas ocasiones las personas rotan de puesto y, si no hay un control de privilegios, un colaborador puede tener acceso a diversos bancos de datos personales que son ajenos a sus funciones.

Cabe mencionar que el documento de procedimientos de gestión de acceso, privilegios y verificación periódica de privilegios únicamente se exige para tratamientos automatizados de datos personales.

- c. Generar y mantener registros que evidencien las interacciones con los datos lógicos: trazabilidad. Es importante tener la información sobre quién ingresa a los sistemas (bancos de datos automatizados) y qué actividad realizó. De esa forma se podrá conocer si un colaborador utilizó los datos a los que tiene acceso para el cumplimiento de sus funciones para finalidades ajenas a dichas funciones.

- d. Seguridad de los ambientes en los que se realice el tratamiento de datos: Es necesario que los ambientes en los que se realice tratamiento de datos personales cuenten con las medidas de seguridad necesarias que impidan la alteración o destrucción de la información. Por ejemplo, se deben de prever medidas en caso de incendios o que la información no esté expuesta a las condiciones climáticas.

- e. Mecanismos de respaldo de seguridad de la información: En el caso que se realice tratamiento automatizado de datos personales es necesario contar con un respaldo de seguridad de la información que permita la recuperación completa de la información en caso se dañe el equipo a través del cual se realiza el tratamiento. Dicho respaldo no debe estar conectado de forma permanente al equipo en el que se realiza el tratamiento, pues si este se daña podría también deteriorar el dispositivo de respaldo.

- f. El intercambio de datos personales hacia cualquiera de las instalaciones físicas de la entidad debe estar autorizado por el titular del banco de datos personales. Para dicho intercambio se deben utilizar los medios de transporte autorizados por el mismo, tomando las medidas necesarias, entre las cuales se encuentran: cifrado de datos, firmas digitales, información, checksum de verificación, entre otros.

- g. La generación de copias o la reproducción de documentos debe realizarse bajo el control de personal autorizado. Para ello, se sugiere incluir en las cláusulas de contratación de los colaboradores una cláusula que indique que solo se deberá realizar copias de documentos que contengan datos personales para el estricto cumplimiento de las funciones asignadas o también se sugiere la firma de compromisos de confidencialidad.

Asimismo, es necesario que solo tengan habilitados los puertos USB, la opción de grabar información y acceso a diversas plataformas de internet los colaboradores que necesiten dichas opciones habilitadas para el cumplimiento de sus funciones, con la finalidad de disminuir el riesgo de filtración de información.

## **2.6 Confidencialidad**

Los trabajadores de una entidad pública que realicen tratamiento de datos personales en el marco de sus funciones tienen la obligación de mantener la confidencialidad correspondiente y no utilizar los datos personales a los que tienen acceso para distintas funciones, salvo cuenten con el consentimiento del titular del dato personal.

Por ejemplo un trabajador que tiene acceso a la consulta del Reniec, que permite obtener datos personales no puede usar dicha información para entregarla a un tercero que tiene interés en obtener la dirección de determinada persona, para ubicarla con fines personales.

En caso un colaborador incumpla el deber de confidencialidad puede ser sancionado con una multa entre más de 5 y 50 UIT.

## **3. Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales**

Cuando estamos ante el tratamiento de datos personales que realizan las entidades públicas, debemos tener en cuenta otro derecho fundamental reconocido en la Constitución Política del Perú: el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 2°, numeral 5. En ese se señala que toda persona tiene derecho “a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.”

En el año 2002, se desarrolló el derecho mencionado a través de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP). Asimismo, dada las modificaciones a la misma, en el año 2003 se aprobó un Texto Único Ordenado de dicha norma mediante el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, así como también se aprobó el Reglamento de la LTAIP, mediante el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

En el año 2017, a través del Decreto Legislativo N° 1353, se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), la cual tiene entre sus funciones proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública, emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia, supervisar el cumplimiento de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública, absolver las consultas que las entidades o las personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de normas de transparencia y acceso a información pública, fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información pública, entre otras.

La ANTAIP, como la APDP, está a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y sus funciones recaen también en la Dirección de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, lo que permite establecer criterios respecto de la publicidad o no de datos personales contenidos en documentos de las entidades públicas, con la finalidad de salvaguardar tanto el derecho a la protección de datos personales como el derecho de acceso a la información pública.

Dicha convergencia de autoridades es de suma importancia, puesto que es necesario proteger los datos personales al mismo tiempo que se impulsa un Estado transparente, con interoperabilidad y datos abiertos.

Cabe mencionar que, el Estado Peruano aprobó en el año 2017, mediante el Decreto Supremo N° 16-2017-PCM, la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021<sup>12</sup>, que tiene como finalidad “promover la innovación en la generación de valor público con la reutilización de los datos abiertos y contribuir en el desarrollo económico y social, para fortalecer la participación ciudadana, la innovación, colaboración y mejora de los servicios públicos en el marco de un gobierno abierto”.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que en el año 2012, el Perú se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto, iniciativa multilateral voluntaria que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia su ciudadanía a través de compromisos concretos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.

En esa línea, mediante la Resolución de Secretaría Digital, N° 001-2018-PCM/SEGDI, se aprobaron los Lineamientos para uso de servicios en la nube para entidades de la Administración Pública del Estado Peruano, documento que contiene un conjunto de medidas, preceptos y recomendaciones que deben tener en cuenta las entidades

---

<sup>12</sup> A Ver: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/Estrategia-Nacional-de-Datos-Abiertos-2017-2021.pdf>

de la Administración Pública, y que se basa en estándares técnicos y recomendaciones de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y en la experiencia de otros países. Ello con la finalidad de dotar de un instrumento para acceder a los beneficios de los servicios en la nube; sin poner en riesgo la información.

Al respecto, hay que tener en cuenta las limitaciones de las entidades públicas que administran datos personales para publicarlas y entregarlas a pesar de elementos como la transparencia, la interoperabilidad y los datos abiertos.

Respecto a la transparencia de la información, esta solo podrá ser entregada cuando es considerada pública de acuerdo con el Texto Único Ordenado de la LTAIP y su reglamento. Cabe mencionar que el artículo 17°, numeral 5, del Texto Único Ordenado de la LTAIP establece como una de las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, “la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2° inciso 5 de la Constitución Política del Estado. “Dicha información está clasificada como información confidencial.

En cuanto a la interoperabilidad, esta se debe realizar en el marco de las competencias de las entidades, teniendo en cuenta las limitaciones establecidas legalmente. Al respecto, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece en el artículo 85°, en el marco de la colaboración entre entidades, que las entidades deben “respetar el ejercicio de competencia de otras entidades, sin cuestionamientos fuera de los niveles institucionales” y “proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares”.

Por lo tanto, mediante la interoperabilidad se busca es acelerar el intercambio de información, utilizando la tecnología, mas no que las entidades compartan información sin restricción alguna.

## Conclusiones

1. En un marco de respeto de derechos fundamentales, es necesario que las entidades públicas implementen acciones para proteger nuestra información personal y promuevan el ejercicio ético de la función pública con las responsabilidades que implica cuando se trabaja con datos personales.
2. La implementación de la interoperabilidad y de la transparencia en las entidades públicas no implica la desprotección de nuestra información.

## Referencias bibliográficas

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

- a. (2011) *Ley N° 29733, Ley de protección de datos personales*. Recuperado de: [http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol\\_ministeriales/2011/ley-29733.pdf](http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/ley-29733.pdf)
- b. (2013) *Reglamento de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales*. Recuperado de: [https://www.minjus.gob.pe/wpcontent/uploads/2013/04/DS-3-2013-JUS.REGLAMENTO.LPDP\\_.pdf](https://www.minjus.gob.pe/wpcontent/uploads/2013/04/DS-3-2013-JUS.REGLAMENTO.LPDP_.pdf)

Presidencia del Consejo de Ministros (2017) *Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021*. Recuperado de: [content/uploads/2017/03/Estrategia-Nacional-de-Datos-Abiertos-2017-2021.pdf](https://www.pcm.gob.pe/wpcontent/uploads/2017/03/Estrategia-Nacional-de-Datos-Abiertos-2017-2021.pdf)

**María Alejandra González Luna** es abogada con Maestría en Gerencia Social, con experiencia en el sector público y privado. Es autora de publicaciones y artículos sobre derechos fundamentales en revistas especializadas. Se desempeña actualmente como Directora de Protección de Datos Personales de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



# IDENTIDAD DIGITAL, ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

*Julio Núñez Ponce*

## **Introducción**

La relación entre la identidad digital, la ética de la función pública y la transparencia y los datos personales tiene un primer fundamento que es el conocer la verdad en el ámbito público, respetando el derecho. Tan es así, que hay que tener en cuenta que:

...la verdad posee una gran utilidad práctica...cualquier sociedad que procure gozar de un mínimo de funcionalidad debe tener una idea clara de la infinitamente provechosa utilidad de la verdad. Al fin y al cabo ¿cómo una sociedad que no se preocupase de la verdad podría emitir juicios y tomar decisiones sobre la manera adecuada de gestionar asuntos públicos?... los grados más elevados de la civilización dependen, en mayor medida si cabe, de un respeto consciente por la importancia de la honestidad y la claridad a la hora de explicar los hechos, y de un persistente afán de precisión a la hora de determinar qué son los hechos. (Frankfurt, 2006, pp. 71-72)

Para conocer la verdad de los hechos en un entorno digital es necesario verificar la identidad digital de la persona a la que se atribuye esos hechos en forma indubitable y fidedigna. Identificada la persona plenamente como funcionario público, es necesario analizar si ha actuado conforme al Código de Ética de la Función Pública, es decir si ha actuado con respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad, y lealtad al Estado de Derecho. Todos estos principios serán evidenciados en el desarrollo de sus funciones si actúa con transparencia y en forma justa y equitativa, si se protegen los datos personales conforme a ley y se aplica una visión ética de la privacidad.

Hay que tener en cuenta, con respecto a la interrelación entre las normas legales y las normas éticas, que:

... la experiencia histórica ha demostrado que, en el funcionamiento conjunto de las normas legales y las normas éticas de la vida pública, unas y otras se influncian y mejoran las posibilidades de ser ambas satisfechas. Pero ello no convierte lo ético en legal ni lo legal en ético. Mientras la conducta ética está

sujeta a la decisión moralmente libre del individuo, la conducta legal está sujeta al cumplimiento no voluntario de la ley y por ello obligatorio de forma externa. En una sociedad con buenas leyes y buena ética pública, la ley se cumple mejor porque se dispone de un sustrato cultural –valorativo o axiológico– generado por muchas conciencias morales dispuestas a cumplir con la ley. (Rodríguez Zepeda, 2016, p. 24)

La transparencia y la protección de datos personales tienen un régimen jurídico y ético que ha evolucionado y mejorado constantemente en los últimos años ante los hechos de vulneración de la privacidad en redes sociales e Internet. Al respecto, cabe señalar:

Los constantes avances de la electrónica, de la informática y de las telecomunicaciones durante todo el siglo XX y lo que va del actual, muestran un proceso histórico de evolución tecnológica al parecer incesante. Sin embargo, los efectos del tratamiento informático y telemático de los datos de carácter personal, sin control de la persona a quién pertenecen, afectan perjudicialmente en su privacidad e intimidad. Es evidente que toda persona necesita de una zona de reserva de su intimidad para alcanzar un desarrollo integral de su personalidad. Esta penetración de las TIC en la intimidad de las personas nos enfrenta a un nuevo problema ético y jurídico. El poder sin límites de saber sobre los individuos permite tanto al Estado como al sector privado acumular y procesar datos personales para hacer, en algunos casos, un ejercicio abusivo e incluso un ilegal control social sobre los seres humanos. Ello implica una patente violación a los derechos y a las libertades fundamentales de las personas. (Saltor, 2013, p. 465)

Los objetivos de esta investigación son analizar la importancia de la ética en relación con la función pública en el marco legal y ético de la identidad digital, la transparencia y la protección de datos personales. En este orden de ideas, debe considerarse que:

Los valores éticos son importantes porque cuando una persona adquiere este conocimiento va moldeando su conducta y su forma de ser. Aunque los seres humanos nacen con un temperamento innato que puede resultar difícil de modificar, es posible incorporar nuevos hábitos que les permitan encauzar su comportamiento e ir adquiriendo un nuevo carácter o reconduciendo el que se tiene. En la medida en que el individuo se sumerge en esta disciplina se va forjando a sí mismo al elegir unas posibilidades vitales y rechazar otras, siendo entonces que el quehacer ético es un hacerse a sí mismo. (Bautista, 2009, p. 27)

Para lo cual comenzaremos con desarrollar aspectos relevantes de la identidad digital, autenticación digital e identificación digital; el código de ética la función pública con sus principios, deberes, prohibiciones ética; la transparencia y su legitimación, requerimientos, disposiciones y excepciones; la protección de datos

personales, con su principios, derechos y disposiciones aplicables al tratamiento de datos personales.

## La identidad digital

“La Identidad Digital es aquel conjunto de atributos que individualiza y permite identificar a una persona en entornos digitales. Los atributos de la identidad digital son otorgadas por distintas entidades de la Administración Pública que en su conjunto, caracterizan al individuo”<sup>1</sup>. Por atributo se entiende un elemento de información o datos asociados a un sujeto. En el caso de la persona natural, ejemplos de atributos son el nombre, la dirección, la edad, el sexo, el cargo, la remuneración, la dirección del correo electrónico, entre otros. Estos atributos son fundamentales para distinguir a una persona de otra y reconocer su unicidad. Para fomentar la conducta ética de los funcionarios públicos hay que identificarlos en forma fehaciente, para poder registrar sus actos y valorar los actos correctos y sancionar los incorrectos. Con el uso de las tecnologías de información y comunicaciones es posible identificar a la persona por sus ingresos y salidas del sistema, pudiendo determinar el momento, lugar y circunstancias en que se realiza una actividad pública.

En los actos de administración interna digital, en los procedimientos administrativos electrónicos y en las distintas actividades de la función pública, la identidad digital coadyuva a distinguir e identificar con trazabilidad a las personas que realizan funciones públicas en un entorno digital. Hay que tener en cuenta que: “la identidad digital se está convirtiendo en parte integral de nosotros mismos. Es esencial protegerla mediante un reconocimiento de los derechos de...datos, informaciones y conocimiento” (Ferreiros, 2016, p. 17). La transparencia y la protección de datos personales permiten un equilibrio ético y jurídico en la protección de los datos, las informaciones y el conocimiento que genera valor público.

En el Perú y en el mundo la suplantación de identidad, la inseguridad del uso de múltiples identidades en Internet, generan riesgos y amenazas.

Una alternativa planteada para afrontar las amenazas de Internet es la Identidad Digital basada en certificados digitales...La identidad digital es la posibilidad de verificar que soy la persona que digo ser en Internet, de manera indubitable. Para eso es necesario la autenticación a partir de lo que tengo, lo que sé y lo que soy, tengo un dispositivo informático como una tarjeta inteligente que cuenta con un chip o la memoria: soy (aunque de manera un tanto restrictiva) una o varias características biométricas como huellas dactilares, rasgos faciales, configuraciones vasculares o una cadena genética (ADN). (Yrivarren, 2015, p. 36)

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo N° 1412, Ley del Gobierno Digital, publicado el 13 de Setiembre de 2018. Art. 10. Numerales 10.1. y 10.2.

La identidad digital es el concepto base de los sistemas personalizados que individualizan al ser humano en el entorno digital. En el contexto del Gobierno Digital facilita la prestación de servicios digitales que son provistos de forma total o parcial por Internet utilizando las tecnologías digitales. Debe considerarse que: “La identidad es lo que nos diferencia de la otredad y nos hace parte de lo diverso, la identificación es lo que permite reconocernos como diferentes entre las colectividades con denominadores comunes institucionales en las que participamos” (Yrivarren, p. 23).

Por otra parte, tengamos presente que: “La identificación digital es el procedimiento de reconocimiento de una persona como distinta de otras, en el entorno digital. Las entidades de la Administración Pública deben establecer los procedimientos para identificar a las personas que acceden a los servicios digitales<sup>2</sup>”. En otras palabras, es el proceso de verificación y validación de información de atributos adecuada acerca de una persona concreta para definir y confirmar su identidad en un contexto específico.

El funcionario público, los ciudadanos y las personas en general pueden ser identificados de tal forma que se pueda registrar sus accesos y salidas de los sistemas de la Administración Pública. En los sistemas de trámite documentarios, en los procedimientos administrativos, en los actos de administración interna es importante identificar a cada persona. Además, considérese que: “La identificación mediante certificados digitales permite ejercer el derecho ciudadano de acceso a servicios electrónicos seguros, asimismo permite modernizar el Estado, teniendo como centro de atención al ciudadano, mejorando los procesos y logrando la ubicuidad del Estado donde el ciudadano más lo necesita” (Núñez Ponce, 2014, p. 32).

En el entorno gubernamental digital:

...uno de los aspectos que es necesario asegurar en el mundo “no presencial” es la adecuada identificación de las personas que emplean dicho medio como canal de comunicación y realización de transacciones, de manera que se logre garantías suficientes y jurídicamente válidas, sobre su identidad. En tal sentido, dicho ámbito genera la necesidad de proporcionar a las personas (naturales o jurídicas) una forma de identificación que basándose en mecanismos o procesos electrónicos, acredita su verdadera identidad o personería jurídica, según sea el caso. (Veliz, 2015, p. 77)

---

<sup>2</sup> Decreto Legislativo N° 1412, Ley del Gobierno Digital, publicado el 13 de Setiembre de 2018. Art. 13.

Por otra parte, la autenticación digital es el procedimiento de verificación de la identidad digital de una persona mediante el cual se puede afirmar que es quien dice ser. En la autenticación se asocia la identidad declarada por una persona con el sujeto real, mediante la confirmación de la asociación del sujeto con una credencial, que es la representación de la identidad digital que contiene los atributos inherentes a la persona. El Documento Nacional de Identidad Electrónico es una credencial de identidad digital, emitida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante Reniec) que acredita presencial y no presencialmente la identidad de una persona.

La autenticación de la identidad digital hay que relacionarla con la unidad del yo, porque en este proceso se verifica que la persona es quien dice ser. Al respecto, consideremos lo siguiente:

La unidad esencial del yo es facilitada ya por la concepción de lo justo. Además, en una sociedad bien ordenada, esta unidad es la misma para todos; la concepción que cada uno tiene del bien como dado por su proyecto racional es un subproyecto del proyecto general, más amplio, que regula la comunidad como una unión social de uniones sociales. Las numerosas asociaciones de diversos volúmenes y objetivos, al ajustarse entre sí mediante la concepción pública de la justicia, simplifican la decisión ofreciendo ideales y formas de vida que han sido desarrolladas y probadas por innumerables individuos, a veces por generaciones. Así, al trazar nuestro proyecto de vida,...no nos vemos obligados a elegir entre innumerables posibilidades sin una estructura dada o sin unos contornos fijos. (Rawls, 1979, p. 509)

Nuestra unidad esencial del yo debe ser preservada y protegida legal y tecnológicamente. La identidad digital, la identificación y la autenticación coadyuvan con esta finalidad. El uso de la credencial digital del DNle es una forma segura de preservar este yo único y darle seguridad en un entorno digital. Más aún en la Ley de Gobierno Digital<sup>3</sup>, se establece que:

...los funcionarios y servidores públicos de las entidades de la Administración Pública pueden hacer uso del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) para el ejercicio de sus funciones en los actos de administración, actos administrativos, procedimientos administrativos y servicios digitales. El DNle sólo otorga garantía sobre la identificación de la persona natural, más no del cargo, rol, atribuciones o facultades que ostenta el funcionario o servidor de una entidad de la Administración Pública. Dicho funcionario es el responsable de gestionar en su entidad las autorizaciones de acceso y asignación de roles, atribuciones y facultades para hacer uso del indicado DNle en los sistemas de información que hagan uso del mismo.

---

<sup>3</sup> Decreto Legislativo N° 1412, Ley del Gobierno Digital, publicado el 13 de Setiembre de 2018. Art. 17.

Los sistemas informáticos que utilizan la identidad digital, la identificación, la autenticación y la autorización deben incluir en su funcionamiento el control de acceso a la información personal, que incluya la gestión del usuario, la gestión de los privilegios de dicho usuario, la identificación del usuario ante el sistema y realizar la verificación periódica de los privilegios asignados. Al respecto, cabe afirmar que:

Los medios electrónicos se han desarrollado como un instrumento clave para el hombre en su día a día, constituyéndose en una herramienta fundamental para el desarrollo de la humanidad. Las herramientas de gobierno digital son imprescindibles para muchos ciudadanos que han nacido en un mundo en el que las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) dejan de ser elementos de uso exclusivamente distractivos para convertirse en medios necesarios para alcanzar una calidad de vida mejor. (Márquez, 2015, p. 32)

Las personas tienen derecho a que su identidad digital sea protegida en Internet y en los distintos entornos digitales. Tratándose de la Administración Pública, los funcionarios públicos deben actuar con ética, con transparencia y resguardando los datos personales en los procesos, estructuras, herramientas y normas que permitan evaluar y supervisar el uso y adopción de las tecnologías digitales en la organización.

## **La ética en la función pública y la transparencia**

El objeto principal de la ética es lograr una “vida activa” en la que el individuo tenga una conducta libre y responsable orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Cuando un individuo posee ética se despierta en él un espíritu de servicio y, en consecuencia, actúa con responsabilidad. La ética muestra los distintos comportamientos existentes en el ser humano, lo que permite forjar el carácter al mostrar los diferentes caminos para actuar, ya sea de manera correcta o errónea. (Bautista, 2009, p. 29)

Recuerdo una frase escuchada en las aulas universitarias<sup>4</sup> y que luego he repetido en la cátedra, a mis alumnos: “Vive como piensas o terminará pensando como vives”. Una persona debe ser coherente con lo que piensa, vivir la honestidad, la justicia, la equidad, el respeto, la tolerancia, entre otros valores en todos los actos de su vida, porque si no lo hace así, terminará justificándose y pensando cómo vive. De ahí la importancia de la vida ética activa del funcionario público, que implica una conducta libre y responsable en el cumplimiento de su deber, decidiendo actuar en forma correcta, siendo coherente con sus pensamientos, principios y valores.

---

<sup>4</sup> La frase “Vive como piensas o terminará pensando como vives”, la he escuchado por primera vez en la clase de Derecho de la Empresa, del Dr. Carlos Torres y Torres Lara, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, en 1983.

La transparencia forma parte de esta coherencia de vida: si se vive como se piensa y se actúa en forma ética, será apreciada por la persona que desempeña una función pública que sus actos sean transparentes. Al respecto, cabe señalar que la Ley del Código de Ética de la Función Pública establece que el servidor público tiene el deber de: "Ejecutar los actos del servicio de manera transparente, ello implica que dichos actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público debe brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna"<sup>5</sup>. Información fidedigna implica datos veraces que se dan en forma completa de acuerdo al requerimiento del ciudadano y con oportunidad de entrega, para que la información sea útil y práctica y coadyuve a mejorar la vida del ciudadano.

La Ley 27815 establece que el servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios: respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad, lealtad al Estado de Derecho. El respeto a las personas y a su dignidad; la probidad en el ejercicio de la función pública; la eficiencia y la eficacia logrando cumplir con los objetivos y la finalidad de su labor; la idoneidad adquirida y mantenida en base al esfuerzo, el estudio, la investigación y el conocimiento; la veracidad que es parte esencial de los actos de la persona que busca la exactitud y coherencia con la realidad de la información y datos que maneja, incluidos aquellos que se obtienen utilizando la identidad digital; la lealtad a uno mismo, a la institución y a su formación moral con justicia y equidad, son parte de los principios del funcionario público que debe evidenciar en su vida diaria.

La vida ética del funcionario público, coherente con sus principios y valores coadyuva a fortalecer la imagen del funcionario y del gobierno. Al respecto, hay que tener en cuenta que "...la aplicación y observancia del Código de Ética de la Función Pública contribuyen a fortalecer la confianza en la Administración Pública y la buena imagen de aquellos que la integran...inciden en el derecho de imagen de los servidores públicos, sin precisar los soportes en los cuales ésta pudiera ser amenazada y vulnerada" (Ferreiros Soto, p. 613).

El gobierno digital implica el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público, el cual consideramos debe estar directamente relacionado con la ética.

El bien que persigue la ética en el ámbito público mediante la práctica de los valores, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública...La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el hombre decide y actúa, la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. (Bautista, 2009, p. 32)

La ética pública señala principios y valores que guían la conducta del servidor público, para que sus acciones sean correctas y reflejen la honestidad y la confianza. La ética pública es un camino a seguir para realizar un trabajo valioso, manteniéndose fiel a los propios valores.

---

<sup>5</sup> Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. Art. 7. Numeral 2.

En este sentido, la ética pública, establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre. (Naessens, 2010)

Pero esta ética pública cuando se trate de servicios digitales que son los provistos por internet u otra red equivalente debe generar confianza en el ciudadano por la corrección y probidad de los actos del funcionario público, a lo cual contribuye la transparencia de los actos digitales, que es posible con el uso adecuado de la identidad digital y una eficiente protección de los datos personales.

La confianza que debe tener el ciudadano cuando se relaciona digitalmente con la Administración Pública es que está siendo atendido por una persona responsable, correcta, honrada, eficiente, veraz y dedicada que hace uso de las tecnologías digitales y ejerce sus deberes y derechos en un entorno digital seguro.

Ahora bien, todas estas condiciones las cumple el hombre bueno (y los demás en la medida en que se tienen por tales), pues parece, como hemos dicho, que la virtud y el hombre de bien son la medida de todas estas. Este, en efecto, está, de acuerdo consigo mismo y desea las mismas cosas con toda su alma; y quiere ciertamente el bien para sí, y lo que se le muestra como tal, y lo pone en práctica (pues es propio del bueno ejercitar el bien), y lo hace por causa de sí mismo (puesto que lo hace por causa de su mente, que es aquello en que parece estribar el ser de cada uno); y quiere vivir y preservarse él mismo, y sobre todo aquella parte suya por la cual piensa. (Aristóteles, 1959)

Este hombre bueno hay que formarlo, educarlo, promocionarlo en el entorno digital para que las mejoras de la Administración Pública funcionen y sean aplicables a la realidad. Para lo cual, es importante que el mérito, los grados académicos, la actividad docente, la investigación, la vocación de servicio, sean apreciadas y valoradas en el ámbito público.

Las personas que trabajan en el servicio público, al actuar de un modo éticamente correcto, van a ser más eficaces y eficientes en sus tareas, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven. Mediante la ética pública se busca lograr un cambio de actitud en los servidores públicos a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma. (Naessens, 2010)

Estas ideas serán vividas en la práctica por el funcionario público en la medida que su esfuerzo sea reconocido, valorado y que el propio funcionario sea consciente de su p



poder de inspirar e influir a otras personas, mediante el buen ejemplo y su capacidad de crear cambios positivos ante condiciones negativas mediante la voluntad, el respeto, la acción y una cultura organizacional ética basada en principios y valores.

La actividad del servidor público muchas veces necesita juicios de valor ético, que le permitan decidir entre lo correcto e incorrecto. La transparencia contribuye a esta finalidad, porque permite un control de las acciones del servidor público. “El principio de transparencia obliga a los órganos públicos y a sus funcionarios a actuar con apego a los procedimientos establecidos y al criterio de máxima publicidad, y permite a los ciudadanos escrutar permanentemente a los órganos estatales; encuentra su soporte en el acceso a la información pública o derecho a saber que tienen las personas, en la participación ciudadana, en el uso de las tecnologías de la información, en la rendición de cuentas, en la evaluación institucional y en los sistemas de control de la actividad administrativa. La transparencia es uno de los principios más importantes para la gobernabilidad democrática, pues en esencia los documentos gubernamentales son públicos; además, no solo contribuye a la eficiencia del Estado, también a la lucha contra la Corrupción administrativa y la consagración del gobierno abierto” (Montero, 2017, p. 55).

Al relacionar la ética de la función pública, con la identidad digital, la transparencia y la protección de datos personales, buscamos la aplicación de la ética en el contexto del gobierno digital, donde se utilizan las Tecnologías de Información y Comunicaciones-TIC. En el Gobierno Digital hay que tener en cuenta que:

La ética busca cultivar la inteligencia en valores y moderar el carácter de los gobernantes y funcionarios, y si bien es importante en cualquier disciplina, lo es más en la política y en la administración pública porque ambas son responsables de conducir los asuntos de un Estado. Es conveniente reiterar una y otra vez la necesidad de esta disciplina en los servidores públicos ya que es precisamente su ausencia la que provoca que muchos de ellos en diferentes instituciones públicas caigan, y sigan cayendo, en escándalos de corrupción. (Bautista, 2009, p. 33)

La ética debe coadyuvar para que los gobernantes y funcionarios mantengan principios y valores coherentes, en el contexto del gobierno digital, utilizando internet, las tecnologías y dispositivos móviles, así como el análisis de datos para mejorar los contenidos digitales, respetando las normas legales y éticas de la protección de datos personales.

## **La protección de datos personales, la transparencia y acceso a la información pública**

Conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la

Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho<sup>6</sup>”.

Recuerdo otra frase que también menciono a mis alumnos en mis clases universitarias: “Lo que convence a las personas no son las prédicas sino las prácticas<sup>7</sup>”. La transparencia y la protección de datos personales convencerán a los ciudadanos si son parte de una práctica permanente y continua de los funcionarios públicos y de todas las instancias de la Administración Pública, más aun en un contexto de Gobierno Digital. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información pública, en forma oportuna y rápida. La permanente práctica para que este derecho se cumpla creará una cultura de transparencia, que debe ir junto con una cultura de protección de datos personales y de respeto a la privacidad e intimidad personal y familiar.

Al respecto, téngase presente, que conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a lo siguiente: ... 5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituye una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, solo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado (Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 15°-B.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial)<sup>8</sup>.

Asimismo, “no opera la presente reserva cuando la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones requiera información respecto a los bienes e ingresos de los funcionarios públicos o cuando requiera otra información pertinente para el cumplimiento de las funciones de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú-UIF-Perú<sup>9</sup>”. Hay excepciones a la aplicación de esta reserva que deben ser cumplidas en concordancia con nuestro ordenamiento jurídico, pero también debe haber una concordancia y equilibrio en la aplicación de la legislación de transparencia y la protección de datos personales.

---

<sup>6</sup> TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Art.7.

<sup>7</sup> Frase del Hermano Jean Francois Morlier FSC. Ver publicación del 09 de Mayo de 2018. En <http://julionunezderechoinformatico.blogspot.pe>

<sup>8</sup> Constitución Política del Perú. Art. 2° inciso 5: “Toda persona tiene derecho: (...) 5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”.

<sup>9</sup> TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Art 17. Numeral 5.

Tan es así que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene entre sus funciones “dirimir mediante opinión técnica vinculante los casos en que se presente conflicto de aplicación de la Ley 29733; Ley de Protección de Datos Personales y la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”<sup>10</sup>. Por tanto, debe haber equilibrio en su aplicación, teniendo presente que la aplicación práctica y constante contribuirá a crear una cultura de transparencia y de respeto a los datos personales.

Conforme la definición contenida en la Ley de Protección de Datos Personales:

... dato personal es toda información de una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados... y la presente Ley es de aplicación a los datos personales contenidos o destinados a ser contenidos en banco de datos personales de administración pública y de administración privada, cuyo tratamiento se realiza en el territorio nacional. Son objeto de especial protección los datos sensibles<sup>11</sup>.

Los datos sensibles son los datos personales que afectan la esfera íntima de su titular con potencialidad de originar una discriminación ilícita o arbitraria; en particular, los que revelan origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, participación o afiliación en una organización sindical o política, ingresos económicos, información referente a la salud, preferencia o vida sexual.

La Ley de Protección de datos Personales reconoce, entre otros, los siguientes principios: legalidad, por el cual el tratamiento de datos personales debe hacer conforme a ley; consentimiento, por el cual para el tratamiento de los datos personales debe mediar el consentimiento de su titular; finalidad, por el cual se establece que los datos personales deben ser recopilados para una finalidad determinada, explícita y lícita; proporcionalidad, por el cual el tratamiento de datos personales debe ser adecuado, pertinente y no excesivo respecto a la finalidad para la que estos fueron recopilados.

Entre los derechos, la misma Ley de Protección de Datos Personales<sup>12</sup> reconoce el derecho de acceso del titular de datos personales para obtener la información que sobre el mismo sea objeto de tratamiento en bancos de datos de administración pública o privada, la forma que sus datos fueron recopilados, las razones que motivaron su recopilación y a solicitud de quién se realizó la recopilación, así como

---

<sup>10</sup> Decreto Legislativo N° 1353, publicado el 07 de Enero de 2017, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses”. Art. 6°.

<sup>11</sup> Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, publicada el 03 de Julio de 2011. Art. 3°. Ámbito de Aplicación.

<sup>12</sup> Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, publicada el 03 de Julio de 2011. Art. 19.

las transferencias realizadas o que se prevé hacer con ellos. Una forma práctica de ejercer el derecho de acceso es la Plataforma del Ciudadano de RENIEC, que permite al ciudadano que tiene DNI electrónico ver su ficha registral, acceso a la información de quienes han consultados sus datos personales, así como otros datos relacionados al derecho de acceso. Consideramos que el ejercicio de este derecho contribuye a la transparencia y permite un uso práctico de la identidad digital con una perspectiva ética y justa del uso de los datos personales.

Debemos tener en presente, con respecto al tratamiento de datos personales, que:

La mayoría de los responsables de estas bases de datos de carácter personal actúan como si tuvieran el derecho absoluto a incursionar en forma ilimitada e indefinida en aquella zona de reserva de los individuos ya descripta, y toman como justificación la precedente permisividad de los afectados para un prolongado o incluso eterno uso de tales datos personales en el tiempo futuro. La protección del derecho a autodeterminación informativa no debe limitarse a criterios subjetivos, y en principio y salvo el consentimiento expreso e informado, sean cuales sean los actos realizados por las personas con sus datos personales, a todos debe proteger la ley por igual (Saltor, 2013, p. 54)

Una forma práctica de proteger los datos personales es ejercer el derecho de acceso en el marco de los servicios digitales, prestados en un entorno digital, obteniendo información relativa a sus datos personales, así como a todas las condiciones y generalidades del tratamiento de los mismos.

## Conclusiones

La relación entre identidad digital, ética de la función pública y protección de datos personales es cada vez más creciente. Los atributos de la persona que la distinguen en un entorno digital al ser materia de tratamiento de datos personales originan una serie de problemas éticos y jurídicos en materia de transparencia y protección de datos personales.

Otra de las frases que menciono en mis clases universitarias es: “Vuela alto, no para que el mundo te vea, sino para que veas al mundo”<sup>13</sup>. Volar alto significa para nosotros vivir la ética, actuar conforme a nuestros principios y valores y ser coherente en todos los actos de la vida. Pero esta actividad ética hay que realizarla no sólo para que el mundo y las personas nos vean y mejore la imagen de la Administración Pública, sino para ver el mundo en su exacta dimensión y coadyuvar a mejorar el servicio público mediante servicios digitales eficientes, entendiendo las necesidades del ciudadano.

---

<sup>13</sup> Frase del Hermano Jean Francois Morlier FSC. Ver publicación del 09 de Mayo de 2018. En <http://julionunezder.echoinformatico.blogspot.pe>

Las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) inciden en las conductas del servidor público que debe cumplir principios y obligaciones establecidos en la Ley que establece el Código de Ética de la Función Pública. Los fines de la función pública son el servicio a la nación y la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención ciudadana, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Consideramos que reflexionar sobre la ética de la función pública, y relacionarla con la importancia de la identidad digital en un contexto de práctica permanente de transparencia que implique una protección efectiva los datos personales, nos da lineamientos para aplicar en nuestro quehacer diario y lograr con una visión sistémica que la justicia, la equidad, la honradez y otros principios éticos estén presentes en los servicios digitales que presta la Administración Pública en un entorno digital.

## Referencias bibliográficas

Aristóteles. (1959). *Ética a Nicómaco*. En Colección de Clásicos Políticos. Introducción de Julián Marías. En: <https://filosevilla2012.files.wordpress.com/2014/10/etica-a-nicomaco-cepc-bilingue-aristoteles.pdf>

Bautista, OD. (2009). *Ética Pública y Buen Gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Toluca: Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Ferreyros Soto, C., Ferreyros Soto, H., Mauricio Sánchez, D. (2016). *Derecho de Personas e Informática: Identidad Digital*. Lima: Ed. Grijley.

Frankfurt, HG. (2006). *Sobre la charlatanería (on Bullshit). Sobre la Verdad*. Barcelona: Ed. Paidós.

Márquez Calvo, J. (2015). "Gobierno Electrónico en el Perú, un Derecho Ciudadano". En *Revista de Jurisprudencia Institucional del Reniec Gaceta Registral*. Año IX. Lima: Reniec.

Montero, G. (2017). "Fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible". En *Revista de Administración Pública INAP*. Volumen LII, N° 144, Setiembre-Diciembre 2017. México DF. México. En: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap144.pdf>

Naessens, H. (2010). "Ética Pública y Transparencia". *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional, Septiembre 2010, Santiago de Compostela, España*. Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos: pp.2113-2130.

Núñez Ponce, J. (2014). "El Derecho Informático y la Identificación". En *Revista de Jurisprudencia Institucional del Reniec. Gaceta Registral*. Año VIII(7).

Rawls, J. (1979). *Teoría de la Justicia*. Cambridge (Mass): Ed. The Belknap Press of Harvard University Press.

Rodríguez Zepeda, J. (2016). "Ética y Derecho a la Información: Los Valores del Servicio Público". En *INFODF Vanguardia de la Transparencia* N° 26. México D.F.: Ed. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

Salto, CE. (2013). *La Protección de Datos Personales: Estudio Comparativo Europa-América con especial análisis de la situación Argentina*. Memoria para optar el Grado de Doctor. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho.

Veliz, F. (2015). "La Identidad Digital en Ámbitos "No Presenciales". En *Identidad Digital: La Identificación desde los registros Parroquiales al DNI Electrónico*. Lima: Reniec.

Yrivarren, J. (2015). "Identidad, Identificación y Persona Humana: Por la Institucionalidad de lo Diverso". En *Identidad Digital: La Identificación desde los registros Parroquiales al DNI Electrónico*. Lima: Reniec.

**Julio Núñez Ponce** es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Magíster en Derecho Empresarial y Abogado por la Universidad de Lima. Es profesor de Derecho de las Nuevas Tecnologías en la Universidad ESAN y profesor de Seminario de Tesis en la Unidad de Postgrado de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se desempeña actualmente como Oficial de Privacidad, Asesor y Especialista Legal en Protección de Datos Personales de la Sub Gerencia de Regulación Digital de Reniec.









Impreso en los talleres de:  
Gráfica Industrial Alarcón SRLtda.  
Calle Sullana N° 1794 - Lima  
Enero 2019



