

Marco Alonso Rodríguez Gamero

# LA PROFESIÓN JURÍDICA ante las REFORMAS ESTRUCTURALES

UNA APROXIMACIÓN ECOLÓGICA EN LA TAREA  
DE ELIMINAR BARRERAS BUROCRÁTICAS



—  
Facultad de  
Derecho





LA PROFESIÓN JURÍDICA ANTE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES  
UNA APROXIMACIÓN ECOLÓGICA EN LA TAREA DE ELIMINAR BARRERAS BUROCRÁTICAS

El presente libro ha sido sometido a *peer review* por parte de un especialista en el tema. El arbitraje fue gestionado por la Oficina Académica de Publicaciones, Comunicación e Imagen de la Facultad de Derecho de la PUCP.

Marco Alonso Rodríguez Gamero

# LA PROFESIÓN JURÍDICA ANTE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Una aproximación ecológica en la tarea  
de eliminar barreras burocráticas

---

Facultad de  
Derecho



*La profesión jurídica ante las reformas estructurales*  
*Una aproximación ecológica en la tarea de eliminar barreras burocráticas*  
© Marco Alonso Rodríguez Gamero, 2024

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, 2024  
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú  
<https://facultad-derecho.pucp.edu.pe/>

Diseño de cubierta: Gerardo Caballero Parra  
Diagramación: Roberto Carlos Torres Mautino y Henry Marquezado Negrini  
Corrección de estilo: Mariana Carlin Ronquillo y Luis Rodríguez Ordóñez  
Edición: Oficina Académica de Publicaciones, Comunicación  
e Imagen de la Facultad de Derecho de la PUCP

Primera edición digital: agosto de 2024  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-08184  
ISBN digital: 978-612-4440-31-1  
URL: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/200635>  
DOI: 10.18800/978-612-4440-31-1

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, bajo cualquier forma o medio, sin el consentimiento expreso y por escrito de los titulares de los derechos de autor.

A Pilar y Enrique  
Y a la memoria de Julio



*Todo cuanto vive, vive porque muda,  
muda porque pasa; y porque pasa, muere.  
Todo cuanto vive, perpetuamente se torna en otra cosa,  
constantemente se niega, escapa de la vida.  
La vida es, pues, un intervalo, un nexos, una relación,  
pero una relación entre lo que pasó y lo que pasará,  
intervalo muerto entre Muerte y Muerte.*

Fernando Pessoa, *Libro del desasosiego*

*La Historia es la ironía en marcha,  
la risotada del espíritu a través de los hombres y  
los acontecimientos. Hoy triunfa tal creencia;  
mañana, vencida, será maldita y reemplazada:  
los que la creyeron la seguirán en su derrota.  
Después viene otra generación:  
la antigua creencia entra de nuevo en vigor;  
sus demolidos monumentos son reedificados de nuevo...,  
en espera de que perezcan otra vez.*

Emile Cioran, *El decorado del saber*



# ÍNDICE

Lista de gráficos	15
Lista de tablas	17
Agradecimientos	19
Siglas	21
Introducción	23
Los profesionales de los órganos antibarreras: una ventana para comprender los cambios en el derecho peruano	24
Diseño y selección del caso	26
Organización del trabajo	32
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>PERSPECTIVAS EN TORNO AL ESTUDIO DE LA PROFESIÓN JURÍDICA EN TIEMPOS DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA</b>	35
1. Apuntes preliminares acerca de una investigación sociojurídica desde la sociología de las profesiones	36
2. Orientaciones teóricas sobre el estudio de las nuevas configuraciones profesionales en el contexto de la liberalización económica	39
3. El espacio social como <i>ecología</i> : notas acerca de la perspectiva procesual	48
3.1. Las ecologías sociales desde el procesualismo	48
3.2. Los procesos sociales vinculados a las fronteras espaciales	54
4. Las relaciones interesaciales: ¿cómo estudiar la ecología de los abogados de derecho público y la complejidad de sus interrelaciones?	57
4.1. El derecho como ecología: una visión procesual sobre la profesión jurídica	59
4.2. Los espacios políticos y estatales como fuente de perturbación y estabilidad en el cosmos social	62
4.3. Las ecologías del desarrollo y las académicas: espacios estratégicos para las reformas públicas	66

## **CAPÍTULO 2**

<b>EL ESTADO COMO PROBLEMA: NOTAS SOBRE EL TRAYECTO HACIA EL PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL</b>	69
1. De la indiferenciación de la economía a su preeminencia: las circunstancias tras el modelo de desarrollo del ajuste estructural	70
1.1. La consolidación de los Estados territoriales como factor del desarrollo de los agentes económicos	71
1.2. La deslegitimación del Estado absolutista y su política económica frente al aburguesamiento de las sociedades orientadas nacionalmente	75
1.3. El retorno al intervencionismo estatal y la formación de un programa económico rival	79
2. El mercado como motor del desarrollo: la reconfiguración del Estado y la profesión jurídica	84
2.1. La intervención pública en la economía como problema profesional	88
2.2. La nueva institucionalidad pública y su orientación al mercado	91
2.3. El doble rol de la profesión jurídica en los procesos de liberalización económica	94
3. La difusión global de las ecologías del desarrollo económico neoliberal	98
4. La convergencia hacia el ajuste estructural en el Perú	100

## **CAPÍTULO 3**

<b>LOS ANTECEDENTES DE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS: UNA REVISIÓN A LOS ESFUERZOS POR INSTITUCIONALIZAR LA DESREGULACIÓN EN EL PERÚ</b>	109
1. Los distintos rostros de la desregulación en el Perú	110
1.1. La desregulación como prescripción ante la informalidad: la experiencia de la CODE	114
1.2. El INAP y su reorientación hacia el proyecto desregulatorio de la simplificación administrativa	119
2. La iniciativa desregulatoria del Poder Ejecutivo en los comienzos del fujimorato	128
3. ¿Por qué fueron interrumpidos los proyectos desregulatorios de la década de 1980?	134

## **CAPÍTULO 4**

<b>LA ABOGACÍA ANTE LA NUEVA ORIENTACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO: EL LEGADO DE LOS AÑOS FUNDACIONALES DEL INDECOPI (1992-2000)</b>	139
1. La configuración de la política de competencia en el fujimorato	140
2. El nacimiento y demarcación del Indecopi: entre lo jurisdiccional y lo privado	142

2.1. El problema del Poder Judicial y el Indecopi como solución transitoria	144
2.2. La oposición a la burocracia: el diseño <i>privado</i> del Indecopi	148
3. La organización interna del Indecopi en sus primeros años	154
4. El panorama profesional en los servicios de resolución de conflictos en materias sobre la competencia en el mercado	165
4.1. Las complejidades dentro de los órganos funcionales del Indecopi	169
4.2. El Tribunal del Indecopi como ventana para apreciar la profundización en los objetivos de la reforma	173
4.3. Los integrantes de los órganos de enlace como nodos de producción de la experiencia	181
5. La lucha de diagnósticos entre los emergentes <i>economolawyers</i> peruanos y los abogados administrativistas	191

## CAPÍTULO 5

<b>TRAYECTO Y CONFIGURACIÓN DE LOS ESPACIOS ANTIBARRERAS EN EL INDECOPI</b>	199
1. La formación de la tarea de eliminar barreras burocráticas en el Indecopi y los primeros años de la CSASM (1993-1996)	200
1.1. La enunciación jurídica de la tarea desregulatoria: una lectura desde las atribuciones de la CSASM	202
1.2. Los primeros encargados del mandato antibarreras en el Indecopi	212
1.3. La tributación municipal: del acceso al mercado al acceso a la competencia	220
2. La estructuración de la CAM (1996-2000): un proyecto de derecho público desde el Indecopi	226
2.1. El artículo 26bis y la cuestión de cómo analizar y tratar las barreras burocráticas	227
2.2. El arreglo jurisdiccional tras la tarea de eliminar barreras burocráticas	234
3. Pérdida, recuperación y consolidación constitucional de las atribuciones de la CAM (2000-2010)	251
3.1. La legitimación instrumental de la CAM ante los actores políticos	252
3.2. El reconocimiento constitucional de los atributos de la CAM	263
4. El trayecto hacia el Decreto Legislativo 1256: una mirada al fortalecimiento de la autonomía de los órganos antibarreras	267
5. La pugna por el comando del sistema antibarreras	281
5.1. El emergente activismo desregulatorio y las restricciones a su agenda	281
5.2. El papel de los profesionales de las firmas de abogados en el conflicto por la orientación resolutoria de los órganos antibarreras	286
5.3. La Ley 31755 y otras iniciativas para modificar el Decreto Legislativo 1256	289

## **CAPÍTULO 6**

### **LA FORMACIÓN DE LOS ABOGADOS ANTIBARRERAS: ENTRE EL DERECHO**

<b>ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO DE LA COMPETENCIA</b>	299
1. Evolución de la jurisdicción de los comisionados de la CEB	300
1.1. Un panorama agregado sobre los abogados y economistas resolutores	300
1.2. Continuidades y discontinuidades en la jurisdicción de la CEB	310
2. El trayecto de los abogados de la Secretaría Técnica	325
3. La formación del proyecto profesional de los abogados antibarreras	343
3.1. Las fronteras difusas tras la tarea de eliminar barreras burocráticas	347
3.2. La tematización hacia los estudios de la regulación y la política de mejora regulatoria	351
3.3. Estructurando la diversidad en torno a la tarea de eliminar barreras burocráticas	355
3.4. La incipiente internacionalización de la eliminación de barreras burocráticas y la posibilidad de trascender el proyecto profesional de los abogados antibarreras	366
<b>Conclusiones</b>	369
<b>Bibliografía general</b>	377

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Partes del análisis de los proyectos de normas reglamentarias no desregulatorias del Poder Ejecutivo que afecten la formalización de la economía, de acuerdo con la Resolución CODE 1-85	112
Gráfico 2.	Lineamientos para el análisis de las normas reglamentarias que establecen procedimientos administrativos, de acuerdo con la Resolución Jefatural 415-89-INAP-DTSA	126
Gráfico 3.	Profesión y universidad de origen de los funcionarios del Área de Simplificación, Racionalización y Desregulación Administrativa del INAP a noviembre de 1990	136
Gráfico 4.	Estructura orgánica del Indecopi	154
Gráfico 5.	Evolución de la conformación del Directorio del Indecopi	155
Gráfico 6.	Solicitudes presentadas a la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado, 1993-1996	213
Gráfico 7.	Número de procedimientos concluidos y denuncias fundadas en la Comisión Multisectorial de Libre Competencia según normativa infringida, 1994-1996	222
Gráfico 8.	Línea del tiempo sobre los profesionales de los órganos antibarreras, 1996-2021	225
Gráfico 9.	Partes del análisis sobre la imposición de barreras burocráticas, de acuerdo con el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Resolución 182-97-TDC	232
Gráfico 10.	Partes del análisis sobre la imposición de barreras burocráticas, de acuerdo con el capítulo II del Decreto Legislativo 1256	275
Gráfico 11.	Procedimientos en materia de barreras burocráticas iniciados en la CEB y las Oficinas Regionales del Indecopi, 1996-2021	280
Gráfico 12.	Número de nombramientos en la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, así como edad y duración promedios según periodos gubernamentales, 1996-2021	301
Gráfico 13.	Universidad de origen de los abogados miembros de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, 1996-2021	303
Gráfico 14.	Universidad de origen de los economistas miembros de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, 1996-2021	303



## LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Lista de entrevistados	28
Tabla 2.	Clasificación de las entrevistas según categoría de informantes	30
Tabla 3.	Primeros presidentes del Directorio del Indecopi, 1992-2000	157
Tabla 4.	Primeros miembros del Directorio del Indecopi, 1992-2000	158
Tabla 5.	Primeros vocales del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi, 1993-1996	175
Tabla 6.	Vocales de la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi después de la reforma del Decreto Legislativo 807, 1996-2000	176
Tabla 7.	Miembros de la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado del Indecopi, 1993-1996	216
Tabla 8.	Secretarios técnicos de la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado del Indecopi, 1993-1996	218
Tabla 9.	Primeros miembros de la Comisión de Acceso al Mercado durante el mandato de Beatriz Boza en el Indecopi, 1996-2000	235
Tabla 10.	Secretarios técnicos de la Comisión de Acceso al Mercado designados durante el mandato de Beatriz Boza en el Indecopi, 1996-2000	241
Tabla 11.	Miembros de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, 2000-2021	304
Tabla 12.	Secretarios técnicos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, 2000-2021	326



## AGRADECIMIENTOS

Llevar a cabo una investigación en medio de una pandemia no fue una tarea sencilla y, ciertamente, hubiera sido inviable sin la tecnología digital disponible en esta era. De no haber contado con bases de datos que albergan una cantidad ingente de publicaciones, así como la posibilidad de realizar entrevistas a través de plataformas virtuales, sin duda este libro no tendría un final. La oportunidad que nos ofrecen hoy en día las tecnologías de la información es algo por lo cual estar agradecidos, pero también nos interpela al reconocer a todas esas generaciones de investigadores que, pese a no disponer de esta cantidad de conocimiento portátil, produjeron obras tan significativas para el saber académico.

Precisamente, una de esas obras, alumbrada antes de la revolución digital, motivó mi interés por emprender una línea de investigación centrada en el estudio sociojurídico de la abogacía. Me refiero a *El problema de la ignorancia del derecho* de Joaquín Costa. Sin entrar en mayores detalles, esta obra, a la cual accedí por azar en el año 2011, dirigió mi atención hacia el problema que puede suponer que los abogados centralicen el conocimiento jurídico bajo el sistema de división del trabajo al cual están sujetas nuestras sociedades. La complejidad detrás de este problema, con dimensiones democráticas, me condujo a buscar respuestas en la sociología de las profesiones, encontrándome en ese ámbito con los escritos contemporáneos de Sida Liu. Al leer los artículos de este académico, reconocí que, para llegar a reflexiones más profundas sobre la profesión jurídica, primero debía comprender su funcionamiento y madurar como investigador. La presente obra es justamente un esfuerzo por iniciar esta empresa académica. Debo agradecer, entonces, a estos investigadores que, pese a ser temporal y geográficamente tan distantes del punto donde me encuentro, han sido de suma importancia para este propósito intelectual.

El presente libro es una versión revisada y ampliada de lo que fue mi tesis para licenciarme como abogado. En este contexto, ante todo, agradezco al profesor Aarón Verona por haber asesorado y brindado comentarios críticos a la versión inicial de este manuscrito. La obra completa estuvo bajo el cuidado de Fernando Medina Álvarez,

a quien le expreso mi agradecimiento por su invaluable labor. Debo mi gratitud también a quienes trabajan o han trabajado en la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Sin su colaboración, especialmente la de Ursula Patroni, hubiera sido imposible realizar la reconstrucción que aquí se presenta. Igualmente, agradezco a los profesores Alfredo Villavicencio y Elena Alvites por haberme mostrado su apoyo y preocupación para que culminara este trabajo. En particular, debo un agradecimiento al profesor Abraham Siles, quien ha sido un soporte amical invaluable que me brindó ánimos para seguir adelante en el reto intelectual que me tracé.

Por otro lado, no puedo dejar de mencionar a quienes está dedicada esta obra. Reconozco que tengo el privilegio de haber crecido en un entorno rodeado de libros y personas que, entre otros quehaceres, se dedicaron a investigar y publicar con un fuerte sentido social. Sin ese entorno, las probabilidades de tener interés en la investigación seguramente hubieran sido muy reducidas. Por ello, tienen mi agradecimiento Pilar Gamero Requena y Enrique Rodríguez Doig, quienes además han sido muy pacientes conmigo. Finalmente, agradezco a Julio Gamero Requena, una figura familiar que, por su notable trayectoria profesional y académica, me motiva a dar lo mejor en cada actividad que debo afrontar. Todos en la familia hemos lamentado profundamente su fallecimiento, por lo que esta obra va dedicada a su memoria.

## SIGLAS

ABIP	Análisis del Beneficio de la Norma en el Interés Público
ADEB	Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas
AFIN	Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional
CAM	Comisión de Acceso al Mercado
CEB	Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMLC	Comisión Multisectorial de Libre Competencia
CODE	Comisión Nacional de los Derechos Económicos
Compal	Programa de Competencia y Protección del Consumidor en América Latina
Confep	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
Conite	Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras
CSASM	Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado
CSNTMCCRP	Comisión de Supervisión de Normas Técnicas, Metrología, Control de Calidad y Restricciones Paraarancelarias
FMI	Fondo Monetario Internacional
ILD	Instituto Libertad y Democracia
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
Itintec	Instituto de Investigación Tecnológica, Industrial y de Normas Técnicas
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General
LSA	Ley de Simplificación Administrativa

MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mitinci	Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ORI	Oficinas Regionales del Indecopi
Osinerg	Organismo Regulador de la Inversión en Energía
Osinergmin	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
Osiptel	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
Ositran	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
Pronade	Programa Nacional de Desburocratización
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEL	Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SRB	Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
Sunedu	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TLC con EE. UU.	Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos
TUPA	Texto Único de Procedimiento Administrativo
UP	Universidad del Pacífico
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNFV	Universidad Nacional Federico Villarreal
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
UPC	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## INTRODUCCIÓN

Cuando el Estado peruano emprendió el proceso de liberalización económica, distintos ámbitos comenzaron a reconfigurarse, desde el transporte público hasta la educación. El derecho, desde luego, no fue ajeno a este punto de inflexión. Al respecto, los cambios más visibles que experimentó ocurrieron a nivel normativo, como la constitucionalización del principio de subsidiariedad económica, y organizacional, con el establecimiento de los organismos reguladores, por mencionar algunos ejemplos básicos. Por el contrario, han sido más difíciles de apreciar aquellos cambios que subyacen a estas imágenes estáticas que ofrece el derecho positivo, y que se traslucen, por ejemplo, en cómo la eficiencia ha sido adoptada por algunos grupos de la abogacía como un parámetro valorativo central para pensar el derecho, especialmente en aquellas partes críticas para los agentes económicos. Para aprehender estos cambios más profundos, entonces, es necesario agregar una capa más de complejidad, una que permita reconocer que, cuando el derecho se reformó tras este evento, el ejercicio de la profesión jurídica peruana también empezó a reconfigurarse.

El estudio de la abogacía representa una aproximación distinta para analizar los cambios en el derecho, enfocada precisamente en estos profesionales que no solo reflejan este fenómeno, sino que son los principales agentes que lo ponen en movimiento. Por ello, la presente investigación parte de la premisa de que estudiar los procesos sociales que constituyen las esferas de acción de quienes ejercen la abogacía es una ventana para comprender tanto las estabildades y cambios en el derecho, como su funcionamiento (Liu, 2015a, pp. 12-13; en un sentido similar, véase Soriano, 1997, p. 417).

Para realizar una investigación centrada en las profesiones, será necesario recurrir a una de las ramas que más ha teorizado sobre estos actores y que está mínimamente explorada en el contexto peruano: la sociología de las profesiones. Los estudios sociológicos de las profesiones ofrecen marcos que, aunque en principio son externos a la disciplina —lo que incluye a las investigaciones jurídicas no doctrinales—, pueden conllevar una valiosa fertilización de conocimientos, sobre todo en la sociología del

derecho, como lo muestran otros trabajos que adoptaron tal enfoque (por ejemplo, véanse Liu, 2015a; Halliday, 2009; Dezalay & Madsen, 2012).

Siguiendo la línea de estos esfuerzos académicos, se llevará cabo un estudio de caso centrado en un segmento de la profesión jurídica que facilite la comprensión de los cambios en el derecho a raíz del proceso de liberalización económica emprendido en el Perú. Bajo esta premisa, se ha decidido estudiar a los profesionales que laboran en torno a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) del organismo especializado en libre competencia de este país, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). En los siguientes párrafos de esta introducción se desarrollará tanto la propuesta como el diseño metodológico de este estudio, para finalizar con la estructura de capítulos del libro.

### **Los profesionales de los órganos antibarreras: una ventana para comprender los cambios en el derecho peruano**

En la década de 1990, el Estado peruano adoptó un modelo de desarrollo orientado al mercado, que implicó liberalizar la economía nacional (Abusada, Du Bois, Morón & Valderrama, 2000; Pascó-Font & Saavedra, 2001, pp. 55-99), tal como ocurrió sistémicamente en distintos países (Weymouth & Macpherson, 2012; Fernández & Mommen, 1996, pp. 1-27). Este modelo de desarrollo económico, que reemplazó a uno basado en el intervencionismo público, se caracteriza por promover la inversión privada, tanto nacional como extranjera, y la estabilidad macroeconómica «en el marco de una economía abierta y desregulada y, por tanto, competitiva» (Abusada, Du Bois, Morón & Valderrama, 2000, p. 29). El Estado, en los términos de este modelo, debía ser reformado, pues dejó de ser «la solución a los retos del desarrollo» (Trebilcock & Mota, 2017, p. 40), para dar paso al sector privado como principal impulsor del bienestar general.

Así, se emprendieron diferentes reformas que, entre otras expresiones, llevaron a establecer las llamadas *islas de eficiencia* (Ugarte, 2000, p. 393). Estos actores eran organismos públicos especializados, abocados al logro de los nuevos objetivos económicos del Estado<sup>1</sup>, los cuales, en su mayoría, no podían ser confiados al resto del aparato público, ya que este era considerado como un obstáculo para el cambio al modelo de libre mercado (Ugarte, 2000, p. 401). Justamente, uno de estos objetivos era reducir la intervención pública en la economía (Pascó-Font & Saavedra, 2001, p. 55), reflejada, por ejemplo, en disposiciones o actos administrativos que, desde la perspectiva de los agentes económicos, se consideraban *barreras burocráticas*.

---

<sup>1</sup> Estos objetivos, a los cuales se orientaban, llegaron a subordinar a otros. Por ejemplo, Orihuela y Paredes reseñan que, como parte de estas reformas estructurales, aparecieron las primeras formas institucionales de un proyecto estatal alternativo (el Estado verde); sin embargo, dado el contexto y su localización en el sector minero, estuvieron orientadas empresarialmente (2017, pp. 101-105).

Disciplinar al Estado con el fin de que no afecte «la competencia con requisitos ilegales o irracionales» (Bullard, 2013, p. 54), en principio, era una tarea que no necesariamente demandaba la creación de un órgano especializado. Por un lado, los actos administrativos podían ser impugnados «ante la propia Administración» y, luego de haber agotado dicha vía, «ante un orden especializado de Tribunales» (García de Enterría & Fernández, 2006, p. 1456). Por el otro, para el cuestionamiento de las disposiciones emanadas de la Administración estaba habilitada la vía de la acción popular en sede judicial. Era factible, entonces, encomendar esta tarea al control administrativo y judicial existente, tal como sucede en Estados Unidos y España (Ponce, 2003, p. 137; Revuelta, 2014, pp. 113-121). Sin embargo, en el contexto peruano de la década de 1990, quienes emprendieron estas reformas desconfiaban tanto de un Poder Judicial que acusaban de estar politizado (véanse García, 2000, pp. 375-379; Boloña, 1997, p. 161; acápite 2.1 del capítulo 4), como del aparato público en general, por lo que diseñaron un esquema alternativo a tales vías (Avendaño & Zumaeta, 2011).

Por ello, en el año 1996, mediante el Decreto Legislativo 807, se estableció la Comisión de Acceso al Mercado (CAM) del Indecopi como un órgano especializado para cumplir con esta tarea novedosa de eliminar barreras burocráticas<sup>2</sup>. En la actualidad, este órgano se denomina la CEB y, junto con la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (SEL) y las secretarías técnicas, pueden identificarse como *órganos antibarreras*, los cuales están encargados de supervisar y eliminar las barreras burocráticas impuestas por quienes ejercen funciones de la Administración pública. Este objetivo supone, tal como consta desde una de las primeras memorias publicadas por dicho órgano, la difusión de «la cultura de mercado al interior de la Administración pública» (CAM, 1998, p. 3). Justamente, a través de sus decisiones, estos órganos buscan que el resto de la Administración incorpore en su actuación un razonamiento instrumental al mercado, lo que, sumado a su posición alternativa a otros instrumentos para cuestionar las actuaciones públicas<sup>3</sup>, genera, muchas veces, distintas interacciones conflictivas intraestatales al no todos compartir esta lógica.

<sup>2</sup> Al momento de su creación, no había antecedentes en el derecho comparado sobre un órgano con atribuciones similares (Bullard, 2013, p. 54), hasta la constitución del Tribunal de Eliminación de Barreras Burocráticas de El Salvador, vía el Decreto 201 (*Diario Oficial*, 9 de enero de 2019). Por otro lado, y tal como se tratará a lo largo de esta investigación, la mencionada tarea ya contaba con algunos antecedentes, incluso en el propio Indecopi, aunque de forma limitada al ser accesoria a otras funciones.

<sup>3</sup> Desde una perspectiva histórico-institucionalista, tal diseño refleja el mecanismo de *superposición de capas*. Este consiste en la renegociación parcial de un marco institucional dado, mediante la incorporación de «nuevas instituciones en lugar de dismantelar las antiguas», que están «establecidas para perseguir otros fines» (Thelen, 2003, pp. 226-227). Por su parte, con la creación de la CEB se pretendió iniciar un proceso conocido como *conversión institucional* (Thelen, 2003, p. 228), al buscar que las decisiones de este órgano redireccionen los objetivos del resto de la Administración hacia una orientación sensible al mercado.

Ahora bien, la configuración de este espacio en el marco de las reformas económicas no solo fue una cuestión normativa o de diseño organizacional. Necesitaba también de profesionales distintos al tradicional «delegado del Estado» (Liu, 2017, p. 218), que estuvieran organizados bajo esquemas similares al del sector privado e inspirados en estándares de trabajo como la eficiencia y la toma de decisiones basada en evidencia (Clements, 2018, pp. 8-9; Noordegraaf, 2013, pp. 786-787). Dado el carácter insular de esta reforma del Estado, el cuerpo de profesionales que accedió a este espacio fue exonerado de los mecanismos de contratación propios del sector público, para optar por el régimen laboral privado, que permitiese establecer salarios que compitan con los estratos profesionales más altos (García, 2000, p. 379; Cortázar, 2007, pp. 36-41; Ugarte, 2000, p. 401).

En esta línea, se plantea analizar el proceso de configuración de este novedoso espacio especializado y las reorganizaciones en la profesión jurídica que implicó, para así comprender el perfil de los abogados de la Secretaría Técnica de la CEB, quienes fueron los que tuvieron mayores posibilidades de desarrollar una experiencia en esta tarea emergente de la liberalización económica. De este modo, se busca evitar miradas superficiales y homogeneizadoras sobre dichos profesionales, a menudo reducidos bajo la etiqueta de *abogados administrativistas*. Por el contrario, el objetivo es visibilizar estos nuevos perfiles de abogados formados y demandados por los órganos antibarreras, propios de un contexto en el que el derecho responde instrumentalmente a distintos proyectos de desarrollo (Tamanaha, 2006, pp. 248-249). Debe reconocerse, entonces, la complejidad de los cambios que el modelo de desarrollo orientado al mercado supuso en el espacio social de los profesionales del derecho situados en el sector público y que, en casos como este, condujo a asignar a estos abogados tareas emergentes que reflejaron los nuevos objetivos públicos del Estado. Justamente, por lo anterior, este estudio implicará analizar también los procesos que llevaron al Estado peruano a adoptar una tarea pública como la eliminación de barreras burocráticas.

En suma, la investigación propuesta procura dar legibilidad a estas específicas transformaciones profesionales, pues, dada su ubicación, tienen el potencial de irradiar mayores cambios en su entorno. Considerando la mutua constitución entre los profesionales y sus ubicaciones estructurales, examinar estas transformaciones constituirá una ventana para comprender los cambios en el derecho peruano.

### Diseño y selección del caso

El diseño de esta investigación cualitativa es el de un estudio de caso, ya que se analiza la configuración de los espacios sociales articulados dentro de los órganos antibarreras y el proyecto profesional que se fue gestando allí. Tal como señala Yin,

un estudio de caso es «una investigación empírica que indaga en un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real» (2003, p. 13). Dado que estos órganos han continuado vigentes dentro del Indecopi, con más de veinticinco años de existencia, este método se adapta adecuadamente a la presente investigación. Además, este diseño, basado en plantear exclusivamente un caso, resulta racional no solo por tratarse de un proyecto único (Yin, 2003, pp. 40-41), sino también por la escasez de investigaciones similares en casos de jurisdicciones profesionales forjadas alrededor de tareas emergentes (Blok *et al.*, 2019, p. 596).

Ahora bien, la selección de este caso, centrado en el estudio de la conformación de un segmento dentro de una profesión más amplia, responde, ante todo, a lo «empíricamente infructuoso» que resulta enfocarse «en profesiones enteras como actores colectivos» (Blok *et al.*, 2019, p. 597). Otro de los elementos que guio esta selección fue la motivación por estudiar, dentro de la variedad de segmentos que la profesión jurídica ofrece, aquellos que fueron formados en el contexto de la implementación del modelo de desarrollo del libre mercado en el Estado. Así, había un abanico de posibilidades entre las que se podía seleccionar: desde los abogados que trabajan en la práctica del arbitraje privado hasta aquellos que laboran en otros órganos dentro del Indecopi o en organismos reguladores, por mencionar algunas opciones. No obstante, el interés específico por el estudio de los espacios antibarreras del Indecopi parte de reconocer su riqueza para analizar las transformaciones en la profesión jurídica y, en consecuencia, del derecho.

Tomando el ejemplo del arbitraje, si bien el fortalecimiento de este mecanismo privado de composición de conflictos transformó el área de trabajo compartido entre los abogados de derecho privado y los procesalistas, este no resulta tan contrastante, pues ambos sectores profesionales compartían desde antes otra área en los litigios privados llevados en el Poder Judicial. Es decir, existían puntos de contacto a través de los cuales interactuaban, ya fuera estableciendo una división del trabajo o mediante intercambios. Por el contrario, en el caso de los órganos antibarreras, el proceso de liberalización económica fue el que permitió que los abogados de derecho administrativo comenzaran a sostener puntos de contacto estables con abogados de derecho privado y economistas en un ámbito de trabajo dedicado a discutir los límites de la intervención pública en la economía dentro del propio aparato estatal. Entonces, debido a la diversidad de actores articulados en ese espacio estable y las lógicas divergentes que pueden generarse y convivir en él, se optó por este caso en particular.

Es importante considerar que, aun cuando este estudio cualitativo tiene como principal centro de atención a los profesionales dentro de una organización, la comprensión de los procesos detrás de su conformación y estabilización como colectivo también implicará enfocarse en eventos que trascienden a ellos. Este tratamiento

complejo del caso responde a los fundamentos teóricos de la perspectiva ecológica adoptados en el presente trabajo, lo cual conduce a analizar tanto los procesos más amplios que posibilitaron el surgimiento de la tarea asignada a los espacios antibarreras, como los espacios sociales críticos que permitieron, por un lado, implementar en el Perú la referida tarea y, por otro, que contribuyeron a la consolidación del grupo profesional ubicado en los órganos antibarreras.

En cuanto a las fuentes de datos para construir este estudio de caso en el marco de una investigación cualitativa, se han utilizado tanto entrevistas semiestructuradas como la revisión de documentos, con el objetivo de reconocer cómo se fue constituyendo el espacio de los órganos antibarreras y la interacción profesional en estos sitios<sup>4</sup>. En relación con la primera fuente de evidencia empírica, se realizaron diecinueve entrevistas entre los meses de octubre y noviembre del año 2020. La codificación de estas tuvo la forma de «ENT2001», donde «ENT» es una abreviatura de entrevista, «20» corresponde al año 2020 y «01» es el número de la entrevista, ordenado según su fecha de realización.

Tabla 1. Lista de entrevistados\*

Código	Nombre	Rol al momento de la entrevista	Fecha	Tiempo
ENT2001	Juan Francisco Rojas Leo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exsecretario Técnico de la CAM (1996-1999)</li> <li>• Expresidente del Tribunal de Defensa de la Competencia del Indecopi (2001-2006)</li> </ul>	4/10/2020	55:10
ENT2002	Juan Marcionelli Rodríguez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extrabajador de la Secretaría Técnica de la CEB (2009-2012)</li> </ul>	7/10/2020	31:25
ENT2003	César Alonso Armas Portilla	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajador de la Secretaría Técnica de la CEB (2014-actualidad)</li> </ul>	7/10/2020	1:09:45
ENT2004	César Higa Silva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expracticante de la Secretaría Técnica de la CAM (1998)</li> </ul>	8/10/2020	21:10
ENT2005	Ursula Patroni Vizquerra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extrabajadora de Secretaría Técnica de la CEB (2005-2011)</li> </ul>	8/10/2020	1:17:08
ENT2006	Hebert Tassano Velaochaga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expresidente del Indecopi (2011-2016)</li> </ul>	12/10/2020	20:08

<sup>4</sup> La realización de este estudio cualitativo contó con el Dictamen 028-2020-CEI-CCSSHHyAA/PUCP, con fecha 14 de agosto de 2020, del Comité de Ética de la Investigación para Ciencias Sociales, Humanas y Artes de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Código	Nombre	Rol al momento de la entrevista	Fecha	Tiempo
ENT2007	Alfredo Bullard González	• Expresidente del Tribunal de Defensa de la Competencia del Indecopi (1995-2001) y participante de reformas normativas vinculadas al caso	14/10/2020	45:39
ENT2008	Milagros Maraví Sumar	• Experta en simplificación administrativa y barreras burocráticas, y participante de reformas normativas vinculadas al caso	16/10/2020	33:32
ENT2009	Juan Carlos Cortés Carcelén	• Expresidente del Servir (2012-2019) y experto en reforma del Estado	16/10/2020	34:06
ENT2010	Sofía Ugás Sobarzo	• Extrabajadora de la Secretaría Técnica de la CEB (2007-2010) • Extrabajadora de la Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (2011-2017)	17/10/2020	32:10
ENT2011	Jean Pierre Galván Ortiz	• Extrabajador de la CEB (2006-2010)	17/10/2020	32:50
ENT2012	Luis Marcelo Gorrio	• Trabajador de la CEB (2010-actualidad)	18/10/2020	45:18
ENT2013	Álvaro Guimaray Morales	• Trabajador de la CEB (2013-actualidad)	19/10/2020	1:27:45
ENT2014	José Carlos Malpartida Linares	• Trabajador de la CEB (2014-actualidad)	20/10/2020	22:35
ENT2015	Anónimo	• Trabajador actual de la CEB	24/10/2020	1:26:11
ENT2016	Francisco Eguiguren Praeli	• Excomisionado de la CAM (1999-2000)	28/10/2020	40:32
ENT2017	Jorge Danós Ordóñez	• Participante de reformas normativas vinculadas al caso y experto en derecho administrativo	2/11/2020	50:41
ENT2018	Armando Cáceres Valderrama	• Economista / presidente de la SEL (2018-actualidad)	3/11/2020	43:50
ENT2019	Angélica Matsuda Matayoshi	• Economista / comisionada de la CEB (2020-actualidad)	14/11/2020	47:57

\* Se puede acceder al contenido de las entrevistas a través de este enlace: <http://doi.org/10.7910/DVN/KDLTGT>  
Elaboración propia.

Los informantes fueron seleccionados según tres categorías: (i) quienes laboraron en la Secretaría Técnica de la CEB; (ii) aquellos nombrados como comisionados de la CEB o que estuvieron en puestos afines, como la SEL; y (iii) los actores que participaron en las reformas en torno a este espacio o que, por su calidad de expertos, pudieron ofrecer su perspectiva respecto a la estructuración de los órganos antibarreras.

**Tabla 2. Clasificación de las entrevistas según categoría de informantes**

Categoría principal	Subcategoría	Número de entrevistas semiestructuradas
Trabajadores de la Secretaría Técnica de la CEB	1996-1999	2 (ENT2001, ENT2004)
	2000-2009	4 (ENT2002, ENT2005, ENT2010, ENT2011)
	2010-2021	5 (ENT2003, ENT2012, ENT2013, ENT2014, ENT2015)
Comisionados de la CEB o puestos afines	Abogados	1 (ENT2016)
	Economistas	2 (ENT2018, ENT2019)
Actores participantes o expertos en la estructuración del espacio de los órganos antibarreras	Autoridad del Indecopi	1 (ENT2006)
	Experto en reforma del Estado	1 (ENT2009)
	Abogados participantes de reformas	3 (ENT2007, ENT2008, ENT2017)

Elaboración propia.

Las preguntas dirigidas a la primera categoría buscaron indagar cómo concebían y demarcaban este espacio, así como aspectos como las interacciones que sostuvieron con otros actores y detalles sobre su composición profesional, experiencia y funcionamiento. Del mismo modo, el hecho de entrevistar a integrantes de la Secretaría Técnica de la CEB de distintas épocas contribuyó a la identificación de las continuidades y discontinuidades en este espacio, las cuales fueron trianguladas posteriormente con otras fuentes. En el caso de los miembros de los órganos decisorios de los espacios antibarreras, las preguntas se centraron en la experiencia desarrollada en dicha posición, especialmente cuando interactuaron con sus pares y con los trabajadores de la Secretaría Técnica. Por último, respecto de los otros actores relevantes de este estudio, su participación consistió en brindar información sobre eventos específicos en los que estuvieron involucrados, y en ofrecer su perspectiva como expertos en temas como el tipo de experiencia profesional que se produce y obtiene dentro de los órganos antibarreras.

El contacto inicial con los participantes se realizó por medio del correo electrónico y, dado el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19, las entrevistas se llevaron a cabo a través del programa de videollamadas Zoom. Todas ellas fueron grabadas con su consentimiento y transcritas en su totalidad. Asimismo, debido a que este es un segmento profesional reducido, cuyos integrantes no necesariamente han puesto a disposición pública su correo electrónico, se empleó la técnica de la bola de nieve, lo cual permitió que los informantes proporcionaran el contacto de otros actores vinculados a los órganos antibarreras.

En cuanto al protocolo de consentimiento informado, al ser similar el perfil de los profesionales asociados con los órganos antibarreras, no fue necesario diferenciarlo, aun cuando las guías de entrevistas variaran según la categoría de los actores. Dependiendo de la preferencia de los informantes, este consentimiento se obtuvo de forma escrita o verbal. En este último caso, el consentimiento era leído antes del inicio de la videollamada. De igual manera, de acuerdo con la voluntad de los actores, su participación podía ser declarada o confidencial. Solo hubo un caso en el que se solicitó un tratamiento confidencial de la identidad.

Por otro lado, esta investigación también implicó la revisión de diversos tipos de documentos, a través de los cuales se recopiló información sobre cómo se hizo viable la formación del espacio de los órganos antibarreras, así como triangular los resultados obtenidos en las entrevistas, entre otras cuestiones. Estos documentos incluyeron principalmente normas jurídicas, exposiciones de motivos, proyectos de ley, resoluciones, memorias institucionales, informes públicos, oficios, boletines y artículos, especialmente aquellos escritos por algún actor vinculado a los órganos antibarreras. Además, se revisaron las hojas de vida de los funcionarios difundidas a nivel institucional, las cuales fueron trianguladas con los perfiles públicos disponibles en la red social LinkedIn y en los sitios web de firmas de abogados o consultoras, así como con los datos proporcionados por el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu). Esto permitió analizar la trayectoria de los profesionales de estos órganos, ya que es una fuente de información de suma importancia para la comprensión de los procesos que constituyeron este espacio.

Finalmente, deben señalarse las limitaciones de esta investigación, principalmente dos. La primera está relacionada con el enfoque adoptado en la obra, que analiza el impacto del proceso de liberalización económica en la profesión jurídica peruana a partir de un estudio de caso. Esto llevó a que este trabajo no se centrara en un exhaustivo análisis de las resoluciones de la CEB, las cuales podían codificar alguna dinámica propia de esta ecología, pero que estaría más vinculada a un trabajo que buscara reconocer cómo este espacio ha ido reconfigurando su entorno social

(por ejemplo, sus implicancias en el orden democrático). No obstante, sí hubo una revisión localizada de resoluciones, guiada por la necesidad de explicar alguna dinámica específica de la historia de los órganos antibarreras. La segunda limitación fue la dificultad para concretar entrevistas con los profesionales que ocuparon puestos como comisionados, lo cual se compensó con el análisis de sus trayectorias.

### Organización del trabajo

Para desarrollar el argumento de esta investigación, se seguirán las etapas que plantea el sociólogo de la Universidad de Chicago, Andrew Abbott, para describir las reconfiguraciones profesionales. Así, el primer momento ocurre con una «perturbación» que socava «el equilibrio entre el trabajo y las profesiones», lo que lleva a otra etapa caracterizada por las «disputas jurisdiccionales», para finalmente arribar a «una variedad de reajustes» que termina en un «equilibrio» (Abbott, 1988, p. 215). Es importante, en todo ello, enfocarse en la tarea específica a cargo de estos profesionales, pues es lo que permitirá comprender su estructuración como grupo.

En esa línea, la presente investigación estará dividida en seis partes. En el primer capítulo, se desarrollará el contexto académico en el que se ubica este trabajo y el marco teórico que fundamenta el análisis. Las herramientas analíticas que se presentarán permitirán reconocer la importancia de una perspectiva que interrelacione distintos espacios, como los políticos, estatales y académicos, entre otros, para realizar una lectura de los cambios en una profesión. En el segundo capítulo, se estudiará la *perturbación* de este caso, es decir, cómo la intervención pública en la economía fue redefinida como un problema profesional, lo que supuso la creación de nuevas tareas para el Estado, entre ellas, la desregulación. Gran parte de la explicación que se expondrá yace en la implementación de un proyecto de desarrollo económico difundido entre los Estados a través de los programas de ajuste estructural, por lo que esta será una cuestión a tratar, incluyendo, por supuesto, su adopción en el Perú. Este punto reviste una gran relevancia, pues proporciona el marco panorámico para comprender esta tarea —que más adelante se asignó a los órganos antibarreras— desde una escala más amplia.

Después de estos capítulos más abstractos y contextuales, la tercera parte del trabajo se centrará en seguir el trayecto de la tarea desregulatoria en la realidad peruana, lo cual permitirá ubicar dos proyectos en específico de la década de 1980: el de la Comisión Nacional de los Derechos Económicos y el del Instituto Nacional de Administración Pública. Con el reconocimiento de ambos antecedentes, se comprenderán las dificultades que existieron en la implementación de estos proyectos, pero también las continuidades que dejaron como legado al momento que los órganos

antibarreras asumieron esta tarea. De igual modo, en dicho capítulo se bosquejará la forma en que desde el Poder Ejecutivo se implementó la desregulación en el siguiente decenio, que fue en gran medida el marco jurídico que los órganos antibarreras tuvieron que salvaguardar.

Por su parte, el cuarto capítulo estará dedicado a explicar la formación del Indecopi y la interrelación que surgió entre la política de competencia y la de desregulación. Se presentará no solo su lógica institucional, sino también el diseño de esta organización y, especialmente, la configuración profesional establecida en sus primeros siete años de existencia. Este aspecto permitirá reconocer a los actores que convivieron con los abogados ubicados en los órganos antibarreras, así como los proyectos profesionales que se disputaron el dominio sobre las tareas novedosas asignadas a esta organización.

El quinto capítulo presenta cómo se estructuraron los órganos antibarreras y su labor: desde ser una tarea accesoria a una esencial para el proyecto mismo del Indecopi. Así, se examinará a los profesionales encargados de esta tarea desregulatoria en sus años fundacionales, tanto en la Secretaría Técnica como en la CAM, y cómo interactuaron en torno a dicha labor hasta el año 2000. Como se indicará, los principales actores en el desarrollo de esta tarea, entendida aquí como de eliminación de barreras burocráticas, tenían un vínculo con el derecho administrativo, que comenzó a reorientarse con la integración de actores con un perfil divergente. Este capítulo luego continuará con el trayecto de los órganos antibarreras durante el siglo XXI, lo que implicará revisar la pérdida y recuperación de sus atribuciones, así como la etapa en la cual lograron una estabilidad que no estuvo exenta de conflictos. En particular, se identificará en este último periodo la formación de un proyecto profesional propio localizado en estos órganos.

Precisamente en esa línea, el sexto y último capítulo estará dedicado a comprender la gestación de un proyecto profesional que nació en la intersección entre los abogados de derecho administrativo y de derecho de la competencia, en un contexto de interacción con el espacio multiprofesional de la CEB. Se centrará en la trayectoria de quienes fueron y son funcionarios de la Secretaría Técnica y la CEB, para entender la formación de este proyecto profesional híbrido o intermedio, además de sus principales características y desafíos.

Por último, la investigación presentará unas conclusiones que no solo sintetizarán lo abordado en los seis capítulos, sino que también conectarán la gestación de este novedoso perfil de abogado con la escala más amplia descrita en el segundo capítulo. Se discutirán las perspectivas de este proyecto profesional y cómo su identificación ha servido como una ventana para reconocer los cambios más profundos que ha experimentado el derecho peruano.



## CAPÍTULO 1

### PERSPECTIVAS EN TORNO AL ESTUDIO DE LA PROFESIÓN JURÍDICA EN TIEMPOS DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

El estudio de la profesión jurídica peruana en el contexto de la liberalización económica es un tópico que constituye prácticamente una *terra incognita* en el entorno académico<sup>5</sup>. Tal situación contrasta con lo escrito sobre otras realidades nacionales, donde se observa un significativo interés por comprender las configuraciones resultantes de la implementación de este proyecto político en la profesión jurídica, así como las particulares dinámicas detrás de dicho proceso. Por lo tanto, la existencia de esta línea de investigación invita a asumir el reto de comenzar a cartografiar la profesión de la abogacía peruana, siguiendo la orientación de los trabajos que ya han iniciado este trayecto.

Para estos propósitos, este capítulo iniciará con una discusión sobre la relación entre la sociología de las profesiones y la sociología del derecho, lo que permitirá establecer cómo debe entenderse esta investigación en relación con estos dos programas académicos. Con este entendimiento, se situará este estudio dentro del conjunto de trabajos que abordan los cambios que ha experimentado la profesión jurídica en este nuevo contexto político. Dado este foco de atención, no solo se tomará en cuenta las investigaciones realizadas desde la sociología de las profesiones, sino también aquellas que contribuyan a la comprensión de este fenómeno, como los estudios sociojurídicos centrados en la globalización y el neoliberalismo, así como las perspectivas neoinstitucionalistas y de gestión.

Después de esta revisión, se desarrollarán los presupuestos y herramientas analíticas del enfoque ecológico que guiarán este trabajo. A partir de esta aproximación, se analizará, entre otras cuestiones, cómo la eliminación de barreras burocráticas, una tarea emergente de los procesos de liberalización económica, ha reconfigurado

---

<sup>5</sup> De hecho, los estudios sociológicos sobre la profesión jurídica en el Perú son mínimos (Zolezzi, 1982; Pásara, 2005), lo que refleja el poco interés que ha tenido la comunidad académica peruana en desarrollar esta línea de investigación.

la profesión jurídica peruana a lo largo del tiempo. Cabe anticipar que la presentación del marco teórico ecológico no está limitada a detallar las herramientas analíticas utilizadas en el estudio de caso, sino que pretende ofrecer un bosquejo panorámico de dicha aproximación. Se ha optado por realizar esta exposición global, ya que permite reflejar todo el conjunto de conceptos presentes en la indagación empírica del caso, además de facilitar la comprensión de cómo se concibe el mundo social desde una aproximación ecológica.

## **1. APUNTES PRELIMINARES ACERCA DE UNA INVESTIGACIÓN SOCIOJURÍDICA DESDE LA SOCIOLOGÍA DE LAS PROFESIONES**

Antes de delinear las orientaciones teóricas de los trabajos que se ocupan del tema de este estudio, es necesario abordar primero la razón de emplear un marco conceptual de una disciplina como la sociológica en una investigación que se inscribe dentro del programa académico jurídico. Este punto no es baladí si se repara en que el enfoque propuesto puede entenderse y denunciarse como una expresión de un «sociologismo jurídico» poco fértil para el derecho (Soriano, 1997, p. 20) y, peor aún, que forma parte de una tendencia más amplia hacia una enajenación disciplinar que amenaza su identidad académica (Smits, 2012, pp. 119-120; Van Hoecke, 2011; Cownie, 2004, p. 72). Tal enajenación puede agudizarse todavía más por la propia fragmentación intelectual de la sociología de las profesiones, al encontrar una diversidad de posturas en su interior (véanse Saks, 2016; Suddaby & Muzio, 2015, pp. 26-30; Abbott, 1988, pp. 3-20). Sin embargo, el centro de estas preocupaciones puede abordarse mediante un trabajo reflexivo que, sobre todo, busque conectar esta diversidad intelectual.

Según Samuel, clásicamente, disciplinas como el derecho «se rigen en última instancia no por la investigación —cuyos resultados al final pueden obligar a quienes trabajan dentro del paradigma de investigación a abandonar sus teorías frente a la realidad empírica— sino por la autoridad textual» de normas y sentencias judiciales (2014, p. 29). Así, el paradigma de autoridad, que dota de individualidad disciplinar al derecho, convive con este otro externo, el paradigma de investigación, que, de acuerdo con el mismo autor, tiene una limitada capacidad para fertilizar al otro (Samuel, 2009, pp. 438-439). Aquella postura, sin embargo, es cuestionada por quienes muestran cómo hay una fertilización cruzada entre ambos paradigmas, incluso alcanzando a informar a disciplinas no jurídicas, como las pertenecientes a las ciencias sociales (McCrudden, 2006, pp. 643-649). Esto lleva, desde luego, a revalorizar también los propios enfoques que parten del paradigma de autoridad y la importancia de su dominio crítico en las investigaciones no doctrinales (Cownie, 2004, pp. 197-198; Samuel, 2014, pp. 28-29; Soriano, 1997, p. 30).

Partiendo, entonces, de la posibilidad de fertilización entre ambos paradigmas, cabe añadir que cada perspectiva inscrita dentro del estudio disciplinar del derecho, ya sea descriptiva, teórica, normativa o empírica, no es ni mejor ni peor que la otra (Smits, 2012, pp. 121-122). Deben reconocerse como limitadas a sus bases ontológicas, epistemológicas y metodológicas, y, por tanto, como miradas no integrales del fenómeno jurídico (Della Porta & Keating, 2013, pp. 33-35; Samuel, 2007, pp. 108-109; para un análisis general, véase Abbott, 2001, pp. 28-33). Al margen de la discusión teórica sobre si el derecho es o no una disciplina acumulativa (véanse Smits, 2012, pp. 106-109; Samuel, 2012), los desarrollos realizados en cada perspectiva, en la medida en que mantengan su rigurosidad interna, enriquecen el conocimiento de este fenómeno multidimensional. El principal reto yace, entonces, en lograr reconocer y compatibilizar las diferencias en los resultados obtenidos desde cada ángulo (Manderson & Mohr, 2002, pp. 172-175; Della Porta & Keating, 2013, pp. 46-47). Justamente, lo que se sostiene en este trabajo es que la sociología de las profesiones, enfocada como un estudio sociojurídico, tiene el potencial de enriquecer el conocimiento sobre el fenómeno jurídico.

Como se ha indicado, la sociología de las profesiones no es una línea de investigación uniforme, pues coexisten bajo esta etiqueta distintos movimientos teóricos con unidades de análisis divergentes (Liu, 2018, pp. 45-46). No obstante, esto no significa necesariamente una fragmentación inconexa, ya que existen varios esfuerzos de entendimiento mutuo con el fin de refinar los propios presupuestos de cada postura teórica<sup>6</sup>. Además de la posibilidad de fluidez y sinergia interna, es observable la fertilización que fomenta en otras áreas del saber, como en los estudios gerenciales abocados a comprender la interacción entre los procesos de profesionalización y los espacios organizacionales (Noordegraaf, 2007; Suddaby & Muzio, 2015, pp. 31-37). De manera similar, la disciplina jurídica puede beneficiarse de esta fertilización.

Según lo expuesto por otros autores, también es posible conectar un marco teórico de la sociología de las profesiones con la sociología del derecho, sobre todo si comparten bases teóricas comunes (Deflem, 2008, p. 197; para un ejemplo, véase Liu, 2015b, p. 19). Entonces, siempre que se logre esta conexión, un trabajo diseñado bajo un enfoque de la sociología de las profesiones podrá considerarse como parte de la disciplina jurídica y, en específico, dentro de la sociología del derecho.

---

<sup>6</sup> De manera amplia, Saks aboga por una fluidez entre las teorías sociológicas de las profesiones vigentes, en especial respecto de las metáforas que emplean para analizar a estos actores (2016, pp. 181-183). Un esfuerzo más específico se encuentra en Liu y Emirbayer (2016), quienes estudian la conexión entre la teoría de campo bourdieusana y el enfoque ecológico para reconocer su potencial compatibilidad como visiones espaciales de la sociedad que pueden aprender mutuamente de sus limitaciones con el fin de refinar sus propios postulados. Incluso, existen propuestas más ambiciosas que pretenden integrar todas las teorías en una sola (véase Urteaga, 2011).

Precisamente, uno de los postulados de este trabajo es que la disciplina jurídica permite la coexistencia de una pluralidad de subdisciplinas basadas tanto en el paradigma de autoridad como en el de investigación, lo que posibilita ubicar en su interior a la sociología del derecho (McCrudden, 2006, pp. 640-641; Smits, 2012, pp. 22-23, 32-33; Cownie, 2004, p. 58)<sup>7</sup>.

A pesar de la posibilidad teórica del anterior proyecto intelectual, este todavía debe afrontar otro desafío: el desfase entre la sociología del derecho y la sociología de las profesiones. Décadas atrás, Treves afirmaba que este fenómeno era el resultado de la existencia de dos sociologías del derecho. Él describió que, en la sociología del derecho, hay una vertiente desarrollada por abogados, auxiliar a la disciplina e inclinada a resolver problemas pragmáticos como la efectividad de las normas, que convive con otra trabajada por sociólogos, más descriptiva, explicativa y teóricamente articulada con su matriz disciplinar (1977, pp. 122-128; véase también Liu, 2015a, pp. 1-2). Ante esta divergencia, aboga por conectar ambas: «Preferiría una sociología del derecho que realizara una investigación empírica guiada por el deseo de descripción y explicación, pero que también reconociera que dicha investigación puede ser de interés para los juristas y conducir a resultados que puedan servir a los objetivos prácticos de la legislación y la teoría del derecho» (Treves, 1977, p. 131).

De manera similar, el estudio de las profesiones refleja esta dicotomía, al coexistir tanto los sociólogos que estudian desde sus marcos teóricos a los profesionales del derecho, como los abogados que lo hacen orientados a temas específicos para «legitimar su práctica» dentro de la disciplina (Hammerslev & Madsen, 2014, p. 410; Deflem, 2008, p. 181). Por un lado, esto conduce a que los sociólogos consideren el estudio de la profesión jurídica como la entrada más sencilla para abordar el derecho, al tomar como prescindible el paradigma de autoridad de los abogados (Treves, 1977, p. 128). Del otro lado, las aproximaciones de los abogados parten del estudio de temas específicos, como la justicia penal, la regulación de la profesión, el análisis de sus ideologías, entre otros, sin necesariamente desarrollarlos sobre una base sociológica clara, como ocurre en algunos trabajos que siguen la línea del *Critical Legal Studies* (Deflem, 2008, pp. 191-194; Soriano, 1997, pp. 429-430).

Dado que la sociología de las profesiones y la del derecho constituyen dos subdisciplinas sociológicas, este contexto fronterizo genera que, dentro de la disciplina jurídica,

<sup>7</sup> No se considera que esta premisa excluya las demandas de autonomía de cada subdisciplina, siempre y cuando estas no impliquen un proyecto de independencia disciplinar (Soriano, 1997, p. 20). Desde luego, esto puede confrontarse con otras posturas que claman por una sociología del derecho autónoma, independiente tanto de la disciplina jurídica como de la sociológica (Soriano, 1997, p. 29). Un ejemplo se encuentra en el planteamiento de Griffiths, quien, además, aboga por asimilar dentro de su concepción de la sociología del derecho a otras vertientes interdisciplinarias, como la criminología o el movimiento *Law and Economics* (2017, pp. 122-124).

la sociología de las profesiones se refleje como una parte periférica, desacoplada de la sociología del derecho y sin una participación predominante en las explicaciones centrales del fenómeno jurídico<sup>8</sup>. Por este motivo, Deflem afirmaba que la sociología de las profesiones mantiene una deuda histórica en lo que respecta al desarrollo de estudios sobre «la profesionalización del trabajo jurídico en las sociedades modernas», los cuales «pueden enriquecer la sociología del derecho de una manera teóricamente informada y sustancialmente significativa» (2008, pp. 183, 197).

En suma, la sociología del derecho, informada por el paradigma de autoridad, puede fertilizarse con marcos trabajados desde la sociología de las profesiones<sup>9</sup> sin que esto resulte en una fragmentación intelectual. Por el contrario, puede derivar en una ampliación y refinamiento del conocimiento jurídico. El trabajo en estas conexiones es lo que permitirá, entonces, seguir considerando al área disciplinar del derecho como una «audiencia clave y un hogar institucional» para desarrollar investigaciones no doctrinales orientadas por marcos sociológicos externos (Hammerslev & Madsen, 2014, p. 410).

## 2. ORIENTACIONES TEÓRICAS SOBRE EL ESTUDIO DE LAS NUEVAS CONFIGURACIONES PROFESIONALES EN EL CONTEXTO DE LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

Como se ha indicado antes, en la literatura sociojurídica hay un vacío en cuanto a investigaciones sobre las transformaciones de la abogacía a partir de la liberalización económica en Perú, a diferencia de los trabajos que han proliferado en el sur global, como en Brasil (Miola, 2014; Cunha *et al.*, 2018; De Sá e Silva & Trubek, 2018), China (Liu, 2011; 2017; 2018) o Colombia (Urueña, 2012; Rodríguez-Garavito, 2011). Ciertamente, si se deja de lado la variable profesional, se puede

<sup>8</sup> Ilustra esta afirmación el estudio de Soriano sobre los temas que abarca la sociología del derecho, en el que la investigación sobre la profesión jurídica aparece en la mayoría de casos relegada como una parte especial, bajo un contenido temático diverso y sin necesariamente informarse en los desarrollos teóricos de la sociología de las profesiones (1997, pp. 33-39).

<sup>9</sup> También puede ser útil para otras perspectivas no doctrinales, incluyendo aquellas que ya vienen utilizando la variable profesional en sus estudios. Por ejemplo, el análisis económico de la cultura jurídica que planteó Anthony Ogus presupone que quienes ejercen la abogacía son agentes egoístas incentivados a generar barreras de acceso al conocimiento jurídico, con el fin de explotar económicamente su cultura cual monopolio (2002, pp. 421, 425-429). Este ejercicio abstracto, propio del individualismo metodológico del que parten estos estudios, adolece de una constatación empírica, lo que lleva al autor a tratar homogéneamente los intereses de la profesión jurídica, a considerar pasivamente a los actores de su entorno y, sobre todo, a no captar los procesos sociales involucrados en la construcción de la experiencia jurídica (Liu, 2013, p. 674). En cambio, una aproximación hacia la sociología de las profesiones le hubiera ofrecido un mejor entendimiento de este fenómeno para arribar a un análisis más riguroso y matizado desde su perspectiva economicista.

encontrar una diversidad de estudios sobre este proceso, entendido como la difusión global de la agenda del neoliberalismo en el derecho (sobre el concepto de *neoliberalismo*, véase el acápite 2 del capítulo 2). Estos trabajos se caracterizan por describir y evaluar los cambios que este proyecto de desarrollo produjo, como la proliferación de agencias regulatorias semiautónomas y la pérdida de autonomía del derecho en su redefinición como un instrumento limitado a garantizar las obligaciones contractuales y el derecho de propiedad (Palacios, 2017, pp. 70-72; Sassen, 2010, pp. 267-278; Bugarič, 2016). Entre estos estudios, destaca el de Santos sobre el caso de Mozambique y el pluralismo jurídico que conllevó la transición hacia el neoliberalismo, al formarse un palimpsesto de lógicas regulatorias y culturas dentro de lo que él denomina *Estado heterogéneo* (2009, pp. 254-263). Siguiendo su descripción, en Mozambique conviven instituciones híbridas —por ejemplo, los tribunales comunitarios que presentan rupturas y continuidades entre culturas políticas revolucionarias y locales— con sectores que se han transnacionalizado y son funcionales a las políticas de ajuste estructural (Santos, 2009, pp. 265-276). Ahora, si bien la identificación de esta fragmentación y, en general, de los cambios originados desde la introducción de este proyecto de desarrollo es un elemento necesario para la adecuada contextualización de las transiciones de la profesión jurídica, es insuficiente para explicar las dinámicas concretas que permitieron modificar este espacio profesional.

Entonces, al centrar la atención en los trabajos que estudian a la profesión jurídica, emergen discusiones que abarcan temas tales como la globalización, el ascenso y los roles de los abogados de derecho privado y los nuevos contextos organizacionales públicos marcados por la circulación de la lógica privada. Especialmente, resalta la línea de investigación que Dezalay y Garth inauguraron con sus estudios enfocados en cómo las élites jurídicas se reproducen y se articulan en estrategias nacionales y transnacionales de dominación del campo estatal, valiéndose para ello del análisis de sus trayectorias profesionales (2002; 2011; 2016).

Continuando con el enfoque reflexivo de Pierre Bourdieu para el análisis del campo jurídico<sup>10</sup>, ellos realizaron distintas investigaciones empíricas, incluyendo

<sup>10</sup> Estos trabajos interpretaron y ampliaron los argumentos que Bourdieu expuso, principalmente, en *La fuerza del derecho* (1987). Con esta base, plantearon que la sociología del derecho o, en sus términos, del *campo jurídico* consiste en el estudio reflexivo de «cómo el derecho se construye desde el poder y sin importar quién está en el poder», lo que requiere abordar empíricamente la «evolución de las formas e instituciones jurídicas» en campos, incluso, distintos al jurídico (Dezalay & Madsen, 2012, p. 439). Entre otras cuestiones, estudiar la formación del derecho implica, bajo esta teoría de origen estructural, hacer una lectura integrada del trayecto de los abogados como grupo social y su interrelación con otros campos, sean estos profesionales, académicos o estatales (Dezalay & Madsen, 2012, p. 437). Esta aproximación, por su parte, ha sido criticada por las limitaciones en la comprensión de las dinámicas de poder en los campos al solo poner atención al conflicto como forma de interacción (Liu & Emirbayer, 2016, pp. 73-74). De igual modo, debe lidiar con el reparo de Bourdieu al concepto de

a Latinoamérica, sobre las luchas hegemónicas libradas, por ejemplo, en el campo académico, que llevaron a liberalizar las economías estatales, bajo la intermediación de los abogados de élite que difundieron y legitimaron este proceso a la vez que se veían transformados por este (Dezalay & Garth, 2002, pp. 32-58; Dezalay & Garth, 2011, pp. 284-285). Estos abogados de derecho privado, que ahora integran conocimientos de economía, convirtieron su capital jurídico en capital estatal al generar innovaciones locales a través de la importación de técnicas y conocimientos de los Estados Unidos, entre otras inversiones que les aseguraran posiciones de poder y reemplazar, así, a las élites jurídicas tradicionales (Dezalay & Garth, 2002, pp. 246-250; Dezalay & Garth, 2016, pp. 191-192). Como se observa, esta aproximación se basa en las acciones individuales de los abogados de élite, en interrelación con otras fuerzas sociales, para luego analizar los cambios estructurales y sistémicos configurados fuera del campo jurídico (Dezalay & Garth, 2002, pp. 13-14; Liu, 2013, p. 673).

Además, siguiendo la matriz teórica bourdieusiana y el análisis de las trayectorias profesionales, se encuentra el estudio de Vauchez y France sobre cómo el proceso de neoliberalización del Estado francés reposicionó a los abogados corporativos, quienes hasta fines de la década de 1980 eran periféricos en relación con las otras especializaciones jurídicas (2020, pp. 8-18). Ambos autores muestran que el giro hacia una concepción *regulatoria* del Estado —y el nuevo gobierno sobre los mercados que esto supone— dotó a la experiencia pública de una fuerza simbólica esencial para las demandas empresariales, lo cual permitió su conversión en un valor monetario por parte de aquellos funcionarios y políticos que cruzaban hacia posiciones en el sector privado, como firmas de abogados corporativos (Vauchez & France, 2020, pp. 34-50, 55-71). Este giro, a su vez, llevó a que en el propio Estado aparezcan campos híbridos donde se entrecruzan la esfera pública con la privada, como las agencias reguladoras o de competencia (Vauchez & France, 2020, pp. 111-115). De acuerdo con Vauchez y France, tales campos ejercen una fuerza gravitacional que no solo ha permitido reconfigurar el polo corporativo de la abogacía francesa, sino también desestabilizar al propio derecho administrativo y sus conceptos tradicionales como el *interés público*, hacia nuevos enfoques de mercado que buscan dar sentido a la experiencia generada en estos espacios intersticiales bajo etiquetas como *derecho*

---

*profesión*, que consideraba una forma de americanización, pues esto haría problemático, en principio, el diálogo entre la perspectiva reflexiva y aquellas que estudian a la profesión jurídica. Por lo demás, esta postura ha sido cuestionada por la franconización conceptual implícita que igualmente asumió Bourdieu en sus análisis, y por la selectividad del autor, quien descartaba conceptos, como *profesión*, mientras aceptaba otras nociones foráneas (Schinkel & Noordegraaf, 2011, pp. 71-83). No debe soslayarse, por último, que esta aproximación inspirada en Bourdieu mantiene varios puntos en común con otras teorías profesionales que estudian la abogacía (Kazun, 2016, pp. 582-587).

*administrativo económico* o *derecho regulatorio* (2020, pp. 91-92, 102-111). Entre los distintos ejemplos que abordan, está también el de la agencia de competencia francesa, regida por normas que son calificadas como *construcciones híbridas* por estar entre «la racionalidad judicial y burocrática», y donde confluyen profesionales que se identifican más como expertos que como defensores de una parte (Vauchez & France, 2020, pp. 51-52). Ahora bien, de manera similar a los estudios de Dezalay y Garth, las pretensiones de este trabajo no están centradas en desarrollar las dinámicas específicas que permitieron la constitución de cada uno de estos nuevos espacios, sino en realizar una mirada integral que permita evaluar los riesgos que trae la difuminación entre lo público y privado en el orden democrático francés (Vauchez & France, 2020, pp. 117-150).

Otros estudios han seguido la línea descrita anteriormente, al incorporar en sus análisis el rol de los abogados y economistas de élite en las luchas entre el proyecto global neoconstitucional y el neoliberal por predominar en el Estado, como se observó en los casos de Colombia sobre la reforma judicial (Rodríguez-Garavito, 2011) y la regulación del suministro de agua urbana (Urueña, 2012). También destaca el trabajo de Miola, el cual integra en parte de su estudio la perspectiva de la sociología reflexiva del derecho para analizar el proceso de reforma de la regulación de la competencia en Brasil, en especial, el surgimiento del *Conselho Administrativo de Defesa Econômica*, la agencia especializada en defensa de la competencia, desde la actuación de los abogados de derecho privado y economistas (2014). Él explicó cómo ellos, orientados por el proyecto político neoliberal y a aumentar el poder corporativo, reformaron y marcaron la práctica de este campo, lo que implicó distintas luchas por evitar intervenciones de otros espacios, como el político (Miola, 2014, pp. 230-239). Aunque su énfasis está en la cooperación entre las élites de abogados y economistas de esta agencia, y no en el estudio del impacto de este entorno en los otros profesionales, Miola identifica cómo en el seno de aquella agencia se «creó un dispositivo para reproducir agentes de acuerdo con su práctica», lo que llevó a una homogeneidad en este campo (Miola, 2014, p. 324).

Estos esfuerzos académicos se están institucionalizando en iniciativas como el proyecto *Globalization, Lawyers, and Emerging Economies* del Centro sobre la Profesión Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, el cual estudia principalmente el impacto de la globalización en la profesión jurídica y cómo esta última, a su vez, configura las políticas económicas de países como China, India y Brasil, entre otros puntos que abordan (Liu, Trubek & Wilkins, 2016, pp. 274-277; Wilkins & Papa, 2013, pp. 1177-1184; Garth, 2016, pp. 446-448). Si bien bajo este proyecto hay investigaciones que siguen la perspectiva teórica de Dezalay y Garth, también las hay bajo un enfoque ecológico.

Conviene resaltar, además, que este proyecto permitió profundizar en el impacto que generó el proceso de liberalización económica que vivió Brasil en la profesión jurídica, por ejemplo, con la apertura de nuevos mercados y la subsecuente demanda por tipos de abogados distintos a los tradicionales (Cunha *et al.*, 2018, pp. 14, 16). El capítulo brasileño de dicho proyecto, además, confirmó la importancia de la participación de los abogados corporativos en la configuración de los nuevos regímenes legales que permitieron el proceso de liberalización, sin soslayar las resistencias generadas hacia esta agenda neoliberal que resultaron, luego, en leyes e instituciones híbridas (Cunha *et al.*, 2018, p. 15).

Uno de los trabajos que apoya las anteriores conclusiones es el de Fabio de Sá e Silva y David Trubek, en el cual estudian la interrelación entre los abogados de derecho privado y el trayecto de las políticas de desarrollo en el sector de telecomunicaciones, al considerar este campo como un «microcosmo de los cambios que ocurren en muchos sectores en Brasil» (2018, p. 918). En este estudio de caso, justamente se evidencia cómo esta élite jurídica cambió la propia organización social de su profesión, lo que generó nuevas demandas laborales corporativas al momento de contribuir en la constitución de la *Agência Nacional de Telecomunicações* y, en general, al influir en este sector del derecho público brasileño (De Sá e Silva & Trubek, 2018, pp. 920-929). En particular, dicho trabajo complejiza más este panorama, pues, al integrar la perspectiva de derecho y desarrollo, ubica también a los abogados corporativos en un contexto desarrollista posneoliberal, marcado por la aparición del activismo estatal en este sector y los arreglos entre ambos polos (De Sá e Silva & Trubek, 2018, pp. 933-937). Sin embargo, el mencionado estudio es limitado en cuanto a la explicación de las dinámicas que permitieron la incorporación de abogados dentro de la agencia de telecomunicaciones, además de ahondar poco en las interacciones entre ellos y los ingenieros (De Sá e Silva & Trubek, 2018, pp. 927-928).

Un enfoque alternativo de la sociología de las profesiones, más centrado en el estudio de los modos de trabajo profesional que a las élites, es el ecológico. Entre sus distintos adherentes, Andrew Abbott es quien más ha contribuido a su desarrollo con su teoría del conflicto jurisdiccional (1988) y la actualización que ofreció con la noción de *ecologías vinculadas* (2016, pp. 33-74). La literatura basada en esta teoría ofrece explicaciones a la formación de ecologías temáticas, como las dedicadas a la elaboración de leyes mercantiles transnacionales (Block-Lieb & Halliday, 2017), como también a las disputas intra e interprofesionales generadas ante la emergencia de nuevas tareas profesionales y la reorganización de fronteras que supuso, entre otras formas de trabajo fronterizo (Blok *et al.*, 2019). Por su parte, dentro de los trabajos sobre los cambios profesionales, destaca la agenda de investigación ecológica de Liu sobre las transformaciones de la profesión jurídica en China desde que

adoptaron una «economía de mercado socialista» (2011, 2017, 2018). Ampliando los conceptos de Abbott, Liu analiza distintos tipos de procesos a través de los cuales se gestan estos cambios, como el intercambio simbiótico que relaciona los espacios profesionales y estatales (2011, pp. 289-290; 2018, p. 53), y la creación o desenfoque de fronteras jurisdiccionales (2013, pp. 676-677). Pone también en primer relieve las dinámicas que se entretajan en las superposiciones entre las ecologías de desarrollo con las profesionales, las cuales han producido en China una variedad de grupos intraprofesionales en el espacio jurídico (2017, pp. 219-227). Ciertamente, producto de la reciente formulación de la propuesta de Liu, queda solo la cuestión de su desarrollo empírico tanto en contextos geográficos distintos como en estudios organizacionalmente más focalizados.

Ahora bien, estas dos líneas de trabajo ubicadas dentro de los estudios sociológicos de las profesiones confluyen con las perspectivas neoinstitucionalistas y de gestión al enfocarse en los campos organizacionales, incluidos los del sector público, y en el papel que desempeñan allí los profesionales. Por un lado, los neoinstitucionalistas encuadran a las profesiones como formas institucionales, al mismo tiempo que las conceptualizan como agentes institucionales que pueden imbricarse en campos organizacionales específicos (Scott, 2008, pp. 223-228; Muzio, Brock & Suddaby, 2013, pp. 704-708). Así, esta línea investiga cómo las instituciones son estructuradas y reestructuradas por los profesionales, quienes pueden, por ejemplo, generar mecanismos de socialización que sirvan como una fuerza isomorfa entre los integrantes de una organización (DiMaggio & Powell, 1991, pp. 71-72; para una visión crítica, véase Fourcade, 2006, pp. 154-155) o abrir nuevos espacios institucionales en las cuales gozarán inicialmente de una mayor agencia (Muzio, Brock & Suddaby, 2013, pp. 707-709).

Parte de la literatura organizacional también discute la pluralidad de lógicas existentes en los entornos sociales que albergan a las organizaciones (Pache & Santos, 2013, pp. 973-974; Skelcher & Smith, 2015, pp. 437-439). Respecto a este punto, hay diversas evidencias sobre organizaciones híbridas, del sector privado y público, que generan arreglos para conciliar lógicas institucionales rivales como, por ejemplo, las profesionales y gerenciales, estrategias que permiten explicar los cambios institucionales, al margen de que dependen asimismo de la legitimidad que los entornos en los que operan demandan (Adams, 2020, pp. 102-104; Pache & Santos, 2013, pp. 993-995). De igual modo, la interacción con los profesionales resulta de suma relevancia para el análisis de las lógicas institucionales situadas organizacionalmente, ya que se concibe a estos actores como mecanismos de difusión de lógicas institucionales, tanto de sus profesiones como de las organizaciones que han integrado (Skelcher & Smith, 2015, p. 439; Pache & Santos, 2013, p. 988).

A diferencia de Santos (2009), la literatura institucional ofrece una mayor profundización sobre la formación de híbridos y sus distintos tipos (Skelcher & Smith, 2015, pp. 440-443; McGivern *et al.*, 2015, pp. 425-427), aunque también es cierto que falta exploración en la hibridación de lógicas que trascienden del conflicto gerencial-profesional en los dominios públicos y las consecuencias que tales arreglos pueden significar para las propias profesiones (Adams, 2020, pp. 104-105, 111-112; Scott, 2008, pp. 231-233). Blomgren y Waks dan un paso para cerrar esta brecha, al reconocer en su estudio de caso sobre los profesionales de la salud suecos que los entornos laborales pueden resultar en un punto de encuentro de múltiples lógicas institucionales fuera de este binomio, y que no necesariamente son compatibles entre sí (2015, pp. 78-79). En estos contextos de complejidad institucional, las autoras identifican como un tipo de actor emergente a los profesionales híbridos, que definen como los individuos «incrustados en lógicas organizativas/administrativas y democráticas», una posición que les otorga, además, «oportunidades especiales para conciliar expectativas» de las distintas lógicas (Blomgren & Waks, 2015, pp. 79, 82-84).

A pesar de no integrar elementos de la sociología de las profesiones, hay trabajos desde el institucionalismo que analizan la formación del Estado verde en el Perú y, en específico, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), constituyendo un antecedente importante para esta investigación (Orihuela & Paredes, 2017; Granados, 2016). La comprensión de este cambio institucional llevó a identificar los mecanismos de *superposición de capas* y *conversión* planteados por Thelen (2003) y a encuadrar a ciertos funcionarios públicos como *emprendedores institucionales* conectados a una *comunidad epistémica*, quienes mediante su agencia lograron formar el OEFA y, una vez creado este organismo, consolidar desde adentro su autonomía (Orihuela & Paredes, 2017, pp. 100-101, 108-113; Granados, 2016, pp. 30-32). No obstante, si bien se identifica en el análisis de las trayectorias de los funcionarios sus orígenes laborales heterogéneos, como el Indecopi y el sector privado, y la convivencia entre abogados e ingenieros (Granados, 2016, pp. 98-103), no hay una mayor profundización sobre estos hechos, pues se centran en confirmar la homogeneización de los intereses que ocupacionalmente empezaron a compartir, y no en los procesos que cohesionaron a este grupo<sup>11</sup>. La ausencia de la variable

---

<sup>11</sup> En esa línea, el concepto de *emprededurismo institucional* pudo confrontarse con la noción de *trabajo institucional*, más centrada en las actividades cotidianas de los profesionales, que asume una varianza en los niveles de agencia de acuerdo con el contexto de la institución y que explica la hibridación de lógicas institucionales competitivas (Lawrence & Suddaby, 2006, pp. 215-238; McGivern *et al.*, 2015, pp. 414-415). Precisamente, esto último pone de relieve las dinámicas internas que explican la construcción de identidades en organizaciones heterogéneas.

profesional también se refleja al soslayar las singularidades que puede presentar una comunidad epistémica jurídica (véase Van Waarden & Drahos, 2002, pp. 928-930), como lo es una conformada justamente por abogados ambientalistas y de fiscalización ambiental.

Por otro lado, existen estudios de gestión sobre campos organizacionales que han sido igualmente fertilizados por la sociología de las profesiones, lo cual se ha reflejado especialmente en las investigaciones de Noordegraaf sobre las reconfiguraciones profesionales en los espacios públicos (2007; 2013; 2015, Noordegraaf, Steen & Twist, 2014). Reconociendo distintos contextos cambiantes (como la liberalización económica que difundió lógicas privadas en estos dominios, la sociedad del conocimiento, entre otros), Noordegraaf describe cómo el trabajo profesional es reorganizado, reestratificado y reubicado, y las consecuencias que esto trae en los profesionalismos configurados desde estos espacios públicos (2007, pp. 763-764; 2013, pp. 790-800; 2015, pp. 197-198). Por ejemplo, los servicios prestados son más propensos a ser controvertidos bajo sospechas de politización y a requerir experiencias profesionales heterogéneas e interdisciplinarias, lo que debilita, al mismo tiempo, el lazo con sus bases profesionales (Noordegraaf, 2007, pp. 769-770; Noordegraaf, 2013, pp. 791-792). Las organizaciones han ido, así, fragmentando las profesiones, haciéndolas dependientes a estos espacios hasta el punto de debilitar sus mecanismos reguladores<sup>12</sup> (Noordegraaf, Steen & Twist, 2014, pp. 22-23, 35-36; Noordegraaf, 2007, pp. 780-781). En general, esta discusión facilita una comprensión más profunda del trabajo profesional en contextos organizacionales públicos en transición. Frente a estos escenarios, Noordegraaf propone un modelo de profesionalismo que integre lo organizativo y lo profesional, con el fin de trascender las perspectivas centradas en la hibridación (2015, pp. 109-202; 2013, pp. 801-803). Estos postulados ciertamente han encontrado aplicaciones para entender los proyectos profesionales flexibles en el derecho, que conectan distintas experiencias disciplinarias (Francis, 2020, pp. 81-83), aunque en un contexto europeo.

---

<sup>12</sup> Estos mecanismos se refieren a aquellos que «promulgan e institucionalizan» los «objetos de profesionalización» de un grupo social, constituido por las identidades («mecanismos para dar forma a las culturas y el sentido de ser y pertenencia, como la escolarización y la educación, la construcción de comunidades y la socialización»), los conocimientos («mecanismos de creación y transferencia de conocimiento, como redes, revistas, conferencias») y los estándares («mecanismos para definir la efectividad y el éxito, como ejemplares, gurús, competencias, códigos y premios») (Noordegraaf, Steen & Twist, 2014, p. 23). Tales mecanismos tradicionales permiten convertir un espacio ocupacional en uno profesional, pero, en estos contextos que problematizan los autores, los vínculos profesionales se debilitan por la fuerza que ejercen los mecanismos propios de las organizaciones (Noordegraaf, Steen & Twist, 2014, pp. 22-23).

Luego de haber presentado estos estudios sobre los profesionales, queda reafirmar la ausencia de trabajos sociojurídicos que analicen a los órganos antibarreras, lo que incluye a los abogados de este espacio social. La literatura disciplinar que hay sobre estos órganos en derecho presenta un panorama dominado por estudios locales que combinan lo descriptivo con lo normativo. Así, mientras varios trabajos se limitan a describir este espacio a partir de las leyes y decisiones de los órganos antibarreras (véanse, por ejemplo, Ugás & Paredes, 2014; Lindley-Russo, 2013; Rizo-Patrón & Ochoa, 2010), hay otros más normativos que, además de describir, señalan cómo debería ser este espacio, con propuestas dirigidas a la mejora de sus atribuciones (véanse, por ejemplo, Gómez, 2009a, p. 56; Drago & Zumaeta, 2013, p. 110) y a la extensión del concepto de *barreras burocráticas* (Tirado, 2017, pp. 13-19). Es importante también destacar que varios de estos trabajos emplean nociones económicas y legitiman la actuación de los órganos antibarreras sobre la base de una ineficiencia inherente del Estado (véanse, por ejemplo, Lucchetti, 2008; Pasquel, Ugás & Zumaeta, 2011; Drago & Zumaeta, 2013).

Esta revisión de la literatura permite, por último, señalar que la cuestión de las transformaciones de la profesión jurídica en contextos de liberalización económica es un punto de discusión vigente, dominado por la perspectiva que iniciaron Dezalay y Garth, como también por los estudios sobre globalización y neoliberalismo. Esto ha permitido acumular distintas evidencias sobre las trayectorias de abogados de élite, en específico, del papel de los abogados de derecho privado en la constitución de estos cambios. Por el lado de las teorías neoinstitucionalistas y de gestión que incorporan variables profesionales, hay un cúmulo de trabajos que analizan las transiciones profesionales desde los entornos organizacionales del sector público y las lógicas institucionales que las configuran, ofreciendo una casuística importante para comprender estos cambios, aunque con la limitación de provenir de una realidad distinta a la latinoamericana y de profesiones no jurídicas. Por ello, son evidentes las brechas de conocimiento que hay en el tema de los cambios profesionales, especialmente considerando la «escasez relativa en lo que respecta a estudios empíricos de casos únicos en jurisdicciones profesionales contemporáneas» (Blok *et al.*, 2019, p. 596). Es en este contexto que el presente trabajo plantea un tema de investigación relevante para seguir ampliando el conocimiento de este fenómeno que entrecruza un cambio institucional y profesional, desde un enfoque centrado en los procesos sociales que llevaron a configurar un perfil novedoso de profesional jurídico en los dominios públicos de los órganos antibarreras. Dadas las características de este planteamiento, el marco teórico que se asumirá es aquel que brinda mayores herramientas para comprender las dinámicas que estructuran a las profesiones en arenas emergentes, sin estar orientado exclusivamente a las élites: el ecológico.

### 3. EL ESPACIO SOCIAL COMO *ECOLOGÍA*: NOTAS ACERCA DE LA PERSPECTIVA PROCESUAL

La configuración profesional novedosa gestada en los órganos antibarreras es el resultado complejo y contingente de un cúmulo de procesos sociales que pueden ser leídos desde un enfoque ecológico. Esta perspectiva surge en la escuela sociológica de Chicago<sup>13</sup>, donde se utilizó frecuentemente el término *ecología*, aunque sin univocidad debido a sus distintos significados: espacios físicos concretos, metáforas espaciales o estructuras sociales reales (véanse Abbott, 2016, pp. 35, 39; Liu & Emirbayer, 2016, p. 65). Ahora bien, aunque existen distintas vertientes en esta línea teórica, la propuesta procesual de Andrew Abbott (1988; 1995; 2016), junto con los refinamientos y ampliaciones que recibió de otros autores que la aplicaron empíricamente (por ejemplo, Liu, 2018; 2020; Blok *et al.*, 2018; 2019), constituye un marco coherente para realizar no solo un estudio de las profesiones, sino también uno que implique, a su vez, una investigación sociojurídica.

Desde esta perspectiva, la teoría ecológica se concibe como el estudio procesual de las «relaciones espaciales y temporales de los seres humanos» en su entorno (McKenzie, 1924, p. 288; Serafin, 2019, p. 118). En esta línea, la ecología representa una estructura social ontológica de relaciones (Abbott, 2016, p. 39), es decir, un espacio social<sup>14</sup>. La sociedad, entonces, está conformada por distintas ecologías (Abbott, 2016, p. 43; Liu & Emirbayer, 2016, p. 63). Con estas ideas sintéticas, se presentarán los elementos primarios que componen la topología de una ecología, para luego explicar por qué esta teoría es procesual y espacialmente compleja.

#### 3.1. Las ecologías sociales desde el procesualismo

Al igual que otras concepciones espaciales como la teoría del campo (Liu & Emirbayer, 2016, pp. 63-64), la ecología tiene tres componentes primarios que la caracterizan: los actores, las posiciones distribuidas en el espacio y tiempo, y las relaciones que se forjan entre ambos. En cuanto al primer elemento ecológico, este no se refiere solo a los individuos, sino también a entes colectivos<sup>15</sup> en distintos niveles, como los

<sup>13</sup> No puede soslayarse la revisión historiográfica de Abbott sobre la escuela sociológica de Chicago, que muestra el heterogéneo cuerpo de investigaciones tras dicha etiqueta, no necesariamente asociado con el concepto de *ecología* (1999).

<sup>14</sup> Liu y Emirbayer consideran que la posición teórica de Abbott sobre la naturaleza de una ecología puede resultar incluso ambigua, entre lo concreto-geográfico y lo abstracto-metafórico, pero ciertamente no tan abstracta como la noción de *campo* (2016, p. 72; véase también Blok *et al.*, 2018, p. 113).

<sup>15</sup> Desde la perspectiva que delinea Abbott, los entes colectivos son, en última instancia, una metáfora de los individuos, si se considera que, desde un micronivel, su interacción es lo que permite formar a estos actores sociales (1995, p. 861; 2016, p. 73).

Estados, empresas, organismos locales, entre otros (Block-Lieb & Halliday, 2017, p. 34). Además, esta vertiente teórica evita caer en suposiciones homogeneizadoras al aceptar que en un mismo espacio pueden coexistir actores de distintas categorías, como, por ejemplo, profesionales, políticos y activistas (Liu & Emirbayer, 2016, pp. 72-73; Abbott, 2016, p. 46). Lo que es transversal entre estos actores heterogéneos es que comparten un cierto grado de autonomía en la acción intencional que dependerá de las posiciones que tomen en una ecología (Block-Lieb & Halliday, 2017, pp. 34-35).

Así, las posiciones o ubicaciones referenciales, que están distribuidas en un espacio y tiempo, son el segundo elemento de esta triada, las cuales brindan a los actores intencionados oportunidades, estatus, recursos y perspectivas a la vez que también imponen limitaciones estructurales a sus acciones (Serafin, 2019, p. 119; Liu & Emirbayer, 2016, p. 63). Como resalta Liu, una premisa de esta vertiente es que tales ubicaciones están sujetas a constantes cambios, sea por las «fuerzas ambientales» o por las acciones de los sujetos, por lo que no es posible concebirlas como fijas o preexistentes (2015, p. 13). Se dispone, entonces, de una diversidad de posiciones, tales como las áreas de tareas en los contextos profesionales, las de conocimiento en ecologías académicas, o las de asuntos de interés público en los espacios políticos (Abbott, 2016, p. 44). Estas posiciones, además, están constituidas por un factor temporal, en la medida en que la distancia entre posiciones no es solo consecuencia, por ejemplo, de la proximidad de recursos que tiene un actor, sino del tiempo que toma realizar las dinámicas de movilizaciones entre ubicaciones (Block-Lieb & Halliday, 2017, p. 38; Serafin, 2019, p. 119).

El último elemento es la ligazón entre los actores y las posiciones existentes dentro de los espacios sociales, lo que determina la forma de una ecología en un momento dado (Liu & Emirbayer, 2016, p. 63). Estos vínculos toman distintas configuraciones: exclusividad, intensidad, reconocimiento externo, entre otras (Abbott, 2016, p. 47). Así, a través de la formación de estas relaciones se constituyen y delimitan mutuamente tanto actores como posiciones, lo que media entre la agencia de los actores y las restricciones estructurales de las ubicaciones (Blok *et al.*, 2018, p. 112; Liu & Emirbayer, 2016, p. 63). Por este motivo, el razonamiento ecológico resulta un punto medio entre las posturas que asumen como motor de la sociedad a la agencia humana o aquellas que parten de un entendimiento externo de las estructuras, como entes independientes que afectan a los actores (Abbott, 2016, pp. 34-35).

En resumen, cabe afirmar que las topologías y temporalidades que presentan los espacios sociales, entendidos aquí como *ecologías*, son los que «impulsan y restringen los movimientos tanto de los actores como de las posiciones» (Liu & Halliday, 2019, p. 467).

Tal premisa, sin embargo, plantea la siguiente interrogante: ¿cómo es que se generan los movimientos que relacionan a los actores con ubicaciones estructurales? Para responder esta cuestión, primero se debe abordar el concepto de *proceso social*.

Abbott explica que los procesos sociales son un flujo de micro y macroeventos contingentes que les ocurren a individuos y entidades sociales, y se desarrollan espacial y temporalmente en distintas escalas de la vida social (2016, p. 24). Los procesos, por lo demás, son los que estructuran los elementos primarios espaciales presentados antes, lo cual es, a su vez, una dinámica que conduce al mismo tiempo a la estructuración de estos procesos (Abbott, 2016, p. 40; Blok *et al.*, 2018, p. 112). Esta mutua constitución a través del tiempo es consecuencia del movimiento de eventos que los forman. Justamente, los *eventos* son las «consumaciones locales» de la acción social<sup>16</sup> «que anudan las contingencias del presente en nuevas relaciones y estructuras que se convertirán en las limitaciones y potencialidades» de las próximas rondas de acciones (Abbott, 2016, p. 1). Dicho de otro modo, la acción social, determinada por las fuerzas estructurales y la agencia de los actores, genera eventos que serán el motor y límite de los siguientes procesos sociales, en esta dinámica recursiva de la vida social.

Aquellos rastros del pasado que aparecen codificados en las distintas estructuras sociales del presente se logran comprender en la continua creación y recreación de eventos que entretejen lo que Abbott denomina *linajes* (Abbott, 2016, pp. 25-26). Estas uniones de eventos se desarrollan a lo largo del tiempo y pueden presentar ciertas regularidades y patrones (Abbott, 2016, p. 24). Así, los eventos asociados a linajes estables, al consumarse en un momento, podrán tomar diversas formas: desde individuos y personalidades, hasta cosas tales como instituciones, grupos sociales, normas jurídicas, entre otros fenómenos y entes sociales<sup>17</sup> (Serafín, 2019, p. 118; Abbott, 2016, p. 24). En el caso de los individuos, por ejemplo, ellos vendrían a ser «regularidades definidas en linajes de sucesivos eventos», a los que «siempre se unen cosas nuevas, y de las cuales las cosas viejas siempre se separan», aunque también tienen regularidades que resisten a los cambios en el tiempo y constituirían, según Abbott, el núcleo de la naturaleza humana (2016, pp. ix, 25, 202).

<sup>16</sup> Abbott define en un sentido amplio la acción social, al establecer que es «cualquier habilidad para crear un efecto en el resto del proceso social» (1995, p. 873).

<sup>17</sup> Para esta vertiente ecológica, los entes sociales son entendidos como el conjunto de cosas que «pueden surgir en cualquiera de las fuentes de acción: carisma, tradición, optimización, accidentes, el valor de la racionalidad» (Abbott, 1995, p. 871). Siguiendo el argumento de Abbott, estas cosas sociales son, entonces, una clase de eventos de linaje estable que «adquieren una coherencia o autonomía interna» al tener la capacidad de reproducirse continuamente y de originar causalidades sociales de manera independiente (1995, pp. 872-873).

Las regularidades, entonces, se construyen a través de la repetición «más o menos similar» de eventos marcados por un linaje (Abbott, 2016, p. 24). No obstante, si se repara en los distintos entrelazamientos que pueden configurarse en estas sucesiones, surge un panorama social marcado por constantes cambios (Abbott, 2016, pp. 23-24). Por un lado, los eventos asociados a un linaje pueden entretjerse en redes más complejas que los vinculan con otros (Abbott, 2016, p. 24). Por el otro, hay diferencias en las ubicaciones de los procesos sociales a los que acceden los distintos linajes, variando las dificultades que tienen para insertarse en una región de un proceso (Abbott, 2016, p. 30). Es en este escenario de cambios perpetuos que esta vertiente ecológica postula que la estabilidad es lo que debe explicarse al ser una excepción en la vida social; en otras palabras, los trabajos sociológicos deben enfocarse en las estructuras ecológicas y no asumirlas como sustancias fijas que solo varían en sus atributos (Abbott, 2016, p. 1; Mützel & Kressin, 2021, pp. 217-218).

Bajo esta línea, la labor de un investigador es hacer legible esa red de eventos que explica cómo en un mundo de constantes cambios hay ciertas regularidades en el tiempo. Ciertamente, debe considerarse que esta vertiente ecológica rechaza la existencia de mecanismos causales universales que explican *a priori* las conexiones entre eventos<sup>18</sup>, por lo que alcanzar estos entendimientos, muchas veces idiosincráticos, requiere profundizar en las dinámicas contextuales de los procesos sociales (Abbott, 2016, pp. 33-35; Liu, 2015a, p. 19). Por esta razón, el carácter estructurador de los procesos sociales resulta clave para comprender la red de eventos que se teje para formar tales estabilidades. El cambio social, empero, no queda marginado de esta perspectiva, ya que, para entender las regularidades presentes en la sociedad, se debe reconocer su formación a través de los contextos cambiantes (Abbott, 1995, p. 863; para un ejemplo, véase Liu, 2018, p. 54). Así, la explicación del cambio social se subordina a la comprensión de la estabilidad.

Por lo anterior es que la perspectiva ecológica se concibe como *procesual*, pues se centra en el estudio de la yuxtaposición de diversos procesos sociales que estructuran las estabilidades de la vida social, y que suceden en contextos temporalmente accidentales que continuamente van reconstituyéndose (Abbott, 2016, p. 1; Liu, 2013, pp. 688-689; Mützel & Kressin, 2021, p. 228). Es en esta configuración procesual que se vinculan las estructuras macrosociales con las acciones a nivel micro (Liu, 2013, pp. 673-674). Asimismo, estas microacciones reflejan el proceso social central en todas las narraciones ecológicas: la interacción.

---

<sup>18</sup> Por lo demás, el enfoque ecológico establece una ruptura con las «historiografías teleológicas» de algunas teorías sociales, proponiendo, en cambio, una contingencia narrativa (Abbott, 2016, p. 36; 1988, pp. 315-316). Como se indicó, lo que lleva a diferenciar esta perspectiva de la arbitrariedad es la posibilidad de observar repeticiones estables de eventos asociados a un linaje en estos contextos de continuos cambios.

Retomando, entonces, la pregunta inicial sobre cómo los actores se trasladan a determinadas posiciones, conviene precisar que este movimiento estructurador es consecuencia del proceso primario de ligadura, que delimita tanto a los actores como a las ubicaciones, tomando distintas formas, dependiendo del tipo de ecología que se estén tratando (Abbott, 2016, pp. 39-42). A su vez, este proceso social ocurre como consecuencia de las interacciones entre los sujetos de una ecología (Blok *et al.*, 2018, p. 112; Liu & Emirbayer, 2016, p. 63). Se aprecia, por ejemplo, cuando estas ligaduras son constituidas en interacciones conflictivas (o luchas) entre actores que pretenden obtener determinadas ubicaciones en el espacio social (Block-Lieb & Halliday, 2017, p. 38). Por ello, la *interacción* es el proceso social fundamental de la teoría ecológica, y su estudio es clave para comprender cómo son estructurados los espacios o la distribución de sus elementos, entre otros aspectos.

En esa línea, una premisa básica de la cual partir es que la interacción «comienza con una serie de actores y acciones preexistentes» (Abbott, 1995, p. 863) que codifican dentro de sí un pasado, como todo proceso social. Por su parte, el proceso de interacción no implica, como primer paso, que exista en estricto un contacto social concreto entre actores, ya que es posible concebir interacciones impersonales, como ocurre en el caso de la competencia (Park & Burgess, 1921, pp. 507-508). Lo importante es considerar que este contacto en sentido laxo dependerá de las distancias sociales que haya entre los actores, pues, por ejemplo, si estas son cortas, la proximidad espacial facilitará las interacciones (Park & Burgess, 1921, p. 282; Wang & Liu, 2022, p. 634). A partir de estos contactos condicionados por las distancias, se han identificado y estudiado varios tipos de interacciones entre actores<sup>19</sup>. Sin embargo, solo se presentarán aquellos procesos sociales observados en el caso de los abogados antibarreras. Se identificaron, entonces, seis: competencia, conflicto, cooperación, cooperación competitiva, acomodación e hibridación.

El primero de ellos, la *competencia*, es la lucha «continua e impersonal» entre los actores por las ubicaciones espaciales, que puede implicar la toma de acciones estratégicas y el empleo de recursos tangibles (por ejemplo, dinero e infraestructuras) e intangibles (legitimidad, tiempo, experiencia, entre otras) para su logro (Park & Burgess, 1921, p. 574; Block-Lieb & Halliday, 2017, pp. 36-38). Como contrapartida, está el *conflicto*, que es un tipo de interacción que capta la lucha entre individuos o grupos por un estatus en el orden social, que es «intermitente y personal», a diferencia de la competencia, además de evocar «las más profundas

---

<sup>19</sup> Debe considerarse que esta perspectiva no se limita a expresar vínculos interpersonales, sino que la maleabilidad del concepto de *actor*, mencionada antes, permite imaginar también interacciones a nivel colectivo (Ollivier, 2012, pp. 228-229).

emociones y pasiones» (Park & Burgess, 1921, p. 574). Por su parte, la *cooperación* es aquella interacción que expresa el establecimiento de relaciones complementarias entre actores «por un bien común» (Block-Lieb & Halliday, 2017, p. 39). Luego está la *cooperación competitiva*, que ocurre cuando los actores toman conciencia de que la competencia puede resultarles perjudicial, por lo que buscan arreglos que tiendan a un equilibrio en las interacciones, como sucedería, por ejemplo, al establecer una división de labores, entre otras formas negociadas (Block-Lieb & Halliday, 2017, p. 39; Park & Burgess, 1921, p. 508). En cuanto a la *acomodación*, es el proceso por el cual los actores «hacen ajustes internos», como cambiar hábitos, «para adaptarse a situaciones sociales creadas» por otras interacciones (Park & Burgess, 1921, p. 510). Por último, está una interacción más lenta que la acomodación: la *hibridación*. Como reseñan Park y Burgess, la hibridación consiste en el proceso de conjugar el perfil del actor con otros distintos, que sucede al sostener de manera repetida una serie de interacciones en un determinado espacio social al cual, inicialmente, uno no pertenecía (1921, p. 511; véase también McGivern *et al.*, 2015, pp. 414-415).

Todas estas formas de interacción están entrecruzadas por las relaciones que mantienen los actores de acuerdo con los recursos que tienen a su disposición. Así, pueden generarse otros dos tipos adicionales de interacción: control y dependencia. Si un actor detenta de manera exclusiva recursos, tendrá una relación de control sobre los actores que carecen de ellos y, por este motivo, necesiten entablar una interacción cooperativa para obtenerlos (Block-Lieb & Halliday, 2017, pp. 40-41). La otra cara de la moneda serán aquellos actores que dependen de los recursos, ya que la necesidad por estos impulsa la búsqueda de interacciones cooperativas (Block-Lieb & Halliday, 2017, p. 40) o de acomodación.

Como punto aclaratorio, es importante notar que cuando autores como Block-Lieb y Halliday (2017) extienden el término de *recursos* a supuestos ideales o intangibles, como la legitimidad o experiencia técnica, no los encuadran como cosas estáticas bajo una perspectiva esencialista, debido a que, en el contexto de su enfoque, los siguen tratando desde un esquema procesual. Para comprender esto, es ilustrativo mencionar el caso de la legitimidad. Tal como reseñan Suddaby, Bitektine y Haack, es factible analizar la legitimidad simultáneamente desde distintas nociones (2017, p. 469). En el caso de Block-Lieb y Halliday, si bien la *legitimidad* es tratada principalmente como un recurso que se posee, a la vez se emplea bajo un contexto en que su obtención se da a través de procesos sociales, pues parten de que la legitimidad emerge y se obtiene por medio de procesos interactivos como el del trabajo fronterizo (2017, p. 48; véase también Abbott, 1988, pp. 184-195). Lo mismo puede decirse de los puntos de vista o perspectivas que un actor puede desarrollar por su ubicación

espacial. Así, los entendimientos compartidos o las lógicas apreciables en una ecología no deben asumirse como una cualidad inherente o predefinida de estos espacios, sino como un fenómeno que, para ser comprendido, requiere del análisis de las distintas interacciones que estructuran a estas lógicas, que son, en última instancia, su fuente (Liu & Halliday, 2019, p. 455). En lo que resta de este trabajo, se seguirá esta estrategia heurística de denominar *recursos* a fenómenos intangibles, como la legitimidad, perspectivas o epistemes, que generan los espacios sociales producto de las interacciones, lo cual no impide tratar, en ciertos casos específicos, los procesos que los sustentan.

Finalmente, habiendo trazado las líneas teóricas básicas de este enfoque, debe repararse en que los actores previamente formados que entran en interacción no necesariamente tienen la «capacidad de atravesar las interacciones» estables que constituyen, por ejemplo, entes sociales (Abbott, 1995, p. 863). Por esto, cabe ahora plantear una nueva capa de complejidad, pues los procesos relacionales planteados no necesariamente se desarrollan dentro de un espacio delimitado, al poder traspasar tales fronteras, sobre todo si se considera que la sociedad está compuesta por una variedad espacial que trasciende los vectores nacionales.

### 3.2. Los procesos sociales vinculados a las fronteras espaciales

Las interacciones descritas no se desarrollan exclusivamente dentro de un espacio social, ya que pueden establecerse sobre y a través de fronteras espaciales (Liu, 2018, p. 46). En estas fronteras, los eventos toman forma, por lo que, para comprender completamente las estabildades, es necesario aproximarse a este concepto.

De acuerdo con Abbott, las *fronteras sociales* pueden entenderse en dos maneras (1995, pp. 876-877). La primera es una forma laxa de comprender las fronteras, al considerarlas la «diferencia de carácter» entre los actores, como el género, la educación, el origen geográfico o los clientes (Abbott, 1995, p. 862). En otras palabras, se tratan de «construcciones culturales y sociales» (Block-Lieb & Halliday, 2017, p. 32). Las diferencias, en sí, «surgen de las negociaciones culturales locales» y pueden intersectarse, formando dimensiones de diferencias complejas (Abbott, 1995, pp. 862-863). Vistas estas diferencias como unidades fronterizas, cada una refleja «entidades preexistentes [...] que aportan cualidades diferentes y duraderas a la interacción», como, por ejemplo, «personas, roles, ubicaciones físicas, fragmentos de entidades sociales anteriores, etc.» (Abbott, 1995, p. 863).

La segunda manera de entender a las fronteras —que es de particular interés para este estudio— es en un sentido topológico, que, a la vez, tiene dos formas: una débil y otra estricta (Abbott, 1995, p. 872). La primera forma alude a las *protofronteras*,

es decir, los distintos «sitios de diferencia» que los actores sociales empiezan a «alinearse en algún tipo de oposición extendida a lo largo de algún eje único de diferencia» (Abbott, 1995, p. 867). Estas conexiones se establecen dentro de los grupos, pero también pueden ocurrir dentro de entidades sociales (Abbott, 1995, p. 877). Ahora bien, tal alineación, al racionalizarse y adquirir una perdurabilidad ecológica, termina formando una frontera topológica en sentido estricto (Abbott, 1995, p. 872). Es en esta última forma que las fronteras delimitan y, en consecuencia, estructuran los espacios sociales (Liu, 2018, p. 46). Por ello, no se constituyen solo para separar una ecología de otras, como meros «marcadores de diferencias», sino que las fronteras son las que «dan forma a los contenidos de los individuos, grupos, organizaciones y otras entidades sociales» (Liu, 2024, p. 4).

Añadir, entonces, este factor permite comprender las dinámicas de creación de estructuras perdurables, que no son únicamente las ecologías, sino también pueden ser entes sociales, los cuales se forjan al «crear zonas de diferencia dentro del proceso social» y se consolidan al ensamblarse estos sitios en un conjunto de fronteras que definen un interior y un exterior (Abbott, 1995, pp. 876-877). La acción colectiva de los actores crea, en última instancia para este marco, las fronteras sociales, las cuales, como zonas de interacción, constituyen las estructuras sociales (Abbott, 1995, pp. 857-858). Los espacios sociales surgen, por tanto, de las fronteras, al mismo tiempo que estas son formadas espacialmente (Abbott, 1995, p. 860). Desde luego, explicar esta transición implica comprender varios tipos de procesos sociales complejos que forjan esos sitios de diferencia que terminan por estructurar eventos de linajes estables en el espacio social. Entre los distintos procesos que crean y mantienen las fronteras, se presentarán solo aquellos que fueron desarrollados en estudios empíricos sobre espacios profesionales: trabajo fronterizo, lucha de diagnóstico, intercambio y migración.

En primer término, el *trabajo fronterizo* alude al «conjunto complejo de procesos sociales sobre los sitios de diferencia» que permiten la construcción de un espacio social (Liu, 2018, p. 47); en otras palabras, son procesos que «condicionan y dan forma a transformaciones ecológicas más amplias» (Blok *et al.*, 2019, p. 602). Por ejemplo, a través de este proceso social es que se puede dar legibilidad a la formación de una especialidad, entendida como una ecología social (Lamont & Molnár, 2002, p. 179). Ahora, este proceso no comprende solo acciones simples que realizan los actores para demarcar una ubicación, sino que incluye también acciones estratégicas que los actores realizan para crear tales fronteras sociales (Block-Lieb & Halliday, 2017, pp. 32-33). No obstante, crear fronteras no es la única acción posible. Pueden reorganizar pragmáticamente las fronteras, por ejemplo, desenfocándolas

mediante la hibridación de sus actores, para así expandir las fronteras al integrar nuevas ubicaciones espaciales (Blok *et al.*, 2019, p. 602; Liu, 2018, pp. 47-48; Liu & Halliday, 2019, p. 456). Igualmente, este proceso puede incluir la constitución de alianzas transecológicas para mantener una demarcación (Blok *et al.*, 2019, p. 607).

Otro proceso social es la *lucha de diagnósticos*, el cual se dirige al establecimiento de diferencias grupales mediante acciones que pueden incluso atravesar las fronteras de un espacio. Este proceso se relaciona con la construcción social de la experiencia, es decir, con enmarcar dentro de la perspectiva interna de un grupo una ubicación ecológica (Liu, 2018, pp. 49-50). Aquello implicará interacciones competitivas para demarcar la ubicación dentro de una determinada frontera o incluso crear una ecología (Block-Lieb & Halliday, 2017, pp. 33-34, 150). Por otro lado, el *intercambio* es un proceso social cooperativo clave para «mantener redes sociales» y «facilitar flujos» de recursos (Liu, 2018, p. 52). Tal proceso no solo ocurre dentro de las fronteras de una ecología, ya que puede involucrar, por ejemplo, trans-acciones con actores adyacentes que detenten recursos necesarios para mantener la elasticidad de una determinada frontera (Liu, 2018, p. 52), lo que en sí expresa un mecanismo de apalancamiento entre ecologías (Evans & Kay, 2008, pp. 974-95). Si este proceso resulta ser un evento instantáneo, se tratará de un *intercambio negociado*, mientras que, si hay un grado de reiteración, se estará ante un *intercambio recíproco* (Liu, 2018, p. 52). Solo cuando estas interacciones cooperativas mantienen una estabilidad, se identificarán como un *intercambio simbiótico* que implica la interdependencia y consecuente mutua estructuración entre los actores que sostienen tales relaciones (Liu, 2018, p. 53).

Por último, el proceso social de *migración* alude a la «movilidad espacial» de los profesionales y «las dinámicas demográficas» que generan (Liu, 2013, p. 677-678). Como apunta Liu al tratar el caso de la profesión jurídica, la migración es tanto un «proceso estructurado», en la medida en que puede ser originada por las «desigualdades estructurales» de los espacios profesionales, como uno «estructurante», pues también tiene el potencial de «producir o reforzar el sistema de estratificación social de la profesión» (2013, p. 679).

Ahora bien, como se desprende de la breve presentación de estos procesos sociales que estructuran las fronteras ecológicas, hay interacciones que son trans-accionales (Liu, 2021, p. 125). Es decir, las acciones sociales no se limitan a producir efectos en procesos sociales demarcados ecológicamente, sino que pueden atravesarlos. Como se ha indicado antes, el mundo social está conformado por una diversidad de ecologías de distinta naturaleza e interrelacionadas, lo que lleva a plantear la principal capa de dinamismo que ofrece esta perspectiva.

#### 4. LAS RELACIONES INTERESPACIALES: ¿CÓMO ESTUDIAR LA ECOLOGÍA DE LOS ABOGADOS DE DERECHO PÚBLICO Y LA COMPLEJIDAD DE SUS INTERRELACIONES?

Los espacios sociales pueden adoptar distintas formas como consecuencia de las interacciones que se establecen entre ellos. Precisamente, estas configuraciones son mediadas por los agentes ubicados en su interior o compartidos entre las ecologías. Por tanto, son los actores quienes construyen las fronteras espaciales, haciéndolas en algunos casos flexibles o, en otros, rígidas (Liu, 2021, p. 135; 2018, pp. 47-48). En esa línea, los actores llevan a cabo distintas acciones sociales encaminadas a conectar ecologías, a generar puntos de contacto interecológicos (Liu, 2021, p. 132), al ello ser una fuente importante de alianzas y, en general, de recursos (Evans & Kay, 2008, pp. 973-974). Todo esto tiene como consecuencia que el escenario espacial sea uno en el que los eventos dentro de una ecología estén entrelazados con eventos foráneos. Abbott teorizó al respecto y acuñó, en un principio, el concepto de *audiencias externas*, para luego elaborar la noción de *ecologías vinculadas* (2016, pp. 42-43; véase con Liu, 2017, p. 215). No obstante, es Liu quien ha esbozado un marco más dinámico e integrador sobre las relaciones entre espacios sociales, planteando dos dimensiones de estas interrelaciones (2021, p. 135).

La primera dimensión se articula sobre la base de las «similitudes y diferencias estructurales» de las ecologías y, de este modo, permite identificar tres tipos de espacios: afines, simbióticos y de oposición (Liu, 2021, p. 124). Los *espacios afines*, por un lado, son aquellos que muestran similitudes en sus elementos configuradores, como ocurriría si compartieran actores o posiciones semejantes (Liu, 2021, p. 127). En contraste, los *espacios simbióticos* presentan diferencias estructurales en sus elementos ecológicos, pero mantienen una relación de «dependencia mutua» dado el intercambio simbiótico entre actores a través de los espacios (Liu, 2021, pp. 127-128). Por último, en cuanto a los *espacios de oposición*, el contraste entre dos espacios es lo que genera una relación sin interacción (Liu, 2021, p. 128). En este caso, tal como reseña Liu, «el otro es importante para la formación de la identidad propia» del espacio social (2021, p. 128).

Las relaciones entre espacios igualmente se pueden cartografiar en función de la distancia entre ellos. Así, se identifican tres clases. En primer lugar, están los *espacios anidados*, que son aquellos que tienen incrustados ecologías completas en su interior, las cuales desarrollan una interdependencia entre sí, aunque sin necesidad de presentar similitudes estructurales (Liu, 2021, pp. 129-130). Luego, también están los *espacios vinculados*, conectados por ciertas relaciones sociales (Liu, 2021, p. 129). Abbott es quien identificó estos tipos de relaciones espaciales conectivas al describir que entre los espacios pueden generarse cierto tipo de *eventos bisagra*,

que reflejan «alianzas entre actores y ubicaciones a través de las fronteras de las ecologías», de las que obtienen recompensas de tales espacios adyacentes (2016, pp. 49, 56-57). Asimismo, pueden «formar avatares de ellos mismos» para representarlos de manera estable en la otra ecología (Abbott, 2016, p. 64). Desde luego, ambas formas son endógenas a sus espacios de origen y no buscan integrar las ecologías (Liu, 2017, p. 215). Finalmente, se identifican a los *espacios superpuestos*, que se caracterizan por presentar «áreas en común» entre ecologías, compartiendo actores y ubicaciones espaciales, sin estar completamente vinculadas ni anidadas entre sí (Liu, 2021, pp. 130-131). Por ejemplo, este sería el caso de un grupo de actores ubicados al mismo tiempo en dos ecologías. Su ubicación en ambos sitios produciría una superposición espacial que, además, facilitaría procesos como el intercambio, si se apalancan recursos de una ecología a otra.

Tal como se ha referido antes, la configuración de estas tipologías es mediada por actores, los cuales, a través de su «trabajo fronterizo [...] sobre las posiciones», llegan a diferenciar los espacios sociales y cambiar las fronteras (Liu, 2021, p. 10). Así, los actores dentro de una ecología pueden desempeñarse como *guardianes* al mantener la endogeneidad de un espacio (Liu, 2021, p. 132). De forma contraria, también pueden buscar conectar ambos espacios, flexibilizando sus fronteras (Liu, 2021, p. 132). A estos actores que persiguen «facilitar los intercambios entre espacios», se les puede reconocer como *intermediarios* (Liu, 2021, p. 132). Por último, los movimientos de los actores entre ecologías, sin implicar un trabajo fronterizo o de intercambio, pueden tener consecuencias en la configuración interna de los espacios (Liu, 2021, p. 133). Estos actores son denominados por Liu como *viajeros espaciales*, quienes, al desplazarse a gran escala de un espacio a otro, por ejemplo, fomentan la semejanza estructural entre ecologías, es decir, la formación de espacios afines (2021, pp. 133-134).

Considerando, entonces, que las ecologías no pueden ser analizadas de forma aislada debido a su profunda interrelación con otras, es importante bosquejar los espacios sociales centrales que se abordarán a lo largo de esta investigación, la cual se enfoca en cómo los abogados se reconfiguraron ante la adopción de un modelo económico de libre mercado. El primero que se desarrollará, desde luego, es el espacio social de la abogacía, lo cual implicará una aproximación desde los elementos que conforman toda ecología profesional. Luego, se tratará, de forma conjunta, sobre los espacios sociales estatales y políticos, para, finalmente, delinear las ecologías del desarrollo y las académicas. Con todo ello, se contará con los elementos mínimos para continuar con el análisis espacialmente complejo que conlleva este estudio de caso sobre los abogados de derecho público.

#### 4.1. El derecho como ecología: una visión procesual sobre la profesión jurídica

El derecho no es una estructura ajena para la teoría ecológica. Por el contrario, representa un caso ilustrativo sobre cómo los espacios se interrelacionan e interpenetran para formar lo jurídico. De acuerdo con Liu, el espacio social del derecho puede concebirse como la relación entre distintos «actores jurídicos que se ubican» en áreas de tareas profesionales (2015a, pp. 12-13). Estas áreas pueden ser sitios macroestructurales (Liu, 2015a, p. 12), como el mercado de servicios que oferta una firma de abogados o el propio Poder Judicial. En estos casos, se estará ante *nichos*, que, a su vez, pueden especificarse a un nivel mesoestructural para identificar distintos tipos de *jurisdicciones* (Liu, 2015a, p. 12). Así, los jueces constitucionales en el nicho judicial tendrán, en términos sociológicos, jurisdicciones específicas, al igual como ocurre con los abogados que laboran en una determinada firma de abogados.

De forma general, los actores jurídicos están entrenados para trabajar, principalmente, mediante reglas que «constituyen un conjunto de herramientas técnicas», que son, a su vez, «la base de su identidad profesional», pues tras ellas se imprimen ciertos valores que marcan su práctica cotidiana (Liu, 2022, p. 447). Dicho de otro modo, tales «herramientas técnicas», al volverse morales, «imponen restricciones normativas a los abogados» en sus relaciones sociales (Liu, 2022, p. 448). Tal vez el ejemplo peruano más ilustrativo de esto fueron aquellos profesionales cuya práctica está ligada al manejo de la Constitución y al dominio práctico sobre el acervo jurisprudencial de una organización como el Tribunal Constitucional, lo que conlleva no solo su vinculación con recursos intelectuales en torno a esta *norma normarum*, sino su identificación como *abogados constitucionalistas* al asociarse con valores como el respeto de los derechos fundamentales o del Estado constitucional de derecho en sí mismo. Entonces, desde la perspectiva ecológica, se reconoce que una norma carga consigo una historicidad que impacta en las rondas de interacciones. No obstante, si se continúa con el ejemplo, es importante considerar, de igual modo, los contextos relacionales en los que estarían inscritos los abogados constitucionalistas, como un espacio académico determinado o la representación de una parte en un litigio. Así, al interpretar normas, los abogados pueden impregnar precisamente estas otras interrelaciones reflejadas, por ejemplo, en valores partidistas o en la proximidad con ecologías empresariales, lo que puede impactar, a su vez, en la configuración del propio derecho (Bessis & Chaserant, 2019, p. 191). Sin embargo, independientemente de la natural idiosincrasia que los distintos segmentos profesionales puedan presentar, o los complejos entramados espaciales en los que interactúan, lo importante es que los abogados, al «reclamar experiencia» sobre estos instrumentos legales, estructuran «fronteras culturales y morales», tanto dentro de su profesión como fuera de ella (Liu, 2022, p. 447).

Para comprender cómo estos actores jurídicos toman distintas posiciones desde un enfoque ecológico, debe examinarse primero las estructuras y procesos sociales que constituyen el derecho como espacios sujetos a una temporalidad en la que interactúan estos actores (Liu, 2015a, p. 15). Se deben distinguir, por tanto, a los procesos sociales con la capacidad de «unir microinteracciones de actores legales y no legales con las estructuras macrosociales» del derecho (Liu, 2015a, p. 15). En esa línea, se identifica que la práctica jurídica continuamente da forma al flujo de eventos que configuran a los procesos sociales del derecho (Liu, 2015a, p. 19): desde la resolución de un caso en un órgano administrativo hasta la promulgación de un nuevo código legal. Estos eventos, por lo demás, reflejan la interrelación del espacio social del derecho con distintos tipos de ecologías, como la estatal, al poder estar anidada en una, o la política, como en aquellos casos que involucran procesos de formación de leyes.

Tales ecologías, en muchos casos, conforman al mismo tiempo espacios sociales profesionales, debido a la participación predominante de estos actores. Tal sincronía es la que permite conectar esta teoría sociojurídica emergente con la sociología de las profesiones. Precisamente, esta investigación se sitúa en un determinado espacio profesional con el potencial de reflejar una estructuración más amplia dentro del espacio jurídico. Cabe delinear, por tanto, los aspectos centrales de una ecología profesional.

Bajo esta perspectiva, la *profesión* es un evento de linaje estable que resulta de distintas acciones sociales en el tiempo de los «grupos ocupacionales que aplican conocimientos algo abstractos a casos particulares» para lograr potencialmente ubicaciones espaciales, además de su interdependencia con los eventos que ocurran en otras ecologías (Abbott, 1988, pp. 8, 86; 2016, p. 33). Este concepto no sustantivo implica reconocer que las profesiones evolucionan a partir de sus interrelaciones, orientadas principalmente al dominio de conocimiento abstracto, necesario para generar y ofertar «técnicas prácticas» en torno a determinadas tareas (Abbott, 1988, p. 8). Justamente, este conocimiento, forjado en las ecologías académicas y los ámbitos laborales, les permite definir y redefinir *tareas profesionales* para consolidar o lograr nuevas ubicaciones espaciales (Abbott, 1988, pp. 55-57).

Estas tareas son «problemas humanos susceptibles de trabajo experto» (Abbott, 1988, p. 35), y pueden tener una fuente objetiva o subjetiva<sup>20</sup>. Si bien hay un gran

---

<sup>20</sup> Las tareas profesionales fundamentadas en problemas objetivos serían aquellas que presentan una resistencia a la reconstrucción subjetiva de los grupos ocupacionales, lo cual los hace, al mismo tiempo, «vulnerables a los cambios en el carácter objetivo» de tales tareas (Abbott, 1988, pp. 35-39). Por ejemplo, los ingenieros de *software*, que son un segmento profesional construido en torno a una tarea tecnológica, serán vulnerables a los cambios en los sistemas computacionales por estar sus labores atadas

margen para que el trabajo cultural de las profesiones defina las tareas, también es cierto que estas «antecedan usualmente a los grupos» ocupacionales y, aún más, las acciones generadas desde espacios sociales externos a los profesionales suelen ser más influyentes para movilizar cambios en las tareas (Abbott, 1988, pp. 36, 91-92). Esto se evidencia, por ejemplo, en las acciones de «los movimientos sociales al identificar problemas que, posteriormente, podrán convertirse» en áreas de tareas de un nuevo grupo ocupacional, lo cual, por su parte, puede significar también la desaparición de otro trabajo profesional (Abbott, 1988, pp. 149-150).

Es a partir del énfasis en este aspecto que Abbott da un giro en el estudio sociológico de las profesiones, incluso dentro de la propia tradición interaccionista, al plantear como unidad de análisis no a las profesiones en sí, sino a estas áreas de trabajo profesional o, como de igual forma son denominadas, la organización social y cultural de la profesión (1988, pp. 16-20, 112; véase también Blok *et al.*, 2018, pp. 108-109). Desde esta focalización, él construye el concepto de *jurisdicción*, mencionado antes, que expresa la relación exclusiva de los grupos ocupacionales con ubicaciones ecológicas, es decir, el «vínculo entre una profesión y su trabajo» que debe estudiar la sociología de las profesiones (Abbott, 1988, p. 20). Además, tales jurisdicciones son «forjadas por diversas profesiones para establecer y mantener la legitimidad de su reclamo de monopolio experto sobre tareas y problemas particulares» (Blok *et al.*, 2018, p. 108). Bajo estas premisas, termina de delinarse un modelo predominantemente competitivo de análisis profesional, pues la estructuración de los espacios será resultado principalmente de la búsqueda de los grupos por establecer jurisdicciones sobre áreas de trabajo profesional determinadas, problemas que reclaman como legítimamente suyos (Liu, 2017, pp. 214-215; Lybeck, 2019, pp. 170-171).

Precisamente, la competencia interprofesional es uno de los procesos sociales principales que, desde esta perspectiva, configura las profesiones, yuxtapuesto a otros como el proceso de lucha de diagnósticos o el de trabajo fronterizo (Liu, 2013, pp. 673-674). En el caso de la lucha de diagnósticos, la construcción de la experiencia puede implicar, como mencionamos, reinterpretar o encuadrar el trabajo de los competidores en sus propios marcos de referencia (Abbott, 1988, p. 38; Block-Lieb & Halliday, 2017, p. 151). Conlleva lo anterior que la profesión redefinidora pruebe la eficacia de su encuadre y su alineación con determinados valores culturales para lograr, con ello, la legitimidad de su trabajo profesional ante otros espacios (Abbott, 1988, pp. 38, 54). Todo esto es lo que permite a un grupo formular un *reclamo jurisdiccional*, que es, en sí, crear «cualidades subjetivas» a las tareas profesionales

---

a este objeto, pero difícilmente lo serán al trabajo de redefinición de otras profesiones. Distinto es el caso de los profesionales que se dedican a cuestiones relativas al desarrollo, por ser construcciones culturales y, por tanto, más vulnerables a las reinterpretaciones de esta tarea por otros segmentos profesionales.

para apropiarse de estas y lograr que se reconozca a los miembros del grupo como actores calificados para tratar determinadas tareas (Abbott, 1988, p. 40). Dicho de otro modo, es el «derecho a definir ciertos problemas y dominar la estructura social para resolverlos» (Abbott, 1988, p. 62). A través de los reclamos jurisdiccionales, una profesión busca el «reconocimiento de su estructura cognitiva» como válida ante el resto de ecologías, haciendo que una tarea se convierta en un problema profesional y competir, así, por una jurisdicción, lo cual también es una forma de trabajo fronterizo (Abbott, 1988, p. 59; Block-Lieb & Halliday, 2017, pp. 33-34). Sin embargo, no debe entenderse que estos reclamos necesariamente derivan en arreglos que permitan a un segmento profesional detentar la jurisdicción exclusiva sobre una tarea. Entre otras, es posible que se establezcan jurisdicciones intelectuales, cuando se tiene el «conocimiento cognitivo de un área», pero otros practican la labor en cuestión; jurisdicciones consultivas, que ocurre al reclamar el «derecho legítimo de interpretar, regular o modificar parcialmente las acciones» que otro segmento profesional ejerce en una jurisdicción; o jurisdicciones por división del trabajo, que sucede al dividir una jurisdicción, por ejemplo, de acuerdo con las diferencias funcionales intrínsecas de una tarea (Abbott, 1988, pp. 69-78; véase también Liu, 2018, p. 47).

Finalmente, en esta explicación ecológica, las profesiones no son unidades arquetípicas de individuos homogéneos, pues cada espacio presenta una diferenciación interna en varios niveles: organización, epistemologías, clientes, relaciones, trabajo, formación, entre otras (Abbott, 1988, p. 117; Liu, 2022, p. 446). Esta premisa, desde luego, contrasta con la imagen homogénea y de objetividad que se presenta en los discursos públicos que enarbolan los profesionales para acrecentar la legitimidad sobre sus jurisdicciones (Abbott, 1988, p. 61). Después de todo, una «jurisdicción culturalmente definida» puede resultar muy vulnerable a que otros controviertan el dominio que posee una profesión sobre una tarea (Abbott, 1988, p. 92).

#### **4.2. Los espacios políticos y estatales como fuente de perturbación y estabilidad en el cosmos social**

Delimitados los principales aspectos de las ecologías profesionales, se debe añadir que, debido a su profunda interrelación espacial, estas a menudo presentan una alta sensibilidad a los eventos que ocurren en las ecologías políticas, así como a los recursos que una ecología estatal pueda proporcionarles. Al respecto, una ecología política, de acuerdo con Abbott, presenta una heterogeneidad de actores, ya que no se configura solo por quienes pertenecen a sus «entornos formales de acción», como un parlamento, sino también por «partidos políticos, funcionarios públicos, departamentos administrativos, grupos de presión, periodistas, expertos, entre otros» (2016, p. 44). Por ello, sus ubicaciones suelen estar superpuestas a distintos tipos de ecologías, pero

que, al ocupar sus actores una posición respecto a un «asunto de interés político», participan de este tipo de ecologías (Abbott, 2016, pp. 44-45). Así, en términos de este sociólogo de la Universidad de Chicago, no constituyen una ecología de tareas, sino de *paquetes* de orden político, como la desregulación o el fomento a la intervención de un determinado sector económico (2016, p. 45). Los actores políticos, entonces, buscan dominar «un conjunto de problemas políticos, decisiones y resultados», por lo que desarrollan acciones no para redefinir tareas, como ocurre en los espacios profesionales, sino para reempaquetar políticas (Abbott, 2016, p. 44).

Ahora bien, entre los eventos generados por los espacios políticos, conviene destacar aquellos que reconfiguran las ecologías estatales y crean nuevos espacios organizacionales públicos, pues normalmente implican una movilización de profesionales que establecen su jurisdicción allí. En general, bajo este enfoque, el Estado resulta ser un complejo de múltiples espacios de diferentes estructuras que pueden superponerse con ecologías no estatales, como ocurre con los espacios profesionales imbricados en partes del aparato público (véanse los ejemplos de Liu, 2017, pp. 221-224). Las ecologías públicas, además, son en gran medida críticas para la estabilidad de su entorno espacial. De allí que esta estabilidad también dependa de lo que suceda en las ecologías políticas, toda vez que los eventos en estos sitios tienen el potencial de reconfigurar el Estado, como se ha indicado inicialmente.

Desde una lectura ecológica, la teoría de los campos de acción estratégica de Fligstein y McAdam (2012) resulta útil para brindar una visión panorámica sobre este fenómeno<sup>21</sup>. Según los mencionados autores, la existencia de los espacios estatales ha sido un factor clave en el desarrollo de las ecologías circundantes que están bajo su espectro, al proporcionarles distintos recursos asociados principalmente con bienes públicos, como «previsibilidad y seguridad» (Fligstein & McAdam, 2012, pp. 71-74),

---

<sup>21</sup> Esta licencia es válida si se considera la compatibilidad teórica entre ambas perspectivas socioespaciales. Precisamente, Liu y Emirbayer (2016), al estudiar la conexión entre la teoría de campo bourdieusana y la ecológica, reconocieron que ambas son visiones espaciales de la sociedad compatibles, que pueden aprender mutuamente de sus limitaciones con el fin de refinar sus propios postulados. De hecho, existe una lectura cruzada entre autores que emplean el marco de la teoría ecológica y aquellos que utilizan enfoques derivados de la noción de *campo* de Bourdieu, en especial cuando tratan sobre relaciones socioespaciales (por ejemplo, véanse Liu, 2021; Spicer, Kay & Ganz, 2019). Sin embargo, al margen de estos esfuerzos por generar una fluidez entre estas dos visiones sobre el espacio social, es importante reconocer que ambas presentan diferencias relevantes. Así, en el caso de la teoría de los campos de acción estratégica, esta utiliza una noción de *campo* más abstracta que la ecológica, concibe de manera anidada las relaciones interecológicas (Fligstein & McAdam, 2012, p. 58), presupone que el campo o la acción estratégica de los actores tienen un propósito orientado al logro de posiciones dominantes (Liu & Halliday, 2019, p. 455), entre otras cuestiones. Al estar advertidos de estas diferencias, se centrará la atención únicamente en los elementos que no entren en conflicto con el marco ecológico. En el caso específico de la inclinación de los actores hacia la lucha por los espacios estatales, esto representará solo una tendencia no definitiva que deberá verificarse en la inspección empírica de un caso concreto.

pero que pueden asumir otros modos más informales<sup>22</sup>. Es en esta interacción marcada por el intercambio que los actores no estatales aceptan otorgar recursos tangibles e intangibles, como los tributos o la legitimidad respectivamente, pues la subsistencia del Estado y los recursos que provee, en términos generales, les favorecen (Fligstein & McAdam, 2012, pp. 74-76). Debe tenerse en cuenta, además, que el Estado es un actor internamente heterogéneo, en orientaciones, recursos, entre otros criterios de diferenciación, lo que marca las distancias sociales, es decir, la cercanía o lejanía con respecto de determinadas ecologías de un entorno también heterogéneo, con necesidades de recursos distintas. Así, al proyectarse tales distancias, se observará una arquitectura espacial profundamente discontinua, en la cual «los actores no estatales pueden ser privilegiados en un campo y marginados en otro», mientras que «los funcionarios pueden tener un poder estatutario considerable en un campo y una influencia insignificante en otro» (Evans & Kay, 2008, p. 974).

Debe afirmarse, entonces, que las interacciones que mantienen los actores estatales y no estatales son fuente de estabilidad<sup>23</sup> y recursos. En particular, estos recursos incluyen la legitimidad y los lazos personales, que pueden emplear en sus luchas ecológicas y para aprovechar oportunidades de mejora (Evans & Kay, 2008, pp. 974-975). Tomando en cuenta que los propios espacios estatales pueden competir o entrar en conflicto entre sí (Hameiri & Jones, 2015, p. 73; Hein *et al.*, 2018, pp. 956-959), muchos de estos actores, en sus conflictos internos, pueden movilizar a su favor alianzas con agentes de ecologías externas (Fligstein & McAdam, 2012, p. 74), como aquellos que provienen del ámbito corporativo o de organizaciones internacionales, por mencionar algunas posibilidades. Algo similar ocurre en los espacios externos al Estado, donde una lucha entre, por ejemplo, actores empresariales y laborales puede definirse a favor de quién logre obtener el respaldo del Estado (Fligstein & McAdam, 2012, p. 76). Debido a que la ecología estatal es una fuente de recursos y oportunidades clave para predominar en el orden socioeconómico, los actores circundantes lucharán desde los espacios políticos por estructurar y, en consecuencia, orientar

---

<sup>22</sup> Esta premisa, además, puede ser examinada a un micronivel mediante casos. Por ejemplo, Liu ofrece uno al analizar los intercambios simbióticos entre abogados de firmas y actores jurídicos estatales a nivel local en China, pues identificó que estas relaciones proporcionaban a las referidas firmas contactos personales con determinados jueces u otros oficiales (2011, pp. 285-288). Este *know-who* resultó ser un recurso intangible clave en la oferta de servicios legales.

<sup>23</sup> Desde luego, hay otras relaciones ecológicas que son también fuente de estabilidad, como las interacciones interestatales o con otros actores del espacio internacional, sobre todo con aquellos con los que ha desarrollado patrones de dependencia. Un claro ejemplo contemporáneo de lo anterior ocurrió cuando el fujimorato perdió el apoyo de los Estados Unidos y de la Organización de los Estados Americanos. Ello fue un factor importante para la renovación política a inicios de la década del 2000 en el Perú (véase Murakami, 2012, pp. 536-548).

al Estado según sus intereses, a través de canales formales e informales (Fligstein & McAdam, 2012, p. 88). Por ello, en este contexto, la estabilidad no es otra cosa que el «conjunto de arreglos» que permite «la reproducción de los principales grupos» aliados políticamente con el Estado (Fligstein, 2013, p. 45).

Así como pueden ser una fuente de estabilidad, la interdependencia de estas relaciones las convierte también en una fuente de crisis y, por ende, de cambios. Fligstein y McAdam sostienen que, si el espacio estatal deja de brindar los recursos necesarios para el funcionamiento y estabilidad de las otras ecologías que están dentro de su ámbito territorial, perderá respaldo y se generarán oportunidades para que los actores no estatales insatisfechos busquen reformarlo a través de procesos políticos (2012, p. 75; Fligstein, 2013, pp. 46-47). De este modo, los espacios estatales tienden a ser más sensibles con los eventos que ocurren en ecologías que controlan recursos relevantes para el desarrollo de sus iniciativas, lo que, a su turno, los hace más receptivos a las demandas que formulen los actores de estas ecologías externas. En esa línea, las interrelaciones entre los espacios estatales y no estatales pueden implicar, por ejemplo, que una crisis en el ámbito económico resulte en una crisis gubernamental, en tanto el Estado no sea capaz de dar respuestas adecuadas que permitan la estabilización de la ecología no estatal. La incapacidad de resolver una crisis, incluso, puede conllevar un cambio del modelo político, dependiendo de la gravedad (Fligstein & McAdam, 2012, pp. 76-77). Todo ello tendrá efectos sistémicos en las estructuraciones espaciales de las demás ecologías al participar la mayoría «en una densa estructura de tejidos» de otros espacios (Fligstein & McAdam, 2012, p. 100).

Las ecologías estatales pueden también reconfigurarse ante la emergencia de un nuevo espacio, fenómeno que, de acuerdo con Spicer, Kay y Ganz (2019), ocurre bajo dos supuestos. El primero sucede cuando aparecen o se construyen ubicaciones ecológicas ligadas con nuevos actores en espacios no ocupados previamente (Spicer, Kay & Ganz, 2019, p. 198). Por la vocación del Estado de acumular otros espacios dentro de sus fronteras geográficas, este entrará en contacto con ellos e irá reconfigurándose, lo que, en muchos casos, creará, al mismo tiempo, nuevos espacios estatales con la capacidad de organizar las nuevas características de la vida social (Fligstein & McAdam, 2012, pp. 69, 72). Similar a lo ya tratado respecto a las profesiones, el segundo supuesto ocurre cuando actores de un espacio son desplazados o impugnanados por otros que traen nuevos marcos de referencia, entre otros aspectos materiales, que les facilitan orientar el espacio hacia sus intereses y alcanzar la legitimidad social necesaria para su estabilidad (Spicer, Kay & Ganz, 2019, pp. 198, 202). Desde luego, estos cambios desestabilizarán los espacios estatales, en la medida en que interactúen con estos nuevos actores (para profundizar sobre la emergencia de espacios, véase Fligstein & McAdam, 2012, pp. 86-96).

### 4.3. Las ecologías del desarrollo y las académicas: espacios estratégicos para las reformas públicas

Como se ha tratado antes, las crisis generalizadas son una oportunidad para que ciertos actores no estatales logren gestar reconfiguraciones profundas en las ecologías públicas, como cambiar una economía planificada por una de libre mercado. Por lo general, estos eventos de gran significancia están vinculados con ecologías especializadas en la discusión sobre el modelo de desarrollo que debe guiar una sociedad, que proveen recursos para movilizar cambios en el Estado. En este contexto, los espacios académicos, como un centro de investigación o una universidad, también resultan esenciales para forjar recursos epistémicos que puedan ser apalancados en las luchas por modificar la orientación del aparato público. Muchas veces, los agentes de tales espacios del desarrollo se ubican, al mismo tiempo, en ecologías académicas, así como una ecología del desarrollo puede estar imbricada dentro de un espacio académico. Dada la relevancia e interrelación de ambas en las dinámicas de los cambios políticos y estatales, conviene tratar aquí, entonces, ciertos elementos básicos sobre las ecologías del desarrollo y las académicas.

En cuanto a la primera ecología, es necesario reconocer que el *desarrollo* es posiblemente uno de los temas más controvertidos en las ecologías políticas, considerando los distintos tipos de luchas que se han librado en torno a las respuestas sobre cómo alcanzar «una buena vida» (Trebilcock & Mota, 2017, p. 34) y la búsqueda por hacer hegemónica una de estas visiones en los Estados. Los principales actores de estas luchas provienen de diferentes espacios sociales —incluyendo, desde luego, las profesionales—, que terminan por delinear un *mundo de la vida* fragmentado o desacoplado en términos habermasianos<sup>24</sup>. Por lo demás, estas ecologías del desarrollo pueden clasificarse según sus orientaciones temáticas: la economía, los derechos humanos, el medio ambiente, la salud, la religión, entre otras. Desde luego, cada una presenta una complejidad y temporalidad que amerita seguir especificando esta categorización. Por ejemplo, el desarrollo económico basado en la industrialización y, en general, en la doctrina del estructuralismo de la Comisión Económica para

<sup>24</sup> Se evoca esta referencia más como un recurso metafórico, pues, si bien converge en ciertos puntos con la idea de un mundo social conformado por ecologías que pueden ser sumamente especializadas, el desarrollo de Habermas sobre el *mundo de la vida* proviene, claramente, de una tradición teórica distinta a la tratada en este trabajo. Este concepto habermasiano presupone la existencia de un momento inicial en el que las personas compartían un saber de fondo o valores comunes que guiaban sus planes de acción, pero que ha sido desacoplado por niveles más específicos de integración social, los cuales pueden estar aún conectados a este entendimiento común o también instrumentalizarlo (1987, pp. 216-219, 261-264). Aunque reduce las orientaciones de estos espacios al poder o al dinero, brinda elementos heurísticos importantes para comprender la dinámica de diferenciaciones que experimenta la sociedad occidental, como se abordará en el siguiente capítulo.

América Latina y el Caribe (Cepal) difiere al del ajuste estructural, cada una articulada desde espacios sociales sustancialmente distintos (véanse FitzGerald, 1994; Panizza, 2009, p. 10).

Siguiendo a Liu, el espacio social del desarrollo, como toda ecología, es constituido, en primer lugar, por actores, aunque, al igual como ocurría en los espacios políticos, estos son sumamente heterogéneos, como Estados, organizaciones internacionales, partidos políticos, asociaciones privadas, profesionales, entre otros (2017, p. 216). Tales agentes buscan ubicarse en determinados problemas de desarrollo, por lo que sus posiciones son «más complejas y fluidas» en comparación con las ubicaciones profesionales (Liu, 2017, p. 216). La propia naturaleza cultural de estos problemas lleva a que dependan bastante de su legitimidad en distintos espacios y de tratar de presentarlos, en algunos casos, como cuestiones técnicas. Ligarse a una de estas posiciones, finalmente, lleva a establecer una estructura social momentánea (Liu, 2017, p. 216), que se relaciona de distintas maneras con otras ecologías, sean profesionales, políticas o estatales.

Ahora bien, las ecologías académicas están constituidas por actores que reúnen credenciales, como doctorados y publicaciones, que varían dependiendo de cada disciplina. Ellos se ubican no en un cuerpo de tareas, sino en un «territorio intelectual que han inventado y/o invertido» los propios grupos disciplinarios, lo que constituye un *asentamiento* (Abbott, 2001, pp. 136-137). Este último concepto presenta dos aspectos. De un lado, está la estructura cultural del asentamiento, la cual es forjada por «un conjunto de prácticas de investigación, convenciones probatorias, estrategias retóricas, géneros, obras canónicas y similares», que generan, a su vez, un «eje de cohesión», que puede, en mayor o menor grado, alinear al conjunto de actores (Abbott, 2001, pp. 139-140). De otro lado, los asentamientos igualmente presentan una estructura social, desde el «sistema de credenciales» que permite ubicarse en estos espacios, hasta las «audiencias» a las que se dirigen los trabajos de los académicos (Abbott, 2001, pp. 140-141). Debe tenerse en cuenta que en torno a estas ubicaciones se proyectan, por supuesto, organizaciones, como las universidades, pero también circuitos de publicación, entre otros ejemplos.

Finalmente, un punto importante para los efectos de este trabajo es que estas ubicaciones académicas no ofrecen fronteras suficientemente exclusivas, como típicamente ocurre en las ecologías profesionales, pues los conocimientos disciplinarios abstractos «están siendo redefinidos, remodelados y reformulados constantemente por las actividades de las disciplinas que intentan quitarse el trabajo unas de otras o dominarse unas a otras» (Abbott, 2001, p. 137; 2016, p. 42). Estos procesos, en realidad, pueden estar conectados con eventos en otros espacios, si se considera que las ecologías académicas son también espacios superpuestos, en la medida en que sus actores,

al ser evidentemente profesionales, ocupan distintos tipos de posiciones. Por ello, no debe extrañar que, en las demandas jurisdiccionales de los profesionales o en aquellas relacionadas a las temáticas del desarrollo, los recursos originados de los espacios académicos sean estratégicos en las luchas intercológicas (Lybeck, 2019, p. 170). Un claro ejemplo de esto se aprecia en las dinámicas alrededor de la relación entre los profesionales y las universidades. Estas últimas no solo proporcionan recursos epistémicos que permiten a un segmento profesional, por ejemplo, desenfocar una frontera contigua para invadirla, sino, también, para «formar jóvenes profesionales» que reproduzcan socialmente su perfil o para legitimar «el ejercicio exclusivo de su experiencia» (Abbott, 1988, p. 196).

## CAPÍTULO 2

### EL ESTADO COMO PROBLEMA: NOTAS SOBRE EL TRAYECTO HACIA EL PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Las intervenciones del Estado en la economía se enmarcaron, en un momento dado, como un problema profesional asociado con el desarrollo de los países, lo que significó reconfigurar e incluso abrir nuevas jurisdicciones que lidien con esta tarea emergente. Los órganos antibarreras fueron precisamente espacios sociales nacidos de una organización estatal a la cual se le encomendó aquella tarea, y que supuso, con el tiempo, un impacto en las jurisdicciones de los abogados peruanos. En esa línea, aproximarnos al contexto de su creación, caracterizado por fuertes variaciones entre las esferas públicas y privadas, resulta determinante para comprender la configuración de los órganos antibarreras, pues la manera en que fueron estructurados marcó el trayecto de estas jurisdicciones organizacionales. Sin embargo, para lograr entender los procesos sociales subyacentes a estas dinámicas, se debe analizar un cambio aún más amplio: la adopción por parte del Estado peruano de un modelo de desarrollo que promueve el crecimiento económico, principalmente, a través de la interacción entre los agentes privados (proveedores y consumidores).

Ciertamente, excede los propósitos de esta investigación realizar una historiografía detallada sobre cómo se desarrolló este proceso social sistémico, lo cual implicaría elaborar un complejo y profundo estudio acerca de las relaciones de eventos que condujeron a tal formación. Este capítulo, en cambio, se centrará en desarrollar una reseña sintética, pero informada en la literatura académica especializada, de la base material e intelectual que hizo posible reconfigurar, en la década de 1990, el modelo de desarrollo peruano. Tal estrategia estará enfocada en presentar, primeramente, el trayecto macroestructural que, de manera aproximada, muestre cómo se formó este modelo de desarrollo basado en los agentes privados. Luego, se abordará en qué consiste este proyecto, especialmente, en lo relativo a considerar como un problema las intervenciones del Estado que, bajo un marco referencial economicista, eran calificadas como *irracionales*. Por último, se expondrá brevemente la adopción de este modelo por parte del Estado peruano.

**1. DE LA INDIFERENCIACIÓN DE LA ECONOMÍA A SU PREEMINENCIA:  
LAS CIRCUNSTANCIAS TRAS EL MODELO DE DESARROLLO DEL AJUSTE  
ESTRUCTURAL**

En la reflexión sobre cómo surgen las nuevas tareas económicas de los Estados liberalizados de finales del siglo XX, resulta aleccionador reconocer las circunstancias que hicieron posible la circulación de la lógica de las interacciones privadas al espacio estatal. Por ello, se recurrirá a las lecturas versadas que se han efectuado acerca del trayecto de la burguesía moderna occidental y los espacios estatales, para reseñar el contexto material e intelectual aproximado que hace comprensible la formación de un proyecto de desarrollo que implicó relevar al Estado como principal promotor del bienestar colectivo. Una heurística importante para este recorrido será el reconocimiento de cómo la economía pasó de ser un ámbito indiferenciado hacia uno que se proyecta al resto de espacios de la vida social.

Debe recordarse que uno de los planteamientos teóricos de los que parte esta investigación consiste en que los espacios estatales juegan un rol determinante en el desarrollo de sus ecologías adyacentes. Si se coloca tal afirmación en perspectiva con las interpretaciones históricas a nivel macroestructural sobre el trayecto de los burgueses hacia constituirse como uno de los principales sujetos del mundo occidental, se apreciarán claras correspondencias. Sin embargo, antes de reseñar la formación de la burguesía, es importante, primero, presentar qué se entiende por el término *burgués*, ya que puede resultar sumamente ambiguo si se repara en su uso habitual para referirse a la clase media, entre otros significados que ha adquirido a lo largo del tiempo (véanse, por ejemplo, Siegrist, 2001, pp. 1308-1309; Dejung, Motadel & Osterhammel, 2019, p. 8).

Ubicado principalmente en los siglos XVIII y XIX, la burguesía moderna fue una estructura de relaciones que giraba en torno a las urbes de Europa y Estados Unidos, donde se practicaba o se aspiraba a un estilo de vida marcado por los agentes económicos capitalistas y el consumo (véanse Siegrist, 2001, p. 1310; Wallerstein, 1988, p. 92; Dejung, Motadel & Osterhammel, 2019, p. 17). Esto llevaba a que los distintos participantes de estas dinámicas también fueran considerados como burgueses<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Según Siegrist, este grupo social estaba conformado en aquella época por «(a) la parte más dinámica de la burguesía urbana más antigua de las ciudades y comunas; (b) aquellos funcionarios del Estado territorial moderno que no formaban parte de la jerarquía feudal; (c) comerciantes, banqueros, empresarios industriales y aquellos miembros de la artesanía independiente que pudieron retirarse del orden de las propiedades corporativas; (d) profesionales, literatos y artistas; (e) porciones ilustradas o económicamente innovadoras de la nobleza terrateniente», entre otros (2011, p. 1310; véanse también Hettling, 2016, pp. 9-10; Sassen, 2010, pp. 145-146).

Por ello, autores como Gill tienden a enfocarse solo en los burgueses económicos, sobre todo los empresariales, caracterizados por su capacidad de inversión y que alcanzaron una posición predominante a nivel social<sup>26</sup> al articularse con los nuevos medios de producción económica de la industrialización (2008, pp. 17, 22). Como él mismo reconoce, debe tenerse cuidado de esencializar algunas características de este grupo capitalista con perfiles heterogéneos, pues entre ellos hubo intereses y valores contradictorios<sup>27</sup>, por lo que es difícil, desde la historia, concebirlos unánimemente como actores de un *ethos* individualista que rechazaron la intervención pública (Wallerstein, 1988, p. 100; Gill, 2008, p. 226; Siegrist, 2001, pp. 1313; confróntese con Dejung, Motadel & Osterhammel, 2019, pp. 10-11). En realidad, hay evidencia que los muestra como claros actores políticos que, dada su posición que los inclinaba a la búsqueda del progreso material, requirieron la protección y los recursos de los espacios estatales en sus emprendimientos en diversas ocasiones, lo cual puede ser incluso rastreado en su trayecto histórico desde el Medievo (Gill, 2008, pp. 200, 312; Wallerstein, 1988, p. 106).

### 1.1. La consolidación de los Estados territoriales como factor del desarrollo de los agentes económicos

Los burgueses económicos han mostrado imágenes muy distantes del arquetipo empresarial decimonónico. Inicialmente fueron grupos de comerciantes a larga distancia asentados en las formaciones urbanas de Europa del siglo XI, espacios en los que se consolidaron gracias a diversos factores, especialmente relacionados a lo religioso y jurídico (para profundizar, véanse Sassen, 2010, pp. 86-88, 103-109; Berman, 1996, pp. 376-380; Mielants, 2007, pp. 24-27). Aunque se discute si su posición social fue realmente periférica en comparación con la Iglesia y la nobleza debido a su ubicación en ciudades (por ejemplo, sobre el caso de Inglaterra, véanse Miller & Hatcher, 1995, pp. 301-303; Mielants, 2007, pp. 5-6, 156), lo cierto es que el orden

<sup>26</sup> Esta posición, que les permitió forjar en aquella época la base material de la sociedad, no debe entenderse como si todos los burgueses económicos hubieran gozado de un nivel socioeconómico alto (véase Hettling, 2016, p. 18).

<sup>27</sup> Por ejemplo, debido a los procesos de integración por los que pasaron, los burgueses económicos de élite hibridaron ciertos aspectos del espacio de los aristócratas como un mecanismo de movilidad social (Wallerstein, 1988, p. 94; Mulholland, 2012, p. 40). Por ello, el historiador Hettling afirma que el «cosmos burgués» osciló entre valores como el de «propiedad versus educación (o interés material versus interés intelectual); interés propio versus interés comunitario; creatividad (sin ningún propósito) versus racionalidad (ligada a una meta) y utilidad; emoción versus razón; logro (o trabajo) versus ocio» (2016, pp. 16-17). Incluso con valores homogéneos, podían formarse intereses contrapuestos entre ellos, por ejemplo, entre los industriales y quienes integraban los espacios financieros, como los banqueros (Gill, 2008, p. 201).

feudal básicamente latifundista y el predominio de ciertas ideas religiosas<sup>28</sup> en la mayoría de espacios planteaban limitaciones a su desarrollo (Wood, 2002, pp. 3-5; Weber, 1964 [1922], pp. 457-460). Un ejemplo de estas limitaciones se aprecia en el hecho de que estos comerciantes con capacidades financieras estaban sujetos a una pluralidad de obligaciones tributarias y militares al estar la autoridad fragmentada y, muchas veces, superpuesta (Weber, 1964 [1922], p. 839; Sassen, 2010, pp. 90-91; para un ejemplo, véase Miller & Hatcher, 1995, pp. 27-28). Por ello, además del proceso de urbanización, se atribuye a la formación del Estado territorial con autoridad exclusiva un papel destacado como aliciente en distintas dinámicas (como aquellas orientadas a la construcción del mercado capitalista como proyecto político y económico nacional) que permitieron a los burgueses convertirse en los principales sujetos históricos de la vida socioeconómica occidental (Heller, 2011, pp. 39-40; Anderson, 1974, pp. 40-41). Tal afirmación no debería sorprender, ya que, a diferencia de las otras organizaciones políticas de la época medieval, los espacios estatales centralizados otorgaron a la burguesía predictibilidad en la tributación y bienes públicos, como seguridad y justicia racional, necesarios para la expansión de sus negocios (Sassen, 2010, pp. 116-123; Fligstein & McAdam, 2012, p. 70; Heller, 2011, pp. 57, 74-75).

La consolidación de los Estados nacionales territorialmente soberanos, usualmente ubicada en el siglo XVIII, fue un proceso gradual, que implicó el tránsito de los reinos feudales basados en lazos personales a las monarquías absolutas entre los siglos XIV y XV (véanse Breuilly, 1993, p. 373; Anderson, 1972, pp. 15-16; Heller, 2011, p. 125). Como vastamente se ha reseñado y discutido, la sola transición hacia el absolutismo europeo involucró factores como alianzas y luchas con actores de distintas ecologías, la absorción o nacionalización de espacios sociales por los reinos, acumulación de recursos, la centralización burocrática y jurídica, el desarrollo de capacidades militares por las rivalidades geopolíticas o amenazas externas, la monetización de los ingresos públicos en vez de tierras u obligaciones laborales, cambios

---

<sup>28</sup> Como indica Berman, aun cuando las ciudades no eran formaciones eclesiásticas y podían ser gobernadas por autoridades seculares, había profundas ideas religiosas arraigadas en la propia constitución de estos espacios (1996, pp. 379, 406-409). Estas ideas concebían al trabajo como moralmente degradante o la toma de intereses como pecado (Wood, 2002, pp. 4-5, 67-68). No obstante, en la medida en que los burgueses medievales acumularon riquezas y legitimidad desde el siglo XIII, los teólogos empezaron a formar un contexto epistémico más compatible con el modo de vida mercantil —por ejemplo, condenando la pobreza u ociosidad, o, en la práctica, no enjuiciar la usura, que era casi un equivalente al cobro de intereses—, aunque todavía incipiente en contraste con el orden moral que resultó de las reformas calvinistas (Wood, 2002, pp. 49-53, 183; Mielants, 2007, pp. 19-20; Berman, 1996, pp. 262-263, 352-355). Desde luego, este contexto no necesariamente benefició a todos los comerciantes, pues subsistieron limitaciones étnico-religiosas, reflejadas en lo jurídico, hacia ciertos grupos explotados como los judíos (Weber, 1964 [1922], p. 478; Mulholland, 2012, p. 16).

demográficos, distintas crisis, entre otros (para profundizar, véanse Mulholland, 2012, pp. 13-32; Ertman, 1997, pp. 8-34; Sassen, 2010, pp. 82-83, 109-111). Si se repara en algunos aspectos, la formación de los burgueses económicos y el auge de las ciudades contribuyó al desmantelamiento de ese orden feudal basado en la servidumbre, al crear una nueva estructura de relaciones sociales que brindó a los monarcas un aliado distinto de la Iglesia y los nobles, con quienes disputaban su autonomía (Sassen, 2010, pp. 117-119; Weber, 1964 [1922], p. 208; Gill, 2008, pp. 3-4; confróntese con Heller, 2011, pp. 25-27). Así, la autoridad que la Iglesia tuvo sobre la política o economía, entre otros ámbitos, fue disminuyendo progresivamente, lo cual permitió a las monarquías adquirir una mayor autonomía respecto del Papado y contar con más espacios sociales de los cuales extraer recursos, aunque ello devino en la necesidad de buscar nuevas formas de legitimidad secular (para profundizar, véanse Anderson, 1972, pp. 48-50; Breuilly, 1993, pp. 76-79; Habermas, 1987, pp. 265-269).

Respecto de la nobleza, es necesario indicar que este estamento gozó de un nivel importante de influencia en los reinos y, con la transición del feudalismo a la modernidad, también en las monarquías absolutistas que integraron (Ertman, 1997, p. 17; Anderson, 1972, pp. 18-19; Mulholland, 2012, p. 24). En particular, se afirma que este dominio por parte de la nobleza explica la lenta racionalización de las burocracias monárquicas<sup>29</sup>, las cuales estaban orientadas a garantizar los privilegios de este estamento e imponer gravámenes altos, sobre todo en la Europa continental (Sassen, 2010, p. 119; Mulholland, 2012, pp. 16-18). Aun bajo este influjo aristocrático, autores como Anderson sostienen que la burocracia de la época absolutista también resultó ser un factor decisivo en la centralización estatal, no solo por su tendencia coercitiva y extractiva, sino por estar conformada en parte por un cuerpo de abogados —a los que denomina *burócratas semiprofesionales*— entrenados en «las doctrinas romanas de la decreta autoridad principesca y las concepciones romanas de las normas jurídicas unitarias»<sup>30</sup> (1972, p. 28; véanse

<sup>29</sup> Según reseña Anderson, en aquel entonces la burocracia era una «propiedad vendible para particulares» y, en específico, el «modo predominante de integración de la nobleza feudal en el Estado absolutista», ya que los miembros de este estamento podían adquirir y, por consiguiente, heredar tales oficinas (1972, pp. 33-34).

<sup>30</sup> Tal adoctrinamiento jurídico es natural si se considera que la gran mayoría de universidades de la época estaban bajo control del clero, como secuela de la anterior impartición de la educación en conventos (Berman, 1996, pp. 135-136). Allí, los estudiantes —muchos de origen acaudalado, otros subvencionados— eran formados tanto en derecho canónico como en el reinterpretado derecho romano y, una vez terminados sus estudios, regresaban a sus reinos a ocupar distintas posiciones, como, por ejemplo, funcionarios reales (Berman, 1996, pp. 172-175). Además, de acuerdo con Ertman, aquellos puestos administrativos de las monarquías, especialmente en el siglo XIII, eran en su mayoría ocupados por clérigos quienes no recibían un salario significativo, pues mantenían «beneficios eclesiásticos», como

también Berman, 1996, pp. 424-426; Sassen, 2010, pp. 80-82). Muchos de ellos eran jóvenes nobles formados en universidades, pero también es visible, en los siglos XIV y XV, la incorporación de cada vez más personas laicas sin origen nobiliario —las llamadas *noblezas del manto*— para satisfacer las necesidades monárquicas de personal que manejara las «relaciones exteriores e internas y el derecho internacional y nacional» (Torstendahl, 2015, p. 920; Ertman, 1997, p. 80). Estos actores, en suma, mejoraron las capacidades administrativas de la monarquía, tanto en la gestión de recursos como en una recaudación más organizada y expandida, lo que permitió aumentar la financiación de la fuerza militar —aunque también la adquisición de bienes suntuosos— y consolidar a los Estados absolutistas como los principales agentes económicos y militares de la sociedad occidental (Anderson, 1972, pp. 32-33, 48-49; Sassen, 2010, p. 109).

Pese a lo paradójico que pueda parecer desde un punto de vista contemporáneo, el establecimiento en el absolutismo de una burocracia que se constituía como un espacio profesional, regido por un derecho unificado que mandaba a todos a cumplirlo, fue un factor histórico crucial para la burguesía, pues representó el primer paso hacia la diferenciación entre la economía y la política, tal como se cristalizó posteriormente con el Estado territorial moderno (Fligstein & McAdam, 2012, pp. 72-73; Sassen, 2010, p. 98; Habermas, 1987, pp. 435-436). Entonces, el desarrollo de una burocracia cada vez más autónoma permitió que los espacios estatales, paulatinamente, se delimitaran del resto de ecologías sociales, como la económica<sup>31</sup>, en contraste con lo que sucedía en el feudalismo, donde la política, religión y economía constituían una «unidad orgánica» indiferenciada<sup>32</sup> (Heller, 2011, p. 39; Anderson, 1972, p. 19). Ciertamente, mientras no se modificó la estructura material de relaciones con el ascenso de los burgueses modernos en el siglo XIX, la influencia de la nobleza no declinó, al estar este grupo sumamente interrelacionado con las

---

«ingresos y seguridad» (1997, pp. 79-80; véase también Anderson, 1972, p. 47). Entonces, a través de estos actores burocráticos, el derecho canónico y romano fue difundido en los espacios estatales y constituyó un recurso epistémico importante para impulsar y legitimar los «poderes centrales» de la autoridad pública, pero que también coadyuvó a formar la noción de *derecho público* y diferenciarlo de los espacios mercantiles (Anderson, 1972, pp. 26-28; Breuilly, 1993, p. 372; confróntese con Berman, 1996, pp. 216-217).

<sup>31</sup> La burocratización y la consecuente despolitización de la economía también están estrechamente relacionadas con la monetización de la sociedad, pues, como señala Habermas, el dinero terminó convirtiéndose en un «medio de intercambio intersistémico», institucionalizado jurídicamente, que dirige los mercados tras el retroceso de un Estado cada vez más dependiente de este espacio: «el poder queda asimilado al dinero» (1987, pp. 236-242).

<sup>32</sup> Como sostiene Anderson, en el orden feudal, «ya que los órdenes políticos y económicos se *fusionaron* en una cadena de obligaciones y cuotas *personales*, nunca hubo una base legal para los gravámenes económicos *generales* del monarca fuera de la jerarquía de soberanías mediatas» (1972, p. 45).

monarquías europeas<sup>33</sup>, hasta el punto de considerar a los nobles como «los ejecutores del poder estatal en todo el reino», a pesar de sus intereses que iban en «detrimento de la vitalidad económica nacional a largo plazo» (Mulholland, 2012, pp. 17-18). No obstante el dominio de aquella interrelación, la incipiente delimitación de los espacios estatales y económicos permitió que la sociedad se fuera aburguesando<sup>34</sup>, lo que se reflejó en distintos cambios, como en la disminución de los privilegios públicos provenientes del estatus especial de la nobleza, y en un contexto jurídico y social más equilibrado para el desarrollo y legitimidad de la burguesía económica y, por ende, del capitalismo racional (Weber, 1964 [1922], p. 238; Heller, 2011, pp. 39-40).

## 1.2. La deslegitimación del Estado absolutista y su política económica frente al aburguesamiento de las sociedades orientadas nacionalmente

En esta transición hacia los Estados modernos, reviste de especial importancia un giro epistémico que perfiló las políticas económicas europeas. Tal como Sassen expone, en un inicio, no se distinguía al gobernante de su reino, ya que este último era concebido como parte de su «propiedad personal» (2010, p. 120). Comprenderlos como entidades distintas fue un cambio progresivo, que implicó comenzar a vincular conceptualmente a los reinos con el territorio donde los reyes ejercían su autoridad exclusiva, en vez de entenderlos directamente como parte de los propios gobernantes (Sassen, 2010, p. 121). Aquel giro influyó, a su vez, en la construcción moderna de la idea de *nación*<sup>35</sup>, pues por mucho tiempo fue asociada retóricamente al bienestar monárquico, con lo cual la racionalidad estatal giraba en torno a aumentar su poder y riqueza (Breuilly, 1993, p. 76; Sassen, 2010, p. 115; Anderson, 1972, p. 35).

<sup>33</sup> Su interacción también fue conflictiva, sobre todo respecto a la cuestión del campesinado. Las monarquías, en ciertos momentos, los protegieron de la explotación de la nobleza terrateniente, mientras que, por su parte, los nobles locales promovieron que los campesinos, siendo contribuyentes monárquicos, se alzaran contra las recaudaciones (Mulholland, 2012, p. 17; Anderson, 1972, p. 35).

<sup>34</sup> En esa línea, el absolutismo europeo fomentó y protegió el comercio, al ser una fuente de financiación de los emprendimientos militares monárquicos sometida a fuertes cargas, ya que, para algunos, era fácilmente gravable (Mulholland, 2012, p. 17; confróntese con Ertman, 1997, p. 16). Con el tiempo, se forjó, así, una mayor interdependencia entre las monarquías y los mercaderes. Un claro ejemplo de lo anterior es lo que reseña Mielants respecto del poder político del que gozaron las élites mercantiles asentadas en las ciudades, justamente por su capacidad de financiar las guerras de las monarquías, lo que les permitió estar cada vez más integrados políticamente, como fue visible en la Inglaterra del siglo XVII (2007, pp. 69-70).

<sup>35</sup> Este es un concepto sumamente contingente que alude a ciertos elementos distintivos que tienen en común grupos sociales, por lo general, asentados en un espacio territorial. En la práctica, sin embargo, resultó ser más un recurso empleado políticamente para oponerse a un «poder estatal» que no representa los «intereses y valores» de la mayoría (Breuilly, 1993, pp. 2-8; véase también Sassen, 2010, p. 119).

Desde luego, en un contexto de constantes conflictos bélicos, que la política económica se haya centrado en la acumulación de recursos tangibles para formar un Estado fuerte fue, como reseña Heller, una respuesta racional para prevalecer en las guerras<sup>36</sup> y sobrevivir en aquel entorno geopolítico (2011, p. 154; véase también Mulholland, 2012, pp. 150-151). Por lo demás, la centralización fiscal y jurídica que consolidaron los Estados absolutistas en el siglo XVI también implicó romper con las «barreras particularistas al comercio dentro del ámbito nacional, y [...] crear un mercado interno unificado para la producción de productos básicos»<sup>37</sup>, al margen de las variaciones en las restricciones internas de cada monarquía (Anderson, 1972, p. 35; McCloskey, 2010, p. 199). Entonces, bajo esta política económica —históricamente denominada *mercantilismo*—, los Estados occidentales, convertidos ahora en imperios ultramarinos, compitieron por la obtención de «fuentes de riqueza periférica», lo que involucró la apertura de nuevas rutas comerciales a larga distancia (Sassen, 2010, pp. 123-124; véase también Heller, 2011, pp. 157-159). Sin embargo, aunque el comercio y la manufactura se beneficiaron del mercantilismo, en general, la obtención de ganancias por parte de los agentes económicos era difícil sin la protección de Estados fuertes que respaldaran sus empresas en este escenario de rivalidades bélicas. Por tal motivo, los mercados que se fueron edificando en aquella época estaban profundamente orientados a lo nacional y controlados políticamente a través de burocracias (Heller, 2011, p. 156; Mielants, 2007, pp. 83-84; McCloskey, 2010, pp. 283-284).

Como se presentó antes, la burocratización fue un proceso que inició la diferenciación entre los espacios estatales y la sociedad, pero con la expansión de las geografías imperiales y del mercado, la ilustración, entre otras circunstancias, el desarrollo de tal demarcación llevó también a erosionar la legitimidad de la autoridad pública basada en la figura de un monarca<sup>38</sup> no representativo (Breuille, 1993, p. 82; Anderson, 1972, pp. 41-42). Las demandas por cambios políticos generaron oportunidades para

---

<sup>36</sup> De acuerdo con Wood, el comercio no fue un espacio que estuviera ajeno al razonamiento bélico de la época, al concebirlo como un medio para transferir riqueza de un Estado a otro: «la ganancia de una nación era la pérdida de otra nación» (2002, p. 111; véase también Anderson, 1972, pp. 36-37).

<sup>37</sup> Conforme expone Sassen, este «proyecto de producción nacional» estaba «articulado en torno a la figura del monarca» y consistía en «exportar todo lo que un reino no necesita y evitar la exportación de metales y la importación de bienes que pueden producirse internamente» (2010, pp. 127-128). Este nacionalismo económico derivaba, entonces, en una «política arancelaria para proteger la fabricación y desalentar las exportaciones de materias primas» (Irwin, 1996, p. 44; véase también Wood, 2002, p. 15).

<sup>38</sup> Ertman, por ejemplo, narra cómo en la Inglaterra del siglo XVII, el Parlamento denunciaba irregularidades burocráticas y, ante la falta de voluntad de realizar cambios profundos por parte del reinado de Carlos I, la percepción de estar en un sistema que parasitaba los «recursos de los sectores productivos» para redistribuirlos a una pequeña élite política se fue agudizando (1997, p. 184).

alcanzar arreglos de distintas intensidades, desde establecer nuevas repúblicas hasta pactar monarquías constitucionales. En este contexto, la noción moderna de *nación* fue un recurso retórico que expresó la necesidad de que la acción estatal se oriente a los intereses de los gobernados, entre ellos, los burgueses económicos (Ertman, 1997, pp. 317-318; Breuilly, 1993, pp. 83-84; para un ejemplo, véase Mulholland, 2012, pp. 24-25). La subordinación jurídica tanto de los gobernantes como del resto de la sociedad, el establecimiento del principio de legalidad en las burocracias<sup>39</sup> y la codificación fueron expresiones institucionales de estos cambios. Además, estos tres elementos no solo reflejaron políticamente a una sociedad dominada por las relaciones burguesas, sino la constitución de un marco propicio para legitimar y expandir la estructura de relaciones capitalistas (Habermas, 1987, pp. 505-506; Mulholland, 2012, pp. 42-43; Sassen, 2010, p. 146). Ciertamente, uno de los principales movimientos que articuló tales demandas fue el liberal<sup>40</sup>. Con una doctrina basada en la autonomía individual, esta corriente propugnó, en términos generales y con variaciones dependiendo de cada realidad nacional, una soberanía impersonal, la igualdad ante la ley contra los privilegios estamentales, la garantía de la propiedad privada y de las libertades individuales y económicas, y la participación política con base en la ciudadanía<sup>41</sup> (Picciotto, 2011, pp. 26-28; Mulholland, 2012, pp. 14-15; Langewiesche, 2001, pp. 8792-8793).

El mercantilismo también fue controvertido desde el siglo XVII, cuando la economía empezó a tratarse como un objeto de preocupación autónomo e independiente de las otras esferas sociales, lo que llevó a cuestionar si las intervenciones políticas en el comercio necesariamente mejoran el bienestar nacional (McCloskey, 2010, pp. 348-349; Palacios, 2017, p. 62; Irwin, 1996, pp. 50-53). Entre las respuestas

---

<sup>39</sup> Por ser originarios de la tradición del *common law*, el caso inglés y estadounidense presentan diferencias marcadas en contraste con la historia de la formación del Estado de derecho continental y su oposición a los Estados absolutistas. Por ejemplo, bajo fundamentos iusnaturalistas, el *rule of law* ya circulaba desde el Medioevo en Inglaterra. Para profundizar, véanse Grote (2002) y Tamanaha (2006, pp. 12-31, 130).

<sup>40</sup> En sus formas ideales, el liberalismo, orientado al individuo, y el nacionalismo, ligado a las causas republicanas, son profundamente distantes, pero en aquel contexto de oposición política a las monarquías, la causa liberal adoptó la retórica nacional como forma de legitimación (Breuilly, 1993, p. 13; Langewiesche, 2001, p. 8794). Desde luego, con el ascenso de los movimientos de trabajadores u otros percibidos como radicales, los liberales se aliaron con los grupos conservadores, tal como ocurrió en América Latina en el siglo XIX (véanse Sassen, 2010, p. 153; Gargarella, 2014, pp. 59-68).

<sup>41</sup> La elaboración de estos planteamientos desde los espacios intelectuales y su difusión en las ecologías políticas tuvieron a los abogados como actores en común. Como señala Karpik, «desde el siglo XVIII, los abogados occidentales han sido activistas en la creación, defensa y desarrollo de los derechos individuales», y fueron «los principales constructores del Estado liberal» en oposición a los Estados autoritarios» (2007, pp. 463-464; véase también Mulholland, 2012, p. 15).

a la política económica imperante, la doctrina del libre comercio y el principio del *laissez-faire*<sup>42</sup> fueron manifestaciones intelectuales que desarrollaron y legitimaron la relación entre las ganancias de los actores económicos y el beneficio del resto de la nación, asociación que permitió, además, consolidar la influencia mercantil a nivel político, dada la importancia general que reunía esta actividad (Irwin, 1996, pp. 32, 48; Gill, 2008, pp. 117-121). La intervención pública en las actividades mercantiles fue concebida como un problema económico y, en consecuencia, de la nación, prescribiendo, en las formulaciones más moderadas o parciales de esta corriente de pensamiento, que el Estado solo se limite a la provisión de bienes públicos (Taylor, 1972, pp. 25-26; Irwin, 1996, p. 78).

El país en el que ambas disrupciones, políticas y económicas, se articularon fue Inglaterra. A lo largo del siglo XIX, este país vivió una época de efervescencia del liberalismo, marcada por las estructuras de relaciones burguesas nacidas de la industrialización (Langewiesche, 2001, p. 8792; Gill, 2008, p. 184). Debe decirse que, aunque representaban los intereses de los burgueses económicos, el liberalismo y nacionalismo como proyectos políticos que buscaban reemplazar a la monarquía no contaron con el apoyo general de ellos, pues muchos mantuvieron posiciones estables bajo aquel régimen proteccionista inglés que brindó un entorno favorable a las industrias (Breuilly, 1993, pp. 30-31; Heller, 2011, p. 125; Gill, 2008, p. 320). El Estado, además, legitimó jurídicamente el control de los industriales sobre los actores proletarios emergentes y, en la medida en que empezaron a organizarse, brindó soporte coercitivo para aplacarlos en un inicio (Sassen, 2010, pp. 162-165; Mulholland, 2012, pp. 133-134).

Por el contrario, mayor receptividad tuvieron los actores de los espacios profesionales y académicos. Ellos promovieron un cambio político mediante el desarrollo de recursos intangibles dirigidos a la formación de un «entorno ideológico» asociado a los valores del estilo de vida de los burgueses económicos (Gill, 2008, pp. 17, 183). Uno de estos grupos fue el de los economistas clásicos. Estos profesionales se dedicaron activamente a difundir sus ideas entre los partidos políticos, la burocracia y el parlamento inglés, con éxito sobre el movimiento liberal que adoptó su pensamiento a mediados de aquel siglo (Taylor, 1972, pp. 27-31, Langewiesche, 2001, pp. 8794-8795). Esta circulación derivó en que la política imperial inglesa asumiera este proyecto orientado al libre comercio y a valores liberales, aún bajo un esquema

---

<sup>42</sup> Como Sassen reseña, el libre comercio se orientaba a la circulación de los bienes, al postular que generaban ganancias para ambas partes y, en consecuencia, para las dos naciones involucradas (2010, p. 136). Por su parte, el principio de *laissez-faire* es difícil de definir, pues, como Taylor afirma, «el *laissez-faire* de un hombre es intervención [en la economía] para otro» (1972, p. 12). Para profundizar sobre el desarrollo de estas ideas y cómo fueron implementadas específicamente en Inglaterra, véanse Taylor (1972) e Irwin (1996).

con una fuerte presencia estatal, pero con la perspectiva de que el enriquecimiento de la burguesía económica era la fuente de prosperidad para la nación<sup>43</sup> (Mulholland, 2012, pp. 82-83; McCloskey, 2010, pp. 24-25; Heller, 2011, p. 161).

Con todo ello, y trascendiendo el caso inglés, la estructura de relaciones burguesas estaba consolidada y, dado el colonialismo y la internacionalización de los capitalismos nacionales, se reprodujo en distintas naciones, al igual que las ideas liberales (Sassen, 2010, 187-188; Dejung, Motadel & Osterhammel, 2019, pp. 17-18). En este escenario decimonónico, de acuerdo con Fourcade, la economía como área disciplinar empezó a institucionalizarse a través de las universidades y burocracias como una consecuencia de los proyectos de construcción de los Estados-nación, pues el conocimiento económico se había convertido progresivamente en una «capacidad burocrática» crítica para el logro de los objetivos nacionales (2006, pp. 161-162).

### 1.3. El retorno al intervencionismo estatal y la formación de un programa económico rival

Como se ha apuntado antes, el desarrollo y la protección de los espacios estatales europeos fueron algunos de los principales factores que permitieron a los burgueses económicos posicionarse como los sujetos preeminentes del mundo contemporáneo. Si bien, inicialmente, la interacción entre el espacio estatal y el económico estaba marcada por el control que ejercía el primero, la convergencia de una serie de elementos, especialmente epistémicos, permitió reposicionar a la economía como uno de los principales aspectos a tomar en cuenta en el desarrollo de una nación, visión que revalorizó política y socialmente a los actores mercantiles. El propio desgaste del tejido social estamental y la aparición de una estructura de relaciones nacidas de la industrialización derivaron en una crisis de legitimidad que facilitó una nueva estructuración estatal que reflejase una sociedad más aburguesada y al propio sistema capitalista de corte nacional. Sin embargo, este escenario social quedó desestabilizado por distintas crisis económicas, la creciente organización por parte de los trabajadores, guerras motivadas por el hipernacionalismo, entre otras razones apreciables entre finales del siglo XIX e inicios del XX.

---

<sup>43</sup> Mulholland resume bien el pacto social que el liberalismo europeo de aquella época propugnaba: «Si el gobierno dejara los intereses comerciales y privados solos, protegidos por el Estado de derecho, y si permitiera la supervisión pública y la restricción de sus impuestos y gastos, entonces la prosperidad se produciría y la base fiscal del Estado estaría asegurada» (2012, p. 122). Desde luego, la materialización de esta proposición en las realidades nacionales presenta matices. Por ejemplo, en los Estados Unidos de finales del siglo XIX, el contexto de excesiva competencia en el transporte ferroviario llevó a que los propios actores empresariales entendieran la necesidad de contar con normas como la Ley de Comercio Interestatal, que permitió al gobierno federal cumplir un papel ordenador dentro de este sector (para profundizar sobre este caso, véanse Betancor, 2010, pp. 153-156; Gill, 2008, pp. 216-222).

En particular, destaca la crisis económica que comenzó en la década de 1870, al no solo provocar que los movimientos liberales perdieran legitimidad ante los actores burgueses, sino también marcar el inicio del descrédito de la propia «política de liberalismo del *laissez-faire*» (Mulholland, 2012, p. 121). Con ello, empezó un progresivo retorno de los Estados al proteccionismo y al establecimiento, en diferentes grados y formas, de un capitalismo regulado o incluso de carácter estatal (Sassen, 2010, pp. 189-190). Este giro político, de igual modo, se caracterizó por el debilitamiento de la aristocracia y su integración acelerada con la alta burguesía económica, toda vez que el ocaso de la nobleza permitió que las burocracias se constituyeran como espacios con intereses propios, ocupadas principalmente por profesionales de la burguesía (Dejung, Motadel & Osterhammel, 2019, p. 6; Mulholland, 2012, pp. 40, 113-114). Junto con los trabajadores privados, los burócratas eran «asalariados y no propietarios», aspirantes a la vida de los empresarios, que terminaron consolidándose como la clase media de la sociedad en el siglo XX (Wallerstein, 1988, p. 105; Gill, 2008, p. 17; Hettling, 2016, p. 12). Con el tiempo, estos profesionales que ocupaban las burocracias empezaron a adquirir mayor autonomía, a concebirse como un grupo distinto que, idealmente, actúa por encima de los intereses privados a favor del «bienestar de la comunidad», propio de una época marcada por el nacionalismo (Gill, 2008, pp. 314-315; Breuilly, 1993, p. 47).

En suma, la tendencia en Occidente se orientó hacia una presencia más intensa del Estado en la economía. Precisamente, ese fue el contexto que motivó la gestación de un proyecto de desarrollo económico como el del ajuste estructural. Aunque con un trayecto y contexto con claras diferencias al europeo<sup>44</sup>, Estados Unidos también presentó esta inclinación hacia una mayor intervención en la economía tras el *New Deal*, como resultado no solo de un proceso hacia la formación de un Estado federal fuerte, sino por el descrédito de los grupos empresariales (Gill, 2008, pp. 197-198; Sassen, 2010, pp. 173-179). Así, el crecimiento de las empresas estadounidenses desde finales del siglo XIX y la mayor impersonalización del mercado diluyeron la percepción respecto a que el interés comercial redundaba en el bienestar colectivo. Por el contrario, hubo, incluso, corrientes progresistas que, en ese contexto, desarrollaron hipótesis que sostenían que las prácticas monopólicas y la cartelización contribuyeron a la Gran Depresión (Blyth, 2002, pp. 49-50; Sassen, 2010, pp. 209-210; sobre la historia de la crisis y sus diversas explicaciones, véanse

---

<sup>44</sup> Mientras que en Europa continental, la intervención pública en la economía se realizaba a través de la reserva de la «titularidad o propiedad de los bienes y servicios», en los Estados Unidos, hasta antes de la época del *New Deal*, la Administración pública ejercía en la mayoría de casos un poder de policía de baja intensidad para controlar aquellas actividades que revestían un interés público (Betancor, 2010, pp. 35, 136-151).

Parker, 2004, pp. 1-24; Kindleberger, 1974). Tal escenario público e intelectual de suspicacia hacia los actores empresariales y de demanda de una mayor presencia gubernamental, terminaría viéndose reflejado en la respuesta que la política estadounidense daría a la crisis, pues es constatable que hubo mayores mecanismos de intervención pública en diversos sectores económicos, además de un pacto social con distintas «medidas de bienestar» que implicaban un mayor gasto público y, por ende, un incremento de la carga tributaria (Gill, 2008, p. 221; Sassen, 2010, p. 224).

Como ampliamente reseñan diversos autores, las políticas económicas y sociales de aquella época fueron influenciadas por las ideas de Keynes, las cuales se hicieron dominantes en Estados Unidos debido a la crisis económica de 1930, marcada por el desempleo y la deflación (Mulholland, 2012, pp. 208-209; Smith, 2006, pp. 136-137; Helgadóttir, 2022, pp. 429-430). Debe señalarse que aquellas ideas apuntaban al pleno empleo, concebido en términos generales como fuente del crecimiento económico al estimular la demanda mediante políticas monetarias y fiscales, mientras que el libre comercio resultaba perjudicial para este propósito (Campbell & Pedersen, 2014, p. 20; Sassen, 2010, pp. 214-215; Irwin, 1996, pp. 199-204). Tal objetivo también orientó la acción gubernamental estadounidense, pero autores como Smith resaltan que, en la práctica, su concreción derivó en un keynesianismo más orientado a lo comercial que lo social, al centrarse el Estado en «administrar y gestionar los recursos de manera eficiente mientras se preserva el orden social» (2006, p. 263).

Lo central es que tales ideas económicas permitieron dirigir las soluciones a la crisis hacia el control del «ciclo económico y las recesiones», además de justificar la inversión pública federal en, por ejemplo, infraestructura para ampliar el mercado nacional (Harvey, 2007a, pp. 18, 27; Smith, 2006, pp. 13-15). Entre otros resultados, hizo más viable el capitalismo por medio del financiamiento a la nueva institucionalidad pública del *New Deal*, lo cual minimizó «los conflictos distributivos al tiempo que regularía las actividades tanto empresariales como laborales» y forjó una estabilidad propicia para el crecimiento económico<sup>45</sup> (Blyth, 2002, pp. 94-95).

Bajo este esquema de ideas, y con apoyo del Congreso, el promotor del desarrollo de la nación —y la economía— fue, entonces, el Poder Ejecutivo, pese a las distintas desavenencias con la Corte Suprema respecto de las leyes aprobadas (para profundizar, véanse Tamanaha, 2006, pp. 77-81; Aman, 2004, pp. 16-19).

---

<sup>45</sup> Justamente, al buscar el fortalecimiento del capitalismo nacional es que autores como Blyth (2002), Smith (2006) y Harvey (2007a) asocian las políticas de aquella época con el liberalismo, pero uno *embrudado* a una serie de limitaciones y orientaciones estatales y, por tanto, distante al principio de *laissez-faire*. Lo cierto es que, tal como señala Picciotto, «desde la década de 1930, el término *liberalismo* ha sido empleado en los Estados Unidos (en contraste con sus orígenes en la filosofía política europea) para referirse a la creencia en la acción del gobierno para gestionar la economía» (2011, p. 27).

Las nuevas tareas públicas asumidas implicaron, desde luego, una reconfiguración interna del poder que benefició al Ejecutivo y que se expresó en el aumento del número de agencias administrativas, las cuales estaban conformadas, como vimos, por profesionales que formaron un espíritu corporativo en torno a estos espacios (Gill, 2008, pp. 185-186; Blyth, 2002, pp. 64-70). Tales agencias gubernamentales estuvieron caracterizadas por su independencia del Poder Ejecutivo<sup>46</sup>, bajo la premisa o «mito legitimador» respecto del cual el espacio político y burocrático deberían separarse para que puedan desplegar su conocimiento especializado al servicio de los objetivos del legislador (Ackerman, 2007, pp. 75-82; Betancor, 2010, pp. 314-315). Tal como señala Aman, las normas dadas en el marco del *New Deal* estaban orientadas a estabilizar y democratizar las «fuerzas del mercado», por lo que las agencias administrativas debían proteger tanto a las industrias como a los consumidores, pues ambos eran víctimas de «los excesos del mercado» (2004, pp. 20-21). Con todo ello, el ejercicio del «poder de policía» por parte de las agencias federales sobre las actividades empresariales y una visión del derecho como «instrumento de la política social» fueron consolidados en este periodo (Tamanaha, 2006, p. 113; Betancor, 2010, pp. 155-165; Sassen, 2010, p. 240).

Ahora bien, este rol más intenso de la burocracia federal, además de la orientación económica del nekeynesianismo asumida en las ecologías gubernamentales, contaron con la legitimidad de gran parte de los espacios sociales externos al Estado en la medida en que brindaron soluciones a la crisis de la década de 1930 y, con ello, la estabilidad necesaria para el crecimiento. Sin embargo, que haya generado tal equilibrio no significó que todos los actores comulgaran con las soluciones y las ideas que las fundamentaban. Hay evidencia que muestra cómo los actores empresariales jugaron un papel destacado no solo al oponerse políticamente a las medidas del *New Deal* y a la mayor presión pública a su espacio, sino financiando a través de fundaciones la generación de una serie de ideas alternativas que finalmente fuesen un recurso movilizable en la política (Gill, 2008, pp. 219-221; Blyth, 2002, pp. 152-156). Como Bockman y Eyal profusamente tratan, los conocimientos rivales al keynesianismo hegemónico ya venían desarrollándose gradualmente desde el debate promovido por los economistas austriacos en torno a la planificación centralizada de los Estados socialistas y los economistas marxistas de Europa del Este en la década de 1920 (2002, pp. 317-323). Así, fue fundamental el intercambio de ideas entre Este y Occidente para la aparición de argumentos que posibilitaron dar un

---

<sup>46</sup> Desde luego, esto no significa que no se les haya atribuido prácticas politizadas, como lo muestran los argumentos contra la Works Progress Administration (Smith, 2006, pp. 149-159), como también la existencia de una predisposición hacia lo político dado el diseño institucional estadounidense (Ackerman, 2007, pp. 88-95).

giro hacia políticas enfocadas en la oferta bajo una visión neoclásica de la economía, que fueron posteriormente apalancadas en los conflictos intraprofesionales entre un minoritario grupo de economistas libertarios de la Universidad de Chicago y los economistas keynesianos —conocidos como el *Charles River Group*— que habían empezado a dominar en el decenio de los años 1960 los espacios académicos de élite de los Estados Unidos (Bockman & Eyal, 2002, p. 331; Dezalay & Garth, 2002, p. 45; Henriksen, Seabrooke & Young, 2022, pp. 990-992).

Eventualmente, los conocimientos de los economistas de Chicago y los europeos se hibridaron también en la década de 1960 y formaron una corriente de pensamiento económico etiquetada como *neoliberal*, la que, desde 1970, fue fuertemente financiada por instituciones filantrópicas conservadoras para la realización de actividades e intercambios académicos que coadyuven a su consolidación (Bockman & Eyal, 2002, pp. 333-336; Blyth, 2002, pp. 156-161). De forma previa a su ascenso en el espacio político, tal corriente logró difundirse y adoptarse en distintas ecologías académicas, entre otras cuestiones, por los altos niveles de cohesión social generados en torno a esta corriente entre diversas generaciones de economistas, así como por sus ventajas para al avance profesional en relación con la cantidad de recursos y redes que demandaba realizar, por ejemplo, un artículo desde el modelo neokeynésiano de Hicks (para profundizar, véanse Helgadóttir, 2022; Henriksen, Seabrooke & Young, 2022). Del mismo modo, cabe añadir que las críticas que deslegitimaban la intervención pública en la economía a través de agencias gubernamentales, bajo acusaciones de estar capturadas por intereses empresariales o ser las causantes de la inflación, también terminaron siendo comprendidas bajo esta línea de pensamiento neoliberal (Betancor, 2010, pp. 104-106; Harvey, 2007a, p. 63; Blyth, 2002, pp. 144-147).

Entonces, tales recursos nacidos de luchas intraprofesionales fueron esenciales en las pugnas políticas<sup>47</sup> surgidas por una serie de crisis económicas que estuvieron marcadas justamente por la inflación y el desempleo, problemas que las políticas keynesianas estadounidenses no lograron resolverlas adecuadamente para brindar estabilidad al resto de ecologías circundantes al Estado (Irwin, 1996, p. 204; Mulholland, 2012, p. 255). Ante la progresiva pérdida de legitimidad del keynesianismo, empezó un proceso político que terminó por hacer dominante en la década

<sup>47</sup> En contrapartida, los espacios académicos de los economistas también necesitaron del respaldo de las ecologías estatales. Tal como Dezalay y Garth reseñan, en la década de 1960, los economistas keynesianos de la Universidad de Harvard mantuvieron una participación importante en el espacio público, lo cual llevó a que los economistas de la Universidad de Chicago *invirtieran* en relaciones ecológicas fuera de los Estados Unidos, con el fin de probar la eficacia de las medidas neoliberales y conseguir la legitimidad suficiente para prevalecer en sus pugnas profesionales (2002, pp. 73-75). Esta fue la base del programa económico implementado en Chile en la década de 1970 (para profundizar, véanse Mulholland, 2012, pp. 248-249; Harvey, 2007a, pp. 14-15; Conaghan, 1997, pp. 186-187).

de 1980 la propuesta de crecimiento económico neoliberal basada en reformas a favor del mercado, al demostrar ser efectiva para afrontar el contexto de crisis inflacionaria (Harvey, 2007a, pp. 52-53; Campbell & Pedersen, 2014, pp. 67-69, 249).

## 2. EL MERCADO COMO MOTOR DEL DESARROLLO: LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO Y LA PROFESIÓN JURÍDICA

Al delinear el trayecto tanto de los burgueses como del Estado occidental, se han identificado ciertos elementos que permiten comprender la formación de una política adherida a una línea de pensamiento que hace legítimo guiar a los otros espacios sociales bajo una específica racionalidad económica. Entre los factores más relevantes, estuvo la singularidad que adquirió la economía respecto de los distintos espacios de la sociedad, como parte del proceso de centralización del Estado y su burocratización. También se destacó la formación de la idea de *nación*, recurso que orientó, luego, las pugnas por el dominio del espacio estatal hacia la búsqueda de respuestas al problema del desarrollo. Entonces, con estos elementos, se comprendió que, en las luchas político-intelectuales por definir el desarrollo, se gestó esta solución que, como se detallará luego, implica un predominio de lo económico sobre el resto de los espacios sociales.

En términos de Sassen (2010), el giro epistémico dado en la década de 1980 constituyó un punto de inflexión que modificó profundamente el entorno social e inició una *desnacionalización* del propio Estado. Este último concepto hace referencia al proceso mediante el cual, en el interior de los Estados nación, se reorientan capacidades hacia proyectos que no responden a la consolidación de la autoridad pública, sino a la creación de espacios donde las empresas operen como si fueran globales, bajo un derecho que les sea funcional y que persiga la eficiencia como objetivo de desarrollo (2010, pp. 267-282). El proceso de desnacionalización, a su vez, refleja la posición social y epistémica preeminente que adquirieron los actores económicos en aquel contexto, pues dirige al propio espacio estatal a garantizar la estabilidad y desarrollo de este grupo social a través de la asunción de nuevas tareas públicas.

Así, a partir de la década de 1980, en Estados Unidos empezó a ser hegemónica una forma de concebir la política, opuesta a aquella que orientaba a los espacios estatales a funcionar como una fuerza centrípeta que aglutina a todas las demás ecologías bajo su autoridad y lógica (Sassen, 2010, p. 501; Blyth, 2002, pp. 172-175; Lobao *et al.*, 2018, pp. 392-393). Las interrelaciones establecidas en los espacios políticos llevaron a arreglos que permitieron circular nuevas respuestas al problema del desarrollo nacional con base en unas ideas económicas elaboradas para enfrentar

un contexto de inflación (England & Ward, 2016, pp. 53-54; Harvey, 2007a, pp. 57-59). Las respuestas, en realidad, eran parte de un programa intelectual que extendía el enfoque económico fuera de las fronteras disciplinarias tradicionales que se centraban en las interacciones entre actores en un mercado<sup>48</sup>. En esa línea, y de acuerdo con Palacios, mientras el liberalismo fue estructurado en un contexto en que la economía empezaba a ser concebida como un ámbito independiente de la política, las ideas neoliberales proyectan que la economía sea un «modelo contra el cual se evalúan todas las actividades en términos de la asignación de recursos limitados a objetivos en competencia bajo la égida de la eficiencia» (2017, p. 65). Bajo esta concepción, desde luego, el Estado y el derecho no eran ámbitos ajenos al análisis y prescripciones de la economía. Por eso mismo, aunque en apariencia este proyecto de desarrollo solo involucraba un programa de políticas económicas de promoción del libre mercado, sus alcances eran más amplios al conllevar un proceso de reestructuración de las fronteras de los espacios sociales, orientado a ampliar los mercados y sus criterios normativos (Bugarič, 2016, p. 314; England & Ward, 2016, pp. 57-58). Si antes el mercado era concebido desde las necesidades específicas de una nación, el giro que este proyecto postulaba era una nación orientada a los requerimientos del mercado.

Es posible leer aquel movimiento epistémico como reflejo de la maduración de los espacios económicos gracias a la estabilidad y legitimación brindada por el Estado, pues, como afirma Mulholland, el neoliberalismo no solo fue «proceso ideológico, sino también uno inherente a la economía de la sociedad desarrollada» (2012, p. 256). Aquel punto al que habían llegado requirió que las ecologías estatales sean adaptadas a los tiempos y lógicas de acumulación de capital que demandaban estos actores económicos con quienes mantenían interacciones sostenidas. Así, era preferible que las decisiones públicas sean guiadas no por criterios políticos, sino por razonamientos técnico-económicos tendientes a la eficiencia, pues en este esquema representa el bien común y, por tanto, resulta un mejor criterio regulativo (Palacios, 2017, p. 66; Aman, 2004, pp. 31-32). La contrapartida de lo anterior fue que las jurisdicciones de los economistas en el Estado se vieran ampliadas desde la segunda mitad del siglo XX, lo cual se evidenció no solo con el surgimiento de una tecnocracia conformada por ellos, sino incluso en la participación de esta profesión en altos cargos políticos

---

<sup>48</sup> Un claro ejemplo de la capacidad expansiva de este programa lo da Gary Becker con su aplicación del concepto de *precios sombra* a sectores como la salud, el matrimonio o las actividades artísticas (1976, pp. 3-14). Desde la sociología de las profesiones, Abbott catalogaría tal estrategia cognitiva como *reductiva*, pues procura redefinir «la jurisdicción de otras profesiones en su propia estructura dramática» (1988, p. 99). En este caso, se estructura un sistema de conocimiento con el potencial de reducir la vida social al lenguaje de los costos, lo que permite crear nuevos espacios para expandir la economía, incluso en términos geográficos (Harvey, 2007b, p. 260).

(Fourcade, 2006, pp. 165-167; Reed, 2018, p. 306). En palabras de Sassen, la neoliberalización del Estado, entonces, redefinió el espacio público como un «ámbito de los especialistas» (2010, p. 276). De igual modo, los objetivos centrales de la política económica también fueron reconfigurados, al dejar de estar centrados en la reducción del desempleo y el fomento a la industrialización nacional, para enfocarse en medidas antiinflacionarias y orientadas al fortalecimiento y flexibilización de unos mercados cada vez más deslocalizados<sup>49</sup> (Harvey, 2007a, p. 32; Mulholland, 2012, pp. 256-257). El motor del desarrollo y la innovación residía ahora en los agentes privados en el lado de la oferta, mientras que la política se consideraba una interferencia para este propósito.

Al concretar el significado de las políticas neoliberales, debe considerarse que no han sido ajenas a los arreglos que cada realidad nacional determina, al convivir con otros proyectos de desarrollo rivales y, en general, ser endógenamente configuradas. Por ello, Panizza acierta al tratar el término *neoliberal* como un «constructo relacional, cuyo significado controvertido es definido y redefinido por las luchas políticas» (2009, p. 10; para profundizar sobre el concepto, véase Miola, 2014, pp. 104-117). En el caso latinoamericano, la base de estas políticas han sido las condicionalidades que el Fondo Monetario Internacional (FMI) estableció a los Estados de esta región para acceder a préstamos en el marco de sus «Programas de Ajuste Estructural», condiciones que en la década de 1990 fueron cristalizadas en el Consenso de Washington (Picciotto, 2011, p. 65; Kentikelenis & Babb, 2019, pp. 1730-1732). De acuerdo con estas prescripciones, entre los ajustes principales que debían implementar los Estados para dejar de ser subdesarrollados, destaca la «disciplina fiscal y [...] la baja inflación», la «liberalización comercial» y «de las entradas de inversión extranjera directa», la «privatización», la «desregulación (en el sentido de abolir las barreras de entrada y salida a los mercados y servicios)» y el aseguramiento de «los derechos de propiedad» o, en términos generales, las garantías jurídicas a las empresas, sin distinguir su origen nacional (Panizza, 2009, pp. 11-13; véase también Fernández & Mommen, 1996, p. 6). Precisamente, emprender estas reformas fue la base de las tareas públicas emergentes que los Estados asumieron en aras del crecimiento económico.

Ahora bien, dado lo que implica este proyecto de desarrollo neoliberal, uno lo podría incardinar como una propuesta minarquista, de «contracción del Estado» hacia el cumplimiento de funciones acotadas con un reducido financiamiento público, al ser el sector privado el que se encargaría de gestionar o provisionar la

---

<sup>49</sup> Como señalan Fernández y Mommen, «no es la expansión de los mercados internos, sino la de los mercados externos lo que fomenta el crecimiento económico y las oportunidades de inversión para el capital privado» (1996, p. 25).

mayor parte de servicios que permitan la marcha de la vida nacional (Lobao *et al.*, 2018, pp. 390-391; Betancor, 2010, pp. 86-90). No obstante, en vez de relegar al Estado, bajo tal esquema es reconocida la posición clave que ocupa tanto para implementar este programa de desarrollo como para el propio mercado (Harvey, 2007a, p. 128; Grompone, 2017, pp. 116-117). El espacio estatal, en realidad, debía reconfigurarse para constituirse como un Estado competitivo que buscara la maximización de la eficiencia a través del desarrollo de un «entorno jurídico y antimonopolista necesario para el florecimiento de los mercados libres» (Mulholland, 2012, p. 249; véanse también Sassen, 2010, p. 268; Aman, 2004, pp. 121-122). Lograr tal reconfiguración implicaba, según Sassen, un trabajo desde dentro de los propios espacios estatales para «reducir su propia autoridad» (2010, pp. 290-291). Se trató, por ello, de reorientar la intervención pública en la economía hacia nuevas formas de participación estatal basadas en la coordinación con el sector privado. Sin embargo, incluso podía significar la renuncia del Estado a su autoridad para ordenar sectores económicos en favor de los propios agentes o, en todo caso, la delegación de dicha atribución a estos actores. Por lo demás, este esfuerzo por reducir la autoridad pública conllevó una redistribución del poder dentro del Estado, ya que ciertos ámbitos del Poder Ejecutivo, como los ministerios de economía, fueron fortalecidos, mientras que otros, como los órganos políticos de deliberación o los vinculados al fomento de la industrialización nacional, fueron debilitados (Harvey, 2007a, pp. 74-76; Sassen, 2010, pp. 237-238; Bugarič, 2016, p. 317).

El derecho como recurso resultaba igualmente indispensable a efectos de la implementación y legitimación de este programa de desarrollo<sup>50</sup>, por lo que la economía también se proyectó en aquel espacio dominado por la abogacía. En sí, las ideas económicas de los propulsores de este proyecto, indefectiblemente, debían traducirse en términos jurídicos, tal como sucedió cuando se introdujo el análisis costo-beneficio<sup>51</sup> como parte del *iter* de la formación de una norma, sea a nivel administrativo o legislativo (Palacios, 2017, p. 66; Aman, 2004, pp. 123-124). Lo cierto es que una condición para introducir criterios economicistas era que el derecho funcione como un instrumento técnico manejado por agentes neutrales, despolitizados

---

<sup>50</sup> Siguiendo a Liu, hay una visión teleológica e instrumental detrás del planteamiento respecto a que la implantación del Estado de derecho en un determinado país lo llevará al crecimiento económico, perspectiva que, a su vez, refleja una teoría del movimiento *Law and Development* que promueve el trasplante de instituciones etiquetadas como *modernas* (2017, pp. 219-221).

<sup>51</sup> De acuerdo con Abbott, esta técnica híbrido-matemática fue desarrollada originariamente en el espacio de la comunidad profesional de la investigación de operaciones, para posteriormente circular y ser adoptada en las ecologías de los economistas (1988, pp. 97, 237). Para profundizar sobre su historia y la cercana conexión que tiene su formación con las burocracias militares de los Estados Unidos, véase Porter (1995, pp. 148-189).

(Betancor, 2010, pp. 118-121; Tamanaha, 2006, pp. 118-120). Esta sería la garantía para tener un derecho que cumpla su función de asegurar los derechos de propiedad y el derecho de los contratos, ambos esenciales para la liberalización de la economía y la atracción de inversionistas, conforme a aquella línea de pensamiento (Trebilcock & Mota, 2017, pp. 87-102; Picciotto, 2011, pp. 450-452). El derecho debería asumir, entonces, a la economía como criterio y funcionar como un «contrapeso de la política» y de otros intereses contrarios a la eficiencia del mercado; es decir, un recurso defensivo frente a las intervenciones que aumentan los costos de transacción, pero también como un facilitador de los procesos competitivos siempre que las ideas económicas fundamenten tal actuación (Sassen, 2010, p. 275; Betancor, 2010, pp. 91-100; Bugarič, 2016, pp. 314-315).

Con esta presentación aproximada e ideal sobre los alcances de la adopción del proyecto de desarrollo del ajuste estructural, toca ahondar a continuación en el encuadramiento de la intervención pública en la economía como problema y en la circulación de la lógica económica tanto en las instituciones públicas como en la profesión jurídica.

### 2.1. La intervención pública en la economía como problema profesional

Ante la tarea compleja que impone el desarrollo de una nación, la respuesta del trabajo académico en economía comenzó con redefinir la concepción sobre la intervención del Estado. Así, uno de los presupuestos que los espacios estatales adoptan al ajustarse al proyecto de desarrollo neoliberal es asumir que su intervención en los mercados, salvo ciertas circunstancias técnicamente definidas, resulta contraproducente para el bienestar general; es decir, en vez de considerarse una solución, la actuación del Estado en la economía es vista como un problema (Harvey, 2007a, p. 63; Panizza, 2009, pp. 17-18; para profundizar sobre el concepto jurídico de *intervención*, véase Betancor, 2010, pp. 198-206). Desde luego, esta intervención, entendida en términos amplios, difiere en intensidades, siendo la participación directa del Estado en la economía mediante empresas públicas la situación más paradigmática (Betancor, 2010, pp. 54-57; Picciotto, 2011, pp. 63-65). Siguiendo aquel ejemplo, el tratamiento bajo este sistema de ideas prescribiría la privatización ante el problema de la existencia de estas empresas, al ser consideradas ineficientes y promotoras de corrupción política (Fernández & Mommen, 1996, pp. 24-25; Panizza, 2009, p. 61; Bugarič, 2016, pp. 316-317).

Pero la intervención puede expresarse igualmente en disposiciones y actos de naturaleza jurídica, que ordenen una determinada actividad económica, aunque con consecuencias, bajo este entender, contrarias al desarrollo económico si es que

no son disciplinadas técnicamente (Betancor, 2010, pp. 197-198; para un ejemplo clásico sobre cómo disciplinar bajo la eficiencia económica las decisiones jurídicas, véase Calabresi & Melamed, 1972). En estos casos, parte del canon de esta forma de razonamiento lleva a apreciar que hay supuestos específicos en los cuales está justificado económicamente intervenir de manera minimalista un mercado, como cuando este presenta fallos que necesitan ser corregidos por un tercero neutral<sup>52</sup>. Así, la justificación de la intervención pública fue discursivamente una cuestión técnica y no política.

El contexto de los Estados Unidos marca una pauta para comprender el curso de esta prescripción restrictiva del Estado con consecuencias organizacionales y profesionales. Tal y como es reseñado, la intervención pública en la economía que ejercieron las agencias regulatorias independientes era entendida bajo el concepto de *regulación* y, una vez producido el punto de inflexión hacia esta nueva concepción del desarrollo, fueron estas mismas agencias —y no por medio de acciones legislativas— las que impulsaron la desregulación y la posterior racionalización de sus actividades bajo una lógica económica y en coordinación con los actores empresariales (Aman, 2004, pp. 30-31; Harvey, 2007a, p. 86; Betancor, 2010, pp. 184-185). Es importante tener en cuenta que estas demandas políticas por desregular sectores económicos estaban inicialmente *empaquetadas* dentro de las propuestas de los espacios sociales de izquierda, canalizadas a través del Congreso estadounidense y con una retórica tanto a favor de los consumidores como antiburocrática, que denunciaba una orientación proempresarial por parte de las agencias reguladoras, como ocurrió, por ejemplo, en el sector aeronáutico con las atribuciones del Consejo de Aeronáutica Civil (Schiller, 2019; Aman, 2004, pp. 32-33). Posteriormente, tales políticas favorables a la desregulación fueron *reempaquetadas* dentro de este esquema de concepciones económicas orientadas al mercado, que trataban como un problema la intervención ineficiente de estas agencias formadas bajo las ideas del *New Deal* (Abbott, 2016, p. 45; Betancor, 2010, pp. 170-171). Así, conforme apunta Blyth, en la década de 1980, se establecieron las condiciones directas e indirectas para que las propias agencias desregularan las industrias al reducirles

---

<sup>52</sup> Para profundizar sobre estas circunstancias y el concepto de *fallo del mercado*, pueden revisarse Betancor (2010, pp. 102-112, 193-197) y Picciotto (2011, pp. 77-78). Asimismo, Campbell y Pedersen, al revisar los reportes del Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca, ilustran muy bien cómo en Estados Unidos ha fluctuado la perspectiva sobre la intervención pública en la economía, dependiendo del énfasis dado a los *fallos del gobierno*, que justifican políticas de desregulación, o a los *fallos del mercado*, noción que permitió una intervención siempre que fuera costo-efectiva y complementaria al mercado, tal como recomendó en algún momento dicho Consejo (2014, pp. 299-301).

su presupuesto, contratar dentro de ellas a profesionales abiertamente opuestos a la intervención pública e implementar, mediante la aprobación de la Orden Ejecutiva 12991, el análisis de impacto regulatorio que disciplinó la actividad de las agencias hacia «alternativas de mercado» (2002, pp. 183-185; véanse también Harvey, 2007a, pp. 60-61; Aman, 2004, pp. 123-124).

Ahora bien, tal como se observa, la política de desregulación puede tomar un sentido más amplio y diversas formas —algunas innovadoras, como las atribuciones de la CEB que se desarrollarán más adelante—, si se considera que el empeño por disciplinar técnicamente una intervención puede originarse tanto en la actividad administrativa como legisferante<sup>53</sup>. Un caso especial para la experiencia peruana es el de la política de simplificación administrativa, ya que cabe comprenderla dentro de esta visión más amplia sobre lo que implica la desregulación (por ejemplo, Ugarte, 2000, pp. 398-400) como forma de sensibilización y adaptación de las intervenciones públicas a las necesidades del mercado. Pese a funcionar como un instrumento de la desregulación, algunos la han tratado como una cuestión distinta, pues señalan que esta política solo busca mejorar «el funcionamiento de instituciones legales para que las partes obviamente duplicadas e inútiles de las normas sean reducidas o eliminadas» (De Soto, Ghersi & Ghibellini, 1987, p. 301). Ciertamente, tal diferenciación puede deberse al hecho de que esta política se originó y formó en ecologías jurídico-burocráticas (véase, por ejemplo, la fundamentación esbozada por Martín-Retortillo, 1998). Es decir, la simplificación administrativa no estaba asociada, en un inicio, con el programa del ajuste estructural y, en concreto, como parte de su política económica, lo cual ocurrió con posterioridad.

Independientemente del tratamiento particular que puedan recibir políticas como la simplificación administrativa, en este trabajo se considerarán todas estas acciones como desregulación, ya que, materialmente, constituyen esta nueva forma de intervención que se concreta a través de medidas que buscan la eliminación de normas —lo que incluye procedimientos— para ampliar la libertad de actuación de los agentes del mercado o su reemplazo por unas que adopten «enfoques de mercado como herramientas regulatorias» (Aman, 2004, p. 88; Sassen, 2010, p. 284; Betancor, 2010, p. 186). Además, estas nuevas formas de intervención pública, en sí, reflejan

<sup>53</sup> Aunque, en la actualidad, el término *intervención* connota más la labor administrativa, la reflexión planteada por quienes razonan desde esta ecología del desarrollo involucra la labor de los órganos que cuentan con la potestad legislativa y reglamentaria a distintas escalas, por lo que la generación de normas jurídicas no disciplinadas técnicamente es comprendida como un problema de orden económico (véanse, por ejemplo, Calabresi & Melamed, 1972; De Soto, Ghersi & Ghibellini, 1987, p. 172). Han redefinido, a su vez, el viejo problema del excesivo número de normas, el cual, por mucho tiempo, ha estado encuadrado bajo sistemas de conocimiento que lo problematizan como una cuestión político-moral o como una estrictamente jurídica (por ejemplo, véase Martín-Retortillo, 1998, pp. 10-17).

procesos sociales más complejos que, de acuerdo con Serafin, no solo pueden «transformar múltiples industrias», sino, incluso, llevan a «reestructurar las posiciones de las ciudades», en la medida en que aceleran transformaciones al desembridar a los agentes económicos (2019, p. 122).

Esta nueva tarea pública dirigida a edificar un Estado competitivo estuvo también vinculada con otra labor que era expresión directa del giro epistémico del programa de desarrollo neoliberal: la traducción o valuación de la intervención estatal en términos de costos<sup>54</sup>. Sin embargo, ambas tareas no eran fácilmente asimilables para el aparato estatal tradicional. Por ello, se necesitaba contar con un nuevo tipo de institucionalidad y profesionales especializados en el empleo de estas técnicas economicistas.

## 2.2. La nueva institucionalidad pública y su orientación al mercado

Las tareas públicas emergentes que eran necesarias para implementar aquel proyecto de desarrollo económico orientado al mercado requirieron que los propios Estados estructuraran un aparato burocrático distinto, despolitizado, que compartiera el mismo sentido común que inspiró a este programa (Panizza, 2009, p. 110; Bugarič, 2016, p. 320). Al respecto, conviene recordar que la mayor parte de estas reformas fueron emprendidas en contextos de crisis económicas y sociales, y, por tanto, en una situación de pérdida de legitimidad del espacio burocrático y político por su incapacidad de dar soluciones bajo proyectos de desarrollo alternativos. Aunque es posible realizar lecturas institucionalistas sobre estos eventos, bajo una comprensión ecológica, se observa que estos periodos fueron marcados por la emergencia de nuevos espacios sociales, ya sea por invasión o por desplazamiento de las ecologías estatales existentes (Spicer, Kay & Ganz, 2019, pp. 198-199; Fligstein & McAdam, 2012, pp. 72-73). Por un lado, la reorientación de las agencias administrativas de los Estados Unidos en la década de 1980 ilustra bastante bien la invasión, ya que, como ha sido indicado antes, se efectuó mediante la incorporación de profesionales con una racionalidad distinta a la del *New Deal*, lo que significó para ellos nuevas jurisdicciones en estos sitios. Por otro lado, los desplazamientos ocurrían al decidirse eliminar una entidad pública o privatizar un sector. En este último caso, los agentes

<sup>54</sup> En general, el presupuesto de esta tarea era la posibilidad de valorar económicamente la labor legislativa y administrativa, y sopesar, con ello, los beneficios que traen al mercado. Esta traducción encuentra diversas expresiones. Por un lado, De Soto, Ghersi y Ghibellini analizan cómo ambas labores públicas generan *costos de la formalidad*, que implican tanto el costo de acceder como el de permanecer en una actividad económica (1987, pp. 172-195). Así, estos autores brindan, como ejemplo, la valuación monetaria del tiempo que asumen los agentes privados en un procedimiento administrativo. Por otro lado, hay propuestas más amplias, como la de Ogus, quien traduce los formalismos jurídicos al lenguaje de costos, así como lo hace con el acceso a la información jurídica —y su comprensión— y la necesidad de contar evidentemente con un intermediario jurídico (2002, pp. 427-429).

económicos ocupaban los espacios generados por la privatización, además de sustituir al Estado en la provisión de servicios a la sociedad.

La ocurrencia, entonces, de estas reconfiguraciones tuvo un origen en los actores que desafiaron e impugnaron el funcionamiento de determinadas ecologías estatales, para luego participar en las labores de reconstitución de tales espacios o la apertura de nuevos sitios públicos. Ya que tal labor implicaba el establecimiento de arreglos condicionados por las relaciones ecológicas locales, estos recambios no fueron totales, por lo que era común que, en los periodos posteriores a las crisis, hubiera escenarios burocráticos en los que convivían, pacífica o conflictivamente, instituciones que estaban inspiradas bajo proyectos de desarrollo contrapuestos, con sus respectivas lógicas divergentes (véanse, por ejemplo, Santos, 2009, pp. 259, 265-266; Hameiri & Jones, 2015, p. 73).

Idealmente, las reformas en el espacio organizacional del Estado implicaron circular y reproducir la lógica de los actores privados en el ámbito burocrático, es decir, despertar una «conciencia sobre los costos de la regulación» que permita sensibilizar a la Administración pública acerca de los tiempos y necesidades de estos agentes económicos (Aman, 2004, pp. 34-36; Noordegraaf, 2013, pp. 786-787). Una manera de explicar esta tendencia es bajo el concepto de Harvey de la *comprensión del espacio-tiempo*, que expresa cómo las necesidades de acumulación flexible de recursos por parte de los actores económicos van remodelando recursivamente estos dos vectores, ya que, en determinados periodos, los espacios creados para satisfacer la acumulación «acaban por convertirse [...] en obstáculos para la nueva acumulación» y deben ser nuevamente reformados (2007b, pp. 139-140, 265).

Por lo anterior, el espacio burocrático, fuente histórica de la estabilidad que coadyuvó a que los actores empresariales lograran posicionarse como uno de los principales sujetos de la escena social, en la actualidad, resultaría ser una traba en su orientación a la acumulación de recursos económicos, dado el trayecto diferenciado que siguieron ambas ecologías y que se expresa en la divergencia de velocidades entre estas dos. Es justamente por este motivo que, de acuerdo con Sassen, tal proyecto implicó un «desplazamiento de funciones» hacia el Poder Ejecutivo, dada la temporalidad deliberativa, lenta y politizada del Poder Legislativo frente la comprensión temporal que era posible obtener en este otro espacio, potencialmente más factible de generar y albergar una reforma económica y burocrática (2010, pp. 479-481; véase también Reed, 2018, p. 301). Las reformas emprendidas desde el Poder Ejecutivo tuvieron, entonces, que reorientar a un aparato burocrático inserto bajo diferentes espacios que no respondían al mismo esquema de valores y necesidades del programa del ajuste estructural. Ante las dificultades de llevar a cabo cambios culturales a corto plazo, muchas de las medidas han terminado creando

estructuras gubernamentales en aquellos ámbitos complejos y de importancia para la economía. En cambio, en cuanto al resto del aparato público, fueron establecidas «reglas formalistas destinadas a limitar la discreción y la influencia política indebida», aunque con resultados no tan favorables (Bugarič, 2016, p. 322; véase también Sassen, 2010, pp. 235-236).

Los rostros más visibles de esta nueva institucionalidad económica formada en el seno del Poder Ejecutivo fueron, sin duda, el de los organismos reguladores y de promoción de la competencia, los cuales proliferaron como una característica distintiva de estos procesos de reforma, aun cuando despertaron resistencias por parte del espacio burocrático y, en general, del contexto social (Trebilcock & Mota, 2017, p. 78; Picciotto, 2011, pp. 143-146; Bugarič, 2016, p. 320). A estos espacios diseñados bajo un horizonte cultural anglosajón, se les otorgó garantías de independencia y ámbitos de discrecionalidad para que actúen de forma neutra a favor de los objetivos técnicos que se les encargó, «aislados de la política ordinaria y con sus propios presupuestos», lo cual, a su vez, les permitió especializarse (Palacios, 2017, p. 70; Betancor, 2010, pp. 314, 317-318; Reed, 2018, pp. 301-302). Esta especialización ha derivado en que dichas agencias creen redes intergubernamentales, formales o informales, con sus pares de otros países, ya que, como ocurre en el caso de las políticas de competencia, los profesionales que laboran en estos espacios «comienzan a tener entre sí más elementos en común que con los funcionarios de otros organismos en sus propias burocracias nacionales», además de compartir aspiraciones semejantes como «la creación de ámbitos acogedores e institucionalizados para las empresas y los mercados globales» (Sassen, 2010, pp. 297, 379; véase también Picciotto, 2011, pp. 23-24).

Además de las garantías de independencia que ostentaban, la convergencia de las velocidades burocráticas y económicas fue otro aspecto crítico que se trabajó dentro de estas agencias, sobre todo por tener a cargo objetivos técnicos que impactaban en la capacidad de los actores empresariales para hacer negocios en un territorio (Betancor, 2010, p. 33; Vauchez & France, 2020, pp. 130-131; Picciotto, 2011, pp. 84-85). El logro de tal convergencia estuvo relacionado, principalmente, a la adopción de medidas que permitiesen a las agencias trabajar como si fuesen espacios ubicados en el sector privado. Entre las más visibles, caben destacar los mecanismos de mercado como licitaciones, el enfoque de resultados, el establecimiento de salarios competitivos bajo un régimen laboral privado, entre otras (Trebilcock & Mota, 2017, pp. 164-165; Mulholland, 2012, p. 257). En contraste, hubo otras medidas más sutiles, de las cuales resaltan al menos dos. La primera fue la adopción de arreglos para fomentar la migración de actores de los propios espacios privados, como empresarios o abogados y economistas de élite, hacia puestos de decisión en estas

agencias independientes, incluso, en algunos casos, sin necesidad de renunciar a sus ubicaciones primigenias (Picciotto, 2011, pp. 269-270; Vauchez & France, 2020, pp. 112-113). Como segunda medida, estuvo la adaptación de las normas de derecho administrativo que gobernaban los entornos estatales. Estas disposiciones pasaron de servir como sustento para la intervención a orientarse hacia la promoción de mercados competitivos, por ejemplo, al incorporar principios como el de eficiencia o razonamientos costo-beneficio (Betancor, 2010, pp. 59-60, 94-100; Sassen, 2010, pp. 270-271). En definitiva, los elementos público-privados que circulaban y se entrecruzaban en estos espacios terminaron por delinear a las agencias independientes como instituciones fronterizas entre estas dos esferas (Vauchez & France, 2020, p. 113; véase también Reed, 2018, p. 302).

Finalmente, tales rasgos público-privados que adquirieron las agencias en el marco de estos procesos de liberalización económica llevaron a aproximarlas socialmente con las ecologías empresariales. Aquella distancia fomentó interacciones con distintas consecuencias espaciales, como la revalorización de la experiencia pública en las materias a cargo de estas agencias y su demanda en el mercado de servicios profesionales (Vauchez & France, 2020, pp. 34-40; Dezalay & Garth, 2016, p. 191). Sumado a las propias jurisdicciones organizacionales que emergieron de este proyecto de desarrollo, las ecologías profesionales se verían reconfiguradas, entre ellas, la jurídica.

### 2.3. El doble rol de la profesión jurídica en los procesos de liberalización económica

La importancia que reviste el derecho para este proyecto de desarrollo económico tuvo una clara correspondencia en las ecologías profesionales, reflejada principalmente en la interacción entre sectores de abogados y economistas en espacios académicos, lo que incluso resultó en la formación de un movimiento como el *Law and Economics* de la Universidad de Chicago (McCloskey, 2010, pp. 305-306; Dezalay & Garth, 2002, pp. 170-171). Según ha sido expuesto antes, las premisas neoliberales hicieron viable que una parte de los economistas formularan reclamos por una jurisdicción intelectual sobre distintos ámbitos de la vida social, pretensión que involucró un esquema de ideas que fue configurado con participación de la profesión jurídica (véase, por ejemplo, Calabresi & Melamed, 1972). Con el profundo recambio vivido en el espacio político estadounidense de la década de 1980, los aspectos jurídicos de estas ideas también formaron parte de la nueva racionalidad instrumental que empezó a circular y a globalizarse desde las ecologías académicas y del desarrollo.

Ahora bien, la participación de los abogados en la estructuración del programa de desarrollo económico del ajuste estructural no se limitó únicamente al aspecto

intelectual, ya que también actuaron como intermediarios de este cuerpo de ideas (Reed, 2018, p. 305). Al ocupar una posición superpuesta entre las ecologías profesionales, académicas y de desarrollo, ellos facilitaron su difusión global y la elaboración de innovaciones jurídicas que permitieron su adaptación a distintas realidades (Liu, 2017, p. 218; Harrington & Seabrooke, 2020, pp. 404-405). Así, con un horizonte cultural asentado en el modelo jurídico y económico de los Estados Unidos (Dezalay & Garth, 2002, p. 17), los procesos de migración educativa emprendidos por abogados hacia las universidades de aquel país han sido —y siguen siendo— un factor importante para esta difusión, ya que, a través de los programas académicos que imparten, no solo ellos adquirieron una «orientación epistémica común» hacia las ideas neoliberales, sino que lograron obtener un «capital social y cultural que legitimara su trabajo» en sus respectivos países (Harrington & Seabrooke, 2020, pp. 402-403; Liu, 2013, p. 677-679).

En los Estados que buscaron liberalizar sus economías y abrirlas al mercado global, estos abogados de élite, provenientes de la práctica privada, mantuvieron una posición importante, dadas sus capacidades para coadyuvar en las reformas estructurales mediante la importación de recursos y, en general, legitimar este proceso orientado a la construcción de un mercado global (Picciotto, 2011, p. 441; Palacios, 2017, p. 72). En realidad, esto último no debe sorprender, pues, como apuntan Dezalay y Garth, a lo largo de la historia los abogados se han desempeñado como «agentes dobles» cuando han sido «movilizados para actuar como intermediarios entre los campos [...] en procesos de [...] reestructuración estatal o cambio de régimen» (2016, p. 192). Así, no solo «remodelan los Estados», al ser su conocimiento jurídico parte esencial de la construcción de una nueva «experiencia estatal», sino que también redefinen este propio conocimiento profesional en los híbridos elaborados para incorporar un conocimiento foráneo a su ámbito local<sup>55</sup> (Dezalay & Garth, 2016, pp. 189-191). Es a partir de estos recursos intelectuales híbridos que se crean «nuevos espacios de autoridad», sobre los cuales los sectores de abogados involucrados en estas tareas reformistas tienen una ventaja ecológica respecto de sus pares, y que pueden apalancar tanto en las ecologías estatales como en el propio mercado de servicios jurídicos (Blok *et al.*, 2018, p. 116; Ogus, 2002, p. 421).

Entonces, la participación de abogados del ámbito privado no se limitó a colaborar en el rediseño de la organización estatal que demandaba este proyecto de desarrollo, sino que también involucró su migración a puestos de decisión en las nuevas

---

<sup>55</sup> A este rol que tienen los abogados como importadores y traductores locales, se le agrega otro complementario, pues Dezalay y Garth indican que «quienes participan en la importación también están directamente implicados en la fase posterior: la valorización de las nuevas tecnologías sobre la base de informes de expertos a los que contribuyen directa o indirectamente» (2011, p. 280).

ubicaciones inauguradas. El caso de los organismos reguladores y las agencias de competencia justamente ilustra bien cómo estos abogados de élite pudieron movilizarse de sus espacios tradicionales hacia estas entidades por esta ventaja ecológica que ostentaban, la cual, a su vez, les proporcionaba una experiencia pública valorada en el mercado de servicios profesionales. Aunque muchos de ellos no dedicaron tantos esfuerzos en importar técnicas jurídicas estadounidenses —menos aún del derecho público—, lo cierto es que tenían la capacidad de intermediar respecto de las necesidades de los inversionistas, que los gobiernos buscaban atraer, y de los actores empresariales, en general (Dezalay & Garth, 2002, p. 39; Miola, 2014, p. 236). Analizado temporalmente, su *viaje* a estos nuevos entornos fue un factor que coadyuvó a generar afinidades estructurales, las cuales permitieron al sector público *funcionar* en un espacio-tiempo similar al del sector privado.

Dicho esto, el desenfoque de fronteras entre los polos públicos y privados de la profesión jurídica no ha sido el único impacto visible en estos espacios. Por el modo en cómo fueron configuradas estas tareas públicas emergentes, como la desregulación de sectores económicos, el trabajo jurídico tuvo que reorganizarse en función de los esquemas cognitivos que fundaban los problemas que atendían. En varios casos, esto resultó en la pérdida de la exclusividad profesional de los abogados sobre determinadas jurisdicciones organizacionales de la Administración pública, debido a la demanda de una «experiencia híbrida» para abordar un problema construido de forma multiprofesional (Francis, 2020, pp. 72-73; Noordegraaf, 2013, pp. 791-793). Por ejemplo, al concebirse la intervención ineficiente del Estado como un problema técnico, los economistas pudieron no solo reclamar una jurisdicción intelectual sobre aquella tarea y ampliar su ámbito de influencia, sino, incluso, desenfocar las fronteras profesionales y participar en la toma de decisiones jurídicas en agencias gubernamentales (Blok *et al.*, 2018, pp. 113-114; Sassen, 2010, p. 273; Fourcade, 2006, pp. 184-185). De igual modo, la comprensión de estos problemas como una cuestión técnica vino acompañada de una concepción novedosa por parte de los abogados sobre el trabajo que realizaban en estos espacios: más que una labor marcada por una lógica litigiosa asociada a la defensa de una parte, estas ubicaciones los llevaban a identificarse como técnicos que salvaguardaban la competitividad del mercado (Vauchez & France, 2020, p. 52; para una perspectiva general, véanse Reed, 2018, pp. 308-309; Betancor, 2010, pp. 116-119). Tal identificación fue justificada por los recursos epistémicos desarrollados en las ecologías neoliberales que facilitaron la aparición gradual de nuevas formas de legitimar a los abogados, basadas menos en su carácter profesional o en valores como la justicia, y más en el propio conocimiento técnico o la eficiencia (Abbott, 1988, pp. 184-195; Noordegraaf, 2015, pp. 188-192).

Además de los cambios en el trabajo legal, la reconfiguración del aparato público en el marco de las reformas estructurales también tuvo otras consecuencias espaciales más amplias para las ecologías de la profesión jurídica, entre las que destacan al menos dos. La primera está relacionada con los espacios académicos. Como vimos, estas reformas en el espacio público fueron acompañadas de normas de derecho administrativo que incorporaron mecanismos de colaboración público-privada o principios como el de eficiencia. Junto con las nuevas ubicaciones forjadas con las agencias y otras entidades públicas, se generó toda una experiencia disruptiva en la tradición jurídica continental, la cual llevó a que se elaboraran recursos epistémicos de derecho administrativo que dieran coherencia a todos estos elementos en el marco de dicha disciplina (Betancor, 2010, pp. 49-60; Vauchez & France, 2020, pp. 103-107). Esta reconfiguración del derecho administrativo fue formalizada en etiquetas como *derecho administrativo económico* o *derecho regulatorio*, que permitieron normalizar los preceptos de libre mercado y comprender los nuevos ámbitos sectoriales que emergieron, como el derecho de la competencia o de las telecomunicaciones (ENT2017, p. 1; para profundizar en el caso peruano, véase el acápite 5 del capítulo 4).

La segunda consecuencia espacial destacable ocurrió en las jurisdicciones de los estudios de abogados. Debe repararse en que el proceso de liberalización económica y la posición arbitral asumida por el Estado fomentó el incremento del flujo de inversiones extranjeras directas, lo cual llevó a complejizar los mercados locales (Miola, 2014, pp. 82-83; Betancor, 2010, pp. 332-334; Picciotto, 2011, pp. 68-71). En este contexto, los estudios de abogados se han reconfigurado debido a sus interacciones con los actores de un mercado globalizado, no solo emulando modelos de gestión anglosajones, sino reconociendo el valor de contar con abogados formados en países del norte global, al servirles como intermediarios entre la experiencia local y externa, tal como ocurre en el caso de China (Liu, 2017, pp. 222-223; 2013, pp. 684-685). De igual modo, se abrieron nuevos mercados de prácticas de derecho público, lo que se reflejó en la proliferación de estas áreas en las firmas de abogados (Sassen, 2010, pp. 261-262; Dezalay & Garth, 2002, pp. 205-206; Vauchez & France, 2020, pp. 78-79). La experiencia estatal, según ya antes se expuso, fue un recurso crítico para los actores empresariales, sobre todo en un mercado liberalizado y con la posibilidad, por ejemplo, de desarrollar proyectos de inversión en infraestructura pública. Esto generó una dinámica por la cual las trayectorias profesionales de los abogados de derecho administrativo entrecruzaban los espacios públicos y privados. Así, las posiciones que los profesionales asumieron en espacios gubernamentales constituyeron sitios de acumulación de una experiencia que posteriormente podía estar a disposición de los actores empresariales por intermedio de los estudios de abogados.

### 3. LA DIFUSIÓN GLOBAL DE LAS ECOLOGÍAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO NEOLIBERAL

La reseña sobre por qué y cómo se formaron los programas de ajuste estructural, junto con la breve presentación sobre su contenido y algunos efectos en el espacio público y profesional, permite, ahora, delinear su difusión global a través de las ecologías del desarrollo. Al respecto, debe indicarse que estos espacios pueden expresarse tanto de una manera informal como formal, muchas veces entrecruzadas por sus actores.

Las ecologías de desarrollo informales fueron una continuación de aquellos espacios académicos estadounidenses que, siendo inicialmente conformado por economistas marginales de la Universidad de Chicago, establecieron diversos puntos de contactos interecológicos con sus pares, por ejemplo, de Europa y Latinoamérica (Bockman & Eyal, 2002, pp. 323-324; Dezalay & Garth, 2002, pp. 45-46; Henriksen, Seabrooke & Young, 2022, p. 1008). Luego de hibridar experiencias transnacionales que permitieron formar el programa neoliberal de desarrollo, estos espacios siguieron activos y generaron recursos epistémicos movilizados a nivel global (por ejemplo, en reformas al Estado o luchas intraprofesionales). De igual modo, estas ecologías han ido formalizándose, como en el caso de la Mont Pelerin Society, gracias al financiamiento de fundaciones conservadoras (Harvey, 2007a, p. 28; Bockman & Eyal, 2002, p. 332), según ha sido expuesto en acápite anteriores. Todo ello facilitó la gestación de «plataformas comunes para diagnosticar y abordar los problemas en los que reclaman autoridad experta», así como fomentar «conocimientos compartidos de jurisdicción» y solidaridad entre sus actores<sup>56</sup> (Harrington & Seabrooke, 2020, pp. 401-402). Por lo demás, los procesos de migración educativa hacia Estados Unidos, tanto de economistas, abogados, entre otros profesionales, permitieron que ellos, al tomar otras posiciones profesionales o políticas, actúen como intermediarios y traductores de estas ideas sobre el desarrollo en sus respectivos países, o, incluso, en organizaciones internacionales (Grompone, 2017, p. 124; Dezalay & Garth, 2011, pp. 286-287; Fourcade, 2006, pp. 168-170).

---

<sup>56</sup> Si bien lo descrito presenta convergencias con la noción de *comunidad epistémica* (véase Van Waarden & Drahos, 2002), siguiendo la crítica de Seabrooke, la perspectiva ecológica introduce un «elemento estratégico y competitivo» que difiere de la idea de una comunidad cerrada de actores que participan, por ejemplo, en ámbitos laborales focalizados y con un alto «grado de consenso» (2014, pp. 55, 61). Aunque reconoce que ciertamente es usual la cooperación entre quienes «tienen una formación común y trabajan en las mismas tareas», este autor argumenta que los actores que detentan «afirmaciones de saber» legitimadas, como los de esta ecología del desarrollo, presentan trayectorias no uniformes se involucran en ámbitos laborales diversos y no necesariamente con personas que comparten un mismo ideario, pues se guían, más que por sus compromisos epistémicos, por la demanda profesional, la cual ellos mismos pueden terminar creando (Seabrooke, 2014, pp. 55-57; confróntese la perspectiva del autor con Blok *et al.*, 2018, pp. 111-112).

Justamente, la movilización de estos actores a otros espacios tiene un valor explicativo respecto de la reorientación de organizaciones del desarrollo que habían funcionado bajo presupuestos divergentes al neoliberal. Uno de estos casos fue el de las organizaciones internacionales nacidas de los Acuerdos de Bretton Woods. Tanto el Banco Mundial como el FMI fueron «diseñados en torno a la economía keynesiana y el uso del Estado para buscar el pleno empleo» (Kentikelenis & Baab, 2019, pp. 1721-1722) y para «proteger a los Estados nacionales de las fluctuaciones excesivas en el sistema internacional» (Sassen, 2010, p. 17). Pese a esta orientación inicial, ambas organizaciones desarrollaron una afinidad respecto del programa económico neoliberal con la llegada de *viajeros espaciales* formados en las ecologías del desarrollo informales. En un profuso estudio sobre el cambio producido en el FMI, Kentikelenis y Baab plantean que, para evitar la politización que hubiera generado discutir el cambio del mandato restringido del FMI, este se realizó de manera informal, lo cual permitió preservar su legitimidad «como una organización neutra y tecnocrática» (2019, p. 1749). Tal como ellos sostienen, quienes administraban el FMI ya eran afines a las ideas neoliberales desde finales de la década de 1970, y solo por «falta de recursos, aliados y estructuras de oportunidades favorables» no habían emprendido tal giro (Kentikelenis & Baab, 2019, p. 1732). Las condiciones adecuadas se presentarían recién en el decenio de 1980, cuando se gestó un contexto caracterizado por un «consenso académico sobre la conveniencia de la liberalización del mercado» y apoyo del Departamento del Tesoro estadounidense —factor ecológico clave para los autores—, lo cual permitió que el FMI variara su enfoque de «estabilizar los tipos de cambio» a uno orientado a «estimular el crecimiento económico impulsado por el mercado», es decir, un enfoque que promueve la liberalización, desregulación y privatización (Kentikelenis & Baab, 2019, pp. 1731-1732, 1750-1751; véase también Picciotto, 2011, pp. 64-66). Así, tal como refiere Harvey, la ejecución de este cambio implicó un reemplazo abrupto de actores, como el ocurrido en 1982, dados los intereses de Estados Unidos de promover esta visión del desarrollo hacia el resto de países en transición a economías abiertas, a través de los préstamos de ajuste estructural del FMI (2007a, p. 36).

Ahora bien, los Estados de América Latina fueron espacios que hicieron posible la configuración inicial de las ideas del programa de ajuste estructural, como en los casos de Chile y Argentina, donde se probó la eficacia de las prescripciones neoliberales (véanse Fernández & Mommen, 1996, p. 7; pie de página 47). Así, ante el contexto de la crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1980, la capacidad de préstamo del FMI le permitió establecer relaciones de control sobre el modelo de desarrollo que debían implementar los Estados que necesitaban de este recurso económico (Kentikelenis & Baab, 2019, p. 1735; Fernández & Mommen, 1996, p. 5;

Dezalay & Garth, 2002, pp. 83-84). Aunque es posible hacer una lectura exógena sobre lo que significó este control, lo cierto es que, si se repara en la preexistencia de actores locales que mantenían interacciones con las ecologías del desarrollo informales desde antes de la intervención del FMI, se aprecia un proceso principalmente endógeno<sup>57</sup>. En esa línea, Dezalay y Garth también ponen en relieve el rol de intermediarios «de los conocimientos especializados del exterior y el capital» que jugaron tanto las universidades, estudios de abogados y centros de investigación privados en Latinoamérica, por lo que ya había una base material y epistémica que favorecía la implementación del proyecto de desarrollo del ajuste estructural (2002, pp. 41, 207-208). Por ello, la crisis de la deuda y, por consiguiente, de la legitimidad del modelo desarrollista promovido por la Cepal, fue el contexto que permitió a los actores locales, que venían rivalizando con tales ideas, reestructurar los espacios estatales bajo los preceptos neoliberales, tal como lo ilustra el caso peruano.

#### 4. LA CONVERGENCIA HACIA EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL PERÚ

A finales de la década de 1960, el ascenso de los militares al poder en el Perú significó la adopción por parte del Estado de un proyecto de desarrollo que profundizó los esfuerzos en reorientar una economía basada en la exportación de materias primas hacia una industrializada y enfocada en la producción interna (Contreras & Cueto, 2013, pp. 340; Murakami, 2012, pp. 111-113; Hamann & Paredes, 1991, pp. 86-88). Para su implementación, se requirió, entre otras medidas, que los sectores económicos estratégicos fuesen absorbidos por los espacios estatales a través de las estatizaciones. Como ha indicado Orihuela, dada la escasez de economistas peruanos que adaptaran las ideas de la Cepal, las prescripciones provenientes de esa ecología del desarrollo circularon en Perú sin una traducción local desde antes del militarismo (2020, pp. 88-89). Esto llevó a que, iniciado este régimen, se movilizaran recursos epistémicos producidos por científicos sociales con un perfil profesional-político, que les permitió ocupar posiciones dentro de las ecologías estatales dominadas por los militares (Orihuela, 2020, pp. 93-94; Klarén, 2004, pp. 416-417; Conaghan, 1997, p. 182). Por lo demás, en este periodo, el Estado pasó de ser calificado como débil y «con poca participación en la vida económica del país» (Orihuela, 2020, p. 92) a expandirse, hasta el punto de que «la economía

---

<sup>57</sup> Situación similar ocurrió también en los países de Europa del Este, pues, como critican Bockman y Eyal, es una suposición errónea pensar «que los economistas occidentales y el FMI impusieron la “terapia de choque” a los países poscomunistas. A mediados de la década de 1980, prácticamente todos los “transformadores” del futuro ya habían llegado a la conclusión de que la economía socialista estaba en quiebra» (2002, p. 341).

del sector público llegó a representar en 1977 el 50 % del producto bruto interno de la nación» (Contreras & Cueto, 2013, p. 347; véanse también Murakami, 2012, p. 165; Conaghan, 1988, p. 10). No debe sorprender esto, pues, quienes integraban el gobierno militar, «compartían el compromiso de ampliar el papel del Estado en la economía» (Conaghan, 1988, p. 8). Sin embargo, considerando que el aparato burocrático estaba «colonizado por partidos políticos e intereses especiales»<sup>58</sup>, esta convicción gubernamental también llevó a que la intervención pública en la economía reprodujera estas constantes y, en consecuencia, politizara «las relaciones económicas» (Panizza, 2009, p. 109).

En este contexto de un intervencionismo que pretendía ser complementario al sector privado a través de distintas medidas de promoción a la industria local<sup>59</sup>, la posición de los burgueses económicos de élite estuvo alejada de los espacios políticos y, por ello, de influir en la política económica (Conaghan, 1988, pp. 7-9; Klarén, 2004, pp. 429-430). Con el retorno a la democracia en la década de 1980, los agentes económicos organizados —aunque con intereses divergentes entre exportadores e importadores— invirtieron en cuerpos profesionales para revertir esa posición, dado que ellos tenían la capacidad de producir recursos epistémicos, vía la importación de «conocimientos técnicos del exterior», que podrían emplear en las pugnas por influir en las políticas económicas del Estado (Conaghan, 1988, pp. 33-36). Claramente, la economía resultó ser una de estas profesiones estratégicas para sus intereses. Si bien la mencionada carrera aún tenía un desarrollo incipiente en el país desde la década de 1970, esto no impidió que los economistas se vincularan con los actores privados, desde la elaboración de recursos intelectuales para sus luchas hasta incorporándose en sus centros, como el Instituto de Estudios Económicos y Sociales de la Sociedad Nacional de Industrias (Conaghan, 1997, p. 192; Conaghan, 1988, p. 34). Después de todo, ellos necesitaban del «lenguaje de los modelos económicos», ya que este empezaba a ser más efectivo en las «capacidades de *lobbying*» de sus organizaciones empresariales en camino a tecnocratizarse (Conaghan, 1988, p. 38).

De igual modo, aparecieron también los primeros *think tanks* integrados por actores que impulsaron un programa económico y político contrario al intervencionismo practicado por el Estado. Uno de ellos fue el Instituto Apoyo, liderado

<sup>58</sup> Esto era una impronta que marcaba a los burócratas desde incluso antes del régimen militar, pues, tal como Murakami reseña, ellos eran «parte de las relaciones clientelistas» con los políticos, quienes los designaban y promocionaban, ante la falta de «un mecanismo propio de seleccionar y capacitar a los funcionarios» de parte del Estado, salvo en el caso de los diplomáticos (2012, p. 126).

<sup>59</sup> Durand argumenta que incluso la consolidación de la posición de la burguesía empresarial frente a la vieja oligarquía no se explica únicamente por fenómenos como el urbanismo o la migración interna hacia la costa, en especial, a Lima, sino principalmente por el proceso político emprendido por los militares (2017, pp. 38-40).

por Felipe Ortiz de Zevallos, el cual «influyó en el debate económico e ideológico de los años 80» (Adrianzén, 2014, p. 102; véase también Conaghan, 1997, p. 194). Otro fue el Instituto Libertad y Democracia (ILD), que estuvo directamente relacionado con la historia de la desregulación en el país. Esta organización se fundó por iniciativa de un grupo de intelectuales y políticos conformado por Hernando de Soto —su principal figura a lo largo del tiempo—, Mario Vargas Llosa, Enrique Chirinos Soto, Antonino Espinosa Laña, Guillermo Hoyos Osoreo, Sandro Mariátegui, Benjamín Roca de la Jara, Andrés Townsend, Miguel Vega Alvear, Fernando Vega Santa Gadea y Fernando Schwab López Aldana. Aunque desde finales de la década de 1970 ellos estuvieron llevando a cabo actividades dirigidas a forjar un contrapunto a las ideas del marxismo que dominaban el escenario local, el ILD se formalizó como organización recién en mayo de 1980 (ILD, 1981, pp. vii-ix).

Según indica Fernández-Baca, el ILD fue «un antecesor de todo lo que se ha hecho en el Perú desde el año 1990 en adelante para promover la Economía de Mercado» (1995, p. 126; véase también Adrianzén, 2014, p. 103). En particular, este espacio permitió la interacción de diversos profesionales, entre ellos, economistas y abogados. Ambos trabajaron en la importación de conocimientos<sup>60</sup> para legitimar un nuevo modelo de desarrollo para el país, lo que, a su vez, resultó en la formación de quienes luego fueron los actores clave para su implementación en el Estado (Osorio, 2019, pp. 15-17; Mac Lean, 1987, p. 13).

Debe considerarse que, en la década de 1970 e inicios de 1980, la profesión de economía no estaba masificada y, como se ha indicado antes, estaba aún en sus fases iniciales de desarrollo. La abogacía, en cambio, tenía una mayor trayectoria, aunque estaba muy asentada en un enfoque dogmático, nacional y, en sus estratos más altos, bajo un horizonte cultural puesto principalmente en Europa (Mac Lean, 1987, p. 12). Espacios como el ILD justamente permitieron que una pequeña élite de estas profesiones desarrolle las ideas neoliberales. Siguiendo un estudio de Conaghan, la élite de los economistas provenía tanto de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) como de la Universidad del Pacífico (UP), y la mayoría había invertido en llevar posgrados en los Estados Unidos y, en menor medida, en Europa (1997, p. 201). Lo cierto es que, por la diversidad de universidades estadounidenses en las que estuvieron, ellos no habían adoptado «un núcleo de creencias» neoliberal, a diferencia del caso chileno, en el que las ideas de la Universidad de Chicago fueron un

---

<sup>60</sup> Por ejemplo, según Alfredo Bullard, parte de los recursos epistémicos producidos en el ILD fueron «una simple aplicación práctica de las ideas de Coase» (2006, p. 80). Este economista, que trabajó en la Universidad de Chicago, fue quien, «entre los años 30 y 60», desarrolló el concepto de *costos de transacción*, a través del cual «explica cómo funcionan los mercados, cómo funciona el Derecho en relación a los mercados, y cuándo el Derecho puede solucionar un problema y cuándo no» (Bullard, 2006, p. 42).

punto de referencia y compromiso para los economistas de la Universidad Católica de Chile (Conaghan, 1997, p. 183). De allí que la enseñanza en ambas universidades fuera intelectualmente ecléctica, pues «tanto el keynesianismo como el marxismo, el estructuralismo de la Cepal y la teoría neoclásica formaban parte de la estructura curricular» (Conaghan, 1997, pp. 181-182).

En el caso de los abogados de élite, el ILD se valió, principalmente, de quienes se formaron en la PUCP. Este espacio atravesó, desde la década de 1960, cambios curriculares que reflejaron, por ejemplo, el nuevo papel del Estado en la sociedad con el gobierno militar (Zolezzi, 2019, pp. 86-87). La enseñanza en estos claustros tuvo una predominancia en el derecho privado y, por tal razón, dejaba de lado, en palabras de Fernández Sessarego, las «orientaciones publicistas que la actual situación del país reclama»<sup>61</sup> (1968, p. 104). Por lo demás, el cambio más profundo que se produjo fue el giro gradual en el horizonte cultural, que pasó de Europa a Estados Unidos. Gracias al financiamiento de fundaciones estadounidenses como la Ford, los docentes fueron a especializarse en la Universidad de Wisconsin desde el año 1968. Ellos no solo importaron su método de enseñanza, recursos intelectuales y cursos, sino también el contacto con nuevas formas interdisciplinarias para investigar al derecho (Zolezzi, 2019, pp. 64-91). Aunque no estuvo ligado al movimiento *Law and Economics*, esta migración introdujo un razonamiento instrumental sobre el derecho en el espacio de la PUCP, que rivalizó y cuestionó las formas dogmáticas y tradicionales de entender este ámbito del conocimiento (Zolezzi, 2019, pp. 76-77). La apertura a lo interdisciplinario se convirtió en una característica de esta Facultad, lo que permitió que décadas después, en el año 1990, un curso como Análisis Económico del Derecho fuese posible de dictar en el claustro (Bullard, 2006, p. 83). Finalmente, el principal legado que dejó el contacto entre la PUCP y esta universidad estadounidense consistió en la revalorización y el fomento de la labor del investigador en derecho (Zolezzi, 2019, pp. 97-100). El desarrollo de tal dimensión profesional fue lo que facilitó la integración de abogados de este espacio al proyecto del ILD. Roberto Mac Lean narra cómo el propio Hernando de Soto reclutó a docentes y egresados del referido claustro, para investigar bajo la misma orientación interdisciplinaria que ya venían cultivando, pero agregando el «factor económico, que había sido el resultado de la contribución de Posner y sus seguidores» (1987, p. 13).

---

<sup>61</sup> Ciertamente, en aquella época, trabajar en el Estado no era el destino principal de los abogados de la PUCP. El estudio de Zolezzi sobre los egresados de la Facultad de Derecho de la PUCP a inicios del decenio de 1970 revela que la orientación mayoritaria de los 157 entrevistados fue el derecho civil y comercial, que ejercían en firmas de abogados o de manera individual, habiendo solo un incipiente 14 % que laboraba en oficinas públicas (1982, pp. 35-36, 46-47).

Entonces, el ILD se convirtió en el espacio que permitió la interacción de los abogados y economistas de élite en torno a las ideas neoliberales. Uno de los principales productos nacidos de esta interacción multiprofesional fue la publicación del libro *El otro sendero*, el cual se convirtió en un recurso epistémico esencial para intermediar entre las ideas formadas en las ecologías del desarrollo económico neoliberal<sup>62</sup> y el contexto local marcado por un mercado principalmente informal (Panizza, 2009, p. 27; Murakami, 2012, pp. 253-254; Vargas Llosa, 1993, p. 91). El diagnóstico realizado sobre esta problemática derivó en fórmulas y propuestas de proyectos de ley para reducir la participación del Estado en la economía, como la introducción de la evaluación del costo-beneficio con el fin de disciplinar la actividad normativa estatal, ya que esta era la causante de los «costos de la formalidad» (De Soto, Gheri & Ghibellini, 1987, pp. 309-311; Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 55-89). Especialmente, se debe resaltar su retórica contra el «burocratismo», el cual fue comprendido como un problema originado por «un inadecuado sistema de producción de derecho» que dificultaba «las transacciones de bienes y servicios entre los ciudadanos» y que podría remediarse mediante tres técnicas: la simplificación administrativa, la descentralización y la desregulación (Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 9-21). Cabe afirmar, entonces, que, gracias a estos espacios, hubo una base material que hizo posible retar la hegemonía del proyecto desarrollista practicado por el Estado peruano, y desplazarlo por un modelo que requería la asunción de nuevas tareas públicas como la desregulación.

Ahora bien, enfocando nuevamente el trayecto hacia el espacio político, el tránsito del gobierno militar a la democracia estuvo mediado por una «prolongada crisis económica» que comenzó en el año 1976 y que implicó abandonar, en parte, la política intervencionista que se había estado desarrollando (Conaghan, 1997, p. 182). Por ello, el gobierno viró hacia una política de estabilización económica, la cual quedó consolidada en 1978, al llegarse a un acuerdo con un FMI en proceso de reforma luego del colapso del régimen de Bretton Woods (Hamann & Paredes, 1989, pp. 89-92), pero que aún no condicionaba los préstamos a la implementación de la política del ajuste estructural (véase el acápite 2 del capítulo 2). De acuerdo con Thorp, en este periodo se impulsó, además, una política de liberalización de importaciones, que luego fue

<sup>62</sup> En el propio libro, De Soto, Gheri y Ghibellini reconocieron que, para ese entonces, estas ideas se hallaban escasamente difundidas tanto en el espacio académico como en las ecologías políticas de derecha, a las que acusaban de mercantilistas: «el neo-liberalismo (*neo-conservatism*) ni siquiera está representado en el espectro político local y que su influencia en la *intelligentzia* peruana resulta prácticamente nula» (1987, p. 295). Sin embargo, con la publicación de aquella obra, de acuerdo con Ramos, las ideas de esta nueva corriente pudieron ser difundidas no solo «en el campo intelectual y en muchos jóvenes universitarios», sino incluso en el espacio político gracias a «la campaña electoral de Vargas Llosa» (2013, p. 49).

profundizada con el retorno a la democracia, al aplicarse una «política monetaria y fiscal conservadora» y la eliminación de barreras de entrada a la inversión extranjera (1984, pp. 85-87).

La profundización de estas políticas ocurrió, entonces, durante el segundo gobierno de Belaúnde. En los primeros años de su mandato, se emplearon profesionales orientados al proyecto de desarrollo gestado en la Universidad de Chicago para implementar justamente la política económica formulada allí (Klarén, 2004, pp. 450-453). Pese a los esfuerzos, los resultados iniciales fueron desfavorables, por lo que el Estado optó por solicitar un préstamo al FMI y al Banco Mundial, condicionado esta vez a la implementación de políticas de ajuste estructural (Thorp, 1984, pp. 96-98; Boza, 2005, p. 21). Sin embargo, las restricciones constitucionales, los proyectos de obras públicas emprendidos, las prácticas clientelares empleadas por el gobierno en las burocracias, la correlación de las fuerzas partidarias, entre otras circunstancias, terminaron en que este plan de estabilización fuese «minado» y el Estado peruano incumpliera con las condicionalidades del FMI (Klarén, 2004, pp. 453-454; véanse también Contreras & Cueto, 2013, p. 368; Thorp, 1984, pp. 99-100; Murakami, 2012, p. 177). Como indica Conaghan, este fracaso, incluso, «alimentó la convicción entre muchos economistas y políticos que el manejo económico heterodoxo merecía otra oportunidad» (1997, p. 186). Precisamente, el siguiente gobierno adoptó una política económica de este corte, a la cual se sumó una postura de confrontación a las instituciones financieras internacionales —especialmente al FMI—, que terminó por aislar económicamente al país y sumirlo en una fuerte crisis marcada por la hiperinflación (para profundizar, véanse Klarén, 2004, pp. 465-479; Murakami, 2012, pp. 161-167; Contreras & Cueto, 2013, pp. 372-374).

De este modo, la oportunidad para implementar los espacios estatales bajo las ideas del programa del ajuste estructural de forma más avanzada<sup>63</sup> apareció en el contexto de inestabilidad provocado por la crisis económica y social que vivió el Perú a lo largo de la década de 1980. La incapacidad del proyecto de desarrollo basado en la industrialización<sup>64</sup> para solucionar la crisis económica y la deslegitimidad

<sup>63</sup> Es necesario tener en cuenta que el proyecto de desarrollo que emprendió Belaúnde estuvo comprendido dentro de la «primera generación de reformas estructurales en América Latina», las cuales no consideraron reformar organizacionalmente al Estado —aun cuando buscaron reducir el gasto público en personal y comprendieron algunas iniciativas desregulatorias—, al no identificarla como una «fuente de inestabilidad macroeconómica» (Ugarte, 2000, pp. 388-389; véase también Bugarič, 2016, p. 320).

<sup>64</sup> De acuerdo con el análisis de Mulholland, en América Latina «la promoción de la industria pesada [...] fue cada vez más irracional en términos económicos», por lo que, dada su poca eficacia para atender «la demanda de bienes de consumo», la política económica de los países debía redirigirse nuevamente a la exportación «en las áreas en las que disfrutaban una ventaja comparativa en el mercado internacional» (2012, pp. 274-276).

de un sobredimensionado aparato burocrático<sup>65</sup> permitieron que los actores que venían retando este consenso desarrollista difundieran con relativo éxito sus ideas a través de movimientos políticos (Abusada *et al.*, 2000, pp. 15-16; Cortázar, 2007, pp. 16-17). Pese a que el movimiento que enarbolaba una posición del libre mercado no venció en la contienda electoral de inicios de la década de 1990<sup>66</sup>, hay evidencia que muestra cómo los actores de las ecologías de desarrollo, tanto formales como informales, emprendieron distintas estrategias para promover que el fujimorato adoptara las reformas del ajuste estructural (Panizza, 2009, pp. 52-53; Contreras & Cueto, 2013, pp. 386-387). Un ejemplo claro de lo anterior ocurrió cuando el fundador del ILD se convirtió en asesor de Fujimori, lo que le permitió promover reuniones entre el electo presidente y los altos directivos de las instituciones financieras internacionales para lograr persuadirlo<sup>67</sup>, así como intermediar en la designación de economistas —concebidos aquí como *tecnócratas*<sup>68</sup>— que ingresaron a altos puestos en el Estado para implementar las políticas de ajuste estructural (Murakami, 2012, pp. 227-229; Panizza, 2009, pp. 38-39; Conaghan, 1997, pp. 198-199). Tal como reseña Panizza, existió una desconfianza sobre los políticos ya que las reformas a implementar iban en contra de sus lazos clientelares con la burocracia, por lo que algunas de las respuestas ante ello fueron promover la migración de tecnócratas, y «el aislamiento de los responsables políticos reformistas en un ejecutivo altamente

<sup>65</sup> El consenso acerca del mal funcionamiento de la Administración pública llevó a que, desde finales del año 1984, aparecieran las primeras políticas de desburocratización del país, y permitió igualmente que el proyecto de desregulación impulsado por el ILD (Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 61-78) fuera gradualmente asumido por el Estado peruano a lo largo de la década de 1980. Estas iniciativas antecedieron la implementación de las reformas estructurales emprendidas por el fujimorato, tal como se desarrollará en el tercer capítulo de este trabajo.

<sup>66</sup> Esa posición era representada por Mario Vargas Llosa, quien empleó varios recursos epistémicos generados por el ILD para elaborar sus propuestas, además de recibir apoyo directo de miembros de este *think tank* (Murakami, 2012, pp. 201-202; Klarén, 2004, pp. 479, 482-483; Vargas Llosa, 1993, pp. 91-93).

<sup>67</sup> Según expone Panizza, es cierto también que Fujimori tuvo «muy poco margen de maniobra» para optar por una política económica distinta, dado el contexto de crisis que vivía el país y la experiencia cercana que emprendió el gobierno anterior (2009, p. 39; véase también Fernández & Mommen, 1996, p. 19).

<sup>68</sup> Este término se emplea habitualmente para hacer referencia a los profesionales de élite —por lo general, economistas en aquel contexto— que trabajan como funcionarios públicos. Por lo demás, el prestigio asociado a esta expresión reflejó el desplazamiento del «rol de agente racionalizador de la cuestión pública», que correspondía a los burócratas tradicionales, hacia los tecnócratas, debido a su capacidad de proveer y emplear recursos técnicos avanzados, y su orientación a la eficiencia (Grompone, 2017, p. 121; Murakami, 2012, p. 50). Tal como reseñan Dezalay y Garth, su ascenso en América Latina dentro de los espacios estatales tiene un correlato en la mejora de la posición de los economistas y la consecuente disminución de la influencia de los «políticos abogados de prestigio», en el contexto de la crisis de la deuda de la década de 1980 (2002, pp. 30, 46-47; véase también Fourcade, 2006, pp. 166-167).

autónomo», puesto que permitiría «que la racionalidad económica prevalezca sobre las consideraciones políticas de corto plazo» (2009, pp. 57, 110-111; véase también Contreras & Cueto, 2013, pp. 393-394). Así, ejemplifica esta orientación en el Poder Ejecutivo la presencia de economistas alineados a los objetivos neoliberales y líderes empresariales como ministros de Estado en el fujimorato (Murakami, 2012, pp. 248-249; Orihuela, 2020, pp. 94-95; Arce, 2003, p. 54).

Desde luego, existió una oposición por parte de burócratas y políticos hacia el inicio de la implementación de estas reformas<sup>69</sup>, así como una percepción negativa del Poder Judicial, todo lo cual se utilizó como justificación para el giro autoritario del régimen (Contreras & Cueto, 2013, p. 395; Klarén, 2004, pp. 496-499; Boloña, 1997, p. 161). De allí que el desplazamiento de poder del Congreso hacia el Poder Ejecutivo, característico de la implementación de estos programas de ajuste estructural, también ocurriera en el Perú. Esto queda claro, considerando que la mayoría de medidas reformistas fueron aprobadas mediante decretos legislativos y decretos leyes, los cuales son normas legales emanadas precisamente del Poder Ejecutivo. En particular, los decretos leyes se emplearon solo durante el periodo en que el Congreso no funcionó debido a la ruptura con el orden democrático, a saber, hasta que este se restableció con la promulgación de una Constitución que reflejó el consenso en lo económico<sup>70</sup> logrado en tal contexto (Panizza, 2009, p. 56; Gargarella, 2014, pp. 274-278). Aunque se mantuvo la fórmula de la economía social de mercado (artículo 115 de la Constitución de 1979; artículo 58 de la Constitución de 1993), este nuevo pacto constitucional introdujo principios como el de subsidiariedad en la actividad empresarial del Estado y el reconocimiento de la libre competencia (artículos 60 y 61 de la Constitución de 1993), por mencionar algunos ejemplos.

Finalmente, la estructuración del nuevo programa de desarrollo tuvo correspondencia con el rediseño de la Administración pública, puesto que era parte de las medidas para reducir el gasto público y de desregulación. Específicamente, la reforma

---

<sup>69</sup> Ejemplos de ello fueron las distintas huelgas de funcionarios públicos debido al congelamiento de sus sueldos, así como la oposición del Congreso a propuestas del Poder Ejecutivo, entre las que destaca la creación de un «mecanismo de publicación previa de los proyectos de decretos supremos», conforme a la recomendación del ILD (Murakami, 2012, pp. 246-247, 280). Para ello, el Congreso se negó a delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, lo que impidió que este pudiera llevar a cabo dicha iniciativa en ese momento, junto con otras reformas relativas a la organización del Estado (Cortázar, 2007, p. 44).

<sup>70</sup> Este consenso se refleja especialmente en el rol que la Constitución de 1993 asignó al Estado en la economía (Contreras & Cueto, 2013, p. 398; Ugarte, 2000, pp. 396-398). Así, a diferencia de la Constitución de 1979, en la que «el Estado promueve el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y de la productividad, la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso» (artículo 110), la Constitución de 1993 estableció que «el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria» (artículo 59).

del Estado se entendió como un aspecto diferenciador de la segunda generación de los programas de ajuste estructural, que incluía en sus prescripciones la «creación o transformación de instituciones públicas críticas para el funcionamiento de una economía abierta», así como la «reforma del servicio civil» (Ugarte, 2000, pp. 388-389). Un ejemplo de instituciones creadas en el marco de estas reformas predominantemente económicas son los organismos reguladores y el Indecopi, ambos claves para la marcha de la economía liberalizada, pero que tuvieron un enfoque insular, sobre todo porque se consideraba que el aparato público preexistente «era incapaz de cumplir» con estas nuevas funciones (Ugarte, 2000, p. 401; Abusada *et al.*, 2000, p. 23). Este enfoque, según Panizza, dejó «grandes áreas del Estado sin reconstruir» y, en consecuencia, estableció una especie de «sistema híbrido», donde convivían de forma paralela una minoría de funcionarios públicos «que adoptaron con diversos grados de coherencia [...] las reglas del juego de la economía de mercado globalizado», junto con una mayoría que operaba «bajo conjuntos de reglas en gran parte informales que buscaban proteger sus intereses políticos y económicos de la invasión de las fuerzas del mercado y el Estado de derecho» (2009, pp. 114-115). Tal ambivalencia marcó la estructuración de los espacios estatales inaugurados en esta época, pero también de las ecologías profesionales, ya que estas nuevas entidades demandaron funcionarios públicos con una orientación divergente a la que preveía en el resto del Estado.

### CAPÍTULO 3

## LOS ANTECEDENTES DE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS: UNA REVISIÓN A LOS ESFUERZOS POR INSTITUCIONALIZAR LA DESREGULACIÓN EN EL PERÚ

Al revisar el contexto que explica la formación y adopción del proyecto de ajuste estructural en los espacios estatales, se ha podido avanzar hacia la conexión de este nivel agregado con uno local. En esa dirección, conviene ahora detenerse en una de las expresiones específicas de la implementación del modelo de desarrollo basado en los agentes económicos en el Perú: la desregulación. Como se indicó en el anterior capítulo, esta nueva tarea pública se vincula con la reconfiguración del Estado bajo este modelo, en el que sus esfuerzos se dirigieron no a fortalecer su autoridad, sino a delimitar de manera restringida lo público y, con ello, ampliar las fronteras de lo privado. Así, desde una perspectiva centrada en los macroeventos, la desregulación está asociada con la redefinición de las fronteras sociales. Sin embargo, si se repara en las particularidades de cada implementación, la tarea desregulatoria emerge como un proceso endógeno que requiere de una base material local para permitir su despliegue.

Así, el establecimiento de la desregulación en el Perú estuvo conformado por distintos eventos que reflejan los arreglos locales entre actores políticos y de las ecologías del desarrollo como el ILD. La formación de una jurisdicción basada en la eliminación de barreras burocráticas es parte de esta historia por emprender una política desregulatoria efectiva. Se enlaza, por ello, con las diversas experiencias de implementación que tuvo, bajo retóricas como la formalización de la economía o la atracción de inversiones al país, al margen de que estos antecedentes terminaron formalmente discontinuados. De este modo, la estructuración de esta jurisdicción antibarreras lleva consigo una historicidad que no solo explica su existencia y las atribuciones con las que fue diseñada, sino que también da cuenta de la específica configuración profesional que presentó en sus inicios.

Por tal motivo, este capítulo desarrolla un segundo nivel contextual que permite constatar el camino accidentado que hizo posible que en el Indecopi apareciera un órgano como la CAM, la cual, posteriormente, fue renombrada como la CEB.

La estrategia para presentar este contexto consistirá en seguir el trayecto de la política desregulatoria en el Perú desde el decenio del año 1980, momento en el que, como se ha expuesto antes, el proyecto de desarrollo económico centrado en el sector privado ya estaba reproduciéndose en América Latina como consecuencia de la crisis de la deuda y el deterioro de la legitimidad tanto del proyecto de industrialización nacional como del propio aparato burocrático. Para trazar este recorrido, será de suma relevancia la evidencia proporcionada por las normas jurídicas promulgadas en ese periodo, pues conservan los rastros de los dos proyectos desregulatorios que surgieron como resultado de la interacción entre el ILD y el Poder Ejecutivo en la década de 1980. De esta forma, en primer término, se desarrollarán ambos proyectos, para luego abordar cómo se implementó normativamente la desregulación durante el fujimorato. Finalmente, se analizarán las razones que explican la discontinuidad de los proyectos de los años ochenta desde una perspectiva ecológica.

## 1. LOS DISTINTOS ROSTROS DE LA DESREGULACIÓN EN EL PERÚ

Examinar el trayecto de la política desregulatoria en el Perú antes de la aparición de la CAM da luces acerca de cómo se estableció una jurisdicción organizacional pública en el Indecopi sobre las tareas relacionadas con la detección y eliminación de las barreras burocráticas. Al analizar el desarrollo de este proceso, se identifican distintas experiencias, con continuidades y discontinuidades promovidas por actores y encuadramientos divergentes, pero que tienen en común el emprendimiento de una agenda de simplificación administrativa dentro del Estado peruano. Tal agenda, como se ha indicado, fue elaborada en la ecología del desarrollo del ILD, donde se tradujo diversos conocimientos sobre la desregulación al contexto peruano, que luego fueron movilizados a los espacios estatales.

Al ser la principal fuente de elaboración de estos recursos inmateriales en el Perú durante la década de 1980, el ILD consolidó una jurisdicción intelectual sobre esta materia, lo que le permitió posteriormente apalancar una jurisdicción consultiva cuando los espacios estatales comenzaron a reconocer que su propia actividad constituía un problema. Lograr que el Estado implementara programas desregulatorios en el interior de la Administración pública supuso diversos procesos de intercambio entre el ILD y las ecologías políticas, que muchas veces se formalizaban a través de la celebración de convenios que les permitían acceder al espacio estatal a cambio de ofrecer su capacidad técnica o incluso legitimidad<sup>71</sup> (Adrianzén, 2014, p. 10). Sin

---

<sup>71</sup> Estos convenios entre el gobierno y el ILD se suscribieron tanto en el periodo de Belaúnde como en el primer mandato de Alan García. También se establecieron convenios de asesoría y cooperación técnica con gobiernos subnacionales, por ejemplo, el distrito de Independencia o el Municipio Provincial de

embargo, las estrategias de introducción e implementación de esta agenda también intentaron desplegarse mediante la participación política directa de algunos integrantes de este *think tank*. En efecto, varios de ellos aspiraban a participar desde un movimiento político<sup>72</sup> que les permitiera realizar directamente una reforma de libre mercado en el Perú. La iniciativa más clara en esta dirección fue el Movimiento Libertad, liderado por uno de los fundadores del ILD, Mario Vargas Llosa, para evitar pactar políticamente con otros actores partidarios que pudieran restar autonomía a la agenda de reformas que se pretendía llevar a cabo (Osorio, 2019, pp. 19, 34-36, 59-62; Adrianzén, 2014, p. 11). Independientemente de estos canales, cabe reparar en que los contactos intercológicos entre el Estado y el ILD se fueron acrecentando, hasta el punto de que, en la década de 1990, miembros de este *think tank* obtuvieron posiciones estratégicas para implementar su agenda de reformas, ya insertos dentro del propio Estado.

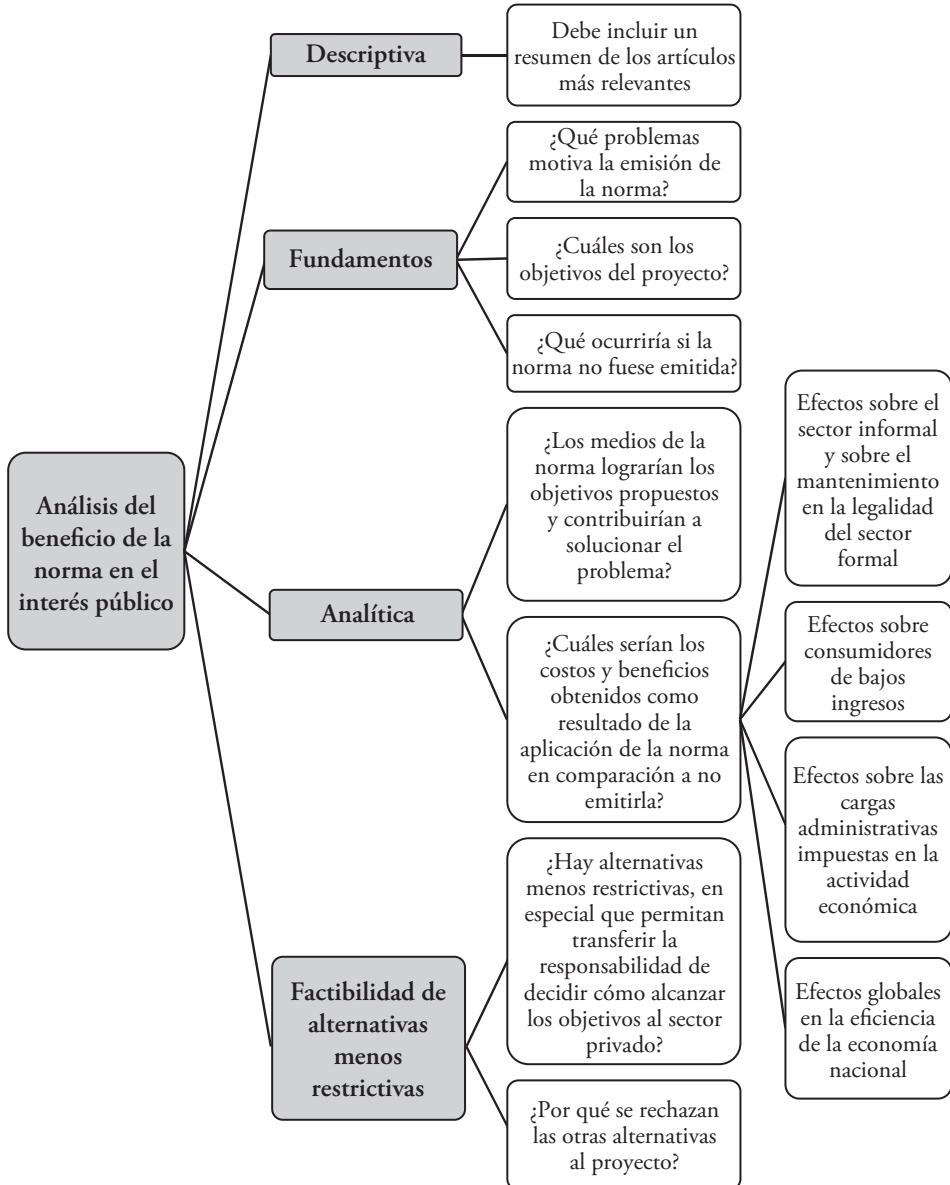
Los desarrollos intelectuales sobre la política de desregulación en el ILD se fueron formando en torno al Proyecto de Simplificación Administrativa, el cual no solo tuvo como referente epistémico lo expuesto en *El otro sendero*, sino también las experiencias desburocratizadoras de Brasil, Estados Unidos y Colombia (Camaiora, 1995, pp. 6, 16-17; Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 29-30). Es importante reconocer, además, que este proyecto fue iniciado por Alfredo Ostoja, abogado por la PUCP. Luego, entre los años 1986 y 1992, su dirección recayó sucesivamente en Alberto Bustamante Belaúnde, Adrián Revilla Vergara y Ana Lucía Camaiora Iturriaga, quienes también eran abogados egresados del referido centro de estudios y ocuparon diversos cargos públicos durante el fujimorato (Camaiora, 1995, pp. 7-8, 83). Después del año 1992, y con la internacionalización del proyecto, este fue renombrado como el Programa de Simplificación Administrativa y Desregulación (Camaiora, 1995, p. 83). Entonces, este espacio dentro del ILD sirvió para formar un cuerpo de profesionales de derecho administrativo vinculados a esta nueva concepción del Estado y del desarrollo, que pudo reproducirse gracias a que algunos actores de este *think tank*, paralelamente, estaban ubicados en ecologías académicas.

---

Lambayeque, a inicios de la década de 1990, con el propósito de desarrollar ordenanzas simplificadoras de la autorización municipal de funcionamiento (Camaiora, 1995, pp. 60-66). Finalmente, tal como se deduce de lo narrado por Camaiora, estas experiencias locales funcionaron como recursos que facilitaron al ILD contactos intercológicos con gobiernos de otros países, como el convenio de asistencia técnica con Honduras, y, con ello, accedieron a nuevos espacios donde proyectar su jurisdicción sobre los temas de simplificación administrativa a una escala mayor (1995, pp. 73-78).

<sup>72</sup> Contrasta este hecho con la retórica apolítica que desarrollaba el ILD para legitimarse como técnicos, tal como ellos mismos se definieron: «El ILD [...] no profesa corporativamente una ideología definida ni se adhiere a partido político alguno» (Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989). Este recurso, finalmente, permitió a sus miembros participar en gobiernos tan disímiles entre sí, como los de García y Fujimori.

Gráfico 1. Partes del análisis de los proyectos de normas reglamentarias no desregulatorias del Poder Ejecutivo que afecten la formalización de la economía, de acuerdo con la Resolución CODE 1-85



Elaboración propia a partir de información de la Resolución CODE 1-85 (*El Peruano*, 14 de febrero de 1985).

El caso de Alberto Bustamante Belaúnde ilustra claramente lo anterior, pues introdujo la temática de la simplificación administrativa en la Facultad de Derecho de la PUCP en su calidad de profesor de derecho administrativo, y formó así profesionales con esta impronta (ENT2008, pp. 1-2; ENT2007, p. 8)<sup>73</sup>. Él reflejó el cambio en el horizonte cultural de la élite de abogados peruanos hacia los conocimientos producidos en Estados Unidos<sup>74</sup>, pues desarrolló recursos epistémicos basados en los modelos administrativos de ese país, como puede apreciarse en sus escritos y los propios planteamientos del ILD (Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 29-30; Bustamante, 1987; 1989, p. 25). Tal concepción permitió a Bustamante, coordinador de investigaciones del ILD, ser crítico de la formación dominante de sus pares, afirmando que «muchos de los que trabajan y escriben en el Perú sobre derecho administrativo difunden una imagen pobre y limitada de esta disciplina», promoviendo que este segmento profesional desarrolle herramientas que les posibiliten participar en el diseño de «instituciones y fórmulas que hagan posible la democratización del Estado» (1987, p. 25). Sin embargo, sus ideas no fueron bien acogidas por los abogados administrativistas tradicionales, quienes no solo se abstuvieron de acompañar la propuesta del ILD, sino que incluso se convirtieron en sus críticos (ENT2009, p. 4). Pese al recelo, lo anterior no impidió que profesionales como Bustamante socializaran a muchos abogados con estas ideas disruptivas en las aulas de la PUCP desde la década de 1980, y facilitaran incluso su acceso a un espacio como el ILD para trabajar con esta orientación del derecho como instrumento del desarrollo económico (ENT2008, pp. 4-5). Por lo demás, esta orientación y, en general, la vinculación con el ILD constituyó con el tiempo una ventaja ecológica que permitió a los abogados y otros profesionales de este *think tank* migrar luego hacia los espacios estatales y políticos<sup>75</sup>, para incluso asumir

<sup>73</sup> Más adelante, fue uno de los profesores que fundaron la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), espacio académico clave en la formación de abogados con una orientación hacia el mercado (Maraví, 2009, pp. 13-14) y que se insertaron en las nuevas ecologías organizacionales inauguradas en la década de 1990.

<sup>74</sup> Su paso por la PUCP resultó determinante para esta orientación y para su posterior trayectoria en el ILD. Tal como reseña Zolezzi, Bustamante fue beneficiario de una beca de la Facultad de Derecho de la PUCP, financiada por una donación de la Fundación Ford, que le permitió realizar una maestría en Instituciones Jurídicas de la Universidad de Wisconsin (2019, pp. 97-98). De este modo, se formó como un investigador familiarizado con los recursos intelectuales producidos en los Estados Unidos, al igual que Alfredo Ostoja, lo que facilitó su reclutamiento por el ILD.

<sup>75</sup> Por ejemplo, a lo largo de la década de 1990, Bustamante participó en distintas comisiones reformativas, lo que le permitió influir, entre otras cuestiones, en los cambios de las normas relativas a los procedimientos administrativos (Maraví, 2009, p. 13). También ocupó posiciones políticas, como ministro de Justicia y presidente del Consejo de Ministros a finales del fujimorato (Murakami, 2012, p. 623). Otro caso es el de Carlos Boloña, quien fue director del área de economía del ILD y asumió el cargo de ministro de Economía para implementar las reformas de libre mercado (Murakami, 2012, pp. 231-232, 248-249).

posiciones como reformadores directos del nuevo modelo de desarrollo peruano en la década de 1990, según se ha mencionado antes.

En suma, el ILD tuvo un papel destacado en el establecimiento y difusión de la agenda desregulatoria en el país, así como en la formación de profesionales especializados en esta materia. Conviene ahora profundizar en los dos proyectos concretos que resultaron de la interrelación entre esta ecología del desarrollo y el Estado peruano: la Comisión Nacional de los Derechos Económicos (CODE) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

### 1.1. La desregulación como prescripción ante la informalidad: la experiencia de la CODE

En el segundo gobierno de Belaúnde, hubo serias dificultades para financiar el gasto público, por lo que una de las alternativas empleadas, ante la falta de una mejora en la recaudación, fue la emisión de bonos de inversión pública (Thorp, 1984, pp. 98-99). Así, mediante la Ley 23724, se autorizó esta forma de financiamiento, junto con otras medidas orientadas a resolver este problema fiscal (*El Peruano*, 14 de diciembre de 1983). Uno de los planteamientos fue que, al «incorporar a la economía» a los sectores informales, la recaudación aumentaría, por lo que, para tal propósito, esta norma estableció la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo para atender esta situación (artículo 55). Uno de los resultados de esta delegación fue el Decreto Legislativo 283, que dispuso la creación de la CODE como «organismo especial de alto nivel», encargado de implementar medidas formalizadoras (*El Peruano*, 9 de junio de 1984). Sin embargo, esta norma autorizó igualmente al Poder Ejecutivo a emplear la técnica de los «textos únicos concordados» en las leyes que regulan algún procedimiento administrativo que afecte a los agentes económicos formales e informales, así como a modificar las leyes «que contengan procedimientos innecesarios simplificándolos»<sup>76</sup> (artículo 3). Como es notorio, estas medidas simplificadoras tenían una correspondencia con las ideas sobre los costos de la formalidad que eran

---

<sup>76</sup> Es importante constatar que el término *simplificación* ya circulaba de un modo aproximado en el entorno peruano, si se considera lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado mediante el Decreto Supremo 006-67-SC (*El Peruano*, 11 de diciembre de 1967), respecto a los principios de simplicidad, celeridad y eficacia que informaban los procedimientos ante la Administración pública. Estos principios fueron concretados en artículos tales como el 70 y 71 del reglamento, que establecieron que todo obstáculo, jurídico o no, presente en la tramitación, debía ser superado de oficio por los funcionarios públicos, quienes tenían que evitar «demoras originadas por diligencias innecesarias». Desde luego, la connotación del principio de simplicidad difiere de la que recibió a fines de la década de 1980, al ser reempaquetado dentro de la nueva política económica que empezaba a forjarse en el Perú (véase el pie de página 54).

difundidas por el ILD<sup>77</sup>. Desde luego, esto no se trataba de una coincidencia, sino de la expresión de un acuerdo contractual entablado por el gobierno de Belaúnde con el ILD, en el cual esta última institución le propuso estos «dispositivos de filtro», que después fueron aprobados por medio del Decreto Legislativo 283 (Bustamante, 1988, p. 28).

Es interesante notar que la influencia de esta ecología del desarrollo no se limitó al diseño normativo, ya que también se puede identificar su impronta entre quienes integraron la CODE: Miguel Cruchaga Belaúnde (su presidente), Roberto Mac Lean Ugarteche, Renato Vásquez Costa y Norbert Lind Petrovic. En cuanto a ellos, en primer término, el arquitecto Miguel Cruchaga no solo era sobrino del presidente Fernando Belaúnde, sino también un profesional orientado a las ideas políticas del liberalismo, que formó parte incluso del Movimiento Libertad de Mario Vargas Llosa, precisamente uno de los fundadores del ILD. Los otros tres integrantes eran abogados especializados en derecho privado y cercanos al referido instituto. El caso más evidente fue el de Vásquez, quien había sido integrante del primer directorio de este *think tank*. Debe destacarse, de igual modo, el entusiasmo de Roberto Mac Lean por las ideas producidas en el ILD (1987, pp. 13-14). Esta proximidad lo llevó incluso a revisar y corregir *El otro sendero*, junto con Renato Vásquez, Alberto Bustamante y Franco Giuffra. Por todo ello, cabe afirmar que la CODE tuvo una conformación profesional vinculada al proyecto de desarrollo del ILD.

Ahora bien, el mismo día en que se designaron los miembros de la CODE, el reglamento de la comisión también fue aprobado a través del Decreto Supremo 71-84-PCM, el cual desarrolló sus funciones, muchas de ellas orientadas a la desregulación (*El Peruano*, 21 de noviembre de 1984). Así, la CODE debía identificar las normas infralegales que obstaculizaran el acceso de los agentes económicos al mercado formal o la permanencia en la legalidad de los actores formales, como exigencias procedimentales «que importen duplicación, yuxtaposición o contradicción en los trámites y procedimientos, y en general las que supongan cargas u obligaciones administrativas para los particulares», ante las cuales, empero, solo podía exhortar su «simplificación, eliminación o sustitución» (literal b del artículo 2; véase también el artículo 10).

<sup>77</sup> Tal como Klarén afirma, «Belaúnde coincidía filosóficamente con las ideas del autor de *El otro sendero* y ahora de vuelta en el poder con una mayoría operativa en el congreso [...], comenzó a enfrentar» el problema de la informalidad bajo la orientación de las prescripciones del ILD (2004, p. 451; confróntese con Dargent, 2005, pp. 91-92). Esta cercanía con el ILD también se manifestó en la participación que tuvo Belaúnde como invitado de honor de los simposios organizados por ellos para promover las ideas de libre mercado en el país, tanto como candidato presidencial en el año 1979 como después de ser investido en este cargo (ILD, 1981; 1983).

Destacan, asimismo, las funciones relativas a proponer medidas a favor de la libre iniciativa privada (literal g del artículo 2), y a «formular los lineamientos necesarios para la expedición de normas y reglamentos administrativos que simplifiquen, eliminen o sustituyan procedimientos y trámites existentes» (literal h del artículo 2; véase también el artículo 14). Como se puede apreciar, la mayoría de las funciones que fueron conferidas a la CODE estaban relacionadas a la potestad reglamentaria de la Administración, a lo cual se añadió su rol como puente entre el Estado y los actores económicos, al tener que recibir las sugerencias o cuestionamientos de estos últimos sobre la burocracia, con el fin de reorientar su actuación y normativa hacia la eficiencia (literal c del artículo 2).

Aquel decreto también modificó el procedimiento de formación de las normas reglamentarias que estuvieran dentro de la competencia de la CODE. Así, dispuso que los proyectos reglamentarios del Poder Ejecutivo «que vayan a crear, modificar, establecer modalidades o extinguir uno o más aspectos de la relación jurídica entre la administración pública y los particulares afectando las cargas u obligaciones administrativas de estos últimos», deberán motivarse expresamente según el «beneficio en el interés público» que suponen y prepublicarse en el diario oficial con el fin de recibir opiniones y sugerencias (artículos 10 y 11). Tales artículos fueron posteriormente desarrollados por la CODE mediante la promulgación de la Resolución CODE 1-85 (*El Peruano*, 14 de febrero de 1985), en especial en lo que respecta a las pautas para realizar el «análisis del beneficio de la norma en el interés público» (ABIP).

En el Perú, el ABIP fue una metodología pionera en la introducción del análisis costo-beneficio como parte del procedimiento reglamentario, y tuvo como objetivo legitimador la mejora de «la calidad de la toma de decisiones en la administración pública» (punto II). Además, la retórica que planteaba la CODE respecto al ABIP denota el encuadramiento de la actividad reglamentaria como un problema público, al concebirla como «siempre imperfecta» y, sobre todo, causante de la informalidad de la economía (punto III.1). Considerando los términos en que había sido delimitada tal problemática, la prescripción legitimada en el lenguaje del *interés público* consistía en desregular y «permitir que sea la competencia entre los agentes económicos un medio para controlar las decisiones económicas» o, en caso de estar técnicamente justificada, optar por normas jurídicas que intervengan, pero «al menor costo social» y orientadas a crear espacios para que los propios obligados decidan «la forma mejor y más barata» de lograr los resultados esperados jurídicamente (punto III). Ahora bien, para hacer operativa aquella lógica, la CODE planteaba que la metodología del ABIP debía partir, en primer lugar, de reconocer si se trata de «normas desregulatorias» o no (punto VI). En el primer caso, la explicación del ABIP solo debía limitarse a describir «los objetivos que se espera alcanzar y los medios que se ha considerado

utilizar», siempre que el proyecto de norma tenga una tendencia a ampliar la esfera de actuación de los agentes privados (artículo 3; punto VI). Sin embargo, en el segundo supuesto, este análisis se complejizaba, tal como se aprecia en el Gráfico 1, con el fin de disciplinar la discrecionalidad reglamentaria hacia las alternativas «menos restrictivas» de la actividad privada (punto III.2).

Es importante reconocer que tal metodología llevaba consigo una historicidad vinculada a eventos acaecidos en el desarrollo de la intervención pública en los Estados Unidos, por ser precisamente una traducción elaborada por el ILD de esta experiencia. La expresión más significativa de ello se encuentra en la centralidad que adquirió el término *interés público* en el contexto de esta resolución. En la experiencia estadounidense, su empleo fue muy extendido en las normas relativas a la actividad estatal, como se puede observar en la propia Ley de Procedimientos Administrativos de 1946, y en aquellas que ordenaban sectores específicos, como la Ley de Comunicaciones de 1934 (Betancor, 2010, pp. 180-181). Esta circulación estuvo relacionada con el proceso mediante el cual las burocracias adquirieron mayor autonomía al entender que representaban un interés que trascendía el privado (véanse Gill, 2008, pp. 314-315; Breuilly, 1993, p. 47). Sobre todo durante la época del *New Deal*, este término sociopolítico y del derecho administrativo permitió justificar un mayor intervencionismo público en la economía, al mismo tiempo que sirvió como una forma retórica para que el Poder Judicial estableciera los límites de esta intervención (Hantke-Domas, 2003, pp. 178-180, 187). Así, tal como indica Betancor, el *interés público* no solo fundamentaba las atribuciones conferidas a las entidades burocráticas, sino que también las delimitaba (2010, p. 177).

Entonces, dada la importancia cardinal de este término, redefinirlo resultaba estratégico para quienes desafiaban los proyectos de desarrollo basados en el Estado. Los economistas y abogados vinculados a la Universidad de Chicago trabajaron precisamente en asociar el referido concepto con los postulados de la economía del bienestar, con el fin de que su significado evoque los fallos del mercado, como los bienes públicos, las externalidades, los monopolios o la asimetría informativa (Hantke-Domas, 2003, pp. 166, 180; Betancor, 2010, p. 44). Al plantearlo de este modo, generaron recursos intelectuales para evidenciar que el Estado impone, con sus intervenciones, costos de transacción y que, por tanto, el interés público debe estar alineado con los objetivos de la eficiencia económica<sup>78</sup>, los cuales se determinan a través de un análisis costo-beneficio (Hantke-Domas, 2003, pp. 181-190).

---

<sup>78</sup> Sobre el particular, Sassen señala que, «gracias a la supuesta neutralidad de los mercados, éstos resultan esenciales para lograr la eficiencia y, por lo tanto, para alcanzar el bienestar público general. En la medida en que la eficiencia pasa a ser un objetivo, tiende a reemplazar como tal al interés público, o por lo menos a actuar como suplente de él» (2010, p. 268).

Esta concepción centrada en los fallos del gobierno llevó a proponer una «subsidiariedad de la regulación» que terminó siendo una corriente dominante<sup>79</sup> en los Estados Unidos con el giro hacia un proyecto de desarrollo basado en los actores privados (Betancor, 2010, p. 185; Litan, 1985, pp. 18-19). Por todo esto, con la reproducción del término *interés público* en la Resolución CODE 1-85, en un contexto en el que comprendía el desarrollo de una metodología orientada a la desregulación, se puede trazar su origen en las ecologías académicas estadounidenses.

Bajo esta concepción disciplinada del interés público, y considerando la complejidad que implicaba para la Administración pública aplicar el ABIP en las normas no desregulatorias, se esperaba que el análisis *ex ante* inhibiera la mayor parte de la producción reglamentaria, de modo que se limitara solo a la emisión de disposiciones reorientadas según el tamiz de esta metodología. Sin embargo, este proyecto desregulatorio tuvo un alcance muy reducido, toda vez que se circunscribió a las normas del Poder Ejecutivo y no precisaba las consecuencias del incumplimiento de esta normativa. Del mismo modo, la propia CODE únicamente podía exhortar a una entidad pública a eliminar, por ejemplo, las exigencias administrativas duplicadas que hubiera emitido. Por ello, gran parte de la efectividad de este proyecto descansaba en la cooperación del resto de la Administración pública, lo cual implicaba que tuvieran «tiempo para aprender estos nuevos procedimientos y la manera cómo deben utilizarlos para mejorar las normas que promulguen», tal como Litan sugirió en ese entonces, basado en la experiencia estadounidense (1985, p. 19).

Al margen de lo anterior, para el desarrollo de la CODE fueron incluso más preocupantes las resistencias a la ejecución de esta política en los propios espacios del Poder Ejecutivo, que llevaron a «incumplimientos no derivados de la naturaleza o flexibilidad de las normas diseñadas» (Bustamante, 1989, p. 34). Desde luego, no debe sorprender aquella postura, si se repara en que estas medidas desregulatorias formuladas desde el ILD implicaban debilitar la posición de los actores políticos, lo cual naturalmente generó interacciones conflictivas con los reformistas. Tal como narra Bustamante, la CODE «culminó en los hechos, cuando, en una sesión del Consejo de Ministros, el entonces titular de la cartera de Industria, Comercio y

---

<sup>79</sup> Por ejemplo, la desregulación del Consejo de Aeronáutica Civil, mencionada en la sección 2.1.1., ilustra cómo el concepto de *interés público* terminó siendo un recurso retórico empleado en este proceso de reorientación del Estado. Tal como reseña Aman, el Congreso de los Estados Unidos, al abolir «el Consejo de Aeronáutica Civil con la Ley de Desregulación de 1978», invocó «un retorno al mercado por estar al servicio del interés público» (2004, p. 33). Así, el interés público pasó de ser una justificación para intervenir en un sector como el aeronáutico, a ser parte del fundamento para retirar al Estado de esta industria.

Turismo sostuvo, ante la mirada aprobatoria y silente del resto de sus colegas de gabinete, que él no tenía por qué consultar un dispositivo atingente a la industria automotriz, porque, en tal caso, le bastaba reunirse con los gerentes de las cuatro o cinco ensambladoras que en ese entonces operaban en el Perú» (1987, p. 28; véase también Litan, Morales-Bayro & Fernández-Baca, 1986, p. 66). Dada esta falta de respaldo político, en junio de 1985, y *ad portas* del cambio de gobierno, todos sus integrantes renunciaron. Así, la CODE, como espacio asignado para liderar el proyecto desregulatorio, fue discontinuada en la práctica (CAM, 1999, p. 11; Bustamante, 1989, p. 34), al ser reemplazada por otra iniciativa en el siguiente periodo gubernamental.

## 1.2. El INAP y su reorientación hacia el proyecto desregulatorio de la simplificación administrativa

En este recorrido sobre las políticas desregulatorias influidas por las ideas del ILD, es necesario detenerse en la historia del INAP, especialmente en cómo se articuló allí parte del nuevo proyecto de desarrollo. Creado mediante el Decreto Ley 20316, el INAP fue un organismo público clave para «orientar y conducir el proceso permanente de la Reforma de la Administración Pública» conforme a los objetivos de la revolución militar de aquel momento (*El Peruano*, 12 de diciembre de 1973). Este organismo continuó existiendo después del retorno a la democracia, con un objetivo limitado a «racionalizar la Administración Pública y su desarrollo integral», según lo establecido en el nuevo marco jurídico que recibió mediante el Decreto Legislativo 111 (*El Peruano*, 15 de junio de 1981). La discontinuidad que reorientó a esta institución ocurrió precisamente cuando se introdujeron gradualmente las políticas de desregulación del proyecto de desarrollo basado en los actores privados. Para comprender esta introducción, se debe reparar en que el INAP gestionó un Sistema de Racionalización con una dirección nacional y oficinas distribuidas a lo largo de la Administración. En un principio, estas oficinas buscaron, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Ley 20316, «adecuar de manera permanente y sistemática la estructura, funciones y procedimientos de la Administración Pública a los requerimientos de los planes del Gobierno con el fin de asegurar un mejor servicio a la colectividad nacional». Sin embargo, aunque este objetivo se mantuvo posteriormente en el artículo 7 del Decreto Legislativo 111, su sentido orientado a lo político se modificó con el comienzo del proceso de desburocratización del Estado peruano.

Debe recordarse que, después del gobierno de Belaúnde, se profundizó en la visión según la cual el desarrollo depende de la iniciativa estatal, a pesar del fuerte

deterioro de la legitimidad de los espacios burocráticos. Por ello, no es de sorprender que se emprendiera tempranamente, bajo el primer gobierno de Alan García, una política de desburocratización, a través del Decreto Supremo 100-85-PCM (*El Peruano*, 21 de diciembre de 1985), que aprobó el Programa Nacional de Desburocratización (Pronade). En los considerandos de aquella norma, se posicionaba con claridad a la burocracia como un «agente impulsor del desarrollo nacional», aunque también reconocía que estaba «sobredimensionada, excesivamente centralizada y demasiado reglamentada». Por este motivo, una de las líneas de acción del Pronade fue precisamente «la simplificación de normas y procedimientos administrativos» (numeral 2 del artículo 2), cuya concreción se supeditaba a que cada sector de la Administración aprobara un plan específico, bajo la coordinación y asesoramiento del INAP y, en especial, de las Oficinas de Racionalización (artículos 3, 4 y 5). El enfoque anterior fue reiterado posteriormente en la Resolución Jefatural 005-86-INAP, en la que se encargó a los órganos de control interno de cada organismo público la labor de velar por el cumplimiento de los programas institucionales de desburocratización formulados por estas entidades (*El Peruano*, 22 de enero de 1986).

Esta vocación por delegar sectorialmente la desburocratización y confiar en la discreción de cada entidad, además de no emitir «medidas simplificadoras concretas», salvo algunas líneas de acción genéricas<sup>80</sup>, llevó al ILD a calificar esta iniciativa como aislada e ineficaz (Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 11, 31; véase también Camaiora, 1995, pp. 17-18). En general, la propuesta de desburocratización del gobierno tenía un enfoque que difería del suyo, ya que no comprendía esta política como parte de una política económica más amplia y bajo un lenguaje de costos. De allí que este malestar manifestado por los integrantes del ILD pueda entenderse como un reclamo por el desarrollo de medidas sobre un tema en el que ellos concebían tener una jurisdicción.

---

<sup>80</sup> Ilustra esta crítica el caso del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, que aprobó, mediante la Resolución Ministerial 109-86-TR, la Directiva 01-86-PSD sobre los Lineamientos para la Programación, Ejecución y Evaluación de Actividades de Desburocratización (*El Peruano*, 28 de febrero de 1986). En este sector, como en otros, la Dirección de Racionalización se constituía como «la Secretaría Técnica del Programa Sectorial de Desburocratización», mientras que las Oficinas de Racionalización de los Organismos Públicos Descentralizados lo eran «a nivel de su Institución» (puntos 5.2 y 5.3). Al margen de estos detalles, el foco de la crítica yacía en lo genérico que resultaba el desarrollo de una línea de acción como la simplificación, dado que se limitaba a señalar que debían suprimirse, por ejemplo, normas, trámites, requisitos y tareas innecesarias (punto 4.1), sin especificar una metodología que hiciera efectivas tales declaraciones, además de confiar su concreción a la discreción de la propia Administración.

Pese a las críticas, las circunstancias políticas permitieron que en el año 1988 se estableciera una alianza entre el gobierno aprista y el ILD<sup>81</sup>, lo cual representó una nueva oportunidad para este *think tank* de influir, a través de asesoramientos, en el proyecto desburocratizador del gobierno. Ciertamente, hubo acciones para reimpulsar este proyecto gubernamental, como se observa en el artículo 309 de la Ley 24767, Ley del Presupuesto de los Organismos del Sector Público correspondiente al año 1988, que otorgó fuerza de ley al marco jurídico del Pronade, así como a las facultades de supervisión del cumplimiento de este programa por parte de los órganos de control interno, desarrolladas previamente por la Resolución Jefatural 005-86-INAP (*El Peruano*, 19 de diciembre de 1987). No obstante, los efectos del asesoramiento del ILD se apreciaron recién en la Resolución Jefatural 024-89-INAP-DNR, que aprobó las «Orientaciones para la formulación de los programas institucionales de desburocratización» para 1989-1990 (*El Peruano*, 4 de marzo de 1989), al integrar el Pronade dentro de su programa desregulatorio. Así, las líneas de acción de este programa se asimilaron a los principios de la propuesta de simplificación del ILD, a saber, la presunción de veracidad, la desconcentración de funciones y, especialmente, la «eliminación de exigencias» innecesarias y costosas (punto VI.1; confróntese con Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 34-43). Al margen de esto, la propuesta del ILD no estaba orientada a continuar con el Pronade<sup>82</sup>, al contar con la oportunidad de estructurar su propia visión de la política desregulatoria.

Siguiendo la iniciativa del ILD (Bullard, 2006, p. 79), el Estado peruano promulgó la Ley de Simplificación Administrativa (LSA), Ley 25035 (*El Peruano*, 11 de junio de 1989), y su reglamento mediante el Decreto Supremo 070-89-PCM (*El Peruano*, 2 de septiembre de 1989). En general, estas normas pretendieron reorientar al INAP hacia un proyecto de desarrollo sustantivamente distinto del que había sido creado. Al respecto, debe considerarse que la LSA fue una propuesta legislativa impulsada desde 1986 por el equipo del Proyecto de Simplificación Administrativa del ILD.

---

<sup>81</sup> De acuerdo con lo narrado por Vargas Llosa, el ILD comenzó a colaborar con el gobierno aprista debido a un conjunto de circunstancias vinculadas a que el presidente de aquel entonces buscaba legitimarse políticamente, empleando las iniciativas que promovía Hernando de Soto para presentarse como un «promotor de la propiedad privada entre los peruanos de escasos recursos» (1993, pp. 91-92). Desde luego, esto también formaba parte de una estrategia política del presidente García contra el frente liberal encabezado por Vargas Llosa.

<sup>82</sup> En efecto, luego de la publicación de las normas de simplificación administrativa del año 1989, y conforme a lo dispuesto en el punto 5.1 de la Resolución Directoral 001-90-INAP-DTSA, se dejaron «sin efecto las disposiciones y directivas» del INAP relativas al Pronade, ya que se entendió que este nuevo paquete normativo las comprendía «totalmente [...] con otra orientación» (*El Peruano*, 8 de febrero de 1990).

Tal como narran Ostoja, Bustamante y Camaiora, cuando el ILD presentó este proyecto al Congreso, fue necesario movilizar el apoyo de grupos empresariales y medios de comunicación, lo que resultó en que esta iniciativa experimentara varias modificaciones debido a la interacción con las agrupaciones políticas y gremiales, y a la propia intervención del INAP, que no deseaba perder sus competencias (1989, pp. 51-53, 149-155; Camaiora, 1995, p. 27). Una de las principales concesiones fue, precisamente, encargar al INAP la labor de velar por esta normativa, en lugar de admitir la propuesta de creación de la Secretaría Nacional de la Simplificación Administrativa como un órgano de alto nivel compuesto por «un reducido número de especialistas» y que respondería directamente al presidente del país (Ostojá, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 43-44; véase también Camaiora, 1995, p. 33). Por lo demás, estas modificaciones impulsaron al ILD a promover la firma de un convenio de cooperación técnica con el gobierno para elaborar de forma conjunta con el INAP la reglamentación de la LSA, y así evitar que su proyecto de simplificación administrativa fuese desvirtuado (Camaiora, 1995, pp. 28-29). Esta participación quedó registrada en el segundo considerando del reglamento de la LSA, que indicó que el anteproyecto fue elaborado tanto por funcionarios del INAP como por miembros del ILD.

Habiendo logrado, entonces, ser el ente responsable de la implementación de esta política, el INAP recibió un nuevo marco jurídico vía el Decreto Legislativo 534 (*El Peruano*, 15 de septiembre de 1989). Dicho marco no solo mostraba una tendencia a disciplinar su actuación a lo técnico<sup>83</sup> y a posibilitar la participación del sector privado en el ámbito público<sup>84</sup>, sino que le confirió la competencia en materia de «simplificación y desregulación administrativa» (literal b del artículo 4

---

<sup>83</sup> Conforme al literal b) del artículo 3 del Decreto Legislativo 534, las propuestas del INAP debían sustentarse en «la investigación científica de problemas y soluciones», lo que refleja el movimiento macroestructural en el que el espacio público, regido por lo político, es gradualmente constituido como un ámbito de lo técnico. Este artículo, además, se alineaba con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 11 de la LSA, al señalar que el INAP debía «promover y realizar conjuntamente con organismos del sector público e instituciones del sector privado investigaciones y estudios para la racionalización del sistema de simplificación administrativa».

<sup>84</sup> Debe destacarse dos mecanismos que permitieron esta participación. El primero se refiere a su incorporación en los procedimientos de formación de normas, al señalar que los administrados tienen el «derecho a proponer la creación, supresión o modificación de normas administrativas, cautelando que ellas no generen nuevas e innecesarias trabas a los particulares» (literal c del artículo 3 del reglamento de la LSA; véanse también los artículos 34, 43.b, 48, 49 y 50). Además, en determinadas circunstancias, ellos podían formular, a través de los Consejos Ciudadanos, «observaciones o sugerencias» a los anteproyectos de normas que afecten a un determinado sector económico (artículo 54 del reglamento de la LSA; véanse también los artículos 43a, 55, 56 y 57). El segundo mecanismo consistió en disponer que los actores privados tuvieran facultades de supervisión sobre los incumplimientos de las normas de simplificación administrativa, con la posibilidad de denunciar estos quebrantamientos de forma directa

del Decreto Legislativo 534). Por ello, debía «promover, orientar y conducir en su caso, la concertación entre entidades del Estado para la simplificación y racionalización administrativa» (literal e del artículo 5 del Decreto Legislativo 534), además de «supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas y pautas establecidas para la simplificación y racionalización de la Administración Pública» (numeral 5 del artículo 11 de la Ley 25035). De igual modo, la organización del INAP fue modificada para cumplir con este nuevo rol, por lo que la Dirección Nacional de Racionalización pasó de un objetivo más vinculado a la atención de las demandas políticas a uno en el que debía velar por «la modernización administrativa, el incremento de la productividad y la evaluación organizativa en concordancia con los planes de desarrollo»<sup>85</sup> (artículo 16 del Decreto Legislativo 534). No solo hubo una reorientación de las áreas ya existentes en el INAP, sino que se crearon nuevas, como la Dirección Técnica de Simplificación Administrativa, la cual debía conducir «los procesos orientados a la agilización y mejoramiento de los servicios públicos» (artículo 11 del Decreto Legislativo 534).

En la concreción de la desregulación como tarea emergente, se destacan dos atributos conferidos al INAP. El primero le otorgaba la facultad de «proponer al Consejo de Ministros la nulidad de los actos administrativos que transgredan o desnaturalicen las leyes o las normas administrativas de aplicación nacional referidas a su ámbito» (literal a del artículo 6 del Decreto Legislativo 534), lo que constituía, en ese entonces, una alternativa a deducir una nulidad vía un recurso de impugnación ante la propia Administración pública<sup>86</sup> (artículos 45, 46 y 112 del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos). De esta forma, el INAP actuaba como un facilitador de los reclamos de los sectores

---

o por intermedio de los Consejos Ciudadanos (artículos 33 y 34 del reglamento de la LSA; véanse también los literales d, e del artículo 43 y b del artículo 3).

<sup>85</sup> Parte de la retórica para legitimar estos procesos de desregulación ha consistido en asociarlos con el concepto de *modernidad*. Este recurso fue reforzado en las reformas emprendidas a inicios del fujimorato, lo cual es visible, por ejemplo, en el punto 1.3 de la Resolución Jefatural 512-90-INAP-DITACC, que plantea como necesidad «modernizar la estructura estatal quebrando el andamiaje burocrático, exuberante y pesado dando lugar a un aparato público y a una administración regidos por los principios de la simplicidad, celeridad y eficacia para la toma de decisiones» (*El Peruano*, 2 de noviembre de 1991).

<sup>86</sup> Cabe mencionar que, si bien el artículo 240 de la Constitución Política de 1979 estableció que el proceso contencioso-administrativo fuera la vía para cuestionar los actos administrativos, este no fue desarrollado a lo largo de la década de 1980 hasta la promulgación del Decreto Supremo 037-90-TR (*El Peruano*, 13 de junio de 1990), pero solo respecto al ámbito laboral. Aquella norma reconoce, en su segundo considerando, «que no obstante el tiempo transcurrido desde la vigencia de la Constitución Política del Estado, aún no se ha expedido la Ley que regule el procedimiento de las acciones contencioso administrativas».

económicos en sus interacciones conflictivas con la Administración pública. Por lo demás, si bien tal atribución parecía estar motivada por la defensa del principio de legalidad en la Administración como un fin, es igualmente plausible interpretar la legalidad en este contexto como un recurso que permitió efectivizar el principio de eliminación de exigencias y formalidades costosas, considerando que el INAP tenía también la función de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa.

Al respecto, este principio fue una innovación jurídica creada en la ecología del desarrollo económico del ILD (Ostojá, Bustamante & Camaiora, 1989, pp. 38-42), que en ese entonces se incorporó al derecho peruano sin una traducción a alguna institución existente<sup>87</sup>. Como se ha indicado antes, inicialmente los principios de la reforma de este *think tank* peruano fueron introducidos cuando las líneas de acción del Pronade los asimilaron en su contenido. Luego, con la promulgación de la LSA, estos recién se positivizaron como principios generales de la Administración pública, entre ellos el de «la eliminación de las exigencias y formalidades cuando los costos económicos que ellas impongan sobre la sociedad, excedan los beneficios que le reportan» (numeral 2 del artículo 2; véanse también los artículos 19-29 del reglamento de la LSA). Así, tal norma dispuso la «eliminación»<sup>88</sup> de distintos requisitos, con lo cual este principio *sui generis* quedaba fundamentado en la legalidad establecida por las normas de simplificación.

Ahora bien, un segundo atributo a destacar del reformado INAP, relacionado al anterior principio, es el control previo de los anteproyectos de normas con rango reglamentario que establecen algún procedimiento administrativo. De acuerdo con

---

<sup>87</sup> Una manifestación de esta falta de traducción se encuentra en el segundo párrafo del artículo 19 del reglamento de la LSA, que concreta este principio en un asunto relativo al derecho tributario: «En aplicación de este principio los cobros por los trámites ante la Administración pública, así como por los servicios que esta brinda, no deberán exceder los costos reales que su ejecución específica genera para lo propia entidad». Precisamente, al no traducir estas ideas dentro de los marcos de referencia de la profesión jurídica, no se tomó en consideración que lo regulado podía justificarse en el principio de justicia, conforme al artículo 139 de la Constitución de 1979, además de emplear términos como *cobros* en lugar de nociones propias del derecho tributario, como *tasa*. Al margen de esto, cabe resaltar que, aun si estuviese inspirado en un principio ajeno a la tradición jurídica, esta innovación constituye un antecedente en el Perú al principio de equivalencia —el cual se deduce del de justicia—, que años más tarde fue reconocido en la norma II del título preliminar de los códigos tributarios promulgados a lo largo de la década de 1990 (Decreto Ley 25859, Decreto Legislativo 773 y Decreto Legislativo 816).

<sup>88</sup> El artículo 21 del reglamento de la LSA empleaba el término *eliminar* sin distinguir entre los casos en los que los requisitos tenían como fuente otras normas jurídicas y aquellos originados por un acto administrativo. En el primer caso, la categoría jurídica tradicional para expresar la *eliminación* del ordenamiento jurídico del requisito era la derogación, mientras que, en el segundo supuesto, debió referirse a la nulidad.

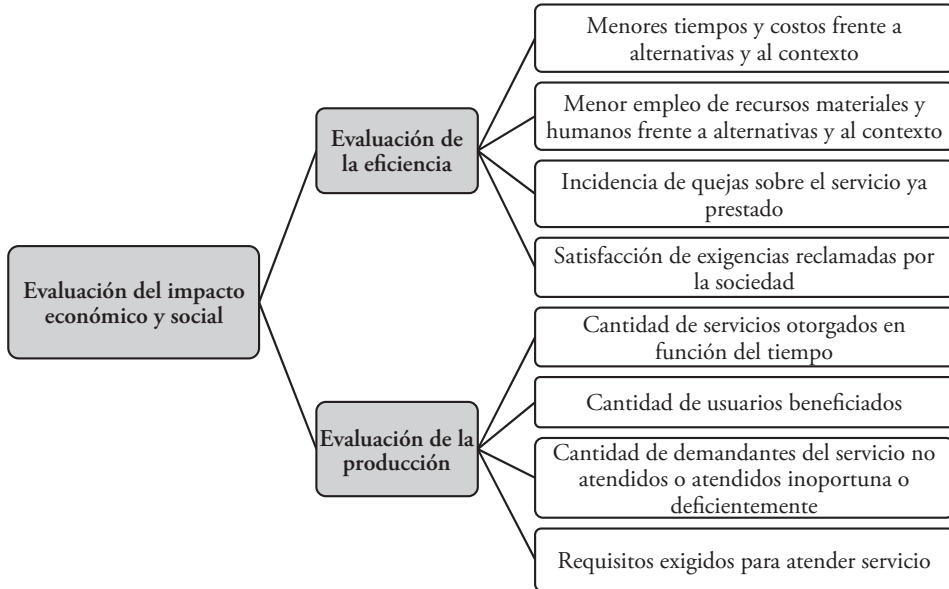
el artículo 53 del reglamento de la LSA, las entidades de la Administración pública debían enviarlos «acompañados de un análisis de su impacto económico y social» al INAP para su análisis y calificación. La Resolución Jefatural 415-89-INAP-DTSA (*El Peruano*, 7 de marzo de 1990) desarrolló esta evaluación, que buscaba que estas iniciativas normativas estuvieran justificadas sobre la base de un análisis costo-beneficio, con un fuerte énfasis en la atención administrativa<sup>89</sup>, como se aprecia en el Gráfico 2. Asimismo, al analizar comparativamente los beneficios respecto a otras alternativas, se sugería considerar, entre otros criterios, su impacto en los derechos de propiedad, las autonomías locales y regionales, el sistema de recaudación y, aunque no empleando estos términos, los fallos del mercado como las externalidades (literal d del artículo 58 del reglamento de la LSA; punto 4.5 de la Resolución Jefatural 415-89-INAP-DTSA).

Para enviar la evaluación de un proyecto al INAP, este debía estar refrendado por «profesionales de comprobada competencia técnico-profesional» (punto 5.2 de la Resolución Jefatural 415-89-INAP-DTSA). Una vez cumplido este requisito y enviada la iniciativa, el referido organismo la calificaba como simplificadora o generadora de cargas administrativas (artículo 53 del reglamento de la LSA). En el primer caso, la entidad podía directamente publicar el proyecto o voluntariamente decidir prepublicarlo (artículos 53 y 56 del reglamento de la LSA). En el segundo supuesto, los Consejos Ciudadanos conformados por actores privados enviaban sus observaciones o sugerencias, las cuales, empero, no eran obligatorias de cumplir, pues cabía la insistencia del proyecto normativo por parte de una institución pública (artículos 54 y 55 del reglamento de la LSA). Entonces, a pesar de que se trata de una modificación del *iter* de la formación de las normas reglamentarias, el incumplimiento de este procedimiento solo habilitaba al INAP o a los Consejos Ciudadanos a «proponer su derogación o modificación», al margen de las sanciones directas hacia los funcionarios (artículo 57 del reglamento de la LSA). Por lo demás, se puede estimar que el diseño mismo de este procedimiento incrementaba la probabilidad de que se tomaran en consideración estas medidas encaminadas a disciplinar técnicamente la potestad reglamentaria de la Administración.

---

<sup>89</sup> Tal como establece el punto 4.2 de la Resolución Jefatural 415-89-INAP-DTSA, la justificación obtenida de este análisis implicaba sopesar los costos y beneficios que los nuevos procedimientos administrativos o sus modificaciones aportaban a la prestación de los *servicios* que proveía la Administración «en términos de una mayor cobertura social o de la mayor rapidez o el menor costo que represente producirlos». Este enfoque denota claramente la adaptación de esta herramienta en un contexto dominado por la profesión de los administradores.

**Gráfico 2. Lineamientos para el análisis de las normas reglamentarias que establecen procedimientos administrativos, de acuerdo con la Resolución Jefatural 415-89-INAP-DTSA**



Elaboración propia a partir de información de la Resolución Jefatural 415-89-INAP-DTSA (*El Peruano*, 7 de marzo de 1990).

Por todo lo expuesto, no resultaría extraño asumir que el INAP tuvo un papel destacado en el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa, si solo se considera la variedad de atribuciones que recibió. Sin embargo, Camaiora refiere que su rol se limitó, en la práctica, a fomentar la creación de los Consejos Ciudadanos (1995, p. 32). Desde la perspectiva del ILD, los funcionarios del INAP «se sentían más cómodos relacionándose con servidores públicos que encauzando quejas» y denuncias relativas al mal funcionamiento de la Administración pública, por lo que no podían liderar la ejecución del proyecto tal como estaba previsto (Camaiora, 1995, p. 33). Dada la poca efectividad que estaba teniendo la LSA bajo la responsabilidad del INAP, el ILD gestó de forma paralela un Tribunal de Simplificación Administrativa en el último año del gobierno de García, en el formato de un programa televisivo que mostraba al presidente recibiendo denuncias sobre el incumplimiento de la normativa simplificadora y dando directrices para su corrección (para profundizar sobre su funcionamiento, véase Camaiora, 1995, pp. 29-40). No obstante, este tribunal solo sesionó en diez ocasiones en un periodo de siete meses, siendo discontinuado al inicio del siguiente régimen, al asociarse este mecanismo a la imagen del anterior gobernante (Camaiora, 1995, pp. 68, 98).

Entonces, cabe afirmar que la posición estratégica que el INAP tuvo en términos formales a finales de la década de 1980 para implementar la política desregulatoria, como parte de la reorganización del Estado que impulsaba, se relativizó en la práctica. Con el inicio del fujimorato y la plena asunción del proyecto del ajuste estructural, aquella entidad fue gradualmente desplazada de esta función. El cambio de régimen significó incluso la salida de varios funcionarios del INAP que estaban comprometidos con la simplificación administrativa, lo que resultó en la pérdida de «la fuerza y especialización»<sup>90</sup> que este organismo requería para ejecutar dicha política (Camaiora, 1995, pp. 33, 87). Dado el debilitamiento de su posición, el INAP perdió, pues, la iniciativa en la reforma burocrática frente a otros actores que, en este periodo, lideraron una propuesta alternativa, como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en coordinación con el Ministerio de Economía (Cortázar, 2007, pp. 42-48). En aquel nuevo contexto, la reforma general del Estado se comprendió explícitamente como parte de las reformas estructurales promovidas por el Ministerio de Economía, por lo que se estableció una Comisión Especial de la PCM para emprender esta tarea, especialmente desde el Poder Ejecutivo (Cortázar, 2007, p. 45; Murakami, 2012, p. 252; Indecopi, 2000a, punto 3). Así, la desregulación se articuló tanto como una medida económica necesaria para reducir el gasto público y estabilizar la economía<sup>91</sup>, como una garantía de que el Estado ofrecía a los inversionistas, con el fin de promover el libre comercio y, en última instancia, el desarrollo<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> Camaiora relata como anécdota que el desconocimiento sobre esta materia por parte de los funcionarios del INAP era tan marcado a inicios del fujimorato que llegaron a premiar a un supermercado «por aplicar simplificación administrativa a sus servicios al cliente, mediante el uso del *scanner*» (1995, p. 34).

<sup>91</sup> Como se ha indicado antes, la desregulación está orientada a ampliar el sector privado y, por tanto, a focalizar la Administración pública en ciertas tareas complementarias a la economía. A inicios del fujimorato, lograr tal objetivo implicó plantear una reorganización del Estado. Para ello, fue necesario previamente promover el cese de los trabajadores públicos, entre otras medidas establecidas en los Decretos Supremos 04-91-PCM (*El Peruano*, 9 de enero de 1991), 049-91-PCM (*El Peruano*, 5 de marzo de 1991) y 166-91-PCM (*El Peruano*, 23 de octubre de 1991). Cabe destacar, además, que estas normas establecieron que el INAP fuera el encargado de ejecutar dichas medidas (para profundizar, véase Cortázar, 2007, pp. 16-21).

<sup>92</sup> Al margen de las distintas declamaciones presentes en la normativa desregulatoria, un claro ejemplo de este último enfoque se encuentra en la articulación de la desregulación con la política de erradicación del tráfico ilícito de drogas, hecho que puede explicarse, a su vez, por la intervención de Hernando de Soto en su diseño (Murakami, 2012, pp. 258-259; véanse también Klarén, 2004, p. 496; Conaghan, 1997, pp. 194-195). Así, en el Decreto Legislativo 753, «Ley de bases de la estrategia integral del desarrollo alternativo para erradicar el tráfico ilícito de drogas con la participación de la población» (*El Peruano*, 12 de noviembre de 1991), se consideraron no solo las propuestas de titulación del ILD, sino también «la remoción de las trabas burocráticas y privilegios que perjudiquen el desarrollo de las actividades alternativas», además de enfatizar que «el estímulo privado opera más eficientemente que el Estado» y que es necesario contar con una institucionalidad orientada a reducir los costos de transacción (numerales 7-9 del artículo 2).

## 2. LA INICIATIVA DESREGULATORIA DEL PODER EJECUTIVO EN LOS COMIENZOS DEL FUJIMORATO

En la década de 1990, la nueva política desregulatoria peruana estuvo marcada principalmente por la reforma comercial y la promoción de la inversión privada y la libre competencia (véase Pascó-Font & Saavedra, 2001, pp. 76-81, 85). Tal orientación obedeció, según se ha expuesto, al cambio político en el gobierno, que, debido a la crisis, asumió este nuevo proyecto de desarrollo que partía de la necesidad de liberalizar la economía. Para implementarlo, tuvieron que migrar técnicos de las ecologías del desarrollo, como el ILD<sup>93</sup> o el Instituto Apoyo, quienes ocuparon distintos puestos de influencia en el Poder Ejecutivo (Grompone, 2017, pp. 157-158; Adrianzén, 2014, p. 105). Fue en este contexto que ellos tuvieron la oportunidad de desarrollar su proyecto con un mayor nivel de autonomía respecto de periodos anteriores<sup>94</sup>, sobre todo por parte de los economistas del MEF. Desde luego, la desregulación recibiría la impronta de estos nuevos actores, especialmente de los economistas, que la comprendieron dentro de las reformas que buscaban atraer capitales extranjeros y reinsertar al país en el comercio global.

La implementación de la desregulación se materializó mediante una diversidad de normas expedidas desde el Poder Ejecutivo, muchas de las cuales eran de carácter sectorial<sup>95</sup>. En su diseño, los economistas tuvieron una participación central, lo cual quedó evidenciado tanto en el lenguaje, pues emplearon categorías no tradicionales en derecho, como también por las formalidades jurídicas que fueron soslayadas. Por

---

<sup>93</sup> Aunque no con una intensidad similar a la apreciada en el periodo anterior, el ILD también participó de forma directa al presentar al gobierno «un paquete de 39 proyectos de reformas [...] de los cuales 15 fueron promulgados a través de Decretos Legislativos» (Camaiora, 1995, p. 69). De igual modo, Camaiora destaca que el paquete de normas desregulatorias promulgadas en los primeros años del fujimorato estuvo influido por los principios de simplificación administrativa, además de ser temas ya denunciados o propuestos en el marco del Tribunal de Simplificación Administrativa, como «la desactivación de Itintec» y «la creación de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos» (1995, pp. 69-70).

<sup>94</sup> Evidentemente, esto no quiere decir que no hubo actores políticos o judiciales que impusieran restricciones a la reforma. Carlos Boloña, uno de los agentes clave que impulsó la desregulación desde su cargo como ministro de Economía, narra incluso que las amenazas a la reforma no solo provenían del Congreso y el Poder Judicial, sino también del propio Poder Ejecutivo, tal como lo constató ante la resistencia del presidente a la flexibilización del mercado de trabajo (1997, pp. 161-162). Por lo demás, el giro autocrático del gobierno permitió, en última instancia, respaldar la mayor parte de medidas diseñadas por estos técnicos.

<sup>95</sup> Un ejemplo de este enfoque sectorial se encuentra en normas como el Decreto Supremo 054-91-PCM, que declaró la disolución de la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo (*El Peruano*, 11 de marzo de 1991), así como el Decreto Supremo 020-91-TC, que dispuso directamente desregular el comercio marítimo (*El Peruano*, 4 de julio de 1991).

lo demás, lo central de este proceso —y algo que comparte con otras experiencias de implementación del ajuste estructural— fue la necesidad de concentrar las acciones en el Poder Ejecutivo y evitar, en la medida de lo posible, la intervención del Congreso.

Ahora bien, entre las primeras normas desregulatorias de dicho proceso se encuentra el Decreto Supremo 060-91-EF, una norma reglamentaria que dispuso «eliminar trabas» en el comercio exterior para «que los consumidores tengan acceso a más bienes, en mejores condiciones de precio y calidad» (*El Peruano*, 23 de marzo de 1991). Ello significó dejar sin efecto cualquier control previo, incluso aquellos dispuestos por una ley (artículos 1-2), lo cual evidentemente representaba una infracción a la jerarquía normativa, si se repara en que un decreto supremo es una norma infralegal. Por consiguiente, esta norma del MEF tuvo que ser subsanada con el artículo 12 del Decreto Legislativo 668, mediante el cual se le otorgó fuerza de ley al referido decreto (*El Peruano*, 14 de septiembre de 1991). No obstante, el Decreto Legislativo 668 no solo se limitó a este punto, sino que también declamó que «garantizar la libertad de comercio exterior e interior» era una «condición fundamental para el desarrollo del país» (artículo 1). Reiteró, además, que «el principio de presunción de veracidad es la base para todo trámite administrativo en el comercio exterior e interior» (artículo 6), conforme ya lo había establecido previamente la LSA del año 1989. En suma, lo que refleja esta experiencia de *eliminar* leyes mediante reglamentos fue la gran limitación que tenían los reformadores para desembridar la economía peruana, pues muchas medidas de intervención encontraban justificación en normas con rango de ley y requerían, por ende, la colaboración de un órgano profundamente político como el Congreso.

De allí que el Poder Ejecutivo solicitara que le fueran delegadas facultades legislativas en materias como el «crecimiento de la inversión privada», entre otras, las cuales se hicieron efectivas a través de la Ley 25327 (*El Peruano*, 17 de junio de 1991). Bajo un patrón similar, pero en mayor número, se promulgaron distintas normas sectoriales desregulatorias, además de otras disposiciones que tenían una vocación general como el Decreto Legislativo 668 ya mencionado. Por ejemplo, en el caso de la industria aeronáutica, el Decreto Legislativo 670 planteó que las «trabas administrativas» eran causa del «estancamiento en el desarrollo de la aviación civil y comercial», por lo que dispuso la eliminación de la mayoría de las medidas orientadas a una evaluación administrativa previa (*El Peruano*, 16 de septiembre de 1991). Del mismo modo, el mercado de los servicios de transporte terrestre interprovincial fue desregulado mediante los Decretos Legislativos 640 (*El Peruano*, 25 de junio de 1991), 642 (*El Peruano*, 27 de junio de 1991) y 669 (*El Peruano*, 16 de septiembre de 1991), los cuales permitieron no solo derogar la normativa de control previo, sino también liberalizar las tarifas y, en consecuencia, extinguir la Comisión Reguladora de Tarifas de Transportes.

Aunque existieron otras normas desregulatorias, sectoriales y generales, cabe destacar al Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (*El Peruano*, 13 de noviembre de 1991), que estableció garantías para «la seguridad jurídica de las inversiones en materia administrativa». Entre otras reglas, dispuso que los procedimientos que sigan los inversionistas sean simples, transparentes y otorguen certeza respecto a lo que solicitan, además de delimitar expresamente los tipos de norma que podían regular tales procedimientos (artículos 17 y 18). Asimismo, complementariamente a estas garantías, para orientar al aparato público hacia la «eliminación de las restricciones administrativas para la inversión», se introdujo el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Este era un documento aprobado mediante una norma jurídica, destinado a «unificar, reducir y simplificar» los procedimientos administrativos de una entidad específica (artículos 20-34; para profundizar, véase Ugarte, 2000, pp. 399-400). En lo que respecta a la implementación de esta nueva técnica simplificadora, se estableció que los procedimientos no incluidos en el TUPA no serían exigibles a los actores económicos, además de remarcar la responsabilidad disciplinaria del funcionario que incumpliera esta disposición (artículos 22 y 36). Finalmente, la norma no encargaba a una entidad específica fiscalizar su cumplimiento, sino que cada entidad era responsable de velar por la ejecución de este nuevo marco jurídico.

Frente a este nuevo marco normativo, el INAP siguió considerándose competente en materia de simplificación administrativa y, por consiguiente, desarrolló una variedad de instrumentos orientados a que las entidades públicas implementaran lo dispuesto en el Decreto Legislativo 757 y la LSA. Por un lado, a través de la Resolución Jefatural 092-92-INAP-DTSA (*El Peruano*, 12 de mayo de 1992), el INAP aprobó la Directiva 003-92-INAP/DTSA en la que fueron establecidas las «Pautas metodológicas para la formulación de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos». Estas pautas indicaron que las entidades de la Administración pública «contarán con el apoyo y orientaciones técnicas» de sus oficinas de racionalización y de la Dirección Técnica de Simplificación Administrativa del INAP para elaborar los TUPA, además de proporcionar instrucciones sobre cómo formular este documento simplificador (punto 5.1). De allí que esta directiva fuera la base para el desarrollo y aprobación de los TUPA de entidades como el Ministerio de Energía y Minas, tal como se menciona en el Decreto Supremo 025-92-EM, que aprueba el TUPA del referido ministerio (*El Peruano*, 23 de noviembre de 1992).

Por otro lado, la Dirección Técnica de Simplificación Administrativa del INAP también elaboró instrumentos para guiar a las entidades públicas en la calificación de los procedimientos administrativos como de aprobación automática o sujetos a silencio positivo o negativo, especialmente en aquellos que afectaban las iniciativas

de los agentes económicos. Así, mediante la Resolución Directoral 002-92-INAP/DTSA (*El Peruano*, 18 de diciembre de 1992), el INAP aprobó la Directiva 004-92-INAP/DTSA que fijó unas «Pautas metodológicas para la calificación y otorgamiento automático y simplificado de los procedimientos». De forma expresa, tales pautas buscaban la «aplicación de los principios de presunción de veracidad, desconcentración de atribuciones decisorias, eliminación de exigencias y formalidades costosas, así como el proceso de fiscalización posterior» (numeral I de la Directiva 004-92-INAP/DTSA). Ofrecieron, entonces, modelos de formularios acompañados de explicaciones que permitieran a las entidades públicas calificar adecuadamente sus procedimientos, con vistas a que elaboraran sus TUPA. Además, tenía otros fines, como el de asignar un rol al INAP para velar por estos marcos, disponiendo en su segunda y tercera disposición complementaria que fiscalizará el cumplimiento de la directiva. Asimismo, establecía que «las entidades públicas ejecutaran por lo menos un programa piloto de fiscalización posterior de un determinado procedimiento cuyo otorgamiento es automático o simplificado, comunicando semestralmente al INAP sobre los resultados obtenidos» (numeral VIII de Directiva 004-92-INAP/DTSA).

A pesar de este esfuerzo del INAP por mantener su posición como actor relevante en esta reforma, el proyecto desregulatorio emprendido por la PCM no estaba orientado a delegarle la dirección de las medidas que se diseñaban<sup>96</sup>. Esto se observa, por ejemplo, con la posterior publicación del Decreto Supremo 094-92-PCM, que reglamentó las disposiciones sobre seguridad jurídica en materia administrativa del Decreto Legislativo 757 (*El Peruano*, 2 de enero de 1993). Dicho reglamento no solo mostró criterios distintos a la Directiva 003-92-INAP/DTSA, como excluir la aplicación a las empresas estatales de las obligaciones del TUPA (artículo 3) —incluidas incorrectamente en el punto II de la Directiva—, sino que directamente la derogó y, en su lugar, desarrolló de forma más detallada un modelo de TUPA y un manual para elaborarlos. No cabe aquí explicar todas las diferencias y precisiones que trajo este reglamento,

---

<sup>96</sup> De hecho, incluso se planteó la derogación de la LSA en el contexto de la aprobación del Decreto Ley 26111 (*El Peruano*, 30 de diciembre de 1992), dado que esta norma actualizaba y confería rango de ley al Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos del año 1967, a la luz del Decreto Legislativo 757 y otras leyes. Así, se consideraba que las «disposiciones más importantes» de la LSA ya las contenía este decreto ley (Camaiora, 1995, pp. 80-81). Esta propuesta llevó a que la directora del Proyecto de Simplificación Administrativa del ILD, Ana Lucía Camaiora, enviara comunicaciones al entonces ministro de Justicia, Fernando Vega Santa Gadea —uno de los fundadores del ILD—, quien, receptivo a sus misivas, modificó el proyecto para evitar la derogación de la LSA (Camaiora, 1995, pp. 80-81). Evidentemente, lo anterior no ocurrió para preservar la competencia del INAP, sino porque la norma en sí seguía siendo significativa para este *think tank*, al reflejar los principios desarrollados por el ILD. Este decreto, entonces, modificó el artículo 34 del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos para establecer de manera expresa que los procedimientos administrativos se rigen por los principios de la LSA (artículo 5).

pero deben destacarse, al menos, los dos siguientes cambios. El primero es el establecimiento de criterios para elaborar los TUPA, que seguían la lógica de costo-beneficio de las normas de simplificación administrativa promovidas por el ILD (artículo 15), así como reglar, por ejemplo, qué aspectos no podía exigir la Administración en un procedimiento, como documentos que la entidad ya poseía (artículo 17). El segundo cambio se refiere al reconocimiento de un nuevo organismo con competencia en materia de simplificación administrativa: el Indecopi. Así, el artículo 24 del reglamento del Decreto Legislativo 757 dispuso que la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado (CSASM) del Indecopi era la encargada de determinar tanto el porcentaje como la periodicidad de las acciones de fiscalización posterior en los procedimientos administrativos sujetos a aprobación automática —precisamente por el principio de presunción de veracidad— y al silencio administrativo positivo. Por el contrario, dicho artículo no contemplaba rol alguno sobre esta función para el INAP ni hacía referencia a la Directiva 004-92-INAP/DTSA.

Aun con el reconocimiento progresivo del Indecopi como organismo competente en materia de simplificación administrativa, en aquellos años todavía se intentó articular las acciones que provenían del Poder Ejecutivo con el INAP<sup>97</sup>. Así, la Resolución Ministerial 18-93-PCM designó al INAP como «la entidad encargada de detectar los casos de duplicidad de procedimientos administrativos en la Instituciones Públicas» (*El Peruano*, 18 de febrero de 1993). Aquella designación constituyó un impulso para que este organismo continuara desarrollando nuevos instrumentos sobre esta materia. Uno de estos fue la Resolución Jefatural 136-93-INAP-DTSA, que aprobaba como directiva los «Lineamientos de trabajo para la aplicación de la simplificación administrativa en 1993» (*El Peruano*, 30 de mayo de 1993), cuyo objetivo era modernizar y hacer más productivo al Estado «evitando requisitos innecesarios y trabas burocráticas» (punto 1). La Dirección Técnica de Simplificación Administrativa del INAP, a través de esa directiva, se presentaba como un actor central en el asesoramiento de las entidades públicas respecto a la simplificación administrativa, además de disponer que le remitieran los resultados logrados sobre esta materia. En los años posteriores, el INAP continuó aprobando lineamientos en este sentido, como los establecidos en la Resolución Jefatural 112-94-INAP-DTSA (*El Peruano*, 2 de agosto de 1994), que

<sup>97</sup> También cabe resaltar la labor que, en aquellos años iniciales de la década de 1990, desarrollaba la Dirección Técnica de Simplificación Administrativa del INAP en el reconocimiento de los Consejos Ciudadanos de Simplificación Administrativa, de acuerdo con la estrategia diseñada junto con el ILD. Por ejemplo, en el año 1992 se continuaron aprobando nuevos consejos ciudadanos, como el de La Libertad, conforme fue reconocido a través de la Resolución Jefatural 289-92-INAP-DTSA. En casos anteriores, estos reconocimientos se realizaban por sectores, como se aprecia con el área de aduanas, que se oficializó a través de la Resolución Directoral 002-90-INAP-DTSA (*El Peruano*, 15 de octubre de 1990).

normaba aspectos sobre los procedimientos administrativos de aprobación automática y cómo debía realizarse la fiscalización posterior. Esta directiva, asimismo, tuvo como uno de sus lineamientos técnicos centrales «propiciar la imagen de un Estado promotor de la inversión y del desarrollo social, eliminando trabas burocráticas a través de los TUPA», materia sobre la cual actuaban como competentes técnicamente para desarrollar la implementación de este instrumento. Posteriormente, y como uno de sus últimos actos, el INAP, mediante la Resolución Jefatural 087-95-INAP-DTSA, aprobó la Directiva 001-95-INAP/DTSA<sup>98</sup> sobre las «Pautas metodológicas para la fijación de costos de los procedimientos administrativos», con el fin de «fijar el monto de los derechos de tramitación que se debe cobrar por la realización de los Procedimientos Administrativos comprendidos en [...] el TUPA, con sustentación en una estructura de costos reales» (*El Peruano*, 3 de julio de 1995). En general, tras la revisión de las directivas de este periodo, resulta evidente que el INAP no consideró acciones articuladas con el Indecopi, a pesar de que el reglamento del Decreto Legislativo 757 había conferido funciones a este organismo en materia de simplificación administrativa.

Por lo demás, estos numerosos esfuerzos, especialmente aquellos dirigidos a evidenciar su valor técnico en servicio de las reformas emprendidas durante el fujimorato, no lograron evitar el final del INAP, al carecer este de «presencia en el interior del gobierno» y de «cierto grado de control sobre los procesos de cambio de la administración pública» (Cortázar, 2007, p. 43). Su existencia terminó, entonces, en el año 1995 por decisión de la Comisión Especial de la PCM, conformada por abogadas con antecedentes laborales en el ILD<sup>99</sup>. Con esta decisión política, a través de la Ley 26507, se estableció la disolución del INAP (*El Peruano*, 20 de julio de 1995). Finalmente, cabe anotar que el Decreto Supremo 74-95-PCM (*El Peruano*, 4 de enero de 1996) dispuso que las funciones que desempeñaba en materia de «fiscalización y cumplimiento de las normas de simplificación administrativa» fueran transferidas a cada entidad del Estado (literal a del artículo 1), mientras que lo relativo a la normativa de esta política desregulatoria quedó a cargo de la PCM (literal e del artículo 1).

---

<sup>98</sup> Esta directiva sobrevivió al cierre del INAP, pues estuvo en vigencia por quince años, tal como consta en la primera disposición transitoria del Decreto Supremo 064-2010-PCM, norma que aprobó una nueva «metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comprendidos en los» TUPA (*El Peruano*, 5 de junio de 2010).

<sup>99</sup> Tal como narra Cortázar, eran «tres jóvenes abogadas —Leonie Roca, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo— que se iniciaban así en el tratamiento de los problemas de la Administración Pública» (2007, p. 46). Las tres compartían una trayectoria profesional similar, marcada por su experiencia en el ILD y formación en derecho en la PUCP. De hecho, a través de la Resolución Suprema 267-95-PCM, Leonie Roca y Rosa María Palacios formaron parte de la Comisión de Disolución y Transferencia del INAP, ambas designadas por la PCM (*El Peruano*, 1 de septiembre de 1995).

### 3. ¿POR QUÉ FUERON INTERRUMPIDOS LOS PROYECTOS DESREGULATORIOS DE LA DÉCADA DE 1980?

La explicación de este desenlace puede tener matices según el énfasis que se otorgue a determinados aspectos. Se puede argumentar, por ejemplo, que la reforma que posicionó al INAP fue aislada, en el sentido de que respondió a un proyecto político de un determinado periodo presidencial (ENT2008, p. 1). Otra explicación es la divergencia existente entre la nueva visión sobre el Estado que los reformadores de inicios de la década de 1990 estaban implementando en Perú y la que tenían los funcionarios del INAP, sumada a la desconfianza respecto a la eficacia de esta entidad (ENT2009, pp. 1-3; Camaiora, 1995, p. 80). Sobre este último aspecto, se atribuye a la ausencia de herramientas coercitivas la ineficacia de sus mandatos<sup>100</sup>, pese a reconocerse que, en efecto, sus directivas eran convergentes con los propósitos desregulatorios e incluso muy avanzadas (ENT2007, p. 3). No obstante, estos planteamientos también pueden interpretarse en el siguiente sentido.

En periodos gubernamentales anteriores, los actores que promovían estas reformas de libre mercado, como el ILD, lograron de manera limitada circular su agenda en los espacios estatales (por ejemplo, mediante convenios de colaboración), reflejada en una variedad de cambios normativos, sin que esto implicara la movilización significativa de personas de su ecología hacia posiciones clave en el Estado. Por lo demás, los cambios encontraron distintas dificultades para su ejecución, debido al dominio de los actores políticos sobre las ecologías estatales. Durante el segundo gobierno de Belaúnde, esto se evidenció con la experiencia de la CODE, un organismo público conformado en su mayoría por abogados alineados con el proyecto de desarrollo del ILD. Desde su inicio, este organismo tuvo que interactuar con políticos que se opusieron a sus iniciativas favorables a la desregulación, lo que impidió, en la práctica, que continuara en funciones. Por su parte, Dargent ofrece otro ejemplo de ese mismo periodo gubernamental, al narrar cómo los economistas que impulsaban una reforma de mercado desde el MEF afrontaron diversas interacciones conflictivas con los actores partidarios, quienes les restaban autonomía y hacían prevalecer una agenda política marcada por los procesos electorales en marcha, lo que culminó en la salida de estos profesionales del Estado (2014, pp. 91-94). Por lo tanto, ciertos recursos estatales, como la

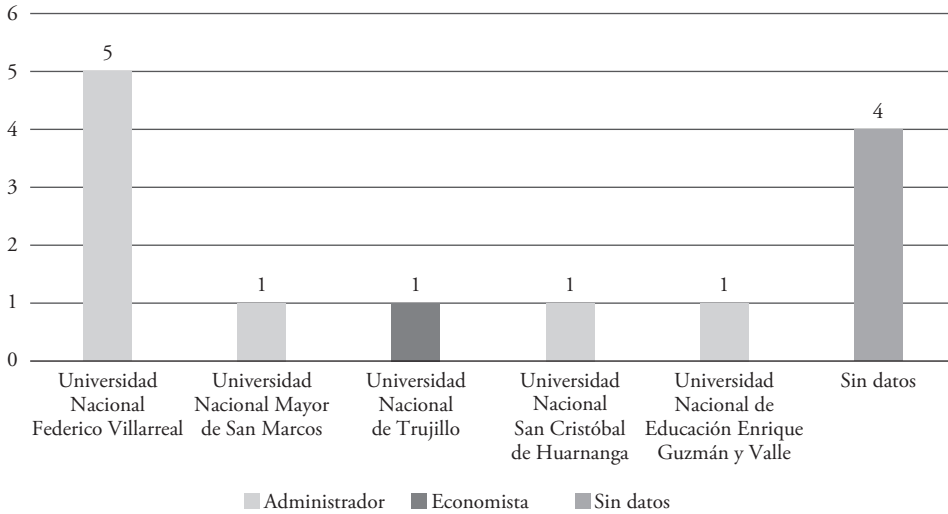
<sup>100</sup> En realidad, existían disposiciones dirigidas a establecer consecuencias jurídicas ante el incumplimiento de los mandatos de simplificación por parte de los funcionarios públicos, conforme se puede observar en el título cuarto del Decreto Supremo 094-92-PCM. El problema residía en que los organismos competentes para sancionar eran los espacios tradicionales, tales como los órganos de control interno o el Ministerio Público, en caso de cometerse delitos como el abuso de autoridad (artículos 37-40).

capacidad de normar y orientar una política, estaban controlados por los actores políticos, sin que existieran las condiciones para que aceptaran que dichos recursos fueran disciplinados bajo parámetros técnicos.

Precisamente por esta razón, Conaghan sostuvo que la influencia política del ILD en la década de 1980 «estaba más relacionada con las circunstancias políticas particulares que con su penetración en estructuras institucionales o su capacidad intelectual para enmarcar debates sobre la política económica», y justamente tales circunstancias dependían de «la habilidad [...] para mantener relaciones de confianza con el presidente» (1997, p. 194; para un testimonio directo, véase Camaiora, 1995, pp. 29-30). Así, en el caso de la simplificación administrativa, más que su sentido de urgencia, fue la relación que construyeron los actores del ILD con los presidentes Belaúnde y García lo que permitió movilizar el tema hacia el espacio estatal en forma de una tarea pública. Este vínculo, empero, solo les permitió establecer una jurisdicción consultiva sobre esta materia, ya que su ejecución dependía de la burocracia y las interacciones políticas inherentes a estos espacios. En general, la dinámica que conllevó lo anterior fue bastante clara: el ILD generaba recursos intelectuales sobre la simplificación administrativa, brindaba asesorías y, en ciertas circunstancias, actuaba como intermediario de las propuestas desregulatorias, sin que esto implicara tomar la decisión final, ya que esta correspondía preponderantemente al aparato público. Por lo demás, aún no se daban las condiciones para que personas con un perfil afín a los integrantes del ILD migraran a posiciones clave dentro del aparato público, como sucedió posteriormente en la PCM y con mayor intensidad a partir de la creación de nuevos organismos, como el Indecopi.

Así, en el gobierno aprista, la competencia sobre la simplificación administrativa fue asumida por una institución como el INAP, que llevaba consigo una historicidad que se remonta incluso a la época del gobierno militar. Como se ha indicado antes, este organismo dependía de la orientación de las ecologías políticas, ya que entre sus funciones estaba precisamente la implementación de la política burocrática gubernamental. Por ello, cuando el gobierno de García aceptó que esta política fuese reorientada por el ILD, el INAP únicamente reconfiguró su estructura organizativa para asimilar la tarea desregulatoria (por ejemplo, creando espacios como la Dirección Técnica de Simplificación Administrativa), pero sin alterar su funcionamiento y composición profesional. Al respecto, en el Gráfico 3 se puede observar que, de acuerdo con la Resolución Jefatural 512-90-INAP-DITACC, los trece profesionales que asesoraban sobre simplificación, racionalización y desregulación administrativa al resto de las entidades públicas eran, en su mayoría, licenciados en Administración de Empresas, egresados de universidades públicas y con un promedio de edad de cuarenta años.

**Gráfico 3. Profesión y universidad de origen de los funcionarios del Área de Simplificación, Racionalización y Desregulación Administrativa del INAP a noviembre de 1990**



Elaboración propia a partir de datos de la Sunedu.

En general, el perfil de los encargados de la Dirección Técnica de Simplificación Administrativa era similar. Entre los años 1990 y 1991, el director técnico fue Mario Granda Caraza, licenciado en Administración por la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV). Su sucesor, Luis Herrera Valuis, también poseía la misma licenciatura, aunque obtenida tras un bachillerato en Ingeniería Industrial por la UNFV, y se mantuvo en el cargo hasta julio de 1995. Aquel origen profesional ligado a esta universidad pública se encuentra igualmente en la jefa del INAP durante el gobierno aprista, Guillermina Flores Vincés, quien además estaba afiliada a dicho partido político (Camaiora, 1995, pp. 33-34). Con el cambio de gobierno, este patrón no varió sustancialmente, pues el siguiente jefe del INAP también fue designado por criterios partidistas. Aun cuando Ricardo Martínez Hubner pertenecía a una profesión distinta, dado su título de abogado por la Universidad Nacional de Trujillo, su nombramiento se explica por la relación que mantenía con Fujimori desde que fue docente en la Universidad Nacional Agraria La Molina (Cortázar, 2007, p. 19), además de su afiliación al partido de gobierno, Cambio 90.

Por lo expuesto, cabe afirmar que la jurisdicción sobre la materia desregulatoria recayó en el ámbito de los administradores debido a su ubicación en el INAP, un organismo dominado por la presencia de profesionales de universidades públicas y cercanos a los espacios políticos. Esto permite comprender, a su vez, la crítica persistente hacia las acciones de este organismo por parte del ILD, que tenía la jurisdicción

intelectual sobre la materia de simplificación administrativa. Aunque los funcionarios del INAP poseían la capacidad técnica para asimilar y reproducir la lógica de la simplificación administrativa, como se observa en los documentos normativos que emitieron, su perfil era claramente distinto al de los reformadores de la década de 1990, conformado principalmente por abogados y economistas de la PUCP y UP. Estos nuevos actores ubicados en la PCM y el MEF, con un horizonte cultural puesto en los Estados Unidos, lograron una mayor autonomía y acceso a los recursos estatales para modelar una reforma de libre mercado con una interferencia limitada de los espacios políticos, mediante el uso de decretos legislativos y, luego, decretos leyes. Este escenario favorable para ellos fue posibilitado, sin duda, por la crisis generalizada que afligía al país. En general, la ecología estatal peruana había perdido su capacidad de proporcionar estabilidad y, en consecuencia, surgió la necesidad urgente de implementar una reforma que permitiera superar dicha situación (véase Dargent, 2014, pp. 94, 97-99).

Frente a este contexto apremiante, el diagnóstico ofrecido por las ecologías del desarrollo llevó a reconocer al aparato público como una de las principales causas de la crisis y, por tanto, como un problema. Tal apreciación incluyó al INAP, una entidad estatal que, además, se percibía con un «escaso poder real sobre el conjunto de la administración pública» (Cortázar, 2007, p. 48). Así, mientras que en años anteriores los técnicos del ILD debieron trabajar en la reorientación del INAP para implementar su agenda, en este nuevo escenario, donde podían reestructurar directamente el aparato público, ya no era necesario generar estos arreglos parciales. Precisamente, en épocas de crisis, era usual que se inauguraran nuevos espacios bajo la orientación del proyecto de quienes retaron el anterior *statu quo*, o que hubiera migraciones de las ecologías de los retadores hacia las entidades preexistentes para generar afinidades estructurales con el nuevo proyecto. En este caso, la poca afinidad estructural entre los administradores de universidades públicas del INAP y los reformadores hizo que esta entidad se convirtiera en un actor secundario de las reformas y que fuera comprendida como parte de esa burocracia que debía eliminarse.

En suma, aunque era totalmente factible otorgar al INAP herramientas coercitivas o la potestad de inaplicar formas de intervención pública, esto habría significado que los reformadores perdieran autonomía, al compartirla con una entidad marcada por la politización partidaria. Los reformadores buscaban, en cambio, espacios que les garantizaran una posición lo menos dependiente posible de los recursos controlados por los espacios políticos, para así asegurar que sus reformas tuvieran estabilidad a largo plazo. Ello explica su inclinación a crear espacios en los que se garantizara la independencia técnica y se incentivara la migración de actores estructuralmente distintos a los profesionales tradicionales de la Administración pública y más afines

al perfil de los reformadores, si no eran ellos mismos quienes se incorporaban a estas nuevas entidades. Dentro de estas reestructuraciones, la tarea desregulatoria fue encomendada, en parte, a los abogados y economistas del Indecopi, como se expondrá en los siguientes capítulos.

## CAPÍTULO 4

### LA ABOGACÍA ANTE LA NUEVA ORIENTACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO: EL LEGADO DE LOS AÑOS FUNDACIONALES DEL INDECOPI (1992-2000)

La empresa de establecer un órgano que velara por la desregulación en el país adoptó diferentes rostros desde sus primeros intentos en el segundo gobierno de Belaúnde, tal como se trató en la sección anterior. Durante el fujimorato, surgió la oportunidad para los impulsores de estas ideas de implementar la desregulación desde un espacio con mayor autonomía respecto a la política, con la finalidad de dar cumplimiento a parte del paquete normativo orientado a liberalizar la economía. Este espacio se configuró dentro del Indecopi, un organismo público especializado en temas de libre competencia, protección del consumidor, propiedad intelectual, entre otros ámbitos relacionados con el funcionamiento del mercado. Además de su impacto en estas áreas, el Indecopi dejó una fuerte marca en la profesión jurídica peruana, especialmente en su capa generacional más joven.

En este capítulo se ahondará en la configuración del espacio del Indecopi, institución a la que se le asignó la tarea de eliminar barreras burocráticas y se formaron los profesionales que, con el tiempo, desarrollaron una identidad y especialidad en torno a esta labor. Para ello, será fundamental enfocarse en los primeros siete años de funcionamiento efectivo del Indecopi, es decir, durante el fujimorato, pues en este periodo se tomaron las decisiones que marcaron el devenir de las distintas jurisdicciones que anidaba este organismo. De acuerdo con Boza, los dos primeros años se centraron en la «organización interna» del Indecopi «y en el cumplimiento de sus funciones formales», a diferencia del periodo que abarca su gestión (años 1995-2000), cuando adquirió una impronta más activista en relación con el nuevo proyecto de desarrollo económico que se estaba implementando en el país (2005, p. 29). A diferencia de este criterio, se considera que, si bien hubo diversas estrategias proactivas por parte del Indecopi en la gestión de Boza, esta orientación es el resultado del diseño mismo que los reformadores imprimieron en el Indecopi y que en su mandato recién se profundizaron. Por este motivo, se abordarán de manera integral estos primeros siete años, sin descuidar, desde luego, las singularidades presentes en cada gestión.

El capítulo comenzará, entonces, exponiendo brevemente sobre cómo la política de libre competencia fue introducida en el país, dado que, en gran parte, la creación del Indecopi se debió a estos esfuerzos, además de entrelazarse con la tarea de eliminar barreras burocráticas. Se tratará después la configuración inicial del Indecopi, es decir, el trabajo fronterizo desplegado para diferenciar discursiva y organizacionalmente este nuevo organismo y marcar, así, sus fronteras sociales. Luego, se complejizará esta descripción formal al abordar de manera aproximada el panorama profesional que se formó en torno a los servicios de resolución de conflictos relacionados con la competencia del mercado en los primeros siete años del Indecopi. Será central, por ello, detenerse en los profesionales ubicados en los órganos funcionales y de enlace de estos servicios, para finalizar con la lucha de diagnósticos que se desarrolló sobre estas tareas entre quienes se orientaban por el esquema valorativo del derecho de la competencia estadounidense y aquellos que sostenían que este era un espacio en el que debía prevalecer el derecho administrativo.

## 1. LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL FUJIMORATO

En un sentido similar a la política desregulatoria, en el Perú también hubo diversos actores que promovieron la adopción de una política de libre competencia<sup>101</sup>, con el objetivo de reemplazar la posición marcadamente antimonopólica que dominaba el entorno local durante casi todo el siglo XX (para profundizar, véanse Gagliuffi, 2006; Fernández-Baca, 2011, pp. 24-25). Como se ha indicado antes, un presupuesto para desembridar la economía peruana era la confianza en que los actores privados, mediante su interacción en los mercados, permitirían al país alcanzar el desarrollo. Esto se reflejó en principios como la presunción de veracidad y la eliminación de intervenciones del Estado que no superen un análisis costo-beneficio. Sin embargo, desde el punto de vista de algunos reformadores, tanto economistas como abogados, el Estado debía cumplir en este proyecto de desarrollo el rol de perfeccionar los mercados que emergieron de la desregulación y, por tanto, debía actuar como un árbitro que permitiera una «leal y honesta competencia» entre los actores empresariales de una economía recién liberalizada (Indecopi, 2000b, p. 19; véase también Fernández-Baca, 1998, p. 98).

<sup>101</sup> Solo por mencionar algunos ejemplos, entre los promotores de la introducción de esta política y del derecho de la competencia en el país estaban los actores del ILD (Fernández-Baca, 1995, pp. 126-127), así como otros provenientes de ecologías académicas, como Baldo Kresalja (Ramos, 2013, pp. 52-53). Kresalja fue uno de los beneficiarios de la segunda donación de la Fundación Ford a la Facultad de Derecho de la PUCP, gracias a la cual recibió una beca para cursar estudios en la Universidad de Wisconsin entre los años 1969 y 1970 (Zolezzi, 2019, pp. 89-90). Allí tuvo acceso a distintos recursos intelectuales sobre «propiedad industrial, derecho de la competencia, derechos del consumidor», que utilizó para el desarrollo de su curso de Derecho Industrial en los claustros de la PUCP (Ramos, 2013, p. 53).

Como parte del espíritu de retirar todo tipo de intervención pública que implique una evaluación anterior, la política de libre competencia se diseñó para actuar a través de una evaluación posterior y sin mecanismos como el control de precios. Esto era similar a la lógica de la simplificación administrativa, que buscaba que los agentes económicos pudieran acceder al mercado formal sin mayores barreras administrativas previas y prefiriéndose, en su lugar, una fiscalización posterior basada en una muestra (véanse Indecopi, 2000b, p. 22; Távora, 1997, pp. 476-477; artículo 24 del reglamento del Decreto Legislativo 757). En cierto modo, esta política de libre competencia estaba implícita en el proyecto desregulatorio que se emprendió en la década de 1980, el cual buscaba dirigir al Estado hacia una intervención con un enfoque de mercado.

Si se analizan los detalles normativos, esta política fue desarrollada por el Poder Ejecutivo a través del Decreto Legislativo 701 (*El Peruano*, 7 de noviembre de 1991), el cual se expidió como parte de las facultades que el Congreso le otorgó para legislar sobre la eliminación de «las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia» (artículo 1 de la Ley 25327), además en otras cuestiones relacionadas con la desregulación, como se trató con anterioridad. Esta norma se inspiró en cuerpos normativos europeos, como el Tratado de Roma, pero también incorporó elementos elaborados por el ILD (véanse Fernández-Baca, 1995, p. 127; Noda, 2005, pp. 197-199; Rojas, 2005, p. 19). De allí que el Decreto Legislativo 701 constituyera un hito para el posterior desarrollo del derecho de la competencia en el Perú, al establecer normativamente el núcleo de esta especialización, a saber, el estudio sobre las modalidades de abuso de posición de dominio en el mercado y las prácticas restrictivas de la competencia.

Ahora bien, dado que este cuerpo normativo fue diseñado para funcionar como un control posterior a la actividad de las empresas, resultaba fundamental decidir quién se encargaría de aplicar las categorías de las incipientes normas de libre competencia. Como se ha mencionado, actores de diversas ecologías externas a las estatales estuvieron involucrados en una variedad de esfuerzos para introducir esta política, lo cual incluyó planteamientos sobre qué espacio debía ser el responsable de hacerla efectiva. Aunque hubo proyectos que proponían que fuese una entidad ya constituida la que se hiciera cargo de esta nueva normativa, como la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Fernández-Baca, 2011, p. 26), otros, como los hermanos Bustamante, plantearon inaugurar una nueva comisión especializada en materia de libre competencia<sup>102</sup>. En efecto, originalmente el artículo 8

---

<sup>102</sup> Tal como reseña Ramos, «en el interior de Prodesarrollo, una asociación vinculada al Movimiento Libertad, a cuya cabeza se encontraban los hermanos Alberto y Luis Bustamante Belaúnde y, con su asesoramiento, se concibió la idea de implementar tan pronto se llegara al gobierno (algo que en ese momento, se daba por hecho) un Instituto de la Competencia, que ya existía en España» (2013, p. 54).

del Decreto Legislativo 701 dispuso la creación de una Comisión Multisectorial de Libre Competencia (CMLC), conformada por cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo y dos por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep). Contaba, además, con una secretaría técnica «como organismo ejecutivo dependiente de la Comisión», cuyo secretario general debía ser designado por el Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración de aquel entonces (artículo 13). Aunque se declaraba «con autonomía técnica y administrativa», las decisiones de esta comisión eran «apelables ante el ministro de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración» (artículo 18). Por lo demás, a pesar de estar contemplada en dicha norma, la CMLC terminó integrándose dentro de lo que fue posteriormente el Indecopi (véase Gómez, 2009b, p. 473).

## 2. EL NACIMIENTO Y DEMARCACIÓN DEL INDECOPI: ENTRE LO JURISDICCIONAL Y LO PRIVADO

A finales del año 1992, en la fase dictatorial del fujimorato, se publicó el Decreto Ley 25868, que creó el Indecopi y lo ubicó dentro del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (*El Peruano*, 24 de noviembre de 1992). Si bien normativamente fue creado en 1992, recién entró en funciones el 8 de marzo del año 1993, pues tuvo que adecuarse el edificio del Instituto de Investigación Tecnológica, Industrial y de Normas Técnicas (Itintec) —absorbido por el Indecopi al asumir la competencia en «registro y protección de marcas y patentes» (Fernández-Baca, 1998, p. 97)—, ya que estaba diseñado para albergar ingenieros, pero no abogados y economistas (Ramos, 2013, pp. 56-57; véase también Kim, 2000a, p. 47).

El Indecopi formaba parte de las reformas basadas en el ajuste estructural implementadas por el ala técnica del gobierno, por lo que no estaba orientado inicialmente a reformar al Estado, sino al «cambio del modelo económico» (Ugarte, 2000, p. 392). Esto se reflejaba con claridad en su propósito dirigido a «la consolidación de las reformas y conseguir que el mercado alcance el objetivo del desarrollo económico» (numeral 4 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Dado este objetivo, se le consideró un organismo público disruptivo, que no se asemejaba «a cualquier otra institución que puede haber existido anteriormente en el Perú», en palabras de Beatriz Boza (1995, p. 12). Al respecto, debe repararse en que el Indecopi también fue uno de esos nuevos espacios que surgieron de la crisis generalizada del país, la cual deslegitimó profundamente el intervencionismo estatal como política para traer estabilidad social y posibilitó el giro hacia un proyecto de desarrollo económico basado en el sector privado. Así, detrás de esta configuración

novedosa, se encontraban diversos arreglos locales entre los actores que buscaban precisamente cómo implementar en Perú este proyecto que requería difundir «una cultura de mercado en todos los niveles de la sociedad» (Indecopi, 2000b, p. 20), al haber vivido «inmersos en un sistema de intercambios pervertido por un Estado controlista y un sector privado dopado y dependiente» (Indecopi, 1993a, p. 1).

La creación del Indecopi fue, en sí, un proceso endógeno<sup>103</sup> que lleva la impronta de los actores que interactuaron en su formación: Jorge Camet<sup>104</sup>, distintos técnicos del Poder Ejecutivo, la Confiep, funcionarios del Banco Mundial, entre otros<sup>105</sup> (Ramos, 2013, p. 52; Kim, 2000a, p. 47). En ese proceso complejo, un factor decisivo fueron los disensos internos entre los técnicos sobre la coherencia de este organismo como parte de las reformas económicas. En efecto, la iniciativa de creación de este organismo tuvo que sortear la oposición del ministro de Economía, Carlos Boloña, a la propuesta formulada por Camet de «unificar distintas funciones»<sup>106</sup> relativas al mercado que estaban distribuidas en diversos organismos (Boloña, 1997, p. 158). Fue, pues, la insistencia de Camet, junto con el respaldo de sus asesores Fritz Du Bois y Augusto Álvarez Rodrich —este último del Grupo Apoyo—, lo que terminó por persuadir a Boloña para que

---

<sup>103</sup> De manera explícita, Carlos Boloña señala que «lo que hacíamos era decir al FMI, al BID o al Banco Mundial hemos hecho esto y esto. Dame dinero a cambio de lo que hemos avanzado. Ellos solamente pedían la cuarta parte de lo que hacíamos. Ellos ni siquiera soñaron con pedir tanto, hicimos mucho más, lo hicimos por convicción» (1995, p. 162). Precisamente, un buen ejemplo de lo anterior es el propio Indecopi, pues si bien el Banco Mundial financió parte del proyecto, la mayor influencia que ejerció fue en términos del tiempo que los actores dispusieron para implementar este organismo (Ramos, 2013, pp. 55, 60).

<sup>104</sup> En ese entonces, el ingeniero de la Universidad Nacional de Ingeniería, Jorge Camet, era el ministro de Industria, cargo que ocupó del 24 de abril de 1992 hasta el 8 de enero de 1993, momento en el que asumió el MEF para proseguir las reformas de Carlos Boloña con el equipo de asesores que dejó tras su renuncia (Murakami, 2012, pp. 340, 618). Camet era un «líder empresarial del sector de la construcción» que fue presidente de la Confiep entre los años 1990 y 1991 (Arce, 2003, p. 54). Su inclusión en el gabinete ministerial, junto con la de otros empresarios, se debió al pacto político de Fujimori con la Confiep, ya que el gobierno necesitaba contar con su apoyo, dado el giro autoritario que adoptó a partir del año 1992 (Arce, 2003, p. 53).

<sup>105</sup> En los aspectos intelectuales de la configuración del Indecopi, cabe destacar la participación de abogados con estudios de posgrado en Estados Unidos, gracias a la mediación de Camet. Entre ellos se encontraban Baldo Kresalja, Luis Diez Canseco y Jorge Muñoz, quien fue el primer presidente de este organismo (para profundizar, véanse Ramos 2013, pp. 52-56; Kresalja, 2005, pp. 30-31).

<sup>106</sup> En el examen *inter partes* solicitado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el ámbito de acción del Indecopi fue catalogado como «asombrosamente amplio» al aglutinar distintas tareas que trascendían la mera defensa de la libre competencia (Winslow, 2004, p. 14). Por esta razón, se podía identificar al Indecopi como «una agencia ómnibus, con múltiples sombreros regulatorios» (Kim, 2000a, p. 51), como un organismo «paraguas» de tareas que a menudo no tenían relación entre sí (Wise, 2003, pp. 193, 200), o incluso como un *holding* regulatorio (Rodríguez & Hoffman, 1998, pp. 197-198; en la misma línea, Boza, 2000, pp. 11-14).

aprobara esta iniciativa, aun cuando tiempo después calificó este hecho como accidental (Ramos, 2013, p. 52). Entonces, superado este veto, se elaboraron una variedad de dispositivos legales para posibilitar la creación de este organismo, estando a cargo de la redacción de las propuestas Ludwig Meier, asesor del MEF, quien posteriormente se integró como miembro del Directorio del Indecopi (Kim, 2000a, p. 47).

Ahora bien, aunque todos estos actores compartieron el mismo diagnóstico, a saber, que el intervencionismo estatal era un problema, la diferencia estaba en la prescripción. Así, debe destacarse la posición del economista Boloña, quien sostuvo una interpretación ortodoxa de las recetas del Consenso de Washington y planteaba, por ello, que «mientras menos regulación, mejor» (1997, p. 160). Él argumentaba que solo era necesario reformar el Poder Judicial para que fuera independiente y estuviera integrado por profesionales más capacitados, que el Indecopi terminaría politizándose como toda burocracia y que, en último término, la reforma para ajustar el Estado a las necesidades de la economía debía implicar exclusivamente la eliminación de entidades públicas y no su creación (Boloña, 1997, pp. 158-160). Tildadas como «críticas maximalistas» (Indecopi, 1993a, p. 1), estas objeciones marcaron todo el proceso de configuración del Indecopi<sup>107</sup>, lo cual es visible en el trabajo fronterizo que emprendieron los reformadores —continuado por los directivos y profesionales del organismo— para justificar su creación y propósito dentro del proyecto de reformas económicas. Por ello, a continuación, se tratará de forma resumida cómo se demarcaron discursiva y organizacionalmente las fronteras sociales del Indecopi a raíz de la desjudicialización de las tareas que le fueron asignadas y de la oposición a convertirse en una entidad burocratizada.

### 2.1. El problema del Poder Judicial y el Indecopi como solución transitoria

Es importante considerar, en primer lugar, que la experiencia de Estados Unidos, país que representaba el horizonte de modernidad para los reformadores, planteaba la siguiente posibilidad: que el Poder Judicial asumiera tareas como la corrección del mercado a través de normas de libre competencia o el control de la intervención pública en la economía según las prescripciones de la reforma estructural (EN72007, p. 5). En efecto, los jueces estadounidenses desempeñaron un rol protagónico en estas tareas (Betancor, 2010, pp. 78-79), a diferencia de lo ocurrido en el ordenamiento

<sup>107</sup> Por ejemplo, la editorial del boletín del Indecopi que conmemoraba el primer año de funcionamiento del organismo estuvo dedicada a rebatir tales suspicacias. Así, ante el argumento de que «no existía mejor medio que el propio mercado», se evidenciaba la importancia de la intervención del Indecopi para corregir las imperfecciones que podían afectar a los consumidores, a la vez que se desvirtuaba la crítica según la cual el Indecopi se convertiría en un «brazo gubernamental destinado a fijar los precios» (Indecopi, 1994a, p. 1).

jurídico peruano. Sin embargo, emular esta experiencia demandaba una reforma profunda en la judicatura. Al no poder implementarse una el corto plazo, se generó en ese momento una grave limitación a las reformas estructurales, las cuales requerían establecer con prontitud un clima de negocios adecuado —especialmente en términos de seguridad jurídica—, para mejorar la competitividad del mercado peruano (Bullard, 2006, pp. 54-56; Fernández-Baca, 1998, p. 94). Por lo demás, existió un consenso entre los reformadores y líderes empresariales en considerar al Poder Judicial como un ámbito con una temporalidad más lenta en comparación con la del sector privado<sup>108</sup>, pero sobre todo como un espacio estructuralmente no afín a ellos y compuesto por actores con una proximidad social a las ecologías políticas<sup>109</sup>.

Por ejemplo, en el supuesto de impugnarse judicialmente una actuación del Estado, los reformadores percibían que estos esfuerzos serían «inefectivos», ya que se consideraba al Poder Judicial como «un campo en el cual quien iba a luchar contra el Estado perdía siempre, y perdía o por cansancio o porque los jueces no entendían» (EN72007, p. 9). Tal diagnóstico reflejaba la desventaja de los abogados de élite que representaban a empresas en una contienda donde los recursos disponibles posicionaban mejor al Estado o, en otros casos, a quienes podían movilizar lazos personales o incluso recurrir a mecanismos basados en la corrupción (García, 2000, p. 340; Winslow, 2004, p. 14; ESAN, 1997, p. 8). De igual forma, revelaba una preocupación por la orientación de los jueces, quienes no habían desarrollado un razonamiento instrumental a favor de la economía como ocurrió en los Estados Unidos (véase Tamanaha, 2006, pp. 118-120). Bullard narra que «los jueces se muestran suspicaces para aplicar estas herramientas y prefieren usar categorías más formales y tradicionales [...] lo que hace perder de perspectiva, al momento de resolver casos, los efectos e impactos económicos de las decisiones judiciales, en especial su efecto en inversión y en reducción de costos de transacción» (2006, pp. 89-90). Lo mismo sucedió con las materias que podían implicar cierta complejidad técnica y requerían, por ello, de especialistas con los que el Poder Judicial no contaba y tenía pocas posibilidades de atraer (García, 2000, p. 379; ESAN, 1997, p. 9). En suma, el espacio judicial no era convergente con las necesidades y orientaciones de las reformas ni proyectaba ser un entorno predecible para establecer un clima adecuado para los inversionistas y promover, así, el desarrollo económico.

<sup>108</sup> La crítica a la temporalidad del Poder Judicial se dirigía a la demora tanto en la atención como en la emisión de un pronunciamiento (García, 2000, p. 349; Fernández-Baca, 1998, p. 99; Litan, Morales-Bayro & Fernández-Baca, 1986, p. 67).

<sup>109</sup> El propio Carlos Boloña era consciente de esta situación, denunciando, por ejemplo, que «quien manejaba el Poder Judicial, quien manejaba el Tribunal Constitucional, quien manejaba buena parte del Congreso y Contraloría era el señor Alan García» (1997, p. 161).

Con este diagnóstico, quienes diseñaron las reformas al inicio del fujimorato encontraron justificación para relegar al Poder Judicial y ofrecer alternativas de mecanismos de resolución de conflictos, como el arbitraje (García, 2000, p. 341; Pascó-Font & Saavedra, 2001, p. 269). En el ámbito de ordenación del mercado, se decidió que las autoridades administrativas asumieran el lugar de la judicatura. Ciertamente, esta «desjurisdiccionalidad» se consideró como una solución transitoria, un paliativo al problema del sistema de justicia, por lo que un organismo como el Indecopi, una vez cumplido su objetivo, debería desaparecer (Fernández, Kresalja, Danós & Hernando, 1997, p. 295; Ugarte, 2000, p. 401; ESAN, 1997, pp. 9-10). De igual forma, generó preocupaciones en agencias de cooperación internacional como USAID, dado que este desplazamiento de funciones implicaba debilitar a las instituciones judiciales, las cuales, en algún momento, debían volver a asumirlas de forma exclusiva, bajo la hipótesis de la transitoriedad del Indecopi (Kim, 2000a, pp. 49-50). Por lo demás, bajo este esquema, mientras el Poder Judicial no haya sido completamente reorientado para cumplir con las necesidades de la reforma económica, este quedaba relegado a ser «un controlador *ex post* (a través del Proceso Contencioso Administrativo) de las decisiones administrativas que causan estado» (Gómez, 2011, p. 18). A su favor, el Indecopi permitía al sistema judicial descargarse de casos, no solo por la simple administrativización de tareas (García, 2000, p. 377), sino también por la deferencia que mostrarían los jueces al controlar las decisiones de estos organismos especializados. Siguiendo a Betancor, la deferencia judicial es un fenómeno común en la relación entre la judicatura y los organismos públicos especializados que deciden sobre materias que habitualmente «escapan a la apreciación usual de un jurista» al encuadrarlas como cuestiones que revisten una «dificultad técnica»; por lo que, «como los jueces no tienen este saber y tampoco les merece una singular confianza las opiniones vertidas por técnicos de parte, se suelen decantar por el juicio de la Administración» (2010, p. 547).

Ahora bien, la administrativización de tareas potencialmente judiciales se emprendió bajo la premisa de que los organismos receptores, como el Indecopi, asumirían una «función jurisdiccional, que no existe en muchos otros países» (Fernández-Baca, 1998, p. 99; véase también Winslow, 2004, p. 48). En efecto, el artículo 3 del Decreto Supremo 025-93-ITINCI mencionaba explícitamente que los «órganos funcionales» tomaban «decisiones jurisdiccionales», mientras que el artículo 20 remitía a la Ley Orgánica del Poder Judicial para establecer, entre otras cuestiones procesales, que los deberes de los magistrados también eran aplicables a los «vocales» del Tribunal del Indecopi (*El Peruano*, 7 de octubre de 1993). Al margen de la discusión sobre si era jurídicamente exacto llamar *jurisdiccionales* a estas funciones —que terminaron entendiéndose como *cuasijurisdiccionales*—, debe repararse en

que el Indecopi, entre otras funciones, resolvía conflictos desjudicializados a través de procedimientos trilaterales y debía, por tanto, contar con un estatuto similar al de los jueces para cumplir con esta función. Esto explica que la independencia sea una de las garantías reconocidas al Indecopi desde su creación. En general, Gómez refiere que, dado este diseño marcado por la sustitución judicial, «el camino se fue allanando paulatinamente para el reconocimiento, inevitable a veces, de potestades cuasi-jurisdiccionales», como la competencia para dictar medidas cautelares o ejercer el control difuso de las leyes (2011, pp. 39-40). Otra manifestación de estas potestades fue la posibilidad de establecer precedentes de observancia obligatoria, un atributo típico del Poder Judicial que el artículo 43 del Decreto Legislativo 807 habilitó.

Evidentemente, la incorporación de atribuciones que tradicionalmente detenían los órganos jurisdiccionales no significó que los reformadores —ni los propios funcionarios que continuaron desarrollando el diseño de este organismo— desearan replicar el funcionamiento del Poder Judicial. Esto último puede ilustrarse con las diferencias entre ambos espacios sobre la defensa cautiva. En aquel entonces, recién entraba en vigor el Código Procesal Civil y, en su artículo 132, se estableció la obligatoriedad de la firma de un abogado colegiado para presentar un escrito a un juzgado (*El Peruano*, 22 de abril de 1993), al igual que lo dispusieron los códigos que lo precedieron. Sin duda, este artículo reflejaba el reconocimiento del monopolio de los abogados litigantes sobre las tareas de patrocinio, es decir, una jurisdicción legal a la cual los legos no podían eludir si querían acceder a los servicios de justicia (véase Abbott, 1988, pp. 62-64). En el Indecopi, en lugar de reproducir este monopolio, el artículo 42 del Decreto Legislativo 807, lo eliminó formalmente, dejando a las partes la libertad de decidir si deseaban contratar un abogado para ser asesorados o representados (*El Peruano*, 18 de abril de 1996). Este cambio no solo manifiesta la preferencia de estos nuevos funcionarios jurídicos por el vínculo que mantenían con este organismo por encima de su propia base profesional, sino también los valores de la reforma que informaban las características jurisdiccionales que el Indecopi estaba adoptando. No sorprende, por ello, que en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807 se justificara esta decisión sobre la base del principio de eliminación de exigencias y formalidades costosas<sup>110</sup>, el cual, como ya se ha indicado, fue diseñado por el ILD y posteriormente positivizado a través de la LSA. Este razonamiento y funcionamiento bajo esquemas privados de costos es lo que diferenció al Indecopi del resto de entidades, cuyo diseño se convirtió en la principal ventana para observarlo.

---

<sup>110</sup> Como señala textualmente la exposición de motivos, «la intervención de los abogados alarga y complica los procedimientos, reduce sustancialmente los índices de conciliaciones, y no necesariamente ayuda al cumplimiento de las normas» (título VI).

## 2.2. La oposición a la burocracia: el diseño *privado* del Indecopi

Ante la objeción de estar creando una entidad burocrática, susceptible de ser politizada, los reformadores desarrollaron tanto una retórica como un diseño que permitieron diferenciar al Indecopi de los espacios tradicionales de la Administración pública —entendida como «incompetente» y «corrupta» (Indecopi, 1993b, p. 1)— y disipar, sobre todo, las dudas sobre la posibilidad de configurar un ente autónomo en el Poder Ejecutivo. En primer lugar, desde el inicio se afirmó que el Indecopi era, en realidad, un árbitro<sup>111</sup> que vigilaría la libre competencia interviniendo «lo menos posible» en el mercado (Indecopi, 2000b, p. 19), es decir, solo cuando fuera indispensable para corregir las «fallas del mercado» que este no pueda solucionar por sí mismo (literal b del numeral 3 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Denominarlo *árbitro* estuvo estrechamente relacionado con la influencia de las ideas del Nuevo Institucionalismo Económico<sup>112</sup> en el país, especialmente las de Douglass North<sup>113</sup>. El propio Fujimori, al inaugurar el Indecopi en marzo del año 1993, declamó que era «necesario que el Estado se constituya en árbitro de los

<sup>111</sup> La mención exacta que se le otorgó en el primer boletín del Indecopi fue la de ser «un árbitro competente» que aspira a «pasar desapercibido» (Indecopi, 1993a, p. 1). Esta concepción de los reformadores rivaliza, a su vez, con quienes reivindican la naturaleza administrativa de estos organismos, afirmando que cumplen «funciones típicamente administrativas» y que, por tal razón, son «servidoras del interés general» (Betancor, 2010, pp. 328-329).

<sup>112</sup> Aunque las ideas de esta corriente ciertamente polemizaron con los cánones más ortodoxos de los economistas neoclásicos —como las de North respecto al Consenso de Washington (véanse Faundez, 2016, pp. 374, 410-411; Fernández-Baca, 1989, p. 29)—, Miola afirma que en el contexto de las reformas de mercado latinoamericanas y al compartir ciertos postulados, terminaron siendo complementarias a las medidas de ajuste estructural, por ejemplo, al justificar la despolitización de la economía (2014, pp. 314-318; véase también Diez Canseco, 1997, pp. 60-61). Por ello, sin duda, formaron parte de las políticas neoliberales de la época al servir como un recurso epistémico esencial para su configuración (Miola, 2014, p. 316), tal como se ha tratado en el segundo capítulo.

<sup>113</sup> Quienes invirtieron en importar y traducir las ideas de North en el Perú fueron tanto el ILD como el Instituto Apoyo, con registros que datan de la década de 1980. Desde *El otro sendero* se observaban consultas y citas a North sobre la importancia de contar con un Estado y un derecho orientados a reducir los costos de transacción para lograr el desarrollo económico (De Soto, Ghersi & Ghibellini, 1987, pp. XXXV, 223-229). De igual modo, uno de los primeros presidentes del Tribunal del Indecopi y exinvestigador del ILD, Fernández-Baca, tuvo vínculos académicos con la Universidad de Washington, donde precisamente se gestó esta corriente, lo que puede explicar su inclinación a difundir estas ideas en el país (1989). Él trabajó directamente en encuadrar la labor del Indecopi en las ideas de North (Fernández-Baca, 1994). En el Indecopi también hubo otros seguidores y difusores de esta corriente, como Hugo Eyzaguirre, miembro del Tribunal y antiguo alumno y asistente de North, quien ayudó a gestionar, a través del Instituto Apoyo, su visita a este organismo especializado (Ortiz de Zevallos, 1995, p. 18; Ramos, 2013, pp. 94-95). Por lo demás, la influencia de la mencionada corriente institucionalista en el Perú no fue un caso aislado en la región, ya que las ideas de North también estuvieron presentes en los economistas involucrados en los planteamientos de políticas de competencia en Brasil, así como en algunos comisionados del *Conselho Administrativo de Defesa Econômica* (Miola, 2014, pp. 262, 313-318).

agentes económicos, no para intervenir en el mercado sino para proteger los mecanismos de la libre competencia» (Indecopi, 2000b, p. 8). Precisamente, las ideas del neoinstitucionalismo permitieron a los reformadores justificar la creación de un organismo como el Indecopi y comprenderlo dentro de las reformas económicas que estaban implementándose, pues, bajo este encuadre, el Estado podía reducir los costos de transacción con mayor facilidad (Boza, 2005, p. 27; Fernández-Baca, 1989, pp. 32-33). Así, como sintetiza uno de los difusores de esta corriente cuando aún formaba parte del ILD, Fernández-Baca, «el mercado necesita de instituciones adecuadas para funcionar correctamente» y allí yace el nuevo papel del Estado: funcionar como un árbitro orientado a lograr un mercado eficiente (1994, p. 221). De este modo, el Indecopi encontró su misión como facilitador marginal de las transacciones económicas, lo que le permitió distanciarse de otras entidades estructuradas bajo proyectos políticos que tenían al Estado como centro del desarrollo. No obstante, para lograr un organismo público orientado hacia este fin y similar a un órgano jurisdiccional que no controlara *ex ante* las actividades económicas, se requería un diseño que asegurara su despolitización.

Dada esta concepción, el Indecopi fue diseñado para ser organizacionalmente una «agencia de la competencia» independiente (Bullard, 2006, pp. 901-921; Boza, 2005, p. 27). Además, debía contar «con una organización nada burocrática, sino ágil, dinámica, eficiente», la cual, según palabras del primer presidente del Indecopi, Jorge Muñiz, se estableció sin haber «repetido ni copiado ninguna organización extranjera» (Indecopi, 2000b, p. 19). Si bien es cierto que las funciones que concentró el Indecopi representaban una innovación, también lo es que gran parte de su diseño fue una adaptación local de la experiencia en reformas públicas del mundo anglosajón, basadas en la introducción de instrumentos del sector privado en entidades autónomas (Fernández, Kresalja, Danós & Hernando, 1997, p. 295; Ramos, 2013, p. 55; acápite 2.2 del capítulo 2). El propio término *agencia* evocaba a las *agencies* de la experiencia anglosajona que inspiró este diseño (Morón, 2011, p. 231; Rodríguez, 2006, p. 66). Por lo demás, lo fundamental de esta adaptación radica en que proporcionó insumos intelectuales para diseñar diversas garantías en favor de la autonomía de este organismo. No debe sorprender, por ello, que el Indecopi fuera definido como un organismo que tiene «personería jurídica de derecho público y goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa» (artículo 1 del Decreto Ley 25868).

Como se ha señalado anteriormente, la autonomía estaba intrínsecamente relacionada con el rol residual que asumió el Estado bajo el proyecto de desarrollo neoliberal. No obstante, en este contexto, dicha característica se justificaba de manera más concreta en las funciones asignadas a organismos como el Indecopi. Era necesaria «una nueva Administración [...] especializada funcionalmente» para atender

las tareas emergentes de una economía de mercado (Rodríguez, 2006, p. 62). Tales tareas, en parte desjudicializadas, estaban orientadas a perfeccionar el mercado y, mientras mantuvieran este objetivo, sus labores serían concebidas como técnicas. Al tener, pues, el Indecopi competencia sobre estas tareas, debía estar «políticamente neutralizado dentro del Poder Ejecutivo» (Morón, 2011, p. 234). En otras palabras, este árbitro no podía ser instrumental al gobierno (Rodríguez, 2006, p. 65), sino a la economía, por lo que debía desviarse «de los ministerios la regulación del mercado» (Shepherd, 1998, p. 97). Por ello, la OCDE señalaba que su «diseño institucional fue ideado a modo de salvaguardia contra posibles presiones políticas y públicas» y que buscaba garantizar «la naturaleza técnica y autónoma de las resoluciones que emiten sus diferentes órganos resolutivos» del Indecopi (2018, p. 10).

Entonces, entendiendo la misión arbitral del Indecopi y las tareas de naturaleza técnica que recibió, sumada a la visión judicializada de su labor, quedó justificado bajo tal esquema que a este organismo se le reconozca independencia, pese a estar adscrito a una autoridad sectorial como el Ministerio de Industria (para profundizar sobre el concepto de *independencia* en esta clase de organismos, véase Betancor, 2010, pp. 313-382). Tal característica dentro del Indecopi se entendía como la «autonomía de intereses económicos, políticos, sociales o particulares, en relación a otras entidades e incluso al interior de la institución, cuyos órganos funcionales cuentan con autonomía técnica en las materias de su competencia, de forma que ni el Directorio, ni las Gerencias, ni el Área de Estudios Económicos, ni el Tribunal del Indecopi tienen injerencia en los temas que cada órgano funcional (Comisión u Oficina) maneja» (Indecopi, 2000b, p. 20). Además, otra manifestación de esta garantía radicaba en que sus decisiones eran «irrevisables en sede administrativa por el Poder Ejecutivo [...] quedando sujetas solo a revisión judicial» (Morón, 2011, p. 48). Así, se marcó una diferencia con el modelo preliminar del Decreto Legislativo 701, el cual estipulaba que las decisiones de la CMLC podían ser apeladas al Ministerio de Industria. En su lugar, se instauró una segunda instancia dentro del propio Indecopi.

Por su parte, otro elemento diferenciador relevante —y característico del momento disruptivo— que trajo esta inspiración anglosajona en el diseño de este organismo especializado fue la incorporación de mecanismos del sector privado. Esto llevó a que el Indecopi y otros organismos fueran reconocidos bajo expresiones como *islas de la eficiencia* (Ugarte, 2000, p. 393), *islas de la excelencia* (Morón, 2011, p. 238) o, incluso, *archipiélagos de la modernidad* (Danós, 2003, p. 255). Tales epítetos manifestaban claramente la demarcación entre aquellos organismos que aspiraban a funcionar empresarialmente, de manera flexible y sensible a los costos, y el resto de entidades públicas, consideradas peyorativamente como burocráticas. Se evitó, así, que Indecopi se burocratizara al no sujetarlo a «las reglas de los sistemas admi-

nistrativos», permitiéndole, por tanto, operar bajo un «régimen especial de gestión (diferentes reglas de presupuesto y adquisiciones, principalmente)» y «un régimen laboral privado» (Ugarte, 2000, p. 401).

En cuanto al tema presupuestario, conviene recordar, en primer lugar, que las reformas económicas estaban orientadas a reducir el gasto público, por lo que el Indecopi procuró ser lo menos oneroso posible para el Estado. De allí que le fuera permitido financiarse con recursos propios<sup>114</sup>, los cuales cubrieron en los primeros años del organismo más de las tres cuartas partes de su presupuesto total (Fernández-Baca, 1998, p. 98; Indecopi, 2000b, p. 3). Este diseño pretendía salvaguardar igualmente su autonomía al no «depender económicamente del Estado» (Ramos, 2013, p. 60), pero, a la vez, generaba incentivos para que se centrara «en los servicios por los que cobra» (tasas) o también en la imposición de multas (Winslow, 2004, p. 19; artículo 48 del Decreto Ley 25868).

Con relación al régimen laboral, debe destacarse que, para aquel entonces, ya se había producido una reforma de las normas laborales del sector privado con el Decreto Legislativo 728 (*El Peruano*, 12 de noviembre de 1991), que permitió flexibilizar los mecanismos de contratación, eliminar la estabilidad laboral absoluta y abordar los temas salariales (para profundizar, véase Pascó-Font & Saavedra, 2001, pp. 99-103). Al poder regirse bajo lo dispuesto por este dispositivo, el Indecopi buscaba «captar personal más capacitado mediante el ofrecimiento de mejores remuneraciones que las que se abonaba bajo el régimen funcional, regido constitucionalmente por un sistema rígido de homologación para todos los trabajadores del sector público que impedía generar incentivos que estimularan el mejor desempeño» (Danós, 2003, pp. 253-254). Así, los reformadores pretendían que fuese un «órgano de élite» (Ramos, 2013, p. 61), con salarios que compitieran con los abonados en el sector privado. Cabe añadir que el proceso de reclutamiento de funcionarios a tiempo completo, como los secretarios técnicos, era llevado a cabo de forma estandarizada por consultoras privadas, salvo la parte de la decisión final, que correspondía a una comisión formada por tres altos funcionarios del Indecopi (Kim, 2000a, p. 53).

---

<sup>114</sup> Cabe destacar que, en aquel entonces, el Indecopi también recibió financiamiento por parte de la cooperación técnica internacional para cubrir diversas necesidades, lo que llegó a constituir casi un 10 % de sus ingresos entre los años 1996 y 1997 (véase Paredes, 1998, pp. 74-76). Por ejemplo, tenemos el caso del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, que permitió financiar un programa de capacitación para el personal del Indecopi, el cual se materializó en distintas «pasantías y cursos avanzados de especialización en derecho y economía» (Belmore, 1998, p. 95). Este apoyo internacional también podía dirigirse a complementar las remuneraciones de «empleados clave», con el fin de sobrepasar los toques salariales a los que estaban sujetos, como ocurrió con el uso de un «fondo especial» recibido por parte de las Naciones Unidas (Kim, 2000a, pp. 62-63).

Esta élite profesional ubicada en el Indecopi debía ser, a su vez, reducida, por lo que se buscó que tuviera menos de «cien trabajadores como lógica reacción al gigantismo estatal del período precedente» (Ramos, 2013, p. 61). De hecho, según Kim, esto se refleja al pasar de contar con cinco mil empleados en el Itintec, a poco menos de cien trabajadores a tiempo completo, así como en que «el crecimiento del personal del Indecopi durante 1995 a 1998 haya sido inferior al 11 %» (2000a, pp. 47, 60). Entonces, para mantener a este personal reducido y, al mismo tiempo, atender eficientemente todas las tareas encomendadas, el Indecopi incorporó a estudiantes universitarios mediante convenios de prácticas preprofesionales, bajo el marco del Decreto Legislativo 728, y a través del programa del Servicio Civil de Graduandos<sup>115</sup>, cuyos participantes eran popularmente conocidos como *secigristas*. Otra estrategia fue disponer que los profesionales que ocupaban posiciones en los órganos cuasijurisdiccionales del Indecopi pudieran ejercer su labor a tiempo parcial, por lo que solo se les retribuía a través de dietas por sesiones asistidas (Winslow, 2004, p. 49).

Por su parte, una de las maneras más novedosas para lidiar con esta restricción fue por medio de la firma de convenios de delegación de funciones públicas a entidades privadas —sus «socios»—, bajo una explícita inspiración en los contratos de franquicia del derecho privado (Indecopi, 2000b, p. 3). Luego de una primera experiencia focalizada en las tareas de la CSASM (tercera disposición complementaria del Decreto Ley 26116), el artículo 2 del Decreto Legislativo 788 estableció que, «previa aprobación del Directorio», se podrían firmar estos convenios para delegar algunas funciones de las oficinas y órganos funcionales del Indecopi, siempre que se «garantice la total independencia en su actuación» (*El Peruano*, 31 de diciembre de 1994). Así, el Indecopi «proporcionaba su marca y supervisión a grupos locales respetados» (Winslow, 2004, p. 51), con lo cual «los costos de operación y la logística» eran externalizados al sector privado, permitiendo así «una mayor cobertura del servicio a un menor costo» (Indecopi, 2000b, p. 34). Desde luego, el Indecopi debía supervisar «a los socios que reciben la franquicia, de manera que estos cumplan con estándares de calidad elevados al proveer servicios que los clientes —ciudadanos y consumidores— demandan» (Indecopi, 2000b, p. 46; véase también Kim, 2000b, pp. 308-309).

<sup>115</sup> Como parte del paquete normativo del fujimorato, este programa fue establecido inicialmente con el Decreto Ley 25647, el cual dispuso que los egresados, como condición para titularse, debían prestar por un año servicios al Estado, aunque solo al «Poder Judicial, el Ministerio Público» y a los ministerios de Justicia, Trabajo y Educación (*El Peruano*, 31 de julio de 1992). Por ello, se modificó meses después mediante el Decreto Ley 26113, para que las entidades del Indecopi también se beneficien de este mecanismo flexible de atracción de personal, cuyo objetivo era «coadyuvar a una más pronta y eficiente administración de justicia y de Administración pública» (*El Peruano*, 30 de diciembre de 1992). Así, este último decreto estableció que los *secigristas* sean «estudiantes de las Facultades de Derecho de las Universidades del país, a partir del último año de estudios profesionales», y que podían prestar servicios a todas las entidades de la Administración pública (artículos 1 y 2).

Ahora bien, la introducción de estas herramientas del sector privado gracias a la inspiración anglosajona no solo permitió diferenciar al Indecopi respecto de las entidades públicas tradicionales, sino que tuvo un evidente impacto en la racionalidad, en la manera de actuar y comunicarse de este organismo especializado. Así, se consideraba que difundir la cultura de mercado, incluso en el sector público, implicaba comportarse como un actor privado, como una empresa eficiente, celeré y flexible. Esto se aprecia en la sensibilidad de este organismo hacia los costos que representaba para el Estado y la sociedad en general<sup>116</sup>, así como en los esfuerzos por medir y cuantificar las labores que realizaba (Indecopi, 2000b), con el fin de mejorar su competitividad. En particular, esta preocupación por la medición no formaba parte de la gestión típica de un juzgado, lejana en aquel entonces a estas herramientas propias del sector privado.

Finalmente, el cambio más profundo que introdujo esta lógica privada atañe al tipo de interacción que mantenían con los actores de su entorno (ENT2009, p. 3). Así, se trabajó en abandonar la concepción según la cual los ciudadanos y las empresas eran meros administrados, sujetos a una relación de dependencia con las entidades públicas. En cambio, fueron redefinidos como *clientes* a quienes debían satisfacer con «vocación de servicio» y atender «con mentalidad del sector privado» (Boza, Castañeda & Revilla, 1995, p. 11), dado que, bajo el proyecto del ajuste estructural, estos actores eran la clave para lograr el desarrollo y, por tanto, dependían de ellos. En otras palabras, se debía «quebrar la idea de una burocracia orientada a servir al Estado, reemplazándola por la de un grupo de técnicos orientados a servir a la ciudadanía en forma efectiva» (Indecopi, 2000b, p. 28). Aquel giro, a su vez, requería involucrar a los propios actores privados, al estimarse que podían estar acostumbrados a relacionarse verticalmente con el Estado, por lo que el Indecopi buscó igualmente «promover la ciudadanía económica» e «institucionalizar en todos los niveles de la sociedad una auténtica cultura de mercado», sustentada en la responsabilidad individual que permita «dejar atrás el cambio permanente de reglas de juego en favor del supuesto interés nacional» (2000b, p. 19). Este era, pues, un organismo que institucionalmente proyectaba no funcionar bajo un proyecto de desarrollo basado en el Estado ni bajo los encuadramientos verticales del derecho administrativo de aquel entonces.

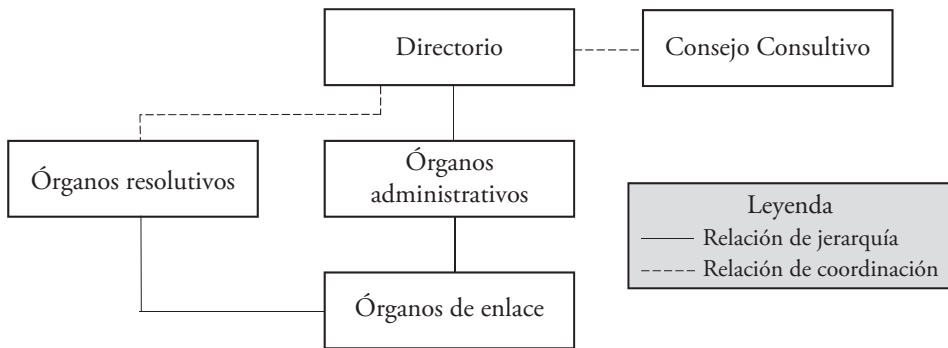
---

<sup>116</sup> Este razonamiento planteaba que «el Estado debe estar en la capacidad de diseñar mecanismos que incentiven la corrección de la falla de mercado detectada a un menor costo» (literal b del punto 3 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Por ejemplo, la preferencia por la actuación *ex post* del Indecopi era justificada discursivamente, entre otras razones, tanto por aliviar «los sobrecostos» empresariales que suponía el modelo de control anterior, como por ser más económica su implementación para el Estado (literal c del punto 3 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Incluso así, el Indecopi trató de evitar los «costos de transacción innecesarios» que pudieran surgir de estas intervenciones procompetitivas, por lo que hacía un fuerte hincapié en «coordinar los distintos intereses, integrando las perspectivas del Estado con las de los agentes del mercado» (Indecopi, 2000b, p. 20).

### 3. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL INDECOPI EN SUS PRIMEROS AÑOS

Luego de haber tratado la impronta judicial y privada que orientó al Indecopi en su diseño, cabe ahora delinear la manera en que fue organizado este organismo, sobre todo para cumplir con las tareas que asumió. Para los efectos del presente apartado, se describirán el Consejo Directivo, el Consejo Consultivo, los órganos funcionales de primera y segunda instancia, y los órganos de enlace (las secretarías técnicas), tal como estaban organizados hasta antes del año 2000.

Gráfico 4. Estructura orgánica del Indecopi



Fuente: Indecopi (2006, p. 11).

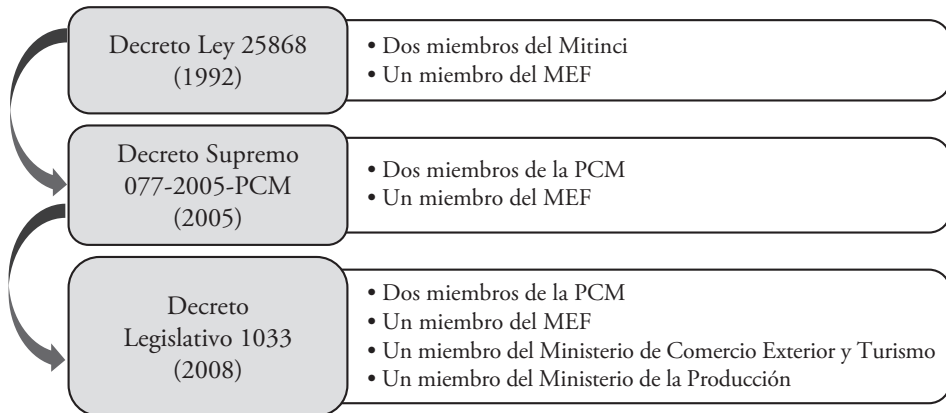
En primer lugar, debe enfatizarse que el Indecopi estaba diseñado para contar con garantías funcionales, de modo que, aunque en aquel entonces estuviera adscrito al Ministerio de Industria<sup>117</sup>, no dependiese jerárquicamente de este. Desde el punto de vista formal, su única vinculación se efectuaba cuando este ministerio nombraba a los más altos cargos de este organismo, lo que representaba una potencial debilidad para su independencia<sup>118</sup>. Entre estos cargos estaban los puestos del Directorio —que luego fue

<sup>117</sup> Diez años después, mediante la séptima disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27789 (*El Peruano*, 25 de julio de 2002), el Indecopi quedó adscrito a la PCM, dada la «división del Ministerio de Industria en un Ministerio de la Producción y un Ministerio de Comercio y Turismo» (Winslow, 2004, p. 17). Al respecto, Morón sostiene que este cambio se debe a que su ubicación en un sector con el cual el Indecopi mantuvo una afinidad temática no abonó «a favor de esa tendencia a la independización» del organismo, por lo que era preferible desplazarlo a un sector neutro como la PCM (2011, pp. 237-238). No obstante, esta reubicación no evitó que, durante el periodo comprendido entre los años 2002 y 2004, igual ocurrieran diversas injerencias políticas que afectaron la independencia del Indecopi (Winslow, 2004, pp. 17-18).

<sup>118</sup> De acuerdo con Winslow, aunque había margen para proponer actores no tecnocráticos en los altos cargos del Indecopi, esto no ocurrió, ya que «los tres primeros presidentes del Indecopi», Jorge Muñiz, Ludwig Meier y Beatriz Boza, tenían «capacidad y experiencia relevante» para el ejercicio de sus funciones (2004, p. 17).

renombrado como Consejo Directivo—, el cual era el «órgano máximo del Indecopi» (artículo 4 del Decreto Ley 25868). El Directorio estaba conformado por tres miembros: dos que representaban al Ministerio de Industria y uno al MEF. Además, el presidente de este órgano era designado directamente por el ministro de Industria, quien lo elegía entre los dos representantes de su sector (artículo 5 del Decreto Ley 25868). Según se detalla en la Tabla 3, entre los años 1992 y 2000, se nombró como presidentes a los abogados Jorge Muñiz y Beatriz Boza, con un periodo intermedio en el que Ludwig Meier asumió la encargatura temporal de la presidencia. Junto con los demás miembros del Directorio, señalados en la Tabla 4, se observa la presencia de numerosos profesionales jóvenes, lo que llevó a que el promedio de edad al momento de ser designados fuera de 40 años. Entre ellos, destaca Beatriz Boza, quien llegó al cargo con solo 32 años.

Gráfico 5. Evolución de la conformación del Directorio del Indecopi



Elaboración propia.

Como mecanismo para salvaguardar la independencia de este órgano directivo, la designación era «por un periodo de cinco años» y solo era posible remover a los miembros si incurrían «en negligencia, incompetencia o inmoralidad» (artículos 5 y 15 del Decreto Ley 25868). El Decreto Supremo 025-93-ITINCI (*El Peruano*, 7 de octubre de 1993), que reglamentó el Decreto Ley 25868, precisó que, en caso de que el ministro pretendiera remover a algún miembro del Directorio, debía mediar un «proceso administrativo [...] en el que se acredite y califique la causal» específica (artículo 8). Sin embargo, la ambigüedad de cada causal otorgaba un margen de amplia discrecionalidad al ministro de Industria para disponer la remoción del cargo. Sumado a los cambios introducidos por el artículo 3 del Decreto Legislativo 788, incluso se podía entender este puesto como «de confianza» y, por tanto, la remoción del cargo «sin causa justificada» era posible (Winslow, 2004, p. 91). Por lo demás, Winslow acota que, como «en teoría» no iba

a existir mayor supervisión por parte del Ministerio de Industria, se dispuso la constitución de un Consejo Consultivo para supervisar la labor del Directorio (2004, p. 48).

Tal como fue ideado, el Consejo Consultivo debía estar integrado por profesionales «de reconocida capacidad y experiencia, tanto del Estado como de las entidades representativas del sector privado», como la Confiep<sup>119</sup> (Indecopi, 2000b, p. 55), precisamente «para aprovechar los conocimientos especializados» de estas personalidades (Winslow, 2004, p. 47), pero también como un mecanismo de legitimación. En su diseño original, ellos tenían la atribución de proponer los candidatos para el Tribunal del Indecopi al ministro de Industria, así como la de presentar al Directorio las ternas para los miembros de comisiones (literal c del artículo 4 y literal e del artículo 7 del Decreto Ley 25868). No obstante, de acuerdo con la información que recopiló Távora, estos consejeros «no siempre tenían suficiente competencia profesional» sobre las especialidades del Indecopi, hubo casos de «ausentismo» y, finalmente, terminó siendo un «órgano decorativo» (1997, pp. 468-469). Cabe añadir, además, las dificultades que había para «completar el número de sus miembros», sobre todo los del Poder Ejecutivo, lo que podía retrasar «los procesos de nombramiento» al generar «problemas de quórum para sesionar» (título XIV de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Por estas razones, en el Decreto Legislativo 807 —una iniciativa normativa diseñada en el propio Indecopi a partir de la experiencia acumulada—, se reconfiguró el Consejo Consultivo para que estuviera compuesto ya no por nueve consejeros designados por distintos actores externos, sino por «entre seis a doce» profesionales escogidos por el propio Directorio (artículo 60). Tal artículo estableció que esta conformación debía privilegiar una «pluralidad de perspectivas», además de «que guarden relación con el rol y funciones del Indecopi», con el fin de corregir lo sucedido en los inicios de este órgano. No obstante, el cambio más profundo ocurrió al reducir la intervención del Consejo Consultivo sobre las designaciones de los órganos decisorios a meras opiniones (artículo 59 del Decreto Legislativo 807). Así, esta función la asumió de forma exclusiva el Directorio, lo cual, evidentemente, ayudó a reforzar su autonomía. Por lo demás, como afirma Winslow, «en la práctica el Consejo ha permanecido casi por completo inactivo», al menos hasta el momento en que realizó su evaluación (2004, p. 48).

<sup>119</sup> En su diseño original, el Consejo Consultivo estaba conformado por nueve consejeros: «uno del Ministerio de Economía y Finanzas; uno del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; uno del Ministerio de Educación; uno del Ministerio de Justicia; dos de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep); uno de la Asamblea Nacional de Rectores; una de las asociaciones de consumidores; y, una de las asociaciones autorales y de inventores», siendo en estos dos últimos casos escogidos por el Ministerio de Industria en caso de omitir escoger un representante o no haber arribado a un acuerdo (artículo 13 del Decreto Supremo 025-93-ITINCI). Según Winslow, estos actores debían ser principalmente «prestigiosos abogados, empresarios, docentes universitarios, legisladores, etc.» (2000b, p. 48).

Tabla 3. Primeros presidentes del Directorio del Indecopi, 1992-2000

Presidentes	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir el cargo
<p>Jorge Muñiz Ziches (noviembre de 1992 - octubre de 1994)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Estudios de posgrado sobre contratos internacionales en la Universidad de Fordham (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente del Directorio de la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras — Conite (1991, 1994)</li> <li>• Miembro del Consejo Directivo del Osipitel, en representación del MEF (junio de 1993-enero de 1994)</li> <li>• Representante del Ministerio de Industria ante el Consejo Directivo del Intitec (1991)</li> <li>• Participación en distintas comisiones de reformas jurídicas</li> <li>• Socio fundador de la firma peruana Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman &amp; Luna Victoria (desde 1981)</li> <li>• Profesor de Derecho de Contratos en la Facultad de Derecho de la PUCP</li> <li>• Abogado en transacciones internacionales y comercio exterior en la firma Milbank, Tweed, Hadley &amp; McCloy de Nueva York (1977)</li> <li>• Miembro del American Bar Association y el American Foreign Lawyer de Nueva York (1977)</li> </ul>
<p>Ludwig Meier Cornejo (octubre de 1994 - enero de 1995)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrador por la Universidad de Lima</li> <li>• Estudios de Derecho en la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesor legal del MEF en la época de Carlos Boloña</li> <li>• Presidente de la Conite (1993-1994)</li> <li>• Secretario ejecutivo de la Comisión de Promoción del Perú — Promperú (marzo de 1993- enero de 1995)</li> <li>• Director de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. (Corpac) (1992-1993)</li> <li>• Director de la Confep (1990-1993)</li> <li>• Miembro del Directorio del Indecopi, en representación del MEF (1992-1994)</li> <li>• Secretario general de la Comisión de Derechos Económicos del ILD (1984-1985)</li> <li>• Gerente general de la Sociedad Nacional de Pesquería (1984-1989)</li> <li>• Asesor del Ministerio de Pesquería (1984)</li> <li>• Investigador, secretario general de la Comisión de Derechos Económicos del ILD (1984-1985)</li> </ul>
<p>Beatriz Boza Dibós (enero de 1995 - agosto de 2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogada de la PUCP</li> <li>• Magíster por la Universidad de Yale (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogada en las firmas Curtis, Mallet-Prevost, Colt &amp; Mosle, y Shearman &amp; Sterling de Nueva York (1987-1995)</li> </ul>

Elaboración propia a partir de información de Indecopi (2000b, p. 66) y hojas de vida públicas.

Tabla 4. Primeros miembros del Directorio del Indecopi, 1992-2000

Directores	Formación al asumir cargo	Experiencia relevante al asumir el cargo
Juan Thiermann Brunst (noviembre de 1992 - agosto de 2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sin formación profesional (empresario)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutivo y director de Gildemeister &amp; Cia. S. A., de Textil El Progreso S. A., de la Compañía de Seguros Fénix Peruana y de Industrias Nettelco S. A.</li> </ul>
Ludwig Meier Cornejo (noviembre de 1992 - octubre de 1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administrador por la Universidad de Lima</li> <li>Estudios de Derecho en la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Véase la Tabla 3</li> </ul>
José Antonio Payet Puccio (enero de 1995 - febrero de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la PUCP</li> <li>Magíster por la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerente legal de AFP Integra (1993-1996)</li> <li>Miembro del Consejo Consultivo del Indecopi, en representación del Mirinci (1993-1994)</li> <li>Participación en el diseño de reformas legislativas producidas en el fujimorato (reforma del sistema privado de pensiones, en temas societarios, etc.)</li> <li>Asesor de la PCM y del ministro de Industria (1991-1992)</li> <li>Jefe del Departamento de Investigación de la Confiep (1990-1991)</li> </ul>
Alejandro Arrieta Elguera (febrero de 1996 - septiembre de 2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingeniero mecánico por la PUCP</li> <li>Magíster en Desarrollo Gerencial por la Universidad de Piura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jefe de la Oficina de Normalización Previsional (1994-1996)</li> <li>Miembro titular de la comisión encargada de llevar a cabo el proceso de reorganización y reestructuración administrativa de la PCM (1994-1995)</li> <li>Secretario general del Mirinci (febrero de 1993 - julio de 1994)</li> <li>Asesor y secretario general del ministro de Industria (1992-1994)</li> <li>Director gerente de la Unión Mercantil Comercio Exterior Ltda. de Brasil (1987-1992)</li> <li>Gerente de negocios internacionales de la Sociedad Anónima Mercantil de Lima (1985-1987)</li> <li>Gerente financiero y administrativo del Fondo de Promoción de Exportaciones (1983-1985)</li> <li>Profesor del Departamento Académico de Ingeniería de la PUCP (1976-1982)</li> </ul>

Elaboración propia a partir de información de Indecopi (2000b, p. 66) y hojas de vida públicas.

Ahora bien, así como se establecieron garantías para preservar la autonomía del Directorio una vez que sus miembros eran designados, este órgano máximo del Indecopi también debía «garantizar la autonomía de cada» uno de sus órganos «respecto de presiones externas» (Indecopi, 2000b, p. 55). Esto implicó, por supuesto, que los propios directores no pudieran inmiscuirse «en las decisiones jurisdiccionales de los órganos funcionales» (artículo 3 del reglamento del Decreto Ley 25868). Al respecto, existe evidencia que indica que, ciertamente, hubo intentos por parte de actores políticos de ejercer influencia en las decisiones de los órganos funcionales a través de la Presidencia del Directorio. Si bien el diseño lo hubiese posibilitado, tal como se indicará a continuación, estos intentos de intervención fueron infructuosos debido a la negativa de los directivos del Indecopi a interceder por ellos<sup>120</sup>.

El Indecopi estaba organizado de tal modo que gran parte de sus tareas bajo su competencia se distribuía en comisiones. Estos órganos se inspiraban en la «experiencia administrativa» estadounidense, en la que «se constituyen subgrupos» al interior de las «entidades autónomas que no obedecen los mandatos gubernamentales» (Ramos, 2013, p. 55). Así, este organismo estuvo conformado inicialmente por seis comisiones: la Comisión Multisectorial de la Libre Competencia —diseñada en el Decreto Legislativo 701—, la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, la Comisión de Protección al Consumidor, la Comisión Nacional de Supervisión de la Publicidad, la Comisión de Represión de la Competencia Desleal y la Comisión de Supervisión de Normas Técnicas, Metrología, Control de Calidad y Restricciones Paraarancelarias (CSNTMCCRP). Como se puede apreciar, el artículo 18 del Decreto Ley 25868 no contemplaba en su primera versión una comisión que velara por los aspectos relativos a la simplificación administrativa. Por lo demás, varias de estas comisiones asumieron no solo tareas que fueron desjudicializadas, sino también aquellas que estaban distribuidas en distintos organismos, como el Itintec en lo que se refiere a marcas y patentes, la Biblioteca Nacional en «registro y la protección de los derechos de autor», y otras que estaban principalmente en «dependencias del MEF y del Ministerio de Industria» (Fernández-Baca, 1998, pp. 97-98).

Las características que tenían estas comisiones con capacidad para decidir casos cuasijurisdiccionalmente fueron establecidas en el artículo 19 del Decreto Ley 25868. En un inicio, estos órganos «con autonomía técnica y funcional» debían estar conformados por cuatro comisionados y dos miembros suplentes<sup>121</sup> (literales c y e

<sup>120</sup> De estas situaciones surgió una frase emblemática e ilustrativa, según la cual el presidente del Directorio era como «el rey de Inglaterra: reina, pero no gobierna» (Ramos, 2013, p. 112; véase también ENT2007, pp. 6-7).

<sup>121</sup> Según el reglamento del Decreto Ley 25868, los miembros suplentes actuaban «en caso de ausencia, impedimento, recusación, abstención o incapacidad temporal de los titulares» (artículo 15). Sin embargo, con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 807, esta categoría de miembro fue suprimida.

del artículo 19 del Decreto Ley 25868). Con la posterior promulgación del Decreto Legislativo 807, este número se elevó a seis y todos con calidad de titulares<sup>122</sup>. Entre ellos se elegía a su presidente, quien contaba con un voto dirimente para aprobar las resoluciones de la comisión que requerían solo mayoría (literales d y g del artículo 19 del Decreto Ley 25868). En cuanto a la elección de los comisionados, en un primer momento, esta dependió de las ternas que presentaba el Consejo Consultivo, lo cual fue modificado para que la decisión correspondiera exclusivamente del Directorio, tal como se ha indicado antes (literal c del artículo 4 y literal f del artículo 7 del Decreto Ley 25868; artículos 59 y 60 del Decreto Legislativo 807). Ellos debían escoger «profesionales titulados con reconocida experiencia en la especialidad», que ejercieran «sus cargos por tiempo indeterminado» (literales b y d del artículo 20 del Decreto Ley 25868). Como reseña Ramos, buscaron que fueran «personalidades apolíticas con prestigio intelectual y una carrera académica» (2013, p. 55). Este cargo de comisionado, de igual modo, era a tiempo parcial, por lo que recibían dietas determinadas por el Directorio (artículo 38 del reglamento del Decreto Ley 25868). Así, estaban obligados a «asistir a una reunión semanal de tres horas de duración, además del tiempo de preparación que sea necesario» (Winslow, 2004, p. 49; confróntese con Paredes, 1998, p. 72). Dada la naturaleza de su vínculo con el Indecopi, los comisionados firmaban un «contrato interno de confidencialidad» que, entre otros aspectos, buscaba prevenir los potenciales conflictos de interés delimitando claramente sus responsabilidades (véase Kim, 2000b, pp. 303-306). Finalmente, el Directorio tenía la facultad de remover a los comisionados sin mediar motivación alguna (literal b del artículo 4 del reglamento), aspecto del diseño que suscitó preocupación respecto a su autonomía (Winslow, 2004, pp. 71-72).

Emulando los fueros jurisdiccionales, la labor de estos cuerpos colegiados estaba sujetos a una instancia común de revisión: el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. De acuerdo con uno de sus primeros presidentes, Alfredo Bullard, el Tribunal fue «uno de los aportes más interesantes del Indecopi», pues permitió «que las decisiones en varias áreas con obvias vinculaciones por su rol para el buen funcionamiento del mercado, se basen en principios comunes» (2006, p. 929). Además de esta visión holística de los casos, para Jorge Fernández-Baca, otro expresidente del Tribunal, este órgano resultaba ser un «filtro» para unificar la orientación de las comisiones con los objetivos del Indecopi de promover la economía de mercado (1995, pp. 125-126). En todo caso, formalmente el Tribunal

---

<sup>122</sup> Este aumento en el número de miembros fue justificado a raíz de la eliminación de «la figura de los miembros suplentes», con lo cual se buscó promover «un mayor compromiso y participación de los miembros de Comisiones» (numeral 11 del resumen ejecutivo y título X de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807).

podía confirmar la resolución de primera instancia, pero también revocar o anular las resoluciones que contuvieran «fallas de fondo o de forma» (Fernández-Baca, 1998, p. 101). Por lo demás, cabe destacar otras dos atribuciones. La primera era la de emitir directivas que establecieran «criterios de competencia al interior de los órganos funcionales» (1995, p. 10). Esta atribución, en realidad, no estaba expresamente regulada en el Decreto Ley 25868, sino que se recogió posteriormente en el Decreto Legislativo 807, al señalar que el Tribunal podía «dictar directivas para la determinación de competencias» de las comisiones (artículo 47). Otra atribución que tuvo el Tribunal —resaltada especialmente por Fernández-Baca (1995, p. 125)— era la de «recomendar al presidente del Indecopi la realización de gestiones ante las autoridades del Gobierno» para promover cambios normativos relativos a la competencia de este organismo especializado (literal c del artículo 13 y literal b del artículo 5 del Decreto Ley 25868). Al respecto, esta facultad evidencia que, aunque se denominaban *vocales*, no estaban concebidos para ser meros jueces, sino como técnicos que se encontraban en una mejor posición que los políticos para saber qué cambios eran necesarios para salvaguardar la competitividad del mercado. Tal consideración también era aplicable a los comisionados, a quienes se les reconoció la atribución de «emitir opinión técnica sobre los proyectos de normas legales relativos a las materias de su competencia» (literal k del artículo 37 del reglamento del Decreto Ley 25868).

En relación con su conformación, hasta antes de la publicación del Decreto Legislativo 807, el Tribunal estuvo conformado por cinco vocales y, como se ha indicado, su elección dependía del ministro de Industria, quien escogía entre los candidatos propuestos por el Consejo Consultivo (artículo 11 del Decreto Ley 25868). Evidentemente, la decisión sobre quién integraba el Tribunal correspondía al Poder Ejecutivo, lo cual representaba una debilidad en términos de la independencia de este órgano frente al poder político. A esto se suma que los vocales podían ser removidos por el ministro bajo las mismas causales subjetivas que los directores (artículo 15 del Decreto Ley 25868; artículos 8 y 16 del reglamento del Decreto Ley 25868), lo que tampoco contribuía a un diseño que garantizara la estabilidad que necesitaba dicho puesto para tomar decisiones independientes. Más aún, a partir de la publicación del Decreto Legislativo 788, el cargo fue expresamente definido como «de confianza», lo cual permitió la remoción de los vocales «sin expresión de causa», siempre que se contara con la opinión favorable del Directorio, el Consejo Consultivo y el ministro de Industria (artículo 3). Finalmente, el cargo de vocal estaba concebido para que fuese —al igual que los comisionados— por un periodo indefinido, pero con la diferencia de que, en este caso, sería a tiempo completo y con dedicación exclusiva, salvo para casos de docencia o si el profesional laboraba en otro puesto público (artículo 16 del reglamento del Decreto Ley 25868).

Ellos debían poseer «no menos de diez años de experiencia en algunas de las materias de la competencia del Tribunal», y también se valoraban los grados académicos, así como su labor docente e investigadora (artículo 12 del Decreto Ley 25868; artículo 18 del reglamento del Decreto Ley 25868).

Ahora bien, los cambios introducidos por el Decreto Legislativo 807 al Decreto Ley 25868 influyeron significativamente en la configuración del Tribunal del Indecopi. Así, el artículo 47 de esta disposición estableció que el Tribunal se dividiera en dos: la Sala de Propiedad Intelectual y la Sala de Defensa de la Competencia. Mientras que la primera conocía las apelaciones de las oficinas especializadas en propiedad intelectual, la Sala de Defensa de la Competencia revisaba las resoluciones de las comisiones. En cuanto a su conformación, este órgano de segunda instancia estaba ahora integrado por seis vocales que sesionaban diez horas por semana (artículo 47 del Decreto Legislativo 807; Paredes, 1998, p. 72). Cabe destacar, además, que la Sala de Propiedad Intelectual contaba con dos miembros menos. La justificación de esta decisión se basó en que, si bien «el número de apelaciones que corresponden a causas de propiedad intelectual» era «diez veces mayor que el de las causas relativas a libre competencia» en la primera experiencia del Tribunal, los temas de las comisiones presentaban una mayor «complejidad» y requerían «casi nueve veces más horas/persona que los de propiedad intelectual» (numeral 2 del título IX de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). A esto se añadió que los temas que trataría la Sala de Propiedad Intelectual eran más afines entre sí, a diferencia de las tareas de las comisiones. Además, cada comisión podía tener a su cargo más de una tarea que no necesariamente estaban relacionadas, lo cual terminaba de justificar que la Sala de Defensa de la Competencia contara con más especialistas para evaluar las decisiones tomadas en primera instancia (numeral 2 del título IX de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807).

El Decreto Legislativo 807 igualmente modificó el perfil del puesto de vocal. Al respecto, ya no se requerían diez años de experiencia, sino solo cinco, y el cargo no exigía que fuese siempre de tiempo completo, pudiendo ahora el Directorio establecer que algunos vocales fueran a tiempo parcial (artículo 47 del Decreto Legislativo 807). La premisa detrás de estos cambios era que la mayor especialización permitiría reducir «el tiempo de estudio del expediente», dado que, sobre todo en la Sala de Defensa de la Competencia, habría un «mayor número de especialistas en las distintas materias», lo cual, en términos de costos, estaría compensado por la posibilidad de contratar vocales a tiempo parcial (numeral 2 del título IX de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Por último, en este periodo, las Salas contaron con un asistente legal a tiempo completo para coadyuvar en la elaboración de propuestas de decisiones (ENT2007, p. 5).

Dicho esto, debe reconocerse que ambos órganos funcionales, las comisiones y el Tribunal, dispusieron de secretarías técnicas, que eran sus órganos de enlace «con la estructura orgánica administrativa del Indecopi» (artículo 46 del Decreto Ley 25868). Así, a diferencia de la relación de coordinación que existía entre los órganos funcionales y los directivos, las secretarías técnicas mantenían una relación de jerarquía con el resto y, en teoría, eran principalmente subordinadas de las comisiones. Estos órganos se encargaban del trámite de las denuncias presentadas ante las comisiones, lo que implicaba, según Winslow, la evaluación, investigación y elaboración de las «propuestas de resoluciones» que discutían los comisionados (2004, p. 50). No obstante, aunque eran el «soporte funcional» de las comisiones, en lo que respecta a la instrucción del «procedimiento administrativo de investigación y sanción», contaban con ciertos ámbitos de «autonomía técnica» (Gómez, 2009b, p. 274). De igual manera, una secretaría estaba habilitada para iniciar procedimientos de oficio —o ampliar de oficio una denuncia de parte— ante una posible infracción, sea a iniciativa propia<sup>123</sup> o de la comisión (literal b del artículo 47 del Decreto Ley 25868). Por lo demás, a pesar de esta posibilidad, estos procedimientos de oficio se iniciaron muy rara vez en esta época debido a la falta de recursos y pericia<sup>124</sup> (Winslow, 2004, pp. 50-51; Comisión de Libre Competencia, 1996, p. 7).

---

<sup>123</sup> Si bien textualmente tal disposición permitió esta posibilidad, hubo excepciones, como el caso de la comisión responsable de los asuntos de libre competencia, donde la Secretaría Técnica solo pudo iniciar una investigación de oficio «previa aprobación de la Comisión o a petición de parte» (artículo 15 del Decreto Legislativo 701). Incluso, aunque poseían la facultad de determinar la procedencia o no de las «denuncias de parte», como refiere Gómez, quien fue secretario técnico de esta comisión, «en la práctica, sin embargo, fue siempre la Comisión la que decidió, al amparo de la ley derogada, el inicio del procedimiento» (2009b, pp. 475-476). Al margen de esto, dicha comisión sí gozó de autonomía en ciertos ámbitos, por ejemplo, para «realizar estudios y publicar informes» (literal c del artículo 14 del Decreto Legislativo 701), lo cual luego se denominó *abogacía de la competencia* (Gómez, 2009b, p. 474).

<sup>124</sup> Por ejemplo, en el año 1995, la Comisión de Libre Competencia tuvo un caso emblemático iniciado de oficio, en el cual se investigó por fijación de precios al Comité de Molinos de Trigo de la Sociedad Nacional de Industrias, junto con otras dieciocho empresas productoras de harina de trigo, y que, debido a su magnitud, requirió «la ayuda del personal del MEF y de otras áreas del Indecopi» (Fernández-Baca, 1998, p. 102; véase también Ramos, 2013, pp. 175-178). Aunque los economistas del MEF ayudaron en la investigación, además, tuvieron que solicitar ayuda a la Comisión Federal de Comercio y al Departamento de Justicia de Estados Unidos. Es importante destacar a esta última entidad, ya que capacitó «en los entresijos estratégicos de las investigaciones a gran escala» a los funcionarios del Indecopi, a través de «conferencias telefónicas» (Boza, 2005, p. 39). Por lo demás, aquella experiencia permitió concluir que se necesitaban economistas «para analizar el mercado y evaluar las evidencias existentes de concertación» y, en consecuencia, propició la constitución de la Unidad de Estudios Económicos dentro del Indecopi «para sostener futuras investigaciones sin ayuda externa» (Boza, 2005, p. 119).

Como manifestación de la política de mantener un personal reducido, la redacción original del Decreto Ley 25868 indicaba que este órgano contaría con un único trabajador «a tiempo completo y dedicación exclusiva», a saber, el secretario técnico, quien debía ser designado por el presidente del Indecopi «teniendo en cuenta la propuesta de la comisión respectiva» (artículo 46 del Decreto Ley 25868; artículo 56 del reglamento del Decreto Ley 25868). En la práctica, este funcionario recibió asistencia de secgristas<sup>125</sup> y practicantes preprofesionales (Fernández-Baca, 1998, p. 102), además de apoyo secretarial para gestionar una carga laboral en constante aumento. Asimismo, se puede constatar que no era inusual que algunos secretarios contaran con jóvenes asistentes profesionales elegidos mediante concurso (ENT2001, p. 4) o que quienes habían sido sus practicantes luego se convirtieran en asesores (véase, por ejemplo, Comisión de Libre Competencia, 1997, p. 9). En general, y tal como menciona Ramos, lo que se pretendía era que las secretarías técnicas estuvieran «a cargo de jóvenes capaces, egresados de prestigiosas universidades, con conocimientos de lenguas extranjeras y competencia técnica» (2013, p. 55).

Posteriormente, este diseño inicial de las secretarías técnicas fue perfilándose con la introducción de ajustes normativos. El primer cambio ocurrió con el Decreto Supremo 028-93-ITINCI, que modificó el reglamento del Indecopi para posibilitar que los secretarios técnicos pudieran trabajar a tiempo parcial o sin dedicación exclusiva, siempre que el Directorio así lo estimara (*El Peruano*, 20 de noviembre de 1993). La segunda modificación se produjo con el Decreto Legislativo 807, que estableció que una secretaría técnica podía estar a cargo de más de un profesional<sup>126</sup>, aunque estos serían seleccionados ya no por el presidente del Indecopi, sino por el Directorio, a partir de las ternas presentadas por la comisión (artículo 51). Esto reflejó la práctica que se estaba desarrollando en las secretarías, donde los asistentes incluso asumían interinamente el rol de secretario técnico en caso de la renuncia del titular (Comisión de Libre Competencia, 1996, p. 3). Otro cambio introducido

<sup>125</sup> A modo de ejemplo, Dante Mendoza, el primer secretario técnico de la CMLC, tuvo inicialmente dos secgristas que lo apoyaron en sus labores, equipo que luego se amplió con una mayor cantidad de practicantes debido al incremento progresivo de sus labores (Olaechea, 2007, p. 28; Comisión de Libre Competencia, 1995, pp. 1-2).

<sup>126</sup> La exposición de motivos del Decreto Legislativo 807 justificó este cambio en la carga de trabajo que asumía un único secretario técnico, así como en la diversidad de tareas heterogéneas asumidas por una sola comisión. Por ello, aunque se interpretara esta modificación como el reconocimiento de la presencia de asistentes en los órganos de enlace, lo que se pretendía era que las comisiones pudieran contar con más de un secretario técnico asignado y, sobre todo, que dispusieran de «secretarios técnicos especializados» por cada tarea bajo su competencia (numeral 5 del título X de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Por lo demás, en la práctica solo se reconoció a un secretario técnico por comisión, al margen de que esta especialización podía desarrollarse entre los asistentes.

por el Decreto Legislativo 807 fue que cada sala del Tribunal tuviera también su propio secretario técnico, «designado por el Directorio» (artículo 47). En efecto, se estableció que el Tribunal contaba «con el apoyo de un secretario-relator» (artículo 15 del reglamento del Decreto Ley 25868), que materialmente era su secretario técnico. Este profesional igualmente disponía del apoyo de practicantes y secigristas (Comisión de Libre Competencia, 1996, p. 4).

#### 4. EL PANORAMA PROFESIONAL EN LOS SERVICIOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN MATERIAS SOBRE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO

Tal como se ha expuesto hasta ahora, la implementación del nuevo proyecto de desarrollo económico en el país fue un proceso que facilitó el surgimiento de un organismo disruptivo como el Indecopi, con características distintivas diseñadas para configurarlo tanto como un mecanismo de resolución de conflictos para los agentes privados como una isla de eficiencia en medio de la burocracia. No obstante, gran parte de esta disrupción se explica también por los profesionales que integraron este organismo. Al respecto, conviene recordar la experiencia estadounidense, que evidencia cómo una crisis puede impulsar la migración de actores hacia organismos y reconfigurarlos, pasando de estar orientados por las ideas del *New Deal* a implementar la desregulación (véase Blyth, 2002, p. 184). En el Perú, lo que ocurrió fue la apertura de nuevos organismos como el Indecopi que, aunque mantuvo cierta continuidad en el personal procedente del Itintec (Ramos, 2013, p. 100), incorporó otros actores que, de no ser por este evento macroestructural, se hubieran ubicado —o seguirían ubicándose— en el sector privado (véanse Kim, 2000b, p. 303; Shepherd, 1998, pp. 98-99). Así, se reclutó «técnicos provenientes del sector privado» en una «proporción considerable», con el propósito expreso de imprimirle a este organismo «una dinámica y una cultura propia del ámbito empresarial que constituye uno de sus interlocutores privilegiados», tal como se declaraba en uno de los primeros boletines del Indecopi (1993b, p. 1). Ahora bien, dados los términos del presente trabajo, es fundamental ahora delinear el panorama profesional aproximado de los servicios de resolución de conflictos<sup>127</sup> en temas sobre la competencia en el mercado durante los siete primeros años del Indecopi. Prescindiendo de la especialidad

<sup>127</sup> La referencia a *servicios* —que alude a la oferta empresarial de un producto a un cliente— fue empleada en el periodo de Beatriz Boza en relación con la gestión que realizaban los órganos funcionales y de enlace principalmente en las materias referidas a la competencia en el mercado (2005, pp. 27-28). Por su parte, cabe debatir si en estricto sus funciones tienen como finalidad la resolución de conflictos, en especial por la posibilidad de iniciar procedimientos de oficio para perseguir directamente el cumplimiento de las disposiciones bajo su competencia.

de comercio exterior, este servicio en aquel entonces comprendía todo lo relacionado con las normas de libre competencia, competencia desleal, protección al consumidor y acceso al mercado.

Es importante considerar, en primer lugar, cómo los economistas y abogados de élite ubicados en las ecologías del desarrollo neoliberales importaron y adaptaron un marco de referencia sobre las tareas que el Estado debía asumir para liberalizar su economía. Este marco, originado en los espacios académicos de economistas estadounidenses, se estructuraba sobre la base de la proyección de la economía al resto del mundo social, incluyendo el derecho, al que pretendía disciplinar mediante conceptos como la eficiencia. En este movimiento, los abogados resultaban ser bisagras entre estos planteamientos intelectuales y su implementación efectiva en el Estado, gracias a su conocimiento experto de las normas que rigen esta organización compleja. Por ello, en los Estados Unidos, el Poder Judicial fue un espacio esencial para establecer este proyecto de desarrollo, con decisiones que reflejaban una orientación instrumental del derecho respecto a la economía o resolviendo directamente casos, por ejemplo, de libre competencia. Sin embargo, las particularidades locales peruanas hicieron que el espacio judicial no fuera uno afín a los reformadores ni a sus expectativas.

El proceso de trabajo fronterizo, es decir, la construcción de diferencias que permitan demarcar un ámbito de trabajo, en este caso se desarrolló a partir de una alianza transecológica asentada en el Poder Ejecutivo, conformada por abogados, economistas, líderes empresariales, entre otros, que cooperaron gracias a su compromiso con el proyecto de libre mercado. Ellos definieron cómo abordar las tareas emergentes relativas a los desafíos que enfrentaba el Estado para transitar hacia una economía de mercado al crear el Indecopi. Además, no se debe soslayar que detrás de esto hubo procesos más amplios, como la reconfiguración de las esferas público-privadas a través de la mejora de la competitividad del mercado peruano y el establecimiento de criterios economicistas para limitar la autoridad pública. El Indecopi reflejaba, por tanto, los esfuerzos por ampliar y fortalecer la esfera privada.

Ahora bien, si se analiza este organismo desde el punto de vista profesional, se le puede concebir como un nicho complejo que, espacialmente, anidaba distintas jurisdicciones debido a la cantidad de tareas que asumió, además de la división del trabajo dispuesta legalmente. En las tareas relativas a la competencia en el mercado, el Decreto Ley 25868 cristalizaba un arreglo jurisdiccional basado en una clara división del trabajo entre los órganos decisorios y los de enlace. Cada uno constituyó una jurisdicción de acuerdo con las competencias legalmente asignadas, y su vinculación estaba determinada por la secuencia del procedimiento de resolución de disputas

preestablecido. En ese sentido, el proceso social que identifica el tipo de interacciones que mantenían ambos órganos es el de cooperación<sup>128</sup>. Mientras los órganos funcionales son competentes para decidir sobre los casos según el expediente del procedimiento, las secretarías técnicas se encargan de instruir estos procedimientos y, sobre todo, de preparar las propuestas de resoluciones que los miembros de una comisión debían discutir. Por ello, aunque cada uno de estos órganos estaba formalmente subordinado a sus respectivas comisiones, los procesos de interacción eran, en su mayoría, cooperativos, dada la mutua dependencia que implicaba el cumplimiento de las obligaciones institucionales. Siguiendo la topología espacial de Liu, al ser «estructuralmente heterogéneos, pero interdependientes», se está ante un caso de espacios simbióticos con una vinculación establecida principalmente por las etapas del procedimiento administrativo (2021, pp. 127-129).

Esta división del trabajo, igualmente, marcó diferencias en la conformación profesional de ambos órganos. De un lado, los órganos funcionales eran jurisdicciones multiprofesionales, donde no solo participaban abogados, sino también economistas y otros actores, comúnmente relacionados con las reformas o al mercado privado. De otro lado, los órganos de enlace eran en su mayoría jurisdicciones de jóvenes abogados<sup>129</sup>. Por lo demás, se apalancó la legitimidad técnica de los economistas —revalorada por el contexto de crisis— al incorporarlos en sus espacios, sobre todo aquellos que acreditaban estudios de posgrado en los Estados Unidos, considerando el horizonte de modernidad que compartía gran parte de estos actores. Aun cuando los economistas fueran una minoría, representando un 8 % en comparación con el 48 % de abogados que componían el organismo (Boza, 2000, p. 18), el movimiento que permitió su ingreso a puestos clave en el Indecopi tuvo un impacto significativo en este nicho. Se proyectó una imagen de objetividad

<sup>128</sup> Desde luego, que este haya sido un patrón estable no excluye la existencia de episodios de conflicto entre ambos órganos. Por ejemplo, Ramos comenta que, en efecto, hubo situaciones en las cuales los secretarios técnicos, «sobre todo si tenían conocimientos y una fuerte personalidad», mantuvieron pugnas con aquellos comisionados que provenían de los espacios tradicionales del derecho (2013, p. 61).

<sup>129</sup> Fernández-Baca formuló un temprano reclamo a favor de la incorporación de economistas, ya que, al quedar la mayor parte de las jurisdicciones de los órganos de enlace bajo el control de los abogados, ellos tomaban con frecuencia «decisiones que requieren de criterios económicos», lo que podía generar desajustes al tener que articularse con un órgano funcional de carácter multiprofesional (1998, pp. 101-102). En aquella época, entre los órganos que brindaban el servicio de resolución de conflictos en defensa del mercado y que no estaban relacionados a la especialización en comercio exterior, la excepción fue la Secretaría Técnica de la Comisión de Libre Competencia. Por ejemplo, en el año 1996, este órgano contó con un área de economía compuesta por dos asistentes y dos practicantes, todos provenientes de la carrera de economía en la PUCP o UP (Comisión de Libre Competencia, 1997, p. 9).

en el propio trabajo de los abogados de los órganos de enlace, lo que se manifestó en la redefinición de lo jurídico como técnico. Así, los abogados ubicados en posiciones dentro de esta organización empezaron a forjarse una identidad como técnicos, como profesionales que tomaban decisiones neutrales respecto al mercado.

Sin embargo, en los inicios del Indecopi, hubo muchas limitaciones locales para conformar cada una de estas jurisdicciones. Debe repararse en que no existía una oferta de profesionales con experiencia en estas tareas emergentes, dado que, incluso quienes elaboraron recursos intelectuales para influir en políticas sobre estos temas, no trabajaron directamente en casos bajo una lógica judicial, además de constituir una élite reducida. Fernández-Baca precisamente contrastaba su experiencia en el ILD y como profesor universitario con su cargo como presidente del Tribunal del Indecopi, y concluyó que este último era un trabajo «totalmente práctico y sobre todo relevante frente a terceros» al decidir sobre la base de casos concretos (1995, pp. 126-127). En esa misma línea, Alejandro Falla comentaba que, para los profesionales que estaban en los inicios del Indecopi, «las normas eran nuevas y desconocidas, no había especialistas, las universidades no formaban abogados y economistas en temas de este tipo» (Indecopi, 2000b, p. 55; véase también Fernández-Baca, 1998, p. 98). Por ello, el panorama profesional representó un serio reto para la selección de aquellos que se consideraba tenían el potencial de asumir estas nuevas tareas como integrantes de los órganos funcionales y de enlace.

Un aspecto adicional que condicionó esta elección fue la centralización económica, política y social del país. En sus inicios, el Indecopi fue un organismo profundamente capitalino, y su conformación interna lo reflejó en gran medida. Aquel rasgo estaba asociado, de igual modo, a que el principal reservorio de actores de este organismo fueran los espacios universitarios de la PUCP y la UP, empresas, estudios de abogados y *think tanks*, todos ellos de Lima. Así, los entrelazamientos entre las ecologías tenían un componente geográfico importante en esta primera etapa, lo que ciertamente afectó la penetración de sus servicios en provincias y que se buscó compensar con la figura de la delegación de funciones. En contraste, este centralismo no constituyó un problema apremiante en cuanto al personal, ya que, desde el inicio, el Indecopi se perfiló como un organismo compuesto por una élite. De allí que el acceso a las jurisdicciones del Indecopi fuera consecuencia de ser considerado un profesional de altas calificaciones.

Tratados estos aspectos generales, cabe ahondar en las diferencias entre los profesionales que formaron parte de las comisiones y quienes ingresaban a las secretarías técnicas. Dado que incluso las comisiones comprendidas en estos servicios difieren

entre sí, se empleará como estrategia el análisis de la evolución de la conformación del Tribunal del Indecopi durante estos años. Esto no solo permitirá caracterizar un órgano funcional clave en relación con todas las comisiones, sino que servirá para comprender las diferencias internas durante este periodo de siete años. Desde luego, también contribuirá al posterior análisis sobre la jurisdicción de los abogados antibarreras, al ser su segunda instancia

#### 4.1. Las complejidades dentro de los órganos funcionales del Indecopi

Hubo un consenso muy marcado entre quienes diseñaron el Indecopi sobre el perfil de los profesionales que este organismo debía atraer para los puestos funcionales, el cual se construyó en oposición a quienes componían los espacios públicos tradicionales. Esta premisa se aceptó fácilmente, no solo por ser una convicción compartida entre los reformadores y líderes empresariales del Poder Ejecutivo, sino también por el deterioro de la imagen pública de la burocracia debido a la deslegitimidad del proyecto estatal intervencionista. Sin embargo, este mismo descrédito generó limitaciones reputacionales para fomentar una migración de profesionales afines a este nuevo proyecto basado en el ajuste estructural, muchos de ellos posicionados en el sector privado, entre otras restricciones propias de su ubicación en el Estado.

El diseño organizacional del Indecopi pretendió dar respuesta a estas limitaciones, como se ha desarrollado antes. Así, facilitó la movilidad profesional hacia este nicho al dotarlo de herramientas del sector privado que le permitieran tener flexibilidad, por ejemplo, en las contrataciones. Fueron clave, además, las retribuciones, respecto de las cuales Winslow reseña que inicialmente en el Indecopi se intentó sobrepasar «los límites salariales normales en la función pública para de ese modo atraer personal cualificado» (2004, p. 47), aunque en los hechos hubo topes que evitaron que fueran tan competitivos como los del sector privado (Boza, 2005, p. 30). Por lo demás, sí se logró atraer profesionales calificados, lo cual era, hasta aquel entonces, «impensable» en sitios como el Poder Judicial por haber sido organizacionalmente poco competitivo para «generar un esquema de incentivos tales que atraigan a los pocos profesionales especializados en la materia que existen en el país» (García, 2000, p. 379). Para ello, el arreglo consistió en permitir que los órganos funcionales fueran integrados por profesionales a tiempo parcial que recibieran dietas. Esta decisión tuvo, desde luego, consecuencias en la configuración de estas jurisdicciones, pues posibilitó que los profesionales de estos órganos pudieran conservar las ubicaciones que ya ocupaban en otros espacios. Lo anterior llevó, entonces, a que se constituyeran como espacios superpuestos, dado que un comisionado o vocal de medio tiempo

podía contar con posiciones en otras ecologías simultáneamente, lo que facilitó atraer a distintos profesionales que antes no habrían tenido incentivos para ingresar al sector público<sup>130</sup>. Para este contexto, tal arreglo fue una solución para lidiar con la imagen de las entidades públicas, ya que resultó en la incorporación de actores que ostentaban legitimidad en otras ecologías, generalmente con puntos de vista más alineados a las necesidades del nuevo proyecto de desarrollo económico. Así, el Indecopi pudo apalancar esta legitimidad externa a su favor y utilizarla para distintos fines, como lograr que sus usuarios tuvieran «una mayor confianza en el sistema» (título X de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807).

Entonces, ¿qué tipo específico de profesionales ocuparon los puestos en los órganos funcionales encargados de los servicios de resolución de conflictos? En primer lugar, tal como estaba diseñada legalmente la selección de estos profesionales, el Poder Ejecutivo ejerció una enorme influencia, ya que eran ellos quienes designaban al Directorio y, hasta antes de la promulgación del Decreto Legislativo 807, al Consejo Consultivo que planteaba las propuestas. Esto en parte explica la presencia de los técnicos que asesoraban a los ministerios en estos órganos del Indecopi<sup>131</sup>, así como la participación de actores de las ecologías del desarrollo, como el ILD<sup>132</sup> y el Instituto Apoyo<sup>133</sup>, con quienes estos tecnócratas tenían o habían tenido vínculos. Al respecto, debe considerarse que las ecologías del desarrollo involucradas en la elaboración de recursos orientados a la implementación

---

<sup>130</sup> Un motivo adicional que explica este diseño, que permitió integrar a profesionales del sector privado, fue el menor costo que implicaba para el Estado su contratación a tiempo parcial. Únicamente se identificaban como riesgo los conflictos de interés que podían suscitarse por esta doble posición. Para ello, se estableció «un régimen claro para evitar y solucionar» estos problemas éticos y legales (numeral 2 del título IX de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807).

<sup>131</sup> Por ejemplo, Alberto Bustamante, Ana Lucía Camaïora, María Luisa Federici, Ítalo Muñoz, Augusto Álvarez Rodrich, Jorge Fernández-Baca, Pierina Pollarolo, Rosa María Palacios, Alberto León, Elena Conterno, Juan José Gastañeta, José Antonio Payet y Liliana Ruiz (Indecopi, 200b, pp. 66-84). En su mayoría, eran abogados de la PUCP o economistas de la PUCP o UP que ocuparon algún puesto dentro de los órganos funcionales en este periodo. Además, su vínculo con el Poder Ejecutivo fue principalmente en calidad de asesores ministeriales.

<sup>132</sup> Cabe destacar a Julio Velarde, Adrián Revilla, Jorge Fernández-Baca, Luis Morales Bayro, Franco Giuffra, Alberto Bustamante, Pierina Pollarolo, Rosa María Palacios, Ludwig Meier y Hugo Eyzaguirre, quienes compartieron este antecedente en el ILD.

<sup>133</sup> Estuvo su director ejecutivo, Gabriel Ortiz de Zevallos Madueño, al igual que otros integrantes como Álvaro Quijandría, Augusto Álvarez Rodrich, Hugo Santa María Guzmán y Miguel Palomino Bonilla, todos ellos economistas de la UP con posgrados en Estados Unidos. Es relevante destacar que Apoyo proporcionaba diversos servicios al Indecopi, como estudios de mercado necesarios para la toma de decisiones en casos (véase, por ejemplo, Fernández-Baca, 2011, pp. 257-258), así como otros recursos que contribuían a visibilizar la legitimidad del organismo, tales como encuestas sobre su reputación (Indecopi, 2000b, p. 50).

de este nuevo proyecto de desarrollo consiguieron un reposicionamiento en aquel momento disruptivo, lo que otorgó a los actores ubicados en ellas una clara ventaja epistémica, dadas las necesidades del Estado peruano por reconfigurarse. Así, este contexto revalorizó a estos profesionales que tenían interiorizados los valores de la reforma, pero también hizo que los rasgos de su perfil fueran demandados precisamente por entenderse que tenían las capacidades para encargarse de estas tareas emergentes. De allí que las características de sus trayectorias profesionales, como haberse formado en la PUCP o la UP, hayan constituido las credenciales reconocidas como altas calificaciones dentro del Indecopi. Sin embargo, estos actores del ILD y del Instituto Apoyo conformaban una élite que no podía absorber la mayor parte de estas posiciones dentro de los órganos funcionales dedicados a la competencia en el mercado. Aunque se reclutaron otros economistas de la PUCP y UP con estudios en Estados Unidos, en el caso de la profesión jurídica había un notorio déficit de abogados con esta orientación y que, además, contaran con grados académicos en universidades estadounidenses<sup>134</sup>. En parte, se trató de compensar esta situación con la incorporación de profesionales provenientes de otras disciplinas distintas a la abogacía y la economía<sup>135</sup>.

Dado aquel déficit de técnicos, se abrieron claros márgenes para que la selección reflejara también la participación de líderes empresariales, como Jorge Camet, figura preponderante en la constitución de este espacio. Así, estos otros perfiles que conformaron los órganos funcionales estaban estrechamente relacionados con el abogado en quien Camet confió para dirigir el Indecopi: Jorge Muñiz. Él era un reconocido abogado con estudios en Estados Unidos, docente de derecho civil en la PUCP y fundador de su propia firma. Tal elección por parte de Camet influyó en la reproducción del perfil de este profesional en una etapa muy temprana del Indecopi, en el año 1993, ya que varios abogados que pertenecían a firmas de abogados —muchos de ellos igualmente docentes universitarios sobre temas de derecho civil y societario—, ocuparon posiciones dentro de los órganos funcionales. Entre otros, destacan Oswaldo Hundskopf, María del Carmen Vega, Alfredo

<sup>134</sup> A medida que avanza la década de 1990 y Estados Unidos se consolida como horizonte de modernidad en el imaginario de la profesión jurídica, este desajuste comienza a paliarse con el aumento del número de abogados que viajan a dicho país para realizar estudios de posgrado y especializarse en estos temas novedosos para el país, ayudados en gran medida por quienes ya habían logrado obtener tales grados académicos (por ejemplo, Boza, 1993, p. 33).

<sup>135</sup> Es pertinente destacar a profesionales vinculados al ámbito empresarial, como David Fischman —quien posteriormente fue socio fundador de la UPC— y Pablo de la Flor. Del mismo modo, se contó con la presencia de ingenieros como Gonzalo Galdós, psicoanalistas como Jorge Bruce y antropólogas como Pilar Dávila. No obstante, estos actores eran minoritarios en comparación con el número de abogados e incluso con el de economistas.

Bullard, Carlos Cárdenas, Manuel de la Puente y Lavalle, Hugo Forno, Hugo Morote, José Barreda, Andrés Avelino Aramburú, Rafael Roselló y Gonzalo de las Casas.

La participación de abogados de derecho privado provenientes de firmas de abogados, en especial, aquellos que tenían lazos forjados en Estados Unidos por estudios de posgrado o experiencia práctica —como Muñiz—, no fue un hecho singular en la experiencia peruana, sino una constante en los procesos de implementación del ajuste estructural, como se ha indicado antes (véase el acápite 2.3 del capítulo 2). De allí que la forma en que fueron incorporados en estos espacios reprodujo ciertas interacciones cooperativas identificadas en otras realidades, como actuar de intermediarios para «identificar expertos» dentro del universo de abogados que ocuparan estas nuevas posiciones en el Estado (De Sá e Silva & Trubek, 2018, p. 920). Adicionalmente, es importante destacar que, a nivel epistémico y profesional, la participación de abogados especializados en derecho privado en el Perú se justificaba porque, para ese entonces, tareas como el derecho del consumidor o la competencia desleal estaban comprendidas dentro del derecho civil. Esto lo ilustra el caso de la Comisión de Protección al Consumidor, que estuvo integrada por abogados civilistas hasta que se fueron formando abogados de derecho público especializados en este ámbito en el país, en parte gracias al propio desarrollo de esta jurisdicción dentro del Indecopi. En suma, por su propia práctica y ubicación en la esfera privada, los abogados de derecho privado eran más cercanos a las cuestiones relativas al mercado, en contraste con la capa de la profesión dedicada al derecho público de aquel entonces.

Ahora bien, además de otros abogados de la PUCP dedicados a la práctica privada, Muñiz también incorporó a actores judiciales, como Fernando Ballón-Landa, e incluso a un expresidente de la Corte Suprema de Justicia, como Luis Portugal Rondón, que accedieron a cargos dentro del Tribunal del Indecopi. Dado que muchos de ellos no estaban socializados bajo los ideales del nuevo proyecto de desarrollo, Ramos narraba que estos abogados, que «provenían del tradicional universo del Derecho y de la justicia [...] no parecían dispuestos a adaptarse a los nuevos esquemas que se introducían» (2013, p. 61). Una clara manifestación de esto se encuentra, por ejemplo, en las resoluciones emitidas en los inicios del Indecopi. Estas reproducían el estilo de redacción característico del ámbito judicial, basado en párrafos extensos en los que «no había un solo punto al final y todo eran puntos y comas», según refiere el economista Armando Cáceres, uno de los primeros miembros de la Comisión de Libre Competencia (ENT2018, p. 4). Por lo demás, debe reconocerse que, si bien Muñiz facilitó el ingreso de estos actores más tradicionales, su experiencia en estudios de abogados trabajando en «temas

de mercado» desde el derecho comercial también lo llevó a fomentar «que haya bastante interacción entre abogados y economistas» en el recién creado Indecopi, al reconocer la necesidad de contar con un enfoque económico en el tratamiento de estos casos (ENT2018, pp. 2-3). Entonces, estos arreglos fundacionales implicaron que, al margen de los profesionales que no necesariamente eran especialistas en estas normas<sup>136</sup>, hubiera una convivencia en los órganos funcionales entre personas comprometidas con los valores de las reformas y aquellas que, sin ser opositoras, podían tener un razonamiento orientado hacia decisiones calificables como intervencionistas. Precisamente, este desajuste entre actores se aprecia en la evolución del Tribunal del Indecopi.

#### 4.2. El Tribunal del Indecopi como ventana para apreciar la profundización en los objetivos de la reforma

La primera versión del Tribunal en el año 1993 —aún sin estar dividida en dos salas— estaba conformada por tres abogados y dos economistas con dedicación exclusiva, salvo si ejercían la docencia u otro cargo público. Ellos eran responsables de revisar las resoluciones de todas las comisiones, lo cual evidenciaba una primera limitación: la mayoría de vocales carecía de experiencia en cada una de estas materias, que eran novedosas para ese entonces. El economista Jorge Fernández-Baca, quien asumió el rol de presidente del Tribunal, era el único que poseía una experiencia intelectual en alguna de las especialidades del Indecopi, específicamente en temas de libre competencia y desregulación<sup>137</sup>. Debe también considerarse que, durante este período, debido a renunciaciones y reemplazos, ocho profesionales ocuparon en algún momento el cargo de vocal. De estos, seis eran abogados, con un promedio de edad de 51 años al ser designados, mientras que los otros dos eran economistas, con un promedio de 36 años. A pesar de que los miembros con esta última profesión eran una clara minoría, Fernández-Baca fue uno de los vocales con mayor duración, ocupando el cargo durante más de tres años.

<sup>136</sup> Con el tiempo, tal situación se fue compensando, no solo por la progresiva formación de especialistas en estos nuevos ámbitos, sino también por la política de inducción de los comisionados que adoptó el Indecopi (Boza, 2005, p. 121).

<sup>137</sup> Esta situación se presentó incluso en periodos posteriores, cuando la normativa del Indecopi estaba más difundida y ya había especialistas en la materia. Winslow comenta que, entre los años 2002 y 2003, hubo una alta «rotación de funcionarios» en el Tribunal por asuntos de orden político, lo cual generó que únicamente su presidente pudiera acreditar «un conocimiento relevante sobre legislación y política en materia de competencia», mientras que los otros eran solo «académicos ilustres» sin mayor experiencia en la temática (2004, p. 18).

Otro rasgo discernible entre los miembros del Tribunal es que la mayoría no llegó a desarrollar un nivel significativo de especialización en las materias específicas de defensa de la competencia, especialmente si se considera el breve período que permanecieron en el Tribunal. Así, la duración media en el cargo de los miembros titulares fue de un año y once meses. Incluso, en dos casos, ocuparon el puesto por menos de un año. Por lo tanto, esta experiencia no representó un evento que marcara una diferencia relevante en la trayectoria profesional de la mayoría de estos vocales.

En cuanto a la toma de decisiones, Fernández-Baca testifica que esta se tornó complicada, ya que los vocales provenían «de sectores diferentes» y tenían «orígenes bastante distintos» (1995, p. 125). No resulta difícil deducir que la experiencia que podían aportar, por ejemplo, los actores vinculados al ámbito judicial, estaría más orientada hacia cuestiones procesales que a los asuntos de fondo de los casos en controversia. Sin embargo, al margen de sus especializaciones, la interacción sostenida dentro de este órgano colegiado tuvo consecuencias en el enfoque que adoptaban en sus decisiones. Así, los vocales comenzaron a funcionar como un «cuerpo homogéneo» para armonizar las orientaciones divergentes de las comisiones, cuando, desde su perspectiva, resolvían casos bajo criterios muy liberales o muy proteccionistas (Fernández-Baca, 1995, p. 125). Precisamente, lo narrado por Fernández-Baca evidencia que la interacción entre los actores tradicionales y los profesionales comprometidos con la reforma en estos espacios condujo a una acomodación de los primeros en favor de los objetivos institucionales del Indecopi. De este modo, el Tribunal desempeñó un rol fundamental al gestionar estas divergencias ocasionales<sup>138</sup> y reorientar las decisiones de las comisiones.

---

<sup>138</sup> De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807, las resoluciones provenientes de las comisiones fueron ratificadas en su mayoría, si se considera que «por denuncia de parte el Tribunal revoca el 22 % de los casos provenientes de Comisiones», mientras que «revoca el 40 % de las resoluciones dictadas en procedimientos iniciados de oficio» (numeral 3 del título X). Aunque este último dato pueda parecer elevado, debe tenerse en cuenta que los casos iniciados de oficio eran minoritarios en comparación con los otros, debido a las limitaciones de recursos y pericia mencionadas anteriormente (véase el pie de página 124).

Tabla 5. Primeros vocales del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi, 1993-1996

Vocales	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir el cargo
<b>Titulares</b>		
Luis Adolfo Portugal Rondón (abril de 1993 - enero de 1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la Universidad Nacional San Agustín</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente de la Corte Suprema (1992)</li> <li>Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima (1976)</li> <li>Juez</li> </ul>
Romulo Alegre Valderrama (abril de 1993 - julio de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la UNMSM</li> <li>Licenciado en Educación Secundaria por la UNMSM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Director de Propiedad Intelectual del Itintec</li> <li>Profesor de la Universidad de Lima</li> <li>Fue supervisor nacional de educación secundaria y formación magisterial, jefe de la Unidad de Sistematización y Desarrollo Jurídico, y asesor legal en el Ministerio de Educación</li> </ul>
María Luisa Federici Soto (abril de 1993 - agosto de 1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economista por la PUCP</li> <li>Estudios de posgrado en Chile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesora del Ministerio de Industria</li> <li>Experiencia en comercio exterior en Estados Unidos</li> </ul>
Francisco Belaúnde Martínez (abril de 1993 - octubre de 1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Director general de la Oficina de Asesoría General del Mirinci</li> <li>Jefe del Registro Público de Minería (1992)</li> <li>Experiencia en asesoría jurídica a empresas mineras (1989-1992)</li> </ul>
Jorge Fernández-Baca Llamas (mayo de 1993 - julio de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economista por la UP</li> <li>Estudios de doctorado en Economía de la Investigación y el Desarrollo en la Universidad de París I y el Instituto Nacional de Ciencias Técnicas y Nucleares de Saclay (Francia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miembro de la CMLC (febrero de 1993-mayo de 1993)</li> <li>Asesor del MEF en temas de desregulación de tarifas de servicios públicos (1993)</li> <li>Autor de <i>La ley antimonopolio</i>, publicado por el ILD (1989)</li> <li>Investigador del ILD</li> <li>Profesor e investigador de la UP</li> </ul>
Fernando Ballón-Landa Córdova (enero de 1994 - julio de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la Universidad Católica de Santa María</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fiscal provincial de Lima, vocal superior de Lima y vocal supremo (1978-1993)</li> </ul>
María Amanda Velásquez Escalante (mayo de 1994 - julio de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogada por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miembro de la CSASM (julio de 1993 - abril de 1994)</li> <li>Autora del libro <i>Titulos valores: tierra de cambio, pagaré, cheque</i> (1973)</li> </ul>
<b>Suplentes</b>		
Rodolfo Castellanos Salazar (septiembre de 1993 - julio de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tesis de bachillerato titulada <i>Consideraciones sobre la prenda legal aduanera</i> (1987)</li> </ul>

Elaboración propia a partir de información de Indecopi (2000b, p. 58), Sunedu y hojas de vida públicas.

Tabla 6. Vocales de la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi después de la reforma del Decreto Legislativo 807, 1996-2000

Vocales	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir el cargo
<p>Alfredo Bullard Gonzales (julio de 1996 - agosto de 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Magíster por la Universidad de Yale (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miembro del Consejo Consultivo del Indecopi, en representación del Ministerio de Justicia (1993-1994)</li> <li>• Miembro de la firma de abogados peruana Rodrigo, Elías &amp; Medrano (1990-1995)</li> <li>• Miembro de la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi (1993-1994)</li> <li>• Profesor de la PUCP (desde 1988) y la Universidad de Lima (1993-1996), en temas de derecho civil y análisis económico del derecho</li> </ul>
<p>Hugo Eyzaguirre del Sante (julio de 1996 - octubre de 2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la UP</li> <li>• Magíster en Administración y Sistema Público por la Universidad de Pensilvania (Estados Unidos)</li> <li>• Doctorado en Economía por la Universidad de Washington (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigador del Instituto Apoyo y del Banco Interamericano de Desarrollo en temas desarrollo, con un enfoque liberal y de la nueva economía institucional (alumno y seguidor de Douglas North)</li> <li>• Investigador del IILD (1988-1989)</li> </ul>
<p>Luis Hernández Berenguel (julio de 1996 - enero de 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Estudios completos en la maestría en Derecho Civil en la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundador de la firma Luis Hernández Berenguel Abogados (desde 1992)</li> <li>• Profesor de Derecho Tributario en la PUCP</li> </ul>
<p>Gabriel Ortiz de Zevallos Madueño (julio de 1996 - mayo de 2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la PUCP</li> <li>• Magíster en Administración Pública por la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miembro de la Comisión de Protección al Consumidor (marzo de 1993 - abril de 1994)</li> <li>• Director Ejecutivo del Instituto Apoyo (desde 1990)</li> <li>• Periodista y coordinador de las revistas <i>Perú Económico</i> y <i>Semana Económica</i> (1984-1987)</li> </ul>

Vocales	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir el cargo
<p>José Antonio Payet Puccio (julio de 1996 - noviembre de 1998)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Magíster por la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socio en la firma de abogados De Trazegnies &amp; Uría</li> <li>• Miembro del Directorio del Indecopi (enero de 1995 - febrero de 1996)</li> <li>• Gerente legal de AFP Integra (1993-1996)</li> <li>• Miembro del Consejo Consultivo del Indecopi, en representación del Mitinici (1993-1994)</li> <li>• Participación en el diseño de reformas legislativas producidas en el fujimorato (reforma del sistema privado de pensiones, en temas societarios, etc.)</li> <li>• Asesor de la PCM y del ministro de Industria (1991-1992)</li> <li>• Jefe del Departamento de Investigación de la Confiep (1990-1991)</li> </ul>
<p>Jorge Vega Castro (julio de 1996 - diciembre de 1997)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la UP</li> <li>• Candidato a doctor por la Universidad de Boston (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable del Proyecto de Análisis, Planeamiento y Ejecución de Políticas, financiado por la USAID en apoyo de la política económica del gobierno peruano (1992-1997)</li> <li>• Vicepresidente de la Comisión Nacional de Inversión y Tecnología Extranjera (1980)</li> <li>• Profesor del Departamento Académico de Economía de la PUCP (1975-1992)</li> </ul>
<p>Liliana Ruiz Vilchez de Alonso (diciembre de 1997 - mayo de 2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la PUCP</li> <li>• Magíster y candidata a doctora en Economía por la Universidad de Indiana (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesora del Departamento Académico de Economía de la PUCP (desde 1981)</li> <li>• Asesora del Programa de Fortalecimiento Institucional del MEF, financiado y supervisado por el Banco Interamericano de Desarrollo (1994-1997)</li> <li>• Consultora del Programa de Políticas Económicas en la ciudad de Panamá de la USAID (1986-1987)</li> <li>• Asesora del vice Ministerio de Economía y del vice Ministerio de Comercio (1982-1983)</li> </ul>
<p>Mario Pasco Cosmópolis (diciembre de 1998 - septiembre de 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesor de Derecho del Trabajo en la PUCP (desde 1968)</li> <li>• Fundador de la firma de abogados Delfino, Pasco, Isola, Avendaño, Castañeda (desde 1973)</li> <li>• Distintos cargos públicos, como viceministro de Justicia (1980-1981)</li> </ul>

Elaboración propia a partir de información de Indecopi (2000b, p. 57), Sunedu y hojas de vida públicas.

Estos rasgos que adoptó el Tribunal en sus inicios cambiaron con la incorporación de un mayor número de actores comprometidos con los valores de la reforma durante la gestión de Beatriz Boza, según se aprecia en la Tabla 6 (véase también Kim, 2000a, p. 47). Ella era una joven abogada egresada de la PUCP, con una orientación hacia el derecho privado, que obtuvo una maestría en los Estados Unidos y trabajó en firmas de abogados de ese país. Al asumir el cargo de presidenta del Directorio, su trayectoria profesional comenzó a proyectarse en el propio Indecopi, el cual adoptó un rol mucho más activista. Este cambio se formalizó a través de una norma diseñada dentro de este organismo: el Decreto Legislativo 807. En particular, destaca la participación de Alfredo Bullard, un abogado con una trayectoria similar a la de Boza, quien se encargó de los ajustes y de la revisión final de la propuesta que, finalmente, fue aprobada casi en su totalidad por el Consejo de Ministros (ENT2007, pp. 1-2). Entonces, el Decreto Legislativo 807 posibilitó que el Indecopi adoptara un rol más ajustado a las expectativas de las reformas económicas, mediante el fortalecimiento del Directorio, especialmente al otorgarle un peso preponderante en las designaciones. En cuanto a los comisionados, este órgano ahora los elegía directamente, mientras que, en relación con los vocales, este formulaba las propuestas de miembros que antes realizaba el Consejo Consultivo. De igual modo, se flexibilizaron las condiciones para formar parte del Tribunal, que ya estaba dividido en dos salas. Así, al solicitar solo cinco años de experiencia para ser vocal, además de permitir la contratación a tiempo parcial, se logró que jóvenes profesionales con estudios de posgrado en los Estados Unidos, como el propio Bullard, integren el Tribunal<sup>139</sup>.

Como se ha indicado antes, a diferencia de los economistas de élite, el proceso migratorio-académico de los abogados hacia universidades estadounidenses era sumamente restringido, lo que se reflejaba en su escasez en los primeros años del Indecopi. Esta escasez, a su vez, generaba limitaciones para el funcionamiento del organismo, desde la perspectiva de los actores más afines al nuevo modelo de desarrollo. Por ejemplo, para Armando Cáceres, los abogados que trabajaban en libre competencia, que eran «más tradicionales» y «no habían estudiado en el extranjero», mostraban una gran reticencia a integrar un enfoque económico en el análisis de casos basados en mercados, al alegar que «esos temas no eran propios» del derecho, actitud que contrastaba con la de aquellos sí accedieron «a estudiar afuera las maestrías,

<sup>139</sup> La justificación de esta modificación revela, por ejemplo, que el requisito de diez años de experiencia generó muchas dificultades para «completar la conformación» del Tribunal (numeral 2 del título IX de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Dadas las limitaciones para encontrar especialistas en normas con pocos años de vigencia, se buscó ahora «reclutar a jóvenes profesionales que hayan estudiado o estén familiarizados con la legislación existente» (numeral 2 del título IX de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807).

sobre todo en Estados Unidos o Inglaterra» (ENT2018, pp. 3-4). Por ello, durante el periodo de Boza, cuando más las ideas del análisis económico del derecho y el neoinstitucionalismo informaban el actuar institucional de este organismo, el poseer un grado académico en Estados Unidos se constituyó como una fuente de legitimidad privilegiada, que otorgó el estatus suficiente para ser reconocido como técnicamente competente y acceder a altos puestos dentro de los órganos funcionales, por encima de criterios generacionales. Esto se manifiesta, por ejemplo, en cómo se destacaba que el 60 % de miembros de los órganos funcionales contaban «con posgrado en el extranjero», según las cifras del año 1999 publicadas por el Indecopi (2000b, p. 3). De igual modo, se ponía de relieve que el 67 % del personal era menor de 35 años y que el 51 % del total del personal eran mujeres (Indecopi, 2000b, p. 3). Estas prioridades, para los estándares de una Administración pública tradicional de la época, resultaron sumamente disruptivas.

Aunque estos abogados fueron muy pocos<sup>140</sup>, ellos accedieron al Tribunal durante este periodo. Esto implicó desplazar a los actores tradicionales que ocupaban puestos allí (por ejemplo, los jueces), lo cual, en palabras de Ramos, significó toda «una reestructuración del peso del poder» dentro del Indecopi (2013, p. 62). Al respecto, de los ocho profesionales que desempeñaron en algún momento el puesto de vocal de la Sala de Defensa de la Competencia, seis tenían estudios universitarios en los Estados Unidos. De ellos, dos eran abogados y cuatro economistas, con un promedio de 36 años al ser designados. Los otros dos, Mario Pasco Cosmópolis y Luis Hernández Berenguel, eran abogados de una generación distinta, al tener, en aquel entonces, un promedio de 56 años. Ambos eran socios de prestigiosas firmas de abogados y docentes universitarios en la PUCP, aunque no impartían materias directamente relacionadas con el puesto de vocal, ya que enseñaban cursos sobre derecho del trabajo y derecho tributario, respectivamente. Por lo demás, cabe indicar que el promedio de duración en el cargo de vocal en esta etapa fue de cuatro años y tres meses, lo que reflejó una mayor estabilidad en comparación con la primera versión del Tribunal.

Al margen de estas diferencias que exhibió el máximo órgano resolutorio del Indecopi durante la gestión de Beatriz Boza, algunos patrones desarrollados en la primera etapa continuaron. Uno de ellos fue la poca trascendencia que tuvo ocupar este puesto en el Indecopi para la mayoría de las trayectorias profesionales de los vocales, a pesar de su mayor duración. Esto se evidencia en la experiencia profesional de los economistas y abogados de la Sala.

---

<sup>140</sup> En los órganos funcionales de aquella época, solo Alfredo Bullard, Jorge Payet, Fernando Cantuarias y José Perla poseían un posgrado en Estados Unidos. Desde luego, también había otros abogados con grados académicos provenientes de universidades europeas.

En relación con los economistas, antes de ocupar el puesto de vocales, ya habían desarrollado como investigadores y consultores una inclinación hacia temas afines a las reformas económicas. Al respecto, se pueden diferenciar los perfiles de Jorge Vega y Liliana Ruiz, y los de Hugo Eyzaguirre y Gabriel Ortiz de Zevallos. Sobre el primer par de economistas, Jorge Vega trabajaba en temas de comercio exterior y política tributaria, mientras que Liliana Ruiz contaba con diversas publicaciones sobre tributación en general. En el caso de Vega, su experiencia como vocal se limitó a reforzar su perfil como consultor e investigador en temas de comercio exterior. En cuanto a Ruiz, es importante considerar que, paralelamente, ocupaba un puesto en el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), una experiencia que constituyó para ella un evento significativo al reorientarse hacia la especialidad de la regulación en el sector de telecomunicaciones. Dado que está relacionado con la política de competencia, el cargo de vocal pudo haber contribuido, en cierta medida, al giro profesional que desarrolló, aunque de forma secundaria. Ahora bien, en lo que respecta a Gabriel Ortiz de Zevallos y Hugo Eyzaguirre, es necesario reparar en que ambos economistas provenían de ecologías del desarrollo comprometidas con el libre mercado. No sorprende, por ello, que antes de ingresar al Indecopi, publicaron investigaciones sobre temas de reforma del Estado, por ejemplo, en el sector de justicia, desde una perspectiva que los aproximó al neoinstitucionalismo. Entre ambos, Hugo Eyzaguirre fue quien terminó vinculando su experiencia como vocal con el espacio académico al incluir dentro de su línea de investigación a la política de competencia, además de otras relacionadas con el derecho y la economía. En cambio, Ortiz de Zevallos mantuvo su perfil como investigador en la reforma del Estado, que previamente había desarrollado en el Instituto Apoyo. Entonces, en el caso de los economistas de la Sala, esta experiencia profesional no constituyó para la mayoría un evento que marcara su identidad profesional, sino uno que complementó las orientaciones que ya venían forjando en los espacios académicos o laborales. Desde luego, también es evidente que no todos eran especialistas en cada tema que revisaba la Sala, ya que algunos eran más jurídicos que otros, como en el caso del derecho del consumidor.

Respecto a los abogados, la mayoría no contaba con experiencia directa en las materias bajo la competencia del Indecopi al asumir como vocales. Ciertamente, sus especialidades estaban relacionadas en alguna medida, como en el caso de Hernández y su dedicación al derecho tributario, que involucraba algunos temas de comercio exterior, y en el de Payet con el derecho corporativo, que facilitaba una familiaridad con los acuerdos empresariales que se analizan según las normas de libre competencia en este contexto. Otras eran más distantes, como el derecho de trabajo, que era la especialidad de Pasco, al margen de que su presencia como vocal también podía deberse más a su experiencia en cargos públicos. Por lo demás, al menos para estos

tres abogados, estar contratados a tiempo parcial en el Indecopi no fue un evento que definiera su identidad profesional, especialmente para aquellos con más de cincuenta años que ya contaban con una trayectoria consolidada como socios de firmas de abogados. La excepción fue Alfredo Bullard, quien inicialmente estaba más orientado al derecho privado y al análisis económico del derecho. Así, su incorporación al Indecopi constituyó un evento estructurante para su trayectoria, sobre todo debido al tipo de normas que aplicaba en las distintas posiciones que ocupó dentro de los órganos funcionales y a la interacción con otros profesionales comprometidos con las reformas. Al mismo tiempo, su labor como importador y traductor de recursos intelectuales anglosajones fue esencial para la demarcación y desarrollo de este nicho y, más aún, del emergente derecho de la competencia en el Perú. Se trató, por ello, de una mutua constitución.

Entonces, ¿qué explica la presencia de esta diversidad de perfiles? La justificación formal se basó en la «diversidad de temas mucho mayor y menos afín» entre sí que la Sala de Defensa de la Competencia debía conocer, lo que debía reflejarse en un «mayor número de especialistas en las distintas materias» (numeral 2 del título IX de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). No obstante, como se ha podido apreciar, los vocales no necesariamente estaban especializados en estas normas que, además, tenían muy poco tiempo de vigencia en el país. Así, otra explicación más ajustada a los hechos la brinda Bullard, al comentar que la filosofía detrás de esta convivencia era la búsqueda de «perfiles que entendieran el lado de la empresa, el lado del Estado, el lado de la economía, y tratar de esa manera que hubiera una variedad de gente» que aportara equilibrio a las decisiones tomadas (ENT2007, p. 7). No fue indispensable, por tanto, que todos fueran especialistas en alguna de las materias, pero sí que contaran con una experiencia y visión que ayudaran a comprender la lógica de los actores privados y, con ello, evitar generarles costos de transacción adicionales con sus decisiones. Se buscaba, pues, «afinar una visión sistémica de la actividad económica que la institución monitorea y regula» (Indecopi, 2000b, p. 52). Ciertamente, un abogado que interactúa continuamente con empresas, al mantener una proximidad social con ellas, tendrá más facilidades para desarrollar este punto de vista más sensible a su posición.

#### **4.3. Los integrantes de los órganos de enlace como nodos de producción de la experiencia**

Luego de haber tratado de forma aproximada las complejidades presentes dentro de las jurisdicciones de los profesionales ubicados en los órganos funcionales, quedó abierta la cuestión sobre dónde se estaba gestando la experiencia y, como consecuencia, la identidad en torno a las normas del Indecopi. Siguiendo a Liu, en un nicho basado

en litigios, la experiencia se produce en las diversas interacciones entre los actores en torno a los casos que son objeto de controversia (2015a, pp. 16-18). En este contexto, estos actores son la parte denunciante —salvo en casos de oficio— y denunciada, los miembros de la Secretaría Técnica y los comisionados. Entre todos ellos, la jurisdicción de los abogados que trabajaban a tiempo completo en los órganos de enlace constituyó el principal nodo en el que se articula y produce la experiencia profesional sobre las tareas asignadas al Indecopi<sup>141</sup>, incluso a pesar de la rotación laboral existente, pues en ellos se concentraban principalmente las investigaciones de los casos, la gestión del procedimiento y la interacción con todas las partes.

Ciertamente, que el sitio central de la producción de la experiencia resida en las secretarías técnicas podría conllevar episodios de deferencia a la labor del instructor por parte de los órganos funcionales, que estaban integrados por profesionales a tiempo parcial «escasamente retribuidos» (OCDE, 2018, p. 11). De allí que Fernández-Baca, al analizar algunas resoluciones de la Comisión de Libre Competencia, afirmara encontrar, en casos iniciados de oficio, «la ausencia de una separación real entre el análisis técnico, la formulación de la denuncia y la resolución del caso», lo cual, a su entender, afectaba la imagen de «objetividad en la solución de los casos» que este organismo debía proyectar (2011, p. 315). Con independencia de esta preocupación —atendida en parte por una posterior reforma legislativa (véase Gómez, 2009b, pp. 476-479)—, hubo un consenso sobre la importancia de la labor de los profesionales de los órganos de enlace. Por tal razón, es necesario realizar una primera aproximación del tipo de actor integrado dentro de estos órganos, lo que se hará a partir de la trayectoria de algunos de sus secretarios técnicos.

En términos generales, los primeros secretarios técnicos que se incorporaron al Indecopi lo hicieron mediante un concurso público de méritos y, en su mayoría, contaban con menos de treinta años. Por un lado, el primer secretario técnico de la Comisión de Libre Competencia, desde marzo de 1993, fue Dante Mendoza, abogado por la PUCP, quien después, a finales de 1994, ocupó el puesto de secretario relator en el Tribunal del Indecopi. Él estaba estudiando una maestría en la PUCP en derecho internacional económico y era docente en la Universidad de Lima de un curso sobre derecho del consumidor. Durante este periodo, publicó también un artículo divulgativo sobre derecho de la competencia en una revista de estudiantes de la PUCP, relacionado con la labor que desempeñaba en este organismo (1995).

---

<sup>141</sup> Debe destacarse también a quienes fungieron como asistentes en el Tribunal, ya que desarrollaron una experiencia similar sobre las tareas del Indecopi. Bullard, por ejemplo, relata que Alfonso Rivera «fue quien hizo la propuesta» de los precedentes de observancia obligatoria en casos sobre barreras burocráticas, a partir de una investigación sobre sentencias emitidas por jueces de los Estados Unidos, las cuales adaptó al contexto peruano (ENT2007, p. 5; véase también Rivera, 2014, p. 22).

En 1996, se desvinculó de la institución para estudiar en Alemania una maestría en temas de Administración pública, y posteriormente continuó con una dilatada carrera en el Estado y la docencia universitaria. Entre las distintas posiciones que ocupó, destaca su reincorporación al Indecopi como vocal de la Sala de Propiedad Intelectual (2002-2006) y, luego, como miembro de la Comisión de Libre Competencia (2015-2020). Su trayectoria es, en suma, la de un profesional orientado a la función pública y la docencia, ligado intelectualmente a temas de derecho administrativo y reformas en la Administración pública.

Por otro lado, el primer secretario técnico de la Comisión de Protección al Consumidor fue Alejandro Falla. Es relevante reparar en que, luego de egresar de la Facultad de Derecho de la PUCP, él se incorporó rápidamente dentro de roles docentes, y ocupó incluso el cargo de coordinador de jefes de prácticas de un curso sobre derechos reales. Desde la universidad, desarrolló su faceta como investigador en diversos temas de derecho civil, con publicaciones aparecidas en las revistas de estudiantes de la PUCP hasta antes de ingresar al Indecopi. Entre estas publicaciones, destaca un artículo en el que analiza, desde el análisis económico del derecho, la institución de la responsabilidad civil extracontractual, lo que implicó adaptar distintos recursos intelectuales del movimiento *Law and Economics* al contexto peruano (Falla, 1992). Su temprana orientación hacia esta perspectiva interdisciplinaria del derecho, desde luego, tiene en parte una explicación en su ubicación dentro de la PUCP, pues en esa universidad se encontraban distintos actores que difundieron esta clase de investigaciones y, en especial, los conocimientos producidos en los Estados Unidos. Por lo demás, su inclinación hacia el análisis económico del derecho fue el puente epistémico que lo introdujo a desarrollar los nuevos ámbitos jurídicos que el Indecopi inauguró. A finales de marzo de 1993, se incorporó como secretario técnico de la Comisión de Protección al Consumidor, para luego ocupar el cargo de miembro de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal, la cual llegó a presidir. Después, se trasladó hacia la Comisión de Libre Competencia, donde asumió, primero, el cargo de secretario técnico en 1996 y, luego, el de miembro de este órgano en 1999. De manera paralela, él continuó realizando investigaciones, ahora vinculadas a la experiencia que desarrollaba en el Indecopi. Concluida su etapa en este organismo, realizó una maestría en la London School of Economics. Luego, ejerció la docencia, impartiendo cursos sobre derecho de la competencia, y la abogacía, como socio fundador de una firma jurídica local junto con Alfredo Bullard y Huáscar Ezcurra, con quienes había compartido espacio en el Indecopi. En líneas generales, cabe afirmar que incorporarse a este organismo fue un evento fundamental tanto para Falla como para el propio desarrollo del derecho de la competencia en el país, bajo una perspectiva orientada por el análisis económico del derecho.

Otra trayectoria es la de Víctor Schwartzmann, un abogado egresado de la PUCP, quien, antes de unirse al Indecopi, mostró interés por el derecho civil. Esto se evidencia en una publicación sobre el tema durante su época estudiantil en 1986, así como en su tesis de bachillerato centrada en actos jurídicos en 1989. Él se incorporó como secretario técnico en julio del año 1993 a una comisión que principalmente se encargaba de temas de insolvencia. Esta experiencia se reflejó en un artículo divulgativo que publicó sobre el procedimiento instruido allí (Schwartzmann, 1994). Posteriormente, ocupó el puesto de jefe de la Oficina de Signos Distintivos entre noviembre de 1994 y abril de 1995, para luego migrar al sector privado, donde desarrolló una línea de carrera en Telefónica, una empresa multinacional del sector de telecomunicaciones que surgió como resultado de los procesos de privatizaciones de la época. Paralelamente a esta última experiencia, asumió por última vez una posición a tiempo parcial en el Indecopi, cuando fue designado miembro de la Comisión de Salida del Mercado, desde julio de 1996 hasta julio de 1997.

Como se puede apreciar, estas trayectorias divergentes ilustran la heterogeneidad existente dentro de estos órganos, la cual se reflejaba en el resto del personal. Todos ellos —incluidos los siguientes secretarios técnicos—, contaron con el soporte de otros jóvenes egresados y estudiantes, quienes desarrollaron trayectorias similares. Esto fue posibilitado, como se indicó antes, por el nuevo marco legal del fujimorato sobre los practicantes preprofesionales y secigristas. Mediante estos mecanismos flexibles de dotación de personal, las secretarías técnicas incorporaron a diversos estudiantes, principalmente de la PUCP, pero también de centros universitarios como la Universidad de Lima, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, entre otras.

Un primer aspecto que se reconoce de las trayectorias de quienes ocuparon posiciones en los órganos de enlace es la permeabilidad entre las fronteras de las distintas jurisdicciones de este nicho, en una época en la que era difícil identificar especialistas claramente demarcados. De este modo, su trayectoria vinculada a los servicios de resolución de conflictos evidencia una dinámica que facilitó la especialización en los nuevos ámbitos de prácticas que el Indecopi inauguró. El mercado profesional carecía de expertos en las leyes que debía hacer cumplir, por lo que este organismo comenzó a cubrir progresivamente distintos puestos con profesionales que desarrollaban experiencia en estas materias desde su interior. Prueba de ello fueron los traslados entre secretarías, de secretarías a órganos funcionales u otras oficinas o cargos administrativos dentro del Indecopi. Esto no solo ocurrió entre los secretarios técnicos, como se observa en el caso de Alejandro Falla, sino incluso entre quienes ingresaron como practicantes o secigristas. Por ejemplo, el secigrista sanmarquino Hugo Gómez de la Secretaría Técnica de la CAM, después asumió distintos cargos en el Indecopi, no

solo como asistente legal de este órgano, sino como parte del Gerencia de Estudios Económicos, como secretario técnico tanto de la Comisión de Libre Competencia como de la Sala de Defensa de la Competencia y, por último, como miembro de la Comisión de Protección al Consumidor. Por ejemplo, el sanmarquino Hugo Gómez, después de desempeñarse como secigrista de la Secretaría Técnica de la CAM, asumió diversos cargos en el Indecopi, no solo como asistente legal del mismo órgano, sino también en la Gerencia de Estudios Económicos, como secretario técnico tanto de la Comisión de Libre Competencia como de la Sala de Defensa de la Competencia y, finalmente, como miembro de la Comisión de Protección al Consumidor. Otro caso es el de Eduardo Quintana, secigrista proveniente de la Facultad de Derecho de la PUCP, quien posteriormente fue asesor en la Comisión de Libre Competencia, luego miembro suplente de esta comisión y, por último, miembro de la Comisión de Reestructuración Patrimonial, además de laborar en la Gerencia de Estudios Económicos.

Ahora bien, del análisis de estos movimientos también es posible observar una inclinación a trasladarse a la Comisión de Libre Competencia o a la propia Sala. La dirección de estos desplazamientos puede deberse a la centralidad que ocupaban las normas de libre competencia como consecuencia del trabajo fronterizo que se realizaba para comprender las diversas tareas de este organismo bajo la política de competencia y que se difundía a través del discurso institucional del Indecopi. Así, la importancia y visibilidad de esta labor pudieron contribuir a que se convirtiera en un destino preferencial para trasladarse cuando se presentaba la oportunidad, especialmente en este contexto de alta movilidad entre las jurisdicciones internas. De igual modo, estos desplazamientos permiten entender que la línea de carrera construida en la práctica no se basaba en permanecer como secretarios técnicos, sino en alcanzar posiciones como comisionados, aunque fueran a tiempo parcial. Ante tal escenario, debe destacarse que, internamente, esta rotación se percibía de forma positiva. Se argumentaba que mejoraba «la formación de los empleados», además de «agregar valor a la organización y favorecer el conocimiento y la coordinación interdepartamental» (Kim, 2000a, p. 52). No obstante, la normalización de tal rotación en los años iniciales del Indecopi, como indica Kim, potencialmente socavaba «la estabilidad y la memoria institucional necesarias para preservar la organización a perpetuidad» (2000a, p. 52), limitaba el desarrollo de una línea de carrera dentro de los órganos de enlace, entre otros problemas.

Lo anterior se agravaba al reparar en que también era posible identificar, como es natural, trayectos profesionales que se distanciaron del Indecopi. Por ejemplo, en los años anteriores a 1995, los empleados permanecían en promedio menos de un año, lo que significaba que «las tasas de rotación superaron el 100 %», situación

que se moderó en los años 1996 y 1997, al aumentar este promedio a dos años y disminuir, entonces, dicha tasa en un 50 % (Kim, 2000a, p. 52; véase también Boza, 2005, p. 30). Siguiendo a Boza, este fenómeno estuvo estrechamente relacionado con el diseño inicial de los dos primeros años del Indecopi, que establecía que los funcionarios debían ser jóvenes, lo que implicaba que no podían permanecer mucho tiempo en estas posiciones y generaba una «vocación de rotación» (1995, p. 13). A esto se sumaban otros factores, como los «bajos salarios» en el organismo, la «falta de una cultura del servicio público» y, sobre todo, que el Indecopi fuera reconocido «como una escuela de posgrado, donde los graduados universitarios brillantes y ambiciosos pueden recibir una excelente capacitación y experiencia antes de ingresar al sector privado o ir al extranjero para realizar estudios de posgrado» (Boza, 2005, p. 30; véanse también Shepherd, 1998, p. 101; Kim, 2000a, p. 54).

Al respecto, es claro que los integrantes de las secretarías técnicas, especialmente aquellos con una orientación hacia el derecho privado, en condiciones normales no habrían iniciado su trayectoria profesional en un organismo público, sino posiblemente en una firma de abogados, dadas las restricciones salariales del Estado. Precisamente por este motivo se hizo énfasis en disponer de un equipo joven conformado por estudiantes. Se trabajó, entonces, en un discurso y diseño organizacional bajo esquemas privados, que permitiera atraer a egresados y estudiantes con mayores capacidades. De igual forma, un aspecto esencial fue la construcción de la legitimidad del organismo, tanto para ganarse la confianza de los actores privados y la opinión pública en general, como para atraer personal calificado. En relación con la abogacía, esto se logró mediante la inclusión de juristas prestigiosos del espacio académico y de las firmas de abogados, no solo en los órganos funcionales, sino también en el Consejo Consultivo<sup>142</sup> o en la propia figura del presidente del Directorio. Desde el punto de vista de un estudiante o egresado de una Facultad de Derecho, el Indecopi podía ser identificado como un lugar donde abogados reconocidos estaban presentes, una suerte de «escuela» en la que serían supervisados por ellos, lo que lo convirtió en un sitio priorizado dentro del conjunto de entidades públicas existentes (Boza, 2005, p. 114).

En la misma línea, debe considerarse que, para atraer y mantener a estos jóvenes profesionales dentro de este nicho, se les ofrecieron explícitamente mayores «oportunidades para un rápido y significativo desarrollo profesional» a través de capacitaciones, así como «pasantías y visitas a organismos similares de otros países» (Indecopi, 2000b, p. 52; para una visión crítica, véase Kim, 2000a, pp. 62-63). Esta inversión

<sup>142</sup> Entre los abogados que formaban parte del Consejo Consultivo, cabe destacar a Fernando de Trazegnies, Beatriz Merino, Alfredo Bullard, Armando Zolezzi y Jorge Muñoz, designado este último después de ocupar el puesto de presidente del Directorio.

se explica, además, por la falta de pericia en estos temas, que eran prácticamente ámbitos nuevos en el derecho peruano y que involucraban estrategias de investigación avanzadas (véase el pie de página 124). Según Fernández-Baca, estos beneficios que ofrecía el Indecopi a la carrera de estos jóvenes fueron posibles, en gran medida, «gracias a la cooperación internacional», que subvencionó su asistencia «a seminarios y conferencias internacionales» para que «se familiaricen con los procedimientos de análisis y solución de casos basados en visiones modernas» (1998, p. 98). Por ejemplo, en los inicios de la Comisión de Libre Competencia, hubo experiencias como la de Joselyn Olaechea, una de sus primeras secgristas que, por intermedio del Indecopi, cursó una especialización en políticas de competencia en el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (Indecopi, 2000b, p. 74). También se ofrecieron pasantías a la Comisión Federal de Comercio y al Departamento de Justicia de Estados Unidos, así como facilidades para que los integrantes de la Secretaría Técnica y los comisionados asistieran a eventos internacionales sobre libre competencia (Comisión de Libre Competencia, 1996, p. 7).

Por su parte, la manera en que se trató de mitigar el riesgo de perder los recursos invertidos en estos profesionales fue a través de la estrategia que Boza denominó *capacitación expandida*. Así, eran conscientes de que para garantizar «la continuidad del trabajo», se debían establecer mecanismos que replicaran las «características o formación» de los funcionarios que se retiraran «temporal o definitivamente» (Boza, 2005, p. 120). Para ello, la inversión en la formación de los funcionarios debía conllevar la obligación de difundir lo aprendido, por ejemplo, en una capacitación o congreso, a través de presentaciones o la entrega de «los materiales recibidos para la biblioteca de la agencia» (Boza, 2005, p. 120). Había, pues, una preocupación institucional por especializar a todo integrante de estos órganos de enlace, incluso en sus etapas más tempranas dentro del organismo. Así, los estudiantes recibían un «curso de inducción [...] impartido por diferentes profesionales» (Boza, 2005, p. 120). Claramente, una de las consecuencias de estas dinámicas formativas fue la producción de una capa de especialistas en estos temas novedosos que el Indecopi no encontró en un primer momento en el mercado profesional. De igual modo, estos viajes e intercambios, junto con los eventos internacionales organizados por el propio Indecopi (véanse Ramos, 2013, p. 98; Comisión de Libre Competencia, 1997, p. 11), permitieron a estos funcionarios formar redes con organismos pares de otros países. Tales redes intergubernamentales fueron una fuente de recursos en beneficio de las distintas jurisdicciones del Indecopi (por ejemplo, en términos de asistencia técnica), y que también desempeñaron un rol importante en la configuración de la identidad como abogados dentro de un organismo principalmente guiado por una política de competencia (Fernández-Baca, 1998, p. 98; Boza, 2005, p. 39).

Por lo demás, debe repararse en que los funcionarios públicos, en ámbitos especializados como este, tienden a identificarse más con sus pares internacionales que con el resto de trabajadores públicos locales (véanse Sassen, 2010, pp. 297, 379; Picciotto, 2011, pp. 23-24).

Sin embargo, esta inversión en la formación de especialistas no necesariamente condujo a mantener tasas altas de permanencia en el organismo (Kim, 2000a, p. 64). Las trayectorias evidencian que una de las razones por las cuales los funcionarios se retiraban del organismo era para cursar una maestría. Una gran parte de ellos migró hacia universidades en el extranjero, tanto en Europa, como ocurrió con Mendoza y Falla, como en Estados Unidos. Un ejemplo de ello es Enrique Felices<sup>143</sup>, quien fue secretario técnico de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal entre 1995 y 1996. Un año después, migró a Estados Unidos para cursar una maestría en la Universidad de Yale. Al retornar a Perú, se incorporó a una firma de abogados y continuó publicando sobre derecho de la competencia. De igual modo, se encuentran los ejemplos de Huáscar Ezcurra, quien también asistió a la Universidad de Yale, y Javier Mori, que cursó una maestría en la Universidad de Texas.

Además de esta permeabilidad entre las fronteras jurisdiccionales dentro del Indecopi, otro patrón visible es cómo la mayoría de estos abogados migrantes y otros funcionarios de los órganos de enlace cruzaron al sector privado, especialmente a firmas de abogados. Así, a medida que aumentó la demanda empresarial por asesorías en estos temas, los estudios de abogados empezaron a incorporar estas especialidades emergentes en su oferta. Desde luego, quienes desarrollaron experiencia en el Indecopi tuvieron facilidades para reposicionarse en el mercado de las firmas de abogados<sup>144</sup>, a costa de fomentar una rotación de funcionarios dentro de este organismo. En general, este desplazamiento hacia el sector privado puede describirse como un mecanismo compensatorio para los abogados de estos órganos de enlace, si se consideran los mejores incentivos salariales que ofrecían estos espacios. Algunos abogados incluso articulaban este mecanismo con procesos migratorios-académicos. En efecto, invertir parte de su trayectoria profesional en alguna de las jurisdicciones del Indecopi, es decir, en un entorno que era fuente de

<sup>143</sup> Debe destacarse que, como bachiller, mostró una inclinación hacia los temas del análisis económico del derecho, como se aprecia en el artículo que publicó y que fue revisado por Alberto Bustamante (1994).

<sup>144</sup> Cabe mencionar el caso de Carlos Patrón, quien se incorporó a una firma de abogados en el extranjero y luego al estudio Payet, Rey & Cauvi. Estos desplazamientos hacia el mercado de los estudios de abogados podían igualmente producirse después de haber trabajado en otras entidades públicas, como ocurrió con Eduardo Quintana, quien ingresó al estudio Lema, Solari & Santiváñez luego de estar en Osiptel, o Javier Mori, quien primero se trasladó a Ositrán para posteriormente incorporarse al estudio Ferrero. Incluso, hubo casos en los que constituyeron directamente sus propias firmas, como el estudio Bullard, Falla & Ezcurra, o el estudio Echeandía Chiappe.

recursos inmateriales (formación, contactos, experiencia), podía significar mayores oportunidades de migrar al extranjero, estudiar una maestría y, finalmente, retornar al país para convertir todos estos antecedentes y credenciales en una posición en el sector privado.

Los funcionarios de los órganos de enlace no solo cruzaron hacia el sector privado, sino que también hubo desplazamientos hacia otras entidades del sector público, especialmente en organismos que compartieron el mismo contexto de origen que el Indecopi, como los reguladores. Por ejemplo, Antonio Rodríguez Martínez, formado en la PUCP, ingresó como secigrista a la Secretaría Técnica de la Comisión de Libre Competencia, para luego desempeñarse como asistente legal del órgano de enlace de la CAM. Después de desvincularse del Indecopi, continuó su carrera en el sector público, en específico, en el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran). De igual modo, este desplazamiento hacia otras entidades públicas podía articularse con cruces hacia el sector privado. Por ejemplo, tanto Eduardo Quintana como Joselyn Olaechea, cuando terminaron sus vínculos con el Indecopi, fueron secretarios técnicos del Tribunal de Solución de Controversias del Ositrel, para posteriormente incorporarse a firmas de abogados. Por su parte, también hubo casos de funcionarios que, de manera más marcada, desarrollaron una carrera pública vinculada a entidades distintas a los organismos reguladores, como se evidencia en la trayectoria de Dante Mendoza, quien trabajó en la Defensoría del Pueblo y otras entidades posteriormente. Hubo otros ejemplos, como el de Demetrio Rojas, abogado sanmarquino que ingresó como practicante a la Secretaría Técnica de la CAM y se mantuvo en este órgano hasta asumir interinamente el cargo de secretario técnico. Posteriormente, se trasladó a una entidad municipal, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), entre otras experiencias en el sector público. Se observa, entonces, que el ingreso al Indecopi también podía resultar en el inicio de una carrera en el Estado. En el caso de Rojas, su conocimiento en tributación municipal, adquirido en la Secretaría Técnica de la CAM, fue un recurso que le permitió trasladarse a una entidad como el SAT.

En suma, el Indecopi terminaba siendo una suerte de «trampolín» hacia el sector privado o una etapa dentro de un «proceso simbiótico de formación de los futuros servidores públicos peruanos» (Kim, 2000a, pp. 54, 61). A pesar de ello, estos desplazamientos fueron considerados positivos por los actores internos del organismo, al señalar que evitaban el estancamiento o la inercia en la función pública, además de proporcionar a la sociedad de profesionales defensores del Indecopi y difusores o «evangelistas» de las ideas del libre mercado (Shepherd, 1998, p. 102; Kim, 2000a, p. 61).

Ahora bien, otro patrón destacable de los funcionarios de los órganos de enlace está relacionado con su involucramiento en las ecologías académicas. Quienes pertenecieron a esta primera generación de profesionales fueron muy activos en la producción de recursos intelectuales, desde distintos enfoques, además de integrarse rápidamente a la labor docente en universidades. Aquella orientación tiene en parte una explicación en el reconocimiento de lo estratégico que era interrelacionarse con el espacio académico, pues no solo ofrecía «valiosas bases de reclutamiento» de futuros especialistas, sino también un canal para el desarrollo de los ámbitos que comprendía el organismo, ya sea mediante cursos universitarios o investigaciones (Boza, 2005, p. 13). Por esta razón, de acuerdo con Boza, se estableció una «política de recompensas a la labor educativa del personal, así como a las publicaciones académicas», para así «abogar por la experiencia» del organismo (2005, p. 122). Al margen de si fue por estos incentivos o por la propia agencia de ellos, se constató la presencia de distintos profesionales de estos órganos<sup>145</sup> que ocuparon posiciones como docentes de cursos sobre derecho de la competencia o derecho administrativo, bajo perspectivas que podían diferir. La PUCP fue la principal universidad donde impartieron docencia, pero también lo hicieron en la Universidad de Lima y la UNMSM.

En este contexto, la aparición en 1999 de la Facultad de Derecho de la UPC<sup>146</sup> contribuyó a una mayor fluidez entre estas jurisdicciones y las ecologías académicas. Esta universidad, constituida como sociedad anónima, marcó un evento significativo para algunas de las jurisdicciones del Indecopi, ya que su currículo incorporaba las tareas asignadas a dicho organismo, lo que permitió rápidamente que diversos funcionarios de los órganos de enlace ejercieran la docencia allí. Además, el enfoque que quisieron proyectar con esta nueva Facultad de Derecho estaba ligado a las nuevas necesidades de una sociedad de libre mercado, por lo que hubo un fuerte énfasis en vincular el derecho con la economía. Así, Bullard comenta que el plan de estudios original de esta Facultad se basaba «en modelos curriculares norteamericanos», en tanto que los primeros cursos de su malla estaban orientados a «familiarizar a los abogados con el método de análisis económico», así como a formarlos para que fueran capaces de realizar un «análisis económico de los problemas legales» (2006, p. 84). Los resultados de este proyecto influyeron marcadamente en las generaciones posteriores de funcionarios del Indecopi, tal como se observó en los órganos antibarreras durante la década de 2010 (véase el acápite 2 del capítulo 6).

<sup>145</sup> Por ejemplo, durante este periodo, se desempeñaron como docentes Juan Francisco Rojas Leo, Alejandro Falla, Eduardo Quintana, Hugo Gómez, César Higa, Carlos Patrón, Dante Mendoza, Carlos Noda, Javier Rizo-Patrón, entre otros.

<sup>146</sup> Si bien la UPC se creó en el año 1994 mediante la Ley 26276, inicialmente no se incluyó esta Facultad (*El Peruano*, 5 de enero de 1994). Esta fue fundada cinco años después por Alberto Bustamante, entre otros abogados (Maraví, 2009, pp. 13-14).

Finalmente, gran parte de estos funcionarios, especialmente aquellos que tomaron posiciones como docentes, estuvieron involucrados en la generación de recursos intelectuales sobre las tareas del Indecopi. Aunque algunos se dedicaron a publicar obras de divulgación, como Echeandía (1996), Mendoza (1995) o Schwartzmann (1994), otros utilizaron la investigación académica como parte del trabajo fronterizo en el que estaban involucrados. Por ejemplo, esto se aprecia con los artículos de Ezcurra que revisan la tarea concursal desde el análisis económico del derecho (1996; 1998), como parte de los esfuerzos más amplios de imprimirle a esta tarea una orientación que la demarque dentro de un marco intelectual y profesional específico. Así, mientras desarrollaban sus trayectorias, estos actores no se desligaron de las especialidades que tuvieron a su cargo en el Indecopi. Por el contrario, se involucraron activamente en la elaboración de trabajos intelectuales que luego sirvieron como fuentes que dieron contenido a los ámbitos del derecho impulsados por la creación del Indecopi. No obstante, las publicaciones también fueron vehículos de expresión de las divergencias entre los profesionales del Indecopi. Así como sus trayectorias no eran homogéneas, tampoco lo eran sus orientaciones epistémicas.

## **5. LA LUCHA DE DIAGNÓSTICOS ENTRE LOS EMERGENTES *ECONOLAWYERS* PERUANOS Y LOS ABOGADOS ADMINISTRATIVISTAS**

Durante sus años fundacionales, el discurso institucional del Indecopi estuvo estrechamente vinculado con los valores del proyecto de ajuste estructural. Dada esta clara orientación, para los reformadores, lo ideal hubiese sido que predominara un perfil profesional convergente con esta reforma dentro del organismo. Sin embargo, al ser actores escasos en el mercado laboral en aquel entonces, hubo un margen para que participaran en el Indecopi funcionarios comprometidos con proyectos profesionales distintos, aunque no necesariamente excluyentes. Así, como fenómeno característico de las transiciones políticas, al interior de esta agencia de competencia convivieron principalmente dos clases de actores: quienes compartían una estructura de referencia relacionada con el análisis económico del derecho, con un horizonte de modernidad asentado en la experiencia estadounidense, y aquellos profesionales cuyo punto de referencia eran los esquemas del derecho administrativo. Este desajuste derivó en una lucha de diagnósticos entre ambos grupos, que marcó la mayor parte de los proyectos profesionales configurados alrededor de las tareas asignadas al Indecopi.

Conviene recordar, en primer lugar, que la creación del Indecopi fue un evento que generó consecuencias espaciales amplias. No solo reconfiguró la profesión jurídica al abrir nuevas jurisdicciones, sino que también tuvo efectos en otras ecologías, como las académicas, al modificarse ámbitos del derecho o inaugurarse otros.

Por lo demás, las distintas jurisdicciones que anidaba este organismo se encontraban interrelacionadas igualmente con estas otras ecologías a través de sus actores. En consecuencia, cuando comenzaron los reclamos jurisdiccionales por la demarcación de las tareas del Indecopi, impulsados principalmente por las generaciones más jóvenes de funcionarios, este proceso se desarrolló tanto al interior de este organismo como en espacios vinculados, pero externos. Por ejemplo, este trabajo fronterizo podía manifestarse en los claustros universitarios o mediante publicaciones.

Dentro de los órganos encargados de los servicios de resolución de conflictos sobre la competencia del mercado, los actores que cargaban con las ideas del análisis económico del derecho realizaron distintos esfuerzos por comprender las tareas del Indecopi bajo su marco referencial<sup>147</sup>. La proyección de aquel esquema intelectual a este espacio permitió desarrollar un derecho de la competencia informado por los aportes intelectuales y jurisprudenciales originados en los Estados Unidos, los cuales, al mismo tiempo, fueron el soporte epistémico para mantener la jurisdicción sobre estas tareas en los abogados de derecho privado<sup>148</sup>. Quienes se dedicaron a demarcar la labor del Indecopi dentro de estos esquemas fueron, entre otros, jóvenes abogados de los órganos funcionales y de enlace, así como la propia presidenta Beatriz Boza.

Debe destacarse, además, la participación de Alfredo Bullard en este proceso, pues fue uno de los principales exponentes del desarrollo de esta aproximación intrínsecamente relacionada con la labor resolutoria del Indecopi<sup>149</sup>, a través de la cual se construyó un método secuencial de resolución de casos (2006, p. 1014). Entre otros detalles, Bullard postulaba que el derecho de la competencia debía velar por el «proceso competitivo» y no por los resultados de este, como sucedería si tuviera que «proteger a las empresas pequeñas» (2006, pp. 958, 975). Por consiguiente, epistémicamente defendió esta nueva vertiente de ser absorbida por estructuras propias del derecho administrativo, al justificar este ámbito en la «eficiencia económica y productiva» y no en conceptos como el interés público (Bullard, 2006,

<sup>147</sup> Un ejemplo de esto es cómo una tarea con poca relación con las normas de competencia, como la reestructuración patrimonial (Winslow, 2004, p. 47), pudo vincularse con otras tareas del Indecopi que sí lo estaban, al invertir esfuerzos en redefinir este ámbito a partir del análisis económico del derecho.

<sup>148</sup> Este sustento consiste en que, desde la perspectiva privada desarrollada en los Estados Unidos, las normas de libre competencia remiten, en esencia, a «los contratos, la propiedad y la responsabilidad civil» (Palacios, 2013, pp. 87-88). En ese sentido, se resalta como un atributo a su favor que «no limita la autonomía de la voluntad o el goce de los derechos patrimoniales, sino que busca su protección y parte de su reconocimiento», a diferencia de una aproximación pública del derecho de la competencia, enfocada en la intervención (Palacios, 2013, p. 94).

<sup>149</sup> Esto refleja la inspiración en la experiencia estadounidense, ya que se buscaba replicar el desarrollo del *antitrust law* de ese país, que se construyó principalmente sobre la base de casos a nivel judicial (ENT2007, p. 5).

p. 975). Por lo demás, aquella orientación del derecho de la competencia permitió difundir «principios comunes» a las jurisdicciones adyacentes de la Comisión de Libre Competencia, lo cual ocurrió a través de la Sala de Defensa de la Competencia, que revisaba precisamente las resoluciones del resto de comisiones (Bullard, 2006, pp. 929-930). A su vez, las tareas que recibió el Indecopi y esta articulación influyeron en cómo se trabajaron, desde dicha orientación, las fronteras del derecho de la competencia en el Perú, al reclamarse dentro de su ámbito a todas estas labores, como la eliminación de barreras burocráticas<sup>150</sup>.

Si bien estos actores estaban alineados con los valores de la reforma del ajuste estructural, la incorporación al Indecopi de más profesionales con este perfil dependió de la formación de los abogados en las ecologías universitarias. En general, en aquella época de inicios de la década de 1990, la mayoría de los estudiantes o egresados de estos espacios no compartían una afinidad con esta clase de orientaciones, especialmente quienes se formaron en el derecho público. En el caso de la PUCP, aunque bajo el impulso de Alberto Bustamante se gestó una vertiente local del derecho administrativo más afín a estos esquemas y flexible a la incorporación de conceptos económicos (ENT2007, pp. 7-8; ENT2008, pp. 4-5), gran parte de la enseñanza del derecho administrativo, hasta antes de las reformas estructurales, estuvo enfocada en los «procedimientos administrativos, al control de la Administración, sobre todo a través del contencioso-administrativo» (ENT2017, p. 1). De este modo, la dinámica formativa continuó produciendo abogados con un horizonte asentado en la tradición jurídica continental y centrados en mantener las fronteras profesionales dentro de lo jurídico (ENT2008, p. 5; ENT2017, pp. 8-9).

Un evento que modificó esta dinámica fueron las reformas del ajuste estructural, las cuales implicaron, entre otras consecuencias, el reposicionamiento de los abogados administrativistas al surgir nuevas temáticas que podían reducir dentro de sus fronteras, como todo lo relacionado con las concesiones de infraestructura<sup>151</sup>. Esto tuvo un claro impacto en el contenido curricular de este ámbito, ya que se amplió para comprender temas de derecho administrativo económico, es decir, «la regulación de las actividades económicas» (ENT2017, p. 1), desde una perspectiva marcada por los recursos intelectuales desarrollados en España (ENT2001, pp. 5-6). El Indecopi ciertamente no fue un sitio indiferente para los abogados administrativistas en términos

<sup>150</sup> Un ejemplo lo proporciona Gómez al formular un marco por el cual las «políticas de libre y leal competencia se materializan en las leyes de acceso al mercado, de defensa de la libre competencia y de represión de la competencia desleal» (2007, p. 177).

<sup>151</sup> Danós observa que, si los abogados administrativistas no hubieran reducido esta temática en su marco de referencia, habría terminado dentro de la jurisdicción de los abogados corporativistas, como ocurrió en otros países (ENT2017, pp. 7-8).

intelectuales (véase, por ejemplo, Salazar, 1995), pero su proyección fue limitada si se repara en que el discurso dominante del organismo estaba estrechamente ligado a nociones económicas. Al margen de esto, los jóvenes abogados que tuvieron una formación arraigada en el derecho público ingresaron al Indecopi, y fueron ellos quienes posteriormente formularon reclamos jurisdiccionales en respuesta a los marcos de referencia que los actores formados en el derecho privado difundieron con éxito en este organismo. Entre ellos, el representante más destacado de esa generación fue el abogado por la PUCP Juan Francisco Rojas Leo.

Estos abogados de derecho público expandieron su estructura cognitiva al Indecopi, reconociendo que la labor central de este nicho se basaba en el derecho administrativo<sup>152</sup>, específicamente en el derecho administrativo sancionador —o derecho procesal administrativo, como se le denominaba al tópico procedimental en aquel entonces—, por lo que el objetivo principal de sus actuaciones debía ser la tutela de los bienes jurídicos encomendados por el ordenamiento (Rojas, 2005, pp. 18-19; Rojas, Diez Canseco & Candela, 2005, pp. 365-366). Por su parte, el derecho de la competencia reducido a esta estructura fue concebido como una forma de intervención pública en la economía que debe orientarse por lo dispuesto en el capítulo económico de la Constitución peruana (Rojas, 2005, p. 16; Rojas, 2002, p. 1). En verdad, la concepción que fue desarrollando Rojas Leo sobre el derecho de la competencia no negaba la necesidad de comprender conceptos económicos y, por el contrario, reconoció que estaba «directamente vinculado a la economía y como tal tiene su fuente ideológica en el sistema capitalista» (2008, p. 2123). A su vez, tampoco era una reivindicación de un intervencionismo público que encubriera un sistema de planificación (Rojas, 2008, p. 2123). Inspirado en la experiencia europea, Rojas Leo argumentaba a favor de un derecho de la competencia como una forma de intervención que no estuviera centrada exclusivamente en la «eficiencia económica», sino bajo un enfoque donde este objetivo de la eficiencia se orientara por un proyecto de desarrollo nacional en el que el «bienestar de las personas» o consumidores estuviera en el centro de la preocupación (2008, pp. 2127-2132, 2142).

Además de trabajar en una concepción pública del derecho de la competencia, quienes rivalizaron con los profesionales orientados por el análisis económico del

<sup>152</sup> Al narrar la historia del Indecopi, Ramos recopila un comentario de Danós que ilustra esto: «en los comienzos de la institución, los privatistas —expertos en derecho privado que dominaban el escenario institucional de la flamante entidad— practicaban derecho administrativo, un área considerada de derecho público, pero sin que se dieran cuenta» (2013, p. 21). Así, la ubicación de este organismo fue clave en el reclamo sobre las tareas del Indecopi, ya que, al evidenciar su naturaleza administrativa, permitió afirmar el dominio cognitivo del derecho administrativo sobre este nicho y, por tanto, la necesidad de contar con abogados de esta especialidad.

derecho también trabajaron en la comprensión dentro del derecho administrativo de los otros contenidos materiales de las tareas asignadas al Indecopi<sup>153</sup>. En esa línea, entendieron que un profesional con aspiraciones de trabajar en el Indecopi debía, primero, querer «saber de derecho administrativo», para luego «aprender, por ejemplo, temas de competencia, temas de competencia desleal, de publicidad» (ENT2001, p. 10). Por tal razón, resultó estratégico para esta corriente comenzar a emplear recursos intelectuales producidos en países como España, que comparten la misma tradición jurídica que Perú. Debe considerarse que, en estas otras realidades, el proceso de inclusión de ámbitos emergentes, como el derecho de la competencia, fue impulsado y desarrollado intelectualmente por los abogados administrativistas. Precisamente, esto permitió que este segmento de la profesión jurídica peruana dispusiera de diversos recursos académicos, especialmente españoles, que eran funcionales para justificar epistémicamente sus reclamos jurisdiccionales y reducir las tareas del Indecopi a los esquemas del derecho administrativo (ENT2017, pp. 6-7).

Entonces, estos reclamos por parte de los abogados administrativistas se convirtieron en una lucha de diagnósticos, que se reflejó en los espacios académicos, tanto en el contenido de los cursos de derecho de la competencia<sup>154</sup> como en los artículos publicados (confróntense, por ejemplo, Bullard, 2003; Rojas, 2005). Entre los eventos desarrollados en este proceso, el que más destaca es el ocurrido cuando Rojas Leo presidió la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi, ya que resultó

---

<sup>153</sup> También hubo otros proyectos académicos que abogaban por asimilar estas tareas dentro del llamado *derecho ordenador del mercado*. Luis Diez Canseco, un abogado egresado de la PUCP que trabajaba en temas de propiedad intelectual y competencia, fue uno de sus principales promotores y lo definió como la «disciplina jurídica ordenadora (vía la regulación) del comportamiento de quienes participan o desarrollan actividades económicas (los empresarios y consumidores) y del propio Estado en la medida que interviene en el mercado» (1997, p. 41). El planteamiento de esta perspectiva ciertamente generó afinidades con los administrativistas, pues incorporaba un enfoque constitucional, pero con la diferencia de que no se centraba en las formas administrativas, sino en los contenidos materiales de los mandatos legales que tenía el Indecopi. Bajo este esquema, entonces, Diez Canseco afirmaba como reclamo jurisdiccional que temas como «libre competencia, competencia desleal y publicidad, protección al consumidor y propiedad industrial» estaban comprendidos dentro del derecho ordenador del mercado (2005, p. 370). Finalmente, aunque él marcaba diferencias con el denominado *derecho económico*, que consideraba más amplio en contenido respecto de su propuesta, la experiencia de otros países muestra que eran posturas bastante cercanas, al ser ambas fórmulas intermedias entre el derecho privado y público (Palacios, 2013, pp. 90-94; Diez Canseco, 1997, p. 43).

<sup>154</sup> Un ejemplo era el sílabo del curso de Derecho de la Competencia en la PUCP de Rojas Leo (2002a), que comenzaba tratando temas sobre la Constitución económica peruana, para luego abordar las tareas asignadas a las comisiones del Indecopi. Tal contenido contrastaba con el curso desarrollado por Alejandro Falla y Eduardo Quintana (2008) que, partiendo de una «perspectiva legal como económica», trataba principalmente temas sobre abuso de posición de dominio y prácticas restrictivas de la competencia. Además, su curso se basaba en la discusión de casos, que requería la lectura de publicaciones tanto de origen anglosajón como producidas por actores relacionados con el Indecopi.

en un giro jurisprudencial que contrastó con la orientación adoptada bajo la presidencia de Alfredo Bullard. De acuerdo con Rojas Leo, aunque el Decreto Legislativo 701 tuvo una fuerte influencia europea, en este periodo hubo una «norteamericanización» en la aplicación de esta normativa, pues la conformación de la Sala estuvo fuertemente influida por las ideas minimalistas de la escuela de economía de Chicago (2005, p. 17). En esa misma línea, Winslow afirmaba que «el Tribunal se basó en buena medida en los documentos del juez estadounidense Robert Bork y al parecer el Indecopi adoptó un enfoque bastante hostil hacia la regulación oficial» (2004, p. 87). El resultado fue que, desde este punto de vista, se percibiera una «ideologización» bastante «liberal» de la Sala, que actuaba bajo la premisa de que «el mercado lo va a arreglar todo sin necesidad de intervención correctora» (Rojas, Diez Canseco & Candela, 2005, pp. 363-364; véase también Fernández, Kresalja, Danós & Hernando, 1997, p. 294). Este diagnóstico llevó, por tanto, a que, bajo la presidencia de Rojas Leo, se iniciara en la Sala una línea resolutoria basada en el derecho administrativo sancionador, así como en la reivindicación de los principios de legalidad y debido procedimiento, y de la noción de interés público (Rojas, 2005, p. 19; 2007, pp. 20-21).

Ante el ascenso del derecho administrativo como enfoque dominante, los actores afines a la orientación rival del derecho de la competencia lo impugnaron, tanto en los espacios académicos como políticos<sup>155</sup>. La estrategia retórica para promover un nuevo cambio jurisdiccional se basó en afirmar la subjetividad con que se estaban desarrollando los mandatos del Indecopi, empleando el término *politizado* para ello, y en enfatizar su baja efectividad para lograr resoluciones que otorguen predictibilidad a los actores económicos y, en última instancia, que no restrinjan «el desarrollo económico y el bienestar de los consumidores» (Bullard, 2003, pp. 131-134, 158). De igual forma, se reivindicaba la eficacia del Tribunal cuando fue dominante el marco referencial del análisis económico del derecho, atribuyéndole un carácter de técnico y predecible, así como su convergencia con la finalidad última del Indecopi que, en palabras de Bullard, era «promover lo privado, la libertad económica, y no [...] restringirla y rodearla de límites y regulaciones» (2003, p. 131; véase también Ramos, 2013, p. 80).

<sup>155</sup> Un evento de este proceso desarrollado en una ecología política sucedió en torno a la discusión al Proyecto de Ley 14199/2005-CR, Ley de Defensa de la Competencia. Este proyecto, elaborado en el Indecopi, buscaba reemplazar al Decreto Legislativo 701 para incluir, entre otras cuestiones, el control de concentraciones empresariales. Así, el 22 de marzo de 2006, en la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso peruano, se produjo una discusión entre el representante del Indecopi, Rojas Leo, y el de la Confiep, Bullard. Mientras Rojas reivindicaba la nueva orientación del Indecopi al servicio de los consumidores, Bullard cuestionaba la predictibilidad y el buen funcionamiento de este organismo bajo este enfoque.

Se observa, pues, que la retórica de esta lucha estuvo basada en calificar de ideologizados a quienes se presentaban como técnicos, mientras que se acusaba de estar politizados a aquellos funcionarios que apoyaban su argumentación en preceptos constitucionales. Estos esfuerzos por afirmar el dominio de sus estructuras cognitivas sobre las tareas del Indecopi ciertamente llevaron a la configuración de formas intermedias entre estos dos polos (véase, por ejemplo, Gómez, 2007). Por un lado, a medida que avanzaba el desarrollo del derecho administrativo dentro de la Administración pública, la labor del Indecopi se hizo más dependiente de las formas administrativas y conocimientos de este ámbito del derecho. Por otro lado, el discurso institucional sobre la orientación del Indecopi basado en las ideas del análisis económico del derecho continuó guiando el actuar de varios funcionarios. A esto se debe sumar que las universidades comenzaron a formar más profesionales orientados a los ideales detrás de las reformas económicas, además de los perfiles tradicionales de abogados administrativistas. De allí la importancia de ahondar en el impacto que tuvo este desajuste de actores en los proyectos profesionales del Indecopi. Una forma clara de encontrar respuestas la ofrece el caso de los abogados antibarreras, un proyecto profesional gestado en el espacio social que trabajó más estrechamente con el derecho administrativo (ENT2001, pp. 4-5), pero que también adquirió una importancia estratégica en el objetivo de disciplinar al Estado desde criterios economicistas (Bullard, 2003, p. 142; 2006, p. 956).



## CAPÍTULO 5

### TRAYECTO Y CONFIGURACIÓN DE LOS ESPACIOS ANTIBARRERAS EN EL INDECOPI

Por su interrelación con otras ecologías, la profesión jurídica fue sensible al giro epistémico en la concepción sobre el desarrollo económico. Este giro planteaba nuevas tareas para los Estados, tales como actuar como árbitros minimalistas del mercado y reducir su ámbito de influencia en la economía. En general, la implementación de estas tareas emergentes implicaba una profunda reconfiguración de los espacios estatales, especialmente de la burocracia y legalidad, que debían orientarse hacia la satisfacción de las necesidades del mercado. De igual modo, el mencionado giro epistémico se basaba en el reconocimiento de los agentes económicos como motor del desarrollo, lo cual justificaba precisamente que el aparato público trabajara en fortalecer estas posiciones en el sector privado. De allí que quedaran superadas aquellas épocas en que, por el contrario, los burgueses económicos eran instrumentos de proyectos nacionales. Por lo demás, en este proceso macroestructural de desnacionalización, los abogados desempeñaron un rol esencial en su realización, no solo por ser productores o intermediarios de los esquemas intelectuales que permitieron aquel giro, sino porque se les reconocieron jurisdicciones sobre gran parte de estas tareas. Al asumirlas, fueron reconfigurándose progresivamente a medida que forjaban un nuevo entorno social con su labor.

Desde luego, si este proceso macroestructural se analiza a una menor escala, se apreciará que su principal característica es la endogeneidad, lo que conduce a afirmar que los cambios en la abogacía revisten también un carácter local, independientemente de ciertas semejanzas con las experiencias de otras realidades, como la participación de los abogados de derecho privado. Esto se observó claramente en el proceso de implementación de la desregulación en el Estado peruano, en el cual distintos profesionales, especialmente abogados y economistas provenientes del ILD, en interrelación con los espacios políticos y académicos, trabajaron en clasificar la intervención del Estado como un problema que originaba, entre otras cuestiones, la informalidad.

Frente a este diagnóstico, plantearon como tratamiento la desregulación, diseñando distintas medidas que circularon en el Estado, aunque de forma limitada, ya que los actores políticos eran renuentes a perder autoridad. A pesar de lo accidentado que fue aquel proceso, este dejó como legado no solo el marco normativo de la simplificación administrativa, sino también una estructura referencial que sirvió para formar a profesionales orientados bajo los objetivos del nuevo proyecto de desarrollo económico.

Con el fujimorato, se abrió la oportunidad para el desarrollo más avanzado de este proceso de desnacionalización y, consecuentemente, de la tarea de desregulación. Uno de esos sitios estratégicos donde se desplegó este proceso fue el Indecopi, un nicho conformado en gran parte por abogados y que, entre otros mandatos, recibió una tarea desregulatoria que denominaron *eliminación de barreras burocráticas*. Entonces, este capítulo indaga sobre cómo se configuraron y estabilizaron a lo largo del tiempo estos espacios anidados dentro del nicho del Indecopi, de tal modo que fuera viable la formación de un proyecto profesional en su interior. Para ello, la estrategia consistirá en exponer cronológicamente el desarrollo de la tarea de eliminar barreras burocráticas en el Indecopi hasta el momento en que los espacios antibarreras obtuvieron su estabilidad. Así, se comenzará abordando los términos en los que esta tarea desregulatoria fue incorporada en la CSASM del Indecopi, junto con el perfil de los profesionales de los órganos de enlace que inicialmente fueron encargados de velar por el cumplimiento de aquel marco legal. Después de describir su origen, se estudiará el periodo en que se constituyeron dos órganos especializados para atender esta tarea: la CAM y su Secretaría Técnica. Posteriormente, el análisis se centrará en la pérdida de las atribuciones de la CAM y el trabajo que implicó su recuperación, tanto en el espacio político como en los fueros constitucionales. Por último, se abordará la etapa en que adquirieron mayor estabilidad, especialmente a raíz de la promulgación del Decreto Legislativo 1256, así como la posterior modificación de esta norma ante los reclamos de los usuarios del sistema.

## **1. LA FORMACIÓN DE LA TAREA DE ELIMINAR BARRERAS BUROCRÁTICAS EN EL INDECOPI Y LOS PRIMEROS AÑOS DE LA CSASM (1993-1996)**

La introducción de la política de competencia en la década de 1990 y su estructuración desde el Indecopi fue la oportunidad para emprender una nueva iniciativa desregulatoria a cargo de una entidad pública. En gran medida, esto se hizo posible gracias al trabajo intelectual para comprender esta tarea como parte de la referida política, que constituyó la base para una propuesta normativa clave en esta dirección: la Ley Antimonopólica del ILD del año 1989. Precisamente, este proyecto planteaba que una de las tareas complementarias a cargo del organismo competente de efectivizar la política de competencia debía ser «promover la desregulación de la actividad económica»,

que consistía en «identificar las normas gubernamentales que crean obstáculos a la competencia (licencias de operación, controles de precios, aranceles, acceso al crédito) y cuya eliminación ocasionaría una mejora en la eficiencia y en el bienestar social» (Fernández-Baca, 2011, p. 326). A través de este trabajo intelectual, entonces, la desregulación ya no era solo una prescripción contra la informalidad, como en el proyecto de la CODE, o un instrumento para el desarrollo nacional, como ocurrió en el plan inicial de desburocratización del INAP. Dentro de esta política, la desregulación fue realineada como un instrumento para promover y defender la competencia en el mercado.

Desde luego, al margen de la nueva orientación, aquella tarea era claramente afín a la normativa existente en materia de simplificación administrativa, que estaba a cargo, en ese entonces, del INAP. Por tanto, aunque podía considerarse innecesario añadir esta función por esto último, desde el punto de vista de los reformadores, la desregulación era uno de los núcleos de su propuesta de desarrollo y, en consecuencia, transversal a la mayoría de sus planteamientos. En sí, tal temática fue la que posibilitó integrarlos y, por ende, demarcar las fronteras del espacio del ILD. La perspectiva de quienes se ubicaron en esta ecología —y posteriormente migraron a otros espacios— se fundaba en la convicción compartida sobre la necesidad de disciplinar técnicamente la intervención pública en la economía, con el fin de establecer una sociedad basada en el libre mercado. Al momento de migrar hacia las ecologías políticas y estatales, esta premisa les permitió diferenciarse, es decir, marcar una frontera entre ellos y los otros actores socializados bajo el convencimiento de que el Estado era la clave para el desarrollo.

Entonces, siendo aquella orientación una convención entre los reformadores, existió la predisposición para incluir alguna función relativa a la desregulación y se trabajó, por ello, en definirla como un instrumento para la promoción de la competencia en el mercado. En retrospectiva, esta visión, que responde a la propuesta local del ILD, resultó ser estratégica, pues permitió que el tema de la simplificación administrativa se incorporara en un organismo afín a los reformadores, en contraste con las experiencias pasadas en que fue necesario forjar alianzas que dependieron principalmente de los políticos partidistas. La jurisdicción intelectual del ILD, en todo caso, generó las bases materiales para justificar la inclusión de la simplificación administrativa dentro de un nicho conformado principalmente por abogados<sup>156</sup>,

---

<sup>156</sup> También hubo esfuerzos posteriores para sustentar esta asimilación, como la consultoría solicitada por el Indecopi, que fue financiada por el Proyecto de Análisis, Planeamiento y Ejecución de Políticas de USAID. En el informe final de esta consultoría, se argumentó que la tarea desregulatoria iba en la línea de la misión del Indecopi, por lo que, como organismo dirigido a consolidar las reformas estructurales de la época, estaba justificado que se encargara de una tarea como esta, que asegurara «la libertad de acción de las empresas [...] para dar la estabilidad que permita desarrollarse al país» (ESAN, 1997, pp. 7-8).

que ofreció mayores garantías para una actividad profesional menos dependiente de las ecologías políticas. El contexto disruptivo fue la oportunidad, entonces, que estos actores necesitaban para desplazar la agenda de simplificación administrativa a un organismo público que llevara la impronta del nuevo proyecto de desarrollo. Desde luego, y tal como se ha indicado, este desplazamiento implicó también descartar al Poder Judicial como un espacio al cual encomendar directamente esta tarea, al igual que otras funciones que fueron administrativizadas con la creación del Indecopi.

Considerando lo anterior, a continuación, se abordará cómo dicha tarea se tradujo jurídicamente al interior del Indecopi, para luego analizar la composición profesional de los órganos encargados de velar por el cumplimiento de este novedoso mandato. Finalmente, se examinará una función relativa a la tributación municipal que se ubicó en los órganos de libre competencia, dado que constituyó una parte fundamental de la tarea de eliminar barreras burocráticas con posterioridad.

### 1.1. La enunciación jurídica de la tarea desregulatoria: una lectura desde las atribuciones de la CSASM

Aunque parezca accidental a la luz de la historia del Indecopi, la inclusión de las tareas vinculadas a la simplificación administrativa dentro de este organismo ocurrió un mes después de su constitución formal, mediante una modificación al Decreto Ley 25868 a través del Decreto Ley 26116, una norma dedicada en gran medida a la reestructuración de empresas en insolvencia (*El Peruano*, 30 de diciembre de 1992). Como se ha expuesto antes, la iniciativa de Jorge Camet concentró diversas funciones dentro de este nuevo organismo —muchas completamente divergentes entre sí— y, en el proceso, se planteó también añadir la materia de insolvencia, que anteriormente estaba bajo la competencia plena del Poder Judicial (véase Echeandía, 1996, p. 220). Sin embargo, además de guardar escasa relación los temas relativos a la insolvencia con las funciones convencionales de una agencia de competencia (Winslow, 2004, p. 47; Ramos, 2013, p. 54), lo más atípico —aunque innovador— de la administrativización de esta materia fue su conjugación con la simplificación administrativa en un nuevo espacio creado: la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado.

De acuerdo con la tercera disposición complementaria del Decreto Ley 26116, la CSASM tuvo como «objeto supervisar que no se impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen el acceso o salida de las empresas de la actividad económica, velando por el cumplimiento de las disposiciones sobre simplificación administrativa contenidas en el Título IV del Decreto Legislativo 757». Con ello, se pretendió contar con un espacio centrado en la protección de los extremos del ciclo de vida de una empresa. Como reseña Ramos, esta unión se justificaba en la necesidad de

«promocionar la permanencia en el mercado de aquellas empresas económicamente viables que tenían condiciones para asumir el reto de la libre competencia, y simplificar la salida de aquellas que se encontraban enmarcadas en esquemas obsoletos o que, simplemente, no eran económicamente viables» (2013, p. 38). También se sustentó su conexión en que ambos enfrentaban el problema de los altos costos de la formalidad en el sistema jurídico peruano, que, aunque era más notorio desde el lado del «acceso» y la «permanencia», afectaba de igual manera la «salida» de las empresas<sup>157</sup>. Al margen de estas fundamentaciones, desde la perspectiva de las funciones que implicaba velar por las dos temáticas, era muy cuestionable haberlas unido, debido a sus marcadas diferencias (ENT2007, p. 1). Tampoco estuvo exenta de críticas la decisión de circunscribir las competencias de la simplificación administrativa a la afectación de los actores empresariales y no de la ciudadanía en general<sup>158</sup>.

Independientemente de estos aspectos controvertidos sobre el diseño de la CSASM, sin duda, el Decreto Ley 26116 marcó un hito notable al introducir en el ordenamiento jurídico peruano el término *barrera burocrática*, aunque sin determinar su contenido<sup>159</sup>. Antes de la aparición de la CSASM, maneras similares de referirse a la actividad estatal como un problema circulaban y se empleaban ampliamente

<sup>157</sup> De acuerdo con Cáceres, Bullard y Ezcurra, antes de la Ley de Reestructuración Empresarial de fines de 1992, gran parte de la salida del mercado de las empresas ocurría «informalmente», debido a «la excesiva intervención del Estado», lo que perjudicaba «el recupero de los créditos por los acreedores y el respeto del orden de preferencia» en los pagos de estos créditos (1998, p. 3). Sin embargo, esta denominación *de salida*, nacida de la escisión de la CSASM y la posterior formación de una comisión especializada en esta materia, fue cuestionada, pues, en realidad, estaba dirigida principalmente a «la supervisión de procesos orientados a que se procure en principio la reestructuración patrimonial del deudor» y no solo a tratar de que las empresas salgan ordenadamente del mercado (Cáceres, Bullard & Ezcurra, 1998, p. 14).

<sup>158</sup> Este cuestionamiento fue planteado por Ana Lucía Camaiora, exdirectora del Proyecto de Simplificación Administrativa del ILD. Así, sostuvo que, en lugar de la CSASM, debía ser la Comisión de Defensa del Consumidor del Indecopi la que asumiera el «proceso activo de quejas y denuncias en materia de simplificación administrativa», ya que, desde su perspectiva expansiva de lo privado, «el usuario de los servicios de la Administración pública no es otra cosa que un consumidor de los servicios de un proveedor (que, frecuentemente, goza de una condición monopólica y abusiva)» (Camaiora, 1995, pp. 88-89). Por lo demás, sí reconoció como un avance disponer de un órgano responsable de la simplificación administrativa con la potestad de «modificar las normas antisimplificadoras» (Camaiora, 1995, p. 89).

<sup>159</sup> Sus alcances tampoco estaban del todo delimitados en un inicio. Así, en la tercera disposición complementaria del Decreto Ley 26116, se menciona que la CSASM debe velar por la no imposición de barreras burocráticas en la salida del mercado. Este mandato, en realidad, adquirió un cariz completamente distinto a lo que significaba en el acceso al mercado, pues era la propia administrativización del sistema concursal en la CSASM lo que se entendió que reducía las barreras de salida, sin necesidad de establecer un procedimiento de denuncias. Es probable, entonces, que aquella mención sea solo producto de los esfuerzos por establecer una conexión entre los temas concursales y la simplificación administrativa, que, por lo demás, implicaban funciones y procedimientos diferentes.

por los actores de las ecologías empresariales, así como en espacios como el ILD. En particular, esto se aprecia en los productos normativos que nacieron de la interrelación entre el ILD y las ecologías políticas y estatales, que emplearon expresiones como *trabas administrativas*, *trabas ineficientes* y, de forma más próxima, *trabas burocráticas*. Así, las trabas que emitía el Estado constituían un problema cuya solución era el *destrabe*, un eufemismo para referirse a la desregulación. Este léxico, entonces, era el dominante, especialmente durante el periodo de los dos primeros proyectos desregulatorios implementados en el país. Sin embargo, cuando se desarrolló normativamente la agenda de libre mercado en la década de 1990, este vocablo fue desplazado por *barreras*, como una manera de estandarizarlo con el lenguaje del comercio exterior, en el que era usual aludir al término consolidado de *barreras comerciales*<sup>160</sup>.

Otro término adoptado del lenguaje del comercio exterior era *acceso al mercado* o *entrada al mercado*, que precisamente era evitado por estas barreras comerciales (véase, por ejemplo, Alcalá & Martínez, 1984). Por ser parte también del léxico de los economistas (ESAN, 1997, pp. 34-36), este término fue empleado por el ILD, como se puede observar textualmente en propuestas como «eliminar barreras de acceso a la formalidad» en *El otro sendero*, donde además la expresión se impregnó de su preocupación local por la informalidad (De Soto, Ghersi & Ghibellini, 1987, p. 315; véase también Litan, Morales-Bayro & Fernández-Baca, 1986, pp. 64-66).

En general, este lenguaje se incorporó a los espacios jurídicos a través de la promulgación de normas orientadas a desregular los mercados (véase el acápite 2 del capítulo 3), las cuales estaban inspiradas en los recursos intelectuales creados por el ILD. Por lo demás, el empleo de este léxico y su reconocimiento jurídico otorgaron claras ventajas epistémicas para establecer convergencias entre la desregulación y las políticas de competencia. Esto se observa, por ejemplo, cuando se expresa que el objetivo de una política de competencia implica igualmente «evitar que se creen barreras de acceso al mercado que limiten artificialmente el número de opciones de los consumidores» (Bullard, 2006, p. 903). De igual forma, la redefinición de la desregulación bajo este léxico también facilita su vinculación con las políticas de competitividad, al permitir asociar la función del «acceso al mercado» con las acciones dirigidas a reducir los costos innecesarios de las empresas (Cáceres, 1998, pp. 190-195).

---

<sup>160</sup> El ejemplo más claro se observa en el preámbulo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, cuando se señala que el objetivo de este tratado era reducir las barreras comerciales. Aunque en posteriores tratados *barriers to trade* fue traducido como *obstáculos al comercio*, el término continuó empleándose de forma habitual entre los actores especializados en comercio exterior, como algunos economistas.

En el fondo, lo que subyace a estos aspectos referidos al vocabulario es la pérdida de influencia de los actores jurídicos tradicionales sobre los espacios estatales y políticos, que fueron desplazados por un grupo de tecnócratas próximos a las ecologías empresariales y del desarrollo, en un contexto de crisis económica. La falta de traducción jurídica del término *barrera burocrática* es indicativa de lo anterior, pues existieron conceptos en el derecho peruano, como *normas y actos administrativos*, que podrían haberlo sustituido con el fin de mantener una coherencia con el lenguaje de la abogacía. De este modo, la experiencia de los reformadores, próximos a un empresario que concibieron como el motor del desarrollo, explica la circulación de estos términos afines al sector privado. Las formalidades jurídicas resultaban, en todo caso, secundarias ante el objetivo de desembridar la economía. Precisamente, la CSASM formó parte de este desplazamiento, al ser diseñada como un espacio para garantizar las reformas estructurales y ayudar a recobrar la credibilidad ante los inversores. Cumplía, por tanto, una función macroeconómica (véase el literal c del punto 4 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 788).

Para desempeñar esta función, la CSASM debía velar por que el Estado peruano cumpliera con las garantías a favor de los inversionistas en materia administrativa, dispuestas por el Decreto Legislativo 757. Entre estas garantías, debe destacarse aquella referida a que ninguna entidad pública exija requisitos no contemplados en sus TUPA. Entonces, eran las infracciones al Decreto Legislativo 757 las que se calificaban como *barreras burocráticas*, de modo que la competencia asignada a la CSASM por los reformadores estaba inicialmente limitada a salvaguardar el cumplimiento de aquella norma esencial para la liberalización económica del país.

Conviene recordar que, al momento de la emisión del Decreto Legislativo 757, el cumplimiento de estas garantías correspondía a las propias entidades, las cuales recibían la asesoría y los lineamientos que el INAP brindaba en materia de simplificación administrativa (véase el acápite 2 del capítulo 3). Por lo demás, el mayor incentivo establecido para asegurar la efectividad de esta norma eran las responsabilidades disciplinarias e incluso penales que conllevaba su inobservancia (artículos 36 y 37 del Decreto Legislativo 757). Ante este diseño, la aparición de la CSASM y su atribución de velar por el cumplimiento de una parte del Decreto Legislativo 757 marcaron el comienzo del desplazamiento gradual de las funciones del INAP, que hasta ese momento era la entidad competente en lo referido a la simplificación administrativa.

Un siguiente paso en este proceso ocurrió solo un mes después de la creación de la CSASM, al publicarse el reglamento del Decreto Legislativo 757. Esta norma estableció como nueva función de la mencionada comisión fijar el porcentaje y la periodicidad de las acciones de fiscalización posterior en los procedimientos de aprobación automática o de silencio administrativo positivo, que las entidades públicas

debían realizar semestralmente<sup>161</sup> (artículo 24 del Decreto Supremo 094-92-PCM). Claramente esta era una función que, en principio, le hubiera correspondido al INAP bajo un criterio de competencia, pero terminó relegado por la preferencia de los reformadores hacia este espacio que ellos mismos estructuraron. Entonces, la CSASM publicó anualmente las resoluciones 001-94-CSA-Indecopi-Acceso (*El Peruano*, 28 de enero de 1994), 002-95-CSA-Indecopi-Acceso (*El Peruano*, 5 de febrero de 1995) y 003-96-CSA-Indecopi-Acceso (*El Peruano*, 9 de febrero de 1996), a través de las cuales fijó este porcentaje. De esta manera, este nuevo órgano cumplió —al menos desde el plano meramente normativo— la función que le fue asignada respecto al acceso al mercado, la cual formaba parte de las tareas vinculadas a la simplificación administrativa.

Debe repararse, además, en que estas tareas dentro de la CSASM fueron definidas como *técnicas* debido a la fuerza ejercida por su ubicación dentro del Indecopi (véase el acápite 4 del capítulo 3). En general, esta calificación se difundía en estos espacios como una forma de trabajo cultural cuyo fin era mostrar su labor como despolitizada o carente de subjetividad para diferenciarse del resto de entidades públicas. A su vez, esto se vinculaba con los esfuerzos por justificar que la supervisión antibarreras estuviera bajo la competencia de un organismo especializado como el Indecopi. Lo técnico, entonces, funcionó como un marcador para identificar las tareas asociadas a esta supervisión dentro de sus fronteras, pero también para oponerse a su traslado fuera de estos espacios, como lo ilustra el siguiente ejemplo referido al inicio de la descentralización de las funciones del Indecopi.

Como se ha indicado anteriormente (véase el acápite 2.2 del capítulo 4), una estrategia privada que se desplegó para compensar el centralismo del Indecopi fue la firma de convenios de delegación. Al respecto, la CSASM fue el primer órgano funcional con esta posibilidad, de acuerdo con la tercera disposición complementaria del Decreto Ley 26116. Al mencionar genéricamente tal disposición que este órgano

---

<sup>161</sup> De manera complementaria a esta función, la CSASM cursó oficios a todas las entidades públicas para que les enviaran sus TUPA, con el propósito de evaluar el nivel de cumplimiento de «la obligación de aprobar los TUPA», así como también para verificar si los procedimientos administrativos indicados en estos instrumentos estaban alineados con «las normas de simplificación administrativa» (Indecopi, 1994a, p. 2). Esta labor, a su vez, le permitió identificar cuáles eran «las dependencias del sector público con las que se han establecido procedimientos que contemplan el silencio administrativo positivo [...] a fin de realizar acciones de fiscalización posterior» (Indecopi, 1994a, p. 2). Hasta marzo de 1994, la CSASM comunicó que solo 55 entidades habían enviado sus TUPA (Indecopi, 1994a, p. 2), por lo que, en los meses posteriores, trabajó en un mecanismo que persuadiera a las entidades públicas a cumplir con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 757. Así, esta comisión elaboró una memoria sobre la importancia del cumplimiento de este marco normativo «para el desarrollo del país», la cual distribuyó «entre los meses de junio y julio a todas las entidades del sector público», dado «que solamente 143 de las 2059 entidades que conforman el sector público» cumplieron con aprobar sus TUPA (1994b, p. 5).

podía «delegar sus funciones», era válido interpretar que esta atribución comprendía también las tareas en materia de supervisión de barreras burocráticas. No obstante, dicha opción quedó restringida en el artículo 67 del Decreto Supremo 044-93-EF, que reglamentó la Ley de Reestructuración Patrimonial, al establecer que solo eran delegables las funciones relativas a la insolvencia de empresas (*El Peruano*, 23 de marzo de 1993). No obstante, esta imposibilidad quedó matizada con la aparición del literal d) del artículo 2 del Decreto Legislativo 788, que prohibía únicamente que la CSASM delegara competencias en relación con «la aplicación de las disposiciones que atenten contra la simplificación administrativa» (*El Peruano*, 31 de diciembre de 1994), por lo que podía inferirse que el resto de atribuciones en materia de acceso al mercado no estaban sujetas a esta restricción<sup>162</sup> (ESAN, 1997, p. 23). Por lo demás, debe destacarse la justificación de esta específica exclusión en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 788, que se basó en que tareas como la simplificación administrativa eran «sumamente técnicas y los temas tratados por las mismas son de impacto macroeconómico». Entonces, este argumento evidencia que definir las tareas de la CSASM como técnicas constituyó igualmente un recurso defensivo para establecer los límites de lo que podía delegarse a un actor externo y lo que debía seguir manteniéndose como una labor exclusiva del Indecopi. Era, en general, un recurso argumentativo central en el trabajo fronterizo desarrollado en este espacio.

Ahora bien, otro aspecto a tratar dentro de este momento fundacional de la CSASM es acerca de cómo los propios actores del Indecopi moldearon el mandato que recibieron respecto a velar por la no imposición de barreras burocráticas. A partir del primer TUPA del Indecopi, aprobado mediante el Decreto Supremo 009-93-ITINCI (*El Peruano*, 5 de junio de 1993), se observa que esta comisión tuvo en un inicio tres procedimientos administrativos relativos al tema concursal<sup>163</sup>, en contraste

---

<sup>162</sup> Cuatro años después, con la tercera disposición final de la Ley 27146, la delegación de funciones relacionadas con la eliminación de barreras burocráticas impuestas por disposiciones quedó potencialmente habilitada al derogarse el literal d) del artículo 2 del Decreto Legislativo 788 (*El Peruano*, 24 de junio de 1999). Dado que esto implicaba que se pudiera delegar a entidades privadas la atribución de anular incluso disposiciones dentro de su circunscripción, se prefirió que esta posibilidad quedara expresamente establecida, como se manifestaba en las propuestas de reformas legislativas nacidas del Indecopi que así lo indicaban (Indecopi, 2000a). Por lo demás, esta habilitación fue ejercida con cautela, ya que se procuró que el cumplimiento de las funciones delegadas se basara, en lo posible, en la conciliación (Indecopi, 2000a). No obstante, esta posibilidad duró pocos años, pues aquel mecanismo se abandonó con la decisión del Directorio de asumir la «administración directa de todas sus oficinas a nivel nacional», cambio que fue luego reconocido en el reglamento de este organismo especializado (Indecopi, 2006, p. 26; artículos 71 y 72 del Decreto Supremo 077-2005-PCM).

<sup>163</sup> Se tratan de los procedimientos «para declarar la insolvencia del deudor a solicitud de uno o varios acreedores», «para obtener el reconocimiento de créditos contra el deudor declarado insolvente» y «de impugnación de acuerdos adoptados por juntas de acreedores».

a un único «procedimiento para la eliminación de barreras burocráticas que obstaculicen el acceso de las empresas en la actividad económica (simplificación administrativa)». Al margen de esta disparidad, la existencia de este procedimiento permite constatar que, antes de la aparición de este TUPA e incluso de un reglamento que regulara sus funciones, la CSASM ya recibía denuncias e iniciaba procedimientos en esta materia (ESAN, 1997, p. 44). En otras palabras, había comenzado el sistema antibarreras en el país, el cual puede concebirse, dada la impronta jurisdiccional tras el diseño de estos órganos funcionales (véase el acápite 2.1 del capítulo 4), como un área de litigios donde el Indecopi, generalmente movilizadopor los denunciantes, se enfrentaba al resto del aparato público.

Entonces, de acuerdo con este dispositivo, para solicitar la eliminación de las barreras cuestionadas se debía proporcionar la «justificación legal y técnica de la improcedencia de la barrera burocrática» y «la documentación sustentatoria que acredite fehacientemente el origen y aplicación de la barrera burocrática». Esta solicitud incluida en el TUPA del Indecopi muestra cómo la competencia para analizar si se está imponiendo o no una barrera burocrática debía implicar no solo una cuestión meramente legal, sino también una que denominaron *técnica*. Al respecto, aunque no se especificó qué se esperaba como justificación técnica, en este contexto es razonable asociarlo a los principios de la simplificación administrativa, especialmente al de eliminar las «gestiones y trámites innecesarios y costosos» (Ostoja, Bustamante & Camaiora, 1989, p. 38). Primero, debe considerarse que esta inclusión lleva consigo la historicidad de las iniciativas anteriores que buscaron establecer un razonamiento basado en el costo-beneficio para analizar la intervención pública en la economía. El Indecopi continuó en esta dirección al emprender una reforma de mercado que, entre otros aspectos, requería decisiones que permitieran la reorientación pública hacia lo más económico y simple. De ahí que fuera natural vincular este tipo de razonamiento con lo técnico.

De igual modo, aunque estas justificaciones costo-efectivas no eran tradicionales en los ámbitos más amplios de la profesión jurídica, sí lo eran en los espacios que emergieron como resultado del proyecto de desarrollo que se estaba implementando en el país, especialmente entre sus reformadores. Había, por tanto, una afinidad hacia la inclusión de este razonamiento por parte de los propios funcionarios del Indecopi en sus primeros años. Además, debe repararse en que la norma que la CSASM debía cautelar ya implicaba incorporar el referido análisis economicista. Esto se observa claramente, por ejemplo, en el artículo 15 del reglamento del Decreto Legislativo 757, que establece que solo «se incluirán en los TUPA los procedimientos administrativos y requisitos que sean razonables y necesarios para producir el pronunciamiento correspondiente, atendiendo a sus costos y beneficios». Por todo ello, es razonable comprender que la intención de los actores que influyeron en el diseño del TUPA del

Indecopi era, al menos, empezar a visibilizar que el análisis no estaba limitado a lo jurídico, sino que también abarcaba otro tipo de razonamiento de corte economicista. En aquel contexto, esta manifestación fue relevante, pues, aunque desde el momento en que esta solicitud de justificación técnica estaba incorporada en una norma jurídica ya formaba parte de la legalidad, este adjetivo permitió diferenciar socialmente este procedimiento, funcional a los objetivos de las reformas estructurales, respecto de aquellos instruidos en el resto del aparato público tradicional. Finalmente, evidenciar la existencia de una parte técnica en este procedimiento también contribuyó a mostrar la capacidad de los actores del Indecopi para desarrollar el proyecto desregulatorio bajo una orientación afín a la de los reformadores del Poder Ejecutivo.

Por su parte, otro rasgo central que se moldeó en el Indecopi y que marcó a largo plazo la estructuración de las fronteras de este espacio fue la interpretación sobre los alcances de la supervisión de barreras burocráticas. Como su nombre lo indica en el TUPA del Indecopi, el procedimiento administrativo diseñado para concretar el mandato de la CSASM estaba dirigido a *eliminar* barreras burocráticas. Al igual que la expresión *barreras burocráticas, eliminación* no era una categoría jurídica en sentido estricto. Por lo demás, era una expresión habitual no solo en recursos epistémicos como los del ILD, sino también en las normas ligadas a la agenda de simplificación administrativa, como se analizó en el caso del artículo 21 del reglamento de la LSA (véase el pie de página 88), y en los paquetes normativos para liberalizar la economía a inicios de la década de 1990. No debe ser una sorpresa, entonces, este lenguaje impreciso en lo jurídico, ya que era una impronta visible en otros productos de estos espacios no tradicionales nacidos del proceso de liberalización económica (véase el acápite 2 del capítulo 3).

Esta no era ciertamente la única opción que tenían los actores que elaboraron el TUPA del Indecopi para concretar el mandato de la CSASM. Por ejemplo, pudieron interpretar que el mandato de supervisar la no imposición de barreras burocráticas, establecido por el Decreto Ley 26116, se limitaba a la coordinación con las propias entidades públicas para que actúen sobre el acto o norma en cuestión, tal como ocurrió en los dos proyectos desregulatorios que le precedieron. Sin embargo, su entendimiento acerca de los cambios y necesidades que debían ser implementadas para garantizar el curso de las reformas estructurales los impulsó a adaptar esta competencia de manera que el Indecopi tuviera la capacidad de disciplinar un entorno estatal que no necesariamente estaba alineado con el nuevo proyecto de desarrollo y que, por tanto, requería ser reconfigurado. Estas imprecisiones o usos no tradicionales, como *eliminar*, reflejaron fielmente la intención que tenían los directivos del Indecopi sobre la función que debía ejercer la CSASM, pero que, al momento de plasmarse en decisiones jurídicas, generaban ciertas dudas.

Evidentemente, esta expresión constituyó una ventaja por su capacidad de adaptación. Por ejemplo, si una barrera burocrática era impuesta por una norma, *eliminar* podía significar desde la inaplicación en un caso concreto hasta la anulación directa con efectos generales. Sin embargo, las dificultades aparecieron cuando no estuvieron claros los límites de sus atribuciones con relación a la jerarquía normativa. Así, en casos que tuvo que resolver la CSASM, esta entidad pública anuló ordenanzas municipales, las cuales, al ser normas con rango de ley, en principio, no debería tener competencia para ello, salvo que fueran infralegales. Desde luego, la inclinación en este momento fundacional privilegió la posibilidad de anular directamente todo tipo de actos administrativos o normas jurídicas, sin restringirse incluso a un caso concreto (Maraví, 2013, p. 57). Es razonable considerar que esta inclinación fue influida también por ubicarse en un entorno en el que existieron órganos funcionales como la CSNTMCCRP, que podían «pronunciarse sobre la aplicación» de normas jurídicas que establecieran restricciones no arancelarias (artículo 26 del Decreto Ley 25868; véase también ENT2017, p. 4). Por ello, frente a estas competencias de la CSNTMCCRP expresadas en la propia norma del Indecopi, puede inferirse que quienes elaboraron el TUPA de este organismo pretendieron que la CSASM fuese la contrapartida de esta otra comisión en lo que respecta a salvaguardar la reforma desregulatoria en todo lo que no correspondiera a la materia de comercio exterior.

Cinco meses después de la aparición de este TUPA, los actores del Indecopi de aquel entonces tuvieron una nueva oportunidad para desarrollar la competencia de la CSASM, esta vez con la publicación del Decreto Supremo 025-93-ITINCI, que fue el primer reglamento del Decreto Ley 25868 (*El Peruano*, 7 de octubre de 1993). Sin embargo, tal normativa no incluyó lo que el artículo 24 del reglamento del Decreto Legislativo 757 había incorporado como competencia de la CSASM. En cambio, se limitó a reproducir lo mencionado en el Decreto Ley 26116, pero con la novedad de añadir ciertas variaciones que podrían considerarse una extralimitación del texto legislativo. En efecto, el artículo 48 de este reglamento estableció que la CSASM no solo debía supervisar que no se impusieran barreras burocráticas, sino también «todos los asuntos relacionados» con esta materia. Luego, además de velar por el cumplimiento del Decreto Legislativo 757, el reglamento agregó que debía hacer lo propio en relación con el Decreto Legislativo 283 y la LSA, Ley 25035. Como debe recordarse, ambas normas se originaron en los proyectos de la CODE y en la iniciativa que aún se estaba desarrollando con el INAP<sup>164</sup>.

<sup>164</sup> El conocimiento sobre estas iniciativas desregulatorias y la decisión de que el Indecopi continuara con estos proyectos, sin duda, estuvo mediado por actores con antecedentes en el ILD. En particular, Fernández-Baca, quien presidió el Tribunal, estaba en una mejor posición para influir en este tipo de

De forma indirecta, se puede deducir que esta extralimitación por parte del reglamento no pasó desapercibida para los actores de este espacio. Al respecto, la forma en que lidiaron con esta cuestión fue mediante acciones estratégicas que implicaron la contratación de consultorías financiadas por organismos como la USAID, para que generaran recursos intelectuales o incluso propuestas normativas que fortalecieran la posición de este espacio. Esto se observa en el informe solicitado por el Indecopi, en el que se defendía la legalidad de que el reglamento ampliara la función de la CSASM para velar no solo por el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa, sino, en general, para proteger la actividad económica de las afectaciones originadas por el Estado (ESAN, 1997)<sup>165</sup>.

Entre otros asuntos abordados, el mencionado informe también documentó cómo la CSASM, en aquel entonces, ejerció sus atribuciones en materia de acceso al mercado. De las resoluciones analizadas allí, se concluye que el sentido de sus decisiones no fue uniforme cuando se constataba la imposición de una barrera burocrática, pues, en algunos casos, se establecieron medidas correctivas, mientras que, en otros, solo se informó a la entidad denunciada o simplemente no se ordenó medida alguna (ESAN, 1997, pp. 24-29). Como puede constatare en las entrevistas a los abogados que representaban a las empresas que interpusieron alguna denuncia a la CSASM, esto resultó en una percepción de que las resoluciones, cuando los favorecían, eran poco efectivas. Estos abogados sostenían que esta inefectividad era atribuible a la «tranquilidad burocrática» que procuraba mantener esta comisión, lo que implicaba no sancionar a las entidades públicas para no generar conflictos, así como a la falta de claridad en su potestad sancionadora y, finalmente,

---

normas y, además, conocía estos proyectos (véanse Litan, Morales-Bayro & Fernández-Baca, 1986, p. 66; Ostojá, Bustamante & Camaiora, 1989, p. 6).

<sup>165</sup> Al margen de que esta defensa pueda ser interesada por haber sido contratada por el propio Indecopi, los argumentos jurídicos planteados en el informe eran, por sí mismos, sumamente cuestionables. Así, estableció que lo dispuesto en la tercera disposición complementaria del Decreto Ley 26116, en realidad, era contradictorio con lo señalado al inicio del artículo 18 de esa misma norma, que indicaba que la CSASM era un órgano destinado a «simplificar el acceso y la salida de los agentes económicos» (ESAN, 1997, p. 21). Dada esta aparente contradicción, la interpretación propuesta implicaba vaciar de contenido la tercera disposición complementaria, para así poder afirmar que el artículo 48 del reglamento del Decreto Ley 25868 no se extralimitaba de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Ley 26116. No obstante, lo anterior soslayaba que dicha disposición complementaria estaba delimitando el objeto de la CSASM, haciendo incluso una remisión explícita al artículo 18 del Decreto Ley 26116. Por tanto, resulta forzado afirmar que existía una contradicción, independientemente de la discusión sobre la unión de las funciones de acceso y salida en un solo espacio (ESAN, 1997, p. 21). Por otro lado, el mencionado informe también le resta valor y contenido a este artículo por su ubicación como disposición complementaria, cuando páginas atrás argumentaba que el origen de la CSASM era precisamente la referida disposición complementaria y que su ubicación no restaba en absoluto eficacia a la función desregulatoria que desempeñaba (ESAN, 1997, pp. 18-19, 21).

a la carencia de «facultades jurisdiccionales», que además se reclamaban en favor del Tribunal del Indecopi (ESAN, 1997, pp. 102-105). Ciertamente, en algunos casos, estas resoluciones funcionaron más como recursos que podían ser apalancados por las empresas para obtener resultados favorables en otros espacios, como el Poder Judicial o la propia Administración pública. Sin embargo, esto dependía, a su vez, de la capacidad de una corporación para ejercer «presión» sobre otras entidades y, evidentemente, de la persuasión que los propios argumentos legales de la resolución podían tener en terceros (ESAN, 1997, pp. 107-109). Por lo demás, al margen de estas acciones estratégicas por parte de las empresas, las limitaciones en el diseño de la CSASM respecto a esta tarea impulsaron a algunos representantes legales a utilizar esta vía únicamente si anticipaban una receptividad judicial negativa o si la obtención de un pronunciamiento jurisdiccional tardaría demasiado (ESAN, 1997, p. 111). En esa línea, debe considerarse que la duración promedio de este procedimiento entre los años 1993 y 1994 fue de casi 11 meses, distribuidos en 6 meses para la primera instancia y 4 meses y medio para la apelación ante el Tribunal (ESAN, 1997, pp. 52-54).

En suma, esta revisión permite afirmar que los rasgos centrales de la tarea desregulatoria en el Indecopi fueron trazados durante la etapa de la CSASM, junto con el desarrollo de estrategias dirigidas a defender y mejorar dichas atribuciones, las cuales continuaron replicándose en etapas posteriores. Lo más significativo de lo anterior es que el evento que supuso forjar una organización dedicada a eliminar barreras burocráticas no fue una creación *ex nihilo*, sino el resultado de la experiencia acumulada a lo largo de la década de 1980. Este espacio anudó aquel pasado en su propia normativa, que fue heredada por un grupo de profesionales, en su mayoría abogados jóvenes, quienes continuaron desarrollando la tarea de disciplinar la actuación del Estado según las necesidades de la economía.

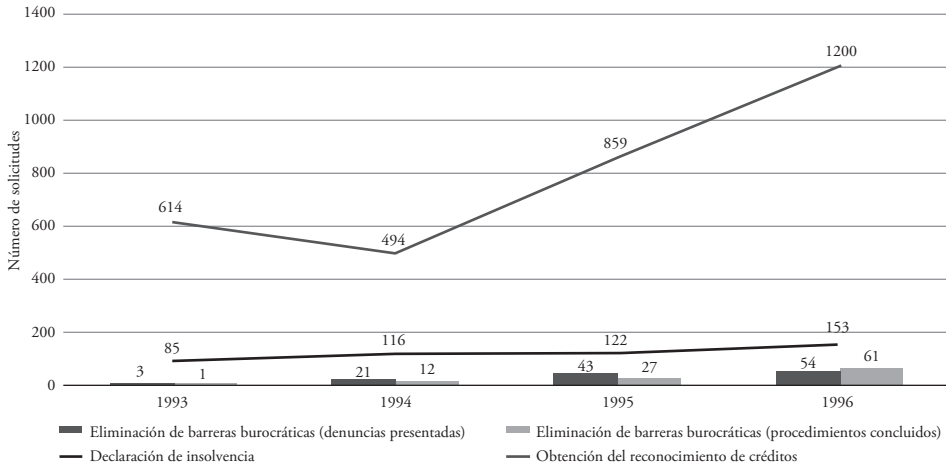
## 1.2. Los primeros encargados del mandato antibarreras en el Indecopi

Aun cuando la tarea de eliminar barreras burocráticas no tenía relación teórica con la materia concursal, al margen de las justificaciones discursivas esbozadas antes, su combinación en la CSASM influyó decisivamente en el tipo de profesional que asumió este mandato a favor de la desregulación<sup>166</sup>. Así, hasta que no se escindiera en

<sup>166</sup> Tuvo un impacto incluso en los espacios académicos. Por ejemplo, la UPC ofreció el curso de Acceso y Salida del Mercado, que constaba de cinco unidades, de las cuales cuatro trataban sobre derecho concursal y los procedimientos del Indecopi relacionados con esta materia (2011). La última unidad se dedicaba a los temas de eliminación de barreras burocráticas, en la que se utilizaron dos de las quince clases posibles para desarrollar el curso. Esta distribución reflejaba, en gran medida, la carga de trabajo que este tema implicaba en la CSASM.

la Comisión de Salida del Mercado y la CAM a mediados del año 1996, la experiencia que los profesionales de la CSASM desarrollaron se centró principalmente en lo referido a la «salida del mercado» (ENT2001, p. 1; véase también ESAN, 1997, p. 53), como se aprecia en el número de solicitudes presentadas en esta época sobre el tema<sup>167</sup>.

**Gráfico 6. Solicitudes presentadas a la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado, 1993-1996**



Elaboración propia a partir de datos de Indecopi (2000b, p. 62; 2006, p. 123).

Al respecto, Lindley-Russo argumenta que esta distribución se explicaba desde el lado de la demanda de los usuarios: «en los hechos —dada la coyuntura económica del país de aquel entonces— la labor de acceso al mercado se encontraba relegada frente a la labor de salida del mercado que concentraba la mayor carga procesal en los procedimientos de reestructuración patrimonial» (2016, p. 120). No obstante, también es posible explicar aquella distribución de trabajo en la CSASM desde otra perspectiva. En primer término, es importante notar que ya subsistía una jurisdicción sobre la materia de insolvencia por parte de los abogados especializados en derecho comercial, que se desarrollaba principalmente en los espacios del Poder Judicial. Por tanto,

<sup>167</sup> Conviene precisar que no todas las solicitudes eran revisadas por la CSASM, ya que, como se ha indicado, desde el principio se contempló la posibilidad de que delegara sus funciones. Esto no solo fue motivado por el objetivo de descentralizar el Indecopi, sino también para «fomentar la participación de los gremios empresariales en la administración del sistema de reestructuración», tal como ocurrió, desde 1993, con las funciones de la CSASM en materia de derecho concursal, que fueron delegadas a «las Cámaras de Comercio de Lambayeque, La Libertad, Arequipa e Iquitos» (Cáceres, Bullard & Ezcurra, 1998, p. 3). No obstante, incluso con esta delegación, la tarea concursal continuó representando la mayor carga de trabajo para este órgano funcional en la sede central (ENT2001, p. 4).

había un mercado profesional preexistente en esta materia. Posteriormente, con el cambio de paradigma en el sistema concursal peruano que implicó su administrativización (Echeandía, 1996, pp. 218-219), se reorganizaron las fronteras profesionales de estos abogados dedicados a la práctica del derecho comercial<sup>168</sup>, pues debieron desplazarse progresivamente hacia este nuevo espacio, el Indecopi, que absorbió parte de la carga judicial ya existente sobre lo referido a la insolvencia<sup>169</sup>.

En cambio, el acceso al mercado, como materia denunciante ante una entidad, estaba recién emergiendo como un mercado profesional, a pesar de que el fenómeno de la imposición de restricciones públicas, al igual que la insolvencia, ya existía antes del sistema dentro del Indecopi, especialmente bajo el modelo intervencionista peruano anterior a la década de 1990. La única iniciativa previa que disponía de «usuarios» tuvo lugar en el marco de la LSA del año 1989 y su reglamento, ya que posibilitaron la creación de Consejos Ciudadanos dedicados, entre otras funciones, a la supervisión del cumplimiento de las medidas desregulatorias de manera articulada con un INAP que actuaba como facilitador de estos reclamos (véase el acápite 1.2 del capítulo 3). No obstante, frente a esta novedosa atribución de la CSASM respecto al acceso al mercado, salvo algunas entidades gremiales del empresariado y abogados de los departamentos legales de empresas con alguna conexión con el Indecopi, esta era desconocida para la mayoría de los agentes económicos (ESAN, 1997, pp. 59, 103-105). Por tanto, si hubiera contado con un mercado profesional ya establecido como el de la insolvencia, las denuncias sobre barreras burocráticas no habrían resultado tan marcadamente inferiores en comparación con esta otra materia, dado que ambos fenómenos preexistían a la constitución del sistema en el Indecopi.

Por lo demás, esta distribución en el trabajo propició que la experiencia distintiva que desarrollaron los profesionales del órgano funcional y de enlace se centrara en el ámbito concursal. A la postre, esta inclinación constituyó una de las razones que justificaron la escisión de la CSASM, pues se reconoció que los «dos temas son distintos y significaban dos áreas especializadas en donde era difícil que las mismas personas se dedicasen a ambas con la misma fuerza» (Indecopi, 1995, p. 3). Conviene, entonces, profundizar en el perfil de los profesionales que se incorporaron en la CSASM para comprender esta ulterior división.

<sup>168</sup> Esta norma era considerada, precisamente, «un elemento clave del conjunto de normas en las áreas de derecho empresarial y de promoción de sistemas alternativos de financiamiento a través de los mercados de capitales» (Cáceres, Bullard & Ezcurra, 1998, p. 23).

<sup>169</sup> Según Cáceres, Bullard y Ezcurra, incluso si en los primeros años no hubo tantas solicitudes en comparación con el año 1996, no fue debido a que «no hubiera empresas en dificultades que requirieran del sistema, sino que simplemente por desconocimiento, falta de credibilidad o elevados costos de acceso, no lo utilizaban» (1998, p. 3).

Entre los años 1993 y 1995, se designaron nueve profesionales como comisionados de este órgano: siete abogados y dos economistas. Según su categoría, cuatro fueron únicamente miembros titulares, tres solo suplentes, y dos abogados comenzaron como suplentes para luego ser nombrados titulares. En cuanto a sus edades, los economistas eran notablemente más jóvenes, con un promedio 35 años al momento de ser designados, a diferencia de los abogados, cuyo promedio de edad era de 46 años. Debe añadirse, además, que este grupo de profesionales compartía el perfil de los comisionados dominante durante la presidencia de Jorge Muñiz, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

En relación con estos datos, se aprecia que la mayoría de estos abogados no contaba con estudios de posgrado en los Estados Unidos, salvo Morales Dasso, quien solo fue miembro titular durante seis meses. Sin excepción, todos fueron formados en la PUCP. Tal es el caso de Sergio León, quien era profesor de derecho privado y también fue juez en algún momento, y de Juan José Gastañeta, abogado del sector privado que participaba en los procesos liquidatorios de la Banca de Fomento, los cuales formaban parte de las reformas estructurales, además de ser asesor del Ministerio de Industria. Este vínculo con algún ministerio lo tuvo igualmente el economista de la UP, Augusto Álvarez Rodrich, quien se desempeñó como reformador en el MEF, gracias a la ventaja epistémica que le proporcionaba haber sido integrante del Grupo Apoyo y contar con una maestría en la Universidad de Harvard.

En cuanto a quienes ostentaban la jurisdicción respecto a la instrucción de los procedimientos, se aprecia que la gran mayoría eran jóvenes abogados que compartían el antecedente formativo de la PUCP. La única excepción en lo referente a la cuestión etaria fue el primer secretario técnico, Armando Prugue, quien estuvo en el cargo durante cuatro meses. Él era un abogado especializado en derecho comercial que ya se había jubilado del Banco Interamericano de Desarrollo, pues tenía más de 70 años. Por ello, al margen de esta excepción, se observa que los tres secretarios técnicos de la CSASM que le sucedieron presentaban un promedio de edad de 29 años al momento de ser designados, por lo que claramente estaban en una etapa inicial de sus trayectorias profesionales.

Además de contar con el apoyo de secgristas y practicantes, es relevante destacar la incorporación de Juan Francisco Rojas Leo y Huáscar Ezcurra como asistentes de Francisco Echeandía, debido a su participación intelectual activa en el desarrollo de esta especialización concursal. Después de desempeñarse como asistente, Ezcurra fue designado, por decisión del Directorio tras un concurso público, como el cuarto y último secretario técnico de la CSASM, antes de que se renombrara como Comisión de Salida del Mercado, mientras que Rojas Leo asumió el cargo de secretario técnico de la CAM.

Tabla 7. Miembros de la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado del Indecopi, 1993-1996

Comisionado*	Formación	Experiencia relevante al asumir el cargo
Titulares		
<p>Juan José Gastañera Carrillo de Albornoz (enero de 1993 - febrero de 2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesor principal del Ministerio de Industria</li> <li>• Miembro de la Comisión Liquidadora de los Bancos Agrario, Industrial y Minero del Perú (octubre de 1992 - diciembre de 1993)</li> <li>• Abogado de la firma García Sayán (desde 1975)</li> </ul>
<p>José Miguel Morales Dasso (enero de 1993 - julio de 1993)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Magíster en Administración de Empresas por la Universidad de Stanford (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado del Grupo Minero Buenaventura (1970-1992), donde desempeñó el cargo de consejero general desde 1993</li> <li>• Miembro de la comisión que redactó la Ley de Minería (1980) y su modificatoria mediante el Decreto Legislativo 708 (1992)</li> <li>• Director de la Conite</li> <li>• Vicepresidente y presidente del Instituto de Derecho de Minería y Petróleo (1986-1989)</li> <li>• Abogado de la firma García Sayán (desde 1965)</li> </ul>
<p>Augusto Álvarez Rodrich (enero de 1993 - julio de 1996)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la UP</li> <li>• Maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesor del MEF durante la gestión de Boloña, principalmente en temas de privatizaciones</li> <li>• Investigador del Grupo Apoyo (desde 1980)</li> <li>• Autor del libro <i>Empresas Estatales y Privatización: cómo reformar la actividad empresarial del Estado en el Perú</i> (1991)</li> </ul>
<p>Sergio León Martínez (enero de 1993 - enero de 1998)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesor de la PUCP especializado en derecho privado</li> <li>• Asesor en la elaboración del proyecto del Código Civil</li> <li>• Secretario académico de la Facultad de Derecho de la PUCP (1971-1973)</li> <li>• Exjuez</li> </ul>
<p>María Amanda Velásquez Escalante (julio de 1993 - abril de 1994)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogada por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autora del libro <i>Titulos valores: letra de cambio, pagaré, cheque</i> (1973)</li> </ul>

Luis Urrutia Castro (julio de 1994 - enero de 1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tesis de bachillerato titulada <i>Locación-conducción de predios urbanos destinados a casa-habitación</i> (1975)</li> </ul>
<b>Suplentes</b>		
Julio Salas Sánchez (enero de 1993 - octubre de 1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesor de Derecho Societario de la PUCP</li> <li>• Abogado de la firma Rodrigo, Elías &amp; Medrano (desde 1974)</li> <li>• Gerente del Departamento de Impuestos de la empresa auditora Arthur Young (1967-1974)</li> </ul>
Alfonso Rubio Feijó (enero de 1993 - julio de 1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accionista de la minera Barrick Misquichilca S. A.</li> <li>• Asociado de la firma Rubio, Leguía &amp; Norman</li> <li>• Presidente del Comité de Promoción de Inversiones de Promperú</li> <li>• Tesis de bachillerato titulada <i>El derecho de expropiación en la legislación minera vigente</i> (1975)</li> </ul>
José Miguel Morales Dasso (julio de 1993 - julio de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Magíster en Administración de Empresas por la Universidad de Stanford (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Véase la información expuesta sobre su cargo como miembro titular</li> </ul>
Luis Urrutia Castro (octubre de 1993 - julio de 1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Véase la información expuesta sobre su cargo como miembro titular</li> </ul>
Miguel Palomino Bonilla (julio de 1995 - julio de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la UP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analista de la compañía de servicios financieros Merrill Lynch, Pierce, Fenner &amp; Smith</li> <li>• Miembro de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal (marzo de 1993 - octubre de 1993)</li> <li>• Investigador tanto del Grupo Apoyo como del Grupo de Análisis para el Desarrollo-GRADE</li> </ul>

\* Su duración en el cargo incluye los periodos en que esta comisión fue renominada, primero, como Comisión de Salida del Mercado mediante el Decreto Legislativo 807 de abril de 1996 y, luego, como Comisión de Reestructuración Patrimonial a través de la Ley 27146 de junio de 1999.

Elaboración propia a partir de información de Sunedu y hojas de vida públicas.

**Tabla 8. Secretarios técnicos de la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado del Indecopi, 1993-1996**

Secretario técnico	Formación
Armando Prugue Camino (febrero de 1993 - junio de 1993)	Abogado por la PUCP
Víctor Schwartzmann Larco (julio de 1993 - septiembre de 1994)	Abogado por la PUCP
Francisco Echeandía Chiappe (noviembre de 1994 - marzo de 1996)	Abogado por la PUCP
Huáscar Ezcurra Rivero (marzo de 1996 - diciembre de 1997)	Abogado por la PUCP

Elaboración propia a partir de información de ENT2001 (p. 4) y hojas de vida públicas.

Ahora bien, un aspecto singular de la experiencia en estas jurisdicciones, que marcó una diferencia respecto de otros órganos funcionales y de enlace (véase el acápite 4 del capítulo 4), se refiere al desarrollo de vínculos con la materia a su cargo. Así, los comisionados y los funcionarios de la Secretaría Técnica de la CSASM comenzaron a especializarse en derecho concursal mientras ejercían sus cargos, aunque no en las tareas relacionadas con la eliminación de barreras burocráticas, ya que estas no representaban una labor significativa en comparación con la primera materia. Otra diferencia estriba en que no fue tan marcada la rotación, sobre todo en el órgano funcional, como sucedió en otras comisiones del Indecopi en esos años fundacionales.

Entre los miembros de la CSASM, se cuenta, por ejemplo, con el caso de Juan José Gastañeta, quien se mantuvo como comisionado incluso hasta el periodo en que se renombró como Comisión de Reestructuración Patrimonial en el año 1999. Él se retiró de estos cargos al ser designado miembro del Directorio, a propuesta del Ministerio de Industria, en el mes de agosto del año 2000<sup>170</sup>. Aunque por un periodo menor, Sergio León y Luis Urrutia continuaron en la Comisión de Salida del Mercado hasta enero de 1998 y, años más tarde, colaboraron en el libro de Juan Francisco Rojas Leo, titulado *Comentarios a la ley general del sistema concursal* (2002b). Al margen de estos ejemplos, la experiencia más destacada fue la de Amanda Velásquez, quien desarrolló una carrera vinculada a la temática de la reestructuración patrimonial. En el ámbito laboral, ella formó parte de la Comisión de Procedimientos Concursales —renombrada así en el año 2002— hasta el año 2018. Asimismo, a través de una publicación suya titulada *La quiebra* (1999), se observa que desarrolló un conocimiento teórico sobre la materia

<sup>170</sup> Tras desvincularse del Indecopi, él se orientó hacia la temática del comercio exterior. Esto se manifiesta, por ejemplo, en su rol como asesor del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en las negociaciones del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.

en la que estaba ejerciendo y, en general, sobre derecho comercial, al citar recursos intelectuales de autores europeos, como Ugo Rocco o Jean Paillusseau, y argentinos, como Héctor Cámara. La referencia a autores de países que forman parte de la tradición del derecho continental europeo también evidencia que su horizonte de modernidad seguía asentado en Europa y no en Estados Unidos en términos epistémicos. Finalmente, el único que se desligó de la temática concursal tras la reestructuración de la CSASM fue Álvarez Rodrich, quien además era el más cercano a la orientación de la reforma. Así, él continuó en un puesto funcional similar, pero especializado en lo que posteriormente fue el acceso al mercado.

Por parte de quienes trabajaban directamente con los procedimientos, la experiencia que desarrollaron tampoco los impulsó a entablar una mayor identidad en relación con las normas de barreras burocráticas. Su labor en este espacio, por el contrario, los especializó en la temática concursal, pues, después de estar en la CSASM, fueron ellos quienes elaboraron recursos intelectuales sobre la nueva perspectiva que inauguró la Ley de Reestructuración Empresarial y sus posteriores modificaciones, además de ocupar posiciones como docentes<sup>171</sup>. Al respecto, el ejemplo más ilustrativo es el de Francisco Echeandía. A raíz de su labor en este órgano de enlace y su posterior ingreso como miembro de la Comisión de Salida del Mercado —aun cuando fue por un periodo corto, de diciembre de 1998 a mayo de 1999—, él desarrolló recursos sobre derecho concursal (1996; 2001; 2003), lo cual le facilitó ser profesor en la Universidad de Lima en esta materia. De modo similar, sus asistentes también formaron un vínculo con esta tarea, mediante la elaboración de recursos intelectuales, aunque no necesariamente desde un mismo enfoque. Además de ser docente de Derecho Concursal en la PUCP, Ezcurra profundizó con los años en la perspectiva privada de este ámbito desde el análisis económico del derecho (1996; 1998). Rojas Leo, en contraposición, rivalizó con estos presupuestos y reivindicó los fines sociales del derecho concursal, lo cual derivó en una polémica académica entre ambos (véase Ezcurra & Solís, 2002; Rojas, 2003). Cabe mencionar, por último, que la trayectoria de los tres coincidió en el desplazamiento hacia puestos en los órganos de enlace del Tribunal<sup>172</sup>, dada la línea de carrera que hubo en la práctica, según se abordó en el bosquejo de los primeros años del Indecopi.

<sup>171</sup> Un caso aparte es el del segundo secretario técnico, quien tuvo un perfil más similar al de los profesionales de los órganos funcionales, dado que su vínculo con la materia concursal estuvo circunscrito a lo estrictamente laboral. Como se ha indicado (véase el acápite 4.3 del capítulo 4), antes de incorporarse al Indecopi, Schwartzmann ya tenía una inclinación hacia el derecho privado (1986; 1989). Ubicado en esta nueva posición, él desarrolló un conocimiento práctico sobre la materia de reestructuración empresarial (1994), que lo condujo, luego, a formar parte del órgano funcional desde julio de 1996 hasta julio del año siguiente, cuando ya era la Comisión de Salida del Mercado.

<sup>172</sup> Echeandía dejó la Secretaría Técnica de la CSASM para asumir el cargo de secretario relator del Tribunal en marzo de 1996. Tras la división funcional que se produjo en esta comisión con la publicación del Decreto

En suma, la historia de estos profesionales en los espacios de la CSASM evidencia que la materia sobre la reestructuración patrimonial de las empresas en crisis ha sido el principal ámbito de conocimiento desarrollado allí, marcando especialmente a quienes integraron los órganos de enlace. No eran, entonces, sitios «fértiles» para la estructuración de una especialidad en la temática de barreras burocráticas. Además, si se considera que las tareas en derecho concursal tradicionalmente formaban parte de las jurisdicciones de los abogados de derecho privado, otra consecuencia de la ubicación legal de esta temática en la CSASM era que estuviera bajo el control de esta parte de la profesión jurídica. Este escenario cambió al crearse un espacio especializado en la eliminación de barreras burocráticas, dado el convencimiento por parte de los abogados alineados a la reforma de que esta tarea tenía una importancia estratégica para desembridar la economía (numeral 4 del título X de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807), sobre todo en un contexto donde el INAP estaba en proceso de ser desactivado. No obstante, aquella iniciativa no solo reubicó esta tarea de la CSASM, sino también otra que fue asignada a los abogados de los espacios de la CMLC y que, con el tiempo, se convirtió en una parte fundamental del trabajo de eliminar barreras burocráticas.

### 1.3. La tributación municipal: del acceso al mercado al acceso a la competencia

Aunque hubo una distribución de funciones fijada normativamente en la constitución del Indecopi, otros mandatos se fueron añadiendo en los primeros años, como se observó con la tarea asignada a la CSASM de determinar el porcentaje y la periodicidad de las acciones de fiscalización posterior. En general, las fronteras de las comisiones aún estaban en proceso de delimitación, por lo que no era extraño encontrar este tipo de adiciones durante esta etapa. Una de estas funciones añadidas fue la establecida por el artículo 61 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, que dispuso la posibilidad de acudir al Indecopi ante una afectación originada por la imposición municipal de algún «tipo de tasa o contribución que grave la entrada, salida o tránsito de personas, bienes, mercadería, productos y animales en el territorio nacional o que limiten el libre acceso al mercado» (*El Peruano*, 31 de diciembre de 1993). Esta disposición, orientada a que las municipalidades no impongan cargas que impidan «el libre acceso a los mercados y la libre comercialización en el territorio

---

Legislativo 807, él fue designado como secretario técnico de la Sala de Defensa de la Competencia, mientras estaba también encargado de la Sala de Propiedad Intelectual, hasta agosto de ese año, cuando se eligió a Jacqueline Gavelán Díaz para este último puesto. El 31 de diciembre de 1997, Echeandía dejó el puesto de secretario técnico de la Sala de Defensa de la Competencia, el cual asumió Huáscar Ezcurra. De modo similar, cuando Ezcurra renunció a la Secretaría de la Sala a inicios de julio de 1997 para comenzar un posgrado en la Universidad de Yale, Rojas dejó la Secretaría Técnica de la CAM para tomar este puesto.

nacional» —las cuales se consideraban ilegales bajo este decreto—, buscaba «poner fin a una serie de legislación dispersa que generaba sobrecostos a la actividad económica»<sup>173</sup> (Comisión de Libre Competencia, 1995, p. 11).

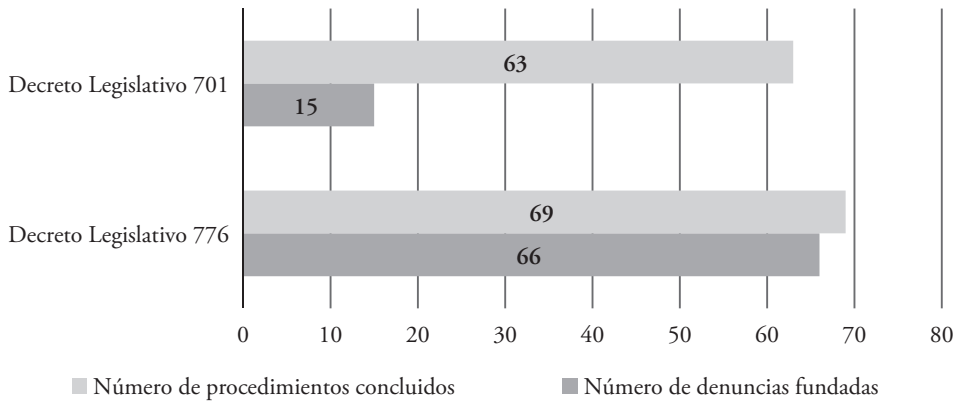
Por lo demás, este artículo no especificó a qué órgano funcional del Indecopi se podía acudir, por lo que el Tribunal, en uso de sus competencias, emitió la Resolución de la Presidencia del Tribunal 001-94, mediante la cual se dispuso que tres comisiones, la CSASM, la CSNTMCCRP y la CMLC, tendrían competencia sobre esta tarea (Comisión de Libre Competencia, 1995, p. 10; CAM, 1999, p. 6). De este modo, se modificó el TUPA del Indecopi, a través del Decreto Supremo 01-94-ITINCI, el cual estableció un procedimiento para formular denuncias relacionadas con el artículo 61 del Decreto Legislativo 776, aunque solo ante la CMLC (*El Peruano*, 3 de febrero de 1994), a pesar de que este artículo mencionaba expresamente el *acceso al mercado*, tema que se reconocía como competencia de la CSASM dentro del Indecopi. Tal decisión inicial de no encauzar aquella función en esta comisión condujo, entonces, a que la CMLC comenzara a realizar distintos arreglos para integrar esta tarea relativa a la tributación municipal en la lógica de su espacio, que bien podría haber sido comprendida potencialmente dentro del concepto en construcción de barreras burocráticas.

Dada la dificultad para justificar la ubicación de aquella tarea de puro derecho en una jurisdicción dedicada a las normas de libre competencia, la posición preliminar de los actores de la CMLC fue enfática al argumentar que dicho encargo era ajeno «a la defensa de la competencia» y que distraía considerablemente «sus recursos humanos y materiales en la resolución» de estos casos, los cuales podían ser encomendados, por ejemplo, a la Contraloría General de la República (1995, p. 11). Si bien es cierto que la duración del procedimiento que concretaba esta tarea oscilaba entre dos y dos meses y medio, en comparación con los seis meses en promedio que duraba un procedimiento sobre normas de libre competencia (Comisión de Libre Competencia, 1996, pp. 9-10; 1997, p. 15), la cantidad de procedimientos concluidos era efectivamente similar entre ambos, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

---

<sup>173</sup> Una demanda histórica de los actores empresariales se refiere a los tributos que los espacios políticos les imponen para financiar sus proyectos. Tal como se expuso anteriormente, en un determinado momento, la recaudación fiscal permitió consolidar los Estados nacionales, los cuales contribuyeron decisivamente a que los burgueses económicos pudieran desarrollarse a lo largo del tiempo (véase el acápite 1.1 del capítulo 2). Habiendo superado ese estadio, la tributación se comprende ahora, desde una perspectiva de libre mercado, como un sobrecosto que resta posibilidades de crecimiento a las empresas. Así, las medidas sobre tributación gestadas especialmente como parte de los procesos de liberalización económica estaban dirigidas a su restricción, como se aprecia en este caso, en el que se limitó la imposición de determinadas contribuciones y tasas como fuentes de financiación de los municipios. En general, encomendarle al Indecopi esta clase de roles orientados a la construcción de un entorno que responda a las demandas de los agentes económicos revela la importancia que tuvo aquel nicho en este proceso de desnacionalización en curso.

**Gráfico 7. Número de procedimientos concluidos y denuncias fundadas en la Comisión Multisectorial de Libre Competencia según normativa infringida, 1994-1996**



Elaboración propia a partir de datos de la Comisión de Libre Competencia (1995; 1996; 1997).

A pesar de que se observa que las denuncias fueron fundadas en el 95 % de los procedimientos, debe advertirse que la única herramienta para hacer efectivas tales resoluciones era la persuasión, pues esta comisión no contaba con atribuciones expresas para anular ni las órdenes de pago ni las tasas o contribuciones —que incluso podían haber sido establecidas en una norma con rango legal—, ni para sancionar a los responsables de estas infracciones. Únicamente se limitó a declarar el «acto o conducta como contrario a lo dispuesto en el artículo 61 del Decreto Legislativo 776» (Comisión de Libre Competencia, 1997, p. 34).

Entonces, aunque inicialmente hubo una postura clara de que esta tarea por su naturaleza no les correspondía, esta posición comenzó a matizarse al representar una gran parte de su trabajo. Esto condujo a que inviertan esfuerzos, por un lado, en establecer arreglos que permitieran justificar esta labor dentro de la CMLC y, por el otro lado, en abordar el problema de la efectividad de sus decisiones, dado que requerían satisfacer, en los términos de este espacio, las expectativas de los usuarios que solicitaban este servicio.

En cuanto a lo primero, un año después de haber declarado que velar por el cumplimiento del artículo 61 del Decreto Legislativo 776 era ajeno a la defensa de la competencia, la CMLC desarrolló una retórica que permitiera la convergencia de esta tarea con la función principal de este órgano (Comisión de Libre Competencia, 1995, p. 11). Para ello, se argumentó que esta labor relacionada con la tributación municipal estaba orientada a garantizar el *acceso a la competencia*<sup>174</sup>, una fórmula

<sup>174</sup> Esta expresión fue utilizada por el presidente de la CMLC, el abogado Alejandro Alfageme, quien afirmó que estos tributos «dificultan el acceso a la competencia [...] y que constituyen restricciones

intermedia que intentaba conciliar su objetivo normativo explícito de impedir que se limite el acceso al mercado, con su ubicación organizacional dentro de esta comisión.

Respecto al segundo problema, para sortear estas limitaciones en la efectividad de sus decisiones, esta comisión buscó articularse con quienes sí contaban con un mayor margen de acción (Comisión de Libre Competencia, 1996, p. 10). Así, al declararse fundada una de estas resoluciones, se remitía «copia de los expedientes actuados al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República», para que estos organismos determinaran responsabilidades conforme a sus competencias (Comisión de Libre Competencia, 1996, p. 11). Indirectamente, entonces, se lograba que sus decisiones tuvieran cierta efectividad en la práctica. De hecho, mostrar cómo los actores estatales eran disuadidos por sus recomendaciones<sup>175</sup> resultó, a partir de este punto, en un recurso retórico recurrente de legitimación, que compensaba precisamente estas debilidades en cuanto a sus competencias coercitivas. En la misma línea, este espacio generó también recursos argumentativos para ser utilizados en procedimientos tributarios, dado que las órdenes de pago de estas tasas y contribuciones municipales eran igualmente apelables ante el Tribunal Fiscal<sup>176</sup>.

Los responsables de esta tarea complementaron dicha solución afirmando que la labor que realizaban era educativa o informativa, lo cual era una justificación convergente con el discurso institucional de difusión de la cultura de mercado, así como con el objetivo de llevar a cabo las labores asignadas de la manera más rápida y menos costosa posible (Comisión de Libre Competencia, 1996, p. 8; 1997, pp. 34-35). Ciertamente, había un matiz al tratarse de actores municipales, ya que, en los conflictos entre privados, la orientación de aquella época no se basaba en la sanción, sino en tratar de coordinar intereses para facilitar la reducción de costos de transacción.

---

públicas que producen el efecto de generar obstáculos al comercio de bienes y servicios» (Comisión de Libre Competencia, 1996, p. 3).

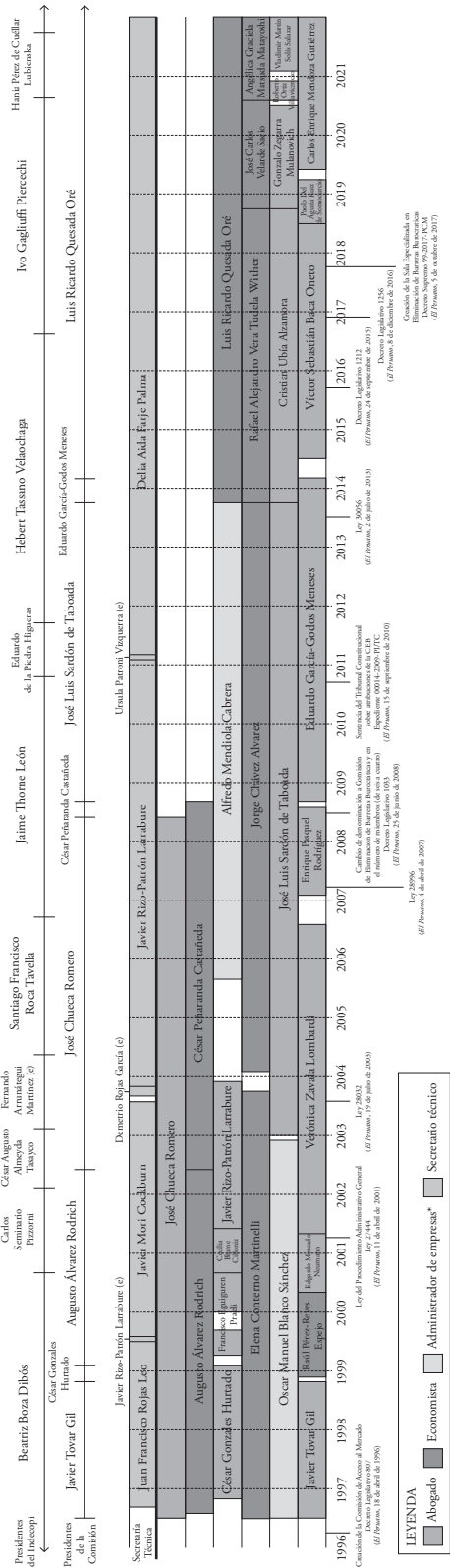
<sup>175</sup> Lo mencionado se ilustra en una de las memorias de la Comisión, que relata cómo sus «mecanismos han resultado efectivos». Así, se señala que «el Decreto de Alcaldía 007-96-DA-MDB de la Municipalidad de Breña» acogió su «recomendación contenida en el Oficio 119-96-Indecopi/CLC de la Comisión de Libre Competencia», al dejar «sin efecto un decreto anterior por el cual se estableció una tasa por ocupación de la vía pública, cuya legalidad había sido cuestionada en el referido oficio por constituir una restricción a la libre comercialización de bienes y servicios» (1997, p. 31).

<sup>176</sup> Fue significativo para la CMLC cuando el Tribunal Fiscal reconoció uno de sus pronunciamientos en la Resolución 120-3-96 (1997, p. 31). En este caso sobre el cobro de una licencia de anuncios y propaganda a la Compañía Nacional de Cerveza, en realidad, la resolución del Tribunal únicamente menciona en su dictamen que entre los argumentos de la empresa estaba el pronunciamiento favorable del Indecopi sobre la misma pretensión que se presentaba en este fuero y que resultaría fundada. Por lo demás, este caso evidencia la dinámica en la cual el Indecopi proporcionaba a las empresas estos pronunciamientos para que los agentes económicos los utilizaran posteriormente en otros procedimientos administrativos como argumentos, dado que no eran vinculantes. En parte, esta dinámica de generación de recursos persuasivos puede explicar el elevado número de denuncias sobre esta materia que recibía la CMLC en su momento.

En esta situación, dado el alto número de resoluciones fundadas, tal forma de legitimar su labor en lo formativo se desarrolló, sobre todo, por la imposibilidad de establecer medidas coercitivas. Existía, en general, un entendimiento de lo problemático que resultaba «la función reguladora de las actividades económicas por parte de las municipalidades», ya que podía constituir un factor que desincentivara la inversión privada (Comisión de Libre Competencia, 1997, p. 15). Dadas estas condiciones, el conflicto fue la forma predominante de interacción entre los actores municipales y el Indecopi, si se considera además que el diseño de esta tarea implicaba un cuestionamiento implícito a la fuente de financiamiento de los gobiernos locales, la cual se estimaba un obstáculo para la implementación del nuevo proyecto de desarrollo. Ante ello, fue estratégico que el Indecopi emprendiera esfuerzos para transformar estos eventuales conflictos en una oportunidad para establecer alianzas y transmitir conocimientos sobre la legalidad de las medidas tributarias y los objetivos de la reforma, a través de esta retórica educativa. Esta forma de aproximarse a los actores locales se convirtió en un punto de vista compartido y profundizado por quienes ocupaban posiciones en el Indecopi, el cual se mantuvo a lo largo del tiempo, especialmente en la CAM.

Ahora bien, la comparación con el número de casos de libre competencia también permite apreciar que hubo una gran demanda en este espacio para lograr disciplinar la potestad tributaria de los municipios. A pesar de ello, hubo ámbitos insatisfechos, como aquellos relacionados con los «cobros excesivos» en materia de arbitrios (Comisión de Libre Competencia, 1995, p. 12), ya que la Comisión no contaba con la competencia para velar por el cumplimiento del artículo 69 del Decreto Legislativo 776, que disponía que «las tasas por servicios públicos o arbitrios se calcularán en función del costo efectivo del servicio prestado». En contrapartida, hubo temas en los que sí tenía competencia y que se volvieron recurrentes. Uno fue el caso de las «licencias de anuncios y publicidad», que constituyeron el «87 % de las infracciones denunciadas», y sobre las cuales la Comisión determinó que «no constituían la contraprestación por un servicio prestado», por lo que se consideraban limitaciones, obstáculos o, en el lenguaje de este espacio, barreras al «acceso al mercado y a la libre comercialización de bienes, productos y servicios en el territorio nacional» (Comisión de Libre Competencia, 1997, pp. 33-34). Por lo demás, quizá la experiencia más significativa que adquirieron al ejecutar esta tarea fue trabajar con categorías de derecho tributario. Al respecto, estos profesionales tuvieron que llevar a cabo labores interpretativas para determinar qué otros tipos de tasas podían constituir una infracción al artículo 61 del Decreto Legislativo 776. Aunque esta disposición prohibía expresamente solo «el cobro por pesaje; fumigación; o el cargo al usuario por el uso de vías, puentes y obras de infraestructura», también dejaba abierta la posibilidad de que existieran «otras cargas». Así, se incluyeron, por ejemplo, a los arbitrios, las licencias de funcionamiento, los derechos de trámite, entre otros (Comisión de Libre Competencia, 1995, p. 13).

**Gráfico 8. Línea del tiempo sobre los profesionales de los órganos antitarreras, 1996-2021**



\* Si bien Alfredo Mendiola es ingeniero de sistemas, sus estudios de posgrado fueron en Administración de Empresas. Elaboración propia.

En general, durante más de dos años y medio, esta Comisión y su Secretaría acumularon diversas experiencias y estrategias en la interacción con los actores municipales, a quienes identificaron como una fuente de acciones y medidas anticompetitivas que debían ser atendidas desde el Indecopi. Todo ello, como se expondrá a continuación, sirvió para moldear las atribuciones que asumió la CAM y, sobre todo, para definir el ámbito de trabajo profesional de este espacio y su orientación hacia la defensa de la competencia.

## 2. LA ESTRUCTURACIÓN DE LA CAM (1996-2000): UN PROYECTO DE DERECHO PÚBLICO DESDE EL INDECOPI

La profundización en los objetivos de la reforma durante la gestión de Beatriz Boza constituyó una oportunidad para crear un entorno organizacional que asumiera de forma exclusiva las atribuciones tanto de la CSASM como de la Comisión de Libre Competencia en lo referido a la desregulación de la economía. Estas atribuciones llevaban consigo la experiencia desarrollada en estas dos comisiones y, en general, la impronta de los eventos asociados al proceso de implementación de la desregulación en el país, que se remontan a la década de 1980. Así, tras el cierre del INAP en 1995, el mandato respecto a la eliminación de barreras burocráticas resultó estratégico para los actores que lideraban el Indecopi, ya que les permitió extender los alcances de la reforma de mercado al resto de las entidades públicas, bajo la premisa de que debían «lograr que la cultura de la leal y honesta competencia en el mercado se internalice en todas aquellas personas que integramos la Administración Pública» (Indecopi, 2000a). En otras palabras, las atribuciones sobre la simplificación administrativa, ahora asignadas a la CAM, constituyeron un vehículo para que esta agencia de la competencia se posicionara como un actor relevante en la reforma del aparato público<sup>177</sup>.

<sup>177</sup> Esto se refleja en el Documento de Trabajo 5-1998 y en el 2-2000, ambos elaborados por el Área de Estudios Económicos —preparado el primero por Armando Cáceres, Juan Francisco Rojas Leo y Raúl Pérez-Reyes— y que planteaban distintas reformas legislativas sobre esta materia (Indecopi, 1998a, 2000a). En estos documentos se expresa, además de su visión sobre cómo debía ser un «Estado moderno y eficiente» orientado por un criterio de costo-beneficio, que la labor de simplificación administrativa debía proyectarse como una reforma de la Administración pública y no solo como una reforma económica (Indecopi, 2000a). Desde luego, este enfoque desarrollado desde el Indecopi tendría que adaptarse a los propios proyectos de la PCM, los cuales ya estaban en marcha. Por ejemplo, en este periodo surgió el Programa de Modernización de la Administración Pública, un proyecto de reforma integral liderado por la PCM. Dada la convergencia entre los reformadores de este espacio con los del Indecopi, no hubo dificultades en reconocer e integrar a la CAM en estos esfuerzos, especialmente en materia de simplificación administrativa. Esto se evidencia en el Decreto Supremo 37-98-PCM, que otorgaba un plazo de quince días a las entidades públicas para simplificar sus procedimientos y «racionalizar» sus tasas y, para ello, estableció como tarea de la CAM «asesorar a los sectores, evaluar sus informes y recomendar las modificaciones que consideren pertinentes» para cumplir con este mandato (*El Peruano*, 30 de julio de 1998; véase también Boza, 2005, p. 86).

El diseño de la CAM provino de una nueva generación de abogados que había estudiado en Estados Unidos y que estaba comprometida con la reforma de libre mercado, como Alfredo Bullard<sup>178</sup>. Él participó activamente en la elaboración y revisión del Decreto Legislativo 807, que fue el instrumento legal que cristalizó no solo la formación de este entorno organizacional orientado a eliminar barreras burocráticas, sino también la experiencia acumulada durante el proceso de implementar la desregulación. Reconociendo esto, el presente apartado comenzará analizando las principales características normativas esbozadas en el Decreto Legislativo 807, así como la interpretación sobre cómo desarrollarlas. Finalmente, se examinará a los primeros profesionales que se encargaron de atender de forma exclusiva esta tarea emergente y no tradicional de la abogacía.

### 2.1. El artículo 26bis y la cuestión de cómo analizar y tratar las barreras burocráticas

El Decreto Legislativo 807, publicado en abril del año 1996, introdujo varias modificaciones al Decreto Ley 25868. Uno de estos cambios fue la creación de la CAM y su Secretaría Técnica, a las cuales se les encomendó el objetivo de «evitar que los actos de la administración pública encarezcan innecesaria o ilegalmente los trámites y requisitos necesarios para desarrollar actividades económicas» (numeral 4 del título X de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Al respecto, se entendió que este «encarecimiento» tenía consecuencias en la competencia en el mercado, ya que podía resultar en «la formación de monopolios u oligopolios», lo que justificaba, a su vez, la asignación de esta tarea a una agencia de competencia (numeral 4 del título X de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Para cumplir con este objetivo, entonces, se otorgaron a estos órganos herramientas que quedaron plasmadas en el artículo 26bis, incorporado al Decreto Ley 25868. El referido artículo, que delineó las competencias en materia de eliminación de barreras burocráticas, en realidad, sintetizó lo ya trabajado tanto en el ámbito normativo (la tercera disposición complementaria del Decreto Ley 26116, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas del primer TUPA del Indecopi y el artículo 48 del reglamento del Decreto Ley 25868) como en la experiencia de la CSASM y, en cuanto a la tributación municipal, la Comisión de Libre Competencia. Por ello, no debe sorprender que, al igual que el reglamento, el artículo 26bis encomendara a la CAM velar por el cumplimiento del Decreto Legislativo 283 y la LSA, lo que significó que heredara el trabajo del ILD en materia de simplificación administrativa. Este artículo también

---

<sup>178</sup> También fue importante el diagnóstico elaborado por la consultoría solicitada por el Indecopi con el financiamiento de la USAID, ya que proporcionó argumentos para justificar la apertura de una comisión especializada exclusivamente en esta materia (ESAN, 1997, p. 55).

reiteró la competencia para supervisar el cumplimiento del Decreto Legislativo 757, además de incluir bajo su competencia el Decreto Legislativo 668, el cual, entre otros aspectos, afirmaba la aplicación del principio de presunción de veracidad en los procedimientos administrativos relativos a materias de «comercio exterior e interior» (artículo 6; para profundizar, véase el acápite 2 del capítulo 3). Finalmente, se confirió a la CAM la competencia de velar por la observancia del artículo 61 del Decreto Legislativo 776, además de ordenar la transferencia de los expedientes relacionados con la tributación municipal que antes habían sido asignados a la Comisión de Libre Competencia (cuarta disposición transitoria del Decreto Legislativo 807). Desde luego, el traslado de esta última competencia a la CAM implicó que se perdiera su orientación emergente hacia el acceso a la competencia, adquirida bajo la CMLC, para reafirmarse como parte de la materia del acceso al mercado.

Los atributos otorgados a la CAM para velar por este conjunto de normas fueron más claros que los desarrollados durante la etapa de la CSASM. Por un lado, el artículo 26bis estableció que la CAM podía «conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración pública, incluso del ámbito municipal y regional que impongan barreras burocráticas». Así, se determinó explícitamente que las barreras burocráticas se constituían a través de dos formas jurídicas, a saber, actos y disposiciones, y que su ámbito de competencia abarcaba incluso a las entidades de los gobiernos locales y regionales, como ya ocurría en la práctica. De otro lado, la configuración de estas barreras burocráticas solo era posible cuando «impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial a las pequeñas empresas»<sup>179</sup>. Esto representaba la incorporación del análisis legal y racional —antes denominado *técnico*— que el TUPA del Indecopi ya había delineado, además de otra importante precisión: que la CAM es competente para velar por la permanencia de los «agentes económicos»<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> Como reminiscencia a la orientación de la CODE, el establecimiento de las pequeñas y microempresas como agentes económicos de especial atención para la CAM reflejó la preocupación local por los costos de formalidad que les afectaba en mayor medida (numeral 4 del título X de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 807). Así, la CAM podía concebirse como un mecanismo compensatorio frente al hecho de que la «liberalización del comercio resultó en la destrucción de muchos de los pocos puestos de trabajo que existían» (Boza, 2005, p. 10). Al margen de esto, resultó estratégico para este órgano velar por este tipo de empresas, ya que le permitió legitimarse en los espacios políticos (véase el acápite 3.1 del capítulo 5).

<sup>180</sup> Esta forma especial de subjetividad reconocida aquí es igualmente una característica de todo el proceso de reposicionamiento de los actores económicos frente al Estado. En primer término, el proyecto nacional de concebir y tratar de manera igualitaria a los actores dentro de un territorio se fue erosionando paulatinamente debido a las diversas reivindicaciones de diferenciación que surgieron entre los ciudadanos. En este contexto, el nuevo proyecto de desarrollo exigió reconocer diversos derechos a los actores de estas ecologías, así como proporcionar instrumentos para cuestionar incluso la actua-

Por lo demás, tal calificación habilitaba a la CAM no solo a «eliminar las barreras burocráticas», sino también a sancionar directamente al funcionario involucrado en su imposición. Esta última adición puede entenderse como un perfeccionamiento de los proyectos desregulatorios anteriores, pues, como se ha indicado, aunque la CODE y el INAP tenían la función de identificar, por ejemplo, requisitos ilegales, no podían anularlos directamente y menos instruir un procedimiento sancionador contra los funcionarios responsables, por lo que tenían que acudir a otras entidades, como la Contraloría o el Ministerio Público. En cambio, sí coincidían en la limitación relacionada con las barreras burocráticas establecidas mediante un decreto supremo o resolución ministerial, ya que solo podían emitir un informe que se enviaba al Consejo de Ministros para su discusión. Desde luego, la pretensión de quienes impulsaron esta iniciativa era que sí se pudieran «eliminar» estas barreras. Sin embargo, dado que la aprobación del Decreto Legislativo 807 implicó interactuar con actores políticos que no estaban dispuestos a perder autonomía frente a las decisiones de la CAM, se tuvo que establecer este arreglo. Como señala Bullard, «[...] de todo lo que se mandó —que fue muchísimo—, solo hubo un cambio. Solo un tema fue cambiado en el Consejo de Ministros y fue ese artículo 26bis. Y lo único que cambiaron fue que, si la disposición estaba por decreto supremo, la CAM solo podía sugerir, no podía ordenar» (ENT2007, p. 1). Aun cuando esto se matizara en la práctica<sup>181</sup> o se justificara este arreglo como «una oportunidad de generar un espacio de negociación» (ESAN, 1997, p. 31), en general, la CAM y su Secretaría Técnica

---

ción del Estado, como se observa con la CAM. En este caso, el vehículo de este reconocimiento fue la expresión *agentes económicos*, que otorgó una mayor flexibilidad al no limitarse únicamente a los actores empresariales, como lo hacía la tercera disposición complementaria del Decreto Ley 26116. Incluso, si se interpreta el ámbito subjetivo de la CAM desde los postulados neoliberales (véase, por ejemplo, el pie de página 48), potencialmente todos podrían ser considerados actores económicos. Ahora bien, al margen de la flexibilidad que el término podía otorgar en la interpretación de los casos, durante este periodo prevaleció una postura interna más conservadora sobre su alcance al definirlo como el «ánimo de participar de alguna actividad económica» de un actor (Indecopi, 2000a). Por lo demás, esto fue estratégico para posicionar a la CAM como una entidad que liderara una reforma del Estado más amplia. Finalmente, debido a esta interpretación conservadora, se intentó —aunque sin éxito— modificar el artículo 26bis para incluir el término *administrados* y, de esta forma, ampliar el ámbito de acción de la CAM (Indecopi, 2000a).

<sup>181</sup> En el caso de que el informe fuera rechazado, el órgano de enlace tenía la posibilidad de interponer una acción popular, que es el proceso constitucional para cuestionar en abstracto las normas reglamentarias. Hasta al menos el año 2005, según uno de los miembros de la CAM de aquella época, nunca se optó por seguir esta vía, ya que las interacciones con la PCM fueron cooperativas y, por ello, «en todos los casos remitidos al Consejo de Ministros se ha eliminado la barrera burocrática ilegal y/o irracional identificada por la Comisión» (Chueca, 2005, p. 173). Aun así, el Indecopi invirtió en la formulación de propuestas legislativas que le permitieran contar con la competencia sobre tales disposiciones en este periodo, pese a la postura de la PCM, que insistió en que la acción de la CAM debía circunscribirse «exclusivamente al ámbito municipal» (Indecopi, 2000a).

lograron obtener mayores márgenes de actuación, especialmente en el ámbito municipal, en comparación con los proyectos desregulatorios anteriores.

La materialización de este nuevo marco de actuación es apreciable a partir del TUPA del Indecopi. Así, este TUPA, aprobado mediante el Decreto Supremo 012-97-ITINCI, indicaba que la CAM recibía dos tipos de denuncias que requerían solo una fundamentación jurídica: una genérica y otra por «barrera burocrática por tributación municipal» (*El Peruano*, 19 de julio de 1997). En cuanto a la última clase de denuncia, referida a las infracciones al artículo 61 del Decreto Legislativo 776, su tratamiento especial estuvo vinculado con la experiencia desarrollada en la Comisión de Libre Competencia, donde esta tarea representaba más de la mitad de la carga laboral. Incluso, esta carga se incrementó en la CAM, ya que, según cifras de 1998, el 73 % de los procedimientos de barreras burocráticas involucraban a entidades locales y el 82 % se referían a cuestiones tributarias (CAM, 1999, pp. 43-44). Ciertamente, pudo haber influido que las decisiones de la CAM tuvieran ahora efectos directos sobre la situación de los recurrentes al poder *eliminar* las barreras burocráticas en el ámbito municipal. Sin embargo, debe considerarse también que, desde estos espacios, se limitaron los alcances de este término para que significara solo la «inaplicación al caso concreto»<sup>182</sup> (CAM, 1999, p. 9). Este es un punto relevante, ya que desde el interior del órgano de enlace existía una sensibilidad respecto a los aspectos jurídico-constitucionales que implicaban las atribuciones de la CAM, por lo que se trabajó para adaptarlas a estos cánones.

---

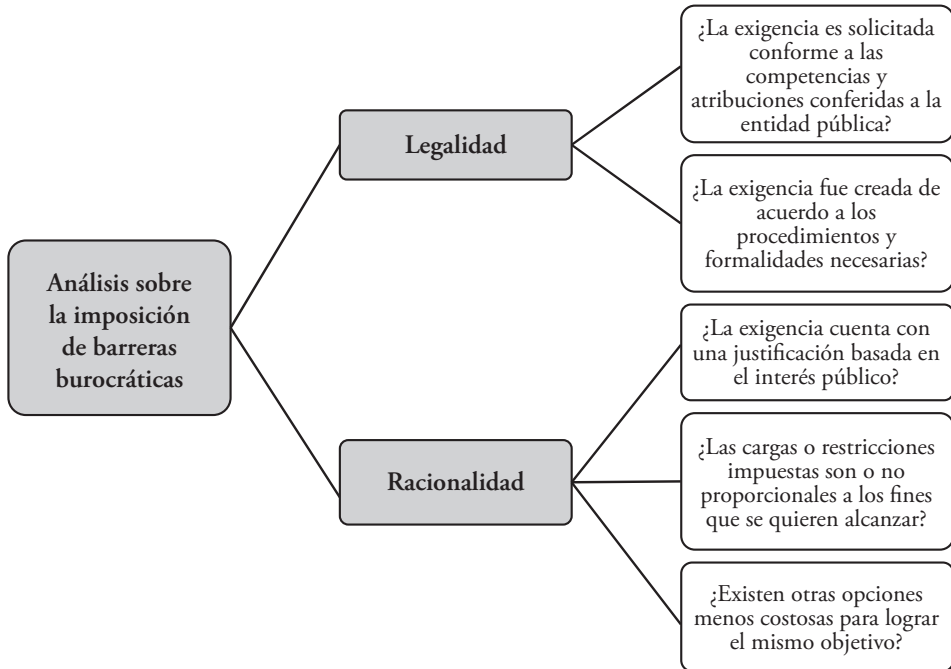
<sup>182</sup> Tal como estaba estructurado el procedimiento, la CAM resolvía principalmente sobre la base de conflictos concretos, donde el objeto de la *litis* era una disposición jurídica o un acto administrativo (véase Lindley-Russo, 2013, pp. 474-475). Sin embargo, al emplear el término *eliminar* quedaba abierta la posibilidad de interpretar los alcances de estas decisiones sin restringirse a las partes del procedimiento, pues, por ejemplo, la anulación de una norma jurídica podía beneficiar a sujetos distintos del denunciante. En el primer año de funcionamiento de la CAM, esto quedó de manera ambigua. Por un lado, existían pronunciamientos que ordenaban la «inmediata derogatoria» de una norma con rango de ley y también «su inaplicación en tanto la misma se produzca», como se lee en la Resolución 01-96-CAM-Indecopi/Exp-11/CSA, donde se declaró que una ordenanza de la Municipalidad Provincial del Callao impuso una barrera burocrática (*El Peruano*, 1 de octubre de 1996). Por otro lado, hubo decisiones posteriores, como la dispuesta mediante la Resolución 02-96-CAM-Indecopi/Exp-018, en la cual se establecía lo siguiente: «el Edicto 178-93-MLM relacionado con la Licencia Especial y Venta de Bebidas Alcohólicas constituye una barrera burocrática que impide el libre acceso al mercado de los agentes económicos en la comercialización de dichos productos que ha devenido en inaplicable» (*El Peruano*, 17 de octubre de 1997). Aunque la intención de los reformadores era que las decisiones tuvieran efectos generales (en el mismo sentido, véanse Maraví, 2013, p. 57; ESAN, 1997, p. 30), debe repararse en que, constitucionalmente, esta opción era problemática, especialmente en relación con las disposiciones con rango de ley, como una ordenanza (véase Quiroga, 1997, pp. 339-341). Ante esta dificultad, los funcionarios de los órganos de enlace optaron por proponer resoluciones en las que se limitaban los efectos de las decisiones únicamente a las partes involucradas en el procedimiento.

Un ejemplo de lo anterior se observa en el esfuerzo por definir la labor de la CAM, no únicamente con un lenguaje economicista, sino también con un enfoque de derechos. Se afirmó, entonces, que detrás de la actuación de este órgano se encontraba la tutela del derecho a la libre iniciativa privada, es decir, «a dedicarse a la actividad económica de su preferencia» (1999, p. 8). En la misma dirección, la interpretación de lo que constituye una barrera burocrática ilegal e irracional se apartaría del enfoque económico con el que fue concebida. La legalidad, más que un instrumento para combatir el encarecimiento de las actividades económicas, era un principio rector que guiaba la actuación de la Administración pública.

Así, el carácter ilegal de una barrera burocrática se configuraba si el acto o disposición no cumplía con las formalidades jurídicas necesarias para su validez o si contravenía «normas de orden público», especialmente aquellas encomendadas de manera expresa a la CAM (Resolución 03-96-CAM-Indecopi/EXP-036; véase también CAM, 1999, p. 9). Por su parte, lo irracional, entendido en su diseño como un encarecimiento innecesario, es decir, un sobrecosto impuesto por el Estado, se refería, bajo el enfoque de derechos, a cuando el «objetivo o finalidad» de un acto o disposición, «o las exigencias que de ella se deriven, sean contrarias a las prácticas y principios de orden lógico, razonable y proporcional, que deben regir en el marco de una Economía Social de Mercado» (CAM, 1999, p. 9). Esta interpretación permitió redefinir lo irracional dentro de una estructura argumentativa propia de la profesión jurídica, ya que, en gran medida, implicaba un análisis legal y constitucional.

Sin embargo, este esfuerzo de redefinición, aunque perduró en el tiempo, encontró su límite en la relación de subordinación con el Tribunal del Indecopi, el cual operaba bajo un esquema cognitivo basado en el análisis económico del derecho. Así, aun cuando se reconoció que la actuación de la CAM se enmarcaba dentro de las categorías del derecho administrativo, mediante el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Resolución 182-97-TDC, el Tribunal orientó la metodología de trabajo de este espacio hacia el uso de razonamientos economicistas, como se evidencia en el análisis de racionalidad, el cual estableció que se definiera como un «balance de los costes privados que se derivan de la exigencia cuestionada, frente a los posibles beneficios públicos previstos» (*El Peruano*, 20 de agosto de 1997). En relación con esto último, la metodología trasladaba a las partes la obligación de proporcionar la información necesaria para realizar este balance, con la carga para el denunciante de aportar «elementos de juicio razonables», mientras que la denunciada, es decir, la entidad pública, debía «acreditar la racionalidad de la exigencia cuestionada».

Gráfico 9. Partes del análisis sobre la imposición de barreras burocráticas, de acuerdo con el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Resolución 182-97-TDC



Elaboración propia a partir de información de la Resolución 182-97-TDC (*El Peruano*, 20 de agosto de 1997).

Por su parte, en los casos de tributación municipal, el Tribunal del Indecopi aprobó otro precedente de observancia obligatoria a través de la Resolución 188-97-TDC, en la cual estableció la secuencia de análisis para estas situaciones (*El Peruano*, 17 de octubre de 1997). La parte de legalidad y racionalidad mantendría el esquema trazado en la Resolución 182-97-TDC, pero agregó en esta última, entre otras adaptaciones acordes a la materia, la obligación de analizar la «razonable equivalencia entre el costo de los servicios de fiscalización o control que la Municipalidad presta y los cobros efectuados para financiar tales servicios». Así, en contraste con la experiencia pasada en la Comisión de Libre Competencia, donde se declaraban improcedentes las denuncias sobre este particular, el mandato de la CAM ahora comprendía esta labor de evaluación de la equivalencia de los costos de las tasas y contribuciones, la cual, aunque era un principio jurídico positivizado, se abordó como parte del análisis de racionalidad. Al mismo tiempo, la naturaleza de esta labor hizo reconocer a los profesionales de estos espacios que esta era una jurisdicción de economistas<sup>183</sup>,

<sup>183</sup> Según Cáceres, aunque dentro de la Secretaría Técnica se entendió esta labor como «económica», en realidad requería conocimientos de «contabilidad pública» y de «cuentas generales» (ENT2018, p. 6).

al trabajarse con fórmulas sobre la estructura de costos que justificaban el monto de estos tipos de tributos, como lo refleja la Directiva 001-95-INAP/DTSA.

Ambos precedentes, como afirma Bullard, se inspiraron en la jurisprudencia de la Corte Suprema estadounidense: «en ese momento se hizo un estudio interno sobre distintas experiencias que había, y la que parecía más lógica y más racional era la que habían desarrollado los americanos porque tenían una sistemática [...]». Eso está tomado con adaptaciones y tropicalizado del sistema americano, y eso se tomó en su momento» (ENT2007, p. 5). En esta adaptación, «fue importante el aporte de Alfonso Rivera, que en ese momento era asistente del Tribunal [...]. Con él trabajamos y él fue quien hizo la propuesta de esas decisiones, y ahí te das cuenta de que estamos tomando un modelo judicial» (ENT2007, p. 5). Independientemente de que estos esquemas terminaran siendo dominantes debido a su calidad de precedentes de observancia, la forma en que se buscaron legitimar era particularmente novedosa para aquel entonces, ya que se basaba principalmente en la predictibilidad que ofrecían a los agentes económicos. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la afirmación de Bullard de que, tras la publicación de estos precedentes, para el año 2002 fueron más predecibles «las decisiones de primera instancia [...] respecto de las de segunda, llegando a un 92.5 %» de resoluciones confirmadas (2002, p. 259).

Lo que se observa, entonces, en estos enfoques de la normativa de barreras burocráticas y en la configuración de los esquemas de análisis de la CAM es que hubo dos tipos de experiencias que contrastaban entre sí. Esto no debe sorprender, si se considera que en el Indecopi se desarrolló una lucha de diagnósticos, la cual se intensificó luego de que un enfoque basado en los desarrollos del derecho administrativo se hiciera dominante desde el Tribunal del Indecopi (véase el acápite 5 del capítulo 4).

---

Esta aseveración adquiere mayor verosimilitud al considerar que la Directiva 001-95-INAP/DTSA, que estableció las pautas y orientaciones para realizar estos cálculos, fue elaborada precisamente en una jurisdicción de administradores públicos. En la práctica, especialmente tras la aprobación del Decreto Supremo 064-2010-PCM (véase el pie de página 98), esta labor se llevó a cabo en conjunto con la Gerencia de Estudios Económicos, en colaboración con el personal de la CAM. Como señala Ursula Patroni, «la formación del abogado no pasa por hacer análisis de costos sobre tasas, incluso sería muy arriesgado de nuestra parte haber hecho esa parte del análisis. Nosotros, en conjunto con la Gerencia de Estudios Económicos, veíamos el análisis. Pero no era que solamente lo hacían ellos, sino que lo hacíamos de manera conjunta. Incluso al final nosotros como abogados aprendimos a hacer ese análisis, pero formalmente lo hacía la Gerencia de Estudios Económicos» (ENT2005, p. 5). Lo anterior implicó que, en los periodos posteriores a la gestión de Boza, gradualmente se incorporaran economistas a la Secretaría Técnica para encargarse de este tipo de labores complementarias, en un inicio, en calidad de consultores, y posteriormente como parte de este órgano, aunque en un número muy reducido en comparación con los abogados (véanse CAM, 2007, p. 1; ENT2003, p. 10).

En este caso, el proceso ocurrió a la inversa, por lo que es importante indagar cómo se desarrolló esta experiencia orientada al análisis desde el derecho público, especialmente el constitucional. La respuesta a esta interrogante, desde luego, la ofrece la particular estructuración profesional que se suscitó tanto en el órgano de enlace como en el funcional.

## **2.2. El arreglo jurisdiccional tras la tarea de eliminar barreras burocráticas**

Al igual que en las otras áreas de resolución de conflictos, el arreglo jurisdiccional respecto a la tarea de eliminar barreras burocráticas estuvo fundado en una división de trabajo entre la CAM y su Secretaría Técnica. La particularidad radica en que la naturaleza del trabajo implicaba principalmente tratar con «la diversidad en la actuación, facultades y marcos legales a los que están sujetas las entidades de la administración pública» (Bullard, 2002, p. 259), más que una familiaridad con el funcionamiento empresarial. No obstante, al ubicarse esta tarea dentro del Indecopi y, sobre todo, dentro del Área de Competencia, los profesionales también compartieron el perfil reformista que este organismo representaba. De este modo, esta división del trabajo reflejó tanto las necesidades derivadas de la implementación de las reformas estructurales, como aquellas relacionadas con la atención de esta labor. Entonces, para profundizar en lo anterior, es necesario reconocer, en primer lugar, el perfil de los profesionales a tiempo parcial que conformaron la CAM, para luego complejizar su posición mediante el análisis de los funcionarios de la Secretaría Técnica desde una perspectiva interaccional.

### ***2.2.1. La convivencia multiprofesional en los primeros años de la CAM***

Desde julio de 1996 hasta la renuncia de Beatriz Boza en agosto del año 2000, fueron miembros de la CAM nueve profesionales que, en su mayoría, compartían el perfil de los reformadores del Poder Ejecutivo. De hecho, algunos eran asesores ministeriales u ocupaban otros cargos públicos en entidades nacidas de las reformas de esta época, como los organismos reguladores. Desde luego, esto estuvo relacionado al mecanismo de elección, que dependió de un directorio elegido por el Poder Ejecutivo. En cuanto a sus profesiones, en el caso de los seis primeros, se puede apreciar que se procuró evitar un predominio del enfoque jurídico, a pesar de que la labor estaba marcada por este. Así, hubo tres abogados, acompañados de un administrador que trabajaba en el MEF y en los procesos de implementación de la reforma, así como de dos economistas. Además, la edad promedio al momento de ser designados era de 38 años, con un rango de 27 a 46 años.

Tabla 9. Primeros miembros de la Comisión de Acceso al Mercado durante el mandato de Beatriz Boza en el Indecopi, 1996-2000

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>Javier Tovar Gil (julio de 1996 - octubre de 1998)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Estudios de posgrado en la Universidad Complutense de Madrid (España)</li> <li>• Magíster en Derecho Internacional Económico por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socio de la firma de abogados Tovar, Dammert &amp; Silva-Santisteban (desde 1984)</li> <li>• En representación de la PCM, presidente de la Comisión Técnica de Telecomunicaciones, encargada de plantear un cronograma de actividades para implementar el régimen de libre competencia en los servicios públicos de telecomunicaciones (diciembre de 1997-1998)</li> <li>• Presidente de la Comisión Nacional Supervisora de Valores (1997-1998)</li> <li>• Miembro del Directorio de Telefónica del Perú (1995-1997)</li> <li>• Presidente del Comité Especial de Privatización de la Compañía Peruana de Teléfonos S. A. y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú S. A. (1992-1994)</li> <li>• Participación en la elaboración de leyes sobre sociedades y telecomunicaciones (1991-1992)</li> </ul>
<p>Oscar Manuel Blanco Sánchez (julio de 1996 - noviembre de 2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrador por la Universidad de Lima</li> <li>• Estudios concluidos de Administración en Texas Tech University (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesor del MEF desde la época de Boloña</li> <li>• Representante del MEF en el Directorio del Indecopi (septiembre de 2000 - marzo de 2002), en el Consejo Directivo del Ositrán, del Banco de la Nación, de la Empresa Nacional de Puertos S. A., de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S. A, así como miembro de la Comisión Administradora de Carteras, de la Comisión de Disolución y Transferencia del INAP y del Comité de Deuda Externa</li> <li>• Jefe del Proyecto Especial de Coordinación del Programa de Ajuste Sectorial Financiero</li> </ul>

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>Elena Conterno Martinelli (julio de 1996 - septiembre de 2003)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la UP</li> <li>• Magíster en Administración Pública por la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesora del Despacho Ministerial del Ministerio de la Presidencia, sobre la modernización de la Administración pública.</li> <li>• Directora de recursos humanos en el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano</li> <li>• Integrante del Directorio del Banco de Materiales y del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social</li> </ul>
<p>José Chueca Romero (julio de 1996 - mayo de 2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Magíster en Derecho por la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> <li>• Diplomado del Programa de Alta Dirección de la Universidad de Piura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director ejecutivo y socio de Barclay, Castoldi, Chueca &amp; Asociados</li> <li>• Director de Inversiones Distritima S. A., Interandes S. A., Cosapi S. A. y del Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE)</li> <li>• Miembro de distintos comités en la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (desde 2002)</li> <li>• Integrante fundador de Lampadía, <i>think tank</i> orientado al libre mercado</li> </ul>
<p>Augusto Álvarez Rodrich (agosto de 1996 - abril de 2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la UP</li> <li>• Magíster en Administración Pública por la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miembro de la CSASM (marzo de 1996 - junio de 1996) y de la Comisión de Salida del Mercado (16 al 31 de julio de 1996)</li> <li>• En representación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), miembro del Consejo Directivo del Osiprel, donde desempeñó el cargo de vicepresidente (1994-1998)</li> <li>• Gerente de Apoyo Comunicaciones</li> <li>• Asesor del MEF en la época de Boloña, principalmente en temas de privatizaciones</li> <li>• Investigador del Grupo Apoyo (desde 1980)</li> <li>• Autor del libro <i>Empresas estatales y privatización: cómo reformar la actividad empresarial del estado en el Perú</i> (1991)</li> </ul>

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>César Gonzales Hurtado (noviembre de 1996 - enero de 1999)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la UNMSM</li> <li>• Egresado de la maestría en Derecho Internacional Económico de la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesor de la Presidencia del Osiprel</li> <li>• En representación de la PCM; miembro del Directorio de la Empresa Nacional de Puertos S.A. (1995)</li> <li>• En representación del MEF; miembro del Consejo Directivo del Osiprel (enero de 1994 - junio de 1996)</li> <li>• Gerente en asesoría jurídica de Interbank (1989-1993)</li> </ul>
<p>Francisco Eguiguren Praeli (abril de 1999 - agosto de 1999) (enero de 2000 - agosto de 2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesor de Derecho Constitucional en la PUCP (desde 1983)</li> <li>• Director general y presidente de la Comisión de Reorganización y Gobierno de la Academia de la Magistratura (1996-1998)</li> <li>• Director adjunto y director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas (1991-1996)</li> <li>• Experiencia laboral en el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO (1977-1985)</li> </ul>
<p>Raúl Pérez-Reyes Espejo (diciembre de 1998 - mayo de 2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la Universidad de Lima</li> <li>• Magíster en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador de Acceso al Mercado de la Gerencia de Políticas Regulatorias y Planeamiento Estratégico del Osiprel</li> <li>• Subjefe del Área de Estudios Económico del Indecopi (1996-1999)</li> <li>• Asesor de la Gerencia General del Indecopi (1996)</li> </ul>
<p>Edgardo Mercado Neumann (mayo de 2000 - mayo de 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socio de la firma de abogados Benites, Mercado &amp; Ugaz (desde 1992)</li> <li>• Profesor de cursos de derecho privado en la PUCP (desde 1983)</li> <li>• Miembro de la Comisión de Protección al Consumidor (julio de 1996 - mayo de 2000)</li> </ul>

Elaboración propia a partir de información de Sunedu y hojas de vida públicas.

En relación con los abogados, salvo por el caso de Francisco Eguiguren, ellos estaban ligados a la actividad privada o a cargos públicos relacionados con las reformas económicas, con una inclinación hacia el derecho privado. Claramente, las posiciones que ocupaban en otras ecologías y sus antecedentes laborales no les proporcionaban una perspectiva de derecho público, sino más bien una sensibilidad hacia los sobrecostos que la intervención pública imponía a los agentes económicos. Los dos primeros economistas también compartían este punto de vista y tenían trayectorias universitarias similares, ya que ambos estudiaron en la UP y en la Universidad de Harvard. Mientras que Conterno estuvo involucrada en propuestas de reforma del Estado durante esos años, Álvarez Rodrich estaba intelectualmente vinculado a la implementación del proyecto de desarrollo del ajuste estructural, además de formar parte de un organismo regulador como Osiptel simultáneamente a su puesto en la CAM. Cabe añadir que este economista fue el único miembro que participó en la experiencia de la CSASM, independientemente del predominio de la materia concursal en dicho espacio.

La elección de estos profesionales guarda semejanzas con el perfil de los vocales de la Sala de Defensa de la Competencia, aunque las justificaciones puedan variar. En primer lugar, debe reconocerse el trabajo fronterizo que se realizó para proyectar la economía hacia los marcos cognitivos del derecho, lo que constituyó parte del giro epistémico más amplio que también se desarrolló en el país a través del ILD (véase el acápite 4 del capítulo 2). Precisamente, orientar al derecho hacia las necesidades de la economía y concebirlo como un espacio técnico preocupado por los sobrecostos, permitió justificar que los economistas participaran en estas tareas tradicionalmente exclusivas de los abogados. Esta concepción era compartida entre los abogados alineados con la reforma, especialmente durante la época de Beatriz Boza, cuando la mayor parte de comisiones mantuvo esta diversidad profesional. Sin duda, existía la convicción de que este espacio plural en el Poder Ejecutivo ofrecía más garantías para «evaluar mejor los efectos y sobrecostos generados en las actividades económicas por las regulaciones y exigencias administrativas», a diferencia del ámbito tradicional del Poder Judicial, en el que se cuestionaba si los jueces tenían la capacidad de determinar si «las presuntas justificaciones técnicas invocadas por las autoridades [...] son verdaderas y razonables» (Rivera, 2014, p. 23). En cierto modo, el carácter multiprofesional y las atribuciones de la CAM reflejaron las aspiraciones de los reformadores sobre cómo debía ser un órgano capaz de cuestionar la intervención pública en la economía, en consonancia con este proyecto de desarrollo<sup>184</sup>.

<sup>184</sup> Claramente, si los reformadores hubieran optado por otros mecanismos jurisdiccionales que posibilitaban cuestionar, por ejemplo, una norma administrativa, la reorientación de estos habría implicado,

Debido a la trayectoria y posición que tenían en otras ecologías, muchos de ellos gozaban de un alto prestigio que proyectaban en este órgano al asumir como comisionados, incluso si eran a tiempo parcial (ENT2001, pp. 4-5; ENT2004, p. 3). Como se indicó en el capítulo anterior, la política del Indecopi de optar por conformaciones multiprofesionales fue estratégica para construir la legitimidad de las acciones de comisiones como la CAM ante los agentes económicos. Estos profesionales podían ser percibidos como más sensibilizados con los problemas del empresariado y como personas que entendían el funcionamiento del mercado, en contraste con los actores del ámbito judicial o administrativo. De acuerdo con Liu, es más probable que los abogados encargados de «hacer cumplir las reglas en nombre del poder estatal» sean flexibles o indulgentes cuando estas reglas se movilizan, por ejemplo, ante una infracción cometida por una entidad pública, ya que «sus intereses profesionales están alineados con los del Estado» (2022, p. 452). Precisamente, la proximidad social de los miembros de la CAM al Estado era moderada o, en todo caso, cercana a las partes que estaban alineadas con el proyecto de desarrollo del ajuste estructural, lo que mitigaba la probabilidad de que ocurriera ese fenómeno. Finalmente, la autoridad que adquirían las resoluciones firmadas por estos profesionales, especialmente los economistas, no solo permitió legitimar las decisiones, sino también transformar casos que eran de puro derecho en asuntos técnicos.

Ahora bien, aunque existía una clara convergencia entre la conformación de este órgano funcional y los actores que estructuraron la reforma, el desajuste surgió respecto al trabajo que tenían encomendado. Justamente, Francisco Eguiguren, el único miembro que presentaba un perfil disruptivo en comparación con el resto, observó lo siguiente:

Y en esa multitud de enfoques se hacía más rico, pero a la vez más complejo el trabajo, porque la visión que puede tener un abogado, más allá de matices, es un poco más concreta en los temas que le interesa, y tiene muy en la cabeza la Constitución y la ley; mientras que el economista, el administrador, sobre todo en temas como empresa, mercado, limitación burocrática, va a poner más por delante lo que es su experiencia y su interés, y va a colocar en segundo plano la norma legal (ENT2016, p. 2).

---

entre otros aspectos, lidiar con su lógica interna. Así, de acuerdo con Eguiguren, mientras que el proceso de acción popular busca «primero una armonización de la constitucionalidad o de la legalidad de una norma», este no es un criterio que rijan en la CAM, por lo que declarar una barrera burocrática «es mucho más fácil que encontrar o declarar la inconstitucionalidad o ilegalidad de una norma» (ENT2016, p. 7).

A la luz del diseño de las normas desregulatorias, incluidas las de barreras burocráticas, lo expuesto por Eguiguren refleja un patrón más amplio que la CAM reprodujo<sup>185</sup>, el cual implicó sostener situaciones conflictivas, especialmente con los municipios que cuestionaban la constitucionalidad de sus atribuciones (Boza, 2005, pp. 86-87). Este quizás fue uno de los motivos que explica la presencia de un abogado constitucionalista como Eguiguren dentro de la CAM. En esa línea, él narra que:

Para la Comisión, a veces no importaba mucho plantearse temas como la jerarquía o la naturaleza de la norma que establecía la medida calificada de barrera burocrática. [...] Por ejemplo, inicialmente no estaba en la cabeza de los miembros de la Comisión que, de acuerdo con la Constitución, las ordenanzas municipales, tanto provinciales como distritales, se plasman en normas que tienen rango de ley. [...] Me tocó convencerlos, y al menos mientras yo estuve no lo hicieron, de no inaplicar ordenanzas municipales. Ellos tenían la costumbre de declarar como barreras burocráticas las ordenanzas municipales y había un debate adentro porque los abogados entendíamos un poco más el tema, pero no los economistas (ENT2016, p. 3).

La convivencia de estos profesionales a tiempo parcial en este órgano generaba, entonces, este tipo de desajustes, que se manifestaban al resolverse casos dirigidos a disciplinar al resto de entidades públicas. En general, esta labor requería especialistas en derecho público, un perfil que la mayoría de los comisionados no reunía. Estos expertos se encontraban en la Secretaría Técnica de la CAM, que se constituyó como un nodo a través del cual se desarrolló la experiencia en la tarea de eliminar barreras burocráticas.

### *2.2.2. Los profesionales de la Secretaría Técnica de la CAM: gestando un nuevo proyecto de abogado administrativista*

La trayectoria hacia la formación de una especialización en esta tarea emergente, que surgió con el cambio en el proyecto de desarrollo, comenzó en la Secretaría Técnica. Paradójicamente, esta estaba a cargo de abogados cuyo perfil y proyección eran distintos tanto de los reformadores como de los propios miembros de la CAM.

---

<sup>185</sup> Soslayar los criterios jurídicos ante las necesidades de reorientar el derecho hacia la economía resulta un reflejo de las interacciones de estos espacios con las ecologías empresariales. Esto se ilustra cuando el presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, Luis Salazar Steiger, propuso que los órganos antibarreras contaran con la competencia para declarar como barreras burocráticas las normas producidas por el Poder Legislativo (2014). Otorgarles la potestad para anular leyes sería claramente inconstitucional, pero, al margen de esto, evidencia el punto de vista de estos actores que utilizaban los mecanismos antibarreras (véase, por ejemplo, Winslow, 2004, p. 39). Existió, por tanto, una demanda por un derecho sensible a los costos que el Estado impone a los agentes económicos.

Juan Francisco Rojas Leo, quien se desempeñó como su primer secretario técnico, lideró precisamente los esfuerzos para construir, desde el derecho administrativo y constitucional, la experiencia de este espacio.

**Tabla 10. Secretarios técnicos de la Comisión de Acceso al Mercado designados durante el mandato de Beatriz Boza en el Indecopi, 1996-2000**

Secretario técnico	Formación
Juan Francisco Rojas Leo (agosto de 1996 – julio de 1999)	Abogado por la PUCP
Javier Mori Cockburn (agosto de 1999 – julio de 2003)	Abogado por la PUCP

Elaboración propia a partir de información de Sunedu y hojas de vida públicas.

Es importante señalar que la Secretaría Técnica, en sus primeros años, estuvo conformada por no más de diez personas, entre asistentes, practicantes y secigristas (ENT2001, p. 1). Este reducido grupo también replicó los patrones más amplios observados en otros espacios relacionados con la resolución de conflictos en materia de competencia, como la rotación entre órganos o el interés por los temas relativos a la libre competencia. Como se mencionó anteriormente, el secretario técnico era un abogado orientado al derecho público y, desde esta especialización, abordó las diversas labores y materias que se le asignaron durante su trayectoria en el Indecopi. Junto con el siguiente secretario técnico, tenían un promedio de treinta años cuando fueron designados. Por lo demás, durante los tres años que estuvo en la Secretaría Técnica, Rojas Leo no desarrolló una identidad con estas reglas específicas; por el contrario, trabajó para que su contenido se basara en las nociones del derecho constitucional y administrativo. Con esta perspectiva pública, posteriormente se trasladó a los espacios del Tribunal del Indecopi, donde sí estableció un vínculo más profundo con las normas de libre competencia.

En cuanto a los asistentes de la Secretaría Técnica<sup>186</sup>, se pueden identificar dos posibles trayectorias en este espacio. Por ejemplo, el anterior practicante en la Comisión de Libre Competencia, Antonio Rodríguez Martínez, estuvo un corto tiempo como asistente de la CAM, y luego se movilizó laboralmente hacia otras entidades públicas (Comisión de Libre Competencia, 1997, p. 7; acápite 4.3 del capítulo 4). En cambio, Javier Rizo-Patrón, abogado egresado de la Universidad de Lima, sí desarrolló una carrera profesional ligada a este espacio durante más de diez años,

<sup>186</sup> Entre los años 1996 y 1998, el secretario técnico contó con dos asistentes a tiempo completo, número que aumentó a tres en 1999 (Winslow, 2004, p. 54; CAM, 1999, p. 40).

en el que ocupó puestos como secretario técnico y comisionado. Estos patrones en los asistentes fueron incluso más marcados en los practicantes y secigristas. Por ejemplo, César Higa, Hugo Gómez<sup>187</sup> y Carlos Noda estuvieron en la Secretaría Técnica de la CAM por un breve periodo, independientemente de que desarrollaron una trayectoria laboral ligada a los temas del Indecopi, especialmente en lo relacionado con el derecho de la competencia. Entre ellos, Demetrio Rojas fue la excepción, ya que este abogado egresado de la UNMSM, orientado hacia el derecho administrativo, trabajó en la Secretaría Técnica entre los años 1998 y 2004, donde incluso ocupó el puesto interino de secretario técnico.

Como se puede observar, en este periodo, la vinculación entre los profesionales y la tarea de eliminar barreras burocráticas no constituyó un evento estructurador para su identidad, al margen de que su labor sí contribuyó a demarcar las fronteras de ese espacio social. Muchos incluso desarrollaron una inclinación a especializarse en las normas de libre competencia o a trasladarse a lugares donde pudieran trabajar directamente con estas normas, debido a la atracción que generaba el discurso institucional del Indecopi sobre la competencia en el mercado. No obstante, mientras estuvieron en la Secretaría Técnica durante sus primeros años, la especialización que desarrollaron los condujo a vincularse principalmente con el derecho administrativo, de modo que varios terminaron configurándose como abogados administrativistas.

No fue controvertida, entonces, la comprensión de la tarea de eliminación de barreras burocráticas dentro de la jurisdicción de este grupo más amplio de abogados administrativistas, ya que la propia naturaleza de esta labor, que implicaba escrutar la actividad de las entidades públicas, justificaba tal conexión. Donde sí resultó necesario llevar a cabo un trabajo fronterizo fue respecto de la orientación que debían adoptar estos abogados. Como se mencionó anteriormente, existía una corriente con un horizonte cultural asentado en la tradición jurídica continental, mientras que otra se basaba en la perspectiva desarrollada por el ILD sobre la simplificación administrativa.

Así, los abogados del Indecopi comprometidos con la reforma apreciaron que «la creación de un organismo autónomo técnico encargado de velar porque la administración pública no encarezca innecesariamente el acceso al mercado» inauguraba una «rama novísima y casi inédita en el derecho administrativo mundial» (Bullard, 2002, p. 258). Esta rama debía enfrentarse a un contexto cultural, académico en el que se entendía que

---

<sup>187</sup> Aunque solo por un año, Gómez regresó como asistente legal de la Secretaría Técnica de la CAM entre el año 2000 y 2001. Para un caso que permite contrastar el enfoque que él desarrolló en el Indecopi con el de un abogado vinculado a la perspectiva dominante de los administrativistas, véase el penúltimo párrafo del acápite 3.1 del capítulo 5.

[...] el administrativista más liberal es, en el fondo, pro-Estado, porque es como están acostumbrados. [...] Teóricamente, el derecho administrativo está para velar por los intereses de la sociedad, que está conformada por ciudadanos, pero en el fondo no es así. En el fondo, el derecho administrativo se sesga usualmente a defender los intereses de la Administración pública, a defender la capacidad de la Administración pública de decidir cosas, y no necesariamente a que los ciudadanos tengan un Estado que les sirva y que esté al servicio de ellos (ENT2007, pp. 7-8).

Ante este diagnóstico compartido, los órganos antibarreras plantearon la «necesidad de estudiar y analizar el derecho administrativo desde una perspectiva diferente», de «repensar el derecho administrativo en su enfoque económico» (Boza, 2005, p. 89). Al respecto, según refiere Bullard, «lo que ha ocurrido en Perú es que se ha creado un campo de litigio entre los intereses de los particulares frente a los trámites burocráticos y los intereses del Estado respecto a estos trámites. Es un campo litigioso donde puede uno tener cierta efectividad» a diferencia de lo que podía ocurrir en el Poder Judicial (ENT2007, p. 9). No obstante, esto requería «una caja de herramientas que es distinta, porque tienes que estar armado para la batalla. Y para esas batallas el Perú reconoce [...] cosas como TUPA, análisis costo-beneficio, racionalidad [...] y eso perfila a los abogados de distinta manera» (ENT2007, p. 9). Tal formación, «en términos de esta cultura de la simplificación administrativa y de los problemas que generan las facultades públicas» (ENT2007, p. 8), era precisamente lo que ofrecía este espacio, especialmente para los abogados que trabajaban a tiempo completo. A partir de casos, ellos pudieron desarrollar una experiencia relacionada con la simplificación administrativa, que pasó del «discurso a la acción»: «Hay expedientes, hay jurisprudencia [...] se le dio vida con este sistema jurisprudencial de decisiones» (ENT2007, p. 4). Además, su ubicación dentro del Área de Competencia predispuso que se realizara un trabajo fronterizo para conectar esta rama especial del derecho administrativo con un esquema cognitivo convergente con el desarrollado para el derecho de la competencia, el cual estaba influenciado por el análisis económico del derecho y, en general, por los recursos académicos provenientes de Estados Unidos. Este debía convertirse, pues, en un espacio para formar abogados de derecho administrativo, instrumentales a una política de competencia que implicara la reconfiguración del Estado según los cánones de la eficiencia<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> Es importante destacar que la proyección ideada para esta nueva área de trabajo del derecho administrativo, que permitió al Indecopi emprender una reforma de la Administración pública, no excluyó el empleo de un discurso de derechos; por el contrario, lo integró bajo aquella orientación. Por ello, en los documentos elaborados en el Área de Estudios Económicos, se encontraban alusiones a los «derechos de los ciudadanos» o a la «economía social de mercado» para legitimar las acciones dirigidas a atender el problema de los «sobrecostos innecesarios» que la intervención pública en la economía causaba (Indecopi, 2000a).

Desde luego, este nuevo tipo de abogado administrativista, fomentado incluso por el propio diseño del Indecopi, estaba condicionado en esos años por un entorno profesional y formativo que no siempre cubría estas necesidades. De allí que la mayoría fueran abogados que contribuyeron a renovar el estudio del derecho administrativo a partir de los aportes intelectuales europeos, mientras desarrollaban la tarea de eliminar barreras burocráticas. Por ejemplo, desde la Secretaría Técnica de la CAM, surgieron iniciativas de seminarios, a través de los cuales se logró la visita al Perú de profesores españoles de este ámbito. Según Rojas Leo, esto fue significativo, ya que «antes de eso [...] en derecho administrativo no se hacían conferencias. No había una preocupación, un interés» en universidades como la PUCP (ENT2001, p. 6). Por ello, lo que se experimentó desde este espacio «fueron años de mucho discurso de derecho administrativo. Se hablaba mucho de derecho administrativo, se planteaban muchos temas de derecho administrativo» (ENT2001, pp. 5-6; véase también ENT2004, p. 2). Así, una temática como la simplificación administrativa, nacida del sincretismo entre derecho y economía, fue asumida por estos abogados como parte de su función de supervisar el cumplimiento del principio de legalidad en las entidades públicas, bajo un lenguaje de derechos<sup>189</sup>. Al propio entendimiento de lo que significaba la racionalidad de una disposición o acto se le otorgó un contenido más constitucional que económico, como se expuso antes. Incluso, hubo funcionarios que vinculaban el objetivo de este conjunto de normas antibarreras con lo nacional, tal como lo demuestran las palabras de Carlos Noda, secgrista de la CAM en aquella época: «la actuación de la comisión responde al interés general de la nación, pues las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria tienen por objeto la promoción del progreso y desarrollo del país» (1998, p. 178). Entonces, estos desajustes con el discurso dominante del Indecopi pueden entenderse tanto como parte de la labor de redefinición hacia los esquemas de derecho público emprendida por el segmento profesional administrativista, como un mecanismo de acomodación a la nueva legalidad que introducían estos marcos desregulatorios.

Una trayectoria que evidencia la divergencia de aquella época es la de Javier Mori Cockburn, el segundo secretario técnico de la CAM. Mori provino del Área de Estudios Económicos del Indecopi, donde trabajó entre los años 1996 y 1999. Allí, él participó, por ejemplo, junto con otros abogados y economistas en la preparación del Documento de Trabajo 003-1998, titulado *El derecho a no ser discriminado*

---

<sup>189</sup> Un claro ejemplo se observa en el lineamiento aprobado a través de la Resolución 02-96-CAM-Indecopi, sobre el libre acceso y tránsito a las playas (*El Peruano*, 31 de diciembre de 1996). Para atender la situación ilegal de los cobros de tributos que efectuaban las municipalidades para acceder a las playas, este lineamiento partía de definir este hecho como uno que involucraba el derecho constitucional al libre tránsito, para luego desarrollar conceptos como *bien de uso público* o los elementos que componen una obligación tributaria.

*en el consumo*, que empleó recursos intelectuales de Gary Becker y Richard Posner, ambos profesores de la Universidad de Chicago (*El Peruano*, 27 de noviembre de 1998). Esta orientación hacia el análisis económico del derecho también se refleja en su colaboración intelectual a obras relacionadas con el Indecopi, especialmente aquellas bajo la autoría de Bullard (1997a; 1997b), en las que se abordaban temas como derecho del consumidor y de la competencia. Por tanto, iniciar su carrera en esta área del Indecopi e interactuar con estos profesionales comprometidos con la reforma definió su perfil. Entonces, al ocupar el puesto de secretario técnico de la CAM en el año 1999, él se vinculó con el derecho administrativo, sin necesariamente desarrollar una identidad fundada en la tarea de eliminar barreras burocráticas, como ocurrió con otros profesionales de esta época. Sin embargo, la particularidad de su vinculación radica en que, al acomodarse a este contexto dominado por el discurso de derecho público, mantuvo la perspectiva que había desarrollado en sus primeros años en el Indecopi. Esto lo condujo a reproducir las premisas de la reforma de la Administración pública promovidas por los altos cargos del Indecopi (véase Indecopi, 2000a) y, por tanto, a compartir su visión sobre el rol que debía desempeñar la CAM para alcanzar este cambio<sup>190</sup>. Otra manifestación de este proceso de acomodación se produjo cuando dejó la Secretaría Técnica para cursar una maestría en la Universidad de Texas (Estados Unidos). Al regresar, publicó un artículo en el que evidenciaba no solo que su horizonte cultural estaba asentado en este país, sino también que su perspectiva de derecho administrativo contrastaba con el esquema dominante: «[...] no es ningún secreto para quienes se interesan o están vinculados al derecho administrativo que los referentes a nivel de derecho comparado suelen ser principalmente España, Italia, Alemania y Argentina, todos ellos países que forman parte de nuestra misma familia jurídica. Son relativamente pocas o de muy poca difusión las obras o artículos en nuestro idioma que se hayan acercado al mundo anglosajón» (2006, p. 251).

Por lo demás, esta trayectoria contrasta con el perfil dominante de los funcionarios de la Secretaría en esa época, como se aprecia de las opiniones formuladas sobre proyectos de ley. De un lado, se tiene el caso del Proyecto de Ley 881/2000-CR, que buscaba facilitar la suspensión de los procedimientos de ejecución coactiva y las medidas cautelares ordenadas en estos. Entre otros aspectos, dicho proyecto proponía que la CAM conociera los recursos de queja referidos a los procedimientos de cobranza de obligaciones no tributarias —especialmente los iniciados por las municipalidades—, con facultades para suspenderlos. Al respecto, la Secretaría Técnica emitió

<sup>190</sup> En los informes que Mori presentó a las autoridades políticas, considerar a los actores del mercado como «los verdaderos protagonistas de la economía», y no al Estado, constituía la premisa sobre la cual fundaba su argumentación, la cual le permitía, además, sostener que el objetivo de la CAM era «lograr que la cultura del mercado, en lo relativo a generación de competencia, eficiencia y calidad, sea internalizada por todas aquellas personas y entidades que integran la administración pública» (CAM, 2001a, pp. 1-2).

una opinión sobre la propuesta mediante el Informe 004-2001/Indecopi-CAM, que preparó Demetrio Rojas, quien estaba a cargo de este órgano en ese momento. Una lectura a este informe revela el empleo de recursos intelectuales locales de abogados administrativistas, como Jorge Danós y Juan Carlos Morón, pero, sobre todo, de un razonamiento basado en el derecho público (CAM, 2001b, pp. 1-2). Esto se manifiesta en la concepción de barreras burocráticas esbozada allí, vinculada a la modificación de una «situación jurídica existente para la realización de una actividad económica», en el uso de categorías como la *autotutela administrativa* o, incluso, en la reiteración de la definición de irracionalidad que la Secretaría había desarrollado inicialmente antes del precedente de observancia obligatoria de la Resolución 182-97-TDC (CAM, 2001b, pp. 2-4). En contraste con esta opinión, se identifica el caso del Proyecto de Ley 1214/2000-CR que buscaba derogar el Decreto Ley 26092, el cual, a su vez, derogó la cuota gremial obligatoria de los colegios profesionales con el objetivo de eliminar los «privilegios y sobrecostos» que causaban estas entidades (*El Peruano*, 28 de diciembre de 1992). El secretario técnico, Javier Mori, opinó en contra de esta iniciativa, para lo cual apeló a un razonamiento basado en la eficiencia económica. Así, señalaba que el proyecto no generaba «los incentivos correctos para una buena administración», además de imponer sobrecostos a los agentes económicos (CAM, 2001c, pp. 3-4). Se observa, entonces, cómo la forma en que se aproximaron al análisis de estos proyectos de ley difiere al emplear dos esquemas cognitivos distintos.

En suma, cabe afirmar que, en estos años iniciales, el sistema antibarreras se caracterizaba por ser híbrido. Mientras la jurisdicción de la CAM estaba compuesta por profesionales comprometidos con el modelo de libre mercado, la ecología de la Secretaría Técnica mantenía, en cambio, un vínculo con un grupo profesional más amplio: el de los abogados administrativistas. En esa línea, Rojas Leo afirmaba que «el equipo de la Secretaría Técnica era un equipo con un perfil de derecho administrativo y constitucional; los abogados de las comisiones, no. Los abogados de las comisiones y de la Sala eran personas que estaban aprendiendo estos temas intuitivamente» (ENT2001, p. 6). Al margen de esta asimetría de conocimiento, presente con mayor intensidad en los comisionados que no eran abogados<sup>191</sup>, la mutua dependencia derivada de sus roles promovía interacciones cooperativas, como ocurrió en los otros espacios simbióticos del Indecopi.

<sup>191</sup> Para César Higa, esto puede resultar, en cierta medida, problemático: «En mi experiencia, aportan estos economistas o de otras carreras, pero al final los abogados son determinantes. Cuando el abogado dice: “Esto lo dice la ley y esto lo dice el derecho”, los economistas se callan porque no tienen el conocimiento. Pero toman decisiones y ahí hay un problema. ¿Cómo pueden tomar decisiones? Porque no son simples asesores. Son personas que están decidiendo sobre la situación jurídica de otros. Pero no sabes si lo que estás decidiendo es correcto o está amparado en el derecho o no. Por eso tengo, por momentos, mis dudas sobre si su participación debe ser como parte del decisor o como peritos o asesores» (ENT2004, pp. 2-3).

De este modo, los profesionales de la Secretaría actuaron como un nodo central en la producción de la experiencia, la cual se generaba a través de la actividad entre las partes en el litigio antibarreras. Así, a partir de las denuncias y los temas planteados, y las respuestas recibidas de las entidades denunciadas, los actores de la Secretaría construyeron esta experiencia<sup>192</sup>, al encargarse de instruir el procedimiento y, con ello, realizar las investigaciones necesarias con el objetivo de preparar la propuesta de resolución. No debe soslayarse, sin embargo, que estas partes proyectaban las brechas que había entre el sector público y privado, pues, mientras que la defensa jurídica de los municipios era calificada como deficiente en aquel entonces, la parte denunciante estaba representada por abogados de empresas<sup>193</sup> con una mejor preparación, lo cual se reflejaba en el escrito de denuncia (ENT2001, p. 8). En otras palabras, su nivel de influencia en la estructuración de la experiencia de este espacio, desarrollada por los funcionarios, no era simétrica.

En general, el conocimiento del expediente del caso, junto con el dominio de los esquemas de derecho administrativo, resultó en una deferencia habitual hacia el instructor por parte del decisor. Tal como rememora Eguiguren, «[...] este esquema descansaba muchísimo en el papel del secretario técnico y su equipo, que si bien era pequeño, era bastante eficiente y especializado. Como todo órgano casi de directorio, en verdad a uno le venía el trabajo ya planteado desde la Secretaría Técnica; es decir, la propuesta de resolución, el análisis del caso y un cierto enfoque» (ENT2016, pp. 2-3). De manera más categórica, Rojas Leo señalaba que «lo que normalmente

---

<sup>192</sup> Si bien gran parte de la dirección de la experiencia de la Secretaría estuvo condicionada por los alcances del mandato legal que los reformistas en un inicio le encomendaron, así como por otras iniciativas legislativas, las denuncias determinaron concretamente los temas en los que actuarían, sobre todo considerando, por ejemplo, que, para el año 1998, el 97 % de los procedimientos se iniciaron a instancia de parte (CAM, 1999, p. 43). Esto se observó en el caso de las denuncias sobre la equivalencia razonable en tasas y contribuciones, que pasaron de ser desatendidas por la Comisión de Libre Competencia a convertirse en parte integrante del cuerpo de experiencia desarrollado en la CAM. A partir de esta experiencia, los actores de la CAM emprenderían otras acciones para moldear su propia competencia, como se tratará en los siguientes acápite.

<sup>193</sup> Aunque ella se incorporó al Indecopi en 2005, Patroni comenta que tenía conocimiento de la existencia de «tramitadores» de denuncias incluso desde la época de la CSASM, con quienes pudo interactuar una vez que comenzó a trabajar en la Secretaría Técnica. A pesar de no ser abogados, estos tramitadores tenían nociones sobre el funcionamiento del sistema antibarreras, adquiridas a través de su experiencia en la asesoría a pequeños empresarios: «[...] había un señor muy famoso que se apellida Vergara, que era el que todos los días iba porque él conocía, por ejemplo, a los de la asociación del mercado de tal lugar, que tenían un problema. Había estado tanto tiempo yendo a la CEB que ya conocía el tema de barreras. [...] Era el que más generaba que presentaran denuncias» (ENT2005, pp. 10-11). Es muy probable que la presencia de este tipo de actores sea producto del legado de la iniciativa del ILD sobre la simplificación administrativa, impulsada durante la década de 1980. Así, antes del Indecopi, existieron organizaciones que recibían denuncias contra el aparato público, como los Consejos Ciudadanos, reconocidos por el INAP hasta su desaparición (véase el acápite 1.2 del capítulo 3).

ocurre es que la Secretaría Técnica es la que define en el Indecopi, no solo en esta Comisión, sino en todas. La Secretaría Técnica es la única que ve el expediente. Ningún comisionado lee el expediente. ¿Tú te imaginas eso? O sea, el comisionado llega, se sienta y le cuentan un caso, no ve un solo papel. Entonces, obviamente, la que marca la pauta es la Secretaría Técnica» (ENT2001, p. 10). Esto no excluye que los comisionados comprendieran los problemas de fondo una vez planteados (ENT2004, p. 3), pero, dado el diseño de sus puestos, que eran a tiempo parcial y con «una o dos sesiones semanales», para ellos resultaba una «tarea complementaria» a su quehacer profesional principal (ENT2016, p. 1).

Aunque pudiera parecer que la jurisdicción de la CAM estaba bajo el control del órgano de enlace y, por tanto, determinaba la cooperación entre ambas, existían episodios que demostraban, por el contrario, que el control podía ejercerse en sentido inverso. Según Rojas Leo, esto ocurrió cuando los miembros de la Comisión presentaban un interés particular en un caso y, al tener la competencia en la parte resolutoria del procedimiento, los funcionarios de la Secretaría Técnica se encontraban en la obligación de cambiar «el sentido de la resolución», sin que fuera necesario que los comisionados revisaran el expediente o trabajaran directamente en una contrapropuesta (ENT2001, p. 10). Este interés, por lo general, respondía a las «visiones liberales de la economía» que los llevaban a tomar decisiones que procuraran una intervención mínima del Estado (ENT2001, p. 6), postura que además era fomentada institucionalmente desde el Indecopi (ENT2016, p. 3). Winslow ilustra esta situación al comentar un caso en el cual la CAM «anuló una ordenanza municipal que requería que los taxis fuesen pintados de amarillo» —y que motivó después la publicación del precedente de observancia obligatoria aprobado por la Resolución 182-97-TDC—, al otorgar muy «poco peso a los objetivos regulatorios de los organismos públicos», por lo que, desde su perspectiva, la actuación de la CAM mostró un «enfoque excesivamente simplificado y antigubernamental asociado con la Escuela de Chicago» (2004, p. 40).

Una última cuestión sobre los profesionales del órgano de enlace se vincula con la gestión del conflicto con los municipios<sup>194</sup>. El punto más álgido ocurrió cuando

<sup>194</sup> Desde luego, la CAM también mantuvo conflictos con los actores del Poder Ejecutivo, incluido el MEF. El caso más notable fue en relación con el monto de las tasas que se cobraban tanto para la expedición como para la revalidación de pasaportes, establecido por el Decreto Supremo 13-94-EF (*El Peruano*, 8 de febrero de 1994). Cuando se inició en la CAM el procedimiento para discutir el monto de esta tasa, el MEF y el Ministerio del Interior presentaron un esquema de costos que, tras ser analizado por el Área de Estudios Económicos del Indecopi —además de realizar otras pesquisas—, se determinó que «había inconsistencias metodológicas» y que el costo real por estos servicios era inferior al cobrado (Ramos, 2013, p. 122; CAM, 2001d, p. 2). Con el informe emitido por esta área, la CAM declaró, a través de la Resolución 03-1998-CAM-Indecopi, que no se respetaban los principios de simplificación administrativa, en especial el principio de eliminación de formalidades costosas. Al recibir la PCM este informe, su reacción fue promover una iniciativa legislativa que derivó en la Ley 27103, la cual creó

distintos gobiernos locales, como la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de la Ordenanza 121-MML (*El Peruano* el 28 de agosto de 1997), o la Municipalidad Provincial de Trujillo, mediante la Ordenanza 16-97-MPT (*El Peruano*, 10 de octubre de 1997), declararon que el artículo 26bis no era aplicable a «los actos y disposiciones de la administración pública del ámbito municipal», posición que era sustentada en una argumentación constitucional (véase Noda, 1998, pp. 174-175). Precisamente por esto, resultó estratégico que los abogados de la Secretaría Técnica estuvieran orientados hacia el derecho público, ya que pudieron comprender la existencia del problema y trabajar, por ello, en fundamentar constitucionalmente su labor. Este trabajo de legitimación emprendido por la CAM se desarrolló por fuera de sus fronteras, pues involucró incluso a las ecologías académicas, que actuaban como un reservorio de recursos intelectuales movilizables en esta pugna. La forma en que se materializó aquella interrelación fue por medio de informes jurídicos solicitados por la CAM a profesores universitarios sobre el particular (ENT2016, p. 3; ENT2001, p. 6), quienes no necesariamente planteaban argumentos a favor de las competencias de este órgano antibarreras (véase Quiroga, 1997). De manera complementaria a esta interacción transecológica, los integrantes de la Secretaría Técnica también participaron activamente en esta discusión, desarrollando incluso recursos intelectuales funcionales a la posición de la CAM (véase Noda, 1998), un patrón que se replicó en el tiempo ante otras dificultades o necesidades de fortalecimiento.

Sin embargo, esta interacción conflictiva entre la CAM y los municipios adquirió otras dimensiones si se concibe a este órgano del Indecopi como un recurso que los actores políticos o empresariales podían movilizar en sus pugnas contra los gobiernos locales<sup>195</sup>. Sobre esta posibilidad, Rojas Leo comenta que:

Fujimori, en esos años, tenía un enfrentamiento con las municipalidades. O sea, no quería municipalidades que le quitaran protagonismo y las empresas también estaban en un plan conflictivo, sobre todo las grandes empresas. [...] La CAM

---

el impuesto de solidaridad a favor de la niñez desamparada, que gravó la expedición o revalidación de pasaportes con el mismo monto objetado (*El Peruano*, 9 de mayo de 1999). Bullard comenta al respecto que «el caso de los pasaportes generó las iras del Gobierno, indignación. Esto no se sabe mucho, pero el Gobierno estaba a nivel tal que querían cambiar la norma» de la CAM (ENT2007, p. 4). Con el cambio de régimen, esta amenaza por parte del Poder Ejecutivo no llegó a concretarse, aunque evidenció la vulnerabilidad intrínseca de esta jurisdicción frente a las ecologías políticas. Finalmente, tras la derogación de la Ley 27103 y con otra resolución de la CAM, en el año 2007 el monto de estas tasas terminó adecuándose a su valor real (véase Maraví, 2013, pp. 104-105).

<sup>195</sup> Tal escenario podría haberse exacerbado si se considera que el diseño de la CAM buscaba corregir la percepción de que «enfrentarse al Estado» era «costoso y lento», al ofrecer un «mecanismo simple y rápido» que incentivara la presentación de denuncias, teniendo en cuenta, por ejemplo, que «la duración promedio de los procedimientos, a diciembre de 1999», era «de 118 días aproximadamente» (Indecopi, 2000a; véase también Indecopi, 2000b, p. 18).

cuidaba mucho de no ser parte de ese enfrentamiento. [...] Siempre se trató de tener con las municipalidades una relación amigable. Pero se lograron cosas. Yo recuerdo, por ejemplo, que una de las cosas más importantes que se logró en esa Comisión fue hacerles entender a las municipalidades distritales que las ordenanzas municipales en materia tributaria tenían que ser ratificadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Fue un trabajo arduo, fue una pelea estratégica, con capacitaciones, conferencias y algunas resoluciones; pero logramos una cosa que hasta ahora existe (ENT2001, p. 5).

Precisamente, al ser conscientes de que las municipalidades percibirían la intervención de la CAM como una «interferencia del gobierno central en los asuntos locales» (Boza, 2005, p. 88), los funcionarios de la Secretaría Técnica trabajaron en redefinir los términos de esta interacción en una en la cual pudieran ofrecer a los municipios conocimientos jurídicos a través de estas actividades o recursos pedagógicos, que les permitan adecuarse a la legalidad vigente<sup>196</sup>. Esta asesoría jurídica de la que se beneficiaban lograba que, en algunos casos, hubiera cooperación por parte de estos actores, considerando además la autoridad que confería un argumento de corte legal. En general, una buena parte de las denuncias que involucraban a los municipios se centraban en el cumplimiento de todos los requisitos legales de forma y fondo, como la prepublicación, para la creación de un tributo municipal (CAM, 1999, pp. 38-39; ENT2016, pp. 5-6). De allí que los gobiernos locales encontraran en la CAM un mecanismo para suplir las limitaciones de su asesoría legal, lo que les permitía cumplir con sus objetivos, ya fueran de financiamiento u otros, con menores probabilidades de enfrentar cuestionamientos posteriores en sede administrativa o judicial. Entonces, estos funcionarios del Indecopi adoptaron una actitud proactiva, lo que incluyó el desarrollo de otras estrategias de prevención y disuasión, como la publicación de avisos o el envío de comunicaciones directamente a las entidades sobre sus obligaciones legales (Indecopi, 2000a; véase como ejemplo Ramos, 2013, pp. 120-121). Los funcionarios de la Secretaría Técnica de la CAM no eran, pues, meros aplicadores de la ley y el entorno del Indecopi contribuía a perfilarlos de esta manera.

Sin embargo, debe reconocerse, ante todo, que eran profesionales integrados en una jurisdicción organizacional pública que dependía de las competencias que legalmente se les habían asignado. Los arreglos políticos más amplios constituían,

---

<sup>196</sup> Estas actividades no solo tuvieron como finalidad capacitarlos en cuestiones jurídicas, sino que también buscaron, como parte de las labores destinadas a reconfigurar la Administración pública hacia el proyecto de reforma del Indecopi, «generar en los funcionarios públicos el convencimiento sobre la conveniencia de utilizar, en su labor permanente, conceptos de regulación eficiente de mercados y principios de simplificación administrativa» (CAM, 1999, p. 47).

por tanto, una fuente de vulnerabilidad para su jurisdicción. Precisamente, la forma en que los órganos antibarreras habían venido estructurando sus fronteras, a partir de la experiencia desarrollada por estos funcionarios, fue alterada por los eventos ocurridos en las ecologías políticas tras el fin del fujimorato.

### 3. PÉRDIDA, RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS ATRIBUCIONES DE LA CAM (2000-2010)

La deslegitimación en la que cayó el régimen fujimorista a inicios del nuevo milenio llevó a que en los espacios políticos se revalorara el principio democrático por encima de otros criterios (sobre los últimos años de este gobierno, véanse Murakami, 2012, pp. 503-562; Contreras & Cueto, 2013, pp. 408-410). Ciertamente, el proyecto de desarrollo económico emprendido seguía teniendo legitimidad entre los actores políticos y, por tanto, fue continuado por los gobiernos siguientes, pero la cuestión democrática puso en duda, por ejemplo, la participación de los tecnócratas en su implementación.

Ilustra esto la discusión en el Congreso en torno a la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que data del 15 de enero de 2002. En este debate, se puede identificar que una parte de los actores políticos compartía la visión de emprender un «Estado eficiente», como Herrera Becerra, quien declamaba por un «Estado moderno que evite esos laberintos burocráticos», o Rodrich Ackerman, quien señalaba que «las dimensiones del Estado simplemente deben ser aquellas [...] que le permitan [al ciudadano] desarrollarse por sí mismo, mas no que el Estado se desarrolle en nombre del ciudadano» (Congreso de la República, 2002, pp. 3489, 3491). Por el contrario, también había quienes consideraban necesario subordinar el discurso de lo técnico dentro de criterios políticos, como el de la democracia, debido al descrédito en que quedó inmerso el Estado durante el fujimorato. Mulder Bedoya, por ejemplo, afirmaba que «había golpe de Estado, delito de rebelión, delito de usurpación de funciones, pero los técnicos, como son técnicos, no tenían nada que ver con la política, seguían en sus puestos de confianza y se prestaban a esos gobiernos para que estos pudieran realizar todo lo que hicieron» (Congreso de la República, 2002, p. 3493). Ante ello, proponía que «el respeto del Estado de derecho» fuese un principio para todo aquel que tenga la calidad de funcionario público, con el fin de evitar que colaboren con regímenes autocráticos, como el de Fujimori (Congreso de la República, 2002, p. 3494).

Entonces, este contexto, en el que se buscaba corregir el déficit democrático del anterior decenio, tanto el Congreso como el Tribunal Constitucional cobraron mayor protagonismo. Los órganos de acceso al mercado, desde luego, tuvieron

que reajustarse a estas nuevas condiciones<sup>197</sup>, dentro de las cuales incluso llegaron a perder sus principales atributos. En ese sentido, la estrategia para examinar las reconfiguraciones de los órganos antibarreras comenzará con la trayectoria de cómo, en aquel periodo, se fueron modificando las atribuciones de la CAM en el Congreso. Los eventos relacionados con este trayecto servirán como una ventana para identificar las interacciones con la Secretaría Técnica y los modos de legitimación que desarrollaron los actores de este órgano. Por último, se abordará el trabajo para que la CAM lograra ser legitimada a nivel constitucional, lo cual brindó las bases para consolidar un espacio que hiciera viable la formación de los abogados antibarreras.

### 3.1. La legitimación instrumental de la CAM ante los actores políticos

Un año antes del fin del fujimorato, con la promulgación de la Ley General de la Pequeña y Microempresa, Ley 27268, ya se había establecido un canal para que tanto el Congreso como la CAM interactuaran en torno a la política de promoción y formalización de las pequeñas y microempresas, basada en «la eliminación de barreras burocráticas y de sobrecostos»<sup>198</sup> (*El Peruano*, 27 de mayo de 2000; Comisión de la Pequeña y Micro Empresa, 1999, p. 14). Con las elecciones del año 2000 aproximándose, los actores políticos estaban interesados en atender una demanda «de los gremios empresariales» sobre «los diversos trámites burocráticos que tienen que realizar para formalizarse ante las Municipalidades y la imposición de tasas tributarias» (Comisión de la Pequeña y Micro Empresa, 1999a, p. 15). Para ello, se estableció en el artículo 34 de la Ley 27268 que la CAM supervisara el cumplimiento del nuevo marco normativo sobre las licencias municipales de funcionamiento. No obstante, este dispositivo agregó en su artículo 35 que semestralmente la CAM debía informar al Congreso de las acciones efectuadas en cumplimiento de esta ley<sup>199</sup>. Aunque nació para estos fines, aquel punto de interacción estable que tendría

<sup>197</sup> Antes de la caída del fujimorato, esta cuestión estaba meridianamente identificada dentro del Indecopi. Según la percepción recogida por Kim, los actores de este nicho reflexionaban lo siguiente: «si el proceso de democratización se fortalece, el Indecopi reconoce que el Congreso puede convertirse algún día en una fuerza sólida en la política peruana (aunque rara vez lo ha sido en el pasado, especialmente durante el actual gobierno)» (2000a, p. 56). Aquella tímida proyección, finalmente, se convirtió en realidad a lo largo de las décadas posteriores.

<sup>198</sup> Es muy probable que el empleo de este lenguaje convergente con las normas del sistema antibarreras se deba a la participación de la Secretaría Técnica de la CAM tanto en la elaboración de esta ley como en su posterior reglamentación, tal como señala el Informe 003-2001/Indecopi-CAM (CAM, 2001a, p. 14).

<sup>199</sup> Este añadido fue controvertido, ya que durante el debate, el congresista Carlos Ferrero argumentó que era excesivo que el informe fuera semestral, y que bastaba con que la CAM informara de manera periódica (Congreso de la República, 1999, p. 1885). Precisamente sobre esta cuestión, el Poder Ejecutivo observó que el Congreso incluso estaría «asumiendo funciones ejecutivas no previstas en la

la CAM con este espacio político le sería útil pocos años después para trabajar en la recuperación de las atribuciones que perdería en el año 2001. Desde una perspectiva ecológica, el Congreso y la Secretaría Técnica de la CAM se constituyeron como espacios vinculados por eventos bisagra que surgían en la empresa cooperativa de recobrar las atribuciones de la CAM.

Tras el retorno a la democracia, se eligió un nuevo Congreso para el periodo 2001-2006, que retomó el proceso de reforma de las normas que regían la Administración pública en su relación con los administrados, un esfuerzo que se remontaba a una comisión nombrada por el Ministerio de Justicia en el año 1997 (sobre los detalles de este proceso, véase Danós, 2001)<sup>200</sup>. Todo este proceso culminó en la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG), Ley 27444, lo que resultó en una merma de las atribuciones de la CAM (*El Peruano*, 11 de abril de 2001). Al respecto, el artículo 48 de la LPAG reprodujo la limitación que enfrentaba la CAM para hacer efectivas sus decisiones respecto a los decretos supremos y resoluciones ministeriales al caso de las ordenanzas municipales, aun cuando se estableciera un plazo de treinta días para que los gobiernos locales se pronuncien, pues este no tenía consecuencias si se incumplía. En un principio, la limitación establecida en el Proyecto de Ley 693/2000-CR, que constituyó la base de la LPAG, no se refería a la competencia en materia municipal de la CAM, sino estaba destinada a imposibilitar la emisión del «informe técnico» respecto a las normas del Poder Ejecutivo, al disponer que se inhibiera «declarando concluido el procedimiento» y que, en lugar del informe, debía remitirse una denuncia a la PCM (CAM, 2001e, p. 2). Javier Mori cuestionó esta propuesta, argumentando que transformaría a la CAM en una mera «superintendencia municipal» a la cual «los empresarios e inversionistas [...] no podrán acudir» para impugnar tales disposiciones y que, sobre todo, esto desvirtuaba «la declarada voluntad de democratización y fortalecimiento institucional en el gobierno» (CAM, 2001e, p. 3). Aunque esta argumentación, centrada en gran

---

Constitución» (Oficio 101-99-PR), punto que fue rebatido con el argumento de que ya existían otros órganos que informaban acerca de sus acciones y, sobre todo, que esta propuesta se fundaba en «la labor fiscalizadora y de control del Congreso, en su relación inter-órganos» (Comisión de la Pequeña y Micro Empresa, 1999b, p. 2).

<sup>200</sup> Cabe señalar que este proceso fue paralelo a la iniciativa de reforma de la Administración pública emprendida por el Indecopi (2001a), aunque no eran incompatibles entre sí (Danós, 2001, pp. 328-329). De hecho, como rememora Danós, «a sugerencia de Indecopi se incorporaron cuatro o cinco principios del procedimiento administrativo adicionales a los que preveía el proyecto» (2011, p. 13). Esto no debe sorprender, si se considera que principios como el de razonabilidad, que se relaciona con el análisis de legalidad y racionalidad establecido por el Tribunal del Indecopi (véanse Lindley-Russo, 2013, pp. 481-483; ENT2007, p. 3), y el de simplicidad, que aboga por eliminar las complejidades innecesarias, son convergentes con la experiencia que esta agencia de competencia desarrolló en materia de simplificación administrativa e indirectamente con los esfuerzos del ILD.

medida en legitimar a la CAM desde su utilidad en el desarrollo económico, fue acogida, finalmente la atribución respecto a las ordenanzas resultó afectada.

Precisamente, en la discusión legislativa sobre lo que luego se convertiría el artículo 48 de la LPAG, el congresista Pease García justificó dicha restricción basándose en el déficit democrático de la CAM al no constituir «una autoridad elegida por el pueblo», lo que haría cuestionable su atribución para «inaplicar» una norma con rango de ley (Congreso de la República, 2001, p. 70; véase también Danós, 2011, p. 13). El congresista Vásquez Villanueva, por su parte, cuestionó en su intervención la propensión del Indecopi a no estar orientado «a la producción nacional», una postura que contrasta a la del parlamentario Farah Hayn, quien resaltó la ayuda «frente al abuso» que otorgaba la CAM a los empresarios, especialmente cuando se incrementan «las rentas municipales» (Congreso de la República, 2001, pp. 71-72). Este debate reflejó claramente la restricción que el nuevo contexto democrático estaba planteando a las necesidades de los actores económicos.

De otro lado, el artículo 48 de la LPAG no solo impulsó esta restricción a la CAM, sino que también remarcó la competencia que tenía la PCM en materia de supervisión y fiscalización del «cumplimiento de las normas de simplificación administrativa», la cual asumió con el cierre del INAP mediante el Decreto Supremo 74-95-PCM. Las atribuciones que desarrolló este artículo, en realidad, replicaron en gran medida las dispuestas en el artículo 18 del reglamento de funciones de la PCM, aprobado por el Decreto Supremo 4-2000-PCM, al crear la Dirección General de Gestión Pública (*El Peruano*, 15 de febrero de 2000), que posteriormente fue denominada Secretaría de Gestión Pública (SGP) con el Decreto Supremo 6-2002-PCM (*El Peruano*, 20 de febrero de 2002). Este nuevo espacio retomó, de este modo, el proyecto del INAP, al otorgarle, por ejemplo, atribuciones expresas para «detectar los casos de duplicidad de los procedimientos administrativos» o «asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa». Ante este nuevo actor, como reseña Maraví, surgió un reclamo por parte del Indecopi, al considerar que estos temas estaban comprendidos dentro de su jurisdicción: «Muchas veces nos pasó cuando hicimos la modificación del artículo 48, cuando se modificó la LPAG, que el Indecopi reclamaba mucho: “Esto no puede hacerlo la PCM porque nosotros lo hacemos”. Y nosotros, en algún momento, les dijimos: “Esto es una ley. Yo puedo darte o quitarte lo que corresponda porque, al final, quien tiene la rectoría del sistema es PCM y PCM debería poder hacer todo lo que un rector hace”» (ENT2008, pp. 3-4). Entonces, a pesar de su oposición, la CAM tuvo que coexistir con este espacio que ostentaba también la competencia en simplificación administrativa.

Después de este evento, comenzaron diversos esfuerzos para recuperar estas atribuciones. En primer lugar, en los informes que el secretario técnico enviaba

semestralmente al Congreso, se buscó demostrar cómo las pequeñas y microempresas podrían beneficiarse si se restituían las atribuciones de la CAM en relación con las ordenanzas, basándose en la efectividad que tuvo anteriormente al resolver estos casos (véanse, por ejemplo, CAM, 2001f; CAM, 2002). Estos informes, además, planteaban al final una propuesta de reforma legislativa que, en gran medida, era la formulada por el Área de Estudios Económicos en el documento *Impulsando la simplificación administrativa: un reto pendiente* (Indecopi, 2000a), que contemplaba no solo la restitución de sus atribuciones, sino también una ampliación de las mismas. Al respecto, es importante destacar que dichos informes, orientados a la legitimación de la CAM en estos espacios políticos, se apoyaban considerablemente en una retórica que enfatizaba la utilidad para los agentes económicos en términos de ahorro. En este sentido, resultó ventajoso que el trabajo realizado ya estuviera cuantificado, debido a que, en muchos casos, las cifras compartidas por la CAM se incorporaron en los proyectos de ley presentados por los congresistas que eran receptivos a sus demandas.

En simultáneo, se fueron estableciendo alianzas con actores políticos que compartían los valores de la reforma y reconocían la utilidad de este mecanismo para los agentes económicos, como se observa en el caso del congresista Rodrich Ackerman. Formalmente, la interacción de este actor con la Secretaría Técnica comenzó mediante el Oficio 101/01-JR/CR, al solicitarle al órgano de enlace información y una propuesta de reforma que permitiera a la CAM recuperar sus atribuciones (CAM, 2001g). Como resultado de ello, el referido congresista presentó el Proyecto de Ley 713/2001-CR que buscaba precisamente esta restitución<sup>201</sup>, alineándose además con otras iniciativas, como los proyectos 869/2001-CR y 1362/2001-CR. Sin embargo, estas propuestas fueron objetadas en la Comisión de Constitución del Congreso (CAM, 2002, p. 12).

Los esfuerzos del congresista Rodrich Ackerman continuaron con mayor éxito en el año 2003, cuando planteó diversos proyectos de ley orientados a restituir las competencias de la CAM, bajo el marco de la formalización de las empresas de menor escala. Así, el 6 de marzo de 2003, presentó el Proyecto de Ley 5849/2002-CR, que incluía una propuesta para la «promoción y formalización de la micro y pequeña empresa»,

<sup>201</sup> Debe destacarse la argumentación desarrollada en este proyecto de ley, que se fundamentaba en gran medida en que «el efecto de esta norma repercutirá en la protección de aquellos empresarios, en particular a los micro y pequeños, que son los más débiles y que ahorrarán tiempo y recursos que podrán destinarlos a la inversión en vez de recurrir a la vía jurisdiccional para buscar amparo, frente al todopoderoso Estado que cuenta con los medios para sostener una batalla legal, creándole sobrecostos al desarrollo y la generación de empleo» (Proyecto de Ley 713/2001-CR). Se observa, por tanto, que la premisa detrás de esta iniciativa legislativa era que la CAM constituía un instrumento para el desarrollo económico.

a través de una serie de «medidas administrativas, laborales y tributarias que destraban el mercado» a su favor<sup>202</sup>. Entre estas medidas, cabe destacar la contenida en su primera disposición complementaria, ya que ordenaba la derogación de las restricciones a la competencia de la CAM dispuestas en el segundo párrafo del artículo 48 de la LPAG. Este planteamiento sirvió como base para la posterior Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, Ley 28015, ya que, en su séptima disposición complementaria, no solo derogó la ley anterior —y, en consecuencia, eliminó la obligación de la CAM de informar al Congreso sobre sus acciones en esta materia—, sino que también suprimió la limitación impuesta a la CAM en la LPAG (*El Peruano*, 3 de julio de 2003). Sin embargo, dicha restitución solo duró cerca de dos semanas, pues, paralelamente, se encontraban en curso otros proyectos de ley que finalmente reinstauraron la limitación en el artículo 48 de la LPAG.

Curiosamente, uno de esos proyectos también estaba relacionado con Rodrich. Se trataba del Proyecto de Ley 5611/2002-CR, que él presentó el 13 de febrero de 2003 y que tenía como objetivo fortalecer las atribuciones de la CAM, para, así, coadyuvar a construir «un Estado desregulador y eficiente en su trato con los ciudadanos», que promoviera «la formalización de la economía nacional» mediante la eliminación, por ejemplo, de los «requerimientos burocráticos que perjudican el desarrollo económico de los micro y pequeños empresarios». Este fortalecimiento, en realidad, solo se manifestaba en la posibilidad de delegar el ejercicio de las funciones de la CAM a otras entidades, lo cual ya era jurídicamente viable desde la entrada en vigor del Decreto Legislativo 788 (véase el pie de página 162). Únicamente propuso que, en caso de que la barrera burocrática sea impuesta por una disposición, esta pueda ser cuestionada en los procesos constitucionales correspondientes a su rango. Por lo demás, esta iniciativa fue acumulada con otros proyectos con un objetivo similar. Debe destacarse el Proyecto de Ley 6035/2002-CR, presentado por el congresista Rey Rey el 19 de marzo de 2003, el cual, aunque no pretendía derogar el artículo 48 de la LPAG, proponía reformarlo para establecer que, si en treinta días no se atendían los informes remitidos por la CAM, surtiría efectos la decisión planteada en ellos sobre las normas del Poder Ejecutivo o de los gobiernos locales y regionales. Agregaba también la posibilidad de recurrir a mecanismos jurisdiccionales y delegar funciones, reproduciendo lo planteado por el proyecto de Rodrich.

---

<sup>202</sup> Este proyecto argumentaba que los gobiernos locales debían estar orientados a «promover el desarrollo» de estas empresas, y no a imponerles «serie de obstáculos considerándolos solamente como contribuyentes», como ocurría en la práctica. Además, esto conllevaba la comisión de «actos de corrupción» y contribuía a una alta tasa de informalidad en las pequeñas y microempresas. Por su parte, se esgrimió que esta iniciativa permitiría una mayor «distribución de la riqueza», ya que el ahorro en el «costo burocrático» acabaría «trasladándose a los clientes».

Finalmente, estas iniciativas<sup>203</sup> se concretaron en la Ley 28032 (*El Peruano*, 19 de julio de 2003). De este modo, se reinstauró la limitación de la CAM sobre las ordenanzas, que la Ley 28015 había derogado días antes, pero añadiendo una consecuencia en caso de no obtenerse una respuesta en un plazo determinado por ley. Para ilustrar el funcionamiento de este diseño durante su vigencia, la CAM emitió 207 informes, respecto de los cuales, al término del plazo legal establecido por la Ley 28032, en el 11 % de los casos las entidades no aceptaron el informe (23 casos), en el 20 % aceptaron derogar la barrera (41 casos), y en el 69 % de casos no hubo un pronunciamiento (143 casos), por lo que los informes tuvieron efectos jurídicos en esta última situación (CAM, 2007, p. 9).

Un año después de este avance en la recuperación de las atribuciones de la CAM, el congresista Rodrich presentó el Proyecto de Ley 10667/2003-CR, con fecha del 26 de mayo de 2004, que proponía «declarar de interés nacional la eliminación de barreras burocráticas de acceso al mercado en el marco de la promoción de la inversión privada». Esta declaratoria, en realidad, buscaba otorgar a los órganos antibarreras una nueva función relacionada con la publicación de un índice de barreras burocráticas impuestas por las municipalidades, como un mecanismo para fortalecer la persuasión de las decisiones tomadas en la CAM, dadas las limitaciones legales de sus atribuciones. De acuerdo con el referido proyecto de ley, este *ranking* tenía como finalidad incentivar la «calidad de normas» municipales, como la eliminación de barreras burocráticas. La premisa era que, al clasificar a los municipios en un formato de tabla de liga, se facilitarían «la decisión de inversión» y, en consecuencia, se generaría una competencia entre los municipios por mejorar su «reputación y/o performance normativa», su «clima de credibilidad» con el fin de atraer la inversión privada. Esta atribución debía, entonces, lograr «reducir drásticamente la cantidad de barreras burocráticas», guiada por un «criterio de competitividad y desarrollo económico».

---

<sup>203</sup> En el dictamen favorable recibido de la Comisión de Economía del Congreso, presidida por Rodrich, es interesante observar que ya circulaba una nueva argumentación para legitimar la función de la CAM. Así, se mencionaba que en este espacio se realizaba un «control de calidad de las normas que produce la administración pública», algo que no podía llevarse a cabo en los órganos jurisdiccionales, pues se les consideraba «lentos e inseguros» (2003, p. 5). En aquel dictamen, además, se reflejaba la legitimidad que la CAM —y el Indecopi en su conjunto— había logrado obtener de otras ecologías al utilizar como recurso para respaldar estas iniciativas un informe preparado por el Grupo Apoyo. Este informe detallaba las dificultades enfrentadas por el proyecto minero Antamina para operar y, en ese contexto, manifestaba su apoyo a la existencia de entidades como la CAM. En particular, se destacaba cómo este órgano servía para facilitar los reclamos de los inversionistas ante las arbitrariedades del Estado, y abogaba por su fortalecimiento, considerando que esta no era una «función comprendida y aceptada dentro del propio Estado, que todavía se resiste a desmontar estructuras burocráticas ineficientes» (Comisión de Economía, 2003, p. 6).

El Proyecto de Ley 10667/2003-CR también reflejó el inicio de una estrategia de legitimación basada en apalancar recursos inmateriales elaborados por instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, y otros organismos de cooperación para el desarrollo, como la OCDE. En este caso, los documentos de trabajo elaborados por el Banco Mundial, como el Doing Business Report<sup>204</sup>, fueron un insumo esencial no solo para justificar la propuesta del índice, sino también como fuente de inspiración. Esta propuesta terminó cristalizándose en la Ley 28335, aunque sin establecer esta declaratoria de interés nacional tal como se había formulado inicialmente (*El Peruano*, 16 de agosto de 2004). Asimismo, se dispuso como obligación que las municipalidades acreditaran ante la CAM la aprobación y publicación de sus TUPA, además de clarificar que los órganos antibarreras eran competentes para conocer casos que involucraran una vulneración a la LPAG, en especial, a sus principios.

Un último intento por fortalecer las atribuciones de la CAM en este periodo legislativo se encuentra en el Proyecto de Ley 14125/2005-CR, presentado nuevamente por el congresista Rodrich el 24 de noviembre de 2005. Aquel proyecto

---

<sup>204</sup> Estos informes, publicados anualmente, son un proyecto iniciado en 2002 que «recopila datos cuantitativos para comparar las regulaciones que enfrentan las pequeñas y medianas empresas en todas las economías y en el tiempo», además de incluir una «tabla que clasifica a cada país del mundo según sus puntajes en los indicadores» (Besley, 2015, p. 99). Según Davis y Kruse, la metodología que emplea es una «versión actualizada de un enfoque» que el ILD desarrolló en *El otro sendero*, lo cual también se refleja en su énfasis en que las normas deben orientarse a facilitar hacer negocios (2007, pp. 1100-1101). Estos autores enfatizan que esta iniciativa parte de la premisa de que existe una «relación causal entre el derecho y ciertos resultados del desarrollo», como se aprecia al señalar que «resultados sociales y económicos indeseables», como la informalidad o corrupción, «están vinculados a varias formas diferentes de regulación» (Davis & Kruse, 2007, p. 1113). De este modo, estos informes anuales ofrecen indicadores que funcionan «como puntos de referencia para evaluar el desempeño de varios países y exigir reformas» (Davis & Kruse, 2007, p. 1114). Además, al provenir de organizaciones internacionales, terminan adquiriendo una autoridad cognitiva sobre los actores políticos. En cuanto al impacto de estos informes, una de las críticas que se le han formulado es su «sesgo de desregulación», ante lo cual Besley, quien ha formado parte de los consejos que asesoran la realización del informe Doing Business, responde señalando que la preocupación principal de este proyecto es «la eficiencia del gobierno», al compartir «la creencia de que las fricciones debidas a una regulación deficiente y un sistema jurídico ineficaz inhiben el desempeño de las empresas y, por lo tanto, pueden disminuir la creación de empleo e impedir la reducción de la pobreza» (2015, pp. 115-116). Independientemente de que este no fuese su propósito, sí ha sido un recurso que ha posibilitado justificar y legitimar iniciativas como el índice de barreras burocráticas, el cual era explícito en su orientación hacia la desregulación como medida para configurar un Estado eficiente. No debe soslayarse que los datos producidos para estos informes y *rankings* tienen un elemento relacional consustancial, ya que adquieren su significado al permitir la comparación entre países y, con ello, su capacidad de fomentar comportamientos competitivos (Kauppi, 2018, p. 1751). Por ello, este tipo de esfuerzos de cuantificación también debe entenderse como parte de un movimiento macroestructural que proyecta la economía hacia el resto de la sociedad, lo que los hace recursos estratégicos para orientar hacia enfoques de mercado a ecologías que operaban bajo lógicas divergentes, como la política.

buscaba precisar el concepto de barreras burocráticas<sup>205</sup>, así como posibilitar a la CAM inaplicar decretos supremos y resoluciones ministeriales únicamente en casos concretos. Independientemente de que esta iniciativa no haya prosperado, es importante destacar la transición en la argumentación que presenta, ya que deja de lado la legitimación instrumental desarrollada en otros proyectos. En su lugar, introduce un razonamiento basado en el derecho administrativo y constitucional para analizar la validez de que un órgano administrativo ejerza el control de legalidad respecto de las normas de otra entidad pública. Así, el principal recurso que utilizó para sostener esta postura fue la Sentencia 1266-2001-AA del Tribunal Constitucional, la cual establecía que «están obligados a efectuar los tribunales administrativos» un control de la validez legal de las normas infralegales. Otra cuestión que planteó fue la posibilidad de que los órganos administrativos realicen el control difuso de la constitucionalidad de normas con rango legal. El orden de la argumentación, en realidad, evidencia una postura favorable hacia esta posibilidad, para lo cual se recurrió a recursos intelectuales producidos por administrativistas argentinos como Roberto Dromi y Miguel Marienhoff, así como a otros argumentos legales. Sin embargo, en ausencia de un recurso con mayor autoridad, como un pronunciamiento explícito del Tribunal Constitucional, esta iniciativa se limitó a buscar únicamente la posibilidad de inaplicar normas con rango infralegal.

Esta discusión fue retomada a raíz de dos proyectos de ley tramitados durante el periodo parlamentario 2006-2011. Por un lado, estuvo el Proyecto de Ley 125/2006-CR, presentado por el congresista Galarreta Velarde el 6 de septiembre de 2006, que replicó en términos generales la propuesta formulada en el Proyecto de Ley 14125/2005-CR, junto con su justificación administrativa y constitucional. Además, añadió una mención al Doing Business Report, así como una novedosa concordancia con el objetivo de competitividad del país establecido en la Política de Estado del Acuerdo Nacional<sup>206</sup>. Por otro lado, estuvo el Proyecto de Ley 59/2006-CR, presentado

<sup>205</sup> La precisión que este proyecto intentó incluir fue que las «exigencias, requisitos, prohibiciones, limitaciones y cobros» en los actos y disposiciones pueden constituir una barrera burocrática. Esta propuesta fue retomada, como se abordará más adelante, en otro proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 28996.

<sup>206</sup> El proyecto hacía referencia a la política de «búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica». Al respecto, esta política sirvió como insumo para lo que posteriormente se materializó en el Plan Nacional de Competitividad, desarrollado por el Consejo Nacional de Competitividad creado mediante el Decreto Supremo 24-2002-PCM (*El Peruano*, 23 de abril de 2002). Precisamente, en esta norma ya se indicaba que dicho plan debía orientarse, entre otros aspectos, a «fomentar un clima favorable a la inversión y reducción de sobre costos». Con la aprobación del plan a través del Decreto Supremo 57-2005-PCM, «promover la reducción de barreras burocráticas» se convirtió en la séptima estrategia dentro del lineamiento de fortalecimiento institucional (*El Peruano*, 29 de julio de 2005). Aunque el actor central en aquel contexto era la SGP, la labor de los órganos

el 13 de septiembre de 2006 por el grupo parlamentario aprista, que restituía a la CAM sus atribuciones iniciales, las cuales ampliaba incluso para permitir la inaplicación, en casos concretos, de las ordenanzas municipales y las normas regionales con rango de ley. Al final, los actores políticos optaron por adoptar lo propuesto en este último proyecto, lo que se materializó en la Ley 28996, «Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada» (*El Peruano*, 4 de abril de 2007). A través de esta norma, no solo se devolvieron las atribuciones a la CAM, sino que también se fortalecieron frente a las disposiciones locales o regionales con rango de ley, aunque únicamente en los procedimientos iniciados a instancia de parte<sup>207</sup>. Lo que resultó determinante para lograrlo fue, sin duda, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional a favor de esta posibilidad. Así, en los dictámenes de estos proyectos de ley se hizo referencia tanto a la Sentencia 41-2004-AI/TC, que dispuso que un tribunal administrativo —como lo era el Tribunal Fiscal en el caso *sub judice*— estaba facultado para pronunciarse sobre la validez de las ordenanzas en relación con las leyes de carácter nacional, como a la Sentencia 3741-2004-AA/TC, que estableció como precedente vinculante que la potestad para realizar el control difuso de las normas también correspondía a todo «tribunal u órgano colegiado de la administración pública». Se observa, por tanto, la posición trascendental que ocupaba el Tribunal Constitucional para la estabilidad de las jurisdicciones de los órganos antibarreras, lo que hizo necesario para sus actores reemprender el trabajo de encuadrar las atribuciones de la CAM dentro de un marco cognitivo constitucional.

Antes de profundizar en los esfuerzos por legitimar constitucionalmente las atribuciones de la CAM, es importante considerar un último aspecto. La interacción cooperativa desarrollada no se debió únicamente a que algunos actores políticos compartieran el mismo proyecto de desarrollo económico o la preocupación por fomentar las pequeñas y microempresas, sino también porque la labor de la CAM podía constituir un recurso movilizable, por ejemplo, para el ejercicio de sus funciones de fiscalización. Lo anterior se ejemplifica con el caso de las plantas de

---

antibarreras resultaba, sin duda, funcional a esta estrategia específica, por lo que comenzaron a mantener una interacción cooperativa con el Consejo Nacional de Competitividad. Un claro resultado de esta cooperación se evidenció cuando el Consejo planteó el objetivo de «eliminar barreras burocráticas [...] para la inversión en infraestructura» (2012, p. 46; véase también ENT2019, pp. 1-2), lo cual lo llevó a apoyar medidas para fortalecer las facultades de los órganos antibarreras, esfuerzo que se cristalizó en el Decreto Legislativo 1212.

<sup>207</sup> La única limitación que esta ley impuso estuvo relacionada con los procedimientos iniciados de oficio, en los cuales la CAM debía presentar una demanda de acción popular para impugnar los decretos supremos o solicitar a la Defensoría del Pueblo que interpusiera una demanda de inconstitucionalidad contra normas municipales o regionales con rango de ley.

revisiones técnicas, que estuvieron bajo escrutinio del Congreso. Este último impulsó a la CAM a investigar igualmente este asunto:

Con fecha 20 de agosto de 2004, la Presidencia del Indecopi recibió el Pedido 0040-2004-05/09/PNM-CR del Congresista de la República Señor Pedro Morales Mansilla, a través del cual solicitaba se investigue de oficio los cobros del servicio de revisión técnica que prestaría la Municipalidad Metropolitana de Lima a los vehículos de transporte terrestre y, asimismo, si la entrega en concesión del referido servicio a las empresas Lidercon S.L. – Iversur S.A. no se contraponía a las normas de libre mercado, posición de dominio o situación monopólica (Vignolo, 2010, p. 139; véase también CIADI, 2020, p. 89).

Conforme con sus atribuciones, la CAM solicitó a la Secretaría Técnica el 26 de agosto que determine «si se cumplían las condiciones para que la Comisión abriera una investigación» (CIADI, 2020, pp. 27, 89). La Secretaría culminó su análisis rápidamente, emitiendo el Informe 71-2004/Indecopi-CAM, de fecha 1 de septiembre de 2004, que, al estar aún por suscribirse el contrato de concesión que le preocupaba al Congreso, estuvo centrado únicamente en los alcances de la Ordenanza 506-MML, que estableció como exigencia vehicular que se contara con esta revisión técnica (Vignolo, 2010, pp. 139-141; CIADI, 2020, p. 94). En el ejercicio de su autonomía, la Secretaría, en ese entonces, adoptó la postura de que no procedía iniciar el procedimiento, ya que la posibilidad de otorgar la concesión era viable, dado que se trataba de una «actividad exclusiva de la Administración Pública» y no de «una actividad económica de iniciativa privada» (Vignolo, 2010, p. 141). Aunque coincidió con la conclusión de que no se estableció un monopolio legal, Vignolo criticó este informe por no adoptar una interpretación más rigurosa de las nociones del derecho administrativo. Al respecto, sostuvo que la *concesión* era, en realidad, una figura equívoca empleada por la Municipalidad, ya que la categoría adecuada para este caso era la *delegación administrativa de una función pública* y, en consecuencia, los cobros realizados por la empresa debían ser considerados como tasas (Vignolo, 2010, pp. 138, 142). Esta decisión, a su vez, llevó a los actores políticos del Congreso a «realizar su propia investigación» (CIADI, 2020, p. 93), por lo que se constituyó una comisión investigadora presidida por el congresista Rodrich Ackerman.

El desarrollo de este caso continuó no solo en los espacios políticos, sino también en el Indecopi, a raíz de la suscripción del contrato de concesión y la publicación de la Ordenanza 694-MML —posteriormente modificada por la 1064-MML—, que detalló el procedimiento de revisiones técnicas que debía llevar a cabo la empresa concesionaria. En tal contexto, la Gerencia Legal del Indecopi emitió el Informe 008-2007/GEL, del 8 de marzo de 2007, en el que se planteó que el servicio

de revisión técnica vehicular no era más que «una actividad empresarial susceptible de ser prestada por cualquier persona jurídica privada», por lo que «el Estado debe velar porque exista competencia en dicha actividad» (Vignolo, 2010, p. 145). El mencionado informe llevó a que la Secretaría Técnica elaborara «el Informe 066-2007/Indecopi-CAM en el cual recomendó iniciar un procedimiento de oficio contra la Municipalidad Metropolitana de Lima», ya que encontraron indicios de que dicha ordenanza, al establecer «que el servicio de revisiones técnicas vehiculares» fuese «realizado en exclusividad por la empresa concesionaria, por un plazo de 16 años», podría estar imponiendo una barrera burocrática al contravenir el Decreto Legislativo 757 (Maraví, 2013, pp. 124-125). En este procedimiento se reprodujeron los argumentos planteados por la Gerencia Legal, que sostenían que esta concesión representaba un monopolio legal encubierto. Por este motivo, la Resolución 13-2008/CAM-Indecopi declaró que la disposición de la ordenanza municipal que establecía que «la obligación de utilizar el servicio de revisiones técnicas dado en monopolio a Lidercon» impuso una barrera burocrática, decisión que fue posteriormente confirmada en segunda instancia mediante la Resolución 1692-2008/TDC-Indecopi (Gómez, 2009a, p. 49; Vignolo, 2010, p. 146).

Lo decidido por la CAM, desde luego, mereció comentarios a través de artículos, los cuales, a su vez, permitieron observar la divergencia entre diagnósticos. Entre ellos, se encuentra el de un abogado vinculado al esquema dominante que rige a los administrativistas y, en contraste, el de otro que se formó en este organismo, quien desarrolló simultáneamente una especialización en derecho de la competencia. Por un lado, Vignolo critica esta decisión al encontrar «cuantiosas imprecisiones dogmáticas», ya que, desde su punto de vista, no se trataba ni de una concesión ni de una actividad sujeta a autorización, sino de una función pública que podía ser delegada y, por lo tanto, estaba dentro de las competencias legales de la Municipalidad de Lima (2010, pp. 148-150). Por otro lado, Gómez, basándose en un enfoque propio del derecho de la competencia y con énfasis en las fallas del mercado, argumenta que en este caso existía un mercado donde «la competencia es posible», por lo que se estaba ante un monopolio legal prohibido constitucionalmente (2009a, p. 46). Precisamente, en su argumentación, asigna a este órgano antibarreras la función de dismantelar los «monopolios legales» para así corregir «el problema de las llamadas prácticas explotativas a las que se refiere el derecho de la competencia» (Gómez, 2009a, p. 51). En suma, se evidencia que donde uno apreció una función pública, otro identificó un mercado potencial que debía abrirse<sup>208</sup>.

<sup>208</sup> Indirectamente, Gómez señala que, a partir de esta experiencia, se impulsó un cambio normativo para que la CAM tuviera la competencia de evaluar contratos administrativos, lo cual se concretó con la publicación del Decreto Legislativo 1033 del año 2008 (2009a, pp. 49-51).

Finalmente, esta decisión tampoco pasó desapercibida por los actores políticos, ya que seguía siendo un asunto de interés público para ellos. Esto se manifiesta en el pronunciamiento del congresista Lescano, quien calificó lo decidido por la CAM de «insuficiente», pues esperaba la «suspensión del servicio de Lidercon por falta de idoneidad»<sup>209</sup> (Congreso de la República, 2008). La situación de las plantas de revisiones técnicas ilustra, entonces, cómo los actores políticos podían dirigir la atención de la CAM hacia determinados casos de interés público, aunque las decisiones de este órgano, dada su autonomía, no necesariamente respondieran a sus expectativas. Por lo demás, la CAM fue un recurso a disposición de los congresistas para complementar sus iniciativas de fiscalización.

### 3.2. El reconocimiento constitucional de los atributos de la CAM

En este decenio, los recursos inmateriales creados para legitimar instrumentalmente a la CAM necesitaron entrecruzarse con una forma de legitimación constitucional con el fin de estabilizar su posición. Aunque se lograron avances en la recuperación de sus atribuciones mediante la interacción con los actores políticos, surgió otra fuente de inestabilidad en la relación conflictiva con los gobiernos locales, especialmente con la Municipalidad Metropolitana de Lima. Como se ha expuesto antes, esta situación ha sido inherente desde la aparición de los órganos antibarreras, pero, en este periodo, la diferencia radicó en que el espacio principal donde se dirimió tal controversia fue el Tribunal Constitucional<sup>210</sup>.

El desarrollo de este conflicto se refleja, por ejemplo, en la actitud de la Municipalidad Metropolitana de Lima hacia la CAM, especialmente cuando esta última estaba limitada a emitir informes con efectos jurídicos únicamente en ausencia de un pronunciamiento de la entidad cuestionada. Así, la Municipalidad rechazaba

<sup>209</sup> De hecho, el mencionado congresista había impulsado una denuncia contra Lidercon, que originó un «procedimiento de oficio sobre falta de idoneidad» en la Comisión de Protección al Consumidor (Congreso de la República, 2008).

<sup>210</sup> Con menor intensidad, en los primeros años de la CAM hubo algunas disputas llevadas a este espacio, como la demanda por conflicto de competencias que la Municipalidad Distrital de Paucarpata presentó ante el Tribunal Constitucional. Según se detalla en la Sentencia 002-97-CC/TC, la razón de esta demanda se debió a que la CAM cuestionó «la validez jurídica de ordenanzas expedidas» por el municipio «referidas a la fijación de tasas por licencia de construcciones, al haber amparado dos medidas cautelares a favor de la empresa Telefónica del Perú S.A., mediante las cuales se otorgó licencias de construcción definitivas y ordenó la suspensión del pago de tasas». Ciertamente, la solución del Tribunal Constitucional al caso fue escueta y formalista, ya que se limitó a señalar que, al no estar las competencias de la CAM en la Constitución, la demanda era improcedente. Esta decisión fue criticada en su momento por Rubio, pues, a su parecer, la demanda sí debió proceder, «no para pronunciarse sobre las inexistentes atribuciones constitucionales del Indecopi, sino para determinar si las atribuciones constitucionales del municipio habían sido recortadas contra la Carta» (2006, pp. 142-144).

expresamente estos informes, como se observa en los Acuerdos de Concejo 104, 105 y 106, donde además se afirmaba que «los informes que se emiten respecto de las presuntas barreras burocráticas contenidas en ordenanzas municipales, no tienen efectos vinculantes para las partes, pues los mismos no constituyen un acto administrativo, sino una opinión sobre un caso en particular» (*El Peruano*, 12 de abril de 2005). Esta confrontación escaló aún más cuando a la CAM le fue conferida legalmente la atribución para inaplicar normas municipales y regionales de carácter general. Con la entrada en vigor de la Ley 28996, la Municipalidad emitió la Ordenanza 1022-MML, que, de manera similar a lo sucedido con la Ordenanza 121-MML, pretendió precisar los alcances de esta ley, al establecer que las ordenanzas estaban fuera de la competencia de la CAM, no solo por su rango, sino porque «gozan de la presunción de legalidad» hasta que los órganos jurisdiccionales se pronuncien (*El Peruano*, 21 de mayo de 2007). Otros municipios también se pronunciaron en ese sentido, como la Municipalidad de Surquillo, que, mediante el Acuerdo de Concejo 031-2007-MDS, autorizó al procurador público municipal a iniciar las acciones correspondientes para cuestionar la Ley 28996 en los órganos jurisdiccionales, por considerarla «atentatoria de la autonomía municipal consagrada a nivel constitucional y del Estado de Derecho».

La canalización de aquel conflicto a través del fuero del Tribunal Constitucional<sup>211</sup> constituyó un momento de suma vulnerabilidad para este espacio; sin embargo, en retrospectiva, también fue una oportunidad para estabilizar la posición de la CAM, lo que a largo plazo permitió su desarrollo. En relación con la Ley 28996, hubo dos procesos de inconstitucionalidad, en los que, aunque la defensa de las atribuciones estuvo a cargo de la PCM, la Secretaría Técnica de la CAM contribuyó igualmente con los argumentos (ENT2010, p. 2). Por un lado, se observa la demanda que interpuso la Defensoría del Pueblo sobre el extremo de la Ley 28996 que dispuso que

---

<sup>211</sup> Desde luego, aunque aquí la atención se centre en los procesos de inconstitucionalidad relacionados con la norma que confería atribuciones a la CAM, esto no significa que no hayan existido otros procesos constitucionales dirimidos en primera instancia en el Poder Judicial, como el proceso de amparo, donde se discutieran cuestiones relativas a los alcances de las competencias de este órgano del Indecopi en relación con sus decisiones (ENT2007, p. 4; ENT2016, pp. 5-6). De igual modo, a través de los procesos contencioso-administrativos, los municipios también cuestionaban las competencias de la CAM, como queda registrado en uno de los boletines de este órgano: «El 24 de setiembre de 2004, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, se pronunció con relación a la demanda interpuesta por la Municipalidad Distrital de Carabayllo, que cuestionaba la intervención de la comisión para pronunciarse en el tema de barreras burocráticas contenidas en ordenanzas municipales. La sentencia desestimó la posición de la municipalidad demandante, que se sustentaba en que las ordenanzas municipales tenían rango de ley y que, por lo tanto, su cuestionamiento y la determinación de su inaplicación correspondía ser realizada —únicamente— ante el Tribunal Constitucional, vía la acción de inconstitucionalidad» (CAM, 2004a, p. 2).

la CAM, en los procedimientos iniciados de oficio, debía recurrir a este órgano constitucional autónomo para, a través de su intervención, cuestionar normas municipales o regionales de carácter general. Al margen de que, a través de la Sentencia 23-2008-PI, esta demanda fuera declarada infundada por el Tribunal Constitucional, lo relevante aquí es el reconocimiento constitucional que este pronunciamiento hace a ciertos elementos con un linaje implícito en la labor del ILD y el Indecopi en sus inicios, lo cual permitió a la CAM —en aquel entonces ya renombrada como CEB— legitimar constitucionalmente su lógica instrumental (*El Peruano*, 18 de junio de 2010). Uno de estos elementos fue el lenguaje de «trabas» y «sobrecostos» que adoptó el Tribunal cuando señaló que el objetivo de las reformas administrativas debía ser «eliminar los requisitos o trámites contemplados en todos los espectros de la Administración Pública que representan una traba o sobrecosto innecesario para el ejercicio de la libertad de empresa». No obstante, el Tribunal va incluso más lejos, al establecer una relación entre estas acciones y no solo el ejercicio de un derecho, sino también del desarrollo económico en sí mismo. Citando a Hernando de Soto, entre otros, precisa que las «trabas burocráticas y administrativas constituyen una de las principales dificultades para la formalización de la economía y el desarrollo de la libre empresa». Al respecto, se plantea una «interrelación entre los derechos fundamentales, la dignidad humana y el desarrollo económico», en la cual las labores destinadas a eliminar «las disposiciones que perjudican la inversión privada en el Perú» son consideradas constitucionales, pues permiten «la efectiva vigencia del Estado de Derecho». En ese orden de ideas, el Tribunal mostró una preocupación en mejorar en los *rankings* de competitividad, como el Informe Mundial de Competitividad elaborado por el International Institute for Management Development<sup>212</sup>. Por todo ello, estableció que la Ley 28996 formaba parte de las obligaciones constitucionales derivadas de la política de competitividad que debe guiar al país.

El otro pronunciamiento se emitió a raíz de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el alcalde de Lima contra la Ley 28996, en el extremo de que permite que la CEB inaplique sus ordenanzas, para lo cual cuestiona la capacidad de este

<sup>212</sup> Como ya se ha mencionado, los *rankings* son recursos que facilitan la toma de decisiones y, en este caso, constituyeron un fundamento importante en la decisión del Tribunal Constitucional (véase el pie de página 204). Dadas las premisas de estos estudios sobre cómo ascender en estas tablas de ligas, la función de la CAM adquiere un carácter estratégico para estos fines. Por ejemplo, si se examinan los planteamientos del informe citado por el Tribunal Constitucional, se encuentra lo siguiente: «La competitividad no debe ser entendida tan solo como el crecimiento económico, sino como un concepto más cercano al de desarrollo, el cual a diferencia del crecimiento está ligado principalmente a la calidad en su sentido más amplio. Son necesarios los factores tales como [...] la adecuación de las leyes al servicio de la promoción de la inversión» (Centrum, 2009, p. 126).

órgano para realizar el control difuso. Ante esto, el Tribunal expidió la Sentencia 14-2009-PI a través de la cual consolidó las atribuciones de los órganos antibarreras al declarar infundada la pretensión municipal (*El Peruano*, 15 de septiembre de 2010). En ella, se reafirma en que el «Estado facilita y vigila la libre competencia» y que una economía social de mercado implica la unidad del mercado, es decir, la «aplicación uniforme que regule la actividad económica». Por otro lado, establece que la atribución de inaplicar normas en casos concretos no es inconstitucional, en la medida en que no obliga a los gobiernos locales «a modificar o derogar la normativa inaplicada». Según el Tribunal, esta atribución de la CEB «se circunscribe al ámbito de protección de la competitividad del mercado», dado que tiene como objetivo «preservar el orden público económico», por lo que está «facultada para resolver antinomias generadas por el exceso de normas municipales y regionales de carácter general»<sup>213</sup>.

Si bien pronunciamientos previos del Tribunal, especialmente aquel que permitió el control difuso en sede administrativa, fueron la base de ambas sentencias, estas dos decisiones constituyeron los recursos esenciales que legitimaron directamente a los órganos antibarreras. Esto llevó a que los actores de estos órganos incluyeran jurisprudencia constitucional en sus estrategias de legitimación. Quizás el recurso intelectual que mejor refleje este esfuerzo sincrético sea un manuscrito publicado por el asistente *senior* de la CAM de aquella época, Alfieri Lucchetti (2008). Este artículo parte del esquema de las fallas del mercado, no solo para justificar la labor de la CAM dentro de una política de competencia, sino también para complementarlo con algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que desarrollaron el contenido de la Constitución económica. Así, estas sentencias citadas en el texto permitían legitimar una perspectiva de la economía social del mercado, según la cual «la intervención por parte del Estado es mínima» y, en consecuencia, «la regulación siempre será necesaria, pero debe ser solo la imprescindible, decreciente, subsidiaria y complementaria al mercado» (Lucchetti, 2008, pp. 370, 373). Esto generaba, por tanto, una convergencia con la orientación de la CAM, la cual finalmente fue reconocida en las dos sentencias relativas a la Ley 28996.

Desde luego, aquel trabajo fronterizo muestra solo una de las formas en que los actores de este ámbito dieron coherencia a una experiencia entendida principalmente desde recursos intelectuales de la economía, pero que al mismo tiempo necesitaba acomodarse a un entorno condicionado por la posición preeminente que adquirió el Tribunal Constitucional después de la caída del fujimorato. Con la maduración del proceso de constitucionalización en el Perú, surgieron otras formas de comprender

<sup>213</sup> Para profundizar sobre estos pronunciamientos y el conflicto municipal, véanse Rizo-Patrón y Ochoa (2010), Maraví (2013, pp. 62-64) y Andrade, Lucchetti y Delgado (2008).

la labor de los órganos antibarreras, más alineadas con los esquemas del derecho constitucional. Bajo este marco, la intervención pública en la economía o «regulación» se traducían, por ejemplo, como una restricción a un derecho fundamental (véase Betancor, 2010, pp. 185-186). En esa línea, el esfuerzo más acabado de redefinición constitucional de esta labor fue desarrollado por César Ochoa, quien planteó una perspectiva en la cual las barreras burocráticas eran concebidas como una «afectación arbitraria y desproporcionada al contenido esencial del derecho de la libertad de empresa» (2013, p. 423). Esta propuesta refleja, a su vez, una profundización en el enfoque inicialmente compartido por los integrantes de la Secretaría Técnica de la CAM y que continuaba prevaleciendo en estos espacios, especialmente debido a un contexto que revalorizó los recursos intelectuales del derecho constitucional para la legitimación en otros espacios sociales. Este trabajo cultural, finalmente, se cristalizó en el primer artículo del Decreto Legislativo 1256, norma que rige estos espacios antibarreras, al establecer que la finalidad de estos órganos es «supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa».

Entonces, el recorrido por estos eventos ocurridos en ecologías externas a la de los órganos antibarreras evidencia las distintas interacciones mediante las cuales los actores lograron estabilizar y consolidar la existencia de sus propias jurisdicciones. Como señalaban Spicer, Kay y Ganz, «la legitimidad es crítica para que un nuevo campo sea coherente y crezca» (2019, p. 220); y, en este entramado, dicho elemento también ha sido crucial, considerando las experiencias infructuosas de la CODE y el INAP en el país. Esta estructuración, en suma, fue la base para el establecimiento de las fronteras que definieron el perfil de abogado vinculado a las normas y experiencia de los órganos antibarreras. Con este fin, se bosquejará antes el marco legal que rige estos espacios luego de estabilizarse.

#### **4. EL TRAYECTO HACIA EL DECRETO LEGISLATIVO 1256: UNA MIRADA AL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ANTIBARRERAS**

Tras la entrada en vigor de la Ley 28996 y los pronunciamientos sobre su constitucionalidad, los órganos antibarreras entraron en una etapa de expansión de sus atribuciones y, finalmente, de estabilización. Es importante considerar, antes de ello, algunos aspectos relacionados con los cambios en el diseño del Indecopi. Además de adscribirse a la PCM desde el año 2002 (véase el pie de página 117), la configuración de este organismo se modificó a raíz del evento que constituyó la firma del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos (TLC con EE. UU.) y su implementación a inicios del año 2009. A tal efecto, el Congreso delegó facultades legislativas

al Poder Ejecutivo a través de la Ley 29157, que incluyó como una de las materias objeto de dicha delegación la «mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado» (*El Peruano*, 20 de diciembre de 2007). Esta fue la oportunidad para que el Indecopi sustituyera su ley de organización y funciones, establecida mediante el Decreto Ley 25868, que estuvo vigente durante más de quince años. Así, fue formulado el Decreto Legislativo 1033, que introdujo diversos cambios al diseño del Indecopi, como la reducción del número de miembros de las comisiones a cuatro, designados igualmente por el Consejo Directivo; la limitación del periodo de los comisionados a cinco años, con la posibilidad de una renovación adicional; y la posibilidad de que una comisión cuente con más de una secretaría técnica<sup>214</sup> (*El Peruano*, 25 de junio de 2008).

Esta norma, por lo demás, reflejó la experiencia acumulada dentro de este organismo, ya que fue preparada por sus propios funcionarios, destacando entre ellos la participación de Hugo Gómez en la coordinación del trabajo para elaborar el contenido de este y otros decretos legislativos relacionados con el ámbito del Indecopi. Considerando la trayectoria de Gómez en diversas secretarías técnicas, incluida la de la CAM, las funciones de estos órganos quedaron mejor desarrolladas bajo este decreto, al establecer claramente su labor en la instrucción y tramitación de los procedimientos, además de visibilizar otras funciones que ya realizaban, como las «acciones de prevención e investigaciones preliminares» (véase Gómez, 2009b). Por ejemplo, este rol instructor de la secretaría técnica quedó claramente definido al reconocerle, aunque por delegación de la comisión correspondiente, la posibilidad de admitir «a trámite los procedimientos», así como de «imputar cargos, impulsar la tramitación de los procedimientos, declarar rebelde a una parte del procedimiento, conceder recursos administrativos y declarar firme o consentida la resolución final que expida la Comisión» (literal d del artículo 44.1 del Decreto Legislativo 1033).

Entre los aspectos que modificó o introdujo el Decreto Legislativo 1033 en relación con los espacios antibarreras, se destacan los siguientes. En primer lugar, esta norma cambió el nombre de la CAM a CEB (artículo 20 del Decreto Legislativo 1033). Permitió, en segundo lugar, impulsar la desconcentración de sus competencias en las comisiones de las Oficinas Regionales del Indecopi (ORI)<sup>215</sup>, que se

<sup>214</sup> Con este nuevo marco, el Consejo Directivo tuvo la atribución de crear secretarías técnicas adicionales «conforme lo justifique el aumento o disminución de la carga procesal», al igual que podía hacerlo, «según áreas temáticas», en el caso de las salas del Tribunal (literales i y b del artículo 5 del Decreto Legislativo 1033).

<sup>215</sup> Es importante señalar que este proceso de desconcentración y descentralización inició con la publicación del último reglamento del Indecopi, el Decreto Supremo 77-2005-PCM, correspondiente al periodo en que regía el Decreto Ley 25868 (*El Peruano*, 12 de octubre de 2005). En su artículo 72, se dispuso expresamente la creación de las ORI, al abandonarse la política inspirada en los contratos de

constituyeron como órganos resolutivos regionales con la atribución de evaluar «los actos, contratos y disposiciones de alcance general emanados de los órganos o entidades de la Administración Pública dependientes del Gobierno Regional o Local que se encuentren dentro» de su «circunscripción territorial» (artículo 34 del Decreto Legislativo 1033). En tercer lugar, el Decreto Legislativo 1033 modificó la terminología utilizada para referirse a la irracionalidad de las barreras burocráticas, al optar por una expresión más acorde con el lenguaje de la LPAG, que, en su lugar, reconoce el principio de razonabilidad. Así, aunque el literal a) del artículo 2.1 repite el término *irracional*, el artículo 23 establece expresamente que la CEB se encarga del «control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad». Finalmente, ese mismo literal planteó que la función de la CEB está relacionada con la vigilancia de «la libre iniciativa privada y la libertad de empresa», lo cual evidencia un lenguaje de libertades que posteriormente fue cambiado por uno de derechos con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1256.

Entonces, tras la aparición del Decreto Legislativo 1033 y la estabilización de su espacio, los órganos antibarreras no solo han ido acumulando nuevas normas por las cuales velar (véase Maraví, 2013, pp. 72-74), sino que también han perfeccionado sus atribuciones en función de la experiencia desarrollada por sus propios profesionales, como se puede observar en los siguientes tres hitos normativos. La primera norma, la Ley 30056, modificó el artículo 26bis aún vigente, con el fin de precisar, entre otras cuestiones (véase Ochoa, 2014, pp. 44-45), el procedimiento sancionador al cual estarían sometidos los funcionarios que impongan barreras burocráticas (*El Peruano*, 2 de julio de 2013). Tal disposición surgió de una iniciativa legislativa del presidente de la República presentada al Congreso, lo que facilitó que la experiencia de los funcionarios de los órganos antibarreras se reflejara en esta propuesta normativa (véase ENT2001, p. 2). Justamente, estos funcionarios habían detectado las disparidades que causaba que sus decisiones solo tuvieran efectos de carácter particular:

En efecto, si bien las entidades acataban los mandatos de la CEB para cada caso particular, ello no originaba que fueran replicados de manera voluntaria hacia el resto de empresas afectadas en el mercado por la misma barrera. Así, las empresas debían recurrir (de manera individual o agrupada) ante la CEB para que se deje sin efecto en cada caso concreto la regulación calificada como ilegal o carente de razonabilidad. De esa manera, las entidades públicas esperaban a que la CEB

---

franquicia (véase el pie de página 162). Sin embargo, fue solo después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1033 que las competencias de la CEB comenzaron a ser «gradualmente desconcentradas en doce Comisiones de las Oficinas Regionales, ubicadas en La Libertad, Piura, Arequipa, Junín, Ica, Cusco, Cajamarca, Lambayeque, Tacna, Loreto, San Martín y Puno» (Trelles *et al.*, 2018, p. 5; véase también OCDE, 2018, pp. 94-95).

se pronuncie para cumplir recién con la ley, dejando sin efecto la regulación ilegal o carente de razonabilidad únicamente respecto de la empresa que obtenía un pronunciamiento favorable (Ochoa, 2014, p. 43).

Así, plantearon como solución, recogida en esta ley, que la CEB pudiera sancionar a los funcionarios que, en el marco de un procedimiento de parte, estuvieran aplicando barreras burocráticas «previamente declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad», aunque solo respecto de aquellas resoluciones anteriores que cumplieran ciertos supuestos, como, por ejemplo, que trataran acerca de la exigencia de un requisito no incluido en un TUPA. Entonces, de este modo estratégico, buscaron que sus resoluciones, aun cuando se encontraran limitadas al caso concreto, tuvieran en la práctica una mayor efectividad gracias a este efecto desincentivador.

La segunda norma que evidencia estos esfuerzos por fortalecer los atributos de la CEB fue el Decreto Legislativo 1212. Su promulgación tuvo lugar en el marco de otra delegación de facultades al Poder Ejecutivo, otorgada a través de la Ley 30335, en materias como la facilitación del comercio doméstico (*El Peruano*, 1 de julio de 2015). La exposición de motivos de esta norma sostuvo justamente que los objetivos que se pretendían con este pedido estaban orientados a reducir los «sobrecostos mediante la racionalización de la “tramitología” y la eliminación de trabas que desalientan la inversión, impiden el acceso a los mercados y dificultan el desarrollo de actividades económicas». Esta necesidad de «destrabar» las inversiones quedó reforzada, además, por los planes y acciones que el gobierno emprendió para que Perú fuera admitido como miembro de la OCDE. Así, la orientación de la CEB hacia la reducción de sobrecostos resultó estratégica para las acciones dirigidas a fortalecer sus atribuciones, dada la clara convergencia con los objetivos gubernamentales, especialmente los del MEF (véase el pie de página 206).

En esa línea, es importante destacar que durante este periodo se desarrolló una metodología para calcular el grado de ahorro que las decisiones de la CEB generaban en los agentes económicos, lo cual les otorgó un recurso de legitimación con mayor capacidad de persuasión frente a los actores tanto de las ecologías políticas como de las empresariales. Esto ocurrió a raíz de un estudio solicitado por el Indecopi al proyecto de cooperación técnica «Fortalecimiento de instituciones y capacidades en el área de políticas y de competencia y protección al consumidor» del Programa de Competencia y Protección del Consumidor en América Latina (Compal) de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en el año 2011. Además de ofrecer un panorama sobre las distintas metodologías de análisis costo-beneficio en la experiencia internacional, este estudio cuantificó las decisiones adoptadas en la CEB en términos de ahorro monetario, mediante el uso de una metodología de evaluación de impacto sobre los negocios basada en la

técnica del modelo de costes estándar. De este modo, se formularon conclusiones como que, durante el año 2010, «por cada nuevo sol del presupuesto de la CEB se obtiene un retorno de trece soles» o que «la suma de los beneficios unitarios obtenidos gracias a la eliminación de las barreras burocráticas ilegales o desproporcionadas [...] ascendió a 15.578 millones de nuevos soles, equivalente al 0,004 % del PBI peruano» (Mínguez, 2011, pp. 165, 237). Esto sentó las bases para que la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi generara periódicamente dichos recursos (véase, por ejemplo, Trelles *et al.*, 2018, pp. 8-11), con una capacidad de incidir en espacios más amplios a través de los medios de comunicación. Por ejemplo, *Gestión*, un diario dirigido principalmente a actores empresariales, publicó como titular que la «reducción de barreras burocráticas generó ahorro de S/ 127 millones [...] por las 6,405 barreras burocráticas analizadas por el Indecopi en la primera mitad del 2019», datos obtenidos precisamente de las «mediciones que la Gerencia de Estudios Económicos» (2019).

Entonces, dado este trabajo de legitimación desarrollado por los actores relacionados con el Indecopi, la CEB se encontró en un contexto que representó una oportunidad para fortalecer su posición. Así, el presidente del Indecopi de aquella época, Hebert Tassano, narra que:

Como parte de la gestión, se fueron acumulando temas, se va conversando con la Comisión para poder darle un apoyo para que pueda llevar a cabo sus labores. Es parte de las funciones de la presidencia del Consejo Directivo del Indecopi. Cuando se abrió la oportunidad de que el Poder Ejecutivo tuviera facultades para poder dar decretos legislativos y esos temas, al haber sido delegada la función legislativa y que abarcaba temas como barreras burocráticas, entonces inmediatamente lo que hicimos fue armar un equipo de trabajo dentro del Indecopi, obviamente con la participación principal de la Comisión, y armar una propuesta. Y esa propuesta fue presentada ante la PCM y, luego, ante el Consejo de Ministros para poder sustentar la razón de su importancia y cómo contribuía en las políticas que en ese momento estaban realizándose. De esa manera, se pudieron concretar las normas (ENT2006, pp. 2-3).

La norma que resultó de esta interacción cooperativa fue el Decreto Legislativo 1212, que modificó el artículo 26bis del Decreto Ley 25868 para otorgar a la CEB la competencia de analizar no solo los actos y disposiciones de las entidades públicas, sino igualmente «cualquier otra modalidad de actuación» que imponga una barrera burocrática, entre otros aspectos (*El Peruano*, 24 de septiembre de 2015). A partir de la entrada en vigor de esta norma, y debido al aumento en la carga laboral que supuso la ampliación de sus atribuciones, los órganos antibarreras recibieron mayor apoyo «en cuanto a recursos, en cuanto a personal»; pero también surgieron nuevas

ideas dentro del Indecopi sobre cómo reforzar estos espacios, como «la posibilidad de poder crear una sala de segunda instancia de barreras burocráticas» y que pudieran tomar «decisiones generales» (ENT2006, p. 3). Tales iniciativas lograron concretarse en el siguiente periodo gubernamental (2016-2021), que desde un inicio se centró en el «destrabe» de la economía.

Así, el último hito normativo de este periodo está estrechamente relacionado con la perspectiva proveniente del Poder Ejecutivo. El presidente del Consejo de Ministros de aquel entonces era Fernando Zavala Lombardi, quien fue funcionario del Indecopi durante el mandato de Beatriz Boza y compartía la orientación del proyecto de desarrollo económico impulsado desde esa entidad. En la ceremonia de transferencia del cargo de presidente del Consejo Directivo del Indecopi, el día 13 de septiembre de 2016, Zavala se refirió precisamente a la necesidad de que el Indecopi centre sus esfuerzos en la eliminación de barreras burocráticas, al percibir que estas habían aumentado durante el gobierno del quinquenio anterior, para lo cual anunció que solicitarían al Congreso facultades para legislar «en el tema de desburocratización» (PCM, 2016). Esta necesidad fue justificada y legitimada en parte por un informe de la OCDE de ese año (2016; véase también Maraví, 2017, p. 67), el cual se convirtió en un recurso esencial para fundamentar y debatir las iniciativas normativas relacionadas con los órganos antibarreras, junto con otro informe publicado dos años después (OCDE, 2018). Al respecto, este documento proponía algunas recomendaciones para desarrollar una «política regulatoria», en la que se destacaba a la CEB como un actor clave, resaltado por esta organización. Por este motivo, se recomendaba otorgarle mayor «independencia, incluyendo un esquema para un proceso de toma de decisiones y un órgano de gobierno más independiente, para que pueda desempeñar así sus funciones de manera más efectiva» (OCDE, 2016, p. 124). Entonces, considerando además el esfuerzo gubernamental por ingresar a la OCDE, este contexto fue una oportunidad para concretar las ideas para mejorar la posición de los órganos antibarreras, que ya estaban gestándose desde el periodo anterior y que la propia Secretaría Técnica buscaba conseguir (ENT2015, p. 4), especialmente en lo que respecta a la posibilidad de inaplicar disposiciones con efectos generales<sup>216</sup>.

Consecuentemente, la delegación de facultades anunciada fue solicitada y concedida mediante la Ley 30506, que permitió al Poder Ejecutivo legislar sobre la materia

---

<sup>216</sup> Ciertamente, tal propuesta ya estaba circulando en los fueros del Congreso por esas fechas. Se trataba del Proyecto de Ley 263/2016-CR, presentado por la congresista Chacón de Vettori el 15 de septiembre de 2016, que buscaba otorgar a los órganos antibarreras la facultad de inaplicar disposiciones con efectos generales.

de eliminación de barreras burocráticas<sup>217</sup> (*El Peruano*, 9 de octubre de 2016). En la exposición de motivos de esta ley, además de reproducir la retórica acerca de los sobrecostos y su relación con el desarrollo económico, se anticipaba no solo la intención de fortalecer las atribuciones de la CEB, sino también otorgarle un mayor espacio de autonomía en su relación con el Poder Judicial<sup>218</sup>. Lo que se trabajó, en realidad, no se limitó a introducir nuevos cambios al artículo 26bis del Decreto Ley 25868, como ocurrió con anteriores iniciativas, sino a forjar una ley que organizara toda la experiencia normativa y resolutoria que los órganos antibarreras habían desarrollado hasta ese momento. De este modo, dos meses después, se promulgó el Decreto Legislativo 1256, conocido como la Ley Antibarreras Burocráticas (*El Peruano*, 8 de agosto de 2016).

La Ley Antibarreras representa, en esencia, un retorno al principal aspecto del diseño que los reformadores de la década de 1990 pretendían otorgar al órgano resolutorio de este espacio: la capacidad de «eliminar» disposiciones con efectos generales que fueran en contra del proyecto de desarrollo económico. Esto supuso generar un arreglo que posibilitara esta facultad, pero sin implicar explícitamente la anulación directa de normas jurídicas, en consideración de los límites establecidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 14-2009-PI (véase el acápite 3.2 del presente capítulo). En ese sentido, el trabajo consistió en desarrollar un marco intelectual y legal que permitiera extender los efectos de la «inaplicación» de disposiciones, inicialmente circunscritos a un caso concreto, de manera que equivalgan materialmente a una anulación. Al respecto, se planteó una distinción semántica para excluir del concepto de *barrera burocrática* a las formas jurídicas que originalmente integraban su definición (véase el artículo 26bis del Decreto Ley 25868), como las disposiciones. De este modo, las disposiciones ya no constituían potencialmente barreras burocráticas, sino que simplemente las materializaban (para profundizar, véase Lindley-Russo, 2019). A tal efecto, el Decreto Legislativo 1256 definió una barrera

<sup>217</sup> Para un análisis de la citada ley, véanse Tirado (2017, pp. 11-75) y Maraví (2017, pp. 86-89).

<sup>218</sup> En esta exposición de motivos, se señala que, «de acuerdo a información proporcionada por el Indecopi, los procesos contencioso-administrativos iniciados contra resoluciones de dicha entidad en materia de barreras burocráticas alcanzan los 831 (información histórica actualizada al 2 de agosto de 2016). De este universo han concluido 446 procesos, de los cuales en el 98 % de los casos el Poder Judicial ha confirmado las decisiones en materia de eliminación de barreras burocráticas, siendo 245 (el 55 %) de los procesos concluidos, casos de barreras generadas por el Poder Ejecutivo. Esta situación reflejaría un uso ineficiente de recursos y capacidades humanas al recurrir ante el Poder Judicial, vía contencioso-administrativo, más aún cuando el Poder Judicial confirma la existencia de barreras burocráticas en casos iguales o similares». Esto podría ser un indicador de que el fenómeno de la deferencia judicial también se manifestaba en las decisiones tomadas en este espacio, entendido como técnico (en un sentido similar, véanse ENT2003, p. 3; ENT2013, p. 2; ENT2015, p. 3).

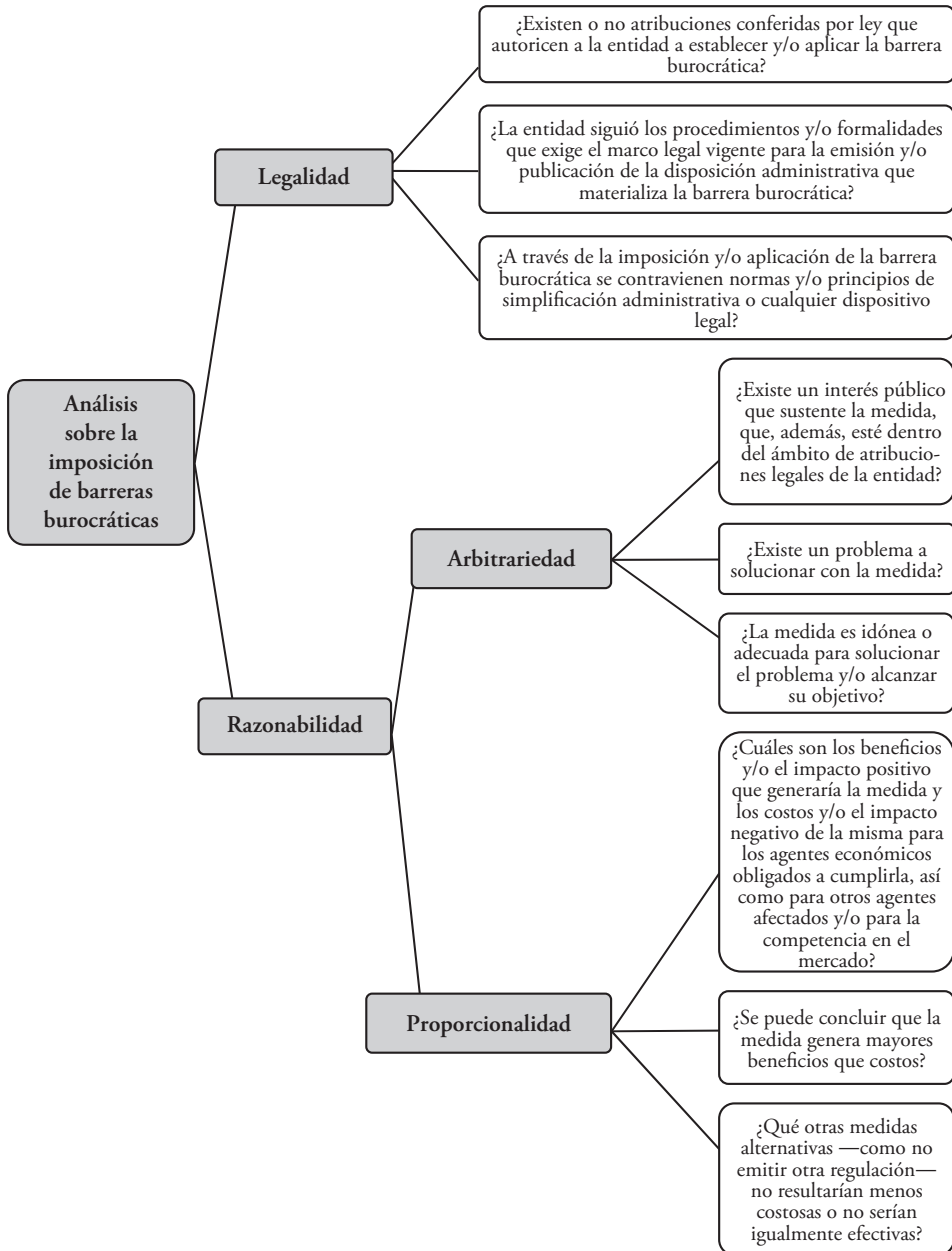
burocrática como la «exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa» (numeral 3 del artículo 3). Por su parte, se estableció que estas barreras «se materializan a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales» (numeral 4 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256). En consecuencia, las atribuciones de la CEB ya no se dirigían directamente, en este caso, a una disposición, sino al contenido de esta forma jurídica, por lo que era posible su inaplicación con efectos generales<sup>219</sup>, sin que esto implique una anulación. De allí que los funcionarios de los órganos antibarreras estuvieran habilitados para cuestionar posteriormente las disposiciones administrativas aún vigentes a través del proceso de acción popular (artículo 11 del Decreto Legislativo 1256).

Desde luego, este giro semántico no obedece a un descubrimiento de la naturaleza intrínseca de la categoría de barreras burocráticas, sino que se explica por la propia historia accidentada de este sistema que buscó adaptarse creativamente al marco constitucional peruano para cumplir con su propósito original. No obstante, debido a esta misma historia, quienes diseñaron el Decreto Legislativo 1256 restringieron esta facultad. Así, la inaplicación con efectos generales se limitó a las «barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas», excluyendo aquellas que simplemente fueran carentes de razonabilidad (artículo 8)<sup>220</sup>. Sobre esta autolimitación, debe considerarse, primero, que la metodología de evaluación de casos, diseñada con la Resolución 182-97-TDC, fue actualizada. Así, el Decreto Legislativo 1256 formuló una versión más desarrollada de la metodología aprobada por el Tribunal del Indecopi, la cual, salvo por la parte de la legalidad, se asemejaba al ABIP que fue introducido con el proyecto de la CODE (véase el acápite 1.1 del capítulo 3).

<sup>219</sup> Tirado critica lo indeterminada que es esta figura al no establecer con claridad «cuáles son las consecuencias de tal declaración» (2017, p. 25). Como él mismo unas líneas después observa, la efectividad de dicha declaración radica en la posibilidad de sancionar a los funcionarios o entidades que continúen aplicando la disposición cuestionada (artículo 34 del Decreto Legislativo 1256), tal como ocurrió con la Ley 30056.

<sup>220</sup> Cabe precisar que esta no fue la única muestra de cautela por parte de quienes diseñaron dicha norma. Otra se evidencia con la lista elaborada a partir de la experiencia de los órganos antibarreras sobre lo que no se considera *barrera burocrática*, como las cláusulas de un contrato administrativo o los actos administrativos sancionadores (artículo 3). Estas y otras exclusiones han sido cuestionadas por Tirado (2017, pp. 12-19).

Gráfico 10. Partes del análisis sobre la imposición de barreras burocráticas, de acuerdo con el capítulo II del Decreto Legislativo 1256



Elaboración propia a partir de información del Decreto Legislativo 1256 (*El Peruano*, 8 de agosto de 2016).

Debe notarse que el análisis de la legalidad implica evaluar si se contravienen los principios de la simplificación administrativa, como el de presunción de veracidad, informalismo, simplicidad o, incluso, el de razonabilidad. Por ello, existe un amplio margen para disciplinar, desde la legalidad, la potestad reglamentaria de la Administración pública en favor de la inversión privada.

Ahora bien, también es posible deducir otra limitación al señalar el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256 que la declaración con efectos generales solo procede en los casos en que las barreras burocráticas estén contenidas en «disposiciones administrativas», por lo que cabe entender que las normas locales y regionales con rango de ley no están dentro de su competencia. Por el contrario, desde los órganos antibarreras se ha interpretado que una ordenanza es una disposición administrativa y, por tanto, este no es un argumento que impida la declaración con efectos generales<sup>221</sup>. De un lado, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1256 indica que «una medida materializada en una disposición administrativa, por ejemplo, un decreto supremo o una ordenanza municipal», podía constituir «una barrera burocrática ilegal». De otro lado, en la práctica de los órganos antibarreras, se cuenta con resoluciones confirmadas en segunda instancia y publicadas en el diario oficial, que declaran la existencia de barreras burocráticas materializadas en ordenanzas y, por ello, disponen su inaplicación con efectos generales. Por ejemplo, está el caso del literal d) del artículo 3 de la Ordenanza 342-MDB de la Municipalidad Distrital de Barranco, que «prohibía fumar y mantener encendidos productos de tabaco en todos los centros públicos y privados de esparcimiento» y que fue declarado como barrera burocrática ilegal mediante la Resolución 190-2020/SEL-Indecopi (*El Peruano*, 18 de noviembre de 2020). En suma, desde la perspectiva de los órganos antibarreras, la alusión a las disposiciones administrativas incluía las ordenanzas, especialmente considerando que sus atribuciones no se dirigían a cuestionar directamente la norma jurídica en sí, sino las medidas que esta contiene.

Desde luego, la capacidad de decidir con efectos generales sobre estas normas puede implicar que las interacciones entre la CEB y los gobiernos locales y regionales vuelvan a estar marcadas por el conflicto y, en consecuencia, que surja nuevamente un cuestionamiento a las atribuciones de este órgano en los fueros constitucionales.

---

<sup>221</sup> Debe considerarse que la Sentencia 04293-2012-PA del Tribunal Constitucional, emitida en el año 2014, dejó sin efecto el precedente vinculante que autorizaba el control difuso en sede administrativa, es decir, la potestad de ciertos órganos colegiados de la Administración pública para inaplicar normas con rango de ley si se estimaba que contravenían la Constitución. Al no contar ahora con esta potestad, si se definen las ordenanzas como normas con rango legal, habría más argumentos para cuestionar esta atribución de la CEB, independientemente de que el concepto de barreras burocráticas ya no incluya formalmente a las disposiciones jurídicas.

En esa línea, Rojas Leo plantea que esta figura establecida en el Decreto Legislativo 1256 contraviene lo dispuesto por la Sentencia 14-2009-PI al constituir, en la práctica, una anulación (ENT2001, p. 2). Por su parte, aunque reconoce el riesgo que representa dicho escenario y, por ello, recomienda la atenuación de estas atribuciones, Patroni opina que la legitimidad que ha alcanzado la CEB a través de su contribución a la productividad del país hace que las posibilidades de que alguien interponga una demanda de inconstitucionalidad sean bajas (ENT2005, p. 13). Ante la contingencia de que se cuestione jurisdiccionalmente este atributo, los órganos antibarreras se han limitado a reafirmar que únicamente realizan un control de legalidad, además de sostener que la figura de la «inaplicación con efectos generales» no equivale a una anulación de las disposiciones que contienen una barrera burocrática<sup>222</sup>, como se ha explicado anteriormente.

El Decreto Legislativo 1256, de igual modo, amplió el ámbito de actuación de los funcionarios de los órganos antibarreras, en especial de la Secretaría Técnica, mediante el reconocimiento expreso de sus facultades en relación con las actividades de persuasión (para profundizar, véase Ochoa, 2016). Entre estas, deben destacarse los *rankings*, que ahora clasifican a todas las entidades públicas, y la figura de «la abogacía para la eliminación de barreras en leyes» (artículo 49 del Decreto Legislativo 1256). En este último caso, de manera discrecional, los funcionarios de la Secretaría Técnica pueden emitir un informe técnico en el que se opine si una ley promulgada por el Congreso materializa una *barrera*. Finalmente, la segunda disposición complementaria final y transitoria del Decreto Legislativo 1256 establece restricciones para que las entidades del Poder Ejecutivo no puedan cuestionar jurisdiccionalmente las resoluciones de la CEB, debiendo obtener la autorización de la máxima autoridad de la entidad y la aprobación del Consejo de Ministros (véase el pie de página 218). Con ello, se puede concluir que esta norma otorga un mayor grado de autonomía a los órganos antibarreras, justificada en gran medida por razones de eficiencia, así como una mayor efectividad a sus decisiones y acciones.

---

<sup>222</sup> Este planteamiento enfrenta la dificultad de que algunas resoluciones del propio Indecopi afirmen que las normas jurídicas constituyen, en sí mismas, las barreras, según advierte Lindley-Russo (2019). Al respecto, estas decisiones han interpretado que una disposición o un acto administrativo representa un elemento del concepto de barrera burocrática, una posición criticada por el mencionado autor, quien cuestiona la falta de distinción entre lo que define esta categoría y las formas en que se materializa, las cuales solo prueban su existencia (Lindley-Russo, 2019, pp. 53-57, 64-65). Precisamente, de sostenerse esta interpretación, la consecuencia sería que la eliminación de la barrera implicaría la anulación de una disposición. Por lo demás, la Corte Suprema peruana se ha pronunciado en contra de este entendimiento a través de la Sentencia de Casación 25135-2018-Lima, al adoptar los argumentos y planteamientos de Lindley-Russo (2021, pp. 27-29).

Sin embargo, al igual que este contexto influido por la recomendación de la OCDE permitió que la CEB mejorara su posición, también ha generado reclamos sobre su jurisdicción social en materia de simplificación administrativa. Conviene recordar que en la PCM se encuentra la SGP, que ostenta esta competencia y, de hecho, ejecutaba sus propios proyectos, en los que, desde luego, participaban los órganos antibarreras. El punto que generó un reclamo jurisdiccional<sup>223</sup> surgió con el Decreto Legislativo 1310, que desarrolló una iniciativa para establecer un mecanismo de control *ex ante* a través de un análisis de calidad regulatoria de las disposiciones que establecen procedimientos administrativos de todas las entidades del Poder Ejecutivo (*El Peruano*, 30 de diciembre de 2016). Al respecto, este análisis implicaba la evaluación de «los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad de los procedimientos administrativos», que luego se sometía a la validación de una Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria adscrita a la PCM, a partir de los informes preparados por su Secretaría Técnica<sup>224</sup>. No obstante, el problema potencial emergía cuando los órganos antibarreras, en su autonomía, consideraban que estas disposiciones revisadas por esta comisión aún podían materializar una barrera burocrática. El mero hecho de que la CEB evaluara lo que en la PCM ya había sido validado generó un cuestionamiento por parte de esta última, por considerarlo una duplicidad de esfuerzos (ENT2003, pp. 4-5). La consecuencia de tal reclamo podría haber llevado a que los órganos antibarreras perdieran su ámbito de acción sobre este conjunto de disposiciones. Entonces, en concordancia con la opinión de la OCDE (2016), que afirma que «la gestión del ámbito regulatorio requiere de mecanismos de control *ex ante* y *ex post*», se llegó a un arreglo según el cual únicamente podían iniciarse procedimientos de parte que involucraran disposiciones validadas o ratificadas en el análisis de calidad regulatoria, «salvo presentación

---

<sup>223</sup> Es importante considerar que este es solo un evento, ya que, desde una perspectiva temporal, también han sostenido interacciones cooperativas. Como Patroni rememora respecto al periodo en el que laboraba en el Indecopi (2005-2011): «Con la PCM, en los últimos años que estuve en la Comisión hubo bastante trabajo en conjunto con la SGP. ¿Por qué? Porque se buscó generar puntos de sinergia entre la Comisión y la Secretaría, dado que estaban en un proyecto de simplificación, sobre todo de normas a nivel de municipalidades, y creando un plan de simplificación a nivel nacional. En ese punto, la relación con la PCM se hizo bastante fluida, incluso participábamos en casi todas las reuniones y todas las coordinaciones de estos planes que la SGP de la PCM estaba llevando a cabo» (ENT2005, p. 2).

<sup>224</sup> De acuerdo con el artículo 11 del Decreto Supremo 75-2017-PCM, que reglamentó el Decreto Legislativo 1310, esta secretaría era ejercida por la SGP (*El Peruano*, 14 de julio de 2017). Para ello, en este espacio de la PCM se creó una Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio mediante el Decreto Supremo 22-2017-PCM, que, de igual modo, estaba encargada de «realizar la supervisión y fiscalización de las normas de simplificación administrativa y calidad regulatoria» (*El Peruano*, 28 de febrero de 2017).

de denuncia informativa en cuyo caso puede iniciarse de oficio», de acuerdo con lo establecido por el Decreto Legislativo 1448 (*El Peruano*, 16 de septiembre de 2018). Este arreglo fue posteriormente ratificado en la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobada por el Decreto Legislativo 1565 (*El Peruano*, 28 de mayo de 2023), que, si bien derogó en su totalidad el Decreto Legislativo 1448, mantuvo tal como estaba dispuesta la articulación entre la CEB y los instrumentos de mejora regulatoria.

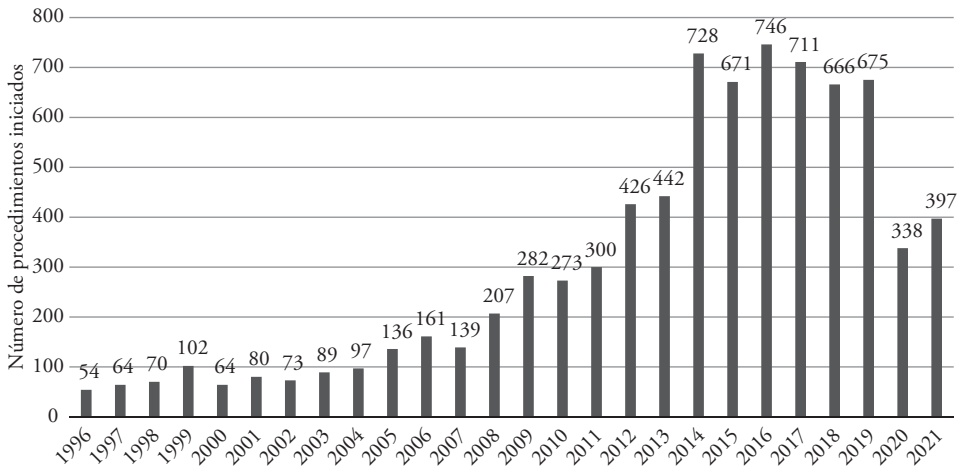
Al margen de este episodio, en perspectiva, desde que se otorgó un marco integral a los órganos antibarreras, se ha posibilitado su crecimiento, lo cual se refleja en los nuevos espacios que han formado. Así, por un lado, se encuentra la SEL en el Tribunal del Indecopi y, por otro, la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (SRB). La primera se creó mediante el Decreto Supremo 99-2017-PCM, al modificarse el artículo 19 del reglamento del Indecopi<sup>225</sup>, lo que también resultó en la constitución de su propia secretaría técnica (*El Peruano*, 5 de octubre de 2017). La SRB, por su parte, fue creada a través de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 87-2017-Indecopi/COD (*El Peruano*, 12 de mayo de 2017), cuyo objetivo era «reforzar la actuación y las capacidades técnicas de las doce Comisiones Regionales del Indecopi» (OCDE, 2018, p. 95). En esa línea, esta Secretaría Técnica no solo ostenta atribuciones para realizar investigaciones «en el marco de un procedimiento de oficio» o formular «propuestas de resolución final», sino que también tiene la responsabilidad de capacitar a los funcionarios de las regiones bajo su asignación (Trelles *et al.*, 2018, p. 5).

Todo el fortalecimiento otorgado a los órganos antibarreras en la década de 2010 se ha reflejado en sus estadísticas de procedimientos iniciados tanto de oficio como de parte, ya sea en su sede central o, desde 2008, en las ORI<sup>226</sup>.

<sup>225</sup> Antes de su aprobación, Gagliuffi comentaba que se estaban inclinando por esta especialización por las siguientes razones: «estamos evaluando la posibilidad de crear una Sala Especializada en Barreras, porque la materia se ha vuelto con mucho peso, muy compleja e incluso absorbe las dos terceras partes del trabajo de la actual Sala de Competencia» (2017, p. 78).

<sup>226</sup> Debe tenerse en cuenta que la emergencia sanitaria que comenzó en el 2020 tuvo un impacto en las cifras de ese año y el siguiente. Claramente, desde la entrada en vigor de la Ley 30056, la tendencia era de más de seiscientos procedimientos iniciados. Esta cantidad se recuperó recién en 2022, año en el que se iniciaron 962 procedimientos, la cifra más alta hasta ese momento (Indecopi, 2023, p. 69). Por su parte, las cifras de los últimos cinco años presentadas en el Gráfico 11 no reflejan que distintas barreras burocráticas fueron «eliminadas» de forma externa al procedimiento. Esto es el resultado de las acciones basadas en el «principio de acción preventiva», que implica que, de oficio, las secretarías técnicas fomenten que las entidades públicas eliminen voluntariamente las eventuales barreras burocráticas que hayan impuesto, conforme se desarrolla en el artículo 46 del Decreto Legislativo 1256.

**Gráfico 11. Procedimientos en materia de barreras burocráticas iniciados en la CEB y las Oficinas Regionales del Indecopi, 1996-2021**



Elaboración propia a partir de datos del Reporte de Estadísticas Institucionales del Indecopi.

El incremento en el número de procedimientos que se observa y, en general, todo el nuevo marco de funciones y órganos del sistema de la eliminación de barreras burocráticas en el Indecopi han llevado al aumento del personal contratado con el fin de sostener su funcionamiento<sup>227</sup>. Este crecimiento ha tenido, de igual modo, un impacto transecológico visible, por ejemplo, en la oferta de servicios jurídicos sobre esta materia (véase el acápite 3.1 del capítulo 6) o en la enseñanza sobre barreras burocráticas en espacios académicos (ENT2012, p. 8; ENT2015, p. 13). Por lo demás, el fortalecimiento de la autonomía de los órganos antibarreras también conllevó reclamos por parte de algunos actores empresariales y profesionales que discrepaban con la forma en que se estaban ejerciendo sus funciones. Esta pugna resultó en modificaciones del Decreto Legislativo 1256, tal como se abordará a continuación.

<sup>227</sup> Desde un ángulo más amplio, el crecimiento que ha experimentado todo el Indecopi implicó abandonar parcialmente la idea de que este organismo no debía contar con más de cien personas y, en cambio, «franquiciar» sus funciones. Como reflexionaba Ezcurra en un evento donde se comentaban los planes del presidente del Indecopi de aquel entonces: «en los noventa, se hablaba de que el Indecopi tenía vocación de difundir la cultura de mercado, lograr que esto cale y desaparecer. Hoy día, queda claro que Indecopi está aquí para quedarse y que el asunto es cómo crecer mejor, cómo fortalecerlo para un ejercicio más efectivo de sus competencias» (Gagliuffi, 2017, p. 71).

## 5. LA PUGNA POR EL COMANDO DEL SISTEMA ANTIBARRERAS

El periodo que comenzó con la publicación del Decreto Legislativo 1256 no fue tan pacífico, a pesar de que significó la estabilización de los espacios antibarreras. Para comprender plenamente el conflicto que se presentó, primero se describirán los actores activistas que surgieron en este contexto y las restricciones que experimentaron en su interacción con los órganos antibarreras. Luego de ello, se mostrarán los recursos generados por los profesionales de firmas de abogados para actuar sobre este conflicto, y, finalmente, se abordará cómo se redefinió, en los espacios políticos, la interacción entre los órganos antibarreras y los usuarios del sistema.

### 5.1. El emergente activismo desregulatorio y las restricciones a su agenda

La Ley Antibarreras suscitó gran expectativa entre quienes impulsaban la reconfiguración de todos los niveles del Estado peruano, con vistas a que coadyuven y no obstaculicen la función de acumulación de capital de los agentes económicos. Esta expectativa se reflejó en la formación de un nuevo tipo de activismo desregulatorio por parte de los actores empresariales y aquellos profesionales que les eran socialmente próximos, debido al fortalecimiento de las atribuciones de los órganos antibarreras y a la implementación de instrumentos de mejora regulatoria en el aparato público.

Si bien en el pasado los actores empresariales han realizado acciones colectivas a favor de la desregulación —a través de medios de comunicación, apoyando cambios legislativos o invirtiendo en la generación de recursos epistémicos—, estas eran solo expresiones de un sentido común compartido por su posición. Tales acciones, en sí mismas, no conllevaron la formación de una ecología de activismo basado principalmente en fomentar la desregulación, dado el contexto anterior al Decreto Legislativo 1256 (para profundizar sobre este tipo de ecologías, véase Liu & Halliday, 2019). De hecho, en el caso de los órganos antibarreras, los principales impulsores de la consolidación de este sistema eran sus propios funcionarios, como se ha mencionado anteriormente en este capítulo. No obstante, en los últimos años, han comenzado a formarse espacios sociales articulados en torno a la mejora regulatoria del país, una causa que moviliza a diversos actores empresariales, profesionales y académicos que comparten una posición minimalista respecto a la intervención pública en la economía.

Este activismo se configuró en parte a través de la incipiente conformación de asociaciones especializadas en la mejora regulatoria como temática central. Por ejemplo, aunque no se enfoca exclusivamente en materia de barreras burocráticas, la Asociación para la Promoción de la Regulación Racional —formalmente fundada en el año 2018 y dirigida por el abogado Óscar Súmar— ha sido el vehículo para que un grupo de profesionales activistas realice diversas iniciativas, tanto para promover

un sentido común a favor de la desregulación —a través de la divulgación en redes sociales y la generación de recursos intelectuales— como para disciplinar directamente la actividad estatal por medio de denuncias administrativas y procesos judiciales. Respecto a lo último, tal como señala su partida de constitución, Regulación Racional «busca brindar consultoría sobre temas legales, específicamente sobre materia regulatoria, a fin de mejorar la calidad de la regulación en Perú. Dentro de esta línea, se promoverán acciones legales directas contra normas». Así, cabe destacar justamente la denuncia que formuló esta asociación ante la CEB a propósito de algunas exigencias de la Sunedu sobre el reconocimiento de grados académicos y títulos obtenidos en el extranjero. Sin embargo, debe señalarse que Regulación Racional, a partir del contexto de las elecciones peruanas del año 2021 y el gobierno populista que surgió de estas, se orientó más hacia el emprendimiento de acciones dirigidas al espacio político, al declarar como objetivo institucional lo siguiente: «ser un centro de influencia para la promoción de ideas relacionadas a una democracia liberal, en Latinoamérica, a fin de hacerle frente a ideas directa o indirectamente vinculadas a regímenes autoritarios y radicales de izquierda».

Por su parte, la Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas (ADEB), creada en 2018 y dirigida por distintos actores relacionados con el sector empresarial, es otra organización que, en este caso, sí está centrada específicamente en el sistema antibarreras. ADEB no solo se enfoca en iniciativas directas o en presentar denuncias informativas para que los órganos antibarreras actúen de oficio, sino también en asesorar a empresas para que presenten sus propias denuncias y en realizar actividades de difusión. Es presidida por Jorge Lazarte, socio de la firma Payet, Rey, Cauvi & Pérez Abogados —entre otras posiciones en corporaciones—, mientras que el Consejo Directivo de la ADEB estuvo conformado por profesionales y empresarios como Fernando Zavala, Elena Conterno, Luis Salazar Steiger, Martín Pérez Monteverde, Franco Giuffra, entre otros. Destaca la presencia de Zavala, quien impulsó y celebró el fortalecimiento del sistema antibarreras durante su tiempo como presidente del Consejo de Ministros, precisamente porque era un recurso que debía permitir a los agentes económicos actuar formalmente para reducir la intervención pública. Por ello, la promulgación del Decreto Legislativo 1256 suscitó expectativa entre los actores empresariales y profesionales afines a su causa, lo cual los motivó a formar esta asociación como instrumento para direccionar, a través de denuncias, las acciones de los órganos antibarreras hacia las intervenciones estatales que estos agentes estimen como «eliminables» por este sistema.

De otro lado, es importante mencionar que quien ocupa la presidencia de la ADEB también ostenta la misma posición en otra asociación que fundó en el año 2021, denominada Asociación Civil por la Integridad. Esta última, autoconcebida

como un «movimiento ciudadano», comparte con la Asociación para la Promoción de la Regulación Racional una orientación similar, en tanto que, debido a la coyuntura de las elecciones presidenciales del 2021, está dirigida a interactuar alrededor de los espacios políticos. Lo particular de esta última asociación es que no solo cuenta con un proyecto de difusión sobre «trabas que entorpecen las actividades de los peruanos», sino que, por su proximidad a actores congresales afines a su causa, también ha participado en la elaboración de iniciativas legislativas que buscan fortalecer la posición de las asociaciones orientadas a promover la eliminación de barreras burocráticas, tal como se expondrá después.

Ahora bien, la interacción entre los órganos antibarreras y estos nuevos actores descritos anteriormente no ha sido siempre cooperativa, pese a que comparten el objetivo de mejorar la competitividad del país. De hecho, han sostenido conflictos al determinar la improcedencia de denuncias de parte por falta de legitimación e interés para obrar. Por un lado, la legitimación para obrar se refiere, en este contexto, a la aptitud que tiene una asociación para ser parte y, por tanto, para formular una pretensión en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas; mientras que el interés para obrar está vinculado a si el resultado del procedimiento le será útil o aplicable a la asociación, o, eventualmente, a sus afiliados (para profundizar, véase Priori, 2019, pp. 101-102, 177-183).

Así, en cuanto a la legitimación para obrar, en un primer momento se interpretó que las únicas «facultadas para interponer denuncias en defensa de intereses colectivos y difusos» ante la CEB eran las asociaciones inscritas en el Registro Oficial de Asociaciones de Consumidores a nivel nacional, conforme al artículo 3 de la Directiva 009-2013/DIRCOD-Indecopi (*El Peruano*, 20 de noviembre de 2013). Sumado a esto, el numeral 3 del artículo 21 del Decreto Legislativo 1256 estableció que las asociaciones solo estarán legitimadas para plantear denuncias de parte cuando sean «en nombre propio o como representante de otros agentes económicos y/o administrados». Lo anterior atendía precisamente al interés para obrar en el procedimiento. De este modo, tal como la SEL determinó en resoluciones como la 130-2020/SEL y la 485-2021/SEL, en el supuesto de una denuncia presentada en nombre propio, se requería que «la medida cuestionada le sea aplicable real o potencialmente» a la asociación denunciante; mientras que, en el segundo caso, era indispensable acreditar que los afiliados que estaban siendo representados por la asociación se beneficiarían con la eventual decisión de los órganos antibarreras. Finalmente, en caso de que estas asociaciones no cumplieran con lo anterior, las decisiones de los órganos antibarreras remarcaban que podían presentar denuncias informativas, lo que les permitiría impulsar el inicio de un procedimiento de oficio, aunque ya no como parte de este, conforme al numeral 3 del artículo 7 del Decreto Legislativo 1256.

Entonces, considerando cómo estaban configurados la legitimación y el interés para obrar en este ámbito, tanto Regulación Racional como la ADEB experimentaron restricciones en sus acciones para cuestionar posibles barreras burocráticas. Por el lado de la primera, su denuncia de parte contra distintas exigencias de la Sunedu fue declarada improcedente mediante la Resolución 39-2019/CEB, por no estar constituida como «una asociación de consumidores», además de no haber acreditado que actuaba «en representación de sus asociados». Mediante sus redes sociales, la asociación en cuestión se pronunció en contra del sentido de esta resolución, señalando lo siguiente: «Justamente, RR [Regulación Racional] se opone —ideológicamente— a las asociaciones de consumidores, y el Indecopi, con esta decisión, llega al absurdo surrealista de obligarnos a ser una de ellas para “tener legitimidad” de impulsar nuestra ideología libertaria y que busca la desregulación como forma de beneficiar no a los consumidores como tales, sino a la sociedad en su conjunto [*sic*]» (2019). Tras esta decisión, Regulación Racional no inició más denuncias de parte ante los órganos antibarreras y se concentró en iniciativas en otros ámbitos. En cuanto a la ADEB, también experimentó esta restricción respecto a su legitimación para obrar, aunque cabe destacar que esta limitación surgiría recién en la interacción con la segunda instancia del sistema antibarreras. Por ejemplo, esto sucedió cuando la referida asociación denunció en nombre propio distintas exigencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima ante la CEB, con lo que, mediante la Resolución 298-2019/CEB, se logró inicialmente que este órgano las declarase barreras burocráticas ilegales. Sin embargo, al revisar la SEL la anterior decisión, cuestionó que la primera instancia haya calificado como agente económico a la asociación, tomando en consideración su objeto social. Así, la Resolución 485-2021/SEL revoca la decisión de declarar la denuncia como improcedente porque tales exigencias no eran aplicables a la asociación.

Aunque, como se puede apreciar, existió una limitación, esto no impidió que la ADEB lograra desarrollar parte de su programa mediante interacciones cooperativas con los órganos antibarreras, basadas en la presentación de denuncias informativas a la Secretaría Técnica de la CEB, lo que dio lugar al inicio de procedimientos de oficio. Por ejemplo, las denuncias informativas que formularon contra las municipalidades distritales de Santiago de Surco y Magdalena del Mar permitieron que la Secretaría Técnica comience procedimientos de oficio que resultaron en las resoluciones 549-2018/CEB y 261-2018/CEB, respectivamente, las que declararon que las municipalidades mencionadas sí habían impuesto barreras burocráticas ilegales. Sin embargo, no todas las denuncias informativas propiciaron el inicio de procedimientos de oficio —por ejemplo, cuando se denunciaron las exigencias municipales del embanderamiento obligatorio por Fiestas Patrias o de colocar carteles contra la

discriminación en locales comerciales—. De manera similar, cuando lograron constituirse como parte del procedimiento por representar a sus afiliados, también encontraron decisiones adversas por parte de los órganos antibarreras, como en el caso de la denuncia sobre el carácter remunerativo de la asignación familiar, que fue declarada improcedente mediante la Resolución 52-2019/CEB.

En esa línea, documentos tales como el Proyecto de Ley 500/2021-CR mostraban una tendencia a desestimar estas denuncias informativas, pues «de las 196 denuncias informativas presentadas en el periodo 2018-2021 ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, únicamente se iniciaron 8 procedimientos de oficio», mientras que la totalidad (63) de este tipo de denuncias presentadas a la SRB fueron archivadas (2022). La réplica del Indecopi frente a estos datos relativos al archivo de las denuncias informativas, que el mismo documento recoge, sostuvo que, por lo general, lo denunciado no constituía una barrera burocrática o que la situación en específico ameritaba la presentación de una denuncia directa (2022). Al margen de lo anterior, redireccionar a los reclamantes a que presenten denuncias informativas significaba, principalmente, consolidar la relación de control de los órganos antibarreras sobre los actores reclamantes. Esto se percibía como estar en una posición precaria ante la discrecionalidad de dichos órganos, tal como el abogado Ernesto Álvarez Escudero narra:

¿Cuál era el gran problema [con las denuncias informativas]? Puedes hacerlo, no tienen ningún costo, pero tú no eres parte del procedimiento. El Indecopi no te debe nada de información. Tú solo mandas la carta y lo más probable es que pase una de dos cosas: que no vuelvas a saber del Indecopi nunca más o que te manden una carta diciéndote: «muchas gracias. Vamos a verlo. Vamos a investigarlo» [...]. Eso, de hecho, nos pasó en el trabajo de manera directa. Hicimos una denuncia informativa y llamamos al Indecopi —casi al mes que había sucedido— para preguntarle: «¿cómo va la denuncia informativa?». Nos dijeron: «pero es informativa, tú no eres parte [...]. Nosotros vamos a ver cuándo iniciamos, y depende enteramente de nuestra parte, no de la tuya». Y ya nunca más volvimos a saber de la denuncia informativa (2023).

Por lo anterior, la ADEB realizó algunas acciones dentro de las fronteras del Indecopi, como cuando la asociación envió a este organismo, en agosto del año 2019, una carta firmada junto con organizaciones empresariales como la Confiep, la AFIN, la Sociedad Nacional de Industrias, entre otras. En ella, solicitaban «un cambio de criterio» que permitiera a este tipo de asociaciones «interponer denuncias en representación de intereses difusos o colectivos», sin necesidad de estar inscritas en el Registro Oficial de Asociaciones de Consumidores del Indecopi. Esta petición se sustentaba, en parte, en que podrían estar expuestos «a represalias» de las autoridades

públicas si solo los agentes económicos afectados directamente por una barrera burocrática fueran los habilitados para plantear denuncias de parte. Aducían que esto sería beneficioso para los propios órganos antibarreras, pues permitiría que recibieran «una mayor cantidad de denuncias». Pese a esto, el Indecopi reafirmó su criterio mediante la Carta 0586-2019/Indecopi-CEB, por lo que la ADEB emprendió una segunda acción dentro de estos espacios. Así, plantearon una denuncia ante la CEB para declarar como barrera burocrática la exigencia de la inscripción en el registro, dispuesta en el artículo 3 de la Directiva 009-2013/DIRCOD-Indecopi. No obstante, esta fue declarada improcedente mediante la Resolución 220-2020/CEB, bajo el argumento de que la directiva señalada tenía sustento legal.

Este tipo de interacciones, finalmente, reflejaron que la posición de los nuevos actores gestados en aquel contexto era aún bastante restringida, frente a la que ostentaban los órganos instructores y resolutivos bajo el nuevo marco que les otorgaba la Ley Antibarreras. Se estableció, entonces, un clima de disconformidad, que ciertamente no se limitaba a estas ecologías del activismo desregulatorio, pues también se extendió a otros actores empresariales.

## **5.2. El papel de los profesionales de las firmas de abogados en el conflicto por la orientación resolutive de los órganos antibarreras**

Unos años después de la promulgación del Decreto Legislativo 1256, los actores empresariales empezaron a advertir que los órganos antibarreras no necesariamente les proporcionaban una respuesta favorable en sus pugnas en torno a las intervenciones estatales. En concreto, los criterios que los órganos antibarreras empleaban para resolver las denuncias de parte como inadmisibles, improcedentes o infundadas no eran los esperados por los agentes económicos, lo que alimentó su insatisfacción. Como resultado, la orientación resolutive adoptada por los órganos de este sistema estuvo en el centro de la controversia.

Aunque una parte del conflicto sucedió dentro de las fronteras de los órganos antibarreras, su desarrollo estuvo principalmente fuera de estas, al emplearse diversas transacciones para llegar a un arreglo. El rostro visible de esta pugna fueron los profesionales contratados por las principales firmas de abogados de Lima, quienes actuaron en favor de fortalecer la posición de los actores empresariales frente al sistema antibarreras. Debe repararse en que las firmas de abogados y las empresas, desde una aproximación ecológica, constituyen espacios vinculados por la oferta de servicios jurídicos, y esta vinculación ha propiciado que esos abogados adopten una perspectiva afín a las necesidades empresariales. Por ese motivo, no sorprende que, ante el reclamo por fortalecer la posición de las empresas, los abogados comenzaran a movilizarse para lograr ese objetivo, considerando, además, que estos cambios podían

llevar a un incremento de las denuncias ante la CEB y, en consecuencia, a una mayor demanda de sus servicios legales.

Entonces, algunos abogados elaboraron recursos que evidenciaban las restricciones de la posición de los agentes económicos denunciados, lo que posteriormente serviría como base intelectual para respaldar este reclamo de fortalecimiento. Un ejemplo de ello lo constituye Alfredo Lindley-Russo y cómo uno de sus artículos (2019) se empleó como insumo para que la Corte Suprema peruana reorientara a los órganos antibarreras. Lindley-Russo es un abogado egresado de la UPC con un grado académico obtenido de la maestría en Propiedad Intelectual y Derecho de la Competencia por la PUCP. Él implementó y lideró el área sancionadora de la Secretaría Técnica de la CEB y, posteriormente, fundó una firma de abogados junto con Eduardo García-Godos, un exmiembro de la CEB. Además de enseñar y divulgar sobre esta materia, Lindley-Russo ha sido un activo escritor en temas de eliminación de barreras burocráticas y, tras las decisiones de los órganos antibarreras luego de la promulgación del Decreto Legislativo 1256, había tomado una postura crítica. Así, en el mencionado artículo, cuestionó que estos órganos entendieran implícitamente como parte de la definición de barrera burocrática —y no como una mera prueba de la existencia de la traba— a su forma de materialización (por ejemplo, un reglamento), lo que tenía efectos prácticos, pues podía llevar a la improcedencia de diversas denuncias, tal como sucedió (Lindley-Russo, 2019, pp. 61-62). Sobre la base de la experiencia resolutoria que estos órganos habían desarrollado en anteriores periodos y la finalidad última del sistema de eliminación de barreras burocráticas, el autor planteaba que esto no podía apreciarse como un «cambio de criterio», sino como un «error» (Lindley-Russo, 2019, pp. 77-84).

La importancia de este recurso intelectual radica en que sirvió posteriormente como sustento en el contexto de una controversia específica contra una decisión de los órganos antibarreras, la cual se resolvió finalmente ante la Corte Suprema, mediante la Sentencia de Casación 25135-2018 (2021). En relación con esta controversia, la segunda instancia del Indecopi asumió una posición conservadora sobre la aplicación del marco normativo de la eliminación de barreras burocráticas y la interpretación de categorías de derecho administrativo —como el *dominio público*—. Ante esta posición, la empresa denunciante judicializó la resolución y, en ese contexto, los órganos jurisdiccionales tomaron una posición crítica de lo resuelto por el Indecopi, la cual invocaba la finalidad desregulatoria de estos espacios antibarreras. Esa línea argumentativa fue seguida por la Corte Suprema, que, en su decisión casatoria, adoptó los postulados que Lindley-Russo expuso precisamente en dicho artículo (2019). De hecho, es citado de forma expresa en la sentencia (2021, pp. 27-29). Así, este artículo fue la base para que la Corte Suprema planteara,

en el ordenamiento jurídico peruano, la existencia de un «principio de interpretación favorable» a la competitividad y la simplificación administrativa («disminuir la tramitología a su mínima expresión») que debía orientar la actuación de dichos órganos (2021, p. 29). Aunque el mencionado principio se presentó como una deducción argumentativa original en la sentencia, se observa que fue una transcripción de la finalidad que Lindley-Russo ya había atribuido a la eliminación de barreras burocráticas en su manuscrito: «fomentar la competitividad y disminuir la tramitología» (2019, p. 66). De esa manera, la Corte Suprema juridificó la finalidad citada en la forma de un principio, lo que debía significar un cambio en el modo en cómo venía aplicándose la normativa de la eliminación de barreras burocráticas. A su vez, al establecer un principio que respondía a la demanda de los agentes económicos denunciantes por fortalecer su posición, la anterior decisión jurisdiccional se convirtió en un recurso clave en la posterior resolución de parte del conflicto en los espacios parlamentarios.

Ahora bien, hubo otros recursos intelectuales relevantes en el marco de este conflicto, que tienen en común que fueron elaborados por profesionales de las principales firmas de abogados de la capital, especialistas en un derecho administrativo ya reorientado hacia enfoques de mercado (véase Vauchez & France 2020, pp. 102-111), sin antecedentes laborales en el sector público y que se encontraban en una etapa inicial de su trayectoria. Uno de ellos es el artículo de César Carrillo, abogado de la firma Rodrigo, Elías & Medrano, el cual expone el funcionamiento del sistema de eliminación de barreras burocráticas, pero, a su vez, presenta argumentos para fortalecer la posición del denunciante, por ejemplo, al criticar la exigencia de presentar indicios suficientes para que los órganos antibarreras analicen la razonabilidad, postulando un cambio legislativo o una interpretación flexible sobre este requisito (2020). Por su parte, el artículo de Óscar Alejos y Alejandra Suárez (2022) fue de especial relevancia para dar un soporte epistémico a los reclamos de reorientación de los órganos antibarreras. Ambos autores, abogados de la firma internacional CMS Grau, partieron de un marco claramente favorable al proyecto de desarrollo económico impulsado por los actores privados y, bajo ese contexto, advirtieron que los órganos antibarreras habían perdido «ligeramente el horizonte» de su objetivo de liberalizar la economía al centrarse «en aspectos de forma (admisibilidad, procedencia) y formulando exigencias desmesuradas al denunciante», lo que provocaba que «conseguir la admisión de la denuncia» se considerara «un logro» (Alejos & Suárez, 2022, pp. 205-206, 218). Debido a la forma en que plantearon el problema, su propuesta consistió en que la eliminación de barreras burocráticas dejara de ser concebida como un procedimiento trilateral (véase Gómez, 2011, pp. 16-17), para entenderse como uno de control de la Administración pública, lo que implicaba que

los órganos a cargo de este sistema no actuaran como árbitros<sup>228</sup>. En su lugar, deberían desempeñarse como los principales interesados en impulsar el procedimiento (Alejos & Suárez, 2022, pp. 213-216). Por lo demás, otra de las consecuencias de esta nueva manera de enmarcar la actuación de tales órganos era el cambio en la concepción de los denunciadores, quienes ya no eran meras partes reclamantes obligadas a cumplir con diversos requisitos para que sus denuncias fueran aceptadas, sino colaboradores que compartían con el Indecopi el objetivo de establecer un «ambiente más liberalizado» (Alejos & Suárez, 2022, p. 205). Se requería facilitar, por ello, esta labor flexibilizando aspectos relacionados con la admisibilidad y procedibilidad de sus denuncias, los cuales, en caso de presentar algún defecto, deberían ser subsanados por la intervención de los funcionarios del Indecopi (Alejos & Suárez, 2022, pp. 209-220). En suma, los órganos antibarreras debían dejar de comportarse como jueces imparciales. En su lugar, se esperaba que asumieran un rol activo y parcial frente a las pretensiones de los denunciadores, con el objetivo de eliminar las barreras burocráticas.

Con este cuerpo de profesionales comprometidos con el fortalecimiento de la posición de los denunciadores, que se reflejaba en los recursos intelectuales que fueron elaborando, el desarrollo del conflicto se movilizó hacia el espacio político.

### 5.3. La Ley 31755 y otras iniciativas para modificar el Decreto Legislativo 1256

Dadas sus atribuciones, el Poder Legislativo fue el sitio donde se articularon las acciones impulsadas por los profesionales de las firmas de abogados con el fin de restringir la discreción de los órganos antibarreras. Esto se llevó a cabo a través de los Proyectos de Ley 500/2021-CR y 5255/2022-CR, iniciativas legislativas que responden a la demanda empresarial para fortalecer su posición ante el sistema de eliminación de barreras burocráticas, por lo que buscaban introducir cambios —evidentemente en esa dirección— en el Decreto Legislativo 1256. Es importante considerar que tales proyectos fueron presentados por congresistas de la bancada parlamentaria de Avanza País, agrupación que tuvo como candidato en las elecciones generales del año 2021 a Hernando de Soto. Se trataba, principalmente, de una coalición entre conservadores y liberales que defendían conjuntamente el proyecto de desarrollo económico basado en los actores del sector privado.

---

<sup>228</sup> Ciertamente, el entendimiento de estos órganos antibarreras como árbitros es consecuencia de su ubicación organizacional dentro de los servicios de resolución de conflictos en materias sobre la competencia en el mercado, al ser diseñados de ese modo desde los inicios del Indecopi (véase el acápite 2.2 del capítulo 4).

El Proyecto de Ley 500/2021-CR fue presentado por la abogada conservadora Adriana Tudela. En su elaboración participaron Diego Gutiérrez y Ernesto Álvarez, dos de sus asesores, ambos abogados. Ellos habían trabajado en la SRB del Indecopi como primera experiencia profesional. Naturalmente, los tres coincidían en su posición a favor del modelo económico de libre mercado<sup>229</sup>. De manera comparable al caso de Lindley-Russo, los asesores compartían la preocupación por el funcionamiento de los órganos antibarreras, especialmente porque habían trabajado allí (para profundizar, véase el acápite 3.3 del capítulo 6). Así, Álvarez comentaba lo siguiente:

Hemos visto determinados problemas que se podrían resumir en que teníamos que, de alguna manera, evitar que la entidad encargada de combatir la burocracia se vuelva un burócrata más y sobrerregule el procedimiento desregulatorio, que es algo que poco a poco estaba sucediendo. Teníamos datos incluso facilitados en su momento en el 2021 por el doctor Lindley, los que demostraban que, año a año, las improcedencias iban incrementando o las denuncias infundadas, y no necesariamente porque el fondo del asunto no estuviese correcto o porque la barrera sí era legal y sí era razonable [*sic*] (2023).

De forma similar, Gutiérrez afirmaba que:

Ha existido mucha discrecionalidad administrativa por parte del Tribunal del Indecopi. Bueno, también de las primeras instancias en varios casos. No solo en uno, sino ha sido una práctica repetitiva [...]. Han tenido interpretaciones desfavorables con criterios que, literalmente, se podían haber interpretado de cualquier otra manera menos la que está en la resolución [...]. La gente que ha estado metida en el Indecopi, en el procedimiento de barreras, como que se ha dado cuenta que, en verdad, hay improcedencias de laboratorio —como se les dice en algunos lados—, porque no analizan el fondo, sino analizan la forma y, de alguna otra manera, se trata de literalmente sacarte del caso con una improcedencia antes de tratar de eliminar una regulación ilegal (2023).

Independientemente de estas discrepancias, Gutiérrez añade que se procuró, infructuosamente, llegar a un acuerdo con los funcionarios del Indecopi, ya que coordinaron «con los especialistas en la materia de la institución, pero no había un punto medio para lograr un texto consensuado. O sea, nos decían: “No, esto no va, no va” [...]. No había una actitud propositiva por parte del Indecopi» (2023).

---

<sup>229</sup> Un ejemplo que confirma tal sincronía se observa en los antecedentes de Ernesto Álvarez. Durante su época de estudiante universitario, él participó en Estudiantes por la Libertad, la cual es una ecología del activismo libertario, con presencia en distintos países, que busca «enseñar los principios fundamentales del liberalismo», además de formar líderes estudiantiles movilizadas con esta causa (Cristofolletti & Serafim, 2022, pp. 79-85).

Es en este contexto que se presentó formalmente la propuesta para modificar la Ley Antibarreras en octubre de 2021.

El Proyecto de Ley 500/2021-CR estaba dirigido principalmente a limitar los ámbitos de discreción que ostentaba la posición de los órganos antibarreras, para lo cual se propusieron modificaciones al Decreto Legislativo 1256. Para ello, el proyecto comenzó planteando la necesidad de reactivar la economía y, partiendo de este imperativo, se construyó como problema el que los órganos antibarreras no estuvieran adoptando posiciones favorables en cuanto a la procedibilidad y fundabilidad de las denuncias de los agentes económicos. Aunque se argumentaba que una parte de esta orientación era causada «por la impredecibilidad de los cambios de criterios» entre la CEB y la SEL, se reconoció, de igual modo, que podía deberse a «errores de forma ocasionados por la falta de experiencia jurídica de la denunciante» (2023). Precisamente por ello, otro aspecto retórico — presente en la mayoría de las posturas que secundaron tal propuesta— consistió en afirmar que los principales usuarios del sistema antibarreras eran los pequeños y microempresarios; en otras palabras, los emprendedores. En tanto sean ellos, el sistema debía ser lo más simple posible y, sobre todo, flexibilizar requisitos que debían ser ahora cargados por los propios órganos antibarreras.

Al respecto, deben destacarse tres cambios propuestos. En primer lugar, (i) la incorporación del principio de interpretación favorable, el cual buscaba que, «cuando los comisionados o los vocales [...] tengan duda acerca de la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática» (2023), deban decidir tendiendo a favorecer aquella pretensión acorde con la finalidad desregulatoria del sistema antibarreras. En segundo lugar, (ii) el establecimiento de plazos para la atención de las denuncias informativas y restricciones en la discreción de la Secretaría Técnica para archivarlas, al vedar como argumentos que la denuncia no tenga los «medios probatorios suficientes», «carezca de precisión», no haya aportado los «suficientes indicios de carencia de razonabilidad», o que falte personal para su atención. Lo que se pretendía con lo anterior es que, ante la alegación de una barrera burocrática, se traslade toda la actividad probatoria a la Secretaría Técnica. Por último, (iii) la flexibilización de los requisitos probatorios impuestos al denunciante para que los órganos antibarreras procedan a realizar el análisis de razonabilidad, al variar el estándar de «indicios suficientes» a «algún indicio que sustente la afirmación», con lo que ahora se podrían plantear «alegaciones o afirmaciones genéricas».

Siguiendo el procedimiento parlamentario de aprobación de leyes, el Proyecto de Ley 500/2021-CR se remitió a la Comisión de Economía para ser dictaminado. Por ello, se solicitaron opiniones institucionales, incluyendo la del Indecopi. Precisamente, cuando se solicitó su opinión, los secretarios técnicos de la CEB,

la SEL y la SRB, junto con el jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Indecopi, elaboraron el Informe 001-CEB-SRB-SEL-OAJ, en el que formularon, principalmente, una defensa de la posición de dichos órganos, y advirtieron sobre el aumento del gasto público que implicaban las modificaciones, pues sería necesario contratar más personal (2021).

En cuanto al principio de interpretación favorable (i), el informe argumentaba que, entre otras cuestiones, su incorporación era redundante, debido a que el principio de informalismo en la LPAG<sup>230</sup> ya abordaba la preocupación planteada en la iniciativa legislativa. Sin embargo, también señalaba que, detrás de la introducción de este principio, en realidad, se buscaba «abrir espacios de interpretación donde se presume el deber de los órganos resolutivos de admitir a trámite una denuncia, sin tomar en cuenta los límites a la competencia del Indecopi en materia de eliminación de barreras burocráticas y los supuestos de improcedencia reconocidos en el ordenamiento jurídico» (2021, pp. 15-16). Respecto a los cambios en las denuncias informativas (ii), evidenciaban todo el trabajo que implicaba su atención, además de advertir que el proyecto no tomaba en cuenta que el sistema se regía por el principio de acción preventiva, en virtud del cual se procuraba no iniciar procedimientos de oficio, sino fomentar que las barreras burocráticas se eliminaran de forma voluntaria. Por el contrario, mostraban preocupación tanto por que los cambios resultaran en una «carta abierta para que los administrados interpongan denuncias informativas sin precisar de manera correcta la barrera burocrática que cuestionan», como por su autonomía: «el inicio de un procedimiento de oficio implica la decisión de actuación por parte de la autoridad, dependiendo del grado de afectación que exija la necesidad del movimiento del aparato estatal para atender la solicitud según el grado de impacto y otros factores. Por ende, exigir el inicio de un procedimiento de oficio podría afectar la autonomía de la Secretaría Técnica de la CEB y de la SRB» (2021, p. 18). Asimismo, sobre la flexibilización de los indicios de carencia de razonabilidad (iii), la advertencia central por parte de los secretarios técnicos era que ello afectaría «la celeridad de las labores de oficio de las primeras instancias, paralizando o prolongando en el tiempo sus investigaciones y contraviniendo el principio de acción preventiva» (2021, p. 25) si asumían «la carga obligatoria de recabar» tales indicios «al momento de evaluar el inicio del procedimiento» —además de motivar por qué estos indicios denotaban la falta de razonabilidad de la barrera burocrática—.

---

<sup>230</sup> Según el numeral 6 del artículo IV del título preliminar de la LPAG, este principio consiste en lo siguiente: «Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público».

Posteriormente a este informe, debe resaltarse que la Comisión de Economía recibió, por parte de la congresista Tudela, el Oficio 164-2021-2022-AJT/CR. En este, se reforzó el contenido del proyecto, evocando diferentes recursos, tales como el manuscrito de Carrillo (2020), el recién publicado artículo de Alejos y Suárez (2022), la Casación 25135-2018 (2021), entre otros. Como se ha mostrado antes, estos recursos estaban en sintonía con la iniciativa legislativa y, por tanto, sirvieron como la base intelectual que justificaba el cambio.

Con todo ello, la Comisión de Economía emitió el dictamen sobre el Proyecto de Ley 500/2021-CR, el cual principalmente resume la información de distintas fuentes con el fin de respaldar el proyecto. Es interesante que la comisión en cuestión valorara como opinión experta un texto breve de Gerardo Soto y Giancarlo Baella, profesionales de la firma Payet, Rey, Cauvi & Pérez Abogados, quienes lo habían publicado en *Semana Económica*, un medio de comunicación especializado que estaba dirigido al sector empresarial. En el artículo, daban cuenta del aumento de rechazos de las denuncias presentadas ante los órganos antibarreras y afirmaban que esto se debía a cuestiones políticas:

Hoy se evita analizar casos complejos o sensibles que podrían generar controversias con otras entidades de la administración pública o consecuencias negativas para el Estado, como la inaplicación de normas con relevancia mediática, devolución de tasas significativas o reembolso de costos. De un tiempo a esta parte, ya no solo es más complicado obtener la admisión a trámite de una denuncia con cierto nivel de complejidad, sino que la tendencia demuestra que los procedimientos infundados e improcedentes han ganado terreno por sobre los casos fundados, como lo demuestran las estadísticas del Indecopi [...]. El análisis técnico podría haber cedido frente al impacto que se podría causar al Estado o ante los posibles cuestionamientos y responsabilidades que tendrían que haber enfrentado los comisionados si declaraban fundada la denuncia (2022).

Lo anterior, al igual que los otros recursos intelectuales utilizados, por un lado, evidencia que el espacio político fue permeable a lo planteado por estos profesionales, a saber, que las decisiones tomadas por los órganos antibarreras sobre las denuncias de parte eran un problema. Por otro lado, también muestra que los profesionales ligados a firmas de abogados se encargaron de difundir el anterior entendimiento en recursos intelectuales y medios de comunicación. De este modo, el dictamen fue favorable a la aprobación de gran parte del Proyecto de Ley 500/2021-CR, salvo algunas modificaciones y atenuaciones, dada la opinión del Indecopi.

El texto sustitutorio que planteó la Comisión de Economía al emitir el dictamen del mencionado proyecto (2023) revela que, de las diecinueve propuestas de cambios que inicialmente este abarcaba —que implicaban la modificación de quince artículos

y la incorporación de uno adicional—, la versión final solo modificó catorce elementos de trece artículos del Decreto Legislativo 1256. Las seis propuestas que se retiraron fueron las siguientes: (i) incorporar la negativa como una categoría de barreras burocráticas; (ii) reducir de 120 días a 100 la duración del procedimiento; (iii) fijar un mínimo de capacitaciones mensuales que los órganos antibarreras debían impartir a las entidades públicas; (iv) determinar un número mínimo de informes técnicos al año sobre barreras impuestas por leyes; (v) incluir, como parte del análisis de legalidad de disposiciones de los gobiernos regionales y locales, el cumplimiento de una serie de exigencias propias del análisis costo-beneficio —por ejemplo, formular los efectos monetarios y no monetarios de la norma—; y (vi) establecer un mecanismo que permita a las municipalidades y gobiernos regionales consultar a los órganos antibarreras sobre las disposiciones que desean aprobar. En cuanto a las atenuaciones de las incorporaciones iniciales, se extendieron algunos plazos; en el caso de las denuncias informativas, su atención pasó de 15 a 20 días, mientras que, para comunicar la decisión de abrir un procedimiento de oficio o archivar la denuncia, se aumentó de 30 a 45 días. Respecto a las medidas cautelares, se incrementó el plazo para concederlas o rechazarlas de 15 a 30 días. Finalmente, se precisó que el principio de interpretación favorable se aplicaba «durante la tramitación del procedimiento».

El texto sustitutorio fue finalmente aprobado en su integridad por el Congreso peruano, concretándose la modificación del Decreto Legislativo 1256 mediante la Ley 31755 (*El Peruano*, 30 de mayo de 2023). Producto de la movilización de los actores empresariales por intermedio de los abogados, esta ley reconfiguraba, al menos a nivel normativo, la relación de control de la que partían los órganos antibarreras mediante el establecimiento de restricciones en su ámbito de discreción, dirigidas especialmente a que actúen proactivamente ante las denuncias de los agentes económicos. Sin embargo, la Ley 31755 igualmente generaba la posibilidad de enfrentar nuevos escenarios conflictivos. Por ejemplo, esta modifica el artículo 9 del Decreto Legislativo 1256, lo que implica que, ahora, una barrera burocrática pueda ser inaplicada con efectos generales si se declara la carencia de razonabilidad en un procedimiento iniciado de oficio.

Como se mencionó en el apartado anterior, en el caso de la inaplicación con efectos generales de disposiciones, existían dudas sobre su constitucionalidad. Por tanto, la ampliación de esta posibilidad podría resultar en que, si en algún momento se comenzaran a inaplicar disposiciones basándose en su razonabilidad, se vuelvan a discutir las atribuciones de los órganos antibarreras en la jurisdicción constitucional. Esto se debe a que, en términos materiales, tal atribución puede interpretarse como la anulación de una disposición que los órganos antibarreras declararon como legal en su análisis. Desde luego, al establecerse que solo se aplique en los procedimientos

iniciados de oficio, su utilización aún depende de la discrecionalidad de los propios órganos antibarreras. Además, debe considerarse que, en el Informe 001-CEB-SRB-SEL-OAJ, se advirtió que, hasta la fecha, «no existen procedimientos de oficio en los que se hayan declarado barreras burocráticas carentes de razonabilidad» (2021, p. 22). Sin embargo, aunque se pueda prever un uso mínimo de esta facultad, no debe soslayarse que, como alude Álvarez, la intención es tanto extender a los procedimientos de parte la posibilidad de inaplicar con efectos generales por carencia de razonabilidad (2023), como lograr que los órganos antibarreras recurran más a este análisis economicista.

Paralelamente a esta iniciativa legislativa, el congresista Alejandro Cavero, de la bancada de Avanza País y activista del modelo de desarrollo económico impulsado por la actividad privada, presentó el Proyecto de Ley 5255/2022-CR (2023). Esta iniciativa, en realidad, fue elaborada en colaboración con el equipo técnico de la Asociación Civil por la Integridad, debido a la concordancia de perspectivas entre el parlamentario en cuestión y los técnicos de esta organización privada. Si el otro proyecto atendió la demanda de los actores empresariales en general, este respondió a la cuestión de la legitimación e interés para obrar que surgió, especialmente, con las asociaciones que hacían activismo desregulatorio. Por la posición restrictiva que mantuvieron los órganos antibarreras ante el intento de arreglar el disenso dentro del Indecopi, las acciones fueron dirigidas a los espacios políticos, con la expectativa de encontrar una mayor receptividad a la pretensión de fortalecer la posición de estas asociaciones. La conexión con estos espacios se realizó a través de la Asociación Civil por la Integridad, la cual estaba presidida por la misma persona que dirigía, a su vez, la ADEB. Esta asociación —más involucrada en la incidencia política— elaboró una propuesta de reforma del Decreto Legislativo 1256, incorporando un cuarto numeral al artículo 21 de la Ley Antibarreras con el fin de proponer que la afectación de las barreras burocráticas ya no sea un requisito para presentar una denuncia. Este numeral señalaba lo siguiente: «Cualquier persona natural o jurídica podrá presentar denuncias en representación de derechos o intereses difusos o colectivos, sin necesidad de ser afectada directa o indirectamente por las barreras burocráticas denunciadas, bastando para ello indicarlo en la denuncia» (2023). Ahora bien, además de responder a la demanda de estas organizaciones, la propuesta también avanzó en el fortalecimiento de esta posición al plantear que, en los casos originados por denuncias en representación de derechos o intereses difusos o colectivos, si la CEB o la SEL declara «la ilegalidad o la irrazonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, se dispone su inaplicación con efectos generales» (2023). Siguiendo la línea establecida por la Ley 31755, entonces, este proyecto abre la posibilidad de que, en procedimientos de parte, se analice la razonabilidad

de una disposición y, eventualmente, se declare su inaplicabilidad con efectos generales por este motivo. Solo se necesitaría aportar «algún indicio» sobre la carencia de razonabilidad de la barrera en la denuncia, de conformidad con los cambios en los artículos 15 y 16 del Decreto Legislativo 1256 que eliminaron la exigencia de presentar «indicios suficientes».

Es importante resaltar que los cambios planteados por el Proyecto de Ley 5255/2022-CR se sustentaban en las posibles represalias que podrían recibir los actores empresariales al denunciar a entidades públicas. De igual manera, se hizo hincapié en la dificultad de enfrentar «a la burocracia estatal», ya que esto requiere «asesoría, estrategia, experiencia y recursos, con la que la mayoría de emprendedores y MYPES no cuentan». En esa línea, la exposición de motivos del proyecto señalaba que se había desarrollado «un instinto de defensa que busca repeler la vulneración de derechos» y que este se estaba canalizando en la representación de los agentes económicos para interponer denuncias por parte de terceros, como las asociaciones, que mantenían el anonimato de los agentes económicos afectados. Es en este contexto donde se plantea como problema la gran brecha entre la eliminación de barreras burocráticas en procedimientos de oficio y aquellos procedimientos iniciados por una parte denunciante. De igual manera, se critica que, para interponer denuncias, la inscripción en el Registro Oficial de Asociaciones de Consumidores del Indecopi sea obligatoria y que no se reconozca que «salvaguardar la legalidad» es el interés difuso detrás de las denuncias de las asociaciones.

En el marco de la solicitud de opinión que la Comisión de Defensa del Consumidor hizo al Indecopi, a efectos de emitir su dictamen, la Oficina de Asesoría Jurídica de este organismo envió el Informe 484-2023-OAJ, que informaba sobre la posición negativa de los secretarios técnicos de la CEB, la SEL y la SRB. En general, el informe consideraba innecesario el Proyecto de Ley 5255/2022-CR, pues la Ley 31755 ya había abordado la preocupación que motivaba su formulación, al introducir cambios relacionados con las denuncias informativas y el interés para obrar, que ahora se reconocía en quienes eran afectados de forma indirecta por una barrera burocrática. El informe del Indecopi señalaba igualmente que el requisito de estar inscrito en el Registro Oficial de Asociaciones de Consumidores, contemplado en el artículo 3 de la Directiva 009-2013/DIRCOD-Indecopi, había sido dejado de lado en la interpretación de los órganos antibarreras: «las asociaciones en general y no solo las inscritas en el mencionado registro pueden interponer denuncias» (2023). Sin embargo, se reafirmaba la necesidad de cumplir con el numeral 3 del artículo 21 del Decreto Legislativo 1256, en tanto que este proyecto implicaría no solo contratar mayor personal, sino «rotar al personal encargado de las acciones de prevención» (2023).

Aunque el proyecto fue archivado el 4 de marzo de 2024, este refleja que los actores empresariales y profesionales continuaron emprendiendo acciones para invertir la relación de control que el Decreto Legislativo 1256 había generado al fortalecer la posición de los órganos antibarreras. En particular, considerando las opiniones de los secretarios técnicos sobre los proyectos de ley, existe incertidumbre acerca de cómo se aplicará, por ejemplo, la Ley 31755 (Álvarez, Lindley-Russo & Gutiérrez, 2023). Por todo ello, aun cuando se haya alcanzado un arreglo legislativo, el conflicto subsistirá hasta que se aprecie una línea resolutive abiertamente favorable a las denuncias de los actores privados. Mientras no se verifique esta reorientación en sus decisiones, dichos actores seguirán invirtiendo en recursos dirigidos a disciplinar el ejercicio de la discrecionalidad de los órganos antibarreras. Esto se manifiesta en una nota que apareció en *Gestión*, en la que se recopilaba principalmente opiniones de profesionales de firmas de abogados, cuya postura era seguir reforzando la posición de los agentes económicos denunciantes. La nota reiteraba que las denuncias de parte eran significativamente inferiores a los procedimientos de oficio, y se atribuía esta brecha a una orientación desacertada del Indecopi (2023). En ese contexto, se propusieron cambios legislativos con el fin de corregir esta situación. Al respecto, el abogado Piero Stucchi señalaba en esta nota que, para asegurar el sesgo «proeliminación de barreras» de los órganos decisores tras la incorporación del principio de interpretación favorable, era necesario modificar la ley para que «los comisionados de primera instancia y los vocales de segunda instancia no sean funcionarios públicos en otras entidades públicas», lo cual también respondía a las dudas sobre su imparcialidad (2023). En esa misma línea, la nota recoge la opinión de Alfredo Lindley-Russo, quien sostuvo que el principio de interpretación favorable debería clarificarse (2023) con el propósito de que sea un mecanismo que neutralice la «avalancha de improcedencias que se vino en los últimos años» (Álvarez, Lindley-Russo & Gutiérrez, 2023). De este modo, la formulación del principio debería «reflejarse en los mecanismos de decisión», lo que significa, por ejemplo, que, si en un caso existiera una mayoría de votos desfavorable a la pretensión de un denunciante, la decisión válida debería ser la del comisionado o vocal que vote a favor de dicha pretensión, incluso si se trata de un solo voto (Lindley-Russo, 2023). De allí que Lindley-Russo sostenga en otros medios que la eliminación de barreras burocráticas «no es una cuestión de democracia. La competitividad no se sujeta a democracia, se sujeta a la técnica» (2021). Por último, también se propuso hacer de instancia única al sistema antibarreras para lograr una mayor celeridad en la atención de las denuncias de los agentes económicos, así como introducir arreglos para evitar la suspensión de los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas si se trata de una materia ya controvertida en el Poder Judicial (2023), tal como está regulado en el artículo 31 del Decreto Legislativo 1256.

Por lo demás, el escenario forjado tras la estabilización de las atribuciones de los órganos antibarreras profundizó la complejidad de su posición: además de lidiar con las restricciones inherentes a la Administración pública, debían interactuar con el resto del aparato público y los actores del sector privado. Precisamente, el enfoque del Decreto Legislativo 1256 de fortalecer principalmente los ámbitos de discrecionalidad de los órganos antibarreras resultó ser el germen de un nuevo tipo de conflicto que llevó a que perdieran parte de la legitimidad que tenían ante los actores empresariales, lo que constituía un recurso que, en varias ocasiones, usaron en favor de sus acciones para estabilizar estos espacios en el Indecopi.

Entonces, esta es una disputa sobre quién debería comandar principalmente el sistema antibarreras: el criterio de los funcionarios sobre qué acciones benefician al mercado o las denuncias de los actores privados, articuladas a través de asociaciones que realizan activismo desregulatorio. Esto explica, por tanto, que las iniciativas que modificaron la Ley Antibarreras estuvieran orientadas a que el protagonismo del sistema no se centrara en las acciones preventivas y en los procedimientos de oficio, sino en las denuncias de parte formuladas. Así, el Decreto Legislativo 1256 transitó de unas atribuciones perfiladas desde la experiencia de los profesionales de los órganos antibarreras a unas confeccionadas desde la posición de los agentes económicos. No obstante, este arreglo plantea la siguiente preocupación: si los órganos antibarreras comienzan a ser comandados por los agentes económicos —quienes a menudo consideran lo jurídico como una cuestión que debería subordinarse a la función de acumulación de capital<sup>231</sup>—, esto los podría llevar a interacciones conflictivas con actores que, de igual modo, pueden recurrir a los espacios políticos y jurisdiccionales para su resolución, como ha ocurrido en el pasado.

Con todo lo expuesto, conviene ahora analizar los perfiles de los profesionales que gestionan el sistema de eliminación de barreras burocráticas, especialmente aquellos que forman parte de la sede central.

---

<sup>231</sup> Es interesante recoger la opinión de Gutiérrez, quien evocaba el espíritu de los primeros años del Indecopi al plantear que el objetivo subyacente a la Ley 31755 es que, en este ámbito, lo jurídico sea un instrumento de lo económico: «los pronunciamientos que se emitían [en el Indecopi de la década de 1990] no necesariamente se pensaban desde la lógica de un abogado, sino del efecto económico que podía tener esta resolución, este pronunciamiento, en el mercado. Y ahí es que recién se revestía de un argumento legal [...], un argumento económico [...]. Entonces, es otro de los objetivos de esta norma: volver el procedimiento [de eliminación de barreras burocráticas] para lo cual verdaderamente nació, que es un procedimiento realmente económico y no necesariamente un procedimiento legal [*sic*]» (2023).

## CAPÍTULO 6

### LA FORMACIÓN DE LOS ABOGADOS ANTIBARRERAS: ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO DE LA COMPETENCIA

Las estrategias de legitimación y las acciones desarrolladas a través de las fronteras de los órganos antibarreras lograron que estos espacios adquirieran estabilidad y crecimiento durante sus más de veinticinco años de existencia, al margen de las oscilaciones que hubo y seguirá habiendo respecto a sus atribuciones. Mientras que la CODE y el INAP desaparecieron, aquel proyecto desregulatorio logró madurar dentro de este organismo orientado a la defensa de la competencia. En gran medida, esto se debe a que tales estrategias y acciones fueron facilitadas por la receptividad de actores que también estaban alineados con las premisas del proyecto de desarrollo económico que se ha estado implementado en el país a partir del ajuste estructural de la década de 1990.

Desde luego, tal proceso que entrelaza diversas ecologías aún está inacabado, pero ha mantenido una continuidad ininterrumpida durante los cinco periodos gubernamentales posteriores al fujimorato, con eventos que lo han impulsado, como la firma del TLC con EE. UU. o las acciones para ingresar a la OCDE. En todo este entramado, los órganos antibarreras han sido, pues, espacios clave dentro del Poder Ejecutivo para reconfigurar al propio Estado en función de las necesidades de los actores privados, considerados como los motores del desarrollo bajo este proyecto. Como consecuencia de esto, los profesionales que laboran en dichos espacios están desempeñando una función en esta reconfiguración que, analizada desde una mayor escala, forma parte de este movimiento macroestructural para proyectar criterios económicos al resto de la sociedad. No obstante, a medida que ellos estructuraban los órganos antibarreras con sus acciones, también se reconfiguraban a sí mismos con el tiempo.

Precisamente, este capítulo final se centrará en cómo los abogados que trabajaban en la Secretaría Técnica de la CEB, después del mandato de Beatriz Boza, comenzaron a desarrollar una vinculación en torno a sus propias normas y experiencia, lo que condujo a la formación de un perfil intermedio y especializado entre el derecho administrativo y el derecho de la competencia. Los abogados antibarreras, como se les ha denominado aquí, son el resultado de los espacios emergentes que surgieron con la implementación del proyecto de desarrollo económico, bajo la fuerte influencia

del contexto de los primeros años del Indecopi, caracterizado por la disputa sobre los marcos de referencia del derecho administrativo y del análisis económico del derecho.

En esa línea, primero se examinará a la contraparte de su jurisdicción, es decir, la de los comisionados. Se procurará reconocer tanto la evolución de su conformación como los cambios en la interacción con los abogados del órgano de enlace, después de la experiencia inicial que tuvieron en los primeros cuatro años del Indecopi. Posteriormente, el análisis se centrará en el trabajo de los abogados de la Secretaría Técnica. Se delinearé el trayecto de estos profesionales para identificar, finalmente, el perfil novedoso gestado en este espacio que adoptó la tarea de desregular la economía.

## 1. EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE LOS COMISIONADOS DE LA CEB

Los comisionados representan el rostro más visible de los órganos antibarreras cuando se considera el principal recurso producido por estos: sus resoluciones. Como se ha indicado anteriormente, la jurisdicción que tienen en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas es de carácter multiprofesional y superpuesto, dado que es un puesto a tiempo parcial y, por tanto, permite que los comisionados mantengan sus posiciones en otros espacios sociales. La legitimidad que ostentaban en esas otras ecologías, la vinculación que mantenían con partes del Poder Ejecutivo o la alineación de la mayoría con el proyecto de desarrollo económico terminaban por delinearlos. En los años posteriores a esta etapa, parte de esa imagen se ha conservado, aunque también ha adquirido nuevos rasgos. Por ello, en los siguientes apartados se abordará, en primer lugar, una perspectiva formal sobre los abogados y economistas que conforman la CEB, para luego plantear un análisis de los cambios y estabilidades que han presentado en los últimos veinticinco años, considerando la relevancia de su interacción con los abogados del órgano de enlace.

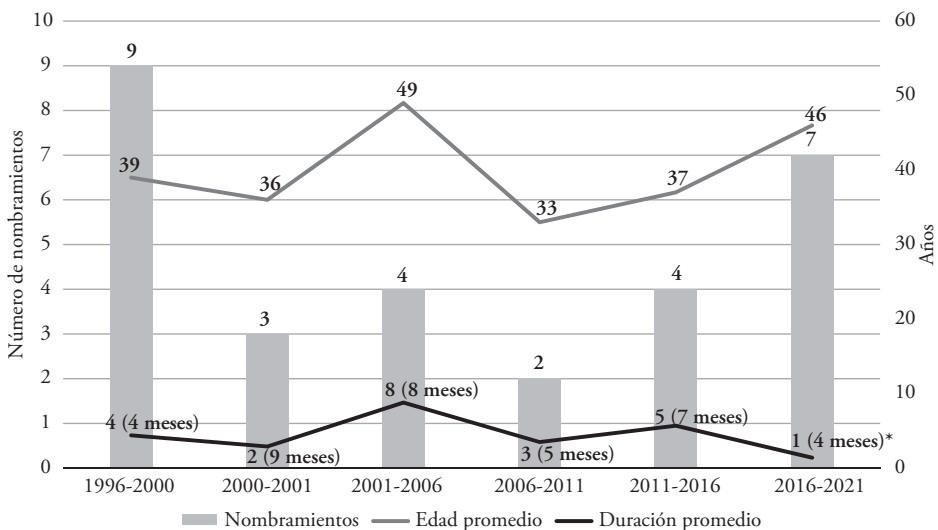
### 1.1. Un panorama agregado sobre los abogados y economistas resolutores

En términos generales, se identificó que, de los veintiocho profesionales que ocuparon este cargo hasta el año 2021, la mayoría han sido abogados y economistas que se encontraban en una etapa intermedia de su trayectoria profesional, tomando en cuenta que la edad promedio de los miembros de la CEB al asumir el puesto ha sido de 41 años<sup>232</sup>. En cuanto a la duración de su cargo como comisionados, el promedio histórico ha sido de cuatro años. La situación opuesta se presentó en el último periodo gubernamental

<sup>232</sup> Cuando estaba vigente el Decreto Ley 25868, hubo casos de profesionales que asumieron este cargo en una etapa temprana de su carrera, como en las designaciones de la economista Elena Conterno o del abogado Enrique Pasquel, ambos con menos de treinta años. Es importante destacar que, posteriormente, el artículo 22 del Decreto Legislativo 1033 estableció, además de «reconocida solvencia e idoneidad profesional», que se cuente con «cinco años de experiencia en temas afines a la materia» de la comisión.

(2016-2021), con siete designaciones de comisionados, lo que constituye el número más elevado, solo por debajo de las nueve designaciones del periodo 1996-2000, que se explican por el mayor número de miembros (seis) que conformaban la CAM en aquella época. Respecto a este elemento, también cabe resaltar que siempre hubo un miembro que atravesó distintas gestiones del Indecopi, destacando José Chueca (1996-2008), José Luis Sardón (2003-2013) y, en los últimos años analizados, Luis Ricardo Quesada, economista que ocupa el cargo desde el año 2013.

**Gráfico 12. Número de nombramientos en la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, así como edad y duración promedio según periodos gubernamentales, 1996-2021**



\* Debido a que aún hay miembros en el cargo nombrados en este periodo, para el cálculo de la duración promedio solo se ha considerado a quienes han dejado de formar parte de la composición de la CEB.

Elaboración propia.

Si se enfoca el análisis en las profesiones de estos veintinueve comisionados que conformaron la CEB (Tablas 9 y 11), se observa que dieciocho han sido abogados, nueve economistas, uno administrador y uno ingeniero de sistemas especializado en administración de empresas. De este total, al momento de ser designados, dieciséis tenían el grado de magíster y, de ellos, solo dos contaban con el grado de doctor. Respecto a sus estudios de posgrado en general, cabe destacar que, cuando fueron nombrados, dieciocho habían tenido alguna experiencia de este tipo en el extranjero, once de ellos en los Estados Unidos. Es importante notar también que diecisiete comisionados estuvieron vinculados o ejercían paralelamente labores en algún organismo regulador o en puestos ministeriales relacionados con la inversión pública, privada o público-privada. En la última conformación de miembros examinada, por ejemplo,

se identifican comisionados próximos a los espacios del MEF o del Osiptel. Otro aspecto destacable, desde una perspectiva global de la trayectoria de los comisionados, es su proximidad social entre ellos y las ecologías corporativas, ya que hubo integrantes con puestos en directorios de empresas o que habían sido asesores legales en estas.

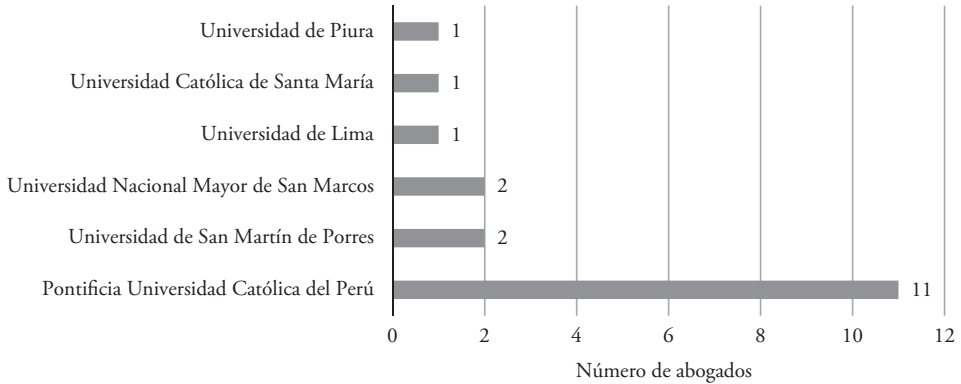
Segmentando el análisis según profesiones, los datos indican lo siguiente sobre los dieciocho abogados con cargo de comisionado. En primer lugar, respecto a su centro de estudios de pregrado, el 61 % proviene de la Facultad de Derecho de la PUCP, el 89 % estudió en una universidad privada y el 89 % asistió a una universidad de la capital. Por otro lado, el 50 % había realizado algún tipo de estudio de posgrado en el extranjero al momento de su designación, con el 28 % del total de abogados que lo realizaron en los Estados Unidos y el 17 % en España. Otro dato por considerar es que, al mismo tiempo que desempeñaban este cargo, el 33 % de ellos trabajaba en una firma de abogados. De igual modo, el 56 % de ellos había ocupado o estaba ocupando simultáneamente posiciones en organismos reguladores o en ministerios, tratando en este último caso temas relacionados con las inversiones en el país. También es relevante destacar que solo dos de ellos tuvieron experiencia directa trabajando en la Secretaría Técnica de la CEB; específicamente, Javier Rizo-Patrón y Carlos Mendoza. Por último, el promedio de edad de estos dieciocho abogados al ser designados fue de 41 años, con un rango que iba desde los 30 hasta los 50 años.

En cuanto al segundo grupo profesional con más miembros, los nueve economistas provinieron de una universidad de la capital; de estos, el 44 % son egresados de la PUCP, mientras que el 89 % del total estudió en una universidad privada. En contraste con los abogados, el 89 % de los profesionales tuvo alguna experiencia de posgrado en el extranjero al momento de ser designados y, específicamente, el 44 % de ellos la realizó en universidades de los Estados Unidos (sobre esta última tendencia, véanse Conaghan, 1997, p. 183; Dezalay & Garth, 2002, pp. 30-31). Los nueve economistas, además, tuvieron experiencias tanto en el sector público como en el privado y, respecto a la edad, coinciden en promedio con los abogados.

Finalmente, el género es igualmente una variable por considerar, pues, de estos veintiocho profesionales, solo cuatro han sido mujeres. Así, del total de abogados que ha tenido la CEB como miembros, solo dos mujeres ocuparon este cargo, lo que constituye el 11 % del total, mientras que, entre los economistas, también dos han sido mujeres, representando el 22 % del número total de esta profesión. En cuanto a esta situación en el ámbito de la profesión jurídica, es importante considerar que esta jurisdicción es sensible a los patrones de desigualdad, ya sean de género u otro tipo, que puedan estar presentes en otras ecologías, como las académicas, las de las firmas de abogados o las empresariales, por mencionar algunos ejemplos. Esta sensibilidad se debe a que el acceso a la CEB depende en gran medida de la posición que se ocupa en estos otros espacios y de la consecuente legitimidad y experiencia acumulada allí. Por esta razón, si el Consejo

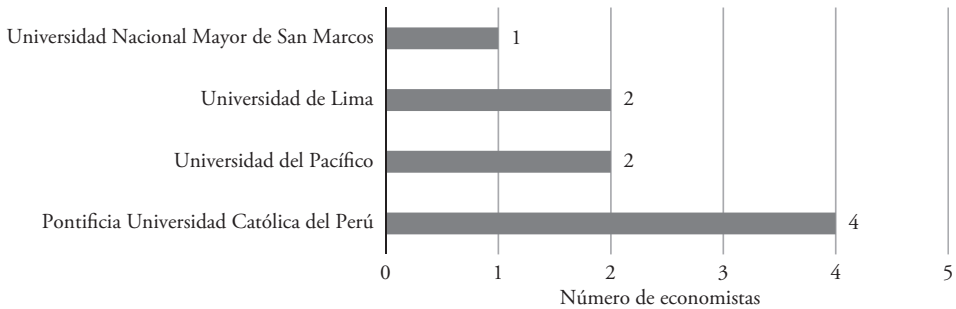
Directivo opta por un perfil ligado a la docencia universitaria, la prevalencia masculina en un área de enseñanza establecerá evidentemente una restricción en tal elección<sup>233</sup>.

**Gráfico 13. Universidad de origen de los abogados miembros de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, 1996-2021**



Elaboración propia.

**Gráfico 14. Universidad de origen de los economistas miembros de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, 1996-2021**



Elaboración propia.

<sup>233</sup> También puede influir otro factor relacionado con la propia conformación del Consejo Directivo, específicamente con el género de su presidente. Así, tres de estos nombramientos, los de Elena Conterno, Cecilia Blume y Verónica Zavala, ocurrieron entre los años 1996 y 2001, es decir, durante el periodo de mayor influencia de las políticas emprendidas por Beatriz Boza en el Indecopi (véase el acápite 4.2 del capítulo 4). Tuvieron que transcurrir casi veinte años para que la CEB volviera a contar con una comisionada al designarse a la economista Angélica Matsuda casi al inicio de la gestión de Hania Pérez de Cuellar. Al ser ellas las únicas dos presidentas del Indecopi hasta el año 2021, existe cierta correlación entre este hecho y que los nombramientos de comisionadas hayan sucedido o durante su gestión o, al menos, temporalmente próximos a estos mandatos, como ocurre en las designaciones de Blume y Zavala. En todo caso, se requeriría de una mirada más global que incluya al resto de comisiones y oficinas, entre otras evidencias, para llegar a una aseveración más firme.

Tabla 11. Miembros de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, 2000-2021

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>Cecilia Blume Cillóniz (agosto de 2000 - mayo de 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogada por la PUCP</li> <li>• Estudios de Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca (España)</li> <li>• Estudios sobre Privatización y Regulación de Servicios Públicos en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociada de la firma de abogados Echeconpar</li> <li>• Asesora del Ministerio de Energía y Minas (1998) y el MEF (1999)</li> <li>• Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica del MEF (octubre de 1999 - julio de 2000)</li> <li>• Directora de la Conite (1999-2000)</li> <li>• Jefa de la Gerencia de Asesoría Legal en el Organismo Regulador de la Inversión en Energía (Osiner) (1997-1998)</li> </ul>
<p>Verónica Zavala Lombardi (junio de 2001 - julio de 2006)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogada por la PUCP</li> <li>• Magíster en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directora ejecutiva de la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas</li> <li>• Asesora del Despacho Ministerial del Ministerio de la Presidencia, sobre la modernización de la Administración pública</li> <li>• Experiencia laboral en Promperú</li> <li>• Miembro de la Comisión de Protección al Consumidor (julio de 1995 - octubre de 1999)</li> <li>• Experiencia laboral en el Grupo Apoyo sobre temas de privatizaciones y en la coordinación de la revista <i>Semana Económica</i></li> </ul>
<p>Javier Rizo-Patrón Larrabure (junio de 2001 - noviembre de 2003)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la Universidad de Lima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario de la Gerencia de Asesoría Legal del Ositran (2003)</li> <li>• Secretario técnico encargado de la CAM (julio de 1999 - agosto de 1999)</li> <li>• Profesor de Derecho Administrativo en la UPC (desde 1998)</li> <li>• Asistente legal de la CAM (1996-1999)</li> </ul>
<p>César Peñaranda Castañeda (mayo de 2002 - agosto de 2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la UNMSM (licenciado por la PUCP)</li> <li>• Estudios en el Programa Avanzado de Economía en la Universidad de Colorado (Estados Unidos)</li> <li>• Magíster y candidato a Ph. D. por la Universidad de Cornell (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesor de la Presidencia de la Cámara de Comercio de Lima (2001-2004)</li> <li>• Asesor principal y jefe de asesores del MEF (1991-1992)</li> <li>• Jefe del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva (1966-1972)</li> <li>• Fundador del Grupo Peñaranda (desde 1974)</li> <li>• Director de Alpha Consult S. A. (desde 1982)</li> <li>• Presidente del directorio de Centro Diesel del Perú S. A. (desde 1994)</li> <li>• Autor de obras como <i>Evaluación y perspectivas de la integración económica en América Latina</i> (1984) y <i>Promoción de exportaciones y política macroeconómica: el caso del Perú</i> (1996)</li> <li>• Experiencia docente en la UP, PUCP, Universidad de Lima y Universidad ESAN</li> </ul>

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>José Luis Sardón de Taboada (enero de 2003 - septiembre de 2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la Universidad Católica Santa María</li> <li>• Magíster en Ciencia Política por The American University (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director ejecutivo de la Sociedad de Economía y Derecho de la UPC</li> <li>• Vocal de la Junta de Reclamos de Usuarios del Osinermin (2003-2014)</li> <li>• Miembro de la Comisión de Libre Competencia (agosto de 2000 - enero de 2003)</li> <li>• Decano de la Facultad de Derecho de la UPC (2000-2014)</li> <li>• Autor de <i>La Constitución incompleta</i> (1999), con la editorial del Instituto Apoyo Loyola (1996-1999)</li> <li>• Coordinador del Área de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad San Ignacio de Loyola (1996-1999)</li> <li>• Miembro y primer presidente del Tribunal de Usuarios del Osiptel (1995-2003)</li> <li>• Profesor investigador a tiempo completo en la UP (1991-1995)</li> <li>• Editor ejecutivo de la revista <i>Debate</i> del Grupo Apoyo (1986-1989)</li> <li>• Miembro de la Sociedad Mont Pelerin</li> </ul>
<p>Jorge Chávez Álvarez (febrero de 2004 - septiembre de 2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la Universidad de Lima</li> <li>• Magíster en Desarrollo Económico por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (Países Bajos)</li> <li>• Estudios de doctorado en Economía en la Universidad de Oxford (Reino Unido)</li> <li>• Diplomados en Estabilización y Reformas Estructurales en el Instituto de Desarrollo del Banco Mundial y en Políticas de Libre Competencia y Regulación en la Universidad de Ámsterdam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundador de la consultora Maximixe (desde 1992)</li> <li>• Presidente del Banco Central de Reserva del Perú (1990-1992)</li> <li>• Profesor de la Universidad de Lima (1982-2001)</li> <li>• Jefe del equipo económico de Fujimori (1990)</li> <li>• Consultor del Banco Mundial, la Cepal y la Corporación de Estudios para el Desarrollo (Cordes)</li> <li>• Director de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev)</li> <li>• Director general de Asuntos Económicos del MEF (1985-1987)</li> <li>• Director de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de Planificación (1982-1983)</li> </ul>
<p>Alfredo Mendiola Cabrera (septiembre de 2005 - septiembre de 2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingeniero de sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería</li> <li>• Magíster en Administración por la Universidad ESAN</li> <li>• MBA por la Universidad de Toronto (Canadá)</li> <li>• Ph. D. en Administración con especialización en Finanzas por la Universidad de Cornell (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesor del Área de Finanzas, Contabilidad y Economía en la Escuela de Posgrado de la Universidad ESAN</li> <li>• Consultor en finanzas, análisis de inversiones, reestructuración empresarial y planeamiento para empresas de los sectores alimentario, bancario, minero, hotelero y de construcción</li> </ul>

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>Enrique Pasquel Rodríguez (febrero de 2007 - julio de 2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigador del ILD en temas de lucha contra la pobreza y formalización (2005-2008)</li> <li>Profesor de Análisis Económico del Derecho en la UPC (desde 2004)</li> <li>Profesor en la PUCP (2004)</li> </ul>
<p>Eduardo García-Godos Meneses (septiembre de 2008 - febrero de 2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la PUCP</li> <li>Magíster en Derecho Internacional Económico por la Universidad de Warwick (Reino Unido)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundador y director del Instituto de Facilitación del Comercio (desde 2013)</li> <li>Asociado de la firma de abogados Navarro, Ferrero &amp; Pazos (2006-2010)</li> <li>Asesor legal del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en el que participó en la negociación de acuerdos comerciales internacionales (2002-2006)</li> <li>Líder del componente de facilitación del comercio del proyecto USAID «Facilitando Comercio a través de programas <i>Standards Alliance</i>» (2010-2013)</li> </ul>
<p>Cristian Ubía Alzamora (octubre de 2013 - agosto de 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado por la Universidad de San Martín de Porres</li> <li>Estudios de maestría en Regulación de Servicios Público y Gestión de Infraestructura en la UP</li> <li>Curso de Concesiones en Transporte de Uso Público en la Universidad ESAN, y otros sobre contrataciones y arbitraje con el Estado en la PUCP (2016)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesor del MTC en temas como asociaciones público-privadas (2009-2012)</li> <li>Consultor de la Oficina de Asesoría Jurídica del MEF (2012-2014)</li> <li>Miembro del equipo especializado de seguimiento de la inversión (2013-2014)</li> <li>Gerente legal de Autopista del Norte S. A. C. (2014-2017)</li> <li>Presidente del Comité de Infraestructura de Transporte de la AFIN (2014-2017)</li> </ul>
<p>Rafael Alejandro Vera Tudela Wither (octubre de 2013 - agosto de 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economista por la PUCP</li> <li>Magíster en Economía por la Universidad de Nueva York (Estados Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerente de Asuntos Regulatorios de la Sociedad Nacional de Industrias (2014-2017)</li> <li>Laboró en el Banco Central de Reserva, en el que alcanzó el puesto de jefe del Departamento de Política Económica (2003-2014)</li> <li>Profesor en la Universidad San Ignacio de Loyola (2008-2011) y en la PUCP (2011-2018)</li> </ul>
<p>Luis Ricardo Quesada Oré (octubre de 2013 - actualidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economista por la PUCP</li> <li>Magíster en Economía Industrial por la Universidad Carlos III de Madrid (España)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jefe de Estudios Económicos (2014-2017) y gerente de Regulación y Estudios Económicos del Ositran (desde 2017)</li> <li>Especialista en políticas de competitividad en el Consejo Nacional de Competitividad del MEF (2013-2014)</li> <li>Consultor sénior en economía de transporte de la empresa Meca (2008-2011)</li> <li>Experiencia laboral en el Consejo Superior de Cámaras de Comercio (2007)</li> <li>Asistente de la Presidencia del Directorio del Indecopi, alcanzando el cargo de jefe de planeamiento estratégico (1998-2005)</li> </ul>

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>Víctor Sebastián Baca Oneto (julio de 2014 - junio de 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la Universidad de Piura</li> <li>• Doctor en Derecho Administrativo por la Universidad de Valladolid (España)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Piura (desde 1998)</li> <li>• Consejero de la firma de abogados Garrigues (desde 2016)</li> <li>• Jefe del Área de Derecho Administrativo de la firma de abogados Ferrero (2011-2015)</li> <li>• Miembro de la Comisión de Protección al Consumidor de las oficinas descentralizadas de Piura (2005-2009), Ica (2009-2011) y de la Sede Central (2011-2014) del Indecopi</li> <li>• Director del Programa de Derecho (2009-2013) y del Programa de Maestría de la Facultad de Derecho (2007-2013) de la Universidad de Piura</li> </ul>
<p>Paolo Del Águila Ruiz de Somocurcio (julio de 2018 - marzo de 2019)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Estudios de maestría en Derecho de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual en la PUCP</li> <li>• Estudios de posgrado de Derecho Mercantil con mención en Derecho de la Competencia en la Universidad de Salamanca (España)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente (2010-2015) y miembro (2016-2017) de la Comisión de Procedimientos Concursales (Sede Lima Norte) del Indecopi</li> <li>• Secretario general del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima (2003-2011)</li> <li>• Secretario técnico de la Comisión de Reestructuración Patrimonial (2002) y de la Sala Concursal del Tribunal (2002-2003) del Indecopi</li> <li>• Secretario técnico de la Comisión de Reestructuración Patrimonial de la Oficina del Indecopi en el Colegio de Contadores Públicos de Lima (1999-2002)</li> <li>• Coordinador legal de la Comisión de Salida del Mercado, respecto a las entidades delegadas de Lima y provincias (1997-1998)</li> <li>• Profesor de cursos de derecho concursal y arbitraje en la PUCP (desde 1999), así como también en otras universidades (UPC, Universidad de Lima, Universidad San Ignacio de Loyola)</li> </ul>
<p>Gonzalo Zegarra Mulanovich (septiembre de 2018 - junio de 2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Magíster por la Universidad de Yale (Estados Unidos)</li> <li>• Programa de Gobernanza Corporativa para Directores de Empresas de la Universidad de Piura y la UP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia laboral en la revista <i>Semana Económica</i> (2002-2020), donde desempeñó el cargo de director ejecutivo (2008-2018)</li> <li>• Miembro (2004-2018) y presidente (2012-2016) del Consejo de Prensa Peruana</li> <li>• Profesor de cursos sobre derecho privado en la PUCP (1999-2008) y filosofía del derecho en la UPC (2005-2010)</li> <li>• Asociado de la firma de abogados Rodrigo, Elías &amp; Medrano (1998-2001)</li> <li>• Presidente del comité legal y miembro de comité ejecutivo de la Sociedad Interamericana de Prensa (2014-2018)</li> </ul>

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>José Carlos Velarde Saco (septiembre de 2018 - julio de 2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la PUCP</li> <li>• Magíster en Regulación de Servicios Públicos por la PUCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerente de Políticas y Normas (2012-2014) y Gerente de Regulación Tarifaria (2014-2017) en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento</li> <li>• Miembro del Tribunal de Solución de Controversias del Osinergmin (2016-2017), don- de desempeñó posteriormente el cargo de gerente general (2018-2020)</li> <li>• Profesor en el Programa de Especialización en Estructuración, Regulación y Experiencias de las Asociaciones Público-Privadas en infraestructura en la UP (2016-2019)</li> <li>• Supervisor, analista (2007-2010) y jefe de la Gerencia de Regulación (2010-2012) en Ositran</li> <li>• Practicante, asistente y analista económico en el Indecopi (2001-2007)</li> </ul>
<p>Roberto Arturo Ortiz Villavicencio (agosto de 2020 - noviembre de 2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la PUCP</li> <li>• Estudios de maestría en Derecho Corporativo y Finanzas en la Universidad ESAN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director general de la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones del MTC (2012-2015)</li> <li>• Asesor legal financiero del Ministerio de Energía y Minas (2015-2016, 2019)</li> <li>• Asesor del Ministerio de Producción (2018-2019)</li> <li>• Consultor del MEF (2010-2011)</li> <li>• Abogado de garantías en Interbank (2004-2009)</li> </ul>
<p>Angélica Graciela Matsuda Marayoshi (agosto de 2020 - actualidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economista por la PUCP</li> <li>• Magíster en Negocios y Comercio por la Universidad de Keiō (Japón)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerente general de FueraDeLaCaja Soluciones, consultora sobre innovación pública y social (desde 2017)</li> <li>• Miembro del Consejo de Directores del Instituto Nacional de la Calidad (2015-2017)</li> <li>• Directora ejecutiva del Consejo Nacional de Competitividad (2011-2016)</li> <li>• Integrante del Consejo de Directores de la Corporación Financiera de Desarrollo S. A. – Cofide (2013-2015)</li> <li>• Subjefa del equipo del Proyecto USAID MYPE Competitiva (2006-2009)</li> <li>• Coordinadora técnica regional del Programa Regional de USAID para el Desarrollo de Capacidades Comerciales (2005-2006)</li> <li>• Gestora del Proyecto USAID Greer, con Apoyo Consultoría (2003-2005)</li> <li>• Experiencia laboral en la Sunat (1998-2002)</li> </ul>

Comisionado	Formación al asumir el cargo	Experiencia relevante al asumir y estar en el cargo
<p>Carlos Enrique Mendoza Gutiérrez (junio de 2019 - actualidad)</p>	<p>Abogado por la Universidad de San Martín de Porres</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la Universidad de San Martín de Porres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejero en Caparrós Abogados - Consultores (desde 2021)</li> <li>• Asesor del Ministerio de Cultura (2020-2021)</li> <li>• Socio de la firma de abogados García-Godos &amp; Lindley-Russo (2019-2020)</li> <li>• Gerente legal de la Sociedad Nacional de Industrias (2015-2019)</li> <li>• Coordinador en la Secretaría Técnica de la CEB (2014-2015)</li> <li>• Presidente de la Asociación de Representantes Autorizados de Marcas Vehiculares (2013-2014)</li> <li>• Abogado del Área Legal del grupo automotriz Minvest HoldingGildemeister (2007-2013)</li> <li>• Fundador de la firma de abogados Villar, Carreras, Álvarez, Salazar &amp; Mendoza, donde desempeñó el cargo de gerente del Área Mercantil (1999-2014)</li> </ul>
<p>Vladimir Martín Solís Salazar (febrero de 2021- actualidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogado por la UNMSM</li> <li>• Estudios concluidos en la maestría de Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la UNMSM</li> <li>• Estudios concluidos en el doctorado en Derecho y Ciencia Política en la UNMSM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultor del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión del despacho ministerial del MEF, quienes se encargan de acompañar la ejecución de proyectos de inversión privada, pública o público-privada, mediante la identificación de trabas que afecten su ejecución (desde 2019)</li> <li>• Consultor del Despacho Viceministerial de la Micro y Pequeña Empresa e Industria (2018-2019)</li> <li>• Miembro del Consejo Directivo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (2018-2019)</li> <li>• Especialista en políticas regulatorias en el Osiprel (2013-2018)</li> <li>• Asesor legal de la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales en Comunicaciones del MTC (2008-2013)</li> </ul>

Elaboración propia a partir de información de Sunedu y hojas de vida públicas.

## 1.2. Continuidades y discontinuidades en la jurisdicción de la CEB

La presentación de algunas características transversales de los miembros del órgano resolutor posibilita ahora realizar una aproximación más analítica hacia estos funcionarios. Partiendo de las continuidades en su jurisdicción, un primer punto es que, a lo largo del tiempo, la experiencia de ser comisionado ha resultado más un complemento a su trayectoria que un evento diferenciador para estos profesionales. Esto se evidencia en que la gran mayoría, tras su participación como comisionados, no continuó desarrollando una experiencia en torno a la temática de las barreras burocráticas, ya sea en el litigio, la docencia o la asesoría. Su posición en la CEB, por tanto, no añadió una cualidad que les permitiera diferenciarse como profesionales. Ciertamente, esto no significa que este antecedente en el sector público no les haya facilitado otras experiencias profesionales asociadas a los órganos antibarreras. Un ejemplo de ello es el caso de Francisco Eguiguren, quien no desarrolló una vinculación estable con la materia antibarreras, ya que mantuvo su identidad configurada como abogado constitucionalista, aun cuando, posteriormente a su posición en la CAM, asesoró a entidades públicas que cuestionaban jurisdiccionalmente las decisiones administrativas de la CEB (ENT2016, pp. 5-6).

Las razones de que esta experiencia no marcara significativamente su trayectoria profesional radican no solo en el hecho de que la mayoría de los miembros de la CEB se encontraban en una etapa intermedia de su carrera, al ser designados en función de una experiencia que ya ostentaban y habían acumulado en otros espacios, sino también en el propio diseño del puesto, concebido para ser a tiempo parcial. El mercado de estos servicios tampoco lo habría facilitado, ya que era muy reducido hasta, al menos, antes de la consolidación constitucional de sus atribuciones. En el caso de las profesiones no jurídicas, esto era aún más marcado, pues la jurisdicción de la oferta de estos servicios la ostentaban los abogados. Así, la mayoría de los miembros de la CEB ya estaban arraigados a grupos profesionales más amplios o a una práctica profesional específica, por lo que este evento usualmente no los reconfiguró profesionalmente.

Desde luego, al margen de los dos abogados que previamente laboraron en la Secretaría Técnica o de quienes eventualmente asesoraron casos relacionados con barreras burocráticas, puede haber matices respecto a lo mencionado. Así, se observa que esta complementariedad en la trayectoria profesional puede manifestarse de manera más intensa, como en el caso de Enrique Pasquel o Eduardo García-Godos. Por un lado, Pasquel fue uno de los abogados más jóvenes en ser designado, con un perfil claramente orientado al derecho privado y al análisis económico del derecho, que venía profundizando tanto por su labor como docente universitario en estas materias como por desempeñarse como investigador en el ILD. Su ingreso a la CEB

fue un evento que le permitió continuar y reforzar este perfil, pero también introducirlo a nuevos temas, donde pudo expandir la proyección de su enfoque al sector público y, específicamente, a las políticas públicas. Esto se evidencia en los recursos intelectuales que desarrolló, como su crítica a una resolución del Indecopi sobre barreras burocráticas, utilizando en parte el análisis económico del derecho (2008), o la publicación conjunta con otras abogadas del Indecopi, en la que claramente enmarcan la intervención del Estado como un problema (Pasquel, Ugás & Zumaeta, 2011). En esa misma línea, a partir de esta experiencia, complementada con sus posteriores estudios de posgrado en la Universidad de Yale, comenzó a dictar un curso sobre barreras burocráticas en la Facultad de Derecho de la UPC (ENT2012, p. 3; ENT2013, p. 4), así como a dirigir la Maestría de Regulación en esa misma casa de estudios hasta el año 2012. De este modo, Pasquel se involucró en espacios académicos, con un enfoque forjado durante su paso por pregrado en la PUCP y en el ILD, hacia el estudio de la intervención pública en la economía. Sin embargo, debe repararse en que, con posterioridad, se trasladó al periodismo y, en los últimos años, ha ocupado altos cargos en ecologías empresariales.

En cuanto a García-Godos, su trayectoria se orientó hacia el comercio exterior, con conocimientos en derecho civil (ENT2002, p. 5). Tras su experiencia como comisionado, estableció una firma de abogados junto a Alfredo Lindley-Russo, quien, como se ha mencionado anteriormente, había sido funcionario de la Secretaría Técnica de la CEB. En esta firma especializada se ofrecieron servicios relacionados con la eliminación de barreras burocráticas, así como otros asuntos vinculados al Indecopi y la facilitación del comercio. Es decir, aquella experiencia le permitió expandir su campo de oferta profesional a este ámbito emergente. No obstante, estos eventos episódicos únicamente corroboran que la tendencia predominante fue la preservación de sus respectivas líneas profesionales principales, en lugar de reorientarse hacia esta temática novedosa.

Asimismo, es relevante considerar la distancia social observable entre estos actores y otros espacios. Por un lado, durante gran parte de la etapa de la CAM, los comisionados procedían del sector estatal involucrado en las reformas estructurales, al mismo tiempo que mantenían posiciones en el sector privado. Tal posicionamiento superpuesto determinó su proximidad social con sectores tales como el MEF u organismos reguladores, así como con las ecologías empresariales, mientras que mantenían una distancia con el resto del aparato público, en especial con los gobiernos locales y regionales. La movilización de estos abogados y economistas de élite que conformaron la CAM fue parte de una reconfiguración más amplia de las fronteras del sector público y privado (véase el acápite 2 del capítulo 2), lo cual facilitó que viajeros de los espacios privados se establecieran en ubicaciones

emergentes de este proceso como el Indecopi, con la proyección de generar afinidades estructurales que orientaran al sector público a «funcionar» bajo un espacio-tiempo similar al privado. De allí que la experiencia en el sector privado, junto con los estudios en universidades estadounidenses, marcara el perfil deseado para este puesto en aquel momento. Ellos adquirieron, por su parte, la credencial de ser próximos al sector público, lo que les facilitaría diversas oportunidades en el mercado de servicios profesionales.

Por otro lado, esta imagen ha ido cambiando en las etapas posteriores, especialmente con la configuración de un segmento de abogados administrativistas entrenados en el sector «regulatorio» del Estado y afines a los preceptos del libre mercado. Junto con economistas vinculados al MEF o a organismos reguladores, estos profesionales terminaron delineando un nuevo perfil de comisionado, que ya no requiere ostentar una credencial educativa estadounidense, pues ellos ya mantienen una afinidad con el proyecto de desarrollo establecido desde la década de 1990, por lo difundido que está epistémicamente en el país. Precisamente, debido a esta última continuidad, las distancias sociales se han conservado de forma similar a los primeros años. Por lo demás, la mayor participación de funcionarios públicos está fuertemente influenciada por la presencia de representantes de los ministerios en el Consejo Directivo, ya que son estos quienes los designan.

Los distintos directores de este organismo también han preservado a lo largo del tiempo la multidisciplinariedad en la composición de dicha jurisdicción, en particular, en lo que respecta a la presencia no mayoritaria de abogados. La única excepción a esta tendencia ocurrió entre el año 2003 y finales de 2005, especialmente durante el primer año de este periodo, cuando coincidieron Javier Rizo-Patrón, José Chueca, José Luis Sardón y Verónica Zavala. Sin embargo, tras la reducción del número de comisionados a cuatro por el Decreto Legislativo 1033, la presencia de abogados y economistas se ha mantenido de manera paritaria. En relación con esta característica, igualmente es observable que tanto abogados como economistas convergen en las premisas del proyecto de desarrollo económico, el cual fundamenta la creación de la CEB y su objetivo de reducir sobre costos a los actores privados. Esto ha conducido a asociar la perspectiva que compartían, en mayor o menor grado, con «visiones liberales de la economía» (ENT2001, p. 6; véase también ENT2013, p. 11), una tendencia que refleja nuevamente la política que los altos directivos manifiestan en estas designaciones:

[...] la visión empieza por ellos. Si tenemos a personas que están en esos cargos que tienen una visión de que el Indecopi debe promover la competencia en el mercado y que debe eliminar cualquier obstáculo que impida eso, creo que lo natural es que, cuando vayan a elegir algún comisionado, busquen alguien con

ese perfil. Si fuera, por ejemplo, una entidad donde de repente el rol del Estado es más activo y no necesitas este tipo de perfiles, creo que va a suceder lo contrario. Yo creo que pasa por una evaluación de quienes están allí, por la visión que tienen ellos respecto del Estado y la economía (ENT2013, p. 11)<sup>234</sup>.

En relación con este punto, un funcionario de la CEB reflexionaba que la diferencia en los grados de intensidad de una posición liberal podría estar vinculada con la profesión de los individuos:

[...] prácticamente todos en la Comisión están convencidos de que las políticas de libre mercado —algunos las entienden de manera más radical, otros menos— son las más aconsejables para obtener bienestar [...]. Los abogados son normalmente en la Comisión más radicales en su comprensión del libre mercado [...] que los propios economistas [...]. Los economistas son muchas veces menos radicales en cuanto a la comprensión de las dinámicas de mercado que los propios abogados y yo tengo una teoría: es porque conocen más de cómo funciona la realidad social por su propia formación, porque trabajan más con instrumentos empíricos que el abogado, que es un profesional básicamente de escritorio. [...] El abogado se forma más en una teoría y cree de manera más radical, más fanática en la teoría, [...] [mientras que] el economista de pronto dice en una sesión: «Pero el mercado no funciona así. Acá sí hay que intervenir, aquí se justifica una intervención» (ENT2015, p. 12).

Debe reconocerse que este diálogo o discusión interprofesional sobre a si está justificada o no la intervención es el resultado del trabajo fronterizo que acercó a la profesión jurídica a ciertos recursos de la economía, lo cual se remonta a los eventos asociados con los actores académicos de la Universidad de Chicago (véase el acápite 1.3 del capítulo 2). Dado este arreglo, los abogados y economistas de la CEB han compartido en su mayoría la premisa de que la justificación para intervenir se basa en la existencia de fallas del mercado, lo cual constituye una estructura cognitiva común entre ambos grupos. En espacios como la CEB, estas ideas adquieren otra dimensión

---

<sup>234</sup> En líneas generales, este aspecto refleja la continuidad que tuvo el proyecto de desarrollo económico en las ecologías políticas. No obstante, también es factible que ocurra una crisis que deslegitime a los actores políticos alineados con este proyecto y, por lo tanto, sean reemplazados por quienes compartan una visión que implique una mayor intervención pública. De este modo, dado que las designaciones de los altos cargos del Indecopi dependen del Poder Ejecutivo, este escenario hipotético podría conllevar un cambio en la orientación de la CEB mediante la incorporación de profesionales con una visión contraria a la liberal, incluso sin la necesidad de realizar modificaciones a nivel legal (véase, por ejemplo, Blyth, 2002, p. 184). Esta vulnerabilidad en relación con los eventos en las ecologías políticas está directamente relacionada con la independencia de este organismo, que ya ha sido objeto de una antigua recomendación por parte de la OCDE (véase Winslow, 2004, pp. 71-73).

al concretarse jurídicamente, ya sea a través de la secuencia de análisis de casos o por estar implícitas en los propios principios de simplificación administrativa. Cáceres señala al respecto que:

En el tema de racionalidad o razonabilidad, por un lado, hay una pronunciación jurídica, en el sentido de justificar bien por qué se da una norma, que la norma esté de acuerdo con toda la estructura o jerarquía jurídica. [...] Por ejemplo, el hecho de que la norma debería tener un objetivo claro, que lo que se está proponiendo debería estar en la línea con lo que se quiere lograr. Incluso el criterio de proporcionalidad dentro de la parte jurídica está más o menos alineado a esto en el sentido de que uno, por ejemplo, no debería exigirle algo excesivamente oneroso a las empresas para lograr un fin determinado. [...] Lo que normalmente pasa es que también ese principio tiene un correlato en la parte económica y lo vemos cuando la razón por la cual a veces el Estado interviene es para lograr un objetivo económico. [...] Normalmente, los abogados razonan desde el punto de vista de la jerarquía jurídica, pero muchos de esos conceptos, en realidad, sí tienen una interpretación desde el punto de vista económico porque son fallas de mercado o son temas de regulación social (ENT2018, pp. 4-5).

Al margen de estos puntos de interacción entre estas dos profesiones en la CEB y las estructuras cognitivas que cargan, es importante tener en cuenta que la mayor parte del trabajo está fuertemente estructurada por reglas jurídicas que deben aplicarse, bajo una propuesta de resolución elaborada desde una jurisdicción de abogados, como lo es la Secretaría Técnica. Por ejemplo, para una economista con poco tiempo desde su incorporación a este espacio, lo anterior se traduce en lo siguiente:

Obviamente, hay un entendimiento de la problemática que se está evaluando, hay un entendimiento del impacto y eso, de alguna forma, es intersectorial. Pero, sin duda, hay herramientas legales que no se circunscriben a la normatividad que impacta en el caso, sino que muchas veces tienen que ver con cuestiones como «Sí, pero el Código Procesal Civil, en tal cosa, dice esto», y ahí uno dice: «Eso no lo había tenido en cuenta porque no tenía ni idea». Entonces, hay cuestiones que contravienen algo que está puesto en alguna otra norma de carácter mucho más general, que no son específicamente del caso, pero que sí impactan en el análisis (ENT2019, pp. 2-3).

En los lugares de trabajo surgen, por tanto, fronteras jurisdiccionales que delimitan el ámbito de participación en esta tarea situada en un entorno jurídico. Esta participación también puede resultar limitada por la secuencia de análisis de casos. Debe considerarse que, para entrar en el análisis de razonabilidad —donde podría suscitarse mayor interacción—, es necesario superar la etapa de la secuencia relativa

a la legalidad. Además, hasta antes de la Ley 31755<sup>235</sup>, las partes del procedimiento debían proveer indicios suficientes para que se realizara dicho análisis, lo que en la práctica derivó en que el principal punto de discusión de los órganos antibarreras se centrara en cuestiones de derecho (véanse ENT2019, p. 5; ENT2007, p. 8; ENT2001, p. 8). Desde luego, esto no excluye que existan ciertos temas donde se reconozca internamente la jurisdicción de los economistas, como en los casos que implican la evaluación de la equivalencia de los costos de tasas y contribuciones, los cuales tienen una recurrencia considerable en términos de denuncias (véase el pie de página 183) y generan sinergias significativas en el trabajo realizado desde la Secretaría Técnica<sup>236</sup>.

Dicha recurrencia y estabilidad de las interacciones entre abogados y economistas de la CEB ha conducido a la percepción de una acomodación por parte de las profesiones no jurídicas a los esquemas de razonamiento legal, con el fin de adaptarse a este contexto:

Según lo que yo he visto, los economistas terminan metiéndose mucho más de lo que uno puede imaginar desde afuera en las cuestiones técnico-jurídicas. A estas alturas, por ejemplo, el presidente de la Comisión —que es un economista que ya tiene como siete años— maneja terminología jurídica, jerga jurídica, y no solo eso, sino fundamentalmente comprensiones jurídicas; o sea, ideas, modos de razonar jurídicos que desde afuera no se pueden percibir tan fácilmente (ENT2015, p. 12).

---

<sup>235</sup> Que la CEB inaplique más barreras burocráticas sobre la base del análisis de razonabilidad es, como se ha expuesto, una demanda de los actores empresariales y profesionales, lo cual llevó a que este aspecto se reformara en la Ley Antibarreras en lo relativo al aporte de indicios (véase el acápite 5.3 del capítulo 5). Potencialmente, esto podría conllevar una mayor interacción entre economistas y abogados. Sin embargo, como advierte Marcelo, todo dependerá de que las entidades públicas logren acreditar que realmente efectuaron este análisis de forma previa a la emisión de una disposición (ENT2012, pp. 5-6). Si no se ha realizado o se hizo de manera muy básica o precaria, es probable que la mayoría de las decisiones se limite a constatar que materialmente no hubo tal análisis, sin necesidad de discutir, por ejemplo, la existencia de alternativas menos costosas a la opción tomada por una determinada entidad.

<sup>236</sup> Por ejemplo, Guimaray comenta que, «cuando teníamos casos contra algunas entidades sobre temas de tasas, el comisionado economista nos decía por qué solamente nos quedábamos en el análisis de la legalidad de la tasa. Es decir, nos quedábamos en analizar si es que ha cumplido con la metodología de la PCM, si está de acuerdo con la ley, si se cobra de acuerdo con lo que te cuesta el servicio. El comentario iba por el lado de por qué no revisábamos, por ejemplo, los estados financieros de la entidad, por qué no evaluábamos a qué se dedica esa partida de esa tasa, qué es lo que hay detrás de esos montos. Ahí ya la evaluación cambiaba porque tendíamos a mirarlo desde un punto de vista más estratégico. Si declarábamos una tasa como ilegal, de repente no estábamos considerando que la entidad podría nuevamente aprobar otra tasa. Si la Comisión declara una tasa ilegal, por ejemplo, de mil soles; y si, luego, la entidad reduce esa tasa a 999,99 soles, aún con la misma estructura de costos, estaríamos hablando de otra tasa. Entonces, no podría haber un incumplimiento de mandato si la entidad aprueba esta nueva tasa, aunque sea un céntimo menor» (ENT2013, p. 10).

Esta situación contrasta con la de los abogados, ya que, según otro funcionario, al representar los temas de derecho la cuestión principal en los análisis, ellos no se iban «con bastante experiencia en economía» (ENT2012, p. 5), es decir, tenían menos oportunidades de adquirir y aplicar conocimientos de la profesión económica. Claramente esta es la contrapartida de la preeminencia de las reglas jurídicas en dicha jurisdicción. Sin embargo, esto no siempre fue así, ya que las tareas relacionadas con la razonabilidad de una medida, el análisis de costos o incluso los propios temas de simplificación administrativa no se han limitado necesariamente a las jurisdicciones de abogados o economistas, sino que han sido el resultado del trabajo fronterizo emprendido desde las ecologías del desarrollo y su posterior circulación entre distintas partes del Estado en la década de 1990 (véase el capítulo 3). Por un lado, la historia indica que la simplificación administrativa, como en el caso del INAP, fue claramente una tarea dentro de la jurisdicción de los administradores, lo que incluye al análisis de costos (véanse el acápite 3 del capítulo 3; ENT2018, p. 6). Por otro lado, el propio análisis de razonabilidad, que posibilita evaluar cuestiones como las alternativas menos costosas respecto a una medida decidida por una entidad, puede enmarcarse como un análisis de políticas públicas (ENT2019, p. 5; ENT2007, p. 7). Ciertamente, esta última es un área disputada por varias profesiones, como abogados, economistas, politólogos, sociólogos, lo cual, a su vez, ha permitido la generación de espacios de trabajo multiprofesional y labores orientadas a conectar tales experiencias en torno a la temática de las políticas públicas. Entonces, la asociación de este análisis en el Indecopi con una labor principalmente de economistas, y también de abogados, es una herencia del trabajo fronterizo que propició el ascenso de estos profesionales como tecnócratas en el Estado peruano durante el fujimorato.

Conviene recordar que detrás de la inclusión inicial del análisis de racionalidad estaba la intención de adoptar un enfoque económico. No obstante, este aspecto fue redefinido como una cuestión jurídica, al asignarse dicha tarea a una jurisdicción de abogados, como la del órgano de enlace. Tras ello, ha sido una operación gradual volver a vincularlo con los recursos intelectuales de la economía. Como señala Cáceres, «estos temas de acceso al mercado partieron de normas muy sencillas, que eran consistentes con el marco jurídico de ese entonces, a las cuales se les han ido tratando de incorporar periódicamente algunos conceptos económicos bajo este marco de simplificación» (ENT2018, p. 5). Esta incorporación fue impulsada, por ejemplo, con el estudio del Programa Compal (véase el acápite 4 del capítulo 5) que hizo tomar conciencia que la labor realizada por los abogados era, en gran medida, un análisis del impacto regulatorio (ENT 2005, p. 5). En la actualidad, se reconoce que para llevar a cabo tal análisis es importante la participación de economistas o, en su defecto, emplear una «visión económica» (ENT2012, p. 5), aun cuando las

oportunidades que tienen los abogados para realizar dicho análisis sean muy limitadas en comparación con los casos que se resuelven por cuestiones de legalidad (véase el pie de página 235).

Ahora bien, aunque persisten estas continuidades, de igual modo, se han producido cambios con el tiempo. Como se ha indicado, en la década de 1990, la CAM estaba compuesta en gran medida por abogados especializados en derecho privado o con una trayectoria vinculada al sector privado (véase el acápite 2.2 del capítulo 5). Esto se explica en parte por su experiencia en el conocimiento del funcionamiento del mercado, pero también porque no existían especialistas en las materias que inauguró el Indecopi. Sin embargo, en los años siguientes, se han integrado cada vez más abogados vinculados al derecho público, entrenados especialmente en organismos reguladores o puestos ministeriales. Esto, desde luego, no excluyó la continuidad de la presencia de otros abogados, incluso aquellos identificados con el análisis económico del derecho, como Enrique Pasquel o Gonzalo Zegarra. En particular, este cambio en la conformación se evidenció durante el periodo de gobierno 2011-2016, ya que los dos abogados que se incorporaron tenían un perfil enfocado en el derecho público. Por un lado, Víctor Baca era un abogado administrativista que ejercía su profesión en una firma de abogados, además de ser docente en esa especialidad. Sobre su elección, Tassano comenta que

[...] se planteó la necesidad de que el profesor Víctor Baca fuera a la Comisión para que su gran *expertise* en derecho administrativo pudiera plasmarse y consolidar esas resoluciones. Hay que tomar en cuenta que, a mayor trabajo, a mayor exposición, a mayor posibilidad de cuestionar las resoluciones, se generaba la necesidad de tener una mayor fortaleza. La idea de que vaya Víctor a la Comisión fue justamente para poder darle mayor fortaleza a los temas de derecho administrativo (ENT2006, p. 4).

Por otro lado, Cristian Ubía tenía una experiencia que abarcaba tanto el sector público como el privado, trabajando en temas de derecho administrativo económico, como concesiones y asociaciones público-privadas. De igual modo, se puede mencionar a Javier Rizo-Patrón y, como especialista en derecho constitucional, a José Luis Sardón. Como ocurre en estos dos últimos casos, varios de estos abogados vinculados al derecho público compartieron las premisas del proyecto de desarrollo económico basado en los agentes privados. Sin embargo, también hubo quienes, aunque aceptaban estas ideas, su campo de conocimiento los conducía a proponer soluciones que no siempre se alineaban con la lógica de los órganos antibarreras, la cual estaba fundada principalmente en los principios de simplificación administrativa. Esto concuerda con la observación de Bullard, quien señala que los abogados

administrativistas, incluso aquellos que se consideran «liberales», presentan un sesgo «pro-Estado» (ENT2007, p. 7), lo que puede tener consecuencias prácticas, por ejemplo, al analizar la legalidad:

[...] el análisis de legalidad depende de cómo lo leas. Si tú tienes un sesgo cuando el Estado regula algo y ese algo lo ves un poco más amplio porque, bajo tu entender, el Estado debe tener esa competencia, vas a declarar que todo es legal. Si tú tienes una visión por la cual, por más que el Estado diga algo, te cuestionas por qué esto es realmente así, ello hace que tu interpretación sea un poco más restrictiva respecto al ámbito de competencias (ENT2010, pp. 4-5).

No obstante, en ese tipo de situaciones, debe considerarse que la posición en esta jurisdicción generaba ciertas restricciones, al tener que interactuar estos abogados en un entorno que operaba tanto bajo la lógica del proyecto de desarrollo económico como por los propios antecedentes resolutivos. Por lo tanto, esto podía conllevar ciertas acomodaciones por parte de los abogados administrativistas para adaptarse al espacio. Como testifica un funcionario:

Particularmente sí habré visto a dos abogados que han sido un poco más duros, que son más clásicos, en el sentido de que pensaban que el derecho administrativo es el derecho al que nadie le gana, que el Estado es más grande que el individuo y que cualquier restricción, en principio, debe ser vista con buenos ojos. Han sido abogados puntuales, pero a medida que se han ido empapando con las resoluciones, ya han ido encontrando cuál es el objetivo y el foco de la Comisión. Entonces, si en un inicio han estado renuentes y les ha costado entender esta dinámica, con el tiempo —creo que no más de seis meses— sus conocimientos han apoyado a mejorar las resoluciones (ENT2013, p. 11).

Entonces, aquel giro gradual, que contrasta con la conformación original establecida en la década de 1990, puede reflejar un proceso de acomodación al propio entorno público al que se dirigen las resoluciones de la CEB, y que el Consejo Directivo comenzó a reconocer con sus designaciones. Esto podría llevar, con el tiempo, a la formación de reclamos jurisdiccionales, tanto a favor como en contra de estos perfiles. Por un lado, habrá quienes demanden la incorporación de más de estos abogados, incluso de aquellos que están vinculados con el grupo más amplio de administrativistas entrenados en los sectores «regulatorios» del Estado, por reconocerlos como expertos en las materias que comprende el sistema antibarreras. Por el contrario, algunos reclamarán por una conformación que no solo prescindiera de esta clase de abogados, sino, en general, de aquellos que estén ubicados o sean próximos al sector público, bajo el argumento de que no serán imparciales al evaluar las intervenciones estatales. De manera incipiente, esto se ha planteado en el contexto del

conflicto surgido tras la promulgación de la Ley Antibarreras (véase el acápite 5.3 del capítulo 5), en el cual se cuestionó la orientación resolutive de la CEB y, con el objetivo de hacerla más receptiva a las denuncias de los actores privados, se propuso vetar como comisionados y vocales a quienes sean funcionarios públicos (véase Diario Gestión, 2023). Aunque estos reclamos pueden canalizarse a través de espacios políticos como el Congreso peruano, actualmente los arreglos sobre el perfil de los comisionados corresponden al Consejo Directivo, ya que es el responsable de designarlos. A su vez, debe repararse en que el historial de designaciones influye en estas designaciones, ya que define una composición ideal de la CEB, como comenta Armas:

Entonces, la decisión y la cadena de nombramiento y elección de comisionados y vocales en el Indecopi, lo que incluye a la SEL y la CEB, no pasa tanto por los filtros académicos orientados a un perfil de especialización en derecho administrativo de los abogados, al menos. [...] El perfil de la Comisión ha sido contar con un abogado que conozca temas de mercado de manera, así, amplia, que ni siquiera sea administrativista. Estamos hablando de un abogado vinculado a temas de mercado y, de preferencia, que ejerza en el sector privado, que ejerza y conozca la realidad (ENT2003, p. 11).

Por su parte, otro cambio ocurrido en esta jurisdicción —y que es uno de los más centrales— se relaciona con su interacción con los abogados de la Secretaría Técnica, especialmente considerando que la duración promedio de los comisionados aumentó notablemente entre los años 2001 y 2016. Al respecto, desde la perspectiva de los actores de los órganos antibarreras, la cooperación sigue definiendo el tipo de interacción entre la CEB y su Secretaría Técnica, al igual que en los primeros años de la CAM, dado el diseño organizacional y la división de trabajo establecida entre ambos órganos. Incluso, en la época más estable del órgano funcional, los comisionados estuvieron involucrados en un alto grado con su labor. Por ejemplo, Ursula Patroni relata que, aunque era posible que, en alguna comisión del Indecopi, un miembro pudiera desconocer un caso por desidia, durante el periodo en que ella fue funcionaria, los comisionados de la CEB realizaban su trabajo con rigor:

Nosotros mandábamos los sobres con los proyectos a las casas de cada uno de los miembros de Comisión con antelación para que ellos pudieran revisar el sobre, pudieran revisar cada uno de los proyectos de resolución, incluso algunos que no eran proyectos finales, sino ayudas memoria de algo. Y uno podía ver que regresaban con sus sobres a la sesión y que casi todos tenían sus hojas marcadas con asteriscos, con preguntas. Cuando alguna vez hemos mandado sin la debida antelación porque estábamos *full*, nos han llamado la atención porque, por ejemplo, al ingeniero de un día para otro le era imposible revisar toda esa cantidad de casos. [...] Sesionábamos

dos horas una vez a la semana, normalmente en la mañana, salvo que hubiera algún tipo de complicación. Creo que los martes, pero entrábamos incluso a veces una hora o media hora antes de nuestra hora de entrada normal. Sesionaban los comisionados o las dos horas que tenían pagadas —por decirlo así—, o incluso más horas, pero ya por elección de ellos. Imagínate que la sesión debería ser de 9 a 11 y realmente sesionábamos de 8 a 11 sin que esa hora o media hora adicional sea retribuida porque ellos decían que los casos lo merecían (ENT2005, pp. 6-7).

Precisamente, este involucramiento llevó a que las propuestas de resolución planteadas desde la Secretaría Técnica incorporaran las perspectivas que los comisionados habían desarrollado en sus otras posiciones sociales. Así, la presencia en la CEB de economistas como Peñaranda o Chávez, de un ingeniero vinculado a la administración de empresas como Mendiola, de un constitucionalista como Sardón o de un abogado dedicado a la práctica empresarial como Chueca, generó que el proceso de interacción con los abogados de la Secretaría estimule la asimilación de sus perspectivas y, con ello, se facilite la cooperación entre ambos órganos para expedir las resoluciones. Existía, por tanto, un mayor control por parte del órgano resolutorio sobre el instructor, como se puede observar en lo siguiente:

[...] sobre la Comisión, lo interesante es que cada profesión tiene su sesgo. Entonces, los abogados pensamos como abogados, pero tener en la Comisión abogados y tener economistas resultaba muy interesante porque le daba un enfoque distinto. A veces uno se queda, por ejemplo, en temas de legalidad o de «así tiene que ser» y ellos veían desde otra óptica, desde la óptica económica, cómo es que sí funciona o no funciona. O sea, más allá de que fuera, por ejemplo, una barrera que se podía ver ilegal, el análisis que se hacía era cuál era el impacto de la medida, que es ahora lo que se puso después de moda como análisis de impacto regulatorio. Es algo que nosotros sí hacíamos, incluso sin ese nombre, pero se hacía siempre porque la discusión de los casos venía no solamente por la parte legal, sino por el impacto económico que podían tener y cómo, por ejemplo, se podían buscar medidas sustitutas con menos impacto. Y eso pasaba mucho porque, obviamente, los economistas que teníamos en la Comisión nos permitían, con su punto de vista, conocer cuál sería el enfoque que ellos tenían en ese momento. [...] La verdad es que era sumamente interesante, porque las discusiones tenían otro rigor y tenían temas a los que a veces una, cuando está viendo un expediente un poco en su escritorio y lee las cosas, no le pone tanto énfasis a algunos puntos que eran sumamente importantes y de los cuales ellos nos llamaban la atención. No como una cosa negativa, sino nos llevaban a que le pusiéramos atención a ciertos puntos que, en la óptica de ellos, eran cruciales y que de repente podían cambiar el curso, hasta el enfoque de la resolución (ENT2005, pp. 5-6; véanse también ENT2010, pp. 3-4; ENT2014, pp. 3-4).

Debe considerarse, además, que, en esa época, se estaban produciendo todos los eventos relacionados con la recuperación de las atribuciones de este órgano y el historial resolutivo aún estaba en desarrollo. Desde luego, había temas en los cuales existían antecedentes, como el caso de los cobros municipales por el acceso a las playas, para el cual incluso se publicó un lineamiento al respecto (véase el pie de página 189), y ello significaba que no sería necesario un involucramiento intenso por parte de los comisionados (ENT2005, pp. 6-7). Aun así, alcanzar esta situación fue un proceso gradual que requirió construir precisamente esa experiencia:

Por supuesto que había casos en los que tenía que haber mucho más involucramiento que otros. [...] No te podría decir que realmente teníamos casos sencillos. En algún momento, con algún tipo de estandarización de las normas, algunos se podían volver sencillos o ya porque eran repetitivos. Una vez que uno conocía el caso, de repente se volvía a presentar. Ahora ya no, porque ahora se inaplica para todos, pero antes no se podía inaplicar para todos. Entonces, un caso hacía que, si salía positivo, por ejemplo, para el agente económico, se repitiera cien veces. Ya más o menos sabíamos cómo venía, pero eso fue ya casi al final. Al principio cada caso era nuevo y los miembros de Comisión sí estuvieron siempre involucrados por un tema de corte profesional y porque al final, si te das cuenta, era su responsabilidad. Ellos firman algo, ellos ponen la cara por lo que sale y yo creo que esa responsabilidad siempre la manifestaron (ENT2005, p. 7).

Bajo este escenario, la deferencia hacia el instructor estaba condicionada a la repetición en el tiempo de un caso. Así, en cierta medida, la asimetría de conocimiento derivada de la división de trabajo entre ambos órganos fue compensada mediante el involucramiento de los comisionados a través de una lectura crítica de los proyectos de resolución preparados por la Secretaría Técnica. Ahora bien, en cuanto a la sesión en sí, se han mantenido ciertas características de la dinámica de interacciones que la componía. Al respecto, se cuenta con el testimonio de la comisionada Matsuda, quien describe el proceso de una sesión de manera similar a lo referido por Patroni:

Nosotros tenemos sesiones dos veces a la semana y están pactadas para dos horas. El proceso es bastante ordenado. Nosotros recibimos un paquete con la agenda, un paquete que consiste en todos los proyectos, las denuncias que se van a revisar, con anticipación, tres o cuatro días antes de la sesión. Entonces, se inicia la sesión y muchas veces hay algunas discusiones o conversaciones un poco más generales, pero luego ya entramos a revisar los casos, de acuerdo con la agenda. La Secretaría Técnica es la que se encarga de hacer un breve resumen del caso, de la denuncia. Ellos preparan la resolución y nosotros, los comisionados, lo que hacemos es, previa lectura, traer a discusión algunos puntos que pudieran enriquecer la resolución o algunas dudas que no nos quedan claras sobre lo que nos están trayendo a la mesa. Se enriquece, se discute sobre el proyecto, se llega a algunos acuerdos y se vota (ENT2019, p. 3).

De igual modo, el involucramiento de los comisionados persiste en la discusión del proyecto de resolución, aunque con una marcada orientación hacia su perfeccionamiento:

El rol de la Comisión no es solo leer y aprobar; el rol de la Comisión es enriquecer, es discutir y, sobre eso, hacer que la resolución salga lo mejor posible. La verdad es que tenemos una muy buena Secretaría Técnica. Muchas de las cosas que ellos traen salen tal cual, y hay muchas otras a las que se agregan algunos párrafos, algunas lógicas o algún tipo de enriquecimiento distinto, menor. Y algunas veces sí hay una discusión más de fondo como parte de la labor de la Comisión. [...] Muchas veces discutimos en torno al proyecto y la Secretaría responde técnicamente y sobre el detalle de la denuncia porque ellos hablan con los denunciantes, tienen más información sobre las denunciadas. Entonces, hay un conocimiento del detalle de la denuncia que es muy enriquecedor para los comisionados y sobre eso tomamos la decisión. Es muy buena la relación, como tiene que ser porque ambos sacamos adelante una votación, resolvemos casos particulares y también de carácter general (ENT2019, p. 6).

Nuevamente, el diseño establecido para el funcionamiento de los órganos funcionales, junto con las limitaciones actuales respecto a las dietas que reciben (véase OCDE, 2018, p. 120), implica que, en la práctica, la dinámica de trabajo deba seguir limitándose al análisis de proyectos de resolución ya elaborados:

[...] para mí, la Secretaría Técnica es un apoyo total, es el equipo que realmente se mete al detalle para desmenuzar una denuncia, para analizarla, y es quien nos arma y nos presenta un análisis lógico de esa denuncia. Sin ese insumo sería muy difícil para la Comisión. Nosotros no podríamos meternos al detalle del análisis y, por lo tanto, sí es una base espectacular sobre la cual podemos decir: «Deberíamos mirar esta cosa», «Tal cosa nos estamos olvidando» o «Esto de acá no lo había visto y esto podría mejorarse así». [...] En ese sentido, en tanto equipo, tengo total claridad de que ellos traen un insumo y de que nuestra misión es enriquecerlo. No hay alguien que se equivoca o alguien que hace algo mal y el otro bien, lo que hacemos es una parte del proceso que hace un equipo (ENT2019, p. 6).

Este escenario ha tomado tal forma como resultado de la maduración resolutoria de los órganos antibarreras. Junto con la estabilidad y el crecimiento del órgano instructor, resulta menos probable una interacción en la que el resolutor tenga control sobre este. La Secretaría Técnica concentra el conocimiento producido en estas jurisdicciones, especialmente si se considera el bajo promedio de duración de los comisionados durante el periodo 2016-2021. Lo que ha ocurrido, entonces, es una profundización en la cooperación entre ambos órganos para cumplir con ciertos objetivos institucionales de resolución de casos. En esa línea, Guimaray comenta que:

Cuando nosotros tenemos cambios de comisionados, hay una etapa de aprendizaje para el comisionado. Esa etapa no nos conviene a nosotros en cuanto al tiempo porque el comisionado tiene que empaparse del tema, revisar, consultar; entonces, hace que el análisis de un caso pueda demorarse. Eso no nos conviene a nosotros, en el sentido de que presupuestamos para una reunión de Comisión que se vean diez casos y que, de los diez, se aprueben todos (ENT2013, p. 12).

En un contexto como el descrito, el proyecto de resolución vuelve a ser determinante:

Esa resolución, en casi todos los casos, recoge la opinión de la Secretaría Técnica. Puede haber algunas opiniones que estén en contra, pero finalmente ante la Comisión vamos con una única propuesta. A los comisionados les llega esa resolución, la revisan y hacen sus comentarios sobre si están a favor o en contra. Finalmente, la resolución va a salir como ellos consideren más conveniente. Entonces, se firma y luego se notifica. [...] Y en los casos en los que no recogen el proyecto, existe la figura del voto en discordia. Si hay algún comisionado que no está conforme con el sentido de la resolución o con lo que se argumenta, puede dar su voto particular (ENT2013, pp. 11-12).

Como es evidente, aunque los comisionados mantienen su agencia para optar o no por una resolución, el proyecto presentado por la Secretaría Técnica de la CEB establece un condicionamiento importante en su decisión sobre un caso. Este no es un asunto que haya pasado desapercibido entre los actores de los órganos antibarreras y, desde luego, excede sus posibilidades, ya que se origina en el propio diseño del Indecopi. Como reflexiona uno de sus funcionarios:

En la práctica, la función de la Comisión está mucho en confianza con su Secretaría Técnica, confía mucho porque no ve el expediente en la mayoría de los casos, al menos en varios. Por eso es que es necesaria la íntima confianza y la buena y enriquecedora relación que tiene que haber entre la Secretaría Técnica y la Comisión. Entonces, finalmente, se confía mucho en la investigación y en la labor que ha hecho la Secretaría Técnica, sin perjuicio de que se puedan revisar expedientes, etc., pero el tiempo y la estructura de trabajo no lo permiten. Más de una vez se ha planteado que al menos un comisionado debería trabajar a tiempo completo en la institución. Creo que hoy en día la presidenta del Indecopi está considerando presentar algún proyecto de ley que posibilite esto, porque la lógica detrás es que no esté tan contaminado el órgano resolutor, al momento de resolver las cosas, de lo que el instructor le ha proveído (ENT2003, p. 11).

Lo anterior también ha sido a menudo interpretado como una preocupación sobre «la aplicación del principio del debido proceso, así como la percepción de que la fase decisoria es independiente de la fase de instrucción» (OCDE, 2018, p. 131).

Este diagnóstico formó parte de los esfuerzos por alinear el trabajo del Indecopi con los marcos del derecho administrativo sancionador, un esquema intelectual que, a su vez, se guía de las reglas y categorías construidas en otros segmentos de la profesión jurídica, como la de los procesalistas que trabajan en el área del derecho penal (véase, por ejemplo, Montero, 2006, pp. 214-215). Precisamente, a través de este diagnóstico, una regla derivada del debido proceso, como la de «quien instruye no juzga», llevó a cuestionar a los actores de ese espacio sobre si el diseño con el que trabajan permite cumplir con dicha máxima.

Cabe aclarar que, en perspectiva, esta dinámica cooperativa entre ambos órganos también se ha observado en otras áreas del Indecopi (véase, por ejemplo, Fernández-Baca, 2011, p. 315) y, de hecho, es una preocupación de larga data entre los propios actores vinculados a este organismo especializado. Por ejemplo, Gómez, al comentar sobre los esfuerzos del Indecopi por demarcar normativamente el rol instructor de las secretarías técnicas, vaticinó que «posiblemente en el futuro se avance a una mayor separación al punto que la autoridad de instrucción esté en una persona jurídica y la decisión en otra, como ocurre en Chile, donde el instructor es la Fiscalía Nacional Económica y el órgano de decisión el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (órgano jurisdiccional)» (2009b, p. 478). En esa misma línea, Alejandro Falla reflexionaba que en el Indecopi siguen «montados en el desarrollo de un modelo que surgió en algún momento en los noventas» y que, en cambio, se debe «repensar el diseño mismo de tener una secretaría asociada a una comisión o un tribunal, formalmente independiente, pero dependiente, que pone límites o reglas a principios de debido proceso», y entonces «empezar a explorar modelos donde completamente se separen el que va a decidir y el que investiga» (Gagliuffi, 2017, p. 77). La OCDE también ha emitido recomendaciones dirigidas a revisar el diseño del Indecopi en relación con esta cuestión, aunque se basen únicamente en el caso de la Comisión de Libre Competencia. Así, dicha organización sugiere, además de mejorar las retribuciones de los comisionados, que se explore la posibilidad de que algunos de sus miembros trabajen a tiempo completo y que las decisiones administrativas se concentren en una sola instancia (OCDE, 2018, pp. 127-131).

De otro lado, un punto adicional que comienza a emerger como un reclamo jurisdiccional en este contexto es que, después de veinticinco años de funcionamiento del sistema antibarreras, la mayoría de los comisionados aún no tenga experiencia previa directa en la eliminación de barreras burocráticas, ya sea laboral o intelectual: «casi ninguno de estos abogados que han visto temas de barreras en el Indecopi, y que ya no son parte del Indecopi como funcionarios, han sido miembros de Comisión» (ENT2005, p. 9). En los años iniciales, dicha situación se configuraba por lo novedosas que eran estas normas, lo que generaba una asimetría de conocimiento,

acentuada por el hecho de que la mayoría de la CAM estaba compuesta por abogados especializados en derecho privado. Esta situación ciertamente contrasta con la dinámica de otras áreas en esa época, donde la experiencia en los órganos de enlace facilitaba el acceso a posiciones en los órganos funcionales, ya que existía un mecanismo formativo implícito para compensar el déficit de especialistas que el Indecopi necesitaba. En la actualidad, el mercado profesional ya cuenta con abogados formados dentro de los órganos antibarreras, con experiencia en sus normas y actividad resolutoria. Así, en la medida en que estos órganos produzcan una mayor cantidad de profesionales especializados en esta temática, un reclamo jurisdiccional de ese tipo se hará más pronunciado.

Finalmente, este bosquejo de la evolución de la jurisdicción de la CEB y su interacción con el órgano instructor anticipa cómo los abogados de la Secretaría Técnica han continuado siendo los actores principales en la construcción del conocimiento en estos espacios, al igual que en sus años fundacionales. Conviene, entonces, delinear el trayecto de los profesionales ubicados en este órgano y su reconfiguración con el tiempo.

## **2. EL TRAYECTO DE LOS ABOGADOS DE LA SECRETARÍA TÉCNICA**

Los abogados de la Secretaría Técnica han desempeñado una función esencial a lo largo del tiempo para hacer efectivo un proyecto desregulatorio que ha tenido un camino accidentado desde su primera formulación a través de la CODE. Los primeros años de funcionamiento de los órganos antibarreras proyectaron una imagen en la cual, mientras la CAM estaba integrada por abogados del sector privado y economistas alineados con el proyecto de desarrollo, su Secretaría Técnica era una jurisdicción de abogados principalmente especializados en derecho administrativo. Era, pues, un sistema híbrido constituido por una división del trabajo regida por el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas y sus objetivos, los cuales también determinaban la interacción entre ambos órganos. Esta imagen, asimismo, correspondía a un grupo humano relativamente joven que asumía el desafío de materializar en la práctica estas normas inéditas para la experiencia tradicional de la profesión jurídica. Desde luego, fue inevitable que la labor antibarreras se asociara con el grupo profesional más amplio de abogados de derecho administrativo y los recursos intelectuales que generaban, ya que la tarea implicaba tratar con entidades públicas regidas por esta disciplina. Además de la impronta de las normas de simplificación administrativa que debían hacer cumplir, su posición en el Indecopi, un organismo que vela fundamentalmente por la libre competencia, llevó a que estos abogados interactuaran con los profesionales especializados en el derecho de la competencia

que habían surgido allí, así como a movilizarse a espacios como la Sala de Defensa de la Competencia. Con el tiempo, mientras estructuraban su propia jurisdicción, ellos otorgarían coherencia a esta posición que los vinculaba tanto al derecho administrativo, en su vertiente tradicional y la orientada hacia la simplificación administrativa, como al derecho de la competencia.

En cuanto a la orientación especial que adquiriría un abogado en esta posición, conviene recordar los casos de Juan Francisco Rojas Leo y Javier Mori Cockburn, ya que estos dos secretarios técnicos representaban perfiles profesionales distintos. Mientras Rojas desempeñó su puesto sobre la base de los conocimientos del derecho público orientado con recursos de la tradición jurídica eurocontinental, Mori estaba más vinculado al derecho privado y al análisis económico del derecho. En particular, esta última orientación era la que generaba más convergencias con la misión institucional asignada a la CAM durante la gestión de Beatriz Boza. Ambos perfiles, a su vez, reflejaban la lucha de diagnósticos desarrollada en torno a los órganos establecidos para la defensa de la competencia, la cual fomentó que sus profesionales se aproximaran tanto al derecho administrativo sancionador como a los conocimientos iuseconómicos desarrollados en los Estados Unidos e híbridos por los abogados locales (véase el acápite 5 del capítulo 4). En este escenario, algunos estudiantes de derecho y recién egresados mantuvieron un vínculo prolongado en el Indecopi, mediando entre estas experiencias en pugna por su preeminencia. Uno de ellos fue Javier Rizo-Patrón, quien se desempeñó como asistente legal de la Secretaría Técnica de la CAM desde la época de Rojas Leo. Después de esta experiencia, Rizo-Patrón fue comisionado de la CAM entre los años 2001 y 2003 y, finalmente, asumió como secretario técnico a finales del año 2003. Se mantuvo en este puesto hasta el año 2011, cuando se trasladó al sector privado, al asumir el cargo de gerente del área legal de un grupo aeroportuario.

**Tabla 12. Secretarios técnicos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, 2000-2021**

Secretario técnico	Formación
Javier Rizo-Patrón Larrabure (noviembre de 2003 - enero de 2011)	Abogado por la Universidad de Lima
Delia Aida Farje Palma (marzo de 2011 - actualidad)	Abogada por la PUCP

Elaboración propia.

Rizo-Patrón desarrolló un punto de vista afín al modelo basado en la iniciativa privada, que le permitió «interrelacionar el interés empresarial con el interés público»,

tal como él mismo lo comunicaba en su perfil profesional público. Asimismo, su experiencia en derecho administrativo, que le facilitó esta posición, se orientó hacia la perspectiva de la simplificación administrativa, a la cual los trabajadores de la Secretaría Técnica de la CAM debían aproximarse para cumplir con su función.

Para el momento en que asumió como secretario técnico, como reseña Winslow, este órgano de la CAM apenas había crecido en términos de personal, ya que, hacia el año 2003, estaba formalmente constituida por cuatro profesionales a tiempo completo, solo uno más que los tres funcionarios que se contaban a finales de la década de 1990 (2004, p. 54). Pocos años después, este número creció de igual modo en uno más, quedando conformada por «el secretario técnico, la coordinadora, tres asistentes, la secretaria y los practicantes», con la precisión de que estos últimos eran cuatro o cinco estudiantes (ENT2005, p. 8). El único funcionario del periodo de Rojas Leo que continuó, aunque solo hasta el primer año de la gestión de Rizo-Patrón, fue Demetrio Rojas, quien luego se trasladó a otras entidades públicas (véase el acápite 4.3 del capítulo 4). Por lo demás, entre los nuevos abogados que comenzaron a trabajar en este órgano en la primera década del 2000 estuvieron Oscar Carrasco, Liliana Tamayo, Alfieri Lucchetti, Alejandro Bernuy Coloma, Ursula Patroni, Juan Marcionelli, Sofía Ugás, Jean Pierre Galván y Francisco Ochoa.

Las trayectorias de estos abogados que ingresaron en este periodo revelan que, en su mayoría, se vincularon con los conocimientos de derecho administrativo, derecho de la competencia y tributación municipal, lo que facilitó su migración hacia otras entidades públicas. Entre otros aspectos generales de sus experiencias profesionales, se observa lo siguiente. En primer lugar, Carrasco laboró en la Secretaría Técnica de la CAM entre los años 2001 y 2004, y se especializó en normas de simplificación administrativa y tributación municipal, lo cual le facilitó su posterior traslado hacia la División Jurídica de la SAT. Al igual que en el caso de Demetrio Rojas, la Secretaría Técnica fue un espacio que le permitió especializarse en las normas bajo su supervisión, especialmente en la Ley de Tributación Municipal, una experiencia que constituía un recurso clave que requerían los gobiernos locales para evitar contingencias legales. De hecho, Demetrio Rojas y él, junto con otros dos coautores, redactaron la *Guía para la elaboración de costos de los servicios públicos locales en el Perú* (2009).

Por su parte, Liliana Tamayo, una joven abogada por la PUCP, se desempeñó como asistente legal en la Secretaría Técnica de la CAM, para posteriormente desarrollar una dilatada carrera pública. Su trayectoria incluyó roles en otros espacios del Indecopi, así como en el OEFA, el Consejo Nacional de Competitividad y como asesora en ministerios como el MTC. Dentro del Indecopi, ocupó el cargo de coordinadora legal de la Sala de Defensa de la Competencia, para luego ser nombrada jefa del Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor

de Lima Norte. Su orientación profesional estuvo ligada al derecho administrativo, las normas de protección al consumidor y la gestión pública. En particular, su vinculación con el derecho del consumidor demuestra que no era excluyente ocupar un puesto en una determinada secretaría técnica y desarrollar paralelamente una especialización en las normas de otra área del Indecopi. Así, uno de los boletines de la CAM informó acerca de su participación en una obra colectiva sobre derecho del consumidor (2004b), lo que anticipaba su posterior traslado a puestos dedicados a velar por tales normas en el organismo. Este trayecto, en suma, evidencia cómo las fronteras entre estos espacios eran permeables y facilitaban esta movilidad, lo cual constituía un patrón más amplio dentro del Indecopi (véase el acápite 4.3 del capítulo 4).

Alferi Lucchetti, por su parte, era un abogado egresado de la PUCP que estuvo en la Secretaría Técnica de la CAM durante cinco años a partir de 2004. Antes de ingresar a este órgano, desarrolló una inclinación intelectual hacia el derecho constitucional, especialmente en su capítulo económico<sup>237</sup>, y realizó estudios de posgrado en propiedad intelectual en la Universidad de Buenos Aires. Esta orientación se modificó en parte después de su ingreso a la Secretaría Técnica de la CAM, pues lo condujo tanto al derecho administrativo como al derecho de la competencia. Así, elaboró recursos intelectuales con el fin de conectar un marco de derecho de la competencia con la labor de esta comisión (Lucchetti, 2008), lo que reflejaba el esfuerzo por vincular ambas tareas dentro del Área de Competencia del Indecopi. En esa línea, de forma paralela a sus labores en este órgano de la CAM, él cursó la maestría en Derecho de la Propiedad Intelectual y de la Competencia en la PUCP, un programa formativo dirigido, entre otros, a funcionarios del Indecopi.

Debe destacarse que, para ese entonces, los programas o cursos ofrecidos por las ecologías académicas proyectaban cómo en el Indecopi se consideraba la tarea de eliminar barreras burocráticas, primero, como complementaria al derecho concursal (véase el pie de página 166) y, posteriormente, como parte de la política de libre competencia. Esto implicaba que no se comprendiera dentro de las fronteras de las especializaciones en derecho administrativo. Además, atraer a los funcionarios del Indecopi a un mismo programa académico creó espacios que facilitaban su interacción tanto entre ellos como con quienes aspiraban a ingresar a este organismo.

---

<sup>237</sup> Por ejemplo, él publicó un artículo en el año 2002 titulado *Algunas reflexiones del contenido esencial del derecho a la libertad de empresa en el marco de la Constitución económica de 1993* (Lucchetti, 2005, p. 28). Esta aproximación constitucional no la abandonó con el tiempo e incluso le brindó oportunidades para especializarse en otras áreas del Indecopi, como protección al consumidor (Lucchetti, 2005). Además, le permitió elaborar recursos intelectuales para argumentar una visión minimalista de la economía social de mercado (Lucchetti, 2008), según se ha tratado en el acápite 3.2 del capítulo 5.

Una de las consecuencias espaciales de esto fue que contribuyó a la permeabilidad de las fronteras entre los órganos del Indecopi y, por ende, a la movilidad profesional que es apreciable en su interior.

Independientemente del programa formativo que cursó, Lucchetti mantuvo el derecho administrativo como su especialización principal, dadas las particularidades de la tarea de eliminación de barreras burocráticas. Esto se constata en la trayectoria que continuó después de su experiencia en la Secretaría Técnica de la CAM. Así, se trasladó al área de derecho administrativo de la firma de abogados Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya, para después trabajar en otras entidades públicas, como la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, o desempeñarse como secretario técnico de la comisión que preparó el Proyecto de Ley de Bases de la Administración Pública.

También cabe destacar la trayectoria de Ursula Patroni, una abogada de la Universidad de Lima que, tras estudiar un máster en Derecho de los Negocios en la Universidad Francisco de Vitoria de España, comenzó a trabajar en la Secretaría Técnica de la CAM en el año 2005 (ENT2005, p. 3). Su ingreso, al igual que el de otros funcionarios, se realizó a través de un concurso público de méritos, en el cual reconoce que, si bien «tenía conocimientos de derecho administrativo», aún «no tenía ninguna *expertise* en temas de barreras burocráticas», ya que, según sus palabras, era un tema que «no te lo enseñan en la universidad y que en esa época tampoco era tan sonado como es hoy en día» (ENT2005, p. 3). Ella estuvo seis años en la Secretaría Técnica, ascendiendo a coordinadora legal cuando se creó el puesto. Después de esta experiencia, ocupó distintas posiciones en el sector privado, y finalmente una última en los espacios estatales. Al respecto, fue socia, primero, en la firma de abogados Rojas Leo & Patroni y, posteriormente, en su propio estudio, ambos especializados en derecho administrativo y en temas bajo el ámbito del Indecopi, ofreciendo, desde luego, asesorías en materia de barreras burocráticas. En ese sentido, ella señalaba que trataba «temas de barreras, pero por el lado ya externo, como clientes que tengo de barreras, y no solamente del lado de las empresas que sufren las barreras, sino algunas veces que he tenido que asesorar a las entidades de la Administración pública cuando las barreras que se les imputan realmente no son barreras» (ENT2005, p. 4). Además de desempeñarse como árbitro en diferentes cámaras de comercio y como profesora de Derecho Administrativo en la Universidad de Lima, asumió una posición en el sector público al ser designada vocal del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

Un trayecto con ciertas similitudes al anterior se observa, asimismo, en el de Alejandro Bernuy Coloma, abogado egresado de la UNMSM, quien comenzó su carrera laboral como asesor legal en el MTC, para luego ingresar a la Secretaría

Técnica de la CAM en el año 2006, donde trabajó hasta el año 2008. Tras esta experiencia, él fundó tanto una consultora como una empresa vinculada a la eliminación de barreras burocráticas. Por un lado, estableció Domina Consultoría, dedicada a brindar «soluciones a nivel privado y a nivel administrativo o del Poder Ejecutivo» para reducir «los sobrecostos a la actividad empresarial». Por otro lado, creó la empresa Macrogestión, que ofrece servicios para la «obtención de licencias municipales y en el saneamiento legal de inmuebles», cuya misión es «facilitar la actividad empresarial a través de la gestión de procedimientos complejos y a través de la eliminación de barreras burocráticas». Entonces, al igual que en el caso de Patroni, él integró la experiencia que adquirió en este órgano de la CAM como parte de su oferta de servicios profesionales en el sector privado.

En el caso de Jean Pierre Galván, un abogado egresado de la UPC, él ingresó a la Secretaría Técnica de la CAM en el año 2006, como una de sus primeras experiencias laborales (ENT2011, p. 2). Sobre cómo accedió a este espacio, Galván rememora lo siguiente:

Yo tuve la suerte de que mi profesor de derecho administrativo era el secretario técnico de la Comisión. Javier Rizo-Patrón enseñaba en la UPC. El tipo de dictado académico que tenía siempre estaba orientado a eso. Entonces, a mí me llamó mucho la atención ese tipo de trabajo, ese tipo de labor administrativa, y Javier me invitó a trabajar al Indecopi. Así fue como yo empecé en la Comisión y me quedé buen tiempo (ENT2011, p. 3).

Esta experiencia le brindó no solo una perspectiva de derecho administrativo, sino también «entender la lógica del mercado, la lógica económica que hay detrás de un trámite administrativo, que hay detrás de una norma administrativa» (ENT2011, p. 2). Estuvo en este puesto durante cuatro años, para luego dedicarse al asesoramiento de «entidades públicas y privadas para el desarrollo de proyectos de inversión y proyectos de infraestructura» (ENT2011, p. 5). Aunque no ha regresado a trabajar directamente con los órganos antibarreras, Galván comenta que en los servicios jurídicos que presta, como las asesorías en proyectos de inversión, esta experiencia le permite añadir valor gracias a su capacidad para diagnosticar barreras burocráticas y ofrecer soluciones basadas en los procedimientos establecidos por el Indecopi (ENT2011, p. 5).

La séptima trayectoria revisada es la de Sofía Ugás, abogada por la PUCP. Como estudiante, tuvo la oportunidad de realizar prácticas tanto en el Área de Protección al Consumidor del Indecopi como en el Área de Derecho Societario de una firma de abogados. Sin embargo, poco tiempo después, realizó un traslado interno al despacho de Derecho Administrativo. En esta última posición, resulta anecdótico cómo acon-

teció su primera aproximación al tema de barreras burocráticas: «me pidieron que investigara alternativas en materia de barreras burocráticas. Ese fue mi primer acercamiento con esta especialidad de barreras burocráticas porque tuve que meterme a la página web y ver temas que, para mí, eran desconocidos. En general, desconocía el área y lo que hacía el Indecopi en este ámbito. Nunca lo había escuchado, pese a que yo había trabajado en el Indecopi» (ENT2010, p. 1). Después de egresar, participó en el Noveno Curso de Políticas de Competencia y Propiedad Intelectual, un programa de extensión universitaria organizado por el propio Indecopi, que permitía a los dos primeros lugares en calificaciones obtener un puesto dentro del organismo (ENT2010, p. 1; CAM, 2007, p. 1). Aunque no fue su primera opción, ya que deseaba ingresar a la Sala de Defensa de la Competencia, finalmente decidió unirse a la Secretaría Técnica de la CEB en el año 2007 (ENT2010, p. 1). Permaneció más de tres años en este puesto, para luego trasladarse a la Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia. Allí, estableció un vínculo profundo con la normativa y resoluciones administrativas en materia de eliminación de barreras burocráticas, a tal punto que la maestría en Derecho y Economía que realizó en Alemania se centró precisamente en el procedimiento de la CEB. Al desvincularse del Indecopi, estuvo por un breve período en la SGP de la PCM como coordinadora en simplificación administrativa y calidad regulatoria, para posteriormente ingresar a trabajar en una entidad bancaria privada.

Otro perfil destacable es el de Francisco Ochoa Mendoza, abogado por la Universidad de Lima. En su caso, la Secretaría Técnica de la CAM también constituyó una de sus primeras experiencias laborales, al ingresar en el año 2007. Más aún, ha desarrollado toda su carrera en este espacio: desde comenzar como un «apoyo en las labores extra resolutivas» hasta desempeñarse como secretario técnico regional (CAM, 2007, p. 1). Por lo demás, es relevante agregar que, según sus propias descripciones profesionales, él define su campo de conocimiento como «derecho administrativo, análisis normativo, simplificación administrativa, derecho de la competencia e impuestos municipales», además de haber realizado una maestría en Regulación en la London School of Economics.

En último término, cabe mencionar al abogado por la Universidad de Lima, Juan Marcionelli, quien ingresó con una mayor experiencia laboral que el resto de perfiles analizados. Inicialmente, se había especializado en comercio exterior al trabajar tanto en la Asociación de Exportadores como en la empresa suiza Société Générale de Surveillance. Posteriormente, reorientó su ámbito laboral hacia el derecho administrativo al ocupar durante seis años el puesto de auditor interno en la Contraloría General de la República, donde adquirió experiencia en relación con las acciones de control sobre los funcionarios públicos. Esta experiencia lo condujo más adelante

a ingresar a la ya renombrada CEB en el año 2009, donde trabajó durante tres años. Tras dejar este puesto, continuó en la Administración pública, en instituciones como el Ministerio de Defensa, el OEFA o el Ositran (ENT2002, pp. 3-4), para finalmente ubicarse en una firma de abogados, especializándose en temas de derecho administrativo y civil, áreas con las que se identifica (ENT2002, p. 3).

Ahora bien, la exposición sobre estas trayectorias revela algunos elementos de la configuración profesional de este órgano, especialmente si se repara en las semejanzas y oportunidades que esta posición otorgó a cada uno de estos abogados. Un primer aspecto a destacar es la mayor estabilidad del espacio de la Secretaría Técnica en comparación con la CEB, donde el secretario técnico contaba, además, con una experiencia de más de diez años en la materia. Como rememora Patroni, los profesionales de estos espacios eran «abogados que han estado años y [...] muchos de los practicantes de mi época son los funcionarios del día de hoy» (ENT2005, p. 9). Asimismo, la especialización de los abogados incorporados a este espacio continuaba manteniendo el perfil con el que comenzó a existir: derecho administrativo con una perspectiva en derecho constitucional. Desde luego, en ese periodo, el proyecto profesional de derecho de la competencia que los abogados de derecho privado gestaron en el Indecopi comenzaba a tener presencia en este espacio, ya sea en la reorientación que experimentaron los funcionarios de la Secretaría Técnica al buscar dar coherencia a sus acciones en un entorno que promovía la defensa de la competencia, o incluso por el proceso formativo brindado en las universidades, tanto en pregrado como en posgrado. La interacción de esta diversidad de perfiles condujo a una paulatina hibridación hacia un proyecto profesional centrado en los objetivos competitivos del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. En ese sentido, Galván señala que era

un poco difícil encontrar profesionales que tengan una formación para la eliminación de barreras burocráticas, para realizar un control posterior de la actuación administrativa. El perfil del abogado era diverso, no estaban formados en temas de la Comisión. Tenías abogados que habían visto temas de procesos constitucionales, tenías gente con formación en derecho administrativo, en derecho societario, en derecho privado, pero al final todos se terminan amoldando. Es una materia que, si bien uno no la necesita dominar tanto al inicio, poco a poco te vas amoldando al tipo de análisis y a la lógica del control posterior (ENT2011, p. 4).

La escasez de especialistas que menciona este funcionario al inicio era una cuestión transversal en el contexto fundacional del Indecopi, y la solución a la que se arribó fue generar dinámicas formativas dentro del organismo para desarrollar estos ámbitos del derecho recién establecidos en Perú (véase el acápite 4.3 del capítulo 4).

Precisamente, este proceso impulsó a los profesionales asociados a áreas más vastas y tradicionales de su profesión, como el derecho administrativo, a vincularse inicialmente con el amplio mandato asignado al Indecopi o, en su lugar, con el derecho de la competencia. Como expresa Ugás desde su experiencia: «las personas con las que yo he trabajado a lo largo del tiempo viendo la eliminación de barreras burocráticas son personas a las que les gusta el derecho administrativo, pero también les gusta el derecho de la competencia» (ENT2010, p. 2). Así, de ese proceso, surgieron trayectorias como las de Rojas Leo o Gómez, quienes contaron con recursos epistémicos que facilitaron su movilidad tanto dentro de este organismo como fuera de él. En la Secretaría Técnica de la CAM, se generó una vinculación progresiva hacia un objetivo orientado a la defensa de la competencia y, con ello, se establecieron puntos de interacción con los abogados especializados en libre competencia. De igual modo, la aproximación al derecho de la competencia no se limitó al conocimiento de las normas cuyo cumplimiento debía velar el Indecopi, sino que también implicó la asimilación de conceptos económicos que formaban parte de su base epistémica. Por tanto, al igual que con los abogados de derecho de la competencia, esta interrelación permitió la formación de un proyecto profesional flexible de derecho administrativo, abierto a la incorporación de criterios externos a los jurídicos, lo cual era coherente con el propio diseño normativo de este espacio.

Una manera de evidenciar esta reorientación de los profesionales en este órgano de enlace surge al analizar cómo un abogado vinculado al derecho administrativo entendía su función pública en comparación con uno que relacionaba las tareas en ese espacio con el derecho de la competencia. Por un lado, Marcionelli entendía que los órganos antibarreras eran principalmente un mecanismo de control de la intervención pública, que aseguraba «que el administrado se encuentre en una situación igual que la Administración pública» (ENT2002, p. 1). Así, él percibió que su vinculación personal con los objetivos de la CEB se producía cuando era emitida «una resolución a favor de un administrado» que «solucionaba el problema que él tenía en ese momento», pues consideraba que esta «reacción» significaba que el trabajo allí «sí lograba efectivamente un objetivo» (ENT2002, p. 6). Por su parte, Ugás enfatizaba que «la eliminación de trabas lo que genera es una mejora del proceso competitivo, una mejora en la presencia de más agentes económicos en beneficio del consumidor» (ENT2010, p. 3). Por ello, su percepción sobre cómo beneficiaba esta labor a la sociedad en su conjunto era la siguiente: «Yo salvo a las empresas porque, en el fondo, esa empresa hace una diferencia en el mercado porque es un competidor más que me genera una eficiencia al consumidor, mejores precios, mejor competencia, como debería ser; y elimina o reduce la informalidad, que en nuestro país es algo fundamental y necesario» (ENT2010, p. 3). Como se puede observar,

existe una evidente diferencia en el propósito que le asignaba a la CEB un abogado orientado por el derecho administrativo en comparación con una funcionaria que se aproxima al derecho desde una perspectiva económica. Desde luego, esta divergencia en el esquema intelectual del que partían ambos no implicaba la ausencia de puntos de diálogo, especialmente cuando la vertiente más pública de estos funcionarios ha estado normalizando los preceptos de libre mercado en la labor que realizaban en este espacio. Entonces, en el fondo, lo que permitió integrar estos dos perfiles profesionales fue el objetivo institucional de «obtener las mejores resoluciones en el tiempo establecido en la ley» (ENT2002, p. 5).

Otro aspecto transversal en las trayectorias de estos profesionales se refiere al proceso de obtención de experiencia. Como se ha indicado antes, los abogados incorporados a la Secretaría Técnica en este periodo no contaban con antecedentes laborales o intelectuales directamente ligados a la temática de barreras burocráticas. Esto lo manifiesta Patroni cuando comparte lo siguiente:

Yo llegué y mi primer día fue «esto es así» y al segundo día ya tenía mi ruma de expedientes por resolver. Entonces, aprendí de mis compañeros que venían ya trabajando allí, aprendí de quien era mi jefe en ese momento, Javier Rizo-Patrón, y aprendí de leer todos los expedientes antiguos y las resoluciones antiguas que existían, porque no había en ese momento ni guías sobre barreras ni lineamientos. Los lineamientos vinieron después. No teníamos más que un artículo en la ley, el 26bis, que era el que teníamos que aplicar. Y me tuve que empapar en la cancha y a través de la experiencia de mis compañeros y de las resoluciones anteriores (ENT2005, p. 4; véase también ENT2011, p. 3).

Así, además de las interacciones, el historial de los casos y, sobre todo, sus resoluciones eran el vehículo que introducía a uno en la experiencia de los órganos antibarreras, ya que no solo constituían objetos que codificaban el pasado de este espacio, sino que también permitían socializar a sus integrantes. A partir de estos elementos, la principal manera de obtener experiencia en dicho espacio residía en la redacción de «proyectos de informe y de resolución», los cuales eran revisados por los actores del entorno (ENT2011, p. 3). Esta dinámica es aún más evidente en el testimonio de Ugás, quien, antes de ocuparse de las labores vinculadas a la instrucción del procedimiento, tuvo que realizar una consultoría que implicó revisar el historial de resoluciones administrativas expedidas en este espacio:

Como mi trabajo fue resumir los temas que ve la Comisión y ver la jurisprudencia al respecto, fue el mejor comienzo. Mientras que otra gente entra y de frente tiene que resolver o participar de un caso, yo tuve todo el mapa porque tenía que resumirlo: vi derechos de trámites, vi Textos Únicos de Procedimientos

Administrativos, vi temas de cobro de playas. Entonces, mi primer trabajo fue ver todo el ámbito de competencias de acceso al mercado y me pareció que ese era un buen comienzo porque tienes el mapa completo. Luego, te puedes especializar en algún tema, pero ya sabías el tema teórico. Ese trabajo implicaba hacer primero un resumen teórico y, luego, ver cuál había sido el pronunciamiento del Indecopi sobre la materia. Es muy importante tener la base teórica sobre la cual tú vas a trabajar (ENT2010, p. 2).

En general, a lo largo de esta década, la experiencia de este órgano emergente se fue construyendo de manera situacional, lo cual se reflejó en sus resoluciones e informes. A partir de las denuncias recibidas, los descargos presentados por los denunciados y la investigación que se debía llevar a cabo en el marco de este procedimiento, se desarrolló una práctica casuística en el seno de dicho órgano, la cual dependía, evidentemente, de las normas aplicables en cada caso. Entonces, mediante esta dinámica recursiva, se fueron formando los profesionales que los órganos antibarreras requerían para cumplir con sus objetivos vinculados al proyecto de desarrollo económico emprendido en esta época.

Es importante señalar que, simultáneamente con el desarrollo de esta especialización por parte de los funcionarios de la Secretaría Técnica, la legitimidad del sistema de eliminación de barreras burocráticas también se fue forjando más allá de sus fronteras. Al margen de una explicación basada en la mera afinidad entre las convicciones de otros actores y los objetivos del proyecto de desarrollo económico que este sistema encarnaba, lo que permitió legitimarlo, especialmente durante el proceso de recuperación de sus atribuciones, fueron las acciones y decisiones que tomaron sus órganos. De hecho, el mecanismo más directo que facilitó su legitimidad en ecologías estratégicas, como las empresariales, consistió precisamente en la emisión de resoluciones orientadas a ampliar los márgenes de acción de los agentes económicos, incluso antes de que invirtieran esfuerzos en traducirlas en términos de ahorro monetario. Un claro ejemplo que ilustra incluso los alcances espaciales de lo mencionado se observa en la expedición de la Resolución 0019-2007/CAM, a favor de la Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos, sobre la instalación de antenas de telefonía celular en un distrito de Arequipa, lo cual implicó la expansión de este mercado. Este pronunciamiento motivó a la AFIN a enviar el Oficio 37-2007, el 9 de febrero de 2007, a los actores políticos del Congreso, manifestando su apoyo al proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 28996, norma que le devolvería sus atribuciones (véase el acápite 3.1 del capítulo 5). Desde luego, que la legitimidad ante ecologías como las empresariales se haya construido sobre la base de una orientación resolutoria conlleva que también sea una fuente de vulnerabilidad para estos espacios si los funcionarios, ejerciendo su autonomía, toman decisiones

que los agentes económicos consideran desfavorables para ellos (véase el acápite 5 del capítulo 5), lo cual representa una clara restricción a su posición.

La construcción de la experiencia de este espacio, finalmente, no solo estuvo vinculada a los aspectos relacionados con el procedimiento administrativo y el historial resolutivo, sino también a las habilidades para interactuar en diversos espacios sociales. Esto se evidenció durante los primeros cuatro años de funcionamiento de la CAM, cuando se llevaron a cabo numerosas actividades que formaban parte de una política orientada a establecer una cultura de mercado en la sociedad peruana (véase el acápite 2.2.2 del capítulo 5). Posteriormente, estas reuniones, capacitaciones, exposiciones, columnas en periódicos, entre otras, fueron continuadas por los profesionales de la Secretaría Técnica como parte de sus funciones. En general, este tipo de actividades distintas a las procedimentales, los aproximaron socialmente a espacios académicos, como universidades, y a actores que resultaban estratégicos para forjar su legitimidad, como, por ejemplo, microempresarios de mercados de abasto de diversos distritos y provincias del país con quienes entablaban reuniones (CAM, 2005, p. 10). Organizaron eventos de sociabilidad, como charlas, que les permitían establecer puntos de contacto intercológico con funcionarios de distintos niveles de gobierno, así como también con gremios empresariales, como las cámaras de comercio ubicadas en provincias (CAM, 2004a, p. 4; CAM, 2004b, pp. 12-13). Dentro del Indecopi, estas actividades extraprocedimentales tuvieron un cariz más pedagógico, al materializarse en el dictado de módulos en los cursos de extensión universitaria o en capacitaciones a los miembros de las oficinas regionales con el fin de desconcentrar sus funciones (CAM, 2008, p. 1). Por otro lado, era habitual que el secretario técnico y otros funcionarios destacaran el valor de la CAM y sus resultados mediante columnas de opinión publicadas en diarios como *Gestión*, *El Comercio* y *Perú21*, así como a través de medios televisivos y radiales (CAM, 2007, p. 10; CAM, 2006, pp. 16-17; CAM, 2004b, p. 16). Con o sin este propósito, estas acciones, a través de sus fronteras, contribuían a vincularlos con diversos espacios para construir alianzas y acumular legitimidad, lo cual, a lo largo de esta década, fue esencial para la recuperación y el fortalecimiento de sus atribuciones.

Un aspecto adicional que compartían quienes formaban parte de la Secretaría Técnica fue el desarrollo de recursos intelectuales, una actividad impulsada desde el periodo de Beatriz Boza. La elaboración de estos recursos facilitó que los funcionarios se vincularan con los espacios académicos, además de permitirles estructurar intelectualmente el sistema antibarreras. Entre las manifestaciones más destacadas de esta actividad se encuentra la publicación de artículos en revistas profesionales que exponían o sistematizaban las decisiones del órgano funcional, los cuales eran de autoría de funcionarios o exfuncionarios del Indecopi (CAM, 2007, p. 10).

Entonces, fueron estos actores quienes se encargaron de elaborar estos recursos, que permitieron moldear y codificar parte de la experiencia de este espacio, al igual que sucedió con los órganos encargados de cumplir con las normas de libre competencia. Esta producción intelectual, en particular, adquirió una mayor intensidad a partir de la siguiente década.

Ahora bien, otro patrón identificable a partir de estas nueve trayectorias se refiere a cómo la ubicación dentro de este espacio proporcionó a los profesionales recursos que facilitaron su posterior traslado hacia otros espacios públicos, así como también al sector privado. En cuanto a la primera posibilidad, debe considerarse que una de las consecuencias del establecimiento de las normas de simplificación administrativa fue la creciente necesidad de que las entidades públicas se ajustaran a estos nuevos principios y reglas, lo que generó una demanda emergente de estos servicios profesionales. Por ejemplo, al margen de los casos de Oscar Carrasco y Demetrio Rojas, la oferta de consultorías se presentó como otra forma de satisfacer esta demanda del sector público, sin excluir la posibilidad de ofrecer servicios a actores privados.

Al respecto, la Secretaría Técnica actuó como un espacio de vinculación entre actores que posteriormente crearon emprendimientos en el sector privado, incluidos los profesionales del órgano funcional debido a su interacción a través del procedimiento administrativo. Sin embargo, debe repararse en que la opción de establecer una empresa de consultoría especializada en barreras burocráticas fue ciertamente limitada, especialmente como consecuencia del recorte de atribuciones que sufrió la CAM durante esta década. Por ello, estas iniciativas implicaron diversificar la oferta de servicios hacia otros ámbitos más amplios. Sin duda, el principal fue el derecho administrativo, ya que los funcionarios adquirieron conocimientos en este ámbito al desarrollar sus tareas. En términos generales, esta especialización en derecho administrativo proporcionada por su posición en la Secretaría Técnica no solo les facilitó trasladarse a otros órganos dentro del Indecopi, sino también a entidades públicas como el OEFA u otras del Poder Ejecutivo, así como a entidades privadas, como firmas de abogados o empresas. Como es evidente, este desplazamiento no implicaba necesariamente que fueran a tratar de forma exclusiva temas relativos a la eliminación de barreras burocráticas.

Conviene analizar, asimismo, los espacios de las firmas de abogados, puesto que permiten apreciar que los servicios jurídicos relacionados con la tarea de eliminación de barreras burocráticas no quedaron exclusivamente circunscritos al área de derecho administrativo, sino que, en su mayoría, se ubicaron dentro de los despachos de derecho de la competencia. Tal distribución fue resultado de la sensibilidad de estas ecologías respecto a cómo esta labor fue entendida en el Indecopi como parte de la defensa de la libre competencia, de manera similar a lo ocurrido con los programas

formativos o incluso en propuestas intelectuales como la del derecho ordenador del mercado (véase el pie de página 153). El propio Indecopi, en sus cursos de extensión universitaria, formaba a los profesionales en el conocimiento de todas las normas cuyo cumplimiento debían garantizar (ENT2010, p. 1). En suma, aunque la tarea antibarreras se reconocía internamente como vinculada al derecho administrativo, la fuerza que generó su ubicación en una agencia de la competencia tuvo implicaciones en otras ecologías, pero especialmente consecuencias jurisdiccionales relacionadas con la creciente asociación de dicha labor con la oferta de servicios por parte de abogados especializados en derecho de la competencia. Tal comprensión se manifestó más nítidamente con el mayor dinamismo que adquirió esta ecología tras la publicación del Decreto Legislativo 1256 y el subsecuente incremento de la demanda de los actores privados por estos servicios, a pesar de las restricciones que aún enfrentaban.

En aquella época, entonces, conectarse con una disciplina más amplia ofrecía ventajas para la movilización fuera de las fronteras de los espacios antibarreras. Los espacios académicos fueron otro de estos destinos, dado que muchos funcionarios también ocupaban simultáneamente posiciones como docentes, especialmente en derecho administrativo. Este posicionamiento superpuesto facilitó un flujo de recursos entre las dos ecologías que vinculaban. Los funcionarios de la Secretaría Técnica actuaron, de este modo, como bisagras entre los órganos antibarreras y los estudiantes de derecho. Durante este periodo, la principal interrelación ecológica se produjo con la Facultad de Derecho de la UPC, una universidad que, debido a su enfoque, procuró desde el inicio acercar a sus estudiantes a temas relacionados con el mercado, incluidos aquellos asociados con el Indecopi.

Si se realiza un recuento de los cursos impartidos en la UPC por parte de los actores de los órganos antibarreras, cabe reparar en el trabajo fronterizo subyacente en la aproximación que le imprimieron al derecho administrativo, lo cual permitía que su instrucción comprenda la experiencia que se estaba desarrollando en entidades emergentes de las reformas estructurales, como el Indecopi. Al respecto, un curso de Derecho Administrativo fue impartido por Javier Rizo-Patrón, Hugo Gómez, Juan Marcionelli, Liliana Tamayo y Ursula Patroni (2008), y posteriormente también por Francisco Ochoa. Su sílabo común proponía tanto una «aproximación casuística de los efectos que la actuación de la Administración Pública puede producir en los particulares y sus implicancias para la realización de actividades económicas en general», como que los estudiantes confrontaran «la inquietud empresarial con la intervención estatal» (2008, pp. 1-2). De allí que parte de su contenido incluyera, precisamente, temas de simplificación administrativa. Además, se contó con la experiencia de Sofía Ugás en el curso de Acceso y Salida del Mercado (2012), que fue codictado con una funcionaria del Indecopi vinculada a los procedimientos concursales. Aunque el título de esta

asignatura destacaba la parte del acceso al mercado, el contenido relacionado con el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas fue, en realidad, muy limitado en comparación con el dedicado al derecho concursal (véase el pie de página 166).

No obstante, los funcionarios de la Secretaría Técnica no fueron los únicos que facilitaron la interrelación entre estas ecologías, ya que también hubo algunos comisionados que contribuyeron a este proceso. Así, se identificó el curso de Barreras Burocráticas, impartido por Enrique Pasquel, como el primero de pregrado dedicado exclusivamente a esta temática. Según uno de los funcionarios de la Secretaría Técnica de la CEB, este curso tuvo un enfoque claramente práctico: «Recuerdo que las dos primeras clases nos enseñó el análisis que se hacía en la Comisión, el de legalidad y razonabilidad; nos explicó un poco las competencias. Y todas las demás clases era un caso práctico y dividir el salón en denunciante-denunciado y el tribunal. La clase era como un informe oral largo» (ENT2012, p. 3). Por su parte, José Luis Sardón enseñó la asignatura de Gobernabilidad, que incluyó temas como «la simplificación administrativa y el acceso al mercado», «el rol del Estado en la economía», «el derecho administrativo y la regulación económica» y «¿cómo tener una administración pública que contribuya y no obstaculice el desarrollo?» (2007, pp. 2-5).

De igual modo, estos contactos intercológicos permitieron que los estudiantes de la UPC conocieran las resoluciones de la CEB y se aproximaran socialmente a los órganos antibarreras y, en general, a las tareas del Indecopi. Esto no solo es apreciable en la trayectoria de Galván, mencionada anteriormente, sino también en la experiencia de otros abogados que dan testimonio de la importancia de esta interrelación (véanse ENT2012, p. 3; ENT2013, pp. 4-5). Tal proximidad en las distancias sociales entre estas ecologías, además, resultó la formación progresiva de un reservorio de futuros funcionarios, quienes fueron incorporados a medida que la Secretaría Técnica crecía en términos de personal. En ese sentido, el proyecto universitario de la UPC fue un medio destacado para formar un perfil profesional alineado al modelo de libre mercado que, desde la década de 1990, organismos como el Indecopi demandaban para cumplir con sus objetivos. Esto se evidencia en el siguiente testimonio:

La universidad influye mucho en la trayectoria de sus alumnos. Por ejemplo, en mi caso, al inicio de la universidad, a mí me gustaba mucho el tema de las letras, temas sociales, pero siempre desde un lado en que el Estado tenía que proteger al individuo. Así entré a la universidad, pensando en que el Estado era quien tenía que solucionar todo. Sin embargo, eso fue cambiando a medida que llevaba cursos como Análisis Económico del Derecho, que fue un curso que particularmente me chocó porque tuve a Enrique Pasquel como profesor. La tendencia de Pasquel era muy diferente a la que yo tenía en ese momento. Yo lo veía como alguien muy radical, que no creía en el Estado y que dejaba al individuo a su propio albedrío.

Cursos como esos la universidad te los va metiendo de a pocos. También llevé un curso de Gobernabilidad con Sardón y ahí tuve mayores alcances con el tema de barreras burocráticas porque Sardón nos daba para leer resoluciones de la Comisión. Entonces, por allí empecé ya a tener esos acercamientos. También en el curso de derecho administrativo nos daban para leer resoluciones de la Comisión. Entonces, a nivel universitario, como que hay varios elementos que suman para que, finalmente, la idea del abogado de la UPC sea la de uno que, en general, defienda casos que tienen que ver con derecho corporativo, temas de sociedades; y siempre tener la visión del lado empresarial (ENT2013, p. 4).

Una de las consecuencias espaciales de la vinculación de estas ecologías fue, entonces, la constante incorporación de abogados egresados de la UPC a los órganos antibarreras durante la década de 2010, convirtiéndose en la mayor fuente de profesionales orientados a los fines procompetitivos de la CEB. Por lo demás, esta década, en la que se fortaleció dicho sistema, coincidió también con la salida de Javier Rizo-Patrón de la Secretaría Técnica y, en su lugar, fue designada Delia Farje, abogada por la PUCP. Ella había cursado una maestría en Derecho Constitucional en esta misma casa de estudios y, respecto a su experiencia laboral, comenzó su carrera profesional como asociada en la firma de abogados Fernández, Portocarrero, Carpio & Torres. Entre otras posiciones que ocupó, destaca el cargo de directora de la Oficina de Asesoría Jurídica de la PCM, desempeñado entre los años 2007 y 2011. En cuanto a la edad, tanto ella como Rizo-Patrón tenían un promedio de 39 años al momento de ser designados.

Ahora bien, cuando ella asumió la Secretaría Técnica, este espacio estaba adquiriendo una mayor complejidad en términos organizacionales, tanto por el aumento de su personal como por la delimitación de sus fronteras internas de trabajo. Al respecto, las funciones que realizaban comenzaron a formalizarse en áreas más delimitadas, como la sancionadora, encargada de llevar a cabo procedimientos administrativos contra funcionarios públicos; la de oficio, que gestionaba investigaciones y actividades preventivas; la resolutive; y la de capacitaciones. En cuanto al número de funcionarios, de acuerdo con los cuadros de asignación de personal, en el año 2012 había ocho profesionales nombrados, número que aumentó a dieciocho en 2017, para descender ligeramente a dieciséis en 2020, principalmente debido a la creación de la SEL, que tuvo asignados a cinco profesionales. En la práctica, considerando a los practicantes y al personal vinculado mediante contratos administrativos de servicios, la sede central de la Secretaría Técnica contaba con aproximadamente treinta personas, incluida una economista (ENT2013, p. 10). No obstante, este número podía ascender a sesenta si se incluía en el cálculo al personal de la SEL y la SRB (ENT2012, p. 4).

El incremento de personal, a su vez, estuvo acompañado por una mejor definición de la línea de carrera, distribuida en más escalas. Así, a diferencia de lo que ocurría en los primeros años del Indecopi, estos funcionarios ya no necesitaban trasladarse fuera de los órganos antibarreras para continuar su carrera pública debido a la escasez de puestos disponibles por debajo del cargo de secretario técnico. Al respecto, conviene recordar que aquella jerarquía comenzaba con los practicantes, seguía con los asistentes legales *senior*, luego un coordinador legal y, finalmente, el secretario técnico. En contraste, durante esta última década, se ha desarrollado una estratificación más amplia, ya que ahora existe una base que incluye a los practicantes, a los profesionales bajo contrato administrativo de servicios y, ya dentro de la carrera pública, dos niveles de especialistas. A nivel de la línea de mando, siguen dos niveles de ejecutivos, después una subjefatura y, en la cúspide, el cargo de secretario técnico. Esto ha resultado en trayectorias como el de Luis Marcelo, abogado por la UPC, quien comenzó en el año 2010 como practicante, y que, en los últimos años del periodo analizado, alcanzó el cargo de subjefe de la Secretaría Técnica de la CEB (ENT2012, p. 2). Los nuevos órganos antibarreras creados, ya sea en la Secretaría Técnica de la SEL o en la SRB, también han facilitado puestos que permitieron a los funcionarios seguir una línea de carrera vinculada a la tarea de eliminación de barreras burocráticas. Francisco Ochoa, por ejemplo, después de ocupar la subjefatura del órgano de enlace central, asumió el cargo de secretario técnico regional en la SRB. Por lo demás, cabe reconocer que este esquema aún presentaba restricciones, entre las cuales la cuestión salarial era una de las principales (ENT2014, p. 4; ENT2003, p. 6), ya que los ingresos continuaban por debajo de lo percibido en otros organismos reguladores — especialmente en los puestos distintos al de secretario técnico— y en el sector privado (véase OCDE, 2018, pp. 43-46). Siguieron ocurriendo, entonces, cruces fuera de esta carrera, aun cuando existieron fenómenos que desincentivaban su ocurrencia, como el compromiso que los profesionales desarrollaban con el objetivo público antibarreras (ENT2014, p. 4; ENT2003, p. 6).

Respecto a su centro de estudios de pregrado, los abogados que laboran en estos órganos principalmente provienen de la Universidad de Lima, la UNMSM, la PUCP y, como particularidad de este último periodo analizado, la UPC. De igual modo, como señala uno de sus funcionarios, debido al crecimiento que ha experimentado este espacio, cuentan con profesionales «de la Garcilaso, hay gente de la San Martín y hay algunos de provincia también. Tenemos dos personas de la Universidad San Cristóbal de Huamanga, incluida la economista. La economista del área es de esa universidad nacional» (ENT2015, p. 11). La diversidad de orígenes universitarios, en sí misma, no constituyó un problema para la Secretaría Técnica, ya que, al continuar promoviendo un perfil de funcionario joven como parte del legado de la década

de 1990, una gran parte de ellos se incorporó al inicio de su trayectoria profesional. Así, este hecho facilitó tanto su socialización con la labor antibarreras como su integración, dado que la mayoría pertenece a la misma generación:

Creo que las cosas en común, aquello que nos une como Secretaría Técnica, es por el tema de la generación, que creo que influye mucho. Hemos venido creciendo en la CEB y ahora tenemos una edad promedio de 30 años. Yo tengo 32 años. Entonces, el hecho de trabajar con personas bastante jóvenes el asunto de barreras burocráticas ayuda mucho. Porque en la universidad te enseñan a cumplir la ley, a cumplir la norma, te enseñan cómo debes de hacer para ir con el procedimiento y lograr el objetivo para tu cliente, pero el chip de barreras es distinto. El chip de barreras no es cumplir la norma, sino cuestionar la norma, evaluar la norma para ver si es buena o mala, si es carente de razonabilidad (ENT2014, p. 3).

Estos profesionales, por último, han alcanzado un mayor ámbito de autonomía en comparación con la década de 2000, lo cual se refleja principalmente en sus atribuciones para iniciar investigaciones de oficio por cuenta propia (ENT2019, p. 7; artículo 6.2 del Decreto Legislativo 1256). Como resultado de este fortalecimiento, se estableció un «comando antibarreras» encargado de luchar «contra las barreras burocráticas», bajo la dirección de la Secretaría Técnica (La Cámara, 2018, p. 10). Detrás de esta expresión con connotación belicista, existen diversas acciones para «dotar de mayor presupuesto, más personal, más funciones y mayor propaganda a este equipo del área de oficio, de investigaciones de la Comisión» (ENT2003, p. 8). Al respecto, Maraví comenta que esta mejora en sus atribuciones responde a los desincentivos existentes tras las denuncias de parte: «Yo no veo un crecimiento de la demanda de denuncias, básicamente no porque no se requiera. De hecho, esa es la razón por la cual nosotros, a partir de la modificación de las últimas normas de la ley de procedimiento, promovíamos que pudiera actuar de oficio. Las empresas, las personas, quieren ver resuelto su tema. No quieren meterse en una denuncia que, en primer lugar, es cara» (ENT2008, pp. 5-6). Cabe precisar que la estrategia de sustentar el sistema en la iniciativa de los funcionarios de la Secretaría Técnica no estuvo exenta de controversias, especialmente por parte de actores empresariales y profesionales próximos a ellos, quienes abogaban por incrementar las denuncias de parte, por ejemplo, en favor de las emergentes asociaciones orientadas a realizar activismo desregulatorio (véase el acápite 5 del capítulo 5). Así, aunque continúan disponiendo de un margen de acción amplio en comparación con las etapas anteriores al Decreto Legislativo 1256, subsiste una disputa para que los esfuerzos de los funcionarios se centren en la atención de denuncias de parte, lo que motivó la modificación de la Ley Antibarreras para restringir algunos ámbitos de discrecionalidad, como en lo referente a las denuncias informativas.

Aunque existen estas fluctuaciones, a nivel normativo, no solo se fortalecieron las atribuciones de oficio, sino que adicionalmente se implementaron mecanismos para que los funcionarios del órgano de enlace consigan que las entidades públicas modifiquen sus medidas sin necesidad de interactuar con la CEB:

Con esta secretaría técnica se impulsó bastante la labor de oficio, de investigación para iniciar investigaciones a las entidades y hacer que estas, de alguna manera u otra, puedan incluso voluntariamente eliminar las barreras sin llegar a iniciar un procedimiento de eliminación de barreras. Esta práctica ha sido premiada incluso dos veces. El Banco Mundial la premió una vez y Ciudadanos al Día me parece que también premió este tipo de prácticas. [...] Entonces, eso ha hecho que incluso la visión que se tenía antes acerca de la labor de la Comisión crezca más o cambie, y se vaya por una ruta también adicional de buscar a las entidades, capacitarlas, establecer mecanismos como *rankings* —o sea, todo lo que es regulación responsiva— con la finalidad de obtener eliminaciones voluntarias, abaratar costos (ENT2015, pp. 4-5).

En cuanto a la efectividad de estos mecanismos de persuasión, Gagliuffi señala, por ejemplo, que, en el año 2017, «del total, 3.345 barreras fueron eliminadas, 104 de manera voluntaria por entidades públicas, debido a la gestión persuasiva que realiza el Indecopi junto al Estado. Esto generó un ahorro general de S/ 267 millones» (La Cámara, 2018, p. 10). Considerando estos nuevos instrumentos con los que cuentan los abogados de los órganos antibarreras, cabe afirmar que, durante el periodo final de análisis, ostentan un mayor ámbito de acción en comparación con los órganos resolutivos, lo que les facilita tener una incidencia directa en la reorientación del aparato público a través de estas estrategias de prevención.

### **3. LA FORMACIÓN DEL PROYECTO PROFESIONAL DE LOS ABOGADOS ANTIBARRERAS**

El desarrollo del espacio de la Secretaría Técnica, delineado antes, permite ahora abordar directamente sobre cómo sus profesionales se han ido reconfigurando en esta jurisdicción, asentada en un organismo de defensa de la competencia. Conviene recordar que esta Secretaría Técnica fue, inicialmente, una jurisdicción compuesta por jóvenes abogados administrativistas que no necesariamente compartían una inclinación hacia el análisis económico del derecho y el derecho privado. Esta composición se estableció aun cuando existía una reducida parte de la profesión jurídica peruana que se había formado bajo una orientación disruptiva de derecho administrativo, gestada en el ILD, la cual podría haber asumido esta jurisdicción.

A pesar de este desajuste inicial con respecto al perfil dominante de los abogados del Indecopi, los profesionales jurídicos formados en la Secretaría Técnica de la CAM adoptaron progresivamente la orientación del proyecto de simplificación administrativa. Esto no solo se debió a su trabajo en el cumplimiento de las normas, sino también a que se adaptaron a la perspectiva de desarrollo que el Indecopi difundía en sus años fundacionales, y que era compartida por gran parte de sus integrantes. El principal vehículo de esta reorientación se manifestó en la interacción con los abogados especializados en derecho de la competencia. Al respecto, este otro proyecto profesional en el Indecopi se formó a través del trabajo fronterizo llevado a cabo por abogados de derecho privado, y se caracterizaba por su configuración flexible, ya que permitía la incorporación de recursos intelectuales de otras disciplinas, como la economía. Entonces, los puntos de contacto que facilitaron la interacción entre ambos surgieron por dos circunstancias. La primera fue por su ubicación organizacional, al estar dentro del Área de Competencia de este organismo y compartir una segunda instancia común. La otra emergió como consecuencia de la proyección de esta ubicación en otras ecologías, como las académicas, que comprendía dicha temática dentro de los programas formativos e intelectuales del derecho de la competencia. Esto llevó a que los integrantes administrativistas de la jurisdicción de la Secretaría Técnica también se aproximaran a este otro ámbito, que era predominante en el Indecopi y servía como un medio, entre otros, para movilizarse internamente o para incorporarse, luego, en una firma de abogados. No obstante, a la inversa, los abogados de derecho de la competencia del mismo modo asumirían esta tarea, ya sea en el Tribunal del Indecopi, en firmas de abogados, en los programas formativos de su especialidad o, incluso, intelectualmente. Desde luego, hubo situaciones intermedias en que personas que recién comenzaban sus carreras profesionales mostraban una inclinación hacia el derecho de la competencia, pero, debido a su interés en trabajar en este organismo, se incorporaban a los órganos antibarreras (ENT2012, p. 2; ENT2010, p. 1).

Tal vez el evento que mejor visibilizó la reorientación que fomentó en el tiempo esta interacción entre los abogados administrativistas y los especializados en derecho de la competencia fue la emisión del precedente de observancia obligatoria con la Resolución 182-97-TDC. Esta resolución vinculó la metodología de tratamiento de casos al análisis costo-beneficio, a pesar de que, en la práctica, la legalidad fuese la principal herramienta de trabajo de esta jurisdicción. Otro evento —ciertamente más gradual— que coadyuvó a dicha reorientación fue la disposición de sus profesionales para flexibilizar su vínculo con el grupo más amplio de los abogados de derecho administrativo. De este modo, empezaron a integrar estas perspectivas económicas en su labor. Esto se hizo visible incipientemente en la manera de redefinir su tarea profesional dentro del esquema de fallos del mercado o en los modos de legitimar

instrumentalmente su labor ante otras ecologías, sean políticas o empresariales. Desde luego, aquella flexibilización no fue solo consecuencia de esta interacción, de analizar colaborativamente con los economistas la estructura de costos administrativos o de la propia ubicación de la Secretaría en el Área de Competencia, sino también del cambio en la interacción con los profesionales de su órgano funcional. Se transitó de una deferencia por parte de la CAM hacia las resoluciones propuestas por los funcionarios de la Secretaría Técnica a un control sobre esta labor, lo que facilitó que los puntos de vista de los abogados y economistas de la Comisión fueran asimilados por estos profesionales ubicados en el órgano instructor. La interacción con entidades como la UNCTAD o la OCDE igualmente contribuyó a esta flexibilización, pues les proporcionó esquemas cognitivos que permitieron comprender al análisis de razonabilidad como parte del análisis del impacto regulatorio, lo que a su vez conectó su labor con experiencias internacionales. A esto debe sumarse que la Secretaría Técnica comenzó a integrarse cada vez más por profesionales que, desde sus estudios universitarios, ya habían sido formados en perspectivas ius-económicas de manera más pronunciada, como sucedía especialmente en la UPC.

Dicha reorientación no fue la única consecuencia de la interacción entre los abogados de la Secretaría Técnica de la CEB y los de derecho de la competencia. Otra fue la semejanza estructural que adoptó la jurisdicción de los abogados de esta Secretaría en relación con la de los órganos de libre competencia, que trasciende de simplemente pertenecer al mismo organismo y compartir el diseño organizacional. Además de los recursos intelectuales destinados a formar una estructura cognitiva convergente a la política de competencia, con el fin de conectar y dar coherencia a la tarea desregulatoria en el Indecopi, esta interacción condujo a que los órganos antibarreras adoptaran figuras propias de estos espacios, como la abogacía de la competencia<sup>238</sup>. Tal figura se refiere a la función de emitir «informes en los que se recomiendan medidas para promover o introducir la competencia en diferentes sectores» y que son dirigidos a las autoridades políticas y administrativas (OCDE, 2018, pp. 82-83). Así, el artículo 49 del Decreto Legislativo 1256 incorporó la «abogacía para la eliminación de barreras en leyes», que es, básicamente, una adaptación —reconocida así por sus propios actores— de la abogacía de la competencia a

<sup>238</sup> A nivel comparado, esta figura es una atribución común en los órganos de libre competencia, mediante la cual pueden desempeñar una función similar a la de la CEB —aunque basada en la persuasión—, pues les permite cuestionar medidas administrativas o legislativas que consideren perjudiciales para la competitividad. En esa línea, Patroni comenta que la Comisión Nacional de Competencia Española empleaba tal figura para «identificar las barreras burocráticas, que ellos llamaban *trabas administrativas*, por parte de las entidades de la Administración [...]. Ellos, a través del tema de la abogacía de la competencia, habían avanzado muchísimo porque ellos no tienen una CEB» (ENT2005, p. 11; véanse también ENT2010, p. 6; ENT2018, p. 6).

la tarea realizada por los órganos antibarreras, pero aplicada únicamente a las normas emitidas por el Congreso (ENT2013, pp. 14-15).

Ahora bien, la presencia de abogados administrativistas vinculados con la simplificación administrativa y el proyecto de desarrollo económico no constituye la imagen final de esta jurisdicción. De hecho, esta perspectiva de derecho administrativo, que en el Indecopi se originó como instrumental a la política de competencia, empezó a tematizarse en formas más autónomas basadas no solo en la propia experiencia de los órganos antibarreras, sino también en una política de mejora regulatoria. Sin embargo, lo anterior no significó una ruptura total con el derecho administrativo en este espacio, pues hubo varios abogados de la Secretaría Técnica que seguían identificándose con este ámbito al trabajar bajo sus reglas procedimentales o categorías (ENT2003, pp. 6-7; ENT2012, p. 4). Esto puede apreciarse, por ejemplo, en la literatura de referencia para los funcionarios que se identifican estrechamente con el derecho administrativo: «Lo que leemos un poco son artículos, por ejemplo, de Francisco Ochoa, de Alfredo Lindley-Russo, y, en general, manuales y textos de derecho administrativo general. Tenemos dentro de nuestras lecturas seleccionadas a Víctor Baca, pero él es administrativista puro, ha sido incluso comisionado en la CEB y ahora está en la SEL. Juan Carlos Morón es probablemente el autor al que más accedemos y tenemos al alcance» (ENT2003, p. 9). Independientemente de lo anterior, como se ha tratado antes, la orientación administrativista aquí adopta una flexibilidad que posibilita incorporar nociones de economía y, especialmente, sobre el funcionamiento del mercado: «Pero saber lo que hace, por qué lo hace, el impacto que tiene y que esto está funcionando dentro de un dinamismo de mercado, sin duda, es medular al momento de formar un perfil en materia de barreras burocráticas» (ENT2003, p. 10).

A partir de lo mencionado, cabe inferir que se está gestando un proyecto profesional basado en una identidad construida en torno a las normas de los órganos antibarreras, en su vasta experiencia resolutoria y en el entendimiento de su labor, no solo como parte de una política de competencia, sino también de una política pública de mejora regulatoria. De este modo, surge la denominación de *abogados antibarreras*, que son producto de la búsqueda por dar coherencia a lo disímil que puede resultar su trabajo, en un contexto de crecimiento organizacional y permanencia de sus actores, gracias a la recuperación y fortalecimiento de su autonomía. En los siguientes acápite, se profundizará sobre los aspectos involucrados en este proyecto profesional: la complejidad que lo genera, su posible especialización en la temática regulatoria y el modo en que se logró dar coherencia a su diversidad. Posteriormente, en el subapartado final, se abordará la internacionalización del modelo de eliminación de barreras burocráticas, ya que podría implicar la difusión de este proyecto profesional a otras realidades nacionales.

### 3.1. Las fronteras difusas tras la tarea de eliminar barreras burocráticas

La labor de los órganos antibarreras es compleja, pues es necesario interrelacionar diferentes temas para resolver un caso, especialmente en un contexto en que la Administración pública, al dividirse funcionalmente, genera espacios cada vez más complejos y especializados. Al respecto, Guimaray explica: «hay casos en los que se maneja bastante derecho tributario en la CEB. También energía, hidrocarburos. Empieza a ser toda una rama [la eliminación de barreras burocráticas] porque los casos que ve la Comisión son de tanta diversidad que hay que tener conocimientos de todo. Tenemos casos de energía, telecomunicaciones, temas de Sunat. Por cada entidad, hay una materia diferente» (ENT2013, p. 6; véase también ENT2003, p. 7). Para abordar esta diversidad de temáticas, se requiere desarrollar habilidades que permitan conectar tal heterogeneidad en los procedimientos administrativos. Por ejemplo, Marcelo comenta que hubo «un caso contra el Osinergmin sobre electricidad que, para entender cómo funcionaba el tema de generación eléctrica, tuvo que venir alguien —era una de las partes, pero era un especialista— que nos enseñó; y aprendimos, porque era un mundo que nadie conocía y tuvimos que aprender de cero, de verdad, cómo funcionaba el mundo de la generación eléctrica» (ENT2012, p. 4). Así, a partir de los casos, los abogados de la Secretaría Técnica adquieren experiencia en la eliminación de barreras burocráticas, a la vez que se especializan en materias sectoriales, lo cual es posible gracias al incremento y estabilidad de los actores en dicha jurisdicción. Estas especializaciones, derivadas de la resolución de casos, se gestionan de manera que permitan un trabajo cooperativo con los demás miembros a través de los despachos, brindando así una atención colectiva de las denuncias y produciendo la experiencia en esta ecología:

Nosotros les decimos «despachos» a las reuniones de grupo en las que alguien tiene un caso que no ha podido solucionar directamente y necesita la opinión del grupo. Entonces, en estos despachos es donde uno adquiere conocimientos también, porque cada uno maneja diferentes temas y creo que la Comisión también tiende a eso: a que cada uno se vaya especializando en algún tema. Hay gente que se ha especializado, por ejemplo, en telecomunicaciones, y, si hay alguna duda sobre un caso de telecomunicaciones, le preguntamos a esa persona sobre qué le parece el caso o si ha visto un caso parecido (ENT2013, p. 6; véase también el pie de página 240).

Aunque es evidente que la práctica en los órganos antibarreras implica una especialización en diversos temas, la complejidad de dicha jurisdicción tiene otra dimensión si se repara en las propias áreas del derecho involucradas en dicha tarea. Esto puede comprobarse revisando los conocimientos requeridos en el Manual de Organización

y Funciones del Indecopi del año 2020. En este documento formal, los conocimientos esperados para el puesto de secretario técnico corresponden a las siguientes áreas: derecho procesal, derecho administrativo, derecho de la competencia y análisis económico del derecho. En los cargos de menor jerarquía, el análisis económico del derecho no se considera indispensable, pero se solicitan conocimientos en otras especialidades, como derecho constitucional, derecho tributario, derecho municipal, e, incluso, conocimientos en estrategias y técnicas de negociación, en las cuales, evidentemente, los abogados no tienen una jurisdicción intelectual. Asimismo, resulta interesante que este documento clasifique ciertos conocimientos de manera diferenciada, cuando, en realidad, uno forma parte del otro. Por ejemplo, el Manual requiere conocimientos sobre el procedimiento administrativo sancionador, por un lado, y sobre derecho administrativo, por otro. Aunque el primero está comprendido en el segundo, ambos se mencionan por separado. Esta distinción pone de manifiesto la necesidad de no solo contar con una base en derecho administrativo y sus categorías —aplicadas, sobre todo, al análisis de los casos—, sino con la capacidad para gestionar la instrucción de los procedimientos<sup>239</sup>, lo cual está relacionado con el conocimiento en derecho procesal y el debido procedimiento que debe seguirse. Otras distinciones realizadas en el Manual de Organización y Funciones se observan al tratar de forma particular a la tributación municipal del derecho tributario (sobre por qué se requiere esta especialización, véase el acápite 1.3 del capítulo 5), o al exigir experiencia en simplificación administrativa —aunque solo para el puesto del secretario técnico regional—, a pesar de constituir un tema que, en principio, está comprendido en el ámbito del derecho administrativo.

Retomando la comparación entre el derecho administrativo y de competencia, la distinción más importante se encuentra en cómo se clasifica el conocimiento sobre la eliminación de barreras burocráticas, también denominada *acceso al mercado*. En algunos casos, se presenta como autónoma del derecho administrativo y de competencia; en otros, se considera parte del derecho de la competencia. Esto refleja los dos perfiles que coexisten dentro de la Secretaría Técnica: aquellos que se identifican más con el derecho administrativo instrumental al mercado y aquellos más afines al derecho de la competencia (ENT2012, p. 4; ENT2013, p. 5). Además, tal convivencia se fomenta en la medida en que la Secretaría

---

<sup>239</sup> Conviene recordar que el dominio de este saber específico del derecho administrativo es lo que ha permitido que varios funcionarios se movilicen dentro de los espacios del Indecopi. En esta década, aquel patrón de movilizaciones entre órganos continuó reproduciéndose gracias a este saber y a las habilidades sociales que se adquieren y demandan dentro del Indecopi, como la gestión de grupos humanos. De hecho, algunos funcionarios de la Secretaría Técnica de la CEB del último periodo analizado provienen de otros órganos (ENT2015, pp. 5-6; ENT2003, p. 5).

Técnica demanda perfiles de profesionales que exhiban una complementariedad entre ambos ámbitos. En particular, la perspectiva de derecho de la competencia esperada puede manifestarse, en la práctica, como un interés por el mercado. Así, según narra un abogado que participa en los procesos de selección de personal, los profesionales que busca la CEB tienen «un perfil que, básicamente, busca incorporar a personas que tengan interés y conocimiento de derecho administrativo; por ejemplo, que tengan interés por el funcionamiento de los mercados. A veces se les pide que también tengan interés o conocimientos de cuestiones municipales, de cuestiones tributarias, porque [el tema de] barreras [burocráticas] es transversal, pero lo que siempre se va a pedir es un interés por la problemática del mercado, y un interés y conocimiento más o menos sustancial de derecho administrativo» (ENT2015, p. 9).

La ambigüedad descrita entre el derecho administrativo y de competencia, que lleva a entender a la temática antibarreras como una rama mixta (ENT2010, p. 6), es el resultado del proceso cooperativo mediante el cual los abogados administrativistas se han ido asemejando a los abogados de derecho de la competencia (por ejemplo, adoptando sus perspectivas basadas en teorías económicas), mientras que estos últimos han expandido sus fronteras profesionales a la tarea de eliminar barreras burocráticas. Por ello, el desenfoque de fronteras entre ambos no solo es apreciable dentro del Indecopi, sino también fuera. Así, otra proyección de lo difusas que son las fronteras entre ambas aparece en el nicho de las firmas de abogados de la capital, que en un inicio situaban la tarea de eliminar barreras burocráticas como parte de la jurisdicción de los abogados de derecho de la competencia. Debe tenerse en cuenta que el aumento de atribuciones y la circulación de abogados con experiencia laboral en los órganos antibarreras ha llevado a que esta materia comience a incluirse en la oferta de estas firmas, anteriormente invisibilizada en las áreas de derecho de la competencia. Desde luego, hay empresas de servicios profesionales que continúan manteniendo esta tarea en dicha área, como el Benites, Vargas & Ugaz; la firma Hernández; el estudio García-Sayán; o el Eche copar. Hay otros que, sin separarlas de aquella oferta, las han visibilizado de forma más marcada, como ocurre en el Muñiz, al red denominar su área de competencia como «competencia, barreras burocráticas y *antidumping*», la cual estaría integrada «por abogados con sólida formación multidisciplinaria en derecho, economía y finanzas», de acuerdo con la descripción de sus servicios. Otro aspecto sobre los cambios en esta oferta lo proporcionan las empresas de servicios profesionales especializadas o *boutique*. Así, en el caso de la firma Castro, especializada principalmente en temas del Indecopi, se aprecia que el servicio de barreras burocráticas está asociado con la asesoría en calidad regulatoria que ofrecen a las entidades públicas. Una situación similar

ocurre con la oferta de este servicio en García-Godos & Lindley-Russo Abogados, al aparecer dentro de una práctica denominada «mejora regulatoria y barreras burocráticas». Como se indicará, esta asociación con servicios como el análisis de calidad regulatoria forma parte del impacto que ha tenido la comprensión de las atribuciones de la CEB dentro del esquema de la política regulatoria a raíz del informe de la OCDE sobre el Perú (2016) y los cambios normativos que este propició.

Ahora bien, la ambigüedad en la especialización de barreras burocráticas se manifiesta cuando algunas firmas la consideran como parte de sus áreas de derecho público, como es el caso de Garrigues o CMS Grau. Siguiendo esa línea, resulta interesante mencionar, por ejemplo, el tratamiento que ha recibido en las firmas Miranda & Amado y Olaechea. En el primer caso, esta empresa de servicios profesionales cuenta con Fiorella Zumaeta como abogada, cuya principal práctica es la asesoría centrada «en materia de competencia, con especial énfasis en eliminación de barreras burocráticas». Sin embargo, aunque pertenece al área de «competencia y control de concentraciones», también participa en la de «regulatorio y administrativo». Esta superposición sugiere que su especialización en derecho administrativo está influenciada por la orientación del derecho de la competencia y, especialmente, por su conocimiento en política regulatoria. Por otra parte, la firma Olaechea incluye dentro de su área de derecho administrativo servicios relacionados con la eliminación de barreras burocráticas. De los abogados que conforman la firma, quien posee experiencia en este ámbito es Lucía Luna, una exfuncionaria pública que trabajó en los órganos de enlace tanto de la CEB como de la SEL. Ella es presentada como especialista en «derecho administrativo, regulación y competencia», por lo que también forma parte del despacho de libre competencia. En estas descripciones, destaca igualmente su dominio sobre la política regulatoria.

A partir de lo mencionado, ya no es tan claro afirmar que la tarea de eliminar barreras burocráticas sea necesariamente parte de una jurisdicción de abogados de libre competencia anidada en las firmas de abogados, debido a la superposición existente con los despachos de derecho administrativo. Por otro lado, tampoco es posible comprenderla únicamente como parte de una política de competencia, pues también se aprecia cómo la eliminación de barreras burocráticas se ha ido redefiniendo como parte de una política regulatoria. Para entender este cambio, es importante abordar brevemente la expansión del término *regulación* en el país desde la liberalización de la economía.

### 3.2. La tematización hacia los estudios de la regulación y la política de mejora regulatoria

Como señala Betancor, *regulación* es un concepto extrajurídico desarrollado en la experiencia anglosajona, donde carecen de expresiones relacionadas con la intervención pública en la economía, propias de los abogados administrativistas de la tradición jurídica eurocontinental (2010, pp. 36-37). Lo complejo es que, alrededor de este término, se ha formado una temática desarrollada por distintas profesiones, como la politológica o económica, con significados no necesariamente convergentes sobre lo que abarca la *regulación* (Betancor, 2010, p. 41). En el Perú, bajo el dominio de los economistas a inicios del fujimorato, la concepción de regulación que ha circulado en el Estado fue construida por quienes ejercían esta profesión, la cual asociaron con el esquema de los fallos del mercado y, en algunos casos, con los procesos de privatización de servicios públicos. De manera general, este término se refiere a la intervención pública a través de organismos reguladores u otros, como el OEFA o el propio Indecopi, justificada por la necesidad de corregir de manera neutral un fallo del mercado, como un monopolio o una externalidad (Gómez, 2009a, p. 44; Betancor, 2010, pp. 34-35). La noción más popularizada es principalmente la que concierne a determinados sectores económicos, como telecomunicaciones, hidrocarburos, electricidad, entre otros, y que se divulga entre la profesión jurídica como constitutiva de una especialización que los abarca a todos: el *derecho regulatorio*<sup>240</sup>.

Ahora bien, la noción de regulación ha ido expandiendo su comprensión en la última década, pues ahora llega a incluir a todo aquel producto de la potestad legislativa y reglamentaria del Estado, como consecuencia de la circulación en el sector público peruano de nuevas perspectivas multidisciplinares en torno a su significado. En gran medida, la adopción de este sentido amplio de regulación ha ocurrido a raíz del objetivo gubernamental de ingresar a formar parte de la OCDE y la consecuente mayor interacción con esta organización. En particular, un informe preparado por esta organización fue un recurso clave para influir en las reformas que permitieron introducir el análisis de calidad regulatoria y mejorar las atribuciones de la CEB (OCDE, 2016). Así, tal documento instaba a adoptar una política regulatoria que busque «asegurar que las regulaciones y los marcos regulatorios sean de interés público», lo cual hizo necesaria la incorporación de medidas *ex ante* y *ex post*

<sup>240</sup> La intervención en estos sectores, a cargo de entidades independientes como los organismos reguladores, ha ido creando espacios altamente especializados donde otras profesiones, como la ingeniería o la economía, tienen una participación significativamente mayor en comparación con la de los abogados (ENT2004, pp. 3-4; ENT2016, p. 4; ENT2008, pp. 4-5). Esto se refleja en la complejidad de la labor de los profesionales de la Secretaría Técnica, ya que los actos y medidas tomadas por estos organismos técnicos forman parte de su competencia.

para gestionar el «ciclo de gobernanza regulatoria» de las entidades públicas peruanas desde un enfoque de costo-beneficio y, sobre todo, basado en evidencias (OCDE, 2016, pp. 16, 56). De tal manera, se trata de otra iniciativa encaminada a reorientar la actividad pública hacia el fortalecimiento de los actores privados.

Bajo este esquema, se produjo un nuevo encuadramiento de la actividad de la CEB como parte de una política de mejora regulatoria, lo que ha permitido, a su vez, que los profesionales de la Secretaría Técnica entren en diálogo con un espacio multidisciplinario y tematizado en torno al estudio de la regulación, sobre todo desde una perspectiva de políticas públicas y economía. Precisamente, algunos funcionarios y exfuncionarios de la Secretaría Técnica han empezado a vincularse con dichos espacios, a través de estudios de posgrado o de la revisión de la literatura que producen. Esto ha llevado, incluso, a que se adopten estrategias en los órganos antibarreras, o a dar coherencia a las que ya se estaban implementando, informadas por los recursos intelectuales proporcionados por los académicos que trabajan en esta temática (véase, por ejemplo, Ochoa, 2016). Asimismo, tal vinculación se evidencia en los intereses que desarrollan los propios actores en dicha jurisdicción: «Sí profundicé más en el derecho administrativo, pero también gané interés y un poco de conocimiento en temas regulatorios y en otros temas, porque [la temática de] barreras es muy transversal en el funcionamiento de la regulación en ciertas actividades económicas. Entonces, me comencé a interesar un poco más, también, por la comprensión económica de la *performance* de las instituciones jurídicas y de los instrumentos jurídicos» (ENT2015, p. 8). En ese sentido, las nuevas tareas que introdujo la política regulatoria de la OCDE forman parte de los intereses que atraen a estos profesionales: «De hecho, por ejemplo, cursos sobre análisis económico del derecho, calidad regulatoria, análisis de impacto regulatorio, servicios públicos son los que más le interesan a toda el área» (ENT2013, p. 9).

Debe considerarse, además, que el giro hacia esta política no implica necesariamente una ruptura con la comprensión de los órganos antibarreras como parte de una política de competencia. De hecho, ambas políticas son convergentes en la medida en que la política de mejora regulatoria también está orientada a la eficiencia de los mercados. Sin embargo, surge una diferencia en cuanto a la base epistémica de una política con respecto de la otra. Como política de competencia, la construcción de un esquema cognitivo convergente entre las tareas de libre competencia y la eliminación de barreras burocráticas fomentó que los abogados administrativistas de este espacio se orientaran hacia los conocimientos de derecho de la competencia. Además, facilitó que los abogados especializados en derecho de la competencia ampliaran sus fronteras profesionales hacia la tarea de eliminar barreras burocráticas, lo cual también fue favorecido por la ubicación organizacional en la que se encontraban.

En contraste con esto, la base epistémica de la política de mejora regulatoria está vinculada con el estudio de las teorías y políticas públicas regulatorias, lo que la define como multidisciplinaria, así como el género, el medio ambiente o la propia libre competencia.

La temática de la mejora regulatoria en el país, ciertamente, es aún emergente, pero, a partir de la implementación de las políticas promovidas por la OCDE, se ha ido formando un cuerpo de tareas y espacios en el que tanto los abogados de derecho administrativo como de derecho de la competencia han proyectado su jurisdicción, lo que incluye la eliminación de barreras burocráticas por estar comprendida allí. Al igual como ocurrió con las jurisdicciones de abogados surgidas de las reformas estructurales, las fronteras de estos espacios son permeables, permitiendo la incorporación de perspectivas económicas en sus ubicaciones o, en todo caso, la participación de economistas. Sin duda, esto es consecuencia de que tareas como el análisis del impacto regulatorio se hayan desarrollado a través de recursos intelectuales proporcionados por economistas. Como señala Cáceres, «normalmente, los abogados que ven estos temas vienen un poco con ese marco jurídico sobre que las leyes deberían tener cierta racionalidad y proporcionalidad. Ahora, si vamos un poco más hacia el enfoque económico, hacia lo que ahora se ve dentro del análisis de impacto regulatorio y estas metodologías de costo-beneficio, ahí sí yo creo que los abogados necesitan algún tipo de apoyo de los economistas» (ENT2018, p. 5).

Entonces, bajo este escenario, las ubicaciones públicas inauguradas por la implementación de la política de mejora regulatoria se han constituido como destinos laborales para los abogados que fueron formados en los órganos antibarreras. Así, a nivel de los ministerios se han establecido direcciones generales de políticas y análisis regulatorio, además de una Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio en la PCM. Estos espacios representan trayectorias posibles para profesionales con experiencia laboral en los órganos antibarreras, como sucedió en el caso de Sofía Ugás, aunque también están disponibles para otros perfiles de abogados, como los administrativistas. De igual modo, la adopción de esta política ha permitido, desde los espacios del sector privado, que los abogados antibarreras amplíen su oferta de servicios en las firmas de abogados, al incluir tareas como la asesoría a entidades en el análisis de calidad regulatoria<sup>241</sup>. Ahora bien, aun cuando hay abogados de los órganos antibarreras que han desarrollado una identidad y, en consecuencia, un compromiso con la política de la mejora regulatoria del país, todavía es difícil deter-

---

<sup>241</sup> Por el momento, es incierto si esta clase de servicios empezarán a adquirir una mayor autonomía dentro de los espacios de las firmas de abogados. En el Perú, ya han surgido consultoras especializadas en la oferta de servicios relacionados con la política regulatoria, como Smart Regulation Peru, aunque no incluyen explícitamente temas relativos a la eliminación de barreras burocráticas.

minar si esto conducirá a vincularlos con esta temática de la misma manera que ocurre con el derecho de la competencia o el derecho administrativo. Gran parte de esto dependerá del dinamismo en la oferta de servicios y la disponibilidad de puestos laborales basados en dicha política, así como de la proyección de estos en las ecologías académicas y en los programas formativos especializados

En la actualidad, existen algunos programas de esta índole, como el ofrecido por la UP bajo el título de «Análisis de Impacto Regulatorio y Estrategias Alternativas de Regulación», o la diplomatura de la PUCP titulada como «Calidad Regulatoria y Simplificación Administrativa». Solo tomando como ejemplo el de la UP, este comienza con un módulo sobre teoría de la regulación, continúa tratando temas como la metodología del «análisis del impacto regulatorio»; la «evaluación posterior de regulaciones»; la «mejora regulatoria en el Perú» —que incluye el análisis de calidad regulatoria—; las «estrategias alternativas de regulación», como la autorregulación; y, finalmente, lo concerniente al «control regulatorio», es decir, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. Cabe aclarar que este programa contó dentro de su plana docente con dos abogados vinculados a los órganos antibarreras: Sofía Ugás y Francisco Ochoa.

Otro elemento que puede fomentar el establecimiento de un vínculo estrecho entre la política de mejora regulatoria y la eliminación de barreras burocráticas es la participación de los profesionales de los órganos antibarreras en redes intergubernamentales con otras entidades que cumplan sus mismas tareas y que estén comprometidos con dicha política, así como sucede en otros espacios especializados como, por ejemplo, los de libre competencia o de fiscalización ambiental (véanse Granados, 2016, pp. 92-95; Van Waarden & Drahos, 2002). Sin embargo, por bastante tiempo, no había en el derecho comparado órganos similares a la CEB, es decir, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas era un órgano con funciones únicas, lo cual era una limitación grande para lograr formar tales redes. La mayor relación que esta podía establecer, por formar parte del Indecopi, era con funcionarios de agencias de libre competencia de otros países. En estas otras agencias, la forma más cercana a través de la cual se han cuestionado las medidas gubernamentales ha sido por medio de la figura de la abogacía de la competencia (véase el pie de página 238). Por este motivo, los órganos antibarreras se conciben «como una herramienta más del derecho de la competencia, como una forma de mejorar todo el tema de la abogacía de la competencia [...]. Es así como el Indecopi se relaciona a nivel internacional. No lo vas a ver en un foro de derecho administrativo, pues creo que no es el público» (ENT2010, p. 6).

Paralelamente a estas interacciones intergubernamentales ya establecidas, nuevas oportunidades de formación de redes han aparecido, al comprender la eliminación de barreras burocráticas como parte de una política de mejora regulatoria. Siguiendo

a Ugás, «hay mucha gente interesada en conocerlo [el sistema de eliminación de barreras burocráticas] [...], porque es una rama dentro de un abanico más grande, que es la mejora regulatoria y la modernización del Estado. Es una cosa más amplia y [la temática de] barreras burocráticas es un brazo dentro de esta cosa más grande que, a nivel internacional, sí existe» (ENT2010, p. 5). Esto se refleja, por ejemplo, en que «cuando hay eventos internacionales sobre mejora regulatoria, siempre expone, sobre el lado *ex ante*, la SGP; y, respecto al lado *ex post*, la CEB» (ENT2010, p. 6). De este modo, en la medida en que los profesionales de estos órganos interactúen con mayor intensidad en redes con otros profesionales que compartan sus tareas y un compromiso en torno a la mejora regulatoria, hay mayores posibilidades de que los profesionales de los órganos antibarreras construyan una identidad basada en esta política.

### 3.3. Estructurando la diversidad en torno a la tarea de eliminar barreras burocráticas

Este escenario de heterogeneidad de los temas tratados por los órganos antibarreras y las áreas jurídicas involucradas puede, incluso, adquirir un nivel adicional de complejidad con el aumento de funcionarios que tienen enfoques desarrollistas diversos ante los casos. Como se mencionó, en la década del año 2000, comenzó a cobrar relevancia la posición de los abogados administrativistas que podían ser menos propensos a declarar como barreras burocráticas ilegales o irrazonables los actos o disposiciones de las entidades públicas. Por lo demás, esta posición se moderaba mediante la estabilidad de las interacciones dentro del organismo, ya que comprometía a la mayoría de los funcionarios con el proyecto de desarrollo económico, lo que fomentaba que sean percibidos como liberales. Sin embargo, el contexto actual de la Secretaría Técnica es diferente al de aquel entonces, dado que ahora cuenta con más de diez funcionarios, lo que implica una mayor complejidad en el tipo de divergencias que pueden surgir. Así, Marcelo señala que:

Igual, cada especialista, cada abogado se puede inclinar por una o por otra rama. También ves distintas posiciones. Algunos son un poco más conservadores, otros un poco más liberales, unos pro-Estado, algunos tienen una sensibilidad hacia algunos temas. Hay muchos que son muy liberales en algunas cosas, pero cuando vemos temas ambientales o temas de salud puede que su posición cambie un poco. La verdad es que, con tanta cantidad de gente, ya no puedes hablar de un perfil parecido (ENT2012, p. 4).

Así, no todos los funcionarios pueden ser identificados como liberales, ya que también han surgido perfiles que pueden ser incluso críticos del proyecto de desarrollo económico, los cuales no necesariamente están asociados a los abogados

administrativistas ni se oponen a los mecanismos de mercado. Como señala Guimaraes, «aun estas [personas] que no son liberales, yo no podría decir que son de izquierda o que quieren que el Estado haga todo. Creo que, a ese extremo, al menos en la Comisión, no llegamos. Si hubiera una persona así, personalmente no creo que respetaría el espíritu de la Comisión, el cual justamente es velar por estos derechos económicos y limitar bastante la participación del Estado» (ENT2013, p. 9). En esa línea, uno de sus funcionarios plantea que puede existir cierta relación entre estas posiciones y su origen universitario. Por ejemplo, él percibe que quienes han egresado de la UNMSM tienden a ser abogados administrativistas con una inclinación más formalista, a pesar de haber recibido una formación abierta a desarrollar una perspectiva política; mientras que aquellos que se han formado en la UPC adoptarían posiciones más favorables al fortalecimiento del mercado (ENT2015, pp. 10-11).

Cabe reparar en que esta posición crítica, aunque no es mayoritaria, permite añadir una mayor diversidad a las perspectivas planteadas internamente, además de evidenciar una apertura de los órganos antibarreras a este tipo de perfiles. Incluso, estos profesionales encuentran una coherencia entre su labor y su posición dentro de estos espacios. En consonancia con lo anterior, uno de ellos ofrece su parecer:

Nunca voy a ser neoliberal. Yo sí creo que existe el neoliberalismo. Tengo ciertos reparos con la idea de que el mercado es un fin en sí mismo. Creo que los mercados son importantes y por eso también continuo trabajando en barreras, porque, si creyera cero por ciento en lo que se hace, yo no podría sostener éticamente mi trabajo [...]. La gente que trabaja conmigo sabe qué cosa es lo que pienso, aunque no necesariamente comparte lo que yo pienso [...]. El mecanismo de barreras tiene sus potencialidades. Yo creo que el mayor aporte que puede dar el sistema de barreras está en el ámbito de la micro, pequeña y mediana empresa. Yo creo que ahí y en el ámbito de la simplificación administrativa está el potencial (ENT2015, p. 7).

Por esto, es difícil delinear una imagen homogénea de los profesionales de este espacio, incluso en una ecología nacida de las reformas estructurales de la década de 1990. Entonces, como un patrón heredado de períodos anteriores, lo que mantiene cohesionadas las diversas posiciones y especializaciones es la propia tarea de eliminar barreras burocráticas y el historial resolutivo asociado a esta: «Lo que puedes decir que es parecido es que la mayoría se esfuerza, independientemente de la posición que tengan, en hacer una resolución técnicamente sólida, sostenible, y, además, sabiendo que, al margen de tu opinión, ya hay un criterio de Comisión, y que, por temas de predictibilidad, tienes que darte cuenta también de que quienes votan y firman son los comisionados» (ENT2012, p. 4).

Principalmente para aquellos que comparten la idea de que este órgano contribuye al desarrollo económico, la propia labor de la Secretaría no solo facilita dicha integración con fines instrumentales, sino que también proporciona una identidad en torno a esta jurisdicción específica, concebida como un «campo de especialización, un área de estudio, una temática a barreras burocráticas, simplificación administrativa o mejora regulatoria» (ENT2003, p. 8). Sin duda, esto es una consecuencia de la mayor complejidad que ha adquirido este órgano; de la experiencia desarrollada gracias a la estabilidad alcanzada en la última década; y de la tendencia a incorporar a profesionales jóvenes que se familiarizan tempranamente con las normas y resoluciones de la CEB. Asimismo, no debe soslayarse que, cuando estas normas eran aún nuevas, los profesionales conservaban su identificación con el grupo más amplio de abogados administrativistas, la cual se debilitó en favor de una mayor vinculación con la propia organización debido a su orientación hacia la política de competencia. No obstante, en este contexto, la estabilidad ha facilitado el surgimiento de un segmento profesional intermedio entre los abogados de derecho administrativo y de derecho de la competencia, que adquiere su identidad en esta temática antibarreras, calificada como «transversal» y cada vez más cercana a los conocimientos «regulatorios» (ENT2015, p. 8). Una de las dinámicas que ha permitido la formación de aquella especialización, además de las propias normas de este espacio, sin duda es la vasta experiencia resolutoria de sus propios profesionales a lo largo de estos años. Precisamente, el modelo anglosajón que inspiró la creación de estas jurisdicciones en el Indecopi buscaba inaugurar ámbitos del derecho que tengan «vida» bajo un «sistema jurisprudencial de decisiones» (ENT2007, p. 4). De este modo, el conocimiento generado al elaborar estas resoluciones, así como el contenido de resoluciones anteriores, ha facilitado una vinculación más estrecha con su ubicación en los órganos antibarreras, que ellos mismos, mediante su actividad, están constituyendo como una especialización. Incluso, hay quien la reconoce ya como una «disciplina jurídica en formación», debido a que cuenta con racionalidad y elementos propios, como «instituciones y conceptos básicos» (Lindley-Russo, 2019, pp. 63-64).

Otro elemento que ha hecho viable esta especialización ha sido el propio fortalecimiento de sus atribuciones y el crecimiento organizacional que implicó, logrado tras la legitimidad adquirida inicialmente por estos órganos. Sin la creación de una línea de carrera con varios niveles para el personal joven que fue reclutado, difícilmente se podría haber alcanzado este resultado, ya que, como testifica uno de sus funcionarios: «A mí, siempre me han dicho que es un poco peligroso que me especialice en barreras burocráticas porque ofertas laborales de ahí no iba a tener» (ENT2012, p. 8). Incluso, como se ha señalado antes, en el nicho de las firmas

de abogados o en el propio sector público, esta especialización está encontrando ahora una mayor demanda. Adicionalmente a esto, también la convicción de una gran parte de estos funcionarios sobre la trascendencia de su labor para el desarrollo económico ha facilitado el establecimiento de este vínculo con la eliminación de barreras burocráticas, al igual que su permanencia en aquel espacio (ENT2002, p. 6; ENT2005, p. 9; ENT2013, pp. 1-2; ENT2014, p. 1; ENT2015, p. 1). Por ejemplo, uno de ellos señalaba que «realmente hay vocación cuando te das cuenta, en general —y eso creo que ocurre con muchos servidores públicos—, de que lo que haces se traduce en la realidad y de lo que debe ser servir a las personas, de que el trabajo que haces, por más que a veces se pueda ver atómico o a veces gigante, impacta y mejora la vida de las personas porque mejora la permanencia de empresas, mejora la calidad de vida de las familias que dependen de esa empresa» (ENT2003, p. 6).

Esta convicción de que su labor contribuye al desarrollo económico es el resultado del esfuerzo de los actores de este espacio para obtener legitimidad en otras ecologías, generando recursos que procuraron demostrar el impacto de la labor de la CEB en la economía. Incluso, el convencimiento y especialización que trae tal identidad como abogado antibarreras ha permitido que, después de migrar del Indecopi a otros espacios, se mantenga este vínculo. Esto se refleja no solo en aquellos que han continuado, por ejemplo, trabajando en la temática de eliminación de barreras burocráticas en el sector privado, sino también en iniciativas de carácter intelectual. Así, numerosos exfuncionarios de la Secretaría Técnica siguen involucrados —y preocupados— en el mejoramiento y desarrollo de los órganos antibarreras mediante propuestas que terminan plasmadas en recursos intelectuales como artículos. Esto se manifiesta, por ejemplo, en Patroni (2011); Rizo-Patrón y Sparrow (2014); Lindley-Russo (2015); y, bajo una preocupación más general sobre las barreras burocráticas, en Ugás (2020).

En perspectiva, el resultado de este proceso fue que las fronteras sociales de los abogados antibarreras se definieran cada vez más en función de su propia experiencia en la Secretaría Técnica, y no en relación con vínculos externos que las desenfocan frente a otros grupos de profesionales. Como señala Patroni:

Difícilmente alguien que te dice que conoce barreras no ha pasado por el Indecopi. Es más, yo te digo una cosa: si alguien me dice que conoce el tema de barreras y yo le pregunto en qué época ha estado en la Comisión, porque obviamente no lo ubico, o le pregunto en qué época ha estado en la Sala y me responde: «No, yo no he estado en el Indecopi», definitivamente te puedo decir a ciencia cierta que no conoce el tema de barreras, porque es un tema bien complicado y que cambia muchísimo (ENT2005, p. 9).

Con una mayor definición de estas fronteras en un contexto de estabilidad, tanto en los espacios universitarios como en la oferta de servicios relacionados con esta tarea, se empezará a reconocer cada vez más la jurisdicción exclusiva de los abogados que han desarrollado experiencia en los órganos antibarreras, en contraste con aquellos que están vinculados únicamente a los segmentos de derecho administrativo o de la competencia de la profesión. Esto es especialmente relevante y puede resultar en reclamos jurisdiccionales, ya que, con el dinamismo adquirido por estos espacios, desde el nicho de las firmas de abogados se ha comenzado a formar profesionales entrenados en la temática de la eliminación de barreras burocráticas. Incluso, algunos de ellos producen recursos intelectuales relevantes para este ámbito, como es el caso de Alejos y Suárez (2022). Pese a esta competencia, un funcionario resalta las ventajas de los abogados antibarreras frente a los profesionales foráneos:

el profesional que trabaja dentro del sistema de barreras en el Indecopi, o el que ha trabajado dentro y ahora trabaja en el sector privado, tiene muchas más herramientas debido a que es un tema original [la eliminación de barreras burocráticas], por decirlo de alguna manera, y de poco desarrollo teórico. Por ejemplo, no hay libros sobre barreras prácticamente, no hay teoría del derecho comparado de barreras, entre otras cosas. Eso hace que el profesional que trabaja o ha trabajado dentro tenga siempre más ventaja que otros en cuanto al conocimiento de la materia. Por eso, también es atractivo trabajar en barreras para quien quiere «meterse» en este conocimiento. La mejor escuela para aprender barreras en el Perú no es ni una universidad ni un estudio, es el Indecopi (ENT2015, p. 13).

De este modo, al constituirse como el principal nodo en la formación de experiencia sobre la eliminación de barreras burocráticas, la Secretaría Técnica ha adquirido una cualidad distintiva en los espacios sociales, al ser reconocida como una nueva especialización jurídica intrínsecamente vinculada a su organización. A medida que se siga desarrollando la experiencia de este sitio y se continúe formando a nuevos funcionarios, las fronteras entre los abogados antibarreras y otros segmentos de la profesión jurídica serán cada vez más nítidas.

Por otro lado, es importante destacar cómo los abogados que, después de haberse formado en los órganos antibarreras, se integran en otras ecologías, participan en dinámicas que delimitan y resguardan las fronteras de estos espacios dentro del Indecopi. Así, pueden coadyuvar a la convergencia entre los distintos perfiles de actores de los órganos del sistema de eliminación de barreras burocráticas, al servir como modelos y ser reconocidos por ellos como expertos, dada la legitimidad que obtuvieron por su experiencia laboral allí. Esto les confiere una capacidad potencial para influir en cómo debería funcionar o razonarse dentro de este espacio, ya sea

a través de sus participaciones públicas en eventos o mediante los recursos intelectuales que producen. Desde luego, la racionalidad que estos abogados transmiten puede ser cuestionada por los actuales abogados antibarreras o por profesionales con una configuración distinta que, por alguna circunstancia, invadan la jurisdicción de la Secretaría Técnica de la CEB. Sin embargo, existen restricciones que las propias ubicaciones de estos espacios del Indecopi generan, debido a la historicidad que orienta a esta ecología al ser funcional al proyecto de desarrollo económico que se implementó a inicios de la década de 1990. Así, las posibles respuestas defensivas de los propios funcionarios ante los esfuerzos externos por resguardar estas fronteras pueden reflejar la preeminencia de un perfil específico de abogado especializado en la eliminación de barreras que no se considere adecuado para este espacio, precisamente debido a estas restricciones. Tras esta pugna, por supuesto, subyace un reclamo jurisdiccional desde fuera de las fronteras de los órganos antibarreras.

Esta capacidad para influir y resguardar las fronteras de los espacios antibarreras, que despliegan estos abogados externos, igualmente es apreciable en contextos donde interactúan otros actores —como jueces— con los órganos del sistema de eliminación de barreras burocráticas. Esto se observa cuando dichos profesionales asumen el rol de defensores intelectuales, técnicos o incluso políticos de este sistema. Según la tipología de actores entre ecologías que propone Liu, constituirían *guardianes*, ya que se involucran en el trabajo fronterizo para mantener las fronteras de los espacios antibarreras (2021, p. 132). Desde luego, en el pasado hubo acciones estratégicas similares, aunque por parte de los propios funcionarios que se involucraban en el desarrollo de recursos intelectuales para estabilizar este espacio en formación, o mediante el establecimiento de vínculos con actores externos a través de consultorías, con el fin de que les proporcionen recursos y, especialmente, legitimidad. Ahora, las fronteras sociales de los órganos antibarreras están mejor definidas, lo que implica que estas acciones puedan ser realizadas por abogados externos que se socializaron previamente en este espacio dentro del Indecopi. Al respecto, la Sentencia de Casación 25135-2018 ilustra cómo se ha desarrollado este resguardo de fronteras (2021). Esta sentencia judicial formuló el principio de interpretación favorable, sobre la base de reconocer como una fuente autorizada en la materia a un artículo de Lindley-Russo (2019), lo que permitió, más adelante, generar una restricción legislativa en el modo en cómo la CEB y la SEL debían aplicar la normativa de la eliminación de barreras burocráticas (véase el acápite 5 del capítulo 5). Así, en el contexto de esta decisión jurisdiccional, Lindley-Russo actuó como un defensor intelectual del sistema, incluso cuando esto implicó confrontar las posturas de los órganos decisores.

En la actualidad, existe un reconocimiento por parte de actores externos, como jueces, hacia los espacios antibarreras. La eliminación de barreras burocráticas se ha

concebido como una labor que requiere conocimiento especializado, por lo que cualquier pronunciamiento sobre este ámbito necesitará consultar a sus propios «técnicos» o recurrir a recursos intelectuales específicos que proporcionen información sobre este sitio. Dado que la mayoría de quienes desarrollan tales recursos han sido profesionales formados en los mismos espacios, se genera una restricción significativa para cualquier postura que contradiga lo que han publicado. Esto lleva a consolidar, fuera de sus fronteras, la visión y las posiciones que tienen los abogados antibarreras sobre su espacio, las cuales se reproducen en otras ecologías. Desde luego, esto no impide que personas externas a estos espacios generen recursos intelectuales que les permitan participar del trabajo fronterizo en torno a la CEB, recursos que a menudo son avalados y utilizados por estar alineados con algún perfil o postura de los abogados antibarreras (por ejemplo, Ochoa, 2013; Alejos & Suárez, 2022).

Debe tenerse en cuenta que lo descrito puede utilizarse, a su vez, como un mecanismo para disciplinar incluso la jurisdicción de la CEB en una hipotética pugna con algún perfil en específico de los funcionarios del órgano de enlace. Nuevamente, el caso de Lindley-Russo y su influencia intelectual en la deducción del principio de interpretación favorable ilustra este punto (2021). Al entender la eliminación de barreras burocráticas como una especie de mecanismo que debía funcionar «por sí solo», como un instrumento objetivo, él sostenía que el principio de interpretación favorable debía llevar a restringir de manera más intensa las posibilidades de decisión por parte de los miembros de los órganos decisorios: «No lo dice la sentencia, pero lo que está detrás es que el mecanismo de barreras burocráticas [con este principio de interpretación favorable] gana autonomía frente a los vocales, frente a los comisionados [...]. Si el comisionado o el vocal tienen una opinión distinta [...], tienen que ir conforme al principio, conforme al mecanismo de barreras» (Lindley-Russo, 2021). Para ello, la manera de concretar esta restricción se formulaba de la siguiente manera:

Si se trata de escoger entre dos interpretaciones, una a favor de la competitividad o simplificación y otra no tanto, ¿qué pasa con los votos en discordia? Porque cuando yo tengo un voto en discordia dos a dos, donde dos me dicen que no es barrera burocrática [...] y los otros me dicen que sí lo es, ¿por qué tiene que dirimir el presidente? Debería dirimir aquella postura procompetitividad [...]. Si se está poniendo en la mira que existe una interpretación posible a favor de la competitividad, ¿por qué vamos a escoger la mayoría anticompetitiva? Eso no tiene ningún sentido. La forma de tomar decisiones en barreras burocráticas, y las reglas de adopción de decisiones en la comisión y en la sala deberían cambiar. No debería ser en función de mayorías, porque esto no es una cuestión de democracia. La competitividad no se sujeta a democracia, se sujeta a la técnica (Lindley-Russo, 2021).

Posturas como la anterior, que adquieren mayor autoridad en el contexto de la decisión de la Corte Suprema y la incorporación legislativa del principio a través de la Ley 31755, pueden favorecer a algún perfil en específico de abogados antibarreras —sean funcionarios actuales o actores externos— respecto de los órganos decisorios. Por ejemplo, pueden servir para situaciones donde se perciba que una determinada conformación de la CEB ha conducido a una orientación resolutoria que no se ajusta a cómo entienden que debería funcionar la eliminación de barreras burocráticas. Podrían emplearse, incluso, para cuestionar a los propios profesionales de los órganos de enlace, si un determinado perfil de abogados antibarreras —ya sea que estén ubicados dentro o fuera de las fronteras del Indecopi—, entendiera que ellos no están actuando conforme a una orientación favorable al mercado.

En cuanto a la posibilidad de un conflicto motivado por la orientación de estos funcionarios, es importante considerar que esta especialización en la tarea de eliminación de barreras puede ser percibida, desde la perspectiva de los actores que apoyan firmemente los postulados del proyecto de desarrollo económico centrado en el sector privado, como un resultado no deseado y, por tanto, generar reclamos en ese sentido. La eliminación veloz de una traba estatal al menor costo posible es, desde luego, una de las expectativas que tienen los actores empresariales frente a los órganos antibarreras. A pesar de que el Indecopi ofrecía inicialmente una temporalidad más acorde con las necesidades de los actores privados, en contraste con el resto del aparato público, las demandas por reducir aún más la duración del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas se han incrementado con el tiempo. Esto se refleja en la Ley 31755 y en nuevos planteamientos que circulan, como la propuesta de convertir este procedimiento en uno de instancia única (véase el acápite 5.3 del capítulo 5). Sin embargo, la complejidad que ha adquirido este ámbito y su carácter de tarea experta también generan un desajuste con las necesidades empresariales de acumulación de capital. Por un lado, lo que los actores corporativos entienden como barrera burocrática no necesariamente coincidirá con el concepto jurídico desarrollado conjuntamente con la formación de esta especialización, lo que usualmente lleva a una lucha entre un diagnóstico laico y otro experto en el marco de las denuncias que se presentan ante la CEB. Por otro lado, la complejidad de la materia, tanto en los aspectos procedimentales como sustantivos, demanda la intermediación de un abogado, sin que esto implique necesariamente obtener una respuesta favorable del sistema.

Respecto a esto último, un reclamo de este tipo fue formulado por dos abogados que trabajaron en la SRB, Ernesto Álvarez y Diego Gutiérrez, quienes, durante su experiencia allí, tenían un perfil más orientado a las ideas liberales. Al trasladarse fuera de los órganos antibarreras y participar posteriormente en la reforma del

Decreto Legislativo 1256 como asesores parlamentarios, comenzaron a expresar su visión sobre el funcionamiento de este espacio. Su postura, en realidad, era una reacción a una línea resolutive de la CEB y la SEL percibida como formalista, además de basarse en su experiencia al interactuar con funcionarios antibarreras más alineados con las formas profesionales tradicionales de la abogacía. Así, Álvarez señalaba:

El gran problema es que se había complejizado tanto la materia que tú, para tener algún ápice de éxito, necesitabas, primero, contratar a un abogado, que ya es algo interesante porque estamos en un procedimiento administrativo. Sabemos que no se requiere un abogado por ley, pero necesitas tenerlo; y, en segundo lugar, que sea experto no solo en derecho administrativo, sino, en específico, en derecho de barreras burocráticas, como si se hubiera vuelto una nueva rama del derecho administrativo. Si no contabas con ese tipo de abogado, las posibilidades de que tu denuncia saliese bien eran mínimas, y estamos hablando de un procedimiento que le interesa, sobre todo, al emprendedor pequeño (2023).

En esa misma línea, Gutiérrez complementaba lo afirmado por Álvarez, al plantear el traslado del costo de los denunciantes a los propios órganos antibarreras del Indecopi:

Yo estoy bastante en contra de que exista esta subespecialidad de *barrerólogos*. Obviamente, entiendo que tiene ciertos matices especiales, pero el procedimiento de barreras debería ser tan simple como para que cualquier persona de a pie entienda, llegue y diga: «oye, me están imponiendo este requisito que yo creo que es ilegal». Y el Indecopi, en vez de pedir más información o indicios, debería ayudarte porque, principalmente, el interesado en eliminar esta regulación ilegal o irracional son ellos (2023).

Precisamente, el arreglo al que arribaron, reflejado en la Ley 31755, buscaba crear las condiciones para que los funcionarios de la Secretaría Técnica estuvieran al servicio de las denuncias de los agentes económicos, como se evidencia con los cambios en las reglas probatorias, por mencionar un ejemplo. Sin embargo, tal solución no impide que la tarea antibarreras continúe complejizándose, en la medida en que esté bajo la jurisdicción de un sector de la abogacía que, a medida que desarrolla su experiencia profesional, cambia continuamente las características de la tarea a su cargo. Así, tal como Abbott plantea, cuanto más especializado sea el tratamiento de un problema, mayor será, por lo general, el control que tengan los profesionales sobre este (1988, p. 46). En ese sentido, subsistirá la brecha entre el sentido laico sobre las barreras burocráticas que los actores empresariales formulan y lo que jurídicamente son. Evidentemente, este último sentido es el que condiciona las respuestas que pueden obtener los agentes económicos desde estos espacios.

Tales comentarios, de igual modo, expresan algo intrínseco de la historia de la configuración de los órganos antibarreras y, en general, del Indecopi: la convivencia de actores que son portadores tanto de una lógica profesional como una de mercado (sobre estas lógicas, véase Blomgren & Waks, 2015, pp. 80-82). La formación de los abogados antibarreras es un arreglo intermedio a la confluencia de estas dos lógicas en el tiempo, similar a lo que ha sucedido, de manera más amplia, con los abogados administrativistas reorientados bajo el derecho administrativo económico. Sin embargo, esta lógica de mercado, difundida institucionalmente por el Indecopi en sus inicios, ha necesitado ser adaptada dentro de una especialidad que se sujeta tanto a formas profesionales como a distintas restricciones legales por su ubicación en el espacio público. Aunque la visión instrumental del derecho antibarreras es compartida por los actores de estos espacios, esto no implica un uso irrestricto de sus atribuciones públicas para el logro de resultados favorables al mercado. Tampoco significa que todos los funcionarios de los órganos antibarreras compartan las mismas posiciones, como se evidenció al identificar perfiles más liberales y otros más alineados con la intervención pública.

Entonces, dado que las eventuales diferencias se terminan resolviendo en el marco del trabajo hacia la elaboración de una resolución, la experiencia de quienes carguen más con la lógica de mercado puede ser negativa ante la obligación de acomodarse a las restricciones de esta posición. En consecuencia, se puede formar un reclamo jurisdiccional por una composición de funcionarios más liberales y, sobre todo, más orientados a satisfacer las necesidades empresariales que a preservar las formas profesionales. Precisamente, los casos de Álvarez y Gutiérrez ilustran lo anterior, ya que, al trasladarse fuera de los órganos antibarreras, articularon acciones con agentes externos que compartían su visión, con el propósito de establecer legalmente condiciones que permitieran a estos funcionarios ser más receptivos a sus usuarios corporativos y, con ello, adoptar posturas más convergentes con las necesidades de estos agentes económicos. Así, gran parte de su reclamo contra esta especialización se debe a que la reconocen como arraigada en una lógica profesional. Un ejemplo de esto fue la preocupación de los secretarios técnicos por los plazos establecidos en lo que sería la Ley 31755 (Indecopi, 2021). Al respecto, Álvarez sugirió que los funcionarios debían comenzar a desprenderse de las formas profesionales típicas de los abogados, como la estructura de una resolución argumentada e informada en fuentes doctrinales y jurisprudenciales, para priorizar la celeridad y, en especial, su adaptación a los intereses de sus usuarios:

Sus resoluciones, en ocasiones, parecen *papers* académicos, parecen ensayos, llenos de doctrina, llenos de jurisprudencia, super analizados, todo al extremo y con un lenguaje hipercomplejo, incluso para abogados que no son expertos en barreras

burocráticas. Entonces, muchas veces, y sucedía, te llegaba el expediente para analizar y, a la semana, tú ya sabías cómo ibas a resolver. Todo el resto de los 120 días hábiles, se trataba de la redacción de esta gran y magna resolución de calidad académica y podía pasar incluso que ya esté redactada, y se demoraba dos, tres meses más porque: «no, porque este párrafo puede ser un poquito más bonito. Consigamos un poco más de doctrina por este lado». Y estamos hablando de un procedimiento administrativo nuevamente donde hay un emprendedor que está perdiendo dinero día a día y lo único que quiere es entrar al mercado. No le interesa una resolución de 50 páginas con análisis doctrinario del derecho (2023).

Tal divergencia entre lógicas devela, por lo tanto, una pugna interna entre los abogados antibarreras, que terminó desarrollándose fuera de las fronteras del Indecopi, con el objetivo de hacer prevalecer una visión sobre cómo debe configurarse este ámbito. Esto se aprecia, de igual modo, cuando se alude a quienes, dentro de los espacios antibarreras, portan de forma marcada la lógica de mercado, denominados como la «gente adecuada» o «elementos positivos dentro de la institución», que, en contraste, deben oponer «resistencia a los elementos negativos», a quienes se les atribuye ser influenciables ante la presión política o adherirse a formas ineficientes (Álvarez, Lindley-Russo & Gutiérrez, 2023). Con ello, se busca que la lógica de mercado predomine sobre el proyecto profesional que se ha formado en torno a los órganos antibarreras, lo que, en palabras de Gutiérrez, debería conducir a lo siguiente:

Hablando de una lógica de mercado, el procedimiento de barreras es un producto que se tiene que vender, al igual que todas las regulaciones del Estado. ¿Quiénes son tus principales compradores? En teoría, son las empresas, los agentes económicos. Pero si tú le dices a la empresa o a tu agente económico que, solo por el hecho de que te están imponiendo una barrera burocrática, te vas a tener que ir al Indecopi 120 días en primera instancia; 120 días en segunda instancia; si no lo apelan, te vas al contencioso [...]. Entonces, en verdad, tú, como empresario, dices: «no, mejor trato de solucionarlo con la municipalidad, me voy directamente a la vía judicial». Lamentablemente, tal como está estructurado hoy en día el sistema de barreras, no resulta muy atractivo para los ciudadanos y ese es el principal motivo por el cual todos acá somos abogados [...]. Hoy en día, el público objetivo de la eliminación de barreras burocráticas son los abogados y no los emprendedores (2023).

Ciertamente, aunque a nivel legislativo se establezcan las condiciones para intentar reducir estos espacios a meros instrumentos que actúen en función de las necesidades empresariales, alcanzar tal objetivo es una tarea de suma complejidad, ya que implica lidiar con la diversidad interna de los perfiles de los abogados antibarreras.

Sin embargo, al margen de las dificultades propias de esta clase de reclamos por reconfigurar este perfil, lo que se evidencia es la vulnerabilidad de esta jurisdicción profesional, sobre todo si se considera lo maleable que ha resultado la tarea antibarreras a lo largo de su historia: ha sido configurada, en varias ocasiones, en función de quién ha tenido la oportunidad de movilizarse o articularse con los espacios políticos, ya sea a favor de la posición de los funcionarios, de las entidades públicas denunciadas o de los actores privados denunciantes. Estas son, por tanto, las presiones internas y externas con las que convive la especialización de los abogados antibarreras, a pesar del logro de haber estabilizado las principales atribuciones de los órganos que conforman estos espacios.

### **3.4. La incipiente internacionalización de la eliminación de barreras burocráticas y la posibilidad de trascender el proyecto profesional de los abogados antibarreras**

Entre los mecanismos que pueden contribuir a la consolidación de los abogados antibarreras a lo largo del tiempo, se encuentra también su internacionalización, como sucede con los abogados de libre competencia o de medio ambiente. En la actualidad, existen experiencias incipientes en este sentido, facilitadas por su integración como parte de una política de mejora regulatoria promovida por la OCDE. Como se mencionó anteriormente, la existencia e interacción con funcionarios de otros países que desempeñan labores similares contribuye a que los profesionales fortalezcan su vinculación con su espacio organizacional, por encima de su conexión con segmentos profesionales más amplios. Esto, de hecho, ya se está configurando, según comenta Guimaray:

Ahora, Ecuador está implementando un área —ellos tienen una especie de Indecopi— que va a ver todo el tema de barreras burocráticas. Allí se les van a llamar, hasta donde sé, «barreras normativas», y es muy parecido su análisis con el nuestro. Hasta hace poco hemos estado coordinando con ellos para ver cómo iban a implementar esta figura. Tiene grandes diferencias, pero, en general, quieren replicar esta figura de la Comisión. También hemos tenido reuniones en Chile, en Argentina. Hay varios países que ya están viendo el tema de la eliminación de barreras como algo bueno, algo que genera buenos incentivos. Entonces, son varios elementos que, con el pasar de los años, han ido generando que la Comisión se vaya posicionando. Eso ha hecho que las personas que estamos en la CEB nos especialicemos en el tema de barreras burocráticas, siendo un campo tan pequeño (ENT2013, p. 13).

De acuerdo con Marcelo, la ocurrencia de estas interacciones intergubernamentales se debe en gran medida al rol articulador de la OCDE, que ha facilitado

la difusión de la experiencia de los órganos antibarreras como parte de las políticas que promueve en otros países de la región:

Las reuniones que tuvimos con los de la OCDE recalcaron mucho la importancia de la Comisión, que justamente no lo habían visto en otros países, que era un tema innovador, que les parecía muy bueno. En la mayoría de informes se recomienda darle más competencia, más fuerza, mayor inversión, más presupuesto a la Comisión. En las reuniones siempre se comenta sobre los otros países que se han visitado. Yo supongo que en Ecuador, que en El Salvador, los del grupo de la OCDE, los miembros del grupo evaluador, han comentado la existencia de la Comisión y por eso es que se han puesto en contacto con nosotros para que les expliquemos un poco y, de ser el caso, que se replique, como en El Salvador (ENT2012, pp. 1-2; véase también ENT2015, pp. 12-13).

Sin embargo, cabe señalar que las dos experiencias que han intentado replicar el modelo peruano de eliminación de barreras burocráticas no necesariamente muestran indicios de que puedan reproducir la evolución profesional observada aquí con los abogados antibarreras. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, este fue un proyecto que comenzó en el año 2018, cuando visitaron al Indecopi «representantes de la Asamblea Legislativa de El Salvador para recoger y tomar nota de las buenas prácticas peruanas y normativa en materia de simplificación administrativa y mejora regulatoria, con el fin de evaluar, discutir e implementar una ley similar en ese país» (Indecopi, 2019). Esto motivó a que un año después se aprobara, mediante el Decreto 201, la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas (*Diario Oficial*, 9 de enero de 2019). Las diferencias con el modelo peruano son diversas. A nivel organizacional, se establece un Tribunal de Eliminación de Barreras Burocráticas compuesto exclusivamente por tres abogados, dos de ellos designados por el presidente de la República — uno de los cuales es propuesto por los gremios empresariales que presentan una terna— y el otro por la Corte Suprema de Justicia de dicho país. No está adscrita, por tanto, a una agencia de competencia. Además, al limitarse a atender únicamente denuncias de parte y resolver fundamentalmente en función de los alegatos presentados, no existe una secretaría técnica, sino un «equipo de apoyo». Otro aspecto por destacar es que solo pueden declarar la ilegalidad o la carencia de razonabilidad de las medidas administrativas —o de la inactividad de la Administración pública—, por lo que su efectividad depende del inicio de un procedimiento sancionador contra los funcionarios públicos involucrados en la imposición de barreras burocráticas. En suma, debido a la configuración del diseño de esta organización, es poco probable que se desarrolle un cuerpo profesional similar al formado en Perú.

De otro lado, en Ecuador, mediante la Resolución SCPM-DS-2021-03, se aprobó el Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas (*Registro Oficial*, 20 de enero de 2021), como parte de la implementación de la política de mejora regulatoria recomendada por la OCDE al país (OCDE, 2021, p. 161). Asimismo, inspirado en los órganos antibarreras peruanos, este modelo era, en esencia, una abogacía de la competencia, en la que se emitían informes no vinculantes sobre la legalidad y proporcionalidad de lo que se denomina *barreras normativas*. Esta categoría abarca la mayor parte de las manifestaciones de la potestad normativa en el sector público ecuatoriano. Finalmente, el «procedimiento de revisión de barreras normativas» establecido por esta resolución es llevado a cabo por la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia, bajo la supervisión de la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia, ambos órganos de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, que sería el equivalente al Indecopi peruano. En este caso, potencialmente sí podría resultar, con el tiempo, en el desarrollo de una experiencia basada en casos. Sin embargo, debido a su comprensión como parte de un órgano de defensa de la competencia, es evidente que esta tarea será asumida principalmente por abogados de libre competencia. Dadas estas limitaciones, la formación de un proyecto profesional transnacional basado en la eliminación de barreras burocráticas aún es muy remota<sup>242</sup>.

Por lo anterior, este segmento profesional intermedio o híbrido, que se etiquetó como *abogados antibarreras*, constituye todavía una experiencia local nacida de cómo se emprendió endógenamente la tarea desregulatoria en el país. Su futuro es incierto, ya que, aparte de depender localmente de la estabilidad normativa de las atribuciones de la CEB, estos abogados podrían terminar integrándose a un segmento profesional especializado en estudios sobre la regulación, o podrían consolidar sus fronteras independizándose organizacionalmente del órgano funcional o internacionalizándose mediante la exportación de leyes antibarreras. La proyección de esta parte emergente de la profesión jurídica peruana continuará condicionada, por supuesto, tanto por la acción que desarrollen sus propios integrantes como por las restricciones estructurales de su contexto.

---

<sup>242</sup> Una propuesta que, en la práctica, sería más efectiva para fomentar un proyecto de esta naturaleza fue formulada por Lindley-Russo, al postular la supranacionalización de la normativa de eliminación de barreras burocráticas en la región (2015, pp. 47-50). Para alcanzar esta supranacionalización, propone que primero los Estados deberían armonizar sus sistemas jurídicos, incorporando internamente un sistema antibarreras. Esta situación podría lograrse, por ejemplo, mediante la firma de un tratado internacional que establezca la obligación de implementarlo (Lindley-Russo, 2015, pp. 60-65).

## CONCLUSIONES

El historiador Perry Anderson, en su obra *Lineages of the Absolutist State*, rescata una anécdota entre Jean-Baptiste Colbert y Luis XIV: en una Francia que precisamente profesaba el mercantilismo colbertiano, el mencionado ministro le hizo notar al rey franco, en términos belicistas, que «las manufacturas reales eran sus regimientos económicos; y las corporaciones, sus reservas» (Anderson, 1974, p. 36). Lo que se ha observado a lo largo de este trabajo es que esta imagen se ha ido invirtiendo. El giro epistémico gestado progresivamente en el siglo XX ha resultado en un Estado que ya no se asemeja al *Roi Soleil* en diversas realidades nacionales, incluida la peruana. Ahora, quienes están asumiendo una posición preeminente en la sociedad, al ser considerados como el centro del desarrollo económico, son los actores empresariales. Uno de los sitios donde se desarrolla este proceso es dentro del propio Estado, especialmente en el Poder Ejecutivo. Entre sus diversas manifestaciones, este estudio se ha centrado en cómo se han formado —siguiendo la metáfora castrense— *comandos* que utilizan como armas un derecho orientado a reconfigurar los dominios burocráticos en espacios que adopten un enfoque de mercado. Los profesionales y, en particular, los abogados en el sector público desempeñan un rol esencial en la implementación de este proceso, ya no actuando tradicionalmente por encima de los intereses privados, sino, por el contrario, velando para que estos no resulten irracionalmente afectados por la intervención pública.

Para comprender las dinámicas que han permitido la formación de estos profesionales, este trabajo comenzó con el estudio de un caso centrado en los abogados que laboran en la Secretaría Técnica de la CEB, desde una aproximación ecológica. Esto implicó reconocer, en primer lugar, que la profesión jurídica está profundamente imbricada en un conjunto de relaciones con otros espacios sociales. La consecuencia de lo anterior fue que analizar este caso involucraba comprender los procesos transcológicos subyacentes, incluso en distintas escalas: desde la mundial hasta la local. La escala más amplia, en especial, condujo a eventos relacionados con el mencionado giro epistémico, el cual fue interpretado a través de la heurística de seguir el

trayecto de cómo la economía pasó de constituir un ámbito indiferenciado de la política a convertirse en uno que informaba y buscaba disciplinar al resto de los espacios de la vida social. Este ejercicio permitió visibilizar que aquel giro fue en gran parte posible gracias al fortalecimiento de la posición del Estado a lo largo del tiempo, pues, al burocratizarse, empezó a diferenciarse del resto de ecologías, al mismo tiempo que brindó protección a los actores económicos en un contexto belicista. Al poder desarrollarse y madurar, estos últimos iniciaron un lento proceso que los establecería como los actores predominantes de la vida social y, con ello, se reestructurarían distintos espacios. Al respecto, destaca cómo el propio Estado y su política económica intervencionista experimentarían, ante el ascenso de los agentes económicos, una gradual transformación. En esta operación, los recursos epistémicos desarrollados en las ecologías académicas y profesionales fueron fundamentales, especialmente aquellos producidos por los economistas y abogados de la Universidad de Chicago, que finalmente se difundieron en el espacio público durante los contextos de crisis. Esto resultó en que las intervenciones del Estado en la economía fueran concebidas como un problema profesional relacionado con el desarrollo de los países, lo que, a su vez, implicó el surgimiento de nuevas tareas para el Estado, como la desregulación.

Como se ha expuesto en este trabajo, en los Estados latinoamericanos, el proyecto de desarrollo económico basado en la acumulación de capital de los agentes privados circuló a través de los programas de ajuste estructural del FMI. Aunque pueda parecer que este proyecto fue impuesto de forma externa, el caso peruano muestra que su proceso de implementación estuvo marcado por la endogeneidad, ya que preexistían actores locales que generaron las bases materiales para iniciar este proceso social. Así, actores de *think tanks* peruanos, como el ILD, desempeñaron un rol preponderante en la producción de recursos epistémicos para implementar este proyecto de desarrollo y en la formación de quienes se encargarían directamente de emprender dicho proceso dentro del Estado. Precisamente, la historia de la desregulación en el país evidencia que los primeros intentos de implementación ocurrieron a lo largo de la década de 1980.

El ILD desarrolló dos programas desregulatorios basados en su propuesta de simplificación administrativa, la cual, a su vez, tuvo consecuencias transecológicas en el ámbito académico, al formar una orientación de derecho administrativo con un enfoque de mercado; y en el Estado, al cooperar en distintos momentos en la implementación de estos programas. El resultado de estas interacciones cooperativas condujo al establecimiento de los dos antecedentes de los órganos antibarreras: la CODE y las partes del INAP dedicadas a la simplificación administrativa, ambas fundadas en retóricas vinculadas a la formalización de la economía y a la atracción

de inversiones. En el primer caso, la falta de legitimidad en los espacios políticos provocó su discontinuidad; en el segundo caso, el hecho de que esta tarea se encontrara en una jurisdicción profesional estructuralmente distinta a la de los tecnócratas del Poder Ejecutivo llevó a su interrupción a mediados de la década de 1990. El proyecto desregulatorio trabajado por el ILD tuvo una tercera vía para su realización, esta vez, en un contexto político que, debido a la crisis generalizada que se vivía en Perú, había terminado por aceptar la necesidad de implementar el ajuste estructural. Esto se concretó a través de un organismo de competencia, el Indecopi, que no solo abordaba las deficiencias del sistema de justicia, sino que además constituía un espacio en el que los esquemas cognitivos del sector privado inspiraban su funcionamiento. Esta institución incluyó a abogados y economistas que, en cierta medida, reproducían los perfiles de los tecnócratas reformistas, aunque también se admitieron profesionales de segmentos más amplios, que no necesariamente estaban alineados a las necesidades de este proyecto de libre mercado. Muchas de las dinámicas de traslados, los incentivos para producir recursos intelectuales, las interacciones entre órganos de enlace y funcionales, entre otros aspectos, fueron experiencias compartidas por los funcionarios que ocuparon posiciones en el Área de Competencia durante los primeros años del Indecopi. Precisamente, la tarea desregulatoria de eliminar barreras burocráticas se ubicó en esta red de interacciones dentro de este organismo especializado, inicialmente dominado por abogados de derecho privado que orientaban su práctica utilizando los recursos del análisis económico del derecho.

El proceso de configuración de los órganos antibarreras en el Indecopi tuvo dos linajes: uno claramente asociado a las acciones emprendidas por el ILD en la década de 1980 y a las reformas económicas de la década siguiente, y otro vinculado al segmento profesional de los abogados administrativistas, que asumieron esta tarea emergente. Los entrecruzamientos entre ambos eran visibles en situaciones relacionadas con su labor, como al salvaguardar las normas de simplificación administrativa que codificaban los esfuerzos por implementar la desregulación en el país, o al analizar la legalidad y racionalidad de las medidas emitidas por entidades públicas. En este último caso, incluso resultaron en enfoques diferenciados, que oscilaban entre una redefinición constitucional de la racionalidad y otra que la enmarcaba como un análisis costo-beneficio. Otra expresión de estos entrecruzamientos se manifestó en la división del trabajo establecida en función del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas: la jurisdicción de abogados de derecho público del órgano de enlace y la del órgano funcional, compuesto por abogados del sector privado y economistas afines al proyecto de reformas estructurales que se estaba implementando. Estos últimos, los comisionados, estaban simultáneamente ubicados en otras ecologías debido a que ocupaban un puesto a tiempo parcial. De allí que se caracterice

este espacio en el Indecopi como superpuesto. Un último ejemplo de estos entrecruzamientos se observó en la interacción con los abogados especializados en derecho de la competencia —quienes presentaban una orientación hacia el análisis económico del derecho—, tanto al interior del Indecopi como incluso en otras ecologías (por ejemplo, las académicas).

El resultado fue que, de manera progresiva, la asociación de los funcionarios de los órganos de enlace con el grupo profesional más amplio de abogados administrativistas se debilitó frente a los vínculos más estrechos con el Indecopi y la orientación hacia el proyecto de desarrollo económico. La principal expresión de esto se evidenció en los esfuerzos por comprender su labor como parte de una política de competencia, lo cual, a su vez, influyó en que las fronteras entre ellos y los abogados especializados en derecho de la competencia se desenfocaran, permitiendo la convivencia de ambos dentro de la jurisdicción de los órganos de enlace. De igual modo, debe considerarse que, para lograr la reorientación previamente descrita, se tuvo que trabajar paralelamente en legitimar la posición de los órganos del sistema de eliminación de barreras burocráticas en otras ecologías, especialmente en la política. Tras la caída del fujimorato, las atribuciones de los órganos antibarreras fueron restringidas debido a la acción legislativa del Congreso. Dado que esto podría haber llevado a la inviabilidad de la formación de un proyecto profesional particular en este espacio, fue necesario establecer relaciones cooperativas con estos actores políticos. Para ello, fue de suma importancia que los propios abogados de los órganos antibarreras y el Indecopi facilitaran propuestas normativas a favor del fortalecimiento de su espacio, lo que evidencia, además, que no eran meros aplicadores de leyes.

Lograr que los políticos apoyaran estas propuestas para afianzar la posición de los órganos antibarreras requirió, por un lado, desarrollar una retórica de legitimación basada en su aporte a la economía; y, por otro, obtener el respaldo de los actores empresariales y organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE. Ha sido igualmente importante respaldar las iniciativas legislativas con sentencias del Tribunal Constitucional, con el fin de mostrar su viabilidad constitucional. De este modo, todas estas acciones contribuyeron a que estos órganos recuperaran sus atribuciones a nivel legislativo, aunque también fue necesario consolidar este logro en otro espacio fuera de las fronteras del Indecopi: el Tribunal Constitucional. Esta alta corte peruana otorgó finalmente la legitimidad constitucional a las atribuciones de estos órganos, lo que les permitió desarrollarse en un entorno de mayor estabilidad. En esta etapa, ciertamente hubo fluctuaciones que posteriormente condujeron a restringir legislativamente algunos de sus ámbitos de discreción; sin embargo, en general, estas modificaciones han estado destinadas a favorecer la eliminación de barreras burocráticas.

Además de la estabilidad adquirida, las distancias sociales, las interacciones sostenidas especialmente con los abogados de derecho de la competencia, y que sean profesionales jóvenes con una línea de carrera más amplia, son los factores que contribuyeron a que los abogados de este órgano de enlace formen una identidad basada en sus propias normas y resoluciones, y que es flexible para incorporar recursos intelectuales de la economía. Esto fue lo que llevó a denominarlos *abogados antibarreras*. Así, ha habido un proceso de hibridación con su entorno, lo que ha permitido definir fronteras sociales específicas en torno a estos abogados y su especialización. La formación de una identidad a partir de su tarea profesional, por una parte, responde a su posición como instructores dentro del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, lo que les permitió ser un nodo en la producción de la experiencia antibarreras. Esto explica, por ejemplo, que fueran ellos quienes principalmente generaron los recursos que desarrollaron intelectualmente su especialización, como artículos o manuales. Por otra parte, la constitución de esta identidad fue facilitada de igual modo por los nuevos ámbitos de autonomía que ostentan los órganos de enlace, visibilizados en sus propias investigaciones relacionadas a la imposición de barreras, entre otras expresiones. Concluimos, además, que la interacción con los abogados y economistas del órgano funcional no fue un factor determinante en la formación del perfil de estos abogados. Cabe destacar que la temporalidad de las interacciones cooperativas analizadas entre el órgano funcional y el de enlace evidencia varios momentos en que, dada la asimetría en el conocimiento sobre los casos, los decisores mostraron deferencia hacia la propuesta de resolución del instructor, sin perjuicio de algunos periodos en que predominó una relación de control del órgano funcional sobre la labor de la Secretaría Técnica. Lo anterior contribuyó, con el tiempo, a que los abogados de los órganos de enlace fueran permeables, aunque en distinto grado, a los puntos de vista instrumentales a la economía, lo cual se debió en parte también a la interacción que mantuvieron con los abogados especializados en derecho de la competencia.

Debe añadirse que, aun cuando se trate de un órgano que participa en el proceso de reconfigurar al Estado conforme a las necesidades de la economía, los actores que se ubican en la Secretaría Técnica de la CEB no presentan necesariamente una homogeneidad entre ellos. La formación de ese perfil de abogado permitió dar coherencia a la heterogeneidad presente en ese espacio, tanto en relación con las especializaciones jurídicas involucradas en los casos que resuelven como respecto a las posiciones políticas visibles en su interior, las cuales pueden derivar en conflictos. De igual modo, la constitución de tal identidad les ofrece ventajas para redefinir su espacio, ya no únicamente como un componente de una política de competencia, sino también como parte de una política de mejora regulatoria que los vincula con espacios temáticos

más amplios. Por lo anterior, una de las principales conclusiones de este trabajo es que, aunque la estabilidad ha permitido que se integren para el desarrollo de su labor —e incluso comprometerse estrechamente con los valores detrás del proyecto de desarrollo económico—, aún es incierto si se consolidarán como un proyecto profesional local o si alcanzarán una mayor trascendencia fuera de las fronteras nacionales. Además, persisten claras limitaciones estructurales en estos órganos debido a su naturaleza como jurisdicción organizacional pública. En particular, sus atribuciones pueden ser objetadas constitucionalmente, y son vulnerables a los eventos políticos críticos y a aquellos que afecten directamente su legitimidad. Una evidencia de ello es el último conflicto que sostuvieron con los actores empresariales acerca de las denuncias de parte, lo cual condujo a que cuestionen su autonomía y a que se emprendan acciones que resultaron en la modificación de la Ley Antibarreras.

Finalmente, una reflexión de cierre requiere retornar al inicio de este trabajo. El trayecto seguido ha permitido también apreciar los cambios en el derecho desde el evento político que implicó la implementación del programa de ajuste estructural por parte del Estado. La profesión jurídica inició un complejo proceso de reconfiguración desde el momento en que asumió y desarrolló estas nuevas tareas jurídicas. En este contexto, el derecho adoptó nuevas formas de legitimación, ya no fundadas en valores como la justicia, sino en términos de eficiencia. A su vez, los criterios jurídicos, como la jerarquía, podían quedar subordinados a las necesidades de la economía o, incluso, quedar al servicio de esta, como ocurrió al instrumentalizarse la legalidad para efectivizar el principio de eliminación de costos innecesarios. Lo que subyace es una visión instrumental del derecho que no solo es característica de las agencias de competencia y sus profesionales, sino que también circula en espacios clave como el político o el constitucional. El derecho concebido como un costo o un ámbito técnico que requiere evidencias empíricas, en lugar de entenderlo como una expresión de consensos políticos o valores fundamentales, refleja la profundidad del impacto de este giro epistémico en el entorno social peruano.

Con el fin de lograr una mejor comprensión de los cambios en el derecho, otro de los corolarios generales que se desprende de este trabajo reside en la importancia de analizar la competencia por las jurisdicciones, pues el tipo de profesional jurídico que asuma el control de un determinado cuerpo de normas —además de la ubicación y las proximidades sociales que esta posición implique— condicionará el entendimiento y el funcionamiento del derecho en un ámbito particular. De este modo, si un diagnóstico prevalece sobre otro, si hay una menor distancia social con el empresariado que con los propios funcionarios públicos, o si un perfil profesional específico adquiere exclusividad en una tarea, el derecho en ese contexto tomará una forma completamente distinta, lo cual puede manifestarse, por ejemplo, en

una orientación resolutive particular. Con el tiempo, esto puede incluso conducir a reconfigurar el perfil profesional de quienes inicialmente asumieron esa tarea jurídica, como se observó en profundidad en el caso de los abogados antibarreras. Por lo tanto, mientras que el derecho positivo ofrece una imagen estática u objetiva, esta aproximación ecológica proporciona herramientas para hacer legible la construcción de dicha imagen, a partir de un análisis contingente que revela las complejidades subyacentes a una especialización jurídica y los diversos proyectos profesionales que puede implicar.



## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

De manera similar al trabajo de Vauchez y France (2020, p. 173), la bibliografía general que se expone a continuación se dividirá en cuatro partes. La primera hace un recuento de las fuentes directas empleadas para el desarrollo de la sección empírica de este trabajo, lo cual comprende documentos, noticias, sílabos universitarios y artículos de abogados y economistas que proporcionan información sobre los actores y hechos del caso. La segunda recopila el material jurídico utilizado, que no se limita solo a normas de este tipo (vigentes y derogadas), sino también a los proyectos de ley, dictámenes y debates parlamentarios considerados como fuentes. Tras esta parte, se presentan la jurisprudencia y las resoluciones administrativas citadas, y se finaliza con la bibliografía académica.

### Fuentes directas

AFIN-Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional. Oficio 37-2007. Oficio mediante el cual el presidente de la AFIN, Sr. Gonzalo Priale, manifiesta al presidente del Consejo de Ministros, Sr. Jorge del Castillo, que están a favor de la aprobación del Proyecto de Ley 59/2006-CR. Miraflores, 9 de febrero de 2007.

Alejos, Óscar & Alejandra Suárez (2022). Las barreras del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas para acceder al mercado. Una revisión del modelo de control administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 28, 201-222. <http://doi.org/10.18601/21452946.n28.07>

Álvarez, Ernesto, Alfredo Lindley-Russo & Diego Gutiérrez (2023, 2 de junio). *Ley 31755: ley que modifica la norma de prevención y eliminación de barreras burocráticas* [intervención en video]. Centro de Estudios en Libre Competencia y Barreras Burocráticas de la Universidad de San Martín de Porres. <https://www.facebook.com/watch/live/?ref=search&v=1956534828073860>

Andrade, Diego, Alfieri Lucchetti & Ángel Delgado (2008). Barreras burocráticas y autonomía municipal. *Revista de Derecho Administrativo*, 4, 365-375.

- Asociación para la Promoción de la Regulación Racional (2019). *Lamentamos informar que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi decidió declarar improcedente nuestra denuncia contra barreras interpuestas por Sunedu* [Imagen adjunta]. Facebook. 7 de febrero de 2019. <https://www.facebook.com/regulacionracional/photos/pb.100035617190442.-2207520000.1582145888949238/?type=3>
- Avendaño, Juan Luis & Fiorella Zumaeta (2011). El que no cae, no tiene que resbalar en el Poder Judicial: las barreras burocráticas y el procedimiento administrativo. *Ius et Veritas*, 43, 208-229.
- Barrera, Saúl, Demetrio Rojas, Óscar Carrasco & Enrique Villa (2009). *Guía para la elaboración de costos de los servicios públicos locales en el Perú*. Lima: A.F.A. Editores Importadores.
- Belmore, Aurora (1998). Indecopi in Partnership with the Interamerican Development Bank. En Beatriz Boza (ed.), *Peru's Experience in Market Regulatory Reform. Lessons from the First Five Years of Indecopi: 1993-1998* (pp. 89-95). Lima: Indecopi.
- Boloña, Carlos (1997). Frankenstein sigue vivo. Consideraciones acerca del Indecopi y del gobierno del presidente Fujimori. *Ius et Veritas*, 8(15), 157-163.
- Boza, Beatriz (1993). Siguiendo estudios de post-grado en el extranjero. *Thémis*, 25, 31-34.
- Boza, Beatriz (2000). The Role of Indecopi in Peru: The First Seven Years. En Beatriz Boza (ed.), *The Role of the State in Competition and Intellectual Property Policy in Latin America: Towards an Academic Audit of Indecopi* (pp. 3-25). Lima: Indecopi.
- Boza, Beatriz (2005). *Tailor-Made Competition Policy in a Standardizing World: A Study from the Perspective of Developing Economies*. Lima: Instituto Apoyo, Ciudadanos al Día.
- Boza, Beatriz, Luis Castañeda & Adrián Revilla (1995). Administración pública peruana: ¿del atraso a la eficiencia? Cuestionamientos acerca de la reforma del aparato estatal. *Thémis*, 32, 11-15.
- Bullard, Alfredo (1997a). Me quiere, no me quiere. Deshojando «margaritas ideológicas» en torno a la protección al consumidor. *Ius et Veritas*, 14, 109-143.
- Bullard, Alfredo (1997b). ¿Dejar competir o no dejar competir? He ahí el dilema. Las prácticas predatorias y el abuso de posición de dominio. *Thémis*, 36, 65-87.
- Bullard, Alfredo (2002). Un nuevo paradigma: la jurisprudencia es la ley. ¿Es el *common law* más eficiente que el sistema romano germánico? *Derecho & Sociedad*, 19, 253-265.
- Bullard, Alfredo (2003). El regreso del Jedi (o de la discrecionalidad en la aplicación de las normas de libre competencia). *Thémis*, 47, 129-158.
- Bullard, Alfredo (2006). *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales* (segunda edición). Lima: Palestra.
- Bullard, Alfredo (2013). Entrevista al Dr. Alfredo Bullard, uno de los creadores de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi (CEB) [Entrevista]. En Milagros

- Maraví, *Eliminación de Barreras Burocráticas. Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutorios* (pp. 54-56). Lima: Indecopi.
- Bustamante, Alberto (1987). Instituciones para un gobierno abierto. *Thēmis*, 8, 25-28.
- Bustamante, Alberto (1989). *Estado mercantilista. Economía informal y reformas institucionales*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Cáceres, Armando (1998). Competitiveness and Competition. En Beatriz Boza (ed.), *Peru's Experience in Market Regulatory Reform. Lessons from the First Five Years of Indecopi: 1993-1998* (pp. 187-196). Lima: Indecopi.
- Cáceres, Armando, Alfredo Bullard & Huáscar Ezcurra (1998). *Fortalecimiento del sistema de reestructuración patrimonial*. Lima: Indecopi.
- Camañora, Ana Lucía (1995). «La simplificación administrativa y su influencia en la reforma del Estado» (memoria para optar por el título de abogada). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Carrillo, César (2020). Yo también quiero competir: las barreras de entrada y de permanencia y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *Thēmis*, 78, 409-426. <http://doi.org/10.18800/themis.202002.021>
- Centrum (2009). Índice de Competitividad Mundial 2009: el Perú mantiene su posición relativa. *Strategia*, 13, 125-129.
- Chueca, José (2005). La Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi y su contribución al desarrollo económico mediante la eliminación de barreras burocráticas. *Derecho & Sociedad*, 24, 171-175.
- Comisión de Acceso al Mercado (1999). *Memoria Anual de la Comisión de Acceso al Mercado*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2001a). *Informe 003-2001/INDECOPI-CAM*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2001b). *Informe 004-2001/INDECOPI-CAM*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2001c). *Informe 008-2001/INDECOPI-CAM*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2001d). *Informe 008-2001/INDECOPI-CAM*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2001e). *Informe 001-2001/INDECOPI-CAM*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2001f). *Informe 011-2001/INDECOPI-CAM*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2001g). *Informe 020-2001/INDECOPI-CAM*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2002). *Informe 002-2002/INDECOPI-CAM*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2004a). *Boletín trimestral*, 1(3), 1-7. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2004b). *Boletín trimestral*, 1(2), 1-16. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2005). *Boletín trimestral*, 2(4), 1-13. Lima: Indecopi.

- Comisión de Acceso al Mercado (2006). *Boletín trimestral*, 3(9), 1-19. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2007). *Boletín semestral*, 5(12), 1-10. Lima: Indecopi.
- Comisión de Acceso al Mercado (2008). *Boletín semestral*, 6(13), 1-8. Lima: Indecopi.
- Comisión de Libre Competencia (1995). *Memoria Anual 1994*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Libre Competencia (1996). *Memoria Anual de la Comisión de Libre Competencia 1995*. Lima: Indecopi.
- Comisión de Libre Competencia (1997). *Memoria Anual de la Comisión de Libre Competencia 1996*. Lima: Indecopi.
- Congreso de la República (2008). Resolución de Indecopi es insuficiente en tema de revisiones técnicas. Lima: Congreso de la República. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/55A98A7E30C55BB2052573E0006C98DA/?OpenDocument>
- Consejo Nacional de Competitividad (2012). *Agenda de Competitividad 2012-2013*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Danós, Jorge (2001). El proceso de elaboración y aprobación de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo General. *Advocatus*, 4, 325-333. <http://doi.org/10.26439/advocatus2001.n004.2297>
- Danós, Jorge (2003). La reforma administrativa en el Perú. *Derecho & Sociedad*, 21, 252-264.
- Danós, Jorge (2011). Entrevista realizada por Ana Teresa Revilla. *Derecho PUCP*, 67, 13-27.
- De Soto, Hernando, Enrique Ghersi & Mario Ghibellini (1987). *El otro sendero: la revolución informal* (sexta edición). Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Diario Gestión (2019). Reducción de barreras burocráticas generó ahorro de S/ 127 millones, afirma Indecopi. *Diario Gestión*. 19 de agosto de 2019. <https://gestion.pe/economia/reduccion-de-barreras-burocraticas-genero-ahorro-de-s-127-millones-afirma-indecopi-noticia/?ref=gesr>
- Diario Gestión (2023). Se han eliminado más de 6,000 barreras burocráticas. *Diario Gestión*. 7 de agosto de 2023. <https://gestion.pe/economia/indecopi-mas-de-6000-barreras-burocraticas-eliminadas-se-deberia-modificar-el-sistema-barreras-burocraticas-noticia/>
- Diez Canseco, Luis (1997). Función regulatoria, promoción de la competencia y legislación antimonopólica. *Thēmis*, 36, 39-63.
- Drago, Mario & Fiorella Zumaeta (2013). El Estado contra el Estado: el modelo peruano de eliminación de barreras burocráticas como propuesta para el crecimiento económico de países en vías de desarrollo. *Forseti*, 1, 92-122.
- Echeandía, Francisco (1996). La insolvencia no es cosa de juego: cuando en los concursos se apuesta por salvar empresas viables. *Thēmis*, 34, 217-222.

- Echeandía, Francisco (2001). Odisea concursal y crisis empresarial. Verdades, mentiras y leyendas tras el mito de una ley con fama de flotador. *Ius et Veritas*, 22, 194-224.
- Echeandía, Francisco (2003). La noche de las antenas frías. A propósito de dos concursos de película. *Advocatus*, 8, 417-425. <http://doi.org/10.26439/advocatus2003.n008.2438>
- ESAN-Escuela de Administración de Negocios para Graduados (1997). *Simplificación del acceso de las empresas al mercado*. Lima: Proyecto de Análisis, Planeamiento y Ejecución de Políticas.
- Ezcurra, Huáscar (1996). El «superprivilegio» del crédito laboral vs. el sistema de garantías reales. *Thēmis*, 34, 141-163.
- Ezcurra, Huáscar (1998). La ley de reestructuración patrimonial: fundamentalmente un instrumento de reducción de costos de transacción. *Gaceta Jurídica*, 57, 27-36.
- Ezcurra, Huáscar & Gerardo Solís (2002). El estado contraataca. La «múltiple personalidad» de un sistema concursal de ciencia ficción. *Thēmis*, 45, 149-163.
- Falla, Alejandro (1992). Responsabilidad civil y eficiencia económica: «matrimonio por conveniencia», *Thēmis*, 24, 81-91.
- Falla, Alejandro & Eduardo Quintana (2008). *Sílabo del curso de derecho de la competencia*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Felices, Enrique (1994). La elección colectiva y el análisis económico de los procesos políticos. *Thēmis*, 30, 295-308.
- Fernández, Carlos (1968). Bases para la reestructuración académica de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica. *Derecho PUCP*, 26, 103-132.
- Fernández-Baca, Jorge (1989). Reformas políticas y eficiencia económica hacia un análisis económico de la democracia (los fundamentos del neo-institucionalismo). *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, 25, 27-42. <http://doi.org/10.21678/apuntes.25.296>
- Fernández-Baca, Jorge (1994). El rol del Estado en una economía de mercado: la labor del Indecopi. *Ius et Veritas*, 8, 217-221.
- Fernández-Baca, Jorge (1998). La experiencia regulatoria en Perú. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, 42, 93-105. <http://doi.org/10.21678/apuntes.42.472>
- Fernández-Baca, Jorge (1995). Rol del Tribunal de Indecopi: críticas y perspectivas. Entrevista Fernández-Baca Llamosas. *Derecho & Sociedad*, 6(10), 125-127.
- Fernández-Baca, Jorge (2011). *Experiencias de política antimonopólica en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Fernández, Francisco, Baldo Kresalja, Jorge Danós & Eduardo Hernando (1997). Estado de derecho. Requisito para el desarrollo económico. *Pensamiento Constitucional*, 4(4), 285-205.

- Gagliuffi, Ivo (2006). Viaje a la semilla: ¿cómo era regulada la libre competencia en el Perú hasta antes del Decreto Legislativo 701? En *Libro homenaje a los XXV años de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima* (pp. 133-162). Lima: Fondo Editorial de la Universidad de Lima.
- Gagliuffi, Ivo (2017). Políticas de competencia en el Perú. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, 1, 55-79.
- Gómez, Hugo (2009a). Nuevos desafíos para la comisión de eliminación de barreras burocráticas del Indecopi: los monopolios legales sustentados en contratos de concesión. *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*, 5(8), 37-57.
- Gómez, Hugo (2009b). El rol instructor de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia. *Revista de Derecho Administrativo*, 7, 472-483.
- Gómez, Hugo (2011). El procedimiento trilateral: ¿cuasijurisdiccional? *Revista de Derecho Administrativo*, 10(2), 15-42.
- Indecopi (1993a). *Boletín Indecopi*, 1(1), 1-4. Lima: Indecopi.
- Indecopi (1993b). *Boletín Indecopi*, 1(3), 1-4. Lima: Indecopi.
- Indecopi (1994a). *Boletín Indecopi*, 2(3), 1-4. Lima: Indecopi.
- Indecopi (1994b). *Boletín Indecopi*, 2(7), 1-5. Lima: Indecopi.
- Indecopi (1995). *Boletín Indecopi*, 4(2), 1-6. Lima: Indecopi.
- Indecopi (1998a). *La simplificación administrativa: un proceso en marcha*. Documento de Trabajo 005-1998. Lima: Indecopi.
- Indecopi (1998b). *El derecho a no ser discriminado*. Documento de Trabajo 043-1998 (*El Peruano*, 27 de noviembre de 1998). Lima: Indecopi.
- Indecopi (2000a). *Impulsando la simplificación administrativa: un reto pendiente*. Documento de Trabajo 002-2000 aprobado a través de la Resolución de la Presidencia del Directorio de Indecopi 020-2000-Indecopi-DIR (*El Peruano*, 10 de abril de 2000). Lima: Indecopi.
- Indecopi (2000b). *Memoria Institucional 1992-1999*. Lima: Indecopi.
- Indecopi (2006). *Memoria Anual 2005*. Lima: Indecopi.
- Indecopi (2019). *Ley Antibarreras del Perú inspira a legisladores salvadoreños para implementar una norma similar que beneficie a ciudadanos y empresas de ese país con trámites más ágiles y económicos*. Lima: Indecopi. <https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/6599/NP%20190102%20El%20Salvador%20barreras%20burocr%C3%A1ticas.pdf?sequence=1>
- Indecopi (2020). *Manual de Organización y Funciones del Indecopi*. Lima: Indecopi.
- Indecopi (2021). *Informe 001-CEB-SRB-SEL-OAJ/Indecopi. Informe sobre el Proyecto de Ley 500/2021-CR, Proyecto de Ley que fortalece la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas en aras de promover la reactivación económica nacional*. Lima: Indecopi.

- Indecopi (2023). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2022*. Lima: Indecopi.
- Indecopi (2023). *Informe 484-2023-OAJ/Indecopi. Informe sobre el Proyecto de Ley 5255/2022-CR*. Lima: Indecopi.
- Instituto Libertad y Democracia (1981). *Democracia y economía de mercado. Ponencias y debates de un simposio*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Instituto Libertad y Democracia (1983). *Dependencia y desarrollo en debate. Diario de un simposio*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Kim, Kwang Wook (2000a). Indecopi: A Case Study of Peruvian Autonomous Institutions. En Beatriz Boza (ed.), *The Role of the State in Competition and Intellectual Property Policy in Latin America: Towards an Academic Audit of Indecopi* (pp. 45-81). Lima: Indecopi.
- Kim, Kwang Wook (2000b). Conflict of Interest: The Tension between Public-Private Cooperation and Multiple Principals in Peru. En Beatriz Boza (ed.), *The Role of the State in Competition and Intellectual Property Policy in Latin America: Towards an Academic Audit of Indecopi* (pp. 295-311). Lima: Indecopi.
- Kresalja, Baldo (2005). Constitución económica: la libertad de empresa como fundamento del sistema económico constitucionalizado. En Indecopi (ed.), *Legislación y políticas de competencia en la Comunidad Andina* (pp. 30-37). Lima: Indecopi.
- La Cámara (2018). La ley antibarreras generó un ahorro de S/ 430 millones a nivel nacional. *La Cámara. La Revista de la Cámara de Comercio de Lima*, 480, 10-11.
- Lindley-Russo, Alfredo (2013). Vigencia de la metodología de análisis de casos aplicada en materia de eliminación de barreras burocráticas. *Advocatus*, 28, 467-486. <http://doi.org/10.26439/advocatus2013.n028.4221>
- Lindley-Russo, Alfredo (2015). El sueño de la armonización legislativa en materia de eliminación de barreras burocráticas y simplificación administrativa, en el marco de los tratados de integración económica. *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*, 11(21), 45-73.
- Lindley-Russo, Alfredo (2016). Cargas o efectos de las modalidades de cada tipo de procedimiento, y medidas correctivas, en el mecanismo peruano de eliminación de barreras burocráticas y simplificación administrativa. *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*, 12(22), 87-151.
- Lindley-Russo, Alfredo (2019). Las denuncias en «concreto» y en «abstracto» en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *Corpus Iuris*, VIII, 50-89.
- Lindley-Russo, Alfredo (2021). *Análisis de la SC 25135-2018-Lima: nuevos criterios en materia de control de barreras burocráticas* [intervención en video]. Grupo de Estudios Jurídicos e Investigación en Derecho Administrativo. 18 de junio de 2021. <https://www.facebook.com/EjidaUNMSM/videos/860460451481466>

- Litan, Robert (1985). Elaboración de leyes a nivel administrativo y análisis económico: una perspectiva norteamericana. *Thēmis*, 3, 18-19.
- Litan, Robert, Luis Morales-Bayro & Jorge Fernández-Baca (1986). Informalidad económica y crisis en el Perú. *Ciencia Política*, 5, 59-68.
- Lucchetti, Alfieri (2005). El Tribunal Constitucional y la protección de los consumidores y usuarios. *Foro Jurídico*, 4, 24-30.
- Lucchetti, Alfieri (2008). El control de las barreras burocráticas en el Perú por parte de Indecopi entre el año 1996 a 2007. En *El Derecho Administrativo y la Modernización del Estado peruano. Ponencias presentadas en el Tercer Congreso Nacional de Derecho Administrativo* (pp. 363-390). Lima: Editorial Jurídica Grijley.
- Mac Lean, Roberto (1987). «El otro sendero» y el derecho. Una perspectiva desde la generación del 50. *Thēmis*, 8, 11-14.
- Maraví, Milagros (2009). In memoriam. En Milagros Maraví (comp.), *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde* (pp. 13-15). Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Maraví, Milagros (2013). *Eliminación de barreras burocráticas. Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutivos*. Lima: Indecopi.
- Maraví, Milagros (2017). Mecanismos de simplificación administrativa a la luz de las recientes modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y la reciente Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Decreto Legislativo 1256. *Ius et Veritas*, 54, 66-99. <http://doi.org/10.18800/iusetveritas.201702.003>
- Mendoza, Dante (1995). Aspectos generales de la libre competencia y los monopolios en el Decreto Legislativo 701. *Derecho & Sociedad*, 10, 128-131.
- Mínguez, Raúl (2011). *Estudio de medición del impacto de las barreras burocráticas en el mercado de Perú*. Ginebra: UNCTAD.
- Mori, Javier (2006). Derecho administrativo norteamericano: *common law*, jueces y agencias, y procedimiento reglamentario. *Derecho & Sociedad*, 26, 251-267.
- Noda, Carlos (1998). Municipalidades y ordenanzas en el Perú. Indagación histórico-jurídica sobre el espíritu de una actuación municipal. *Ius et Veritas*, 16, 174-185.
- Noda, Carlos (2005). La técnica de represión de los cárteles en el derecho peruano. *Derecho & Sociedad*, 24, 197-207.
- Núñez, Julio (1985). La empresa, el sector informal y la formación del derecho. *Ius et Praxis*, 6, 83-96. <http://doi.org/10.26439/iusetpraxis1985.n006.3323>
- OCDE (2016). *Regulatory Policy in Peru. Assembling the framework for regulatory quality*. París: OCDE. <http://doi.org/10.1787/9789264260054-en>
- OCDE (2018). *Exámenes inter-pares de la OCDE y el BID sobre el derecho y política de competencia: Perú*. París: OCDE.

- OCDE (2021) Exámenes inter-pares de la OCDE y el BID sobre el derecho y política de competencia: Ecuador. París: OCDE.
- Ochoa, César (2013). El control de barreras burocráticas por el Indecopi y la tutela de derechos fundamentales económicos. *Derecho PUCP*, 71, 413-442. <http://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.015>
- Ochoa, Francisco (2014). Fundamentos del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*, 10(19), 1-56.
- Ochoa, Francisco (2016). ¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera «responsiva» la regulación en el Perú, a propósito del caso de abogacía de la competencia sobre las barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos. *Derecho PUCP*, 76, 151-180. <http://doi.org/10.18800/derechopucp.201601.006>
- Olaechea, Joselyn (2007). Evolución y desafíos del derecho de la competencia. Entrevista a Joselyn Olaechea Flores. *Derecho & Sociedad*, 28, 28-33.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel (dir.) (1995). *Importancia de las instituciones en el desarrollo de una economía de mercado*. Lima: Instituto Apoyo, Indecopi.
- Ostoya, Alfredo, Alberto Bustamante & Ana Lucía Camaiora (1989). *La simplificación administrativa. Primer paso hacia la desburocratización*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Palacios, Andrés (2013). El derecho de la competencia: ¿derecho privado, derecho público, regulación o derecho económico? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 9, 85-100.
- Paredes, Romano (1998). Indecopi by Numbers. En Beatriz Boza (ed.), *Peru's Experience in Market Regulatory Reform. Lessons from the First Five Years of Indecopi: 1993-1998* (pp. 59-76). Lima: Indecopi.
- Pasquel, Enrique (2008). Cuando la burocracia cobra de más. El límite de los derechos de tramitación y la jurisprudencia de Indecopi. *RAE Jurisprudencia*, 1(1), 281-286.
- Pasquel, Enrique, Sofía Ugás & Fiorella Zumaeta (2011). Remedios que matan: cómo evitar que la regulación cree más problemas que los que soluciona. *Revista de Derecho Administrativo*, 10, 273-281.
- Patroni, Ursula (2011). Eliminar Barreras Burocráticas, la otra cara de la Reforma del Estado. *Revista de Derecho Administrativo*, 10(2), 291-307.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2016). Fernando Zavala: Indecopi tiene que trabajar el tema de las barreras burocráticas. Lima: PCM. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/10463-fernando-zavala-indecopi-tiene-que-trabajar-el-tema-de-las-barreras-burocraticas>
- Quiroga, Aníbal (1997). El control constitucional de las barreras burocráticas y las facultades del Indecopi. *Derecho PUCP*, 51, 323-352. <http://doi.org/10.18800/derechopucp.199701.013>

- Ramos, Carlos (2013). *El Indecopi a sus veinte años: la historia de una innovación*. Lima: Indecopi.
- Rivera, Alfonso (2014). El rol del Indecopi en la eliminación de barreras burocráticas. *Advocatus*, 30, 19-27. <http://doi.org/10.26439/advocatus2014.n030.4268>
- Rizo-Patrón, Javier & Francisco Ochoa (2010). La constitucionalidad de la competencia del Indecopi para inaplicar barreras burocráticas. *Análisis Tributario*, XXIII(274), 18-24.
- Rizo-Patrón, Javier & Brenda Sparrow (2014). Importancia de los lineamientos, precedentes de observancia obligatoria y resoluciones publicables de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*, 10(19), 107-128.
- Rodríguez, Armando & Kelly Hoffman (1998). Why is Indecopi Focused on Competition Advocacy?: A Framework for Interpretation. En Beatriz Boza (ed.), *Peru's Experience in Market Regulatory Reform. Lessons from the First Five Years of Indecopi: 1993-1998* (pp. 197-213). Lima: Indecopi.
- Rojas, Juan Francisco (2002a). *Sílabo del curso de derecho de la competencia*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rojas, Juan Francisco (2002b). *Comentarios a la Ley general del sistema concursal*. Lima: ARA.
- Rojas, Juan Francisco (2003). De la supuesta esquizofrenia del sistema concursal al maniqueísmo de sus detractores. *Ius et Veritas*, 26, 173-181.
- Rojas, Juan Francisco (2005). La defensa de la competencia en una nueva dimensión. *Coyuntura: Análisis Económico y Social de Actualidad*, 3, 16-22.
- Rojas, Juan Francisco (2007). Perspectivas y precisiones del derecho de la competencia. Entrevista a Juan Francisco Rojas Leo. *Derecho & Sociedad*, 28, 20-23.
- Rojas, Juan Francisco (2008). Derecho de la competencia, funcionamiento del mercado y realidad latinoamericana. En Mario Castillo Freyre (coord.), *Libro homenaje a Felipe Osterling Parodi*. Volumen 3 (pp. 2121-2142). Lima: Palestra.
- Rojas, Juan Francisco, Luis Diez Canseco & Miguel Candela (2005). Cambios en libre competencia. Los funcionarios públicos no pueden actuar ideológicamente. *Ius et Veritas*, 30, 360-376.
- Salazar, Luis (2014). Barreras burocráticas I: un hueso duro de roer, sus aciertos y desconciertos [archivo de video]. *Diario Gestión*. 13 de agosto de 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=BTIVPjHBHto>
- Salazar, Ricardo (1995). Fundamento del control administrativo de las prácticas anticompetitivas. *Derecho & Sociedad*, 10, 7-14.
- Schwartzmann, Víctor (1986). Las hipotecas ocultas. *Thémis*, 4, 78-79.
- Schwartzmann, Víctor (1989). «Las denominadas modalidades en los actos jurídicos (estudio crítico sobre la condición, el plazo y el cargo)» (tesis de bachillerato). Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Schwartzmann, Víctor (1994). La junta de acreedores en el régimen de reestructuración empresarial. *Ius et Veritas*, 9, 93-98.
- Shepherd, Geoffrey (1998). The Role of Indecopi: Proposals and Perspectives. En Beatriz Boza (ed.), *Peru's Experience in Market Regulatory Reform. Lessons from the First Five Years of Indecopi: 1993-1998* (pp. 97-103). Lima: Indecopi.
- Soto, Gerardo & Giancarlo Baella (2022). Eliminación de barreras en declive. *Semana Económica*, 20 de febrero, 1805, p. 26.
- Távora, José (1997). Las políticas antimonopolio y la promoción de la competencia en el Perú. *Economía*, 20(39-40), 453-496.
- Tirado, José (2017). *Eliminación de barreras burocráticas. Análisis del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Trelles, Jorge, Yazmin Zárate, Adrián Tamariz & Christian Fernández (2018). *El impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en las regiones de La Libertad y Áncash. Resultados de la labor de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas*. Lima: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.
- Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (2007). *Sílabo del curso Gobernabilidad*. Lima: UPC.
- Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (2008). *Sílabo del curso Derecho Administrativo*. Lima: UPC.
- Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (2011). *Sílabo del curso Acceso y Salida del Mercado*. Lima: UPC.
- Ugás, Sofía (2020). Trabas municipales: propuestas para desincentivar su imposición. *Negocios Internacionales*, 24(274), 32-33.
- Ugás, Sofía & Guilliana Paredes (2014). El análisis de razonabilidad a través de los pronunciamientos del Indecopi: cómo evitar medidas impuestas utilizando el «de tin marin de do pingü». *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*, 10(19), 79-105.
- Vargas Llosa, Mario (1993). *El pez en el agua*. Barcelona: Editorial Seix Barral.
- Velásquez, Amanda (1999). *La quiebra*. <https://web.archive.org/web/20020919191249/http://www.asesor.com.pe/teleley/130g.htm>
- Vignolo, Giancarlo (2010). La solución al caso Lidercon. *Ita ius Esto*, 6, 133-151.
- Winslow, Terry (2004). *Derecho y política de la competencia en Perú*. París: OCDE.
- Zolezzi, Lorenzo (1982). *La profesión de abogado en Lima (una aproximación empírica)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zolezzi, Lorenzo (2019). *La reforma de la enseñanza del Derecho en la Facultad de Derecho de la PUCP en las décadas del sesenta y setenta del siglo XX*. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## Normas jurídicas

Acuerdo de Concejo 104-MML. Acuerdo que rechaza resoluciones de la Comisión de Acceso al Mercado y de la Sala de Defensa de la Competencia de Indecopi sobre presuntas barreras burocráticas en Ordenanzas Municipales. Municipalidad Metropolitana de Lima. *Diario Oficial El Peruano*, 12 de abril de 2005.

Acuerdo de Concejo 105-MML. Acuerdo que rechaza la Resolución 0119-2004/CAM-Indecopi de la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi sobre presuntas barreras burocráticas en Ordenanzas que establecen cobranza de arbitrios. Municipalidad Metropolitana de Lima. *Diario Oficial El Peruano*, 12 de abril de 2005.

Acuerdo de Concejo 106-MML. Acuerdo que rechaza la Resolución 0157-2004/CAM-Indecopi de la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi sobre presuntas barreras burocráticas en Ordenanzas que establecen cobranza de arbitrios. Municipalidad Metropolitana de Lima. *Diario Oficial El Peruano*, 12 de abril de 2005.

Acuerdo de Concejo 031-MDS. Acuerdo de elevar al Congreso de la República la expresión de rechazo al contenido de la Ley 28996, solicitando su revisión en el marco de la autonomía municipal. Municipalidad Distrital de Surquillo. 11 de abril de 2007.

Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos (2006).

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947).

Comisión de Economía (2003). *Dictamen de los proyectos de ley 5611/2002-CR, 6035/2002-CR y 6305/2002-CR, que proponen la eliminación de barreras burocráticas, modificando funciones de la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi*. Lima: Congreso de la República.

Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (2023). *Dictamen en mayoría recaído en los Proyectos de Ley 500/2021-CR y 4185/2022-CR, que propone la «Ley que modifica los artículos 3, 4, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 18, 19, 23, 24, 27, 46 y 49 del Decreto Legislativo 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas»*. Lima: Congreso de la República.

Comisión de la Pequeña y Micro Empresa (1999a). *Dictamen de los proyectos de ley 3514/97, 4553/98 y 4569/98-CR, presentados por los señores congresistas, Juan Huamanchumo y otros, Carlos Barbarán Rengifo y Juan Hermoza Ríos y otros, respectivamente, mediante los cuales se propone la Ley General de la Pequeña y Micro Empresa*. Lima: Congreso de la República.

Comisión de la Pequeña y Micro Empresa (1999b). *Dictamen de la Comisión de la Pequeña y Micro Empresa referido a las observaciones del Poder Ejecutivo sobre la autógrafa de la Ley General de la Pequeña y Micro Empresa*. Lima: Congreso de la República.

Congreso de la República (1999). 16a G Sesión (Vespertina) del martes 15 de junio de 1999. *Diario de Debates* (pp. 1-101). Lima: Congreso de la República.

- Congreso de la República (2001). 20a A Sesión (Vespertina) del jueves 15 de marzo de 2001. *Diario de Debates* (pp. 3487-3519). Lima: Congreso de la República.
- Congreso de la República (2002). 37a A Sesión (Vespertina) del martes 15 de enero de 2002. *Diario de Debates* (pp. 3487-3519). Lima: Congreso de la República.
- Congreso de la República (2006). *Transcripción de la sesión del miércoles 22 de marzo en la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos*. Lima: Congreso de la República. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/pubcomis.nsf/bb31927b8109ed9705256f1c0063e796/05256eee006fc0d80525713b00746502?OpenDocument>
- Constitución Política del Perú (1979).
- Constitución Política del Perú (1993).
- Decreto 201. Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas. *Diario Oficial*, 9 de enero de 2019 [El Salvador].
- Decreto Legislativo 111. Ley del Instituto Nacional de Administración Pública. *Diario Oficial El Peruano*, 15 de junio de 1981.
- Decreto Legislativo 283. Crean la Comisión Nacional de los Derechos Económicos (CODE) como organismo especial de alto nivel encargado de proponer, proyectar y llevar a cabo las acciones y medidas necesarias, en el corto, mediano y largo plazo, para incorporar al denominado sector informal en la economía legal del país. *Diario Oficial El Peruano*, 9 de junio de 1984.
- Decreto Legislativo 534. Ley del Instituto Nacional de Administración Pública. *Diario Oficial El Peruano*, 15 de septiembre de 1989.
- Decreto Legislativo 640. Establecen disposiciones que liberalizan mecanismos de control, permisos y operación del Servicio Público de Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros. *Diario Oficial El Peruano*, 25 de junio de 1991.
- Decreto Legislativo 642. Decretan que las tarifas de los servicios públicos de transporte terrestre interprovincial de pasajeros y carga se fijarán de acuerdo con el comportamiento de la oferta y la demanda. *Diario Oficial El Peruano*, 27 de junio de 1991.
- Decreto Legislativo 668. Dictan medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país. *Diario Oficial El Peruano*, 14 de septiembre de 1991.
- Decreto Legislativo 669. Desactivan y declaran extinguida la Comisión Reguladora de Tarifas de Transportes. *Diario Oficial El Peruano*, 16 de septiembre de 1991.
- Decreto Legislativo 670. Eliminan restricciones, trámites y procedimientos que impiden el desarrollo de la Aviación Civil, facilitando la participación del capital privado, nacional o extranjero, en los servicios de transporte aéreo. *Diario Oficial El Peruano*, 16 de septiembre de 1991.

- Decreto Legislativo 701. Eliminan las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia. *Diario Oficial El Peruano*, 7 de noviembre de 1991.
- Decreto Legislativo 728. Ley de Fomento del Empleo. *Diario Oficial El Peruano*, 12 de noviembre de 1991.
- Decreto Legislativo 753. Ley de Bases de la Estrategia Integral del Desarrollo Alternativo para Erradicar el Tráfico Ilícito de Drogas con la Participación de la Población. *Diario Oficial El Peruano*, 12 de noviembre de 1991.
- Decreto Legislativo 757. Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. *Diario Oficial El Peruano*, 13 de noviembre de 1991.
- Decreto Legislativo 776. Ley de Tributación Municipal. *Diario Oficial El Peruano*, 31 de diciembre de 1993.
- Decreto Legislativo 788. Declaran en reorganización al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. *Diario Oficial El Peruano*, 31 de diciembre de 1994.
- Decreto Legislativo 807. Facultades, normas y organización del Indecopi. *Diario Oficial El Peruano*, 18 de abril de 1996.
- Decreto Legislativo 1033. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. *Diario Oficial El Peruano*, 25 de junio de 2008.
- Decreto Legislativo 1212. Decreto Legislativo que refuerza las facultades sobre eliminación de barreras burocráticas para el fomento de la competitividad. *Diario Oficial El Peruano*, 24 de septiembre de 2015.
- Decreto Legislativo 1256. Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. *Diario Oficial El Peruano*, 8 de agosto de 2016.
- Decreto Legislativo 1310. Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa. *Diario Oficial El Peruano*, 30 de diciembre de 2016.
- Decreto Legislativo 1448. Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria. *Diario Oficial El Peruano*, 16 de septiembre de 2018.
- Decreto Legislativo 1565. Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria. *Diario Oficial El Peruano*, 28 de mayo de 2023.
- Decreto Ley 20316. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública. *Diario Oficial El Peruano*, 12 de diciembre de 1973.

- Decreto Ley 25647. Crean el Servicio Civil de Graduandos —Secigra Derecho— que deberán prestar los egresados de las Facultades de Derecho de las Universidades del país. *Diario Oficial El Peruano*, 31 de julio de 1992.
- Decreto Ley 25868. Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. *Diario Oficial El Peruano*, 24 de noviembre de 1992.
- Decreto Ley 26092. Determinan la Autofinanciación de los Colegios Profesionales. *Diario Oficial El Peruano*, 28 de diciembre de 1992.
- Decreto Ley 26111. Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. *Diario Oficial El Peruano*, 30 de diciembre de 1992.
- Decreto Ley 26113. Normas relativas al Servicio Civil de Graduandos, Secigra Derecho. *Diario Oficial El Peruano*, 30 de diciembre de 1992.
- Decreto Ley 26116. Ley de Reestructuración Empresarial. *Diario Oficial El Peruano*, 30 de diciembre de 1992.
- Decreto Supremo 006-67-SC. Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. *Diario Oficial El Peruano*, 11 de diciembre de 1967.
- Decreto Supremo 071-84-PCM. Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Económicos (CODE). *Diario Oficial El Peruano*, 21 de noviembre de 1984.
- Decreto Supremo 100-85-PCM. Aprueban el Programa Nacional de Desburocratización (Pronade). *Diario Oficial El Peruano*, 21 de diciembre de 1985.
- Decreto Supremo 070-89-PCM. Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa. *Diario Oficial El Peruano*, 2 de septiembre de 1989.
- Decreto Supremo 037-90-TR. Establecen disposiciones relativas al procedimiento de las acciones contencioso-administrativas. *Diario Oficial El Peruano*, 13 de junio de 1990.
- Decreto Supremo 004-91-PCM. Declaran en estado de reorganización a todas las entidades públicas, comprendidas en el Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Instituciones Públicas Descentralizadas, Corporaciones de Desarrollo y Proyectos Especiales. *Diario Oficial El Peruano*, 9 de enero de 1991.
- Decreto Supremo 049-91-PCM. Fijan plazo para acogerse al incentivo extraordinario, y disponer la prohibición de efectuar nuevos nombramientos en plazas vacantes dejadas por el personal que se acoge al programa de renunciaciones voluntarias. *Diario Oficial El Peruano*, 5 de marzo de 1991.
- Decreto Supremo 054-91-PCM. Declaran en estado de disolución la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo, incluyendo a las Oficinas de Trabajo Marítimo y Fluvial. *Diario Oficial El Peruano*, 11 de marzo de 1991.

- Decreto Supremo 060-91-EF. Eliminan trabas que implican las operaciones de importación o exportación de bienes. *Diario Oficial El Peruano*, 23 de marzo de 1991.
- Decreto Supremo 020-91-TC. Eliminan restricciones de carácter administrativo, solicitudes y tasas de permisos de embarque, aprobaciones y visaciones consulares que condicionen o afectan los embarques marítimos de exportadores e importadores. *Diario Oficial El Peruano*, 4 de julio de 1991.
- Decreto Supremo 066-91-PCM. Los docentes ordinarios de las universidades del Estado quedan obligados a asumir la totalidad de la carga docente que corresponde a sus funciones a partir del 1 de abril de 1991, salvo aquellos que se encuentren exceptuados por dispositivo legal específico. *Diario Oficial El Peruano*, 23 de octubre de 1991.
- Decreto Supremo 025-92-EM. Aprueban el «Texto Único de Procedimientos Administrativos» —TUPA— del Ministerio de Energía y Minas. *Diario Oficial El Peruano*, 23 de noviembre de 1992.
- Decreto Supremo 094-92-PCM. Reglamento de las disposiciones sobre Seguridad Jurídica en Materia Administrativa contenidas en la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. *Diario Oficial El Peruano*, 2 de enero de 1993.
- Decreto Supremo 044-93-EF. Reglamento de la Ley de Reestructuración Patrimonial. *Diario Oficial El Peruano*, 23 de marzo de 1993.
- Decreto Supremo 009-93-ITINCI. Aprueban el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. *Diario Oficial El Peruano*, 5 de junio de 1993.
- Decreto Supremo 025-93-ITINCI. Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la protección de la propiedad intelectual. *Diario Oficial El Peruano*, 7 de octubre de 1993.
- Decreto Supremo 028-93-ITINCI. Modifican el Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi. *Diario Oficial El Peruano*, 20 de noviembre de 1993.
- Decreto Supremo 001-94-ITINCI. Aprueban la actualización del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Indecopi. *Diario Oficial El Peruano*, 3 de febrero de 1994.
- Decreto Supremo 013-94-EF. Fijan tasas por concepto de expedición y revalidación de pasaportes peruanos. *Diario Oficial El Peruano*, 8 de febrero de 1994.
- Decreto Supremo 074-95-PCM. Dictan disposiciones referidas a la transferencia de funciones desempeñadas por el INAP. *Diario Oficial El Peruano*, 4 de enero de 1996.
- Decreto Supremo 012-97-ITINCI. Aprueban modificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Indecopi. *Diario Oficial El Peruano*, 19 de julio de 1997.

- Decreto Supremo 037-98-PCM. Otorgan plazo a entidades de la administración pública dependientes del gobierno central para que procedan a la identificación y simplificación de procedimientos administrativos a su cargo. *Diario Oficial El Peruano*, 30 de julio de 1998.
- Decreto Supremo 004-2000-PCM. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Diario Oficial El Peruano*, 15 de febrero de 2000.
- Decreto Supremo 006-2002-PCM. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Diario Oficial El Peruano*, 20 de febrero de 2002.
- Decreto Supremo 24-2002-PCM. Crean el Consejo Nacional de la Competitividad. *Diario Oficial El Peruano*, 23 de abril de 2002.
- Decreto Supremo 057-2005-PCM. Aprueban el Plan Nacional de Competitividad. *Diario Oficial El Peruano*, 29 de julio de 2005.
- Decreto Supremo 077-2005-PCM. Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. *Diario Oficial El Peruano*, 12 de octubre de 2005.
- Decreto Supremo 064-2010-PCM. Decreto Supremo que aprueba la metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comprendidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las Entidades Públicas, en cumplimiento del numeral 44.6 del artículo 44 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. *Diario Oficial El Peruano*, 5 de junio de 2010.
- Decreto Supremo 022-2017-PCM. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Diario Oficial El Peruano*, 28 de febrero de 2017.
- Decreto Supremo 075-2017-PCM. Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1310. *Diario Oficial El Peruano*, 14 de julio de 2017.
- Decreto Supremo 099-2017-PCM. Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. *Diario Oficial El Peruano*, 5 de octubre de 2017.
- Ley 23724. Ley que establece normas relativas al financiamiento del Presupuesto del Sector Público. *Diario Oficial El Peruano*, 14 de diciembre de 1983.
- Ley 24767. Ley del Presupuesto de los Organismos del Sector Público correspondiente al año 1988. *Diario Oficial El Peruano*, 19 de diciembre de 1987.
- Ley 25035. Ley de Simplificación Administrativa. *Diario Oficial El Peruano*, 11 de junio de 1989.
- Ley 25327. Ley que delega en el Poder Ejecutivo facultades legislativas. *Diario Oficial El Peruano*, 17 de junio de 1991.

- Ley 26276. Ley que crea universidad privada en la ciudad de Lima. *Diario Oficial El Peruano*, 5 de enero de 1994.
- Ley 26507. Ley que declara en disolución al Instituto Nacional de Administración Pública. *Diario Oficial El Peruano*, 20 de julio de 1995.
- Ley 27103. Ley que crea el Impuesto de Solidaridad en favor de la Niñez Desamparada. *Diario Oficial El Peruano*, 9 de mayo de 1999.
- Ley 27146. Ley de Fortalecimiento del Sistema de Reestructuración Patrimonial. *Diario Oficial El Peruano*, 24 de junio de 1999.
- Ley 27268. Ley General de la Pequeña y Microempresa. *Diario Oficial El Peruano*, 27 de mayo de 2000.
- Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. *Diario Oficial El Peruano*, 11 de abril de 2001.
- Ley 27789. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción. *Diario Oficial El Peruano*, 25 de julio de 2002.
- Ley 28015. Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. *Diario Oficial El Peruano*, 3 de julio de 2003.
- Ley 28032. Ley de eliminación de barreras burocráticas en favor de la competitividad de los agentes económicos. *Diario Oficial El Peruano*, 19 de julio de 2003.
- Ley 28335. Ley que crea el Índice de Barreras Burocráticas de acceso al mercado impuestas a nivel local. *Diario Oficial El Peruano*, 16 de agosto de 2004.
- Ley 28996. Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada. *Diario Oficial El Peruano*, 4 de abril de 2007.
- Ley 29157. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. *Diario Oficial El Peruano*, 20 de diciembre de 2007.
- Ley 30056. Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. *Diario Oficial El Peruano*, 2 de julio de 2013.
- Ley 30335. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia administrativa, económica y financiera. *Diario Oficial El Peruano*, 1 de julio de 2015.
- Ley 30506. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A. *Diario Oficial El Peruano*, 9 de octubre de 2016.

- Ley 31755. Ley que modifica el Decreto Legislativo 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. *Diario Oficial El Peruano*, 30 de mayo de 2023.
- Oficio 101-99-PR. Observación a la Autógrafa de la Ley 27268, Ley General de la Pequeña y Micro Empresa, por el Poder Ejecutivo. Observación presentada por la Presidencia de la República el 13 de julio de 1999.
- Oficio 164-2021-2022-AJTG/CR. Envío de información referente al Proyecto de Ley 500/2021-CR. Oficio presentado por la congresista Adriana Tudela el 24 de junio de 2022.
- Ordenanza 121-MML. Ordenanza que declara que el artículo del Decreto Ley 25868, no tiene aplicación respecto de actos de administración pública del ámbito municipal en la provincia de Lima. *Diario Oficial El Peruano*, 28 de agosto de 1997.
- Ordenanza 16-97-MPT. Ordenanza que aprueba normas sobre aplicación del artículo 26bis del Decreto Ley 25868, modificado por el Decreto Legislativo 807, respecto de actos y disposiciones municipales. *Diario Oficial El Peruano*, 10 de octubre de 1997.
- Ordenanza 1022-MML. Ordenanza que precisa alcances de la Ley 28996, sobre Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, respecto de Ordenanzas Municipales. *Diario Oficial El Peruano*, 21 de mayo de 2007.
- Ordenanza 342-MDB. Ordenanza que aprueba régimen de prevención y control de los riesgos del consumo de tabaco. *Diario Oficial El Peruano*, 21 de julio de 2011.
- Proyecto de Ley 693/2000-CR. Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Presentado por el Poder Ejecutivo el 31 de octubre de 2000.
- Proyecto de Ley 881/2000-CR. Modifica los artículos 16, 31 y 38, y adiciona el artículo 21-A, a la Ley 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva; relativos a la suspensión del procedimiento y al recurso de queja. Presentado por Eduardo Farah el 27 de noviembre de 2000.
- Proyecto de Ley 1214/2000-CR. Propone ley que deroga el Decreto Ley 26092 y restituye la vigencia de las leyes derogadas por la referida norma. Presentado por Hildebrando Ramos y Cecilia Tait el 15 de enero de 2001.
- Proyecto de Ley 713/2001-CR. Propone modificar el artículo 26bis del Decreto Ley 25868, el cual está referido a la competencia de la Comisión de Acceso al Mercado. Presentado por Jacques Rodrich el 18 de septiembre de 2001.
- Proyecto de Ley 869/2001-CR. Proponen restituir facultades de la Comisión de Acceso al Mercado, del Indecopi, sobre disposiciones municipales que afectan a agentes económicos. Presentado por Ántero Flores-Aráoz y Xavier Barrón el 1 de octubre de 2001.

- Proyecto de Ley 1362/2001-CR. Propone modificar el segundo párrafo del artículo 48 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Presentado por Jorge Mufarech el 21 de noviembre de 2001.
- Proyecto de Ley 5611/2002-CR. Ley que restituye atribuciones a la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Presentado por Jacques Rodrich el 13 de febrero de 2003.
- Proyecto de Ley 5849/2002-CR. Propuesta de Ley que promueve el desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Presentado por Jacques Rodrich el 6 de marzo de 2003.
- Proyecto de Ley 6035/2002-CR. Propone eliminación de barreras burocráticas, modificando funciones de la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Presentado por Rafael Rey el 19 de marzo de 2003.
- Proyecto de Ley 6305/2002-CR. Proyecto de Ley que modifica el artículo 26bis de la Ley 25868, y el artículo 48 de la Ley 27444, referidos a la competencia de la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Presentado por el Grupo Parlamentario «Unidad Nacional» el 3 de abril de 2003.
- Proyecto de Ley 10667/2003-CR. Ley que declara de interés nacional la eliminación de barreras burocráticas de acceso al mercado. Presentado por Jacques Rodrich el 26 de mayo de 2004.
- Proyecto de Ley 14125/2005-CR. Ley de Fortalecimiento del Sistema de Eliminación de Barreras Burocráticas. Presentado por Jacques Rodrich el 24 de noviembre de 2005.
- Proyecto de Ley 14199/2005-CR. Propone la «Ley de Defensa de la Competencia». Presentado por Jesús Alvarado el 5 de diciembre de 2005.
- Proyecto de Ley 59/2006-CR. Ley que modifica el artículo 48 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, modificado por el artículo 2 de la Ley 28032. Presentado por la Célula Parlamentaria Aprista el 24 de agosto de 2006.
- Proyecto de Ley 125/2006-CR. Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada. Presentado por Luis Galarreta el 6 de septiembre de 2006.
- Proyecto de Ley 263/2016-CR. Ley que fortalece la acción del Indecopi para la eliminación de barreras burocráticas ilegales e irracionales. Presentado por Cecilia Chacón el 15 de septiembre de 2016.
- Proyecto de Ley 500/2021-CR. Ley que fortalece la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas en aras de promover la reactivación económica nacional. Presentado por Adriana Tudela el 20 de octubre de 2021.
- Proyecto de Ley 5255/2022-CR. Ley que modifica el artículo 21 del Decreto Legislativo 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. Presentado por Alejandro Cavero el 6 de junio de 2023.

- Resolución 02-96-CAM. Lineamientos sobre el libre acceso y tránsito a las playas. *Diario Oficial El Peruano*, 31 de diciembre de 1996.
- Resolución 001-94-CSA-Indecopi-Acceso. Fijan porcentaje y periodicidad de acciones de fiscalización posterior en los procedimientos de aprobación automática o de silencio administrativo de entidades públicas. *Diario Oficial El Peruano*, 28 de enero de 1994.
- Resolución 002-95-CSA-Indecopi-Acceso. Establecen porcentaje en que las entidades del sector público deberán realizar acciones de fiscalización posterior a los procedimientos de aprobación automática. *Diario Oficial El Peruano*, 5 de febrero de 1995.
- Resolución 003-96-CSA-Indecopi-Acceso. Establecen porcentaje y periodicidad de acciones de fiscalización posterior en procedimientos de aprobación automática o de silencio administrativo. *Diario Oficial El Peruano*, 9 de febrero de 1996.
- Resolución CODE 1-85. Precisan criterios, procedimientos y formalidades para la publicación previa de proyectos de normas administrativas. *Diario Oficial El Peruano*, 14 de febrero de 1985.
- Resolución de Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 283-2013-Indecopi/COD. Aprueban Directiva 009-2013/DIRCOD-Indecopi denominada «Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores». *Diario Oficial El Peruano*, 20 de noviembre de 2013.
- Resolución de Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 87-2017-Indecopi/COD. Aprueban la creación de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas, adscrita por el período de seis meses a la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de La Libertad. *Diario Oficial El Peruano*, 12 de mayo de 2017.
- Resolución Directoral 001-90-INAP-DTSA. Directiva sobre objetivos, lineamientos y estrategias a seguir por las Entidades Públicas en Simplificación Administrativa, durante el presente año. *Diario Oficial El Peruano*, 8 de febrero de 1990.
- Resolución Directoral 002-90-INAP-DTSA. Reconocen la Constitución del Consejo Ciudadano Sectorial de Aduanas. *Diario Oficial El Peruano*, 15 de octubre de 1990.
- Resolución Directoral 002-92-INAP/DTSA. Directiva que establece «Pautas metodológicas para la calificación y otorgamiento automático y simplificado de los procedimientos». *Diario Oficial El Peruano*, 18 de diciembre de 1992.
- Resolución Jefatural 005-86-INAP. INAP dicta normas complementarias para el cumplimiento del Programa Nacional de Desburocratización (Pronade). *Diario Oficial El Peruano*, 22 de enero de 1986.
- Resolución Jefatural 024-89-INAP-DNR. Aprueban las «Orientaciones para la Formulación de los Programas Institucionales de Desburocratización» para 1989-1990. *Diario Oficial El Peruano*, 4 de marzo de 1989.

- Resolución Jefatural 415-89-INAP-DTSA. Directiva para Evaluar el Impacto Económico y Social de las Medidas Simplificadoras adoptadas en cada entidad. *Diario Oficial El Peruano*, 7 de marzo de 1990.
- Resolución Jefatural 512-90-INAP-DITACC. Aprueban la Guía de Asistencia Técnica y Consultoría 001-90-INAP-DITACC. *Diario Oficial El Peruano*, 2 de noviembre de 1991.
- Resolución Jefatural 092-92-INAP-DTSA. Directiva que establece las «Pautas Metodológicas para la Formulación de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos». *Diario Oficial El Peruano*, 12 de mayo de 1992.
- Resolución Jefatural 289-92-INAP-DTSA. Reconoce la constitución del Consejo Ciudadano Especial de Simplificación Administrativa de la región La Libertad. 28 de septiembre de 1992.
- Resolución Jefatural 136-93-INAP-DTSA. Directiva que establece «Lineamientos de Trabajo para la Aplicación de la Simplificación Administrativa en 1993». *Diario Oficial El Peruano*, 30 de mayo de 1993.
- Resolución Jefatural 112-94-INAP-DTSA. Directiva que establece los «Lineamientos Técnicos de Simplificación Administrativa para el Proceso de Modernización de la Gestión Pública». *Diario Oficial El Peruano*, 2 de agosto de 1994.
- Resolución Jefatural 087-95-INAP-DTSA. Directiva que establece las pautas metodológicas para la fijación de costos de los procedimientos administrativos. *Diario Oficial El Peruano*, 3 de julio de 1995.
- Resolución Ministerial 109-86-TR. Directiva 01-86-PSD sobre los Lineamientos para la Programación, Ejecución y Evaluación de Actividades de Desburocratización. *Diario Oficial El Peruano*, 28 de febrero de 1986.
- Resolución Ministerial 018-93-PCM. Designan al INAP como la entidad encargada de detectar los casos de duplicidad de procedimientos administrativos en las Instituciones Públicas. *Diario Oficial El Peruano*, 18 de febrero de 1993.
- Resolución Ministerial 010-93-JUS. Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. *Diario Oficial El Peruano*, 22 de abril de 1993.
- Resolución SCPM-DS-2021-03. Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas. *Registro Oficial*, 20 de enero de 2021 [Ecuador].
- Resolución Suprema 267-95-PCM. Designan miembros de la Comisión de Disolución y Transferencia del INAP. *Diario Oficial El Peruano*, 1 de septiembre de 1995.

## Jurisprudencia y resoluciones administrativas

- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones. Lidercon S.L. c. República del Perú. Laudo del 6 de marzo de 2020. Caso ARB/17/9.
- Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Resolución 01-96-CAM-Indecopi/Exp-11/CSA. Cámara Peruana de la Construcción — CAPECO c. Municipalidad Provincial del Callao. Resolución del 10 de septiembre de 1996. *Diario Oficial El Peruano*, 1 de octubre de 1996.
- Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Resolución 02-96-CAM-Indecopi/Exp-18. Consorcio Panamericano de Inversiones S.A. c. Municipalidad Distrital de Miraflores. Resolución del 15 de octubre de 1996. *Diario Oficial El Peruano*, 17 de octubre de 1997.
- Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Resolución 003-96-CAM-Indecopi/Exp-036. Inversiones La Merced S.A. c. Municipalidad Provincial de Trujillo. Resolución del 20 de febrero de 1997. *Diario Oficial El Peruano*, 20 de agosto de 1997.
- Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Resolución 003-1998-CAM-Indecopi/Exp-060. Comisión de Acceso al Mercado c. Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio del Interior. Resolución del 23 de febrero de 1999.
- Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Resolución 019-2007-CAM-Indecopi/Exp-089. Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos c. Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero. Resolución del 31 de enero de 2007.
- Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. Resolución 013-2008/CAM-Indecopi/Exp-101. Comisión de Acceso al Mercado c. Municipalidad Metropolitana de Lima. Resolución del 24 de enero de 2008.
- Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Resolución 549-2018/CEB. Procedimiento de oficio en contra de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco. Resolución del 9 de noviembre de 2018. Expediente 213-2018/CEB.
- Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Resolución 58-2019/CEB. Procedimiento de oficio en contra de la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar. Resolución del 5 de febrero de 2019. Expediente 261-2018/CEB.
- Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Resolución 298-2019/CEB. Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas c. Municipalidad Metropolitana de Lima. Resolución del 21 de junio de 2019. Expediente 397-2018/CEB.
- Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Resolución de Improcedencia 39-2019/CEB. Asociación para la Promoción de la Regulación Racional c. Ministerio de Educación y Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. Resolución del 30 de enero de 2019. Expediente 247-2018/CEB.

- Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Resolución de Improcedencia 52-2019/CEB. Asociación para la Promoción de la Regulación Racional c. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Resolución del 5 de febrero de 2019. Expediente 362-2018/CEB.
- Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Resolución de Improcedencia 220-2020/CEB. Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas c. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución del 16 de octubre de 2020. Expediente 20-2020/CEB.
- Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Casación 25135-2018-Lima. Sentencia del 9 de marzo de 2021.
- Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi. Resolución 182-97-TDC. Inversiones La Merced S.A. c. Municipalidad Provincial de Trujillo. Resolución del 16 de julio de 1997. Expediente 036-96-CAM. *Diario Oficial El Peruano*, 20 de agosto de 1997.
- Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi. Resolución 188-97-TDC. Consorcio Panamericano de Inversiones S.A. c. Municipalidad Distrital de Miraflores. Resolución del 23 de julio de 1997. Expediente 018-96-CAM. *Diario Oficial El Peruano*, 17 de octubre de 1997.
- Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi. Resolución 1692-2008/TDC. Comisión de Acceso al Mercado c. Municipalidad Metropolitana de Lima. Resolución del 22 de agosto de 2008. Expediente 101-2007-CAM.
- Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi. Resolución 190-2020/SEL. Cava Resto Bar S.A.C. c. Municipalidad Distrital de Barranco. Resolución del 28 de septiembre de 2020. Expediente 55-2019-CEB. *Diario Oficial El Peruano*, 18 de noviembre de 2020.
- Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi. Resolución 130-2020/SEL. Asociación Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios c. Colegio de Abogados de Ica. Resolución del 30 de julio de 2020. Expediente 202-2018/CEB.
- Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi. Resolución 485-2021/SEL. Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas c. Municipalidad Metropolitana de Lima. Resolución del 13 de julio de 2021. Expediente 397-2018/CEB.

- Tribunal Constitucional del Perú. Contienda de competencia entre la Municipalidad Distrital de Paucarpata, Departamento de Arequipa, con la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [proceso competencial]. Sentencia del 4 de septiembre de 1997. Expediente 002-97-CC.
- Tribunal Constitucional del Perú. P.J. Bingos S.A. c. sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad [proceso de amparo]. Sentencia del 9 de septiembre de 2002. Expediente 1266-2001-AA.
- Tribunal Constitucional del Perú. Acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra Ordenanzas expedidas por la Municipalidad de Santiago de Surco [proceso de inconstitucionalidad]. Sentencia del 11 de noviembre de 2004. Expediente 0041-2004-AI. *Diario Oficial El Peruano*, 14 de marzo de 2005.
- Tribunal Constitucional del Perú. Ramón Hernando Yarlenque c. sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima [proceso de amparo]. Sentencia del 14 de noviembre de 2005. Expediente 3741-2004-AA.
- Tribunal Constitucional del Perú. Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensoría del Pueblo contra el artículo 3 de la Ley 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, en el extremo que modifica el cuarto párrafo del artículo 48 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General [proceso de inconstitucionalidad]. Sentencia del 26 de mayo de 2010. Expediente 0023-2008-PI. *Diario Oficial El Peruano*, 18 de junio de 2010.
- Tribunal Constitucional del Perú. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el artículo 3 de la Ley 28996, modificatoria del artículo 48 de la Ley 27444 [proceso de inconstitucionalidad]. Sentencia del 25 de agosto de 2010. Expediente 0014-2009-PI. *Diario Oficial El Peruano*, 15 de septiembre de 2010.
- Tribunal Constitucional del Perú. Consorcio Requena c. resolución de la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto [proceso de amparo]. Sentencia del 18 de marzo de 2014. Expediente 04293-2012-PA.
- Tribunal Fiscal. Resolución 120-3-96. Compañía Nacional de Cerveza c. órdenes de pago expedidas por la Municipalidad Provincial del Callao, sobre Licencia de Anuncios y Propaganda. Resolución del 24 de enero de 1996.

## Bibliografía

- Abbott, Andrew (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press. <http://doi.org/10.7208/chicago/9780226189666.001.0001>
- Abbott, Andrew (1995). Things of Boundaries. *Social Research*, 62(4), 857-882.
- Abbott, Andrew (1999). *Department and Discipline: Chicago School at One Hundred*. Chicago: University of Chicago Press. <http://doi.org/10.7208/chicago/9780226222738.001.0001>
- Abbott, Andrew (2001). *Chaos of Disciplines*. Chicago: University of Chicago Press. <http://doi.org/10.7208/chicago/9780226001050.001.0001>
- Abbott, Andrew (2016). *Processual Sociology*. Chicago: University of Chicago Press. <http://doi.org/10.7208/chicago/9780226336763.001.0001>
- Abusada, Roberto, Fritz Du Bois, Eduardo Morón & José Valderrama (2000). La reforma incompleta. En Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama (eds.), *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Tomo I (pp. 13-59). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Ackerman, Bruce (2007). *La nueva división de poderes*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Adrianzén, Carlos Alberto (2014). Una obra para varios elencos. Apuntes sobre la estabilidad del neoliberalismo en el Perú. *Nueva Sociedad*, 254, 100-111.
- Alcalá, Francisco & Constantino Martínez (1984). Barreras de entrada, concurrencia y precios de equilibrio en un modelo de análisis general. *Cuadernos de Economía*, 12(35), 361-374.
- Aman, Alfred C. (2004). *The Democracy Deficit. Taming Globalization through Law Reform*. Nueva York: New York University Press.
- Anderson, Perry (1974). *Lineages of the Absolutist State*. Londres: Verso.
- Arce, Moisés (2003). The Sustainability of Economic Reform in a «Most Likely» Case: Peru. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, 52/53, 43-67. <http://doi.org/10.21678/apuntes.52/53.531>
- Adams, Tracey L. (2020). Professional Employees and Professional Managers: Conflicting Logics, Hybridity, and Re-stratification. *Journal of Professions and Organization*, 7(1), 101-115. <http://doi.org/10.1093/jpo/joaa005>
- Becker, Gary S. (1976). *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press. <http://doi.org/10.7208/chicago/9780226217062.001.0001>
- Beckett, Jason (2010). Fragmentation, Openness and Hegemony: Adjudication and the WTO. En Meredith Kolsky Lewis y Susy Frankel (eds.), *International Economic Law and National Autonomy* (pp. 44-69). Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/cbo9780511760471.004>

- Berman, Harold J. (1996). *La formación de la tradición jurídica de Occidente*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Besley, Timothy (2015). Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 99-120. <http://doi.org/10.1257/jep.29.3.99>
- Bessis, Franck & Camille Chaserant (2019). A New Analysis of the Market for Legal Services. The Lawyer, *homo oeconomicus* or *homo conventionalis*? *Historical Social Research*, 44(1), 188-211. <http://doi.org/10.12759/hsr.44.2019.1.188-211>
- Betancor, Andrés (2010). *Regulación: mito y derecho. Desmontando el mito para controlar la intervención de los reguladores económicos*. Madrid: Civitas.
- Block-Lieb, Susan & Terence C. Halliday (2017). *Global Lawmakers. International Organizations in the Crafting of World Markets*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/9781316941508>
- Blok, Anders, Maria Duclos Lindstrøm, Marie Leth Meilvang & Inge Kryger Pedersen (2018). Trans-local Professional Projects: Re-scaling the Linked Ecology of Expert Jurisdictions. *Journal of Professions and Organization*, 5(2), 106-122. <http://doi.org/10.1093/jpo/joy003>
- Blok, Anders, Maria Duclos Lindstrøm, Marie Leth Meilvang & Inge Kryger Pedersen (2019). Ecologies of Boundaries: Modes of Boundary Work in Professional Proto-Jurisdictions. *Symbolic Interaction*, 42(4), 588-617. <http://doi.org/10.1002/symb.428>
- Blomgren, Maria & Caroline Waks (2015). Coping with Contradictions: Hybrid Professionals Managing Institutional Complexity. *Journal of Professions and Organization*, 2(1), 78-102. <http://doi.org/10.1093/jpo/jou010>
- Blyth, Mark (2002). *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Nueva York: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/cbo9781139087230>
- Bockman, Johanna & Gil Eyal (2002). Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism. *American Journal of Sociology*, 108(2), 310-352. <http://doi.org/10.1086/344411>
- Bourdieu, Pierre (1987) The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field. *The Hastings Law Journal*, 38(5), 814-853.
- Breuilly, John (1993). *Nationalism and the State* (segunda edición). Manchester: Manchester University Press.
- Bugarič, Bojan (2016). Neoliberalism, Post-Communism, and the Law. *Annual Review of Law and Social Science*, 12(1), 313-329. <http://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110615-084545>

- Calabresi, Guido & A. Douglas Melamed (1972). Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral. *Harvard Law Review*, 85(6), 1089-1128. <http://doi.org/10.2307/1340059>
- Campbell, John L. & Ove K. Pedersen (2014). *The National Origins of Policy Ideas. Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton: Princeton University Press. <http://doi.org/10.1515/9781400850365>
- Clements, Richard (2018). Managerialism: The Before, During, and After of Fragmentation in International Law. *Legal Studies Research Paper Series*, Paper 30/2018. <http://ssrn.com/abstract=3145892>
- Conaghan, Catherine M. (1988). *Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy-Making and Democracy in the Central Andes*. Working Paper 109. Notre Dame: Kellogg Institute. [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/109\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/109_0.pdf)
- Conaghan, Catherine M. (1997). Estrellas de la crisis. El ascenso de los economistas en la vida pública peruana. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 30, 177-205.
- Contreras, Carlos & Marcos Cueto (2013). *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas por la independencia hasta el presente* (quinta edición). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cortázar, Juan Carlos (2007). *La reforma de la administración pública peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- Cownie, Fiona (2004). *Legal Academics. Culture and Identities*. Oxford: Hart. <http://doi.org/10.5040/9781472559531>
- Cristofolletti, Evandro Coggo & Milena Pavan Serafim (2022). Neoliberal Student Activism in Brazilian Higher Education: The Case of «Students For Liberty Brasil». *Learning and Teaching*, 15(1), 67-91. <http://doi.org/10.3167/latiss.2022.150105>
- Cunha, Luciana Gross, Daniela Monteiro Gabbay, José Garcez Ghirardi, David M. Trubek & David B. Wilkins (2018). Globalization, Lawyers, and Emerging Economies. The Case of Brazil. En Luciana Gross Cunha, Daniela Monteiro Gabbay, José Garcez Ghirardi, David M. Trubek y David B. Wilkins (eds.), *The Brazilian Legal Profession in the Age of Globalization. The Rise of the Corporate Legal Sector and its Impact on Lawyers and Society* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/9781316871959.002>
- Dargent, Eduardo (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/cbo9781107446663>
- Davis, Kevin E. & Michael B. Kruse (2007). Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project. *Law & Social Inquiry*, 32(4), 1095-1119. <http://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2007.00088.x>

- De Sá e Silva, Fabio & David M. Trubek (2018). Legal Professionals and Development Strategies: Corporate Lawyers and the Construction of the Telecoms Sector in Brazil (1980s-2010s). *Law & Social Inquiry*, 43(3), 915-943. <http://doi.org/10.1111/lsi.12310>
- Deflem, Mathieu (2008). *Sociology of Law. Visions of a Scholarly Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/cbo9780511815546>
- Dejung, Christof, David Motadel & Jürgen Osterhammel (2019). Worlds of the Bourgeoisie. En Christof Dejung, David Motadel y Jürgen Osterhammel (eds.), *The Global Bourgeoisie. The Rise of the Middle Classes in the Age of Empire* (pp. 1-39). Princeton: Princeton University Press. <http://doi.org/10.23943/princeton/9780691177342.003.0001>
- Della Porta, Donatella & Michael Keating, M. (2013). ¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales? Introducción epistemológica. En Donatella della Porta y Michael Keating (eds.), *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 31-51). Madrid: Akal.
- Dezalay, Yves & Bryant G. Garth (2002). *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contests to Transform Latin American States*. Chicago: Chicago University Press. <http://doi.org/10.7208/chicago/9780226144276.001.0001>
- Dezalay, Yves & Bryant G. Garth (2011). Hegemonic Battles, Professional Rivalries, and the International Division of Labor in the Market for the Import and Export of State-Governing Expertise. *International Political Sociology*, 5(3), 276-293. <http://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2011.00134.x>
- Dezalay, Yves & Bryant G. Garth (2016). ‘Lords of the Dance’ as Double Agents: Elite Actors in and around the Legal Field. *Journal of Professions and Organization*, 3(2), 188-206. <http://doi.org/10.1093/jpo/jow006>
- Dezalay, Yves & Mikael Rask Madsen (2012). The Force of Law and Lawyers: Pierre Bourdieu and the Reflexive Sociology of Law. *Annual Review of Law and Social Science*, 8(1), 433-452. <http://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102811-173817>
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. En Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago: Chicago University Press. <http://doi.org/10.7208/chicago/9780226185941.001.0001>
- Durand, Francisco. (2017). *Los doce apóstoles de la economía peruana. Una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- England, Kim & Kevin Ward (2016). Theorizing Neoliberalization. En Simon Springer, Kean Birch y Julie MacLeavy (eds.), *The Handbook of Neoliberalism* (pp. 50-60). Abingdon: Routledge. <http://doi.org/10.4324/9781315730660>

- Ertman, Thomas (1997). *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9780511529016>
- Evans, Rhonda & Tamara Kay (2008). How Environmentalists «Greened» Trade Policy: Strategic Action and the Architecture of Field Overlap. *American Sociological Review*, 73(6), 970-991. <http://doi.org/10.1177/000312240807300605>
- Faundez, Julio (2016). Douglass North's Theory of Institutions: Lessons for Law and Development. *Hague Journal on the Rule of Law*, 8(2), 373-419. <http://doi.org/10.1007/s40803-016-0028-8>
- Fernández, Alex E. & André Mommen (1996). Setting the Neoliberal Development Agenda: Structural Adjustment and Export-Led Industrialization. En Alex E. Fernández y André Mommen (eds.), *Liberalization in the Developing World. Institutional and Economic Changes in Latin America, Africa and Asia* (pp. 1-27). Nueva York: Taylor and Francis. <http://doi.org/10.4324/9780203030066-8>
- FitzGerald, E. V. K. (1994). ECLA and the Formation of Latin American Economic Doctrine. En David Rock (ed.), *Latin America in the 1940s: War and Postwar Transitions* (pp. 89-108). Berkeley: University of California Press.
- Fligstein, Neil (2013). Understanding Stability and Change in Fields. *Research in Organizational Behavior*, 33, 39-51. <http://doi.org/10.1016/j.riob.2013.10.005>
- Fligstein, Neil & Doug McAdam (2012). *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199859948.001.0001>
- Fourcade, Marion (2006). The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics. *American Journal of Sociology*, 112(1), 145-194. <http://doi.org/10.1086/502693>
- Francis, Andrew (2020). Law's Boundaries: Connections in Contemporary Legal Professionalism. *Journal of Professions and Organization*, 7(1), 70-86. <http://doi.org/10.1093/jpol/joaa003>
- García, Mauricio (2000). Reforma de la administración de justicia. En Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama (eds.), *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Tomo II (pp. 335-385). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- García de Enterría, Eduardo & Tomás-Ramón Fernández (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II (decimosegunda edición). Lima: Palestra Editores.
- Gargarella, Roberto (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Garth, Bryant G. (2016). Corporate Lawyers in Emerging Markets. *Annual Review of Law and Social Science*, 12(1), 441-457. <http://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110615-084627>

- Gill, Graeme (2008). *Bourgeoisie, State, and Democracy: Russia, Britain, France, Germany, and the USA*. Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199544684.001.0001>
- Granados, Alba (2016). «La construcción de la fiscalización ambiental en un contexto adverso de boom de recursos naturales: el caso del OEFA» (tesis de licenciatura). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Griffiths, John (2017). What is Sociology of Law? (On Law, Rules, Social Control and Sociology). *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 49(2), 93-142. <http://doi.org/10.1080/07329113.2017.1340057>
- Grompone, Álvaro (2017). La inacabable búsqueda de eficiencia: claves para entender las agendas tecnocráticas en el Perú actual. En Álvaro Gálvez y Álvaro Grompone (eds.), *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI* (pp. 97-213). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Grote, Rainer (2002). *Rule of Law, Rechtsstaat, y Etat de Droit. Pensamiento Constitucional*, 8, 127-176.
- Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus.
- Halliday, Terence C. (2009). Recursivity of Global Normmaking: A Sociolegal Agenda. *Annual Review of Law and Social Science*, 5(1), 263-289. <http://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131606>
- Hamann, Javier & Carlos Paredes (1991). Características estructurales, estrategias de crecimiento y tendencias de largo plazo de la economía peruana. En Carlos Paredes y Jeffrey Sachs (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú* (pp. 55-107). Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo-GRADE.
- Hameiri, Shahar & Lee Jones (2015). Rising Powers and State Transformation: The Case of China. *European Journal of International Relations*, 22(1), 73-98. <http://doi.org/10.1177/1354066115578952>
- Hammerslev, Ole & Mikael Rask Madsen (2014). The Return of Sociology in Danish Socio-Legal Studies: A Survey of Recent Trends. *International Journal of Law in Context*, 10(3), 397-415. <http://doi.org/10.1017/s1744552314000172>
- Hantke-Domas, Michael (2003). The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation? *European Journal of Law and Economics*, 15(2), 165-194. <http://doi.org/10.1023/A:1021814416688>
- Harrington, Brooke & Leonard Seabrooke (2020). Transnational Professionals. *Annual Review of Sociology*, 46(1), 399-417. <http://doi.org/10.1146/annurev-soc-112019-053842>
- Harvey, David (2007a). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2007b). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

- Hein, Jonas, Heiko Faust, Yvonne Kunz & Rina Mardiana (2018). The Transnationalisation of Competing State Projects: Carbon Offsetting and Development in Sumatra's Coastal Peat Swamps. *Antipode*, 50(4), 953-975. <http://doi.org/10.1111/anti.12381>
- Helgadóttir, Oddný (2022). Seeing Like a Macroeconomist: Varieties of Formalisation, Professional Incentives and Academic Ideational Change. *New Political Economy*, 27(3), 426-440. <http://doi.org/10.1080/13563467.2021.1967910>
- Heller, Henry (2011). *The Birth of Capitalism: A Twenty-First-Century Perspective*. Londres: Pluto Press. <http://doi.org/10.2307/j.ctt183p671>
- Henriksen, Lasse Folke, Leonard Seabrooke & Kevin L. Young (2022). Intellectual Rivalry in American Economics: Intergenerational Social Cohesion and the Rise of the Chicago School. *Socio-Economic Review*, 20(3), 989-1013. <http://doi.org/10.1093/ser/mwac024>
- Hettling, Manfred (2016). Bürger, Bürgertum, Bürgerlichkeit. En *Docupedia-Zeitgeschichte: Begriffe, Methoden und Debatten der zeithistorischen Forschung* (pp. 1-26). Potsdam: Zentrum für Zeithistorische Forschung. <http://doi.org/10.14765/zzf.dok.2.112.v1>
- Irwin, Douglas A. (1996). *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*. Princeton: Princeton University Press. <http://doi.org/10.1515/9780691213019>
- Karpik, Lucien (2007). Political Lawyers. En Terence C. Halliday, Lucien Karpik y Malcolm M. Feeley (eds.), *Fighting for Political Freedom. Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism* (pp. 463-494). Portland: Hart Publishing.
- Kauppi, Niilo (2018). The Global Ranking Game: Narrowing Academic Excellence through Numerical Objectification. *Studies in Higher Education*, 43(10), 1750-1762. <http://doi.org/10.1080/03075079.2018.1520416>
- Kazun, Anton (2016). Juridical Field or Legal Profession? Comparison of Bourdieusian Theory and Theory of Professionalism for Studies of Legal Community. *Comparative Sociology*, 15(5), 572-592. <http://doi.org/10.1163/15691330-12341400>
- Kentikelenis, Alexander E. & Sarah Babb (2019). The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change. *American Journal of Sociology*, 124(6), 1720-1762. <http://doi.org/10.1086/702900>
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Klarén, Peter F. (2004). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Kratochwil, Friedrich (2013). Communication, Niklas Luhmann, and the Fragmentation Debate in International Law. En Robert J. Beck (ed.), *Law and Disciplinarity. Thinking beyond Borders* (pp. 257-288). Nueva York: Palgrave Macmillan. [http://doi.org/10.1057/9781137318107\\_12](http://doi.org/10.1057/9781137318107_12)

- Lamont, Michèle & Virág Molnár (2002). The Study of Boundaries in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 28(1), 167-195. <http://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141107>
- Langewiesche, Dieter (2001). Liberalism: Historical Aspects. En Neil J. Smelser y Paul B. Baltes (eds.), *Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (pp. 8792–8797). Ámsterdam: Pergamon.
- Lawrence, Thomas B. & Roy Suddaby (2006). Institutions and Institutional Work. En Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence y Walter R. Nord (eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (segunda edición) (pp. 215-254). Londres: Sage. <http://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>
- Liu, Sida (2011). Lawyers, State Officials and Significant Others: Symbiotic Exchange in the Chinese Legal Services Market. *The China Quarterly*, 206, 276-293. <http://doi.org/10.1017/s0305741011000269>
- Liu, Sida (2013). The Legal Profession as a Social Process: A Theory on Lawyers and Globalization. *Law & Social Inquiry*, 38(3), 670-693. <http://doi.org/10.1111/lsi.12007>
- Liu, Sida (2015a). Law's Social Forms: A Powerless Approach to the Sociology of Law. *Law & Social Inquiry*, 40(1), 1-28. <http://doi.org/10.1111/lsi.12105>
- Liu, Sida (2015b). Response to Garth and Casanovas. *LSI Forum*, 1, 17-19. [http://www.americanbarfoundation.org/uploads/cms/documents/lsi\\_forum\\_v.\\_1.pdf](http://www.americanbarfoundation.org/uploads/cms/documents/lsi_forum_v._1.pdf)
- Liu, Sida (2017). Overlapping Ecologies: Professions and Development in the Rise of Legal Services in China. *Sociology of Development*, 3(3), 212-231. <http://doi.org/10.1525/sod.2017.3.3.212>
- Liu, Sida (2018). Boundaries and Professions: Toward a Processual Theory of Action. *Journal of Professions and Organization*, 5(1), 45-57. <http://doi.org/10.1093/jpo/jox012>
- Liu, Sida (2021). Between Social Spaces. *European Journal of Social Theory*, 24(1), 123-139. <http://doi.org/10.1177/1368431020905258>
- Liu, Sida (2022). Between Rules and Power. Finding a Place for Lawyers in the Sociology of Professions. En Richard L. Abel, Hilary Sommerlad, Ole Hammerslev y Ulrike Schultz (eds.), *Lawyers in 21st-Century Societies: Vol. 2: Comparisons and Theories* (pp. 445-459). Oxford: Hart Publishing. <http://doi.org/10.5040/9781509931248.ch-019>
- Liu, Sida (2024). Social Spaces: From Georg Simmel to Erving Goffman. *The Journal of Chinese Sociology*, 11(13), 1-18. <http://doi.org/10.1186/s40711-024-00217-9>
- Liu, Sida & Mustafa Emirbayer (2016). Field and Ecology. *Sociological Theory*, 34(1), 62-79. <http://doi.org/10.1177/07352751166632556>
- Liu, Sida & Terence C. Halliday (2019). The Ecology of Activism: Professional Mobilization as a Spatial Process. *Canadian Review of Sociology*, 56(4), 452-471. <http://doi.org/10.1111/cars.12258>

- Liu, Sida, David M. Trubek & David B. Wilkins (2016). Mapping the Ecology of China's Corporate Legal Sector: Globalization and Its Impact on Lawyers and Society. *Asian Journal of Law and Society*, 3(2), 273-297. <http://doi.org/10.1017/als.2016.44>
- Lobao, Linda, Mia Gray, Kevin Cox & Michael Kitson (2018). The Shrinking State? Understanding the Assault on the Public Sector. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 389-408. <http://doi.org/10.1093/cjres/rsy026>
- Lybeck, Eric (2019). Ajurisdiction. *Theory and Society*, 48(1), 167-191. <http://doi.org/10.1007/s11186-018-09337-x>
- Manderson, Desmond & Richard Mohr (2002). From Oxymoron to Intersection: An Epidemiology of Legal Research. *Law Text Culture*, 6, 159-182.
- Martín-Retortillo, Sebastián (1998). De la simplificación de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 147, 7-38.
- McCloskey, Deirdre N. (2010). *Bourgeois Dignity: Why Economics Can't Explain the Modern World*. Chicago: University of Chicago Press. <http://doi.org/10.7208/chicago/9780226556666.001.0001>
- McCrudden, Christopher (2006). Legal Research and the Social Sciences. *Law Quarterly Review*, 122, 632-650.
- McGivern, Gerry, Graeme Currie, Ewan Ferlie, Louise Fitzgerald & Justin Waring (2015). Hybrid Manager-Professionals' Identity Work: The Maintenance and Hybridization of Medical Professionalism in Managerial Contexts. *Public Administration*, 93(2), 412-432. <http://doi.org/10.1111/padm.12119>
- McKenzie, Roderick D. (1924). The Ecological Approach to the Study of the Human Community. *American Journal of Sociology*, 30(3), 287-301. <http://doi.org/10.1086/213698>
- Mielants, Eric H. (2007). *The Origins of Capitalism and the «Rise of the West»*. Filadelfia: Temple University Press.
- Miller, Edward & John Hatcher (1995). *Medieval England: Towns, Commerce and Crafts, 1086-1348*. Abingdon: Routledge. <http://doi.org/10.4324/9781315837109>
- Miola, Iagè Zendron (2014). «Law and the Economy in Neoliberalism: The Politics of Competition Regulation in Brazil» (tesis de doctorado). Milán: Università degli Studi di Milano.
- Montero, Juan (2006). El principio acusatorio entendido como eslogan político. *Ius et Veritas*, 33, 208-219.
- Morón, Juan Carlos (2011). Preocupaciones sobre los organismos administrativos independientes dentro del Poder Ejecutivo peruano. *Ius et Veritas*, 43, 230-258.
- Mulholland, Marc (2012). *Bourgeois Liberty and the Politics of Fear. From Absolutism to Neo-Conservatism*. Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199653577.001.0001>

- Murakami, Yusuke (2012). *Perú en la era del Chino: la política institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador* (segunda edición). Lima: CIAS, Center for Integrated Area Studies; Kyoto University, Instituto de Estudios Peruanos.
- Mützel, Sophie & Lisa Kressin (2021). From Simmel to Relational Sociology. En Seth Abrutyn y Omar Lizardo (eds.), *Handbook of Classical Sociological Theory* (pp 217-238). Basilea: Springer Nature. [http://doi.org/10.1007/978-3-030-78205-4\\_10](http://doi.org/10.1007/978-3-030-78205-4_10)
- Muzio, Daniel, David M. Brock & Roy Suddaby (2013). Professions and Institutional Change: Towards an Institutional Sociology of the Professions. *Journal of Management Studies*, 50(5), 699-721. <http://doi.org/10.1111/joms.12030>
- Noordegraaf, Mirko (2007). From «Pure» to «Hybrid» Professionalism. Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785. <http://doi.org/10.1177/0095399707304434>
- Noordegraaf, Mirko (2013). Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services. *Administration & Society*, 48(7), 783-810. <http://doi.org/10.1177/0095399713509242>
- Noordegraaf, Mirko (2015). Hybrid Professionalism and Beyond: (New) Forms of Public Professionalism in Changing Organizational and Societal Contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206. <http://doi.org/10.1093/jpo/jov002>
- Noordegraaf, Mirko, Martijn van der Steen & Mark van Twist (2014). Fragmented or Connective Professionalism? Strategies for Professionalizing the Work of Strategists and Other (Organizational) Professionals. *Public Administration*, 92(1), 21-38. <http://doi.org/10.1111/padm.12018>
- Ogus, Anthony (2002). The Economic Basis of Legal Culture: Networks and Monopolization. *Oxford Journal of Legal Studies*, 22(3), 419-434. <http://doi.org/10.1093/ojls/22.3.419>
- Ollivier, Carine (2012). Division du travail et concurrences sur le marché de l'architecture d'intérieur. Propositions pour une analyse des formes des groupes professionnels. *Revue Française de Sociologie*, 53(2), 225-258. <http://doi.org/10.3917/rfs.532.0225>
- Orihuela, José Carlos (2020). El consenso de Lima y sus descontentos: del restringido desarrollismo oligarca a revolucionarias reformas estructurales. *Revista de Historia*, 27(1), 77-100. <http://doi.org/10.29393/rh27-5cjo10005>
- Orihuela, José Carlos & Maritza Paredes (2017). Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru. En Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y María Eugenia Ulfe (eds.), *Resource Booms and Institutional Pathways. The Case of the Extractive Industry in Peru* (pp. 97-117). Londres: Palgrave Macmillan. [http://doi.org/10.1007/978-3-319-53532-6\\_4](http://doi.org/10.1007/978-3-319-53532-6_4)
- Osorio, Raúl (2019). «Movimiento Libertad 1987: La interconexión peculiar de tres factores en su surgimiento, formación y desenvolvimiento posterior» (tesis de licenciatura). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Pache, Anne-Claire & Felipe Santos (2013). Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), 972-1001. <http://doi.org/10.5465/amj.2011.0405>
- Palacios, Andrés (2017). Neoliberal Law and Regulation. En Honor Brabazon (ed.), *Neoliberal Legality. Understanding the Role of Law in the Neoliberal Project* (pp. 61-76). Abingdon: Routledge.
- Panizza, Francisco (2009). *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus*. Nueva York: Zed Books.
- Park, Robert E. & Ernest W. Burgess (1921). *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Parker, Randall E. (2002). *Reflections on the Great Depression*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <http://doi.org/10.4337/9781843765509>
- Pásara, Luis (2005). *Los abogados de Lima en la administración de justicia. Una aproximación preliminar*. Lima: Consorcio de Justicia Viva.
- Pascó-Font, Alberto & Jaime Saavedra (2001). *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventas*. Lima: Grade.
- Picciotto, Sol (2011). *Regulating Global Corporate Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/cbo9780511792625>
- Ponce, Juli (2003). La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y las administraciones. *Revista de Administración Pública*, 162, 89-144.
- Porter, Theodore M. (1995). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press. <http://doi.org/10.1515/9780691210544>
- Priori, Giovanni (2019). *El proceso y la tutela de los derechos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Reed, Michael I. (2018). Elites, Professions, and the Neoliberal State: Critical Points of Intersection and Contention. *Journal of Professions and Organization*, 5(3), 297-312. <http://doi.org/10.1093/jpo/joy010>
- Revuelta, Inmaculada (2014). Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de Administración Pública*, 193, 83-126.
- Rodríguez, Carlos (2006). El modelo de agencias públicas: reinventando las entidades y empresas del Estado peruano. *Ius et Veritas*, 33, 57-77.
- Rodríguez-Garavito, César (2011). Toward a Sociology of the Global Rule of Law Field: Neoliberalism, Neoconstitutionalism, and the Contest over Judicial Reform in Latin America. En Yves Dezalay y Bryant G. Garth (eds.), *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization* (pp. 156-182). Abingdon: Routledge.

- Rubio, Marcial (2006). *El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Saks, Mike (2016). A Review of Theories of Professions, Organizations and Society: The Case for Neo-Weberianism, Neo-Institutionalism and Eclecticism. *Journal of Professions and Organization*, 3(2), 170-187. <http://doi.org/10.1093/jpo/jow005>
- Samuel, Geoffrey (2007). Taking Methods Seriously (Part One). *Journal of Comparative Law*, 2(1), 94-119.
- Samuel, Geoffrey (2009). Interdisciplinarity and the Authority Paradigm: Should Law Be Taken Seriously by Scientists and Social Scientists? *Journal of Law and Society*, 36(4), 431-459. <http://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2009.00478.x>
- Samuel, Geoffrey (2012). Is Legal Knowledge Cumulative? *Legal Studies*, 32(3), 448-479. <http://doi.org/10.1111/j.1748-121X.2012.00231.x>
- Samuel, Geoffrey (2014). What is Legal Epistemology? En Maurice Adams y Dirk Heirbaut (eds.), *The Method and Culture of Comparative Law. Essays in Honour of Mark Van Hoecke* (pp. 23-36). Oxford: Hart Publishing. <http://doi.org/10.5040/9781474201636.ch-002>
- Santos, Boaventura de Sousa (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.
- Sassen, Saskia (2010). *Territorio, autoridad y derecho. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.
- Schiller, Reuel (2019). The Curious Origins of Airline Deregulation: Economic Deregulation and the American Left. *Business History Review*, 93(4), 729-753. <http://doi.org/10.1017/s0007680519001247>
- Schinkel, Willem & Mirko Noordegraaf (2011). Professionalism as Symbolic Capital: Materials for a Bourdieusian Theory of Professionalism. *Comparative Sociology*, 10(1), 67-96. <http://doi.org/10.1163/156913310x514083>
- Seabrooke, Leonard (2014). Epistemic Arbitrage: Transnational Professional Knowledge in Action. *Journal of Professions and Organization*, 1(1), 49-64. <http://doi.org/10.1093/jpo/jot005>
- Serafin, Marcin (2019). Cabdrivers and Their Fares: Temporal Structures of a Linking Ecology. *Sociological Theory*, 37(2), 117-141. <http://doi.org/10.1177/0735275119850868>
- Siegrist, Hannes (2001). History of Bourgeoisie/Middle Classes. En Neil J. Smelser y Paul B. Baltes (eds.), *Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (pp. 1307-1314). Ámsterdam: Pergamon.
- Skelcher, Chris & Steven Rathgeb Smith (2015). Theorizing Hybridity: Institutional Logics, Complex Organizations, and Actor Identities: The Case of Nonprofits. *Public Administration*, 93(2), 433-448. <http://doi.org/10.1111/padm.12105>

- Schneiderman, David (2011). Legitimacy and Reflexivity in International Investment Arbitration: A New Self-Restraint? *Journal of International Dispute Settlement*, 2(2), 471-495. <http://doi.org/10.1093/jnlids/idr010>
- Scott, W. Richard (2008). Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents. *Organization Studies*, 29(2), 219-238. <http://doi.org/10.1177/0170840607088151>
- Smith, Jason Scott (2006). *Building New Deal Liberalism: The Political Economy of Public Works, 1933-1956*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Smits, Jan (2012). *The Mind and Method of the Legal Academic*. Cheltenham: Edward Elgar. <http://doi.org/10.4337/9780857936554>
- Spicer, Jason, Tamara Kay & Marshall Ganz (2019). Social Entrepreneurship as Field Encroachment: How a Neoliberal Social Movement Constructed a New Field. *Socio-Economic Review*, 17(1), 195-227. <http://doi.org/10.1093/ser/mwz014>
- Soriano, Ramón (1997). *Sociología del Derecho*. Barcelona: Ariel.
- Suddaby, Roy & Daniel Muzio (2015). Theoretical Perspectives on the Professions. En Laura Empson, Daniel Muzio, Joseph Broschak y Bob Hinings (eds.), *The Oxford Handbook of Professional Service Firms* (pp. 25-47). Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682393.013.2>
- Suddaby, Roy, Alex Bitektine & Patrick Haack (2017). Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), 451-478. <http://doi.org/10.5465/annals.2015.0101>
- Tamanaha, Brian (2006). *Law as a Means to an End. Threat to the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/cbo9780511511073>
- Taylor, Arthur J. (1972). *Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-Century Britain*. Londres: Macmillan Press. <http://doi.org/10.1007/978-1-349-00661-8>
- Thelen, Kathleen (2003). How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis. En James Mahoney y Dietrich Reuschmeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences* (pp. 208-240). Nueva York: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/cbo9780511803963.007>
- Thorp, Rosemary (1984). Políticas de ajuste en el Perú, 1978-1985: los efectos de una crisis prolongada. *Economía*, 7(14), 81-115.
- Torstendahl, Rolf (2015). History of Bureaucratization and Bureaucracy. En James D. Wright (ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (segunda edición) (pp. 919-923). Ámsterdam: Elsevier. <http://doi.org/10.1016/b978-0-08-097086-8.62077-9>
- Trebilcock, Michael J. & Mariana Mota (2017). *Derecho y desarrollo. Guía fundamental para entender por qué el desarrollo social y económico depende de instituciones de calidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

- Treves, Renato (1977). Two Sociologies of Law. En Britt-Mari Blegvad, Colin M. Campbell y Cornelis J. Schuyt (eds.), *European Yearbook in Law and Sociology* (pp. 121-131). La Haya: Martinus Nijhoff. [http://doi.org/10.1007/978-94-015-1195-7\\_8](http://doi.org/10.1007/978-94-015-1195-7_8)
- Ugarte, Mayen (2000). La reforma del Estado: alcances y perspectivas. En Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama (eds.), *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Tomo II (pp. 385-436). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Urteaga, Eguzki (2011). Las profesiones en cuestión. *Azkoaga*, 14, 111-138.
- Urueña, René (2012). The Rise of the Constitutional Regulatory State in Colombia: The Case of Water Governance. *Regulation & Governance*, 6(3), 282-299. <http://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01139.x>
- Van Hoecke, Mark (2011). Identity Crisis in the Legal Sciences. En Matthias Mahlmann (ed.), *Gesellschaft und Gerechtigkeit. Festschrift für Hubert Rottleuthner* (pp. 423-436). Baden-Baden: Nomos. <http://doi.org/10.5771/9783845231167-423>
- Van Waarden, Frans & Michaela Drahos (2002). Courts and (Epistemic) Communities in the Convergence of Competition Policies. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 913-934. <http://doi.org/10.1080/1350176022000046427>
- Vauchez, Antoine & Pierre France (2020). *The Neoliberal Republic. Corporate Lawyers, Statecraft, and the Making of Public-Private France*. Ithaca: Cornell University Press. <http://doi.org/10.1515/9781501752575>
- Wallerstein, Immanuel (1988). The Bourgeois(ie) as Concept and Reality. *New Left Review*, 167, 91-106.
- Wang, Juan & Sida Liu (2022). Institutional Proximity and Judicial Corruption: A Spatial Approach. *Governance*, 35(2), 633-649. <http://doi.org/10.1111/gove.12594>
- Weber, Max (1964 [1922]). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (segunda edición). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Weymouth, Stephen & J. Muir Macpherson (2012). The Social Construction of Policy Reform: Economists and Trade Liberalization Around the World. *International Interactions*, 38(5), 670-702. <http://doi.org/10.1080/03050629.2012.726185>
- Wilkins, David B. & Mihaela Papa (2013). The Rise of the Corporate Legal Elite in the BRICS: Implications for Global Governance. *Boston College Law Review*, 54(3), 1149-1184.
- Wise, Carol (2003). *Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Peru*. Michigan: The University of Michigan Press. <http://doi.org/10.3998/mpub.17813>
- Wood, Diana (2004). *Medieval Economic Thought*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/cbo9780511811043>
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods* (tercera edición). California: Sage Publications.



La abogacía y el derecho no fueron los mismos tras el proceso de liberalización económica llevado a cabo por el Estado peruano en la década de 1990. El ascenso de la eficiencia como criterio valorativo, la autoridad que revestía lo proveniente del mundo anglosajón y las áreas de trabajo inauguradas por la transición hacia un modelo de libre mercado son solo algunos ejemplos de los cambios que reconfiguraron la abogacía peruana. Sin embargo, muchas de estas huellas son invisibilizadas por las especializaciones tradicionales de la profesión jurídica o la división clásica entre el derecho público y privado.

Este libro propone hacer legibles estas transformaciones a través de un estudio de caso basado en uno de los nuevos rostros profesionales nacidos de aquel contexto: *los abogados antibarreras*. Constituidos en el entorno organizacional de la agencia de competencia peruana, Indecopi, estos abogados han venido cumpliendo la misión de «eliminar» trabas burocráticas desde una posición que los sitúa entre las fronteras de una rama tradicional, como el derecho administrativo, y otra novedosa, como el derecho de la competencia, bajo la influencia del análisis económico del derecho. En particular, este grupo evidencia cómo las divisiones clásicas de la abogacía no terminan de aprehender estas complejas reconfiguraciones.

Desde las premisas del enfoque ecológico de la sociología de las profesiones, esta investigación parte de reconocer los procesos sociales más amplios que llevaron a los Estados a asumir tareas públicas orientadas a reducir su intervención en la economía. Tras este bosquejo, se explica la incorporación de la tarea desregulatoria dentro del aparato estatal peruano, especialmente en un organismo gubernamental como Indecopi. Ambos puntos serán claves para, luego, indagar en los antecedentes, nacimiento, vicisitudes y estabilización de los abogados encargados de gestionar el sistema de eliminación de barreras burocráticas. En última instancia, esta obra pretende comprender los cambios en el derecho peruano a partir de la configuración de este perfil de abogados, quienes entienden lo jurídico como un instrumento de la economía.

