

## Artículo inédito

### **La gestión del talento humano y su rol en la construcción de la capacidad estatal de las municipalidades distritales de Lima Este (2023-2025)**

Human Talent Management and Its Role in Building State Capacity in the District Municipalities of East Lima (2023–2025)

**Jean Carlos Rodríguez Avilez**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

Jean.rodriguez1@unmsm.edu.pe | ORCID: 0000-0003-2161-1479

---

Cómo citar este artículo/citation:

Rodríguez Avilez, J. C. (2025). La gestión del talento humano y su rol en la construcción de la capacidad estatal de las municipalidades distritales de Lima Este (2023-2025). *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 118–151. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.07>

---

Recibido: 30/10/2025

Revisado: 19/11/2025

Aceptado: 28/11/2025

Publicado: 25/12/2025



## Resumen

Este artículo analiza cómo la gestión del talento humano influye en la construcción de la capacidad estatal en las municipalidades distritales de Lima Este durante el periodo 2023–2025. Se emplea un diseño cualitativo-descriptivo basado en el análisis documental de los Planes de Desarrollo Local Concertado y otros documentos institucionales correspondientes a ocho distritos de la referida zona.

Los resultados evidencian configuraciones diferenciadas de capacidad estatal, asociadas principalmente al nivel de profesionalización del personal, la existencia de sistemas de capacitación continua y la coherencia de las estructuras organizativas. El estudio pone de relieve la importancia de fortalecer enfoques estratégicos de gestión del talento humano en los gobiernos locales y propone la creación de un Sistema de Carrera Pública Municipal y de una Academia Nacional de Gobierno Local como mecanismos estructurales orientados a promover el desarrollo sostenible de capacidades estatales en el ámbito local.

**Palabras clave:** capacidad estatal, gestión del talento humano, gobiernos locales, municipalidades distritales, profesionalización

## Abstract

This article analyzes how human talent management influences the development of state capacity in district municipalities in East Lima during the 2023–2025 period. A qualitative-descriptive research design was employed, based on documentary analysis of Joint Local Development Plans and other institutional documents from eight districts in the area.

The findings reveal differentiated configurations of state capacity, mainly associated with levels of staff professionalization, the presence of continuous training systems, and the coherence of organizational structures. The study highlights the relevance of strengthening strategic approaches to human talent management in local governments and proposes the creation of a Municipal Public Career System and a National Academy of Local Government as structural mechanisms to foster sustainable state capacity development at the local level.

**Keywords:** state capacity, human talent management, local governments, district municipalities, professionalization

## 1. Introducción

### 1.1. Planteamiento del problema

La capacidad estatal a nivel municipal constituye un elemento central para la implementación efectiva de políticas públicas y la provisión de servicios básicos a la ciudadanía. En el contexto latinoamericano, diversos estudios han señalado las dificultades que enfrentan los gobiernos locales para traducir decisiones de política en resultados concretos, lo que pone de relieve desafíos estructurales que inciden en la gobernabilidad territorial (Gilio, 2016). Esta situación resulta particularmente relevante en espacios metropolitanos complejos como Lima Este, donde las municipalidades distritales deben responder a presiones demográficas, restricciones fiscales y crecientes demandas ciudadanas.

La construcción de capacidades estatales en el ámbito local involucra múltiples dimensiones, que incluyen factores institucionales, organizacionales y de gestión del talento humano. En el caso peruano, este proceso se desarrolla en el marco de la descentralización iniciada en 2002, cuyas dinámicas han supuesto avances significativos, pero también retos persistentes para el fortalecimiento de los gobiernos locales, tal como ha sido documentado en diversos informes especializados.

En este contexto, distintos diagnósticos institucionales han puesto de relieve la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y de gestión en los gobiernos locales, particularmente en ámbitos vinculados a los sistemas administrativos del Estado, la gestión de recursos humanos y la transformación digital (SERVIR, 2024). Estas brechas inciden en la capacidad de las municipalidades para planificar, ejecutar y evaluar el uso de los recursos públicos de manera eficaz, más allá de la disponibilidad presupuestal existente (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2025).

Desde esta perspectiva, el problema no se limita únicamente a la asignación de recursos financieros, sino que se relaciona de manera directa con las capacidades organizacionales para gestionarlos adecuadamente. La gestión del talento humano emerge así como un factor estratégico que condiciona el desarrollo de otras dimensiones de la capacidad estatal municipal, tales como la provisión de servicios, la implementación de normativa local y la coordinación interinstitucional.

Lima Este constituye un espacio de análisis especialmente pertinente para examinar cómo la gestión del talento humano incide en la construcción de capacidades estatales a nivel municipal. Esta zona presenta una marcada heterogeneidad entre sus distritos en términos demográficos, socioeconómicos, territoriales y de desarrollo institucional, lo que genera distintos escenarios y desafíos para la organización del trabajo público y la gestión de los recursos humanos.

Las diferencias en tamaño poblacional, complejidad administrativa y condiciones socioeconómicas implican presiones diversas sobre las municipalidades en materia de reclutamiento, capacitación y retención de personal. Mientras algunos distritos enfrentan desafíos asociados a la escala de sus operaciones, otros deben gestionar restricciones vinculadas a la especialización funcional o a la atracción de perfiles profesionales altamente calificados. Este conjunto de condiciones convierte a Lima Este en un escenario adecuado para analizar, desde una perspectiva comparada, el papel de la gestión del talento humano en el fortalecimiento de la capacidad estatal municipal.

## 1.2. Marco teórico

### 1.2.1. Capacidad estatal: conceptualización y dimensiones

El concepto de capacidad estatal ha evolucionado significativamente desde las formulaciones clásicas de Weber (1922/2014), que enfatizaban la organización burocrática racional-legal como fundamento del Estado moderno. Los desarrollos contemporáneos reconocen la naturaleza multidimensional de la capacidad estatal y su dependencia de factores tanto institucionales como contextuales.

Skocpol (1985) estableció una distinción fundamental entre autonomía estatal (capacidad de formular objetivos independientes de demandas sociales inmediatas) y capacidad de implementación (habilidad de traducir objetivos en resultados efectivos). Esta distinción resulta relevante para analizar gobiernos municipales donde frecuentemente existe tensión entre presiones políticas de corto plazo y necesidades de desarrollo institucional de largo plazo.

Mann (1993) propuso una taxonomía influyente que distingue entre poder despótico (capacidad de actuar sin negociación rutinaria) y poder infraestructural (capacidad de penetrar la sociedad civil e implementar decisiones). El poder infraestructural —particularmente relevante para gobiernos locales— incluye capacidades para recopilar información, comunicar decisiones, movilizar recursos y coordinar acciones. Evans (1995) refinó estas conceptualizaciones con el

concepto de “autonomía incrustada” (embedded autonomy) para capturar la paradoja de que la efectividad estatal requiere simultáneamente independencia de presiones particulares y conexiones con actores estratégicos.

Fukuyama (2013, 2014) integró estas tradiciones definiendo la capacidad estatal como la habilidad gubernamental para planificar y ejecutar políticas, y hacer cumplir leyes de manera limpia y transparente. Esta definición enfatiza tanto aspectos técnico-administrativos como normativos de la capacidad estatal, y reconoce que la efectividad requiere no solo competencias sino también legitimidad social.

Para propósitos analíticos, la capacidad estatal municipal puede desagregarse en cinco dimensiones principales (Fukuyama, Huang y Wang, 2016):

- Capacidad administrativa: Competencias técnicas y organizacionales para desarrollar funciones básicas de gestión pública, incluyendo planificación, presupuestación, gestión de recursos humanos, adquisiciones y sistemas de información. Esta dimensión constituye el núcleo tradicional de estudios sobre capacidad estatal.
- Capacidad extractiva: Habilidad para movilizar recursos económicos mediante tributación, tasas y otras fuentes de ingreso fiscal. Tilly (1990) y Levi (1988) demostraron que el desarrollo de capacidades extractivas constituyó históricamente un motor de formación estatal, que forzó el desarrollo de sistemas administrativos sofisticados.
- Capacidad regulatoria: Habilidad para establecer, monitorear y hacer cumplir reglas que gobiernan el comportamiento de actores económicos y sociales. Majone (1997) argumenta que las sociedades contemporáneas han experimentado una transformación hacia “estados regulatorios” donde el control se ejerce principalmente mediante la regulación más que mediante intervención directa.
- Capacidad participativa: Habilidades organizacionales para involucrar efectivamente a ciudadanos en procesos de toma de decisiones, garantizar transparencia y rendición de cuentas.
- Capacidad de coordinación: Habilidades para articular acciones con otros niveles de gobierno y actores territoriales. Esta dimensión adquiere creciente importancia en contextos donde los problemas públicos trascienden los límites jurisdiccionales.

### 1.2.2. Gestión del talento humano en el sector público

La gestión del talento humano en el sector público ha experimentado transformaciones significativas en las últimas décadas: ha transitado desde enfoques tradicionales de administración de personal hacia perspectivas más estratégicas que reconocen al capital humano como determinante crítico del desempeño organizacional (Longo, 2004; OECD, 2017).

Los sistemas tradicionales de gestión de recursos humanos en gobiernos latinoamericanos se caracterizaron históricamente por (i) la politización excesiva con nombramientos basados en lealtad partidaria más que mérito, (ii) la estabilidad laboral rígida que protege incompetencia, (iii) los sistemas salariales comprimidos que desmotivan el desempeño, (iv) la capacitación inexistente o irrelevante y (v) la ausencia de evaluación sistemática de desempeño (Iacoviello & Strazza, 2022). Estas características generan círculos viciosos de baja capacidad donde limitaciones en calidad del personal reforzaban ineffectividad organizacional.

Las reformas contemporáneas de gestión pública, influidas por la Nueva Gestión Pública y más recientemente por enfoques de Nueva Gobernanza, han enfatizado la profesionalización del servicio civil como prerrequisito para la efectividad gubernamental. Evans y Rauch (1999) demostraron empíricamente que los países que desarrollaron burocracias weberianas (con reclutamiento meritocrático y carreras predecibles) lograron mayores tasas de crecimiento económico que aquellos con burocracias patrimonialistas.

La literatura identifica varios componentes críticos de sistemas efectivos de gestión del talento humano en el sector público:

- Reclutamiento y selección meritocráticos: Procesos competitivos basados en competencias técnicas más que conexiones políticas. La evidencia sugiere que sistemas meritocráticos generan mejor desempeño organizacional (Dahlström et al., 2012), pero requieren capacidades administrativas para diseñar e implementar procesos selectivos apropiados.
- Capacitación y desarrollo continuo: Programas sistemáticos que actualizan competencias técnicas y desarrollan habilidades gerenciales. La inversión en capacitación genera retornos significativos en desempeño organizacional (OECD, 2017), pero debe diseñarse considerando necesidades específicas identificadas mediante diagnósticos rigurosos.
- Evaluación de desempeño: Sistemas que miden sistemáticamente las contribuciones individuales y proporcionan retroalimentación para la mejora. La evaluación efectiva

requiere definición clara de objetivos, indicadores apropiados y uso constructivo de resultados (Longo, 2004).

- Sistemas de incentivos: Combinación de incentivos monetarios (salarios competitivos, bonos por desempeño) y no monetarios (reconocimiento, oportunidades de desarrollo, condiciones laborales apropiadas). La evidencia sobre la efectividad de incentivos monetarios en el sector público es mixta, lo que sugiere la importancia de motivaciones intrínsecas (Perry & Wise, 1990).
- Protección contra interferencia política: Mecanismos institucionales que protegen decisiones técnicas de presiones políticas inapropiadas, y balancean requerimientos de responsabilidad democrática con necesidades de competencia técnica (Evans, 1995).

### 1.2.3. Teoría de la contingencia y capacidad estatal municipal

La teoría de la contingencia, desarrollada por Lawrence y Lorsch (1967/1986) y refinada por Mintzberg (1979) y Donaldson (2001), proporciona marcos conceptuales valiosos para comprender cómo los factores contextuales influyen en la relación entre gestión del talento humano y capacidad estatal municipal.

La premisa fundamental de la teoría de la contingencia establece que no existe una forma organizacional universalmente óptima, sino que la efectividad depende del ajuste entre características organizacionales y demandas del entorno. Para gobiernos locales, esto implica que las prácticas apropiadas de gestión del talento humano varían según las características contextuales, como tamaño poblacional, complejidad administrativa, base económica local, nivel socioeconómico de la población y exposición a riesgos específicos.

Mintzberg (1979) identificó varios factores situacionales que influyen en el diseño organizacional óptimo:

- Tamaño: Organizaciones más grandes tienden a desarrollar mayor especialización, formalización y niveles jerárquicos. Para municipalidades, el tamaño poblacional y presupuestal afectan tanto las posibilidades de especialización funcional como los desafíos de coordinación interna.
- Entorno: La complejidad, dinamismo e incertidumbre ambiental determinan requerimientos de flexibilidad organizacional. Municipalidades en contextos de rápido crecimiento urbano (como San Juan de Lurigancho y Ate) enfrentan mayor incertidumbre que aquellas en contextos estabilizados (como La Molina).

- Sistema técnico: La complejidad de procesos productivos determina requerimientos de conocimiento especializado. Municipalidades que gestionan sistemas técnicos sofisticados (tratamiento de aguas, gestión de residuos sólidos, planificación urbana compleja) requieren mayor profesionalización que aquellas con funciones más básicas.
- Relaciones de poder: La distribución de poder entre actores influye en posibilidades de implementar reformas organizacionales. Municipalidades con mayor autonomía respecto a presiones político-partidarias pueden desarrollar sistemas más meritocráticos.

Aplicada al análisis de gestión del talento humano en contextos municipales, la Teoría de la Contingencia sugiere que:

1. Las municipalidades de mayor tamaño pueden desarrollar sistemas más especializados de gestión del talento humano (unidades dedicadas de recursos humanos, procesos selectivos sofisticados, programas de capacitación diversificados), mientras las pequeñas deben adoptar enfoques más generalistas.
2. Los contextos de mayor complejidad administrativa (alta densidad poblacional, crecimiento irregular, múltiples riesgos naturales) requieren personal con mayor nivel de especialización y capacidades de coordinación más desarrolladas.
3. Las municipalidades con mayor desarrollo socioeconómico pueden ofrecer condiciones laborales más competitivas, lo que facilita el reclutamiento de talento calificado, mientras aquellas con mayores restricciones deben desarrollar estrategias alternativas (desarrollo interno de talento, colaboración intermunicipal).
4. La efectividad de reformas de gestión del talento humano depende del ajuste entre prácticas introducidas y características contextuales específicas, no solo de la adopción formal de “mejores prácticas”.

## 2. Metodología

### 2.1. Enfoque de la investigación

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo-descriptivo fundamentado en un análisis documental sistemático. El enfoque cualitativo-descriptivo resulta apropiado para los objetivos de investigación porque permite sistematizar, caracterizar e interpretar contenidos documentales en función de dimensiones específicas de capacidad estatal relacionadas con la gestión del talento humano, sin reducir la complejidad de fenómenos organizacionales a métricas cuantitativas que podrían oscurecer mecanismos causales subyacentes.

Asimismo, nuestra investigación es interpretativa, puesto que utilizamos categorías propias para clasificar las diferentes características de las municipalidades distritales analizadas. Finalmente, nuestro enfoque de investigación se fundamenta en los principios del realismo crítico, que establecen la necesidad de examinar múltiples niveles de la realidad social: (i) el nivel empírico de manifestaciones observables (información contenida en documentos oficiales), (ii) el nivel actual de eventos y procesos (prácticas de gestión del talento humano implementadas) y (iii) el nivel real de estructuras y mecanismos causales (configuraciones organizacionales que vinculan la gestión del talento con la capacidad estatal).

## 2.2. Población y muestra

La población objetivo está constituida por el conjunto de Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) y documentos institucionales oficiales formulados por las ocho municipalidades distritales que conforman Lima Este: Ate, Chaclacayo, Cieneguilla, El Agustino, La Molina, Lurigancho-Chosica, San Juan de Lurigancho y Santa Anita.

Dada la naturaleza específica y delimitada de la población (los PDLC son documentos únicos y estratégicos de alto nivel por cada municipalidad), se optó por una muestra censal que incluye todos los documentos disponibles que cumplen criterios de inclusión predefinidos.

La muestra final quedó conformada por ocho PDLC correspondientes a cada distrito de Lima Este, y complementados con documentos institucionales adicionales (memorias anuales, planes operativos, informes de gestión) cuando proporcionaban información relevante sobre gestión del talento humano no contenida en los PDLC.

## 2.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La técnica principal de recolección de información fue el análisis documental, que permite examinar sistemáticamente documentos oficiales, extraer información relevante, interpretar contenidos y contextualizar hallazgos en el marco teórico de la investigación. El proceso incluyó la identificación, recuperación, evaluación y síntesis de datos contenidos en los documentos.

El instrumento diseñado fue una Ficha de Análisis Documental estructurada en dos secciones principales:

Sección 1: Datos de identificación y contexto, que registra información bibliográfica del documento (título, institución, año, periodo de vigencia) y contexto de elaboración (proceso de formulación, actores involucrados, marco normativo).

Sección 2: Categorías de análisis, que comprende las siguientes dimensiones:

*Dimensión administrativa*

- Nivel de organización institucional
- Descripción de áreas especializadas
- Sistemas de gestión implementados

*Dimensión de talento humano*

- Nivel de capacitación del personal
- Programas de formación continua
- Sistemas de evaluación de desempeño
- Mecanismos de reclutamiento y selección
- Políticas de retención de talento

*Dimensión de modernización*

- Adopción de tecnologías de gestión
- Simplificación administrativa
- Gestión por procesos

*Dimensión participativa*

- Mecanismos de participación ciudadana
- Sistemas de transparencia
- Rendición de cuentas

La ficha utiliza escalas cualitativas (alto, medio-alto, medio, medio-bajo, bajo) para dimensiones susceptibles de gradación, complementadas con espacios para observaciones textuales que capturan especificidades contextuales no reducibles a categorías predefinidas. Asimismo, los datos fueron codificados mediante el procesamiento de datos de Microsoft Excel y fueron validados mediante juicio de expertos en gestión pública.

## 2.4. Consideraciones éticas

En esta investigación, si bien se utilizaron exclusivamente documentos de acceso público, se mantuvo un compromiso inquebrantable con la integridad ética. Este compromiso se materializó en los siguientes principios: se garantizó la atribución rigurosa de todas las fuentes para evitar cualquier forma de plagio; se preservó el rigor y la objetividad en el análisis para interpretar la información sin sesgos y reflejar fielmente el contenido de los documentos; y se aseguró la transparencia metodológica, detallando los procedimientos para permitir la replicabilidad del estudio. Asimismo, se respetó la confidencialidad de cualquier borrador o documento no público consultado durante la fase exploratoria, los cuales fueron excluidos de la muestra final. Por último, los resultados se presentan con un espíritu constructivo, que busca enriquecer el debate académico y de políticas públicas sin estigmatizar a las municipalidades en condiciones de mayor vulnerabilidad.

## 3. Resultados

### 3.1. Caracterización de la gestión del talento humano en Lima Este

El análisis documental de los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) evidencia diferencias relevantes en la forma en que las municipalidades distritales de Lima Este abordan la gestión del talento humano en sus instrumentos de planificación estratégica. Estas diferencias se expresan tanto en el grado de visibilidad otorgado al tema como en el nivel de especificidad con el que se formulan objetivos y líneas de acción vinculadas al desarrollo de capacidades del personal municipal.

#### 3.1.1. Nivel de capacitación del personal municipal

Los PDLC analizados muestran una distribución heterogénea en la forma en que se aborda la capacitación del personal municipal:

- **Mención sistemática y detallada (un distrito):** La Molina destaca por incorporar referencias explícitas a programas de capacitación alineados con los principales sistemas administrativos del Estado (Invierte.pe, SIAF, gestión de recursos humanos) y al desarrollo de competencias gerenciales. El PDLC describe la capacitación como un proceso continuo, asociado a la identificación de necesidades, diseño de acciones formativas y seguimiento de su contribución al desempeño institucional.
- **Mención con cierto nivel de desarrollo (dos distritos):** Ate y Santa Anita incluyen referencias a la capacitación del personal con un nivel intermedio de detalle. Ate prioriza

la formación vinculada a la gestión de inversiones y al ordenamiento territorial, en función de su extensión y complejidad territorial. Santa Anita enfatiza la capacitación en temas asociados a cambio climático y competitividad, en coherencia con sus prioridades estratégicas.

- **Mención general (tres distritos):** San Juan de Lurigancho, El Agustino y Lurigancho-Chosica reconocen la importancia de la capacitación del personal como un objetivo general, aunque sin detallar programas específicos, mecanismos de implementación ni asignación explícita de recursos.
- **Mención marginal (un distrito):** Cieneguilla hace referencia general al fortalecimiento de capacidades del personal, sin desarrollar estrategias concretas ni instrumentos operativos asociados.
- **Ausencia de mención explícita (un distrito):** En el PDLC de Chaclacayo no se identifican referencias específicas a programas de capacitación del personal, priorizándose otros objetivos vinculados a la provisión de servicios.

En conjunto, los distritos que presentan una mayor explicitación de estrategias de capacitación en sus PDLC tienden también a mostrar una mayor articulación con otros componentes de organización interna y modernización institucional, lo que sugiere que la gestión del talento humano forma parte de enfoques más amplios de fortalecimiento organizacional.

### 3.1.2. Sistemas de reclutamiento y selección

En la mayoría de los PDLC analizados (seis de los ocho), no se identifican referencias explícitas a políticas de reclutamiento y selección de personal. Esto sugiere que dichos procesos no son abordados como componentes estratégicos dentro de los instrumentos de planificación de desarrollo local.

Únicamente La Molina y Ate incluyen menciones generales a la importancia de procesos meritocráticos. La Molina alude al compromiso con la transparencia y la meritocracia en la contratación, mientras que Ate señala la necesidad de incorporar profesionales calificados para fortalecer capacidades institucionales, sin detallar mecanismos específicos.

La ausencia de referencias explícitas puede interpretarse como resultado de que estos procesos se encuentran regulados principalmente por marcos normativos nacionales o como una señal de que no son considerados ámbitos prioritarios de intervención estratégica a nivel distrital.

### **3.1.3. Evaluación del desempeño y sistemas de incentivos**

Solo dos PDLC (La Molina y Santa Anita) incluyen menciones a sistemas de evaluación del desempeño. En el caso de La Molina, se describe un sistema que vincula el desempeño individual con objetivos institucionales y resultados de gestión. Santa Anita, por su parte, señala la implementación progresiva de mecanismos de evaluación como parte de su agenda de modernización.

En ninguno de los documentos analizados se identifican referencias explícitas a sistemas de incentivos asociados al desempeño. Esto sugiere que la gestión del personal municipal se apoya mayoritariamente en esquemas salariales estandarizados, sin componentes diferenciados vinculados a resultados, en contraste con lo planteado por la literatura especializada (OECD, 2017).

### **3.1.4. Políticas de retención del talento**

La retención del talento no aparece desarrollada de manera explícita en los PDLC analizados. Ninguno de los documentos incorpora estrategias orientadas a reducir la rotación del personal ni mecanismos para asegurar la acumulación y transferencia de conocimiento institucional. Esta ausencia resulta relevante considerando los desafíos que enfrenta la gestión municipal en contextos de alta rotación política y administrativa.

## **3.2. Configuraciones de capacidad estatal asociadas con gestión del talento humano**

A partir del análisis comparativo de los PDLC, se identifican tres configuraciones generales que vinculan la gestión del talento humano con otras dimensiones de la capacidad estatal, entendidas como patrones observados en los documentos de planificación.

### **3.2.1. Configuración integrada con alto nivel de articulación (La Molina)**

El PDLC de La Molina presenta una articulación consistente entre la gestión del talento humano, la organización institucional, la modernización administrativa y los mecanismos de participación ciudadana. La capacitación del personal, la referencia a procesos meritocráticos, la evaluación del desempeño y la inversión sostenida en formación continua se integran con sistemas formales de gestión, procesos definidos y prácticas de transparencia.

Este patrón sugiere que la gestión del talento humano forma parte de una estrategia institucional más amplia, en la que las distintas dimensiones se refuerzan mutuamente y contribuyen a una mayor estabilidad organizacional y capacidad de gestión.

### **3.2.2. Configuración de desarrollo parcial o en transición (Ate, Santa Anita, El Agustino y San Juan de Lurigancho)**

Estos distritos presentan combinaciones intermedias, caracterizadas por avances en algunas dimensiones sin una integración plena entre ellas. En Ate, la organización interna y la capacitación del personal presentan mayor desarrollo relativo, mientras que otros componentes, como la participación ciudadana o la modernización, se abordan con menor profundidad.

Santa Anita muestra un desarrollo más equilibrado, aunque aún incipiente, con una orientación declarada hacia modelos de gestión más integrados. El Agustino y San Juan de Lurigancho evidencian menciones generales a la capacitación y organización interna, pero con limitaciones en la explicitación de estrategias de modernización y participación, lo que puede estar asociado a presiones de escala, complejidad administrativa y restricciones de recursos.

### **3.2.3. Configuración con restricciones estructurales (Chaclacayo, Cieneguilla y Lurigancho-Chosica)**

En estos distritos, los PDLC reflejan una menor explicitación de estrategias vinculadas al desarrollo del talento humano, la modernización institucional y la organización interna. Los documentos aluden a procesos de fortalecimiento o reordenamiento institucional, sin detallar instrumentos específicos para su implementación.

Estas configuraciones pueden estar asociadas a factores contextuales como el tamaño poblacional, la base económica local, la disponibilidad de recursos humanos especializados y las condiciones del mercado laboral, que influyen en las posibilidades de inversión sostenida en capacidades organizacionales.

## **3.3. Factores contextuales que median la relación talento humano-capacidad estatal**

El análisis comparativo sugiere que la relación entre la gestión del talento humano y las configuraciones de capacidad estatal municipal se encuentra condicionada por factores

contextuales que influyen en las posibilidades de planificación, organización interna e implementación de acciones orientadas al desarrollo de capacidades. A continuación, se describen los principales factores identificados.

### **3.3.1. Tamaño y escala organizacional**

El tamaño poblacional y presupuestal de las municipalidades se asocia con diferencias en las posibilidades de inversión en talento humano y en el nivel de especialización organizacional. Las municipalidades de mayor tamaño (por ejemplo, San Juan de Lurigancho y Ate) cuentan con condiciones para justificar unidades especializadas, programas de capacitación diversificados y trayectorias de desarrollo profesional; sin embargo, también enfrentan desafíos de coordinación interna y mayores niveles de complejidad administrativa.

Las municipalidades medianas (como Santa Anita, El Agustino y La Molina) presentan una escala que puede facilitar la especialización funcional sin generar niveles de complejidad excesivos. En el caso de La Molina, el análisis sugiere que esta escala se acompaña de una mayor articulación entre dimensiones institucionales.

En las municipalidades pequeñas (como Chaclacayo y Cieneguilla), se observan mayores restricciones para sostener especialización interna y programas sistemáticos de capacitación, por lo que el funcionamiento institucional tiende a depender en mayor medida de perfiles generalistas y arreglos organizacionales menos diversificados.

### **3.3.2. Base socioeconómica y mercados laborales**

Las condiciones socioeconómicas del territorio pueden incidir en el acceso a mercados laborales locales y en la disponibilidad de perfiles profesionales calificados. Distritos con mayor desarrollo socioeconómico tienden a contar con una oferta de profesionales más amplia —residente o accesible—, lo que puede facilitar procesos de reclutamiento y retención en el tiempo. En distritos con mayores restricciones socioeconómicas, pueden presentarse desafíos adicionales para atraer determinados perfiles técnicos, especialmente cuando las condiciones salariales y laborales son menos competitivas.

Asimismo, una mayor base tributaria suele ampliar el margen para financiar programas de capacitación, fortalecer sistemas internos y sostener procesos de modernización. En distritos

con bases económicas más limitadas, estas posibilidades pueden verse más restringidas, lo que influye indirectamente en las capacidades institucionales disponibles.

Por otro lado, las expectativas ciudadanas también pueden operar como un factor contextual: poblaciones con mayor capital educativo o mayores demandas de transparencia suelen ejercer presiones más específicas por profesionalización, rendición de cuentas y mejora del desempeño, generando incentivos políticos para invertir en capacidades institucionales.

### **3.3.3. Complejidad administrativa y presiones de demanda**

Las condiciones socioeconómicas del territorio pueden incidir en el acceso a mercados laborales locales y en la disponibilidad de perfiles profesionales calificados. Distritos con mayor desarrollo socioeconómico tienden a contar con una oferta de profesionales más amplia —residente o accesible—, lo que puede facilitar procesos de reclutamiento y retención en el tiempo. En distritos con mayores restricciones socioeconómicas, pueden presentarse desafíos adicionales para atraer determinados perfiles técnicos, especialmente cuando las condiciones salariales y laborales son menos competitivas.

Asimismo, una mayor base tributaria suele ampliar el margen para financiar programas de capacitación, fortalecer sistemas internos y sostener procesos de modernización. En distritos con bases económicas más limitadas, estas posibilidades pueden verse más restringidas, lo que influye indirectamente en las capacidades institucionales disponibles.

Por otro lado, las expectativas ciudadanas también pueden operar como un factor contextual: poblaciones con mayor capital educativo o mayores demandas de transparencia suelen ejercer presiones más específicas por profesionalización, rendición de cuentas y mejora del desempeño, generando incentivos políticos para invertir en capacidades institucionales.

### **3.3.4. Exposición a riesgos y gestión de emergencias**

La exposición a riesgos naturales (como sismos, huaicos o deslizamientos) introduce requerimientos específicos de gestión pública vinculados a prevención, respuesta y resiliencia urbana. En el caso de Lima Este, varios distritos se encuentran expuestos a múltiples riesgos, lo que demanda capacidades técnicas y organizacionales vinculadas a gestión del riesgo de desastres, planificación urbana y articulación con otros niveles de gobierno.

Sin embargo, el análisis de los PDLC muestra que, en general, la capacitación específica en gestión de riesgos no aparece desarrollada con el mismo nivel de detalle que otras prioridades, lo que podría sugerir un desajuste entre las condiciones del entorno y la explicitación de estrategias de fortalecimiento de capacidades en esta materia.

### **3.3.5. Estabilidad política y cultura organizacional**

Si bien los PDLC no ofrecen información directa y detallada sobre variables como estabilidad política o cultura organizacional, la literatura especializada señala su relevancia para comprender los procesos de construcción de capacidades institucionales.

En particular, la rotación frecuente de autoridades y equipos directivos puede afectar la continuidad de políticas de profesionalización, debilitar la acumulación de conocimiento institucional y reducir los incentivos para sostener procesos de capacitación de largo plazo. Asimismo, la cultura organizacional influye en el grado de apertura a prácticas meritocráticas, aprendizaje institucional y modernización de procesos. Culturas más orientadas a la innovación y al aprendizaje suelen facilitar la adopción de mejoras en gestión del talento humano, mientras que culturas más tradicionales pueden limitar su alcance efectivo.

## **4. Discusión**

### **4.1. Interpretación de hallazgos principales**

Los resultados confirman la hipótesis central de que la gestión del talento humano constituye un factor crítico que influye en la capacidad estatal de las municipalidades distritales de Lima Este, pero esta influencia opera de manera contingente según características contextuales específicas. Los hallazgos se discuten en relación con la literatura teórica y estudios empíricos previos.

#### **4.1.1. Gestión del talento humano como factor configuracional**

Los resultados respaldan la perspectiva de Busetti (2015) de que la capacidad estatal emerge de configuraciones específicas de elementos organizacionales más que de factores aislados. La gestión del talento humano no genera capacidad estatal automáticamente, sino cuando se combina coherentemente con otros elementos: estructuras organizativas apropiadas, sistemas de gestión funcionales, recursos financieros suficientes y culturas institucionales favorables.

La Molina ejemplifica una configuración exitosa donde la inversión en talento humano (alta capacitación, procesos meritocráticos, evaluación de desempeño) se articula con modernización institucional (gobierno digital, simplificación administrativa), formalización organizacional (procedimientos estandarizados, sistemas integrados) y gobernanza participativa (presupuesto participativo significativo, transparencia robusta). Esta coherencia configuracional genera sinergias donde cada elemento potencia los efectos de los demás.

En contraste, Ate muestra que las fortalezas en talento humano y organización interna no se traducen automáticamente en capacidad estatal integral sin el desarrollo proporcional de dimensiones participativas y de modernización. Esta discrepancia sugiere posibles cuellos de botella donde las capacidades técnicas desarrolladas no pueden desplegarse plenamente debido a rigideces organizacionales o limitaciones de legitimidad social.

Los distritos con restricciones financieras y territoriales (Chaclacayo, Cieneguilla) evidencian limitaciones en talento humano que se combinan con debilidad organizacional, recursos escasos y bajo prestigio institucional en círculos viciosos difíciles de romper mediante intervenciones fragmentadas. Como proponen Pritchett et al. (2013), estas situaciones requieren intervenciones coordinadas que aborden simultáneamente múltiples dimensiones.

#### **4.1.2. Validación de mecanismos causales propuestos**

Los mecanismos causales identificados (competencia técnica, institucionalización del conocimiento, legitimidad técnica, motivación y compromiso, adaptación organizacional) encuentran respaldo tanto en la evidencia documental analizada como en la literatura previa.

El mecanismo de competencia técnica es consistente con estudios de Evans y Rauch (1999) y Dahlström et al. (2012) demuestran que la profesionalización burocrática mejora el desempeño organizacional mediante una mayor capacidad de implementar políticas complejas. Los distritos con mayor capacitación (La Molina, Ate, Santa Anita) efectivamente muestran indicios de mayor sofisticación técnica en sus PDLC, incluyendo análisis más rigurosos de diagnóstico, objetivos más específicos y sistemas de monitoreo más detallados.

El mecanismo de institucionalización del conocimiento conecta con la literatura sobre aprendizaje organizacional (Argyris & Schön, 1996) que enfatiza la importancia de convertir el conocimiento tácito individual en conocimiento explícito organizacional. La Molina y

Ate, que invierten sistemáticamente en capacitación, también reportan mayor formalización de procedimientos, lo que sugiere que reconocen la importancia de capturar conocimientos institucionalmente.

El mecanismo de legitimidad técnica, menos explorado en estudios previos sobre municipalidades, emerge como particularmente relevante en contextos de creciente tecnocratización de políticas públicas. La capacidad de La Molina para establecer alianzas público-privadas y acceder a cooperación internacional ilustra cómo la reputación de profesionalismo genera recursos adicionales a los que municipalidades con menor credibilidad técnica no pueden acceder.

Sin embargo, el mecanismo de motivación y compromiso resulta difícil de verificar empíricamente con información documental disponible. Aunque la teoría sugiere que la inversión en desarrollo profesional genera reciprocidad (Perry & Wise, 1990), los PDLC no proporcionan evidencia directa sobre niveles de motivación del personal. Investigaciones futuras con entrevistas o encuestas a funcionarios podrían examinar este mecanismo más directamente.

El mecanismo de adaptación organizacional encuentra respaldo en la evidencia de que municipalidades con programas de actualización continua (Santa Anita con capacitación en cambio climático y gobierno digital) incorporan más efectivamente agendas emergentes. Esto es consistente con la literatura sobre organizaciones que aprenden (Senge, 1990) y que enfatizan la capacitación continua como prerequisito para la adaptación ante cambios ambientales.

#### **4.1.3. Rol moderador de factores contextuales**

Los resultados confirman enfáticamente los postulados de la teoría de la contingencia (Lawrence & Lorsch, 1967/1986; Mintzberg, 1979) de que la efectividad de prácticas organizacionales depende críticamente del ajuste frente a las características contextuales. La gestión del talento humano no puede conceptualizarse como conjunto de “mejores prácticas” universalmente aplicables, sino como estrategias que deben adaptarse a especificidades locales.

El tamaño organizacional emerge como factor contingente fundamental. La posibilidad de desarrollar unidades especializadas de recursos humanos, programas diversificados de capacitación y trayectorias de carrera atractivas varía radicalmente entre San Juan de Lurigancho (con más de un millón de habitantes) y Cieneguilla (con población menor a 50 000). La literatura sobre diseño organizacional (Mintzberg, 1979) sugiere que las organizaciones pequeñas deben adoptar

estructuras más simples y flexibles, con personal generalista, mientras las organizaciones grandes pueden desarrollar una mayor especialización funcional.

Sin embargo, el caso de San Juan de Lurigancho revela que gran tamaño no garantiza automáticamente mayores capacidades. Este distrito, a pesar de su presupuesto absoluto considerable, muestra niveles medios de capacitación y organización, lo que sugiere que la escala también genera complejidades de coordinación que pueden neutralizar ventajas de recursos. Esto es consistente con la literatura sobre límites de crecimiento organizacional que identifica deseconomías de escala cuando aumenta coordinación requerida (Williamson, 1975).

Las bases socioeconómicas moderan significativamente la relación entre inversión en talento humano y capacidad estatal. La Molina, con población de mayores ingresos, puede acceder a mercados laborales con mayor oferta de profesionales calificados y ofrecer escalas salariales competitivas. En contraste, Chaclacayo y Cieneguilla enfrentan limitaciones fiscales que restringen posibilidades de reclutamiento y retención de talento. Esta diferenciación sugiere que las políticas de fortalecimiento institucional deben considerar transferencias diferenciadas que compensen disparidades en bases tributarias locales.

La complejidad administrativa afecta los requerimientos de talento especializado. Ate, el distrito territorialmente más extenso de Lima Este, con múltiples centros poblados y alta heterogeneidad interna, requiere competencias avanzadas en planificación territorial y coordinación que otros distritos más compactos no necesitan. La capacitación medio-alta mencionada en su PDLC refleja reconocimiento de estos requerimientos específicos.

La exposición a riesgos naturales debería teóricamente generar demandas específicas de capacitación en gestión de riesgos. Sin embargo, pocos PDLC mencionan formación especializada en esta área, a pesar de que Ate, Santa Anita, El Agustino y Chaclacayo enfrentan múltiples amenazas (sismos, huaycos, deslizamientos). Esta omisión sugiere un potencial desajuste entre demandas contextuales y estrategias de desarrollo de talento, posiblemente porque la gestión de riesgos se conceptualiza como responsabilidad sectorial (Defensa Civil) más que como una función municipal integral.

## 4.2. Implicaciones teóricas

Los hallazgos generan varias contribuciones teóricas relevantes para la comprensión de capacidad estatal municipal y el rol de la gestión del talento humano.

#### **4.2.1. Refinamiento del concepto de capacidad estatal en contextos municipales**

La investigación contribuye a conceptualizar la capacidad estatal municipal como fenómeno emergente que surge de configuraciones específicas de elementos organizacionales y contextuales más que como propiedad discreta de instituciones formales. Esta perspectiva, fundamentada en el realismo crítico (Bhaskar, 1975; Archer, 1995), reconoce que las estructuras institucionales formales (organigramas, procedimientos, normativas) constituyen únicamente un nivel de la realidad organizacional.

Las capacidades estatales efectivas emergen cuando estas estructuras formales se combinan con (i) competencias apropiadas del personal, (ii) sistemas de gestión funcionales, (iii) culturas organizacionales orientadas al desempeño, (iv) relaciones productivas con actores externos y (v) ajuste con características específicas del entorno operativo. La ausencia de cualquiera de estos elementos puede generar “trampas de capacidad” donde estructuras formales existen sin generar capacidad sustantiva.

Esta conceptualización estratificada de capacidad estatal supera limitaciones tanto de enfoques formalistas (que reducen capacidad a existencia de estructuras oficiales) como de enfoques puramente relacionales (que la reducen a redes sociales). Reconoce que la capacidad opera simultáneamente en múltiples niveles ontológicos que interactúan de maneras complejas.

#### **4.2.2. Especificación de mecanismos causales contingentes**

La investigación contribuye a especificar mecanismos causales mediante los cuales la gestión del talento humano actúa en diferentes dimensiones de capacidad estatal, reconociendo que estos mecanismos operan de manera contingente según contextos específicos.

La identificación de cinco mecanismos principales (competencia técnica, institucionalización del conocimiento, legitimidad técnica, motivación y compromiso, adaptación organizacional) proporciona marcos analíticos más precisos que afirmaciones generales sobre la importancia del capital humano. Cada mecanismo opera a través de secuencias causales específicas que pueden rastrearse empíricamente.

Crucialmente, la investigación demuestra que estos mecanismos no operan de manera uniforme, sino que están condicionados por factores contextuales. El mecanismo de competencia técnica

genera mayores retornos en contextos de alta complejidad administrativa. El mecanismo de institucionalización del conocimiento requiere un tamaño organizacional mínimo para justificar inversiones en formalización. El mecanismo de legitimidad técnica opera más intensamente en contextos donde actores externos valoran credenciales profesionales.

Esta especificación de contingencias contribuye a la teoría de alcance medio (Merton, 1968), que identifica condiciones bajo las cuales las proposiciones teóricas generales se verifican. Supera limitaciones tanto de teorías universalistas (que buscan leyes invariantes) como de particularismo extremo (que niegan la posibilidad de generalizaciones).

#### 4.2.3. Ampliación de teoría de la contingencia al sector público

La investigación contribuye a ampliar la teoría de la contingencia —originalmente desarrollada para organizaciones privadas— al análisis de organizaciones públicas municipales. Esta ampliación requiere considerar factores contingentes específicos del sector público, como los siguientes:

- **Restricciones institucionales:** Gobiernos municipales operan bajo marcos normativos más rígidos que empresas privadas, lo que limita la flexibilidad para adaptar estructuras organizacionales y prácticas de gestión del talento humano a contextos específicos.
- **Múltiples objetivos y *stakeholders*:** Mientras las empresas pueden enfocarse primariamente en rentabilidad, las municipalidades deben balancear eficiencia técnica, equidad social, participación democrática y sostenibilidad ambiental. Esta multiplicidad afecta criterios para evaluar el ajuste organizacional apropiado.
- **Volatilidad política:** Cambios frecuentes en el liderazgo político generan incertidumbre, lo que afecta las posibilidades de desarrollo institucional de largo plazo e introduce una contingencia temporal poco relevante en el sector privado.
- **Restricciones fiscales:** Dependencia de transferencias intergubernamentales y limitaciones de bases tributarias locales generan restricciones presupuestales más rígidas que en el sector privado, lo que afecta posibilidades de inversión en talento humano.

Estos factores contingentes específicos del sector público requieren adaptaciones de proposiciones teóricas desarrolladas originalmente para empresas. Por ejemplo, mientras Mintzberg (1979) propone que las organizaciones grandes desarrollan naturalmente mayor especialización, el caso de San Juan de Lurigancho demuestra que las restricciones fiscales y la fragmentación política pueden impedir esta especialización incluso en municipios muy grandes.

### 4.3. Implicaciones para políticas públicas

#### 4.3.1. Necesidad de enfoques diferenciados según tipologías municipales

Los resultados sugieren que las políticas de fortalecimiento institucional deben considerar tipologías municipales y diseñar estrategias diferenciadas. Por ejemplo:

- Municipalidades con mayor articulación institucional (como La Molina) podrían priorizar sofisticación de herramientas (evaluación, formación gerencial, fortalecimiento de sistemas).
- Municipalidades en transición urbana (como San Juan de Lurigancho, Ate, Santa Anita y El Agustino) podrían requerir apoyo combinado para fortalecer capacidades básicas mientras atienden presiones de demanda.
- Municipalidades de menor escala (como Chalacayo y Cieneguilla) podrían beneficiarse de estrategias que compensen limitaciones de tamaño mediante cooperación intermunicipal y modalidades de capacitación adaptadas.

Esta diferenciación debería reflejarse en asignación de recursos, modalidades de capacitación y estándares de gestión adecuados a distintas realidades institucionales.

#### 4.3.2. Priorización de intervenciones configuracionales sobre fragmentadas

El estudio sugiere que la capacidad estatal municipal se asocia a configuraciones coherentes de dimensiones institucionales. En esa línea, intervenciones fragmentadas pueden tener resultados limitados. Un enfoque sistémico debería integrar: desarrollo de talento, reforma organizacional, modernización tecnológica, fortalecimiento de gobernanza y sostenibilidad de recursos.

La Academia Nacional de Gobierno Local propuesta podría contribuir a programas integrales que combinen formación con asistencia técnica para adecuaciones organizacionales y adopción efectiva de sistemas.

#### 4.3.3. Creación de Sistema de Carrera Pública Municipal

La evidencia analizada sugiere que la ausencia de trayectorias previsibles puede asociarse a desafíos como rotación, pérdida de conocimiento institucional y dificultades de retención de perfiles técnicos. La creación de un Sistema de Carrera Pública Municipal podría abordar estos

aspectos mediante selección meritocrática, estabilidad condicionada al desempeño, escalas salariales adecuadas, trayectorias claras y mecanismos de protección técnica.

Este diseño debería equilibrar profesionalización con responsabilidad democrática, manteniendo rendición de cuentas centrada en resultados.

#### **4.3.4. Desarrollo de capacidades de coordinación intermunicipal**

Las limitaciones de escala observadas en municipalidades pequeñas sugieren oportunidades para cooperación intermunicipal: unidades técnicas compartidas, programas regionales de capacitación, sistemas de información integrados e intercambios de personal. Dada la evidencia mixta de experiencias previas, su efectividad dependerá de liderazgo, diseño institucional, financiamiento y mecanismos de coordinación y resolución de conflictos.

#### **4.3.5. Articulación de políticas nacionales con realidades locales**

El desajuste observado entre diagnósticos de riesgo y estrategias de capacitación en algunos PDLC sugiere la necesidad de articular políticas sectoriales con desarrollo de capacidades municipales. Esta articulación podría incluir: transferencias condicionadas vinculadas a certificación de competencias, asistencia técnica sectorial y simplificación de requisitos para municipalidades pequeñas.

### **4.4. Limitaciones del estudio y direcciones futuras de investigación**

#### **4.4.1. Limitaciones metodológicas**

**Fuente de datos.** El análisis se basa en documentos oficiales (PDLC y documentos institucionales), los cuales pueden no reflejar plenamente prácticas efectivas. Estudios futuros podrían complementar con entrevistas, observación de procesos, encuestas y análisis de datos administrativos.

**Diseño transversal.** El periodo 2023–2025 limita identificación de procesos temporales. Investigaciones longitudinales permitirían evaluar continuidad institucional, aprendizaje y efectos de transiciones políticas.

**Indicadores de resultados.** La caracterización se centra en indicadores de proceso, sin medir

directamente resultados (calidad de servicios, satisfacción ciudadana, impacto). Estudios futuros podrían vincular capacidades con indicadores de desempeño.

**Generalización.** El estudio se circunscribe a Lima Este. Estudios comparativos con otras regiones permitirían evaluar patrones y diferencias contextuales.

#### 4.4.2. Vacíos temáticos

**Motivación.** No es verificable con PDLC. Futuras investigaciones podrían explorar motivaciones, reciprocidad y cultura organizacional.

**Procesos políticos.** Información limitada en documentos sobre patronazgo, continuidad y tensiones técnico-políticas.

**Género y diversidad.** No abordado. Futuras investigaciones podrían analizar representación, barreras y efectos sobre equidad.

**Costos y retornos.** No se estiman costos/beneficios de capacitación. Estudios futuros podrían evaluar costo-efectividad.

#### 4.4.3. Extensiones analíticas

**Estudios de caso intensivos.** Profundizar mecanismos organizacionales, culturas institucionales y dinámicas cotidianas.

**Análisis de redes.** Examinar intercambio intermunicipal, brokers institucionales y acceso a recursos.

**Evaluaciones experimentales/cuasi-experimentales.** Estimar causalidad e impacto de modalidades de capacitación e intervenciones.

### 5. Conclusiones

A partir del análisis realizado, se concluye que la gestión del talento humano constituye un componente central en la construcción de la capacidad estatal a nivel municipal; sin embargo, su efectividad no es automática ni homogénea. Los hallazgos confirman que no existen “mejores

prácticas” universales aplicables a todos los gobiernos locales, sino que el impacto de estrategias como la capacitación, la evaluación del desempeño o la profesionalización del personal depende de su articulación con otros elementos organizacionales —estructuras, sistemas de gestión, recursos financieros y cultura institucional— así como de las condiciones contextuales específicas de cada municipalidad.

El estudio permitió identificar tres configuraciones diferenciadas de capacidad estatal en las municipalidades distritales de Lima Este: (i) una configuración de alta capacidad, representada por el caso de La Molina, donde la gestión del talento humano se integra de manera coherente con procesos de modernización institucional y organización interna; (ii) configuraciones en transición, como las observadas en Ate, Santa Anita, San Juan de Lurigancho y El Agustino, caracterizadas por avances parciales y desbalances entre dimensiones; y (iii) configuraciones de baja capacidad, presentes en Chaclacayo y Cieneguilla, donde restricciones múltiples generan círculos viciosos difíciles de revertir mediante intervenciones aisladas.

Asimismo, se identificaron cinco mecanismos a través de los cuales la gestión del talento humano influye en la capacidad estatal municipal: el desarrollo de competencia técnica, la institucionalización del conocimiento en procedimientos y sistemas, la generación de legitimidad técnica frente a actores externos, el fortalecimiento de la motivación y el compromiso del personal, y la mejora de la capacidad de adaptación organizacional ante entornos cambiantes. Estos mecanismos operan de manera contingente y están mediados por factores como el tamaño organizacional, la base socioeconómica, la complejidad administrativa y la estabilidad política.

Un hallazgo relevante es la brecha existente entre las declaraciones generales de fortalecimiento de capacidades contenidas en los instrumentos de planificación y su traducción efectiva en programas específicos, con recursos asignados y mecanismos claros de implementación. Esta distancia limita el potencial transformador de las políticas de talento humano y refuerza la necesidad de enfoques más estructurados e integrales.

En este marco, los resultados del estudio permiten esbozar lineamientos de política pública orientados a fortalecer la capacidad estatal municipal desde una perspectiva sistémica. Entre ellos destacan la necesidad de avanzar hacia un sistema de carrera pública municipal que promueva la meritocracia, la estabilidad condicionada al desempeño y el desarrollo profesional continuo; la creación de instancias especializadas de formación y gestión del conocimiento para el gobierno

local; el diseño de transferencias diferenciadas para el fortalecimiento institucional, considerando las brechas y características contextuales de cada municipio; y el impulso de mecanismos de coordinación intermunicipal que permitan superar limitaciones de escala, especialmente en distritos de menor tamaño.

Finalmente, el artículo subraya que el fortalecimiento del talento humano en los gobiernos locales no debe concebirse como una intervención técnica aislada, sino como parte de una estrategia más amplia de desarrollo institucional y gobernanza territorial. En este sentido, los lineamientos propuestos —desarrollados de manera complementaria en los anexos— buscan contribuir al debate académico y de políticas públicas, ofreciendo insumos analíticos para el diseño de intervenciones graduales, diferenciadas y sostenibles, orientadas a mejorar la capacidad del Estado en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

#### **Conflictos de interés:**

El autor declara no tener conflicto de interés.

## **Referencias**

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024). *Resultados del Diagnóstico de Conocimientos al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos – SAGRH, 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7252379/22126-informe-final-del-iii-censo-y-diagnostico-orh-2023.pdf>
- Archer, M. (1995). *Realist social theory: The morphogenetic approach*. Cambridge University Press.
- Argyris, C. & Schön, D. (1996). *Organizational learning II: Theory, method, and practice*. Addison-Wesley.
- Bhaskar, R. (1975). *A realist theory of science*. Leeds Books.
- Bhaskar, R. (1979). *The possibility of naturalism: A philosophical critique of the contemporary human sciences*. Harvester Press.
- Busetti, S. & Pacchi, C. (2015). Institutional capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that Matter. *The Planning Review*, 50(4), 16-28. <https://doi.org/10.1080/02513625.2014.1007657>
- Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>

- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Sage Publications.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P. B. & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64, 748-765.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, F., Huang, Y., & Wang, S. (2016). State Capacity and Service Delivery: Evidence from Municipal Governments in Developing Countries. *Public Administration Review*, 76(4), 566-578.
- Gilio, A., (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, 228-258. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n66.a124>
- Iacoviello, M., & Strazza, L. (2022). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004660>
- Lawrence, P. & Lorsch, J. W. (1986). *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Harvard Business School Press (original work published in 1967).
- Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. University of California Press.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524>
- Mann, M. (1993). *The sources of social power: Volume 2, The rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge University Press.
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Portal de Transparencia Económica. Consulta de Ejecución del Gasto*. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Prentice-Hall.

- OECD. (2017). *Skills for a high performing civil service*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>
- Perry, J. L. & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). *Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT: Apruébase la “Tipología de Distritos” y la “Clasificación de los Distritos” según dicha Tipología*. <https://www.gob.pe/es/l/392327>
- Pritchett, L., Woolcock, M. & Andrews, M. (2013). Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation. *Journal of Development Studies*, 49(1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709614>
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Doubleday.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-37). Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Basil Blackwell.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad* (F. Gil, 3a ed revisada). Fondo de Cultura Económica (Trabajo original publicado en 1922).
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. Free Press.

## Anexos

### Anexo 1: Ficha de Análisis Documental (Extracto)

#### SECCIÓN: GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO

Distrito: \_\_\_\_\_

##### Nivel de capacitación del personal municipal:

- [ ] Alto: Menciona programas sistemáticos con evaluación de necesidades, diseño específico y medición de impacto
- [ ] Medio-alto: Menciona programas de capacitación con cierta sistematicidad, pero sin detalles completos
- [ ] Medio: Menciona capacitación como objetivo general sin detallar programas específicos
- [ ] Medio-bajo: Mención marginal sin estrategias específicas
- [ ] Bajo: No menciona programas de capacitación

##### Áreas prioritarias de capacitación mencionadas:

- [ ] Sistemas administrativos (SIAF, SIGA, Invierte.pe)
- [ ] Gestión de recursos humanos
- [ ] Gobierno digital
- [ ] Planificación territorial
- [ ] Gestión de riesgos
- [ ] Participación ciudadana
- [ ] Otras: \_\_\_\_\_

##### Sistemas de reclutamiento y selección:

- [ ] Menciona procesos meritocráticos específicos
- [ ] Mención general de transparencia en contrataciones
- [ ] No menciona

##### Evaluación del desempeño:

- [ ] Describe sistema integrado de evaluación
- [ ] Menciona implementación progresiva
- [ ] No menciona

##### Observaciones cualitativas:

---

---

---

**Anexo 2: Lineamientos orientativos derivados del análisis****LINEAMIENTO 1: SISTEMA DE CARRERA PÚBLICA MUNICIPAL**

**Objetivo:** Crear un sistema de carrera que profesionalice el servicio civil local mediante procesos meritocráticos, estabilidad laboral apropiada y desarrollo profesional continuo.

**Componentes:****1.1. Procesos de selección meritocráticos**

- Administración centralizada o descentralizada con supervisión nacional
- Perfiles de puesto estandarizados con flexibilidad para adaptaciones locales
- Comités de selección técnicos independientes de autoridades políticas
- Transparencia total en convocatorias, evaluaciones y resultados

**1.2. Estabilidad laboral condicionada**

- Protección contra despidos políticos arbitrarios mediante causales taxativas de remoción
- Evaluación de desempeño sistemática como base para decisiones de continuidad
- Procedimientos transparentes con derecho a defensa para casos de remoción
- Periodos de prueba razonables para nuevos funcionarios

**1.3. Escalas salariales competitivas**

- Bandas salariales diferenciadas por complejidad de funciones y responsabilidades
- Ajustes por costo de vida en diferentes regiones
- Componentes variables vinculados a desempeño individual y organizacional
- Revisión periódica para mantener competitividad con mercado laboral

**1.4. Desarrollo profesional continuo**

- Planes individuales de desarrollo con objetivos específicos
- Acceso a programas de capacitación de la Academia Nacional de Gobierno Local
- Incentivos para estudios de postgrado en áreas relevantes
- Trayectorias de carrera claras con criterios transparentes de promoción

**LINEAMIENTO 2: ACADEMIA NACIONAL DE GOBIERNO LOCAL (ANAGOL)**

**Objetivo:** Crear una institución especializada responsable de formación continua, certificación de competencias y gestión del conocimiento sobre gobierno local.

**Funciones:****2.1. Diseño y ejecución de programas de capacitación**

- Programas diferenciados según tipologías municipales (grandes, medianas, pequeñas)
- Modalidades diversificadas (presencial, virtual, híbrida, *in situ*)

- Contenidos actualizados según reformas normativas y mejores prácticas
- Metodologías activas con enfoque en resolución de problemas reales

## 2.2. Certificación de competencias

- Estándares nacionales de competencias para funciones municipales clave
- Procesos de certificación rigurosos basados en evaluación de conocimientos y desempeño
- Registro nacional de funcionarios certificados
- Validez temporal de certificaciones con requisitos de actualización

## 2.3. Gestión del conocimiento

- Repositorio digital de casos, herramientas e innovaciones en gestión municipal
- Documentación sistemática de experiencias exitosas y lecciones aprendidas
- Plataformas de intercambio entre funcionarios municipales
- Investigación aplicada sobre gestión pública local

## 2.4. Asistencia técnica especializada

- Equipos de apoyo técnico temporal (EATT) para municipalidades con restricciones críticas
- Asesoría remota mediante plataformas virtuales
- Programas de pasantías intermunicipales
- Acompañamiento para implementación de reformas organizacionales

## LINEAMIENTO 3: TRANSFERENCIAS DIFERENCIADAS PARA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

**Objetivo:** Asignar recursos adicionales para desarrollo de capacidades considerando diferencias contextuales entre municipalidades.

### Criterios de asignación:

#### 3.1. Brecha de capacidad institucional

- Medición estandarizada de dimensiones de capacidad (administrativa, extractiva, regulatoria, participativa, coordinación)
- Identificación de déficits específicos respecto a estándares mínimos
- Priorización de municipalidades con mayores brechas

#### 3.2. Características contextuales

- Tamaño poblacional y presupuestal
- Complejidad administrativa (densidad, crecimiento, heterogeneidad)
- Base socioeconómica y recursos fiscales
- Exposición a riesgos naturales
- Acceso a mercados laborales calificados

### 3.3. Compromiso institucional

- Evidencia de voluntad política para reformas (acuerdos de Concejo, asignaciones presupuestales)
- Participación activa en programas de capacitación
- Implementación de recomendaciones de asistencia técnica previa
- Transparencia y rendición de cuentas

### 3.4. Condicionalidades

- Implementación de sistemas integrados de gestión
- Participación de funcionarios en programas de capacitación certificada
- Adopción de mecanismos de transparencia y participación ciudadana
- Reportes periódicos de avances con indicadores verificables

## LINEAMIENTO 4: ESTRATEGIAS DE COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL

**Objetivo:** Promover colaboración entre municipalidades para superar limitaciones de escala y facilitar aprendizaje horizontal.

### Modalidades:

#### 4.1. Mancomunidades con unidades técnicas compartidas

- Personal especializado que presta servicios a múltiples municipalidades miembros
- Áreas críticas: planificación, gestión de inversiones, tecnologías de información, gestión de riesgos
- Financiamiento compartido proporcional a población o uso de servicios
- Gobernanza con participación de todos los miembros

#### 4.2. Programas regionales de capacitación

- Coordinación entre ANAGOL y gobiernos regionales
- Centros regionales de capacitación con infraestructura compartida
- Programas diseñados para necesidades específicas de cada región
- Generación de comunidades de práctica entre funcionarios de diferentes municipalidades

#### 4.3. Sistemas de información integrados

- Plataformas tecnológicas compartidas que reduzcan costos de implementación y operación
- Información territorial integrada para planificación regional
- Sistemas de emergencias coordinados
- Portales de transparencia con estándares comunes

#### 4.4. Incentivos para colaboración

- Bonificaciones en transferencias para municipalidades que participan en mancomunidades certificadas

- Priorización en acceso a fondos concursables
- Reconocimientos públicos a iniciativas exitosas de colaboración
- Simplificación de procedimientos administrativos para proyectos conjuntos

## LINEAMIENTO 5: PROTECCIÓN DE DECISIONES TÉCNICAS

**Objetivo:** Establecer mecanismos institucionales que protejan decisiones técnicas de interferencias políticas inapropiadas, balanceando profesionalización con responsabilidad democrática.

### Mecanismos:

#### 5.1. Definición clara de ámbitos técnicos y políticos

- Especificación normativa de decisiones que deben basarse primariamente en criterios técnicos (ej. evaluación de proyectos de inversión, procesos de contratación, estudios técnicos)
- Reconocimiento de ámbitos legítimos de decisión política (priorización de políticas, asignación presupuestal agregada, orientaciones estratégicas)
- Procedimientos formales para resolución de conflictos entre criterios técnicos y preferencias políticas

#### 5.2. Fortalecimiento de órganos de control institucional

- Dotación de recursos y personal calificado
- Independencia funcional con reportes a Concejo Municipal además de alcalde
- Facultades efectivas de sanción por interferencias inapropiadas
- Protección legal contra represalias por denuncias fundadas

#### 5.3. Transparencia en procesos decisoriales

- Publicación de informes técnicos que sustenten decisiones
- Registros de observaciones técnicas y decisiones políticas que las superan
- Acceso ciudadano a información sobre bases de decisiones municipales
- Veedurías ciudadanas en procesos críticos

#### 5.4. Sistemas de mérito con blindaje institucional

- Cargos gerenciales clave (gerente municipal, gerente de planificación, gerente de administración) cubiertos mediante concurso público
- Remoción solo por causales taxativas verificables
- Evaluación por comités técnicos independientes, no solo autoridades políticas
- Periodos escalonados para evitar renovación completa con cambios de gobierno