

**Artículo inédito****Sin definición no hay institucionalidad: la construcción del segmento directivo y la institucionalización de la dirección pública en el Estado peruano\***

No Definition, No Institutionalization: The Construction of the Managerial Segment and the Institutionalization of Public Management in the Peruvian State

**Joel Fratelly Manyari Zea**

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)

jfmanyari@pucp.edu.pe, jmanyariz@servir.gob.pe | ORCID: 0009-0003-3162-9645

---

Cómo citar este artículo/citation:

Manyari, J. (2025). Sin definición no hay institucionalidad: el vacío conceptual del segmento directivo en el servicio civil peruano. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 194–219. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.10>

---

Recibido: 30/10/2025

Revisado: 15/12/2025

Aceptado: 19/12/2025

Publicado: 25/12/2025

---

## Resumen

El artículo analiza el vacío conceptual y normativo existente en torno al segmento directivo del Estado peruano y examina su relación con las dificultades para su institucionalización. Desde un enfoque neoinstitucionalista, se argumenta que la ausencia de una definición clara y compartida sobre quiénes integran este segmento y cuáles son sus funciones estratégicas ha limitado el desarrollo de una política de dirección pública profesional coherente y sostenible.

La investigación se sustenta en un análisis documental y comparado de los modelos de dirección pública implementados en Chile, Colombia, Reino Unido y Estados Unidos, evidenciando que la claridad conceptual y normativa ha sido un factor relevante en la conformación de cuerpos directivos estables, meritocráticos y orientados a resultados. En contraste, el caso peruano muestra la coexistencia de nociones superpuestas —como funcionario, directivo y gerente— que generan fragmentación institucional y afectan la continuidad de las políticas públicas.

El artículo concluye proponiendo una definición integral del segmento directivo peruano, estructurada en niveles jerárquicos (D1–D4), como insumo para el diseño de una política nacional de dirección pública profesional orientada a fortalecer la gobernanza, la institucionalidad y la capacidad del servicio civil.

Palabras clave: dirección pública, segmento directivo, servicio civil, institucionalidad, meritocracia, gobernanza.

## Abstract

This article examines the conceptual and normative gap surrounding the senior management segment of the Peruvian State and explores its relationship with the challenges of institutionalizing public leadership. From a neo-institutionalist perspective, it argues that the absence of a clear and shared definition of who belongs to this segment and what its strategic functions are has limited the development of a coherent and sustainable public leadership policy.

The study is based on a documentary and comparative analysis of public leadership models in Chile, Colombia, the United Kingdom, and the United States, showing that conceptual and regulatory clarity has been a relevant factor in the formation of stable, merit-based, and results-

oriented senior management bodies. In contrast, the Peruvian case reveals the coexistence of overlapping notions—such as official, executive, and manager—which contribute to institutional fragmentation and weaken policy continuity.

The article concludes by proposing an integrated definition of the Peruvian senior management segment, structured across hierarchical levels (D1–D4), as a basis for designing a national professional public leadership policy aimed at strengthening governance, institutional capacity, and the civil service.

Keywords: public management, managerial segment, civil service, institutionalization, meritocracy, governance

## 1. Introducción

La consolidación de un servicio civil profesional y orientado a resultados constituye uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento del Estado y la mejora de la gestión pública. En este proceso, la función directiva ocupa un lugar estratégico, en tanto articula la formulación de políticas, la conducción de las organizaciones públicas y la implementación efectiva de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, en el caso peruano, la construcción institucional del segmento directivo presenta una debilidad estructural persistente: la ausencia de una definición conceptual clara y compartida sobre su naturaleza, alcances y responsabilidades.

A diferencia de otros componentes del servicio civil, cuya delimitación normativa y funcional ha sido progresivamente precisada, el segmento directivo se ha configurado a partir de aproximaciones parciales, categorías superpuestas y criterios heterogéneos. Esta indefinición no es meramente terminológica, sino que tiene consecuencias directas sobre el diseño del sistema de servicio civil, la profesionalización de la alta gestión pública, la estabilidad institucional y la legitimidad del ejercicio de la autoridad directiva en las entidades del Estado.

En la práctica, la falta de un marco conceptual robusto ha generado ambigüedades en torno al rol del directivo público, su relación con la autoridad política, su grado de autonomía técnica y su responsabilidad por resultados. Estas ambigüedades se traducen en tensiones recurrentes entre continuidad y cambio, entre mérito y confianza, y entre conducción técnica y dirección política, afectando la capacidad del Estado para sostener procesos de reforma y modernización administrativa en el mediano y largo plazo.

El presente artículo tiene como objetivo analizar el vacío conceptual existente en torno al segmento directivo del servicio civil peruano, examinando sus implicancias institucionales y los desafíos que plantea para la gobernanza del sistema de gestión de recursos humanos en el sector público. Desde un enfoque académico-analítico y de política pública, el trabajo no busca evaluar desempeños individuales ni decisiones coyunturales, sino contribuir a la reflexión sobre los fundamentos conceptuales que deberían orientar la definición, regulación y fortalecimiento de la función directiva en el Estado peruano.

En ese sentido, se sostiene como tesis central que sin una definición clara y coherente del segmento directivo no es posible construir una institucionalidad sólida que garantice profesionalismo, estabilidad y capacidad de conducción en la administración pública. A partir de este planteamiento, el artículo examina los principales vacíos conceptuales presentes en el marco actual, sus efectos sobre la gestión pública y propone lineamientos orientadores para avanzar hacia una definición que fortalezca la institucionalidad directiva como componente clave del servicio civil.

A partir de este planteamiento, resulta necesario detenerse en el análisis conceptual que subyace a la noción de función directiva en el servicio civil. Antes de examinar sus expresiones normativas, organizacionales o prácticas, es imprescindible esclarecer qué se entiende por “segmento directivo” y cuáles son los elementos que lo diferencian de otros niveles de la administración pública. La ausencia de esta base conceptual explica, en buena medida, las ambigüedades que atraviesan su regulación y aplicación en el contexto peruano.

En ese sentido, el siguiente apartado se orienta a revisar los principales enfoques teóricos y conceptuales vinculados a la función directiva en el Estado, identificando los criterios que permiten delimitar su naturaleza, rol y responsabilidades. Este ejercicio constituye un paso previo indispensable para comprender cómo el vacío conceptual incide en la institucionalidad del servicio civil y en la capacidad del Estado para contar con una conducción pública profesional y sostenible.

## **2. Marco teórico y conceptual**

### **2.1. La función directiva en la administración pública: aproximaciones conceptuales**

El estudio se inscribe en el enfoque del nuevo institucionalismo organizacional (March & Olsen, 1989; Peters, 2005), que concibe las instituciones no solo como estructuras formales, sino como

sistemas de significados, rutinas y normas que influyen en la conducta de los actores públicos. Desde esta perspectiva, la dirección pública profesional puede entenderse como una expresión de institucionalidad, en tanto conjunto de reglas, valores y prácticas que orientan la conducción del Estado más allá de los ciclos políticos

En contextos donde la institucionalidad es débil, las funciones de dirección tienden a depender de decisiones discrecionales, lo que genera alta rotación y desarticulación organizativa. La literatura sobre élites burocráticas (Evans, 1997; Christensen & Lægreid, 2007) subraya que la estabilidad de la capa directiva constituye una condición relevante para la eficacia estatal y la continuidad de las políticas públicas.

En esa línea, la Carta Iberoamericana de la Función Pública define la franja directiva como

el conjunto de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquel, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se proveen los servicios públicos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2003) .

Esta definición ha operado como un referente común en América Latina; sin embargo, su adaptación al caso peruano ha sido parcial y fragmentada.

La ausencia de una definición unívoca del segmento directivo en el Perú ha dificultado el establecimiento de criterios homogéneos para su selección, evaluación y desarrollo. Como señala Longo (2004), la profesionalización de la dirección pública requiere equilibrar dos principios: mérito y flexibilidad. En ausencia de ese equilibrio —y de un marco conceptual coherente—, las instituciones tienden a reproducir lógicas de confianza política y patronazgo.

Asimismo, Moore (1995) plantea que el directivo público debe actuar como un creador de valor público, articulando legitimidad política, capacidad operativa y apoyo ciudadano. No obstante, esta concepción supone un contexto institucional que reconozca formalmente dicho rol, condición que el Estado peruano aún no ha logrado consolidar plenamente.

## 2.2. La definición de directivo público en perspectiva comparada

Los países que han logrado consolidar una dirección pública profesional comparten un rasgo común: una definición clara y operativa del grupo directivo, que permite distinguir jerarquías, competencias y responsabilidades. No obstante, el alcance de dicha definición varía entre sistemas: algunos concentran la profesionalización en la cúspide gerencial (Chile, Estados Unidos), mientras otros la extienden a mandos medios (Reino Unido, parcialmente Colombia).

En este contexto, resulta analíticamente pertinente distinguir entre dos niveles conceptuales:

- Cuerpo directivo formal: conjunto de cargos de dirección regulados legalmente, adscritos a un régimen específico de alta dirección.
- Segmento directivo funcional: conjunto más amplio de servidores que ejercen funciones de conducción, gerencia o coordinación estratégica, aun cuando no cuenten con un reconocimiento jurídico diferenciado.

Esta distinción permite comprender las diferentes trayectorias de institucionalización de la dirección pública en los modelos analizados.

### **Chile: profesionalización focalizada y legitimidad política**

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), creado por la Ley N.º 19.882 (2003), constituye uno de los referentes más reconocidos en América Latina. Dicho sistema define un cuerpo formal de directivos públicos estructurado en dos niveles jerárquicos:

- (i) un primer nivel directivo, responsable de la conducción general de los servicios públicos bajo la autoridad política (por ejemplo, directores nacionales), y
- (ii) un segundo nivel directivo, encargado de liderar divisiones o subdirecciones operativas.

El acceso a estos cargos mediante concursos públicos de carácter meritocrático, gestionados por el Consejo de Alta Dirección Pública, ha contribuido a dotar al sistema de legitimidad técnica y política. Sin embargo, los mandos medios y jefaturas —como departamentos, unidades o coordinaciones— permanecen fuera del régimen formal, pese a desempeñar funciones relevantes de conducción organizacional.

En consecuencia, el modelo chileno ha logrado institucionalizar un segmento directivo formal sólido, aunque acotado, en el que la meritocracia alcanza profundidad, pero no una cobertura integral del conjunto de funciones directivas.

### **Colombia: gerencia pública con extensión progresiva**

La Ley N.º 909 de 2004 introdujo en Colombia la figura del gerente público, incorporando criterios de mérito y competencias gerenciales en la función pública. A diferencia del caso chileno, el modelo colombiano busca profesionalizar no solo a los altos directivos, sino también a responsables de áreas misionales y administrativas, mediante la definición de perfiles de dirección y sistemas de evaluación por resultados (Decreto N.º 1083, tít. II).

Si bien su implementación presenta desigualdades entre sectores y niveles territoriales, el caso colombiano muestra un avance hacia un segmento directivo funcional más amplio, que reconoce la función de conducción como una categoría profesional relevante dentro del servicio civil.

### **Reino Unido: profesionalización integral del liderazgo civil**

El Senior Civil Service (SCS), creado en 1996, agrupa a aproximadamente 4 000 directivos de la administración central británica. A diferencia de los modelos focalizados, el SCS abarca de manera integral la capa gerencial superior, incluyendo directores generales, directores y subdirectores, todos ellos sujetos a un régimen homogéneo de carrera, evaluación y desarrollo.

El Civil Service Code y el Senior Leadership Framework establecen los valores y competencias esperadas de todo líder público, tales como integridad, objetividad, imparcialidad y orientación al servicio. De este modo, el Reino Unido ha construido un segmento directivo altamente integrado, en el que el cuerpo formal coincide en gran medida con el segmento funcional, reforzando la estabilidad institucional, la coherencia cultural del liderazgo y la continuidad del servicio público frente a los cambios políticos.

### **Estados Unidos: liderazgo estratégico en un sistema fragmentado**

El Senior Executive Service (SES), creado en 1978 mediante la Civil Service Reform Act, constituye el núcleo profesional de la alta dirección del gobierno federal estadounidense. Su

propósito central es garantizar un cuerpo ejecutivo con capacidad de liderazgo estratégico y continuidad institucional frente a los ciclos políticos.

El SES agrupa alrededor de 7 000 ejecutivos distribuidos en las distintas agencias federales. Se trata de un cuerpo directivo formal cerrado, cuyos miembros son seleccionados en función de competencias de liderazgo, gestión de personas, visión estratégica y orientación a resultados, evaluadas por la U.S. Office of Personnel Management (OPM). Estos directivos pueden ser movilizables entre agencias y están sujetos a evaluaciones anuales de desempeño, con incentivos y sanciones asociados a resultados.

No obstante, el SES no incorpora a los mandos medios ni a los supervisores técnicos, que conforman un segmento directivo funcional considerablemente más amplio. En este sentido, el modelo estadounidense presenta una institucionalización fuerte en la cúspide, pero fragmentada en términos horizontales, combinando una élite gerencial profesionalizada con una base operativa heterogénea.

### 2.3. Síntesis comparada

En términos comparados, los modelos analizados evidencian que el grado de institucionalización del segmento directivo depende de la alineación entre el cuerpo formal (jurídico) y el segmento funcional (organizacional). Chile y Estados Unidos han optado por esquemas de profesionalización focalizada en la cúspide, mientras que Colombia y el Reino Unido avanzan hacia configuraciones más amplias e integrales. En particular, el caso británico destaca por la convergencia entre ambos niveles, consolidando una comunidad profesional directiva orientada a fortalecer la gobernanza y la continuidad del Estado.

Los modelos comparados no constituyen esquemas normativos a replicar de manera mecánica, sino referentes analíticos que permiten identificar cómo distintos Estados han abordado la delimitación y profesionalización de su segmento directivo. A partir de esta perspectiva, el análisis del servicio civil peruano se centra en examinar cómo se ha definido, o no, el segmento directivo, qué niveles de conducción han sido formalmente reconocidos y cuáles han quedado subsumidos en categorías generales de empleo público. El interés no radica en evaluar intenciones políticas o responsabilidades individuales, sino en comprender las consecuencias institucionales de un diseño normativo y organizacional que ha evolucionado de manera fragmentada.



De este modo, el caso peruano se aborda como una experiencia específica de institucionalización incompleta del liderazgo público, cuyas tensiones y ambigüedades permiten dialogar críticamente con los modelos comparados previamente descritos.

## 2.4. El caso peruano: la indefinición como debilidad estructural

En el caso peruano, la delimitación del segmento directivo se ha desarrollado de manera progresiva y fragmentada, sin una definición única y plenamente consolidada a lo largo del tiempo. Las principales normas que regulan la función pública —Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público (2004), y Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil (2013)— emplean categorías diversas, como directivo superior, directivo público, servidor de confianza y gerente público, que responden a lógicas y momentos normativos distintos. Esta coexistencia de denominaciones ha generado un marco conceptual heterogéneo, con zonas de superposición y ambigüedad funcional (Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], 2016).

Un avance relevante en este proceso fue la formulación del Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano, que definió al directivo como el servidor encargado de dirigir estructuras y procesos bajo criterios de generación de valor público y responsabilidad por resultados (SERVIR, 2016). No obstante, al tratarse de un instrumento técnico y no de una norma con rango legal, su alcance ha sido limitado, lo que ha dificultado su adopción homogénea en el conjunto del aparato estatal.

Como resultado, el segmento directivo peruano presenta una configuración institucional fragmentada, caracterizada por la coexistencia de múltiples regímenes laborales (276, 728, 1057 y 30057), criterios diferenciados para las designaciones de confianza y una cobertura parcial del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), que representa aproximadamente el 4% del universo de cargos directivos identificados (SERVIR, 2021)<sup>1</sup>. Desde una perspectiva institucional, esta situación evidencia que la falta de una definición unívoca del segmento directivo se traduce en dificultades para articular una política pública integral de dirección, con implicancias en la estabilidad, profesionalización y coherencia de la conducción estatal.

---

1 El porcentaje consignado se deriva de información institucional contenida en la presentación *GDGP: Ruta 2021 y balance 2020* (SERVIR, 2021), que identifica **11 003 cargos directivos a nivel nacional y regional y 471 gerentes públicos** (asignados y en disponibilidad). No se incluyen cargos directivos del nivel local, dado que **no se encuentra definido un diseño institucional del segmento directivo público en dicho nivel**, lo que impide su delimitación homogénea; en ese sentido, el porcentaje constituye un **piso mínimo** del universo directivo.

### 3. Enfoque metodológico

La investigación adopta un enfoque cualitativo, exploratorio y descriptivo, orientado a analizar cómo se ha configurado el segmento directivo del Estado peruano en un contexto caracterizado por la ausencia de una definición conceptual y de una política pública explícita y unificada. Desde esta perspectiva, el estudio busca comprender las implicancias institucionales de dicha configuración para los procesos de institucionalización y profesionalización de la dirección pública.

El marco analítico se sustenta en el nuevo institucionalismo organizacional (March & Olsen, 1989), que concibe las instituciones como sistemas de reglas y significados que estructuran la acción pública; en la noción de valor público (Moore, 1995), que entiende al directivo como actor clave en la generación de legitimidad y resultados; y en la teoría del incrementalismo disjunto de Lindblom (1959, 1979), que permite interpretar la formulación fragmentada de políticas públicas en contextos institucionalmente complejos.

Bajo estas premisas, el estudio emplea un diseño documental y comparado, centrado en la revisión crítica de marcos normativos, informes técnicos y literatura especializada sobre dirección pública y profesionalización estatal. El análisis abarca tres niveles complementarios: normativo, mediante el examen de las Leyes N.º 28175, 30057, 31419 y el Decreto Legislativo N.º 1024; organizacional, a partir del Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos (SERVIR, 2016); y comparado, considerando las experiencias de Chile, Colombia, Reino Unido y Estados Unidos, con base en el informe del Banco Interamericano de Desarrollo realizado por Weber et al. (2017).

Las fuentes analizadas incluyen documentos oficiales de SERVIR, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la OCDE, el BID y el CLAD, así como literatura especializada en administración pública y dirección pública (Longo, 2004; Christensen & Lægreid, 2007; Moore, 1995; March & Olsen, 1989; Lindblom, 1959, 1979; Peters, 2005). Asimismo, se consideran estudios técnicos y académicos vinculados al análisis del segmento directivo en el marco de la reforma del servicio civil peruano.

De manera complementaria, se incorporó como insumo metodológico el Documento de discusión: Alcance del segmento directivo del Estado peruano, elaborado por encargo de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR (J. Manyari, comunicación personal, 20 de julio de 2021). Este documento, orientado a proponer el alcance del segmento directivo en los niveles nacional

y regional, analiza la conceptualización de la dirección pública y acepciones afines a partir de una revisión normativa y del estudio de diseños internacionales. Dicho insumo permitió delimitar niveles jerárquicos (D1–D4) y criterios de autoridad, responsabilidad funcional y articulación vertical, lo que contribuyó a precisar una definición operativa del segmento y a contextualizar los avances del modelo SERVIR.

Se aplicaron técnicas de análisis documental, revisión comparada y análisis de contenido. El análisis documental permitió examinar normas, directivas, informes técnicos y estudios institucionales relevantes; el enfoque comparado posibilitó contrastar experiencias de profesionalización directiva en distintos países; y el análisis de contenido permitió sistematizar categorías analíticas como institucionalización, idoneidad, mérito, politización y liderazgo público, vinculándolas con los marcos teóricos seleccionados.

El proceso de investigación se desarrolló entre 2023 y 2025 e incluyó la revisión de más de cincuenta documentos oficiales y académicos. Los hallazgos se orientan a aportar evidencia analítica útil para el diseño de políticas de dirección pública y a fortalecer la discusión teórica sobre la profesionalización del segmento directivo en contextos de gobernanza democrática.

## **4. Análisis institucional y de política pública sobre el segmento directivo Peruano**

### **4.1. La definición del problema: una política sin concepto**

El Estado peruano enfrenta un vacío estructural en materia de dirección pública: la ausencia de una definición integral y compartida del segmento directivo. A pesar de los avances normativos y programáticos en la reforma del servicio civil, la falta de un concepto global sobre quiénes integran este grupo y cuáles son sus funciones estratégicas ha generado una fragmentación institucional persistente.

Desde la perspectiva de Charles Lindblom (1959, 1979), este fenómeno puede interpretarse como una expresión del incrementalismo disjunto, en el que las reformas públicas avanzan por decisiones parciales y reactivas más que por estrategias integrales. Cada norma o iniciativa — como el Cuerpo de Gerentes Públicos (aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 1024), el Modelo de Directivos Públicos (SERVIR, 2016) o la Ley de Idoneidad (N.º 31419)— abordó dimensiones específicas del problema, pero ninguna logró construir una visión sistémica que articule los distintos niveles de liderazgo del Estado.

A la luz del nuevo institucionalismo organizacional (March & Olsen, 1989), ello revela una institucionalidad incompleta: existen normas y estructuras, pero sin rutinas ni valores estables que consoliden un sistema de dirección pública profesional. La dirección pública peruana opera, así, en un espacio intermedio entre lo político y lo técnico, donde las decisiones se rigen más por la confianza que por el mérito, debilitando la continuidad y la capacidad de gobernanza del Estado.

Antes de abordar el análisis del modelo vigente, resulta necesario precisar la tipología jerárquica y funcional del segmento directivo en el sector público peruano. Esta tipología ha sido desarrollada en el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil (SERVIR, 2016), el cual constituye el principal referente técnico nacional para la delimitación de los niveles de dirección pública. Dicho modelo dialoga con los enfoques comparados promovidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024), que destacan la importancia de diferenciar niveles estratégicos y operativos de dirección para asegurar la continuidad institucional y la eficacia en la implementación de políticas públicas.

El Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos define los ámbitos de gestión —entorno político, estratégico y operativo— a partir de los cuales se organizan las funciones directivas según el tipo de responsabilidades, el grado de conducción y la naturaleza del vínculo con la entidad, sin configurar aún una arquitectura jerárquica cerrada del segmento directivo (SERVIR, 2016, pp. 39–42).

Sobre esta base conceptual, y a partir de trabajos técnicos orientados a delimitar el alcance del segmento directivo, elaborados para la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, se desarrolló posteriormente una estructuración analítica del segmento directivo en cuatro niveles (D1 a D4).

Los niveles D1 y D2 comprenden la alta dirección pública, responsable de la conducción estratégica, la formulación de políticas y la coordinación institucional. Estos niveles se enmarcan en un modelo de empleo directivo que privilegia la selección competitiva, la movilidad y la renovación periódica de cuadros. Por su parte, los niveles D3 y D4 agrupan a los mandos medios y a las direcciones operativas, responsables de la gestión técnica, la supervisión funcional y la continuidad administrativa, y se asocian a un modelo de carrera orientado a la estabilidad, la profesionalización progresiva y la consolidación de capacidades institucionales.

## **4.2. El Modelo de gestión del Grupo de Directivos Públicos (2016): avances conceptuales y alcances institucionales**

El Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos, aprobado por SERVIR en 2016, representó un hito conceptual en el proceso de construcción de una dirección pública profesional en el Perú. Formulado en el marco de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, el modelo tuvo como objetivo establecer criterios comunes de mérito, liderazgo institucional y responsabilidad por resultados para los puestos de conducción del Estado, incorporando una visión moderna del directivo público alineada con los estándares de la OCDE y el CLAD.

El modelo introdujo una concepción del directivo público como actor clave en la generación de valor público, encargado de articular la orientación estratégica de la autoridad política con la capacidad técnica de la organización. Desde esta perspectiva, el liderazgo directivo se concibe no solo como una función jerárquica, sino como una práctica institucional basada en competencias, desempeño y responsabilidad por resultados, en coherencia con los enfoques de Moore (1995) y Longo (2004) analizados previamente.

No obstante, en su formulación inicial, el Modelo de SERVIR de 2016 se concentró principalmente en definir principios, competencias y mecanismos de gestión del grupo directivo, sin establecer aún una clasificación jerárquica formal de los distintos niveles de dirección dentro del aparato estatal. En ese momento, el énfasis estuvo puesto en la alta dirección pública —directores generales, gerentes y jefes de órganos de línea— bajo un enfoque de modelo de empleo directivo, que promovía la selección competitiva, la movilidad horizontal y la evaluación por resultados.

En términos de diseño, el modelo estimaba que una proporción limitada de los puestos de conducción estaría sujeta a libre designación y remoción, mientras que el resto se cubriría mediante procesos meritocráticos. Esta lógica buscaba equilibrar la necesaria confianza política con la profesionalización técnica, siguiendo experiencias comparadas de sistemas de alta dirección pública.

Sin embargo, el desarrollo normativo posterior introdujo ajustes que modificaron el alcance efectivo del modelo. La aprobación de la Ley N.º 31419, Ley de Idoneidad en el Acceso al Servicio Público, y su reglamentación reforzaron los requisitos éticos y de integridad para el acceso a cargos directivos, pero no establecieron límites uniformes a la expansión del régimen

de confianza política. Como resultado, una parte significativa de los puestos originalmente concebidos dentro de un esquema meritocrático pasó a ser cubierta mediante designación directa.

Desde una perspectiva de política pública, el Modelo de SERVIR de 2016 puede entenderse como una fase fundacional de carácter conceptual, que sentó las bases normativas y técnicas para la profesionalización del liderazgo directivo, pero que aún no configuró una arquitectura jerárquica integral del segmento directivo. Esta estructura sería desarrollada posteriormente en el Documento de discusión: Alcance del Segmento Directivo del Estado Peruano (J. Manyari, comunicación personal, 20 de julio de 2021), que amplió la mirada institucional y definió los niveles D1 a D4 como parte de un esquema más completo de conducción pública.

En ese sentido, el proceso de construcción del segmento directivo en el Perú ha seguido una trayectoria gradual y acumulativa: desde un modelo inicialmente orientado a la alta dirección (2016) hacia una conceptualización más amplia de carácter organizacional (2020). La coexistencia de estos enfoques refleja tanto los avances logrados en materia de diseño institucional como los desafíos pendientes para consolidar un sistema de dirección pública profesional, estable y coherente con los principios del servicio civil meritocrático.

### **4.3. Fragmentación institucional y politización del liderazgo público**

La construcción del segmento directivo en el Estado peruano se ha desarrollado en un contexto de pluralidad normativa y coexistencia de regímenes, lo que ha generado una fragmentación institucional en la gestión del liderazgo público. La Ley Marco del Empleo Público (Ley N.º 28175), la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057) y el Decreto Legislativo N.º 1024 introducen categorías diferenciadas —directivos, gerentes públicos, funcionarios, jefaturas— que no siempre responden a una lógica articulada de política pública.

Esta dispersión conceptual y regulatoria ha tenido como efecto una aplicación heterogénea de los principios de mérito, estabilidad y desempeño, especialmente en los puestos de conducción. En la práctica, la ausencia de una definición integral del segmento directivo ha permitido que el régimen de confianza política se expanda más allá de los niveles originalmente previstos, incluso en cargos con funciones eminentemente técnicas o de continuidad institucional.

De acuerdo con información institucional de SERVIR (2021) y análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (Weber et al., 2017), una proporción significativa de los cargos directivos en el

Estado peruano se encuentra sujeta a libre designación y remoción. Esta situación se refleja en una elevada rotación de titulares y en períodos de permanencia relativamente cortos, lo que incide en la continuidad de la gestión, la preservación del conocimiento organizacional y la implementación sostenida de políticas públicas.

Desde el enfoque del nuevo institucionalismo organizacional (March & Olsen, 1989), esta dinámica puede interpretarse como una forma de institucionalidad débil o incompleta, en la que coexisten normas formales orientadas al mérito con prácticas informales basadas en relaciones de confianza, alineamientos políticos o decisiones discrecionales. El resultado no es necesariamente la ausencia de reglas, sino la falta de estabilidad y previsibilidad en su aplicación.

La literatura sobre dirección pública advierte que la politización del liderazgo no constituye en sí misma un problema cuando se encuentra delimitada a los niveles estratégicos y acompañada de contrapesos institucionales. Sin embargo, cuando se extiende de manera generalizada a lo largo de la estructura organizativa, puede afectar la capacidad técnica del Estado y debilitar los mecanismos de rendición de cuentas (Longo, 2004; Christensen & Lægreid, 2007).

En el caso peruano, la fragmentación normativa ha dificultado la consolidación de una política nacional de dirección pública que articule de manera coherente la selección, desarrollo y evaluación del segmento directivo. Como señala Corrales (2017), los procesos de profesionalización requieren algo más que reformas normativas aisladas: demandan una estrategia de política pública que reconozca al liderazgo directivo como un componente estructural de la gobernanza estatal.

En este escenario, los avances logrados mediante instrumentos como el Cuerpo de Gerentes Públicos y el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos conviven con prácticas institucionales que responden a lógicas diferenciadas según sector, nivel de gobierno o coyuntura política. Esta coexistencia explica, en parte, la dificultad para consolidar un liderazgo público estable y profesionalizado, capaz de sostener la continuidad de las políticas más allá de los cambios de autoridades.

#### **4.4. Comparación regional y aprendizajes para la política de dirección pública**

En Chile, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), creado en 2003, delimitó de manera precisa los niveles superiores de conducción institucional, estableciendo concursos públicos



para los dos primeros niveles directivos. Este diseño permitió combinar la orientación política del gobierno con criterios técnicos de selección, generando legitimidad y previsibilidad en la alta dirección. No obstante, el modelo chileno concentró la profesionalización en la cúspide, dejando fuera a los mandos medios, que continúan sujetos a regímenes tradicionales de carrera administrativa.

Colombia, por su parte, introdujo con la Ley N.º 909 de 2004 la figura del gerente público, incorporando principios de mérito, evaluación por resultados y desarrollo directivo. A diferencia del modelo chileno, la experiencia colombiana ha buscado extender progresivamente la lógica gerencial a niveles operativos y territoriales, aunque con avances desiguales según sector y capacidad institucional. Este enfoque revela una estrategia incremental, pero orientada a ampliar el reconocimiento del liderazgo público como categoría profesional.

En el Reino Unido, la creación del Senior Civil Service (SCS) en 1996 consolidó un cuerpo directivo integral que abarca la totalidad de la capa gerencial superior. A través de un régimen homogéneo de selección, evaluación y desarrollo, el SCS ha permitido construir una comunidad profesional de liderazgo público con valores compartidos, movilidad interinstitucional y continuidad frente a los cambios políticos. En este caso, el cuerpo formal coincide en gran medida con el segmento funcional de dirección.

Estados Unidos, mediante el Senior Executive Service (SES), optó por un modelo de profesionalización focalizada en la alta dirección estratégica. El SES garantiza cohesión y liderazgo transversal en el nivel superior del gobierno federal, con mecanismos de evaluación por desempeño y movilidad entre agencias. Sin embargo, al igual que en Chile, los mandos medios quedan fuera del sistema, lo que da lugar a una institucionalización fuerte en la cúspide, pero fragmentada en los niveles operativos.

Desde una perspectiva comparada, estos modelos permiten identificar dos dimensiones clave de la institucionalización directiva:

- a) la existencia de un cuerpo formal claramente definido, con reglas homogéneas de acceso y desempeño; y
- b) el grado de alineación entre dicho cuerpo formal y el segmento funcional que ejerce efectivamente funciones de conducción dentro de las organizaciones públicas.



Ninguno de estos modelos es plenamente transferible, pero todos coinciden en tratar al segmento directivo como un objeto explícito de política pública, con definición, alcance y herramientas específicas.

En contraste, el caso peruano presenta una institucionalización parcial y desarticulada del liderazgo público. La ausencia de una definición consolidada del segmento directivo ha dificultado la adopción de un modelo coherente de profesionalización, dando lugar a soluciones fragmentadas y dependientes del contexto institucional de cada entidad. Como advierte el Banco Interamericano de Desarrollo (Weber et al., 2017), en estos escenarios tiende a configurarse una “gerencia pública a la carta”, en la que los criterios de acceso, permanencia y desarrollo varían sin una lógica sistémica.

Los aprendizajes derivados de la comparación sugieren que la profesionalización de la dirección pública no depende exclusivamente del grado de formalización normativa, sino de la consistencia entre definición conceptual, diseño institucional y práctica organizacional. En ausencia de esta alineación, incluso reformas bien diseñadas pueden perder efectividad o quedar limitadas a espacios institucionales acotados.

#### **4.5. Del vacío conceptual al déficit de gobernanza**

El proceso de construcción del segmento directivo en el Perú ha seguido una trayectoria progresiva, pero discontinua. A lo largo de las dos últimas décadas se han desarrollado instrumentos normativos y técnicos orientados a fortalecer la conducción del Estado; sin embargo, estos esfuerzos no han logrado consolidarse en una política pública integral de dirección pública. La ausencia de una definición compartida del segmento directivo ha limitado la capacidad del sistema para articular dichos avances en un marco coherente de institucionalización.

El Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos (SERVIR, 2016) constituyó un hito relevante al introducir una concepción moderna del liderazgo directivo basada en mérito, competencias y generación de valor público. Posteriormente, el Documento de discusión: Alcance del segmento directivo del Estado peruano (J. Manyari, comunicación personal, 20 de julio de 2021) amplió esta visión al proponer una estructura jerárquica que abarca desde la alta dirección hasta los mandos medios (niveles D1–D4), alineada con los enfoques de la OCDE. No obstante, la falta de continuidad normativa y de una decisión explícita de política pública impidió integrar ambos instrumentos en un sistema directivo plenamente operativo.

Como resultado, el Estado peruano presenta una configuración institucional en la que coexisten normas orientadas al mérito con prácticas organizacionales basadas predominantemente en la designación por confianza. Esta combinación ha generado un liderazgo público caracterizado por alta rotación, heterogeneidad de criterios de acceso y debilidad en los mecanismos de desarrollo y evaluación directiva. Desde el enfoque del nuevo institucionalismo organizacional, esta situación refleja una institucionalidad incompleta: existen reglas formales, pero no rutinas estables ni valores compartidos que consoliden un sistema de dirección pública profesional.

Este vacío conceptual tiene implicancias directas sobre la gobernanza del Estado. La falta de un segmento directivo claramente definido dificulta la continuidad de las políticas públicas, debilita la memoria institucional y limita la capacidad de coordinación interorganizacional. Asimismo, la fragmentación del liderazgo reduce la eficacia de los procesos de planificación, implementación y seguimiento, afectando la calidad de la gestión pública y la confianza en las instituciones.

En términos de política pública, el déficit de gobernanza no debe entenderse únicamente como un problema normativo, sino como la consecuencia de una arquitectura institucional inconclusa. La experiencia comparada muestra que la profesionalización del liderazgo público requiere no solo instrumentos técnicos, sino también una definición explícita del segmento directivo como objeto de intervención estatal, con reglas claras de acceso, permanencia y desarrollo.

Superar este escenario implica avanzar hacia una definición formal e integral del segmento directivo peruano, que articule los distintos niveles de conducción bajo un marco común de mérito, responsabilidad y rendición de cuentas. Solo a partir de esta base será posible consolidar un sistema de dirección pública capaz de sostener la continuidad de las políticas, fortalecer la capacidad estatal y contribuir a una gobernanza orientada a la generación de valor público.

#### **4.6. Propuesta de definición y alcance del segmento directivo peruano**

A partir del diagnóstico institucional y del análisis comparado desarrollado en las secciones precedentes, se evidencia que uno de los principales obstáculos para la consolidación de una dirección pública profesional en el Perú es la ausencia de una definición integral y operativa del segmento directivo. Esta indefinición ha dificultado la articulación entre los distintos instrumentos normativos y técnicos existentes, así como la construcción de una política pública coherente de liderazgo estatal.

En ese marco, el presente estudio propone una definición del segmento directivo que no introduce una categoría exógena, sino que sistematiza y amplía los avances conceptuales ya desarrollados en el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos (SERVIR, 2016) y en el Documento de discusión: Alcance del segmento directivo del Estado peruano (J. Manyari, comunicación personal, 20 de julio de 2021), incorporando además los criterios jerárquicos y funcionales propuestos por la OCDE (2024).

Se entiende por segmento directivo al conjunto de servidores públicos responsables de la conducción de órganos o unidades orgánicas y funcionales en las entidades de los tres niveles de gobierno, que ejercen autoridad jerárquica sobre equipos de trabajo y asumen responsabilidad directa en la organización, dirección, supervisión y toma de decisiones estratégicas u operativas. Estas decisiones inciden de manera significativa en la implementación de políticas públicas, la gestión institucional y la generación de valor público.

Esta definición reconoce que la función directiva en el Estado no se restringe a los cargos de mayor jerarquía política o administrativa, sino que comprende una estructura escalonada de liderazgo público. En coherencia con ello, el segmento directivo se organiza en cuatro niveles (D1–D4), que responden a distintas funciones, grados de responsabilidad y formas de vinculación con la entidad.

Los niveles D1 y D2 corresponden a la alta dirección pública y se inscriben en un modelo de empleo directivo, caracterizado por la conducción estratégica, la articulación interinstitucional y la vinculación directa con la orientación política del gobierno. Estos niveles requieren mecanismos de selección competitiva, evaluación por resultados y cierta flexibilidad en la permanencia, en atención a su rol estratégico y de confianza institucional.

Por su parte, los niveles D3 y D4 integran el modelo de carrera directiva, asociado a la gestión táctica y operativa de las organizaciones públicas. Estos directivos aseguran la continuidad administrativa, la implementación efectiva de las políticas y la estabilidad de los procesos institucionales. Su profesionalización se sustenta en la experiencia acumulada, el desarrollo progresivo de competencias y la permanencia basada en mérito y desempeño.

Ambos submodelos no constituyen sistemas independientes, sino componentes complementarios de un mismo marco de profesionalización del liderazgo público. Su articulación permite equilibrar

dirección estratégica y continuidad operativa, reduciendo la fragmentación institucional y fortaleciendo la gobernanza del Estado.

Desde una perspectiva de política pública, esta definición busca aportar un marco conceptual que permita ordenar el conjunto de cargos de conducción existentes, clarificar criterios de acceso y desarrollo, y servir como base para el diseño de instrumentos normativos y de gestión más coherentes. Asimismo, facilita la alineación entre los objetivos de la reforma del servicio civil y las prácticas organizacionales de las entidades públicas, contribuyendo a una dirección pública orientada al mérito, la rendición de cuentas y la generación de valor público.

A continuación, se presenta la matriz de clasificación del segmento directivo adaptada del enfoque de la OCDE al contexto institucional peruano, conforme a la propuesta desarrollada por Joel Manyari (comunicación personal, 20 de julio de 2021), que integra los niveles D1 a D4 como parte del proceso de profesionalización del liderazgo directivo en el Estado.

Tabla N.º 1  
Matriz de clasificación del segmento directivo del Estado Peruano

Clasificación	Nivel	Definición
Altos puestos de dirección (Top Managers)	Gerentes D1 (CIUO-08 1112)1	Directivos de mayor jerarquía técnico-administrativa del Estado, ubicados inmediatamente por debajo de las máximas autoridades políticas (ministros, presidentes de organismos constitucionalmente autónomos, gobernadores regionales). Dirigen instituciones, organismos o grandes áreas funcionales, ejerciendo liderazgo estratégico, coordinación interinstitucional y articulación entre la orientación política y la gestión pública. Sus decisiones tienen impacto transversal en la implementación de políticas públicas y en la generación de valor público.
	Gerentes D2 (CIUO-08 11 y 112)	Directivos estratégicos que operan inmediatamente por debajo del nivel D1. Conducen órganos, direcciones generales o unidades con autonomía operativa y responsabilidad directa sobre resultados sectoriales o territoriales. Traducen las decisiones estratégicas en planes, programas y acciones institucionales, coordinando equipos y asegurando la coherencia entre planificación, ejecución y control del desempeño.

Gerencias de mando medio (Middle managers)	Gerentes D3 (CIUO-08 12)	Directivos de nivel táctico responsables de áreas, direcciones o jefaturas operativas encargadas de la implementación de políticas, programas y servicios públicos. Supervisan procesos, gestionan recursos y aseguran la ejecución eficiente de las decisiones institucionales. Cumplen un rol clave en la articulación vertical y horizontal dentro de la organización.
	Gerentes D4 (CIUO-08 121)	Directivos del nivel operativo del mando medio. Comprenden jefaturas, coordinaciones o responsables de unidades técnicas que brindan soporte directo a la gestión sustantiva o administrativa. Garantizan la continuidad, calidad y trazabilidad de los procesos institucionales, articulando estándares técnicos con metas organizacionales.

Fuente: Adaptado de Alcance del segmento directivo del Estado peruano (documento de discusión), por J. Manyari (comunicación personal, 2021). Elaboración propia, con base conceptual en OCDE (2024).

5. Entre la norma y la gobernanza: desafíos para una política nacional de dirección pública

La evidencia analizada sugiere que la dirección pública peruana enfrenta un doble desafío: por un lado, fortalecer su base institucional y, por otro, avanzar hacia la construcción de una política nacional de dirección pública que oriente de manera coherente la gestión de los cuadros directivos bajo principios de mérito, idoneidad y responsabilidad. Como señalan Corrales (2017) y SERVIR (2016), una política de esta naturaleza requiere articular el diseño institucional con la gestión estratégica del talento, promoviendo un liderazgo público orientado a resultados, integridad y legitimidad técnica.

Desde el enfoque del nuevo institucionalismo organizacional (March & Olsen, 1989), esta situación puede interpretarse como una brecha entre las reglas formales y las prácticas efectivas. Si bien el marco normativo incorpora principios de mérito, idoneidad y responsabilidad, en la práctica se observan dinámicas asociadas a la confianza política y a una elevada rotación en los puestos de conducción. Este desfase limita la consolidación de rutinas, valores y aprendizajes organizacionales, dificultando que la dirección pública funcione como un sistema estable de liderazgo profesional.

La Ley N.º 30057 y el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos (SERVIR, 2016) constituyeron avances relevantes en la incorporación del enfoque meritocrático en la

alta dirección pública. Posteriormente, la Ley N.º 31419, Ley de Idoneidad, y su reglamento, reforzaron exigencias éticas y de integridad en el acceso al servicio público. No obstante, la coexistencia de estos marcos normativos no ha venido acompañada de mecanismos homogéneos que delimiten con claridad el uso del régimen de confianza política, lo que ha generado interpretaciones diversas en su aplicación. En la práctica, una parte significativa de los cargos directivos de primer y segundo nivel continúa siendo cubierta mediante designación política, reduciendo el alcance efectivo del modelo de empleo directivo basado en competencia y desempeño.

Desde la perspectiva del incrementalismo disjunto (Lindblom, 1959, 1979), este proceso puede entenderse como una secuencia de reformas parciales, orientadas a resolver problemas específicos sin integrarse plenamente en una política global de dirección pública. La creación del Cuerpo de Gerentes Públicos, la reforma del servicio civil y la ley de idoneidad representan avances importantes, pero no configuran aún un sistema articulado de profesionalización directiva. El resultado es un esquema híbrido, en el que los principios meritocráticos conviven con prácticas institucionales de carácter discrecional.

A la luz del enfoque de valor público (Moore, 1995), esta brecha tiene implicancias relevantes. La capacidad del Estado para generar confianza y legitimidad depende, en buena medida, de la estabilidad y profesionalismo de su capa directiva. La alta rotación y la ausencia de trayectorias claras de desarrollo profesional dificultan la acumulación de memoria institucional y la conformación de comunidades de práctica que sostengan la continuidad de las políticas públicas más allá de los ciclos gubernamentales.

La experiencia comparada muestra que la institucionalización de la dirección pública requiere voluntad política sostenida y una visión de largo plazo. En Chile, el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) logró consolidarse al ser concebido como una política de Estado, respaldada por ley y sometida a evaluación periódica. En Colombia, el reconocimiento legal del gerente público permitió establecer un marco más claro de responsabilidades, desempeño y desarrollo profesional. En ambos casos, la profesionalización directiva se vinculó estrechamente con la gobernanza y la reforma del Estado, y no únicamente con la gestión del empleo público.

En el Perú, la dirección pública ha sido abordada principalmente como un componente de la reforma del servicio civil, más que como una política pública específica. Ello ayuda a explicar

por qué la institucionalización del segmento directivo no ha alcanzado aún el grado de madurez necesario para sostener de manera consistente la continuidad de las políticas y la estabilidad organizacional.

En este contexto, el desafío es doble. En primer lugar, avanzar hacia una definición integral y compartida del segmento directivo que abarque tanto los niveles estratégicos (D1–D2) como los operativos (D3–D4), reconociendo la unidad funcional del liderazgo público. En segundo lugar, fortalecer los mecanismos de gobernanza del mérito, combinando procesos competitivos de selección con un régimen de confianza acotado, transparente y sujeto a supervisión institucional.

La construcción de una Política Nacional de Dirección Pública Profesional podría concebirse como un proyecto transversal al Estado, articulado con los sistemas de planificación, presupuesto y gestión del talento humano. Ello incluiría, entre otros elementos, la sistematización del universo directivo, el diseño de rutas de desarrollo profesional y la implementación de esquemas de evaluación del liderazgo y desempeño acordes con las responsabilidades de cada nivel.

En última instancia, la profesionalización del segmento directivo no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la capacidad de gobernanza democrática del Estado peruano. Como se ha desarrollado a lo largo de este estudio, la claridad conceptual y la institucionalización del liderazgo público resultan condiciones necesarias para generar valor público, continuidad de políticas y confianza ciudadana.

## 6. Conclusiones

El análisis desarrollado en este estudio permite afirmar que la definición del segmento directivo constituye un elemento central para la institucionalización de la dirección pública en el Estado peruano. La evidencia revisada muestra que, si bien el país ha avanzado de manera significativa en la reforma del servicio civil, dichos avances no han estado acompañados de una definición integral y compartida del conjunto de servidores responsables de la conducción estratégica y operativa de las entidades públicas.

Desde un enfoque institucionalista, la ausencia de un marco conceptual unívoco ha contribuido a la fragmentación del liderazgo público, expresada en la coexistencia de múltiples categorías normativas, regímenes laborales y modalidades de acceso a los puestos directivos. Esta situación ha dificultado la consolidación de rutinas, valores y prácticas estables asociadas al



mérito, la idoneidad y la responsabilidad por resultados, elementos fundamentales para una dirección pública profesional.

El estudio evidencia que los esfuerzos realizados —como el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos (2016) y el desarrollo posterior de la clasificación D1–D4 (2020)— han permitido avances relevantes en la comprensión técnica del segmento directivo. No obstante, la falta de continuidad normativa y de una política nacional específica ha limitado su implementación sistémica, generando un desajuste entre el diseño meritocrático y las prácticas predominantes de designación por confianza política.

La comparación con experiencias internacionales muestra que la profesionalización de la dirección pública requiere algo más que instrumentos aislados: demanda una definición legal clara del grupo directivo, una arquitectura institucional coherente y una voluntad política sostenida que reconozca al liderazgo público como un componente estratégico de la gobernanza democrática. En los casos analizados, la estabilidad del segmento directivo ha sido un factor clave para asegurar continuidad de políticas, memoria institucional y legitimidad del Estado.

En el caso peruano, la falta de una definición integral del segmento directivo ha tenido implicancias directas en la gobernanza pública. La alta rotación, la dispersión normativa y la ausencia de trayectorias profesionales claras dificultan la acumulación de capacidades directivas y debilitan la articulación entre el nivel político y la gestión institucional. Ello repercute en la capacidad del Estado para sostener procesos de reforma, implementar políticas de largo plazo y generar valor público.

A partir del diagnóstico realizado, el estudio plantea la necesidad de avanzar hacia una definición formal y operativa del segmento directivo que integre los niveles estratégicos (D1–D2) y los niveles operativos (D3–D4), reconociendo su unidad funcional dentro del aparato estatal. Esta definición constituye un insumo clave para el diseño de una política nacional de dirección pública profesional, orientada a articular mérito, estabilidad y responsabilidad institucional.

Finalmente, se concluye que la profesionalización del segmento directivo no debe entenderse como un objetivo aislado, sino como un medio para fortalecer la capacidad de gobernanza del Estado peruano. La claridad conceptual, la institucionalización del liderazgo y la coherencia entre normas y prácticas resultan condiciones necesarias para asegurar la continuidad de las



políticas públicas y la generación de valor público. En ese sentido, la afirmación que da título al estudio adquiere pleno sentido analítico: sin definición conceptual no hay institucionalidad, y sin institucionalidad resulta difícil consolidar un Estado eficaz, legítimo y orientado al servicio de la ciudadanía.

### **Conflicto de interés:**

El autor declara que existe un potencial conflicto de interés, de carácter institucional y funcional, en la medida en que se desempeña como servidor público en un área vinculada a la temática del artículo y ha participado en la elaboración de documentos técnicos que han servido como insumo analítico para el presente trabajo. Esta declaración se realiza con fines de transparencia editorial y no afecta la independencia académica ni el carácter crítico del análisis desarrollado.

### **Referencias**

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021). GDGP: Ruta 2021 y balance 2020 [Diapositiva en PowerPoint]. Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano. [https://storage.servir.gob.pe/publicaciones-sc/2016/Modelo\\_de\\_Gestion\\_Directivos\\_Publicos\\_Ago16.pdf](https://storage.servir.gob.pe/publicaciones-sc/2016/Modelo_de_Gestion_Directivos_Publicos_Ago16.pdf)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/4256/cartaiberoCLAD.pdf>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms. Ashgate.
- Corrales, A. (2017). Análisis y propuesta para la implementación del modelo de directivos de la Ley del Servicio Civil 2018–2020 [Tesis de maestría, Universidad Continental], Repositorio Institucional de la Universidad Continental. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/4240>
- Decreto N.º 1083. Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. (26 de mayo del 2015). <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/860725/DECRETO+1083+DE+2015+COMPLETO+UNICO+REGLAMENTARIO+DE+FUNCION+PUBLICA.pdf>

- Evans, M. (1997). El Elitismo. En D. Marsh y G. Stoker (Eds.), *Teorías y métodos de la ciencia política* (pp. 235-253). Alianza Editorial.
- Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526. <https://doi.org/10.2307/976178>
- Lindblom, C. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Longo, F. (2004). El directivo público: Un recurso escaso para la reforma del Estado. ESADE.
- March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>
- Peters, B. (2005). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (2nd ed.). Continuum.
- Weber, P., Lafuente, M. & Cortázar, J. (2017). ¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado? Opciones para una gerencia pública “a la carta”. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0000603>