SABER SERVIR

Nº 14 - Diciembre, 2025 - ISSN 2522-6738

Artículo de gestión pública

Hacia un Estado funcional: reflexiones sobre reforma institucional y modernización de la gestión pública en el Perú

Towards a Functional State: Reflections on Institutional Reform and Public Management in Peru

Nathalie Betsy Ingaruca Ruiz
Academia de la Magistraura (Perú)
ningaruca@amag.edu.pe, ningarucar@gmail.com / ORCID: 0009-0008-9944-8919

Cómo citar este artículo/citation:

Ingaruca, N. (2025). Hacia un Estado funcional: reflexiones sobre reforma institucional y modernización de la gestión pública en el Perú. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 152–168. https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.8

Recibido: 21/10/2025	Revisado: 28/11/2025	Aceptado: 24/12/2025	Publicado: 29/12/2025

© 2025 Autoridad Nacional del Servicio Civil. Publicado por la Escuela Nacional de Administración Pública. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Resumen

El artículo tiene por objetivo analizar los principales factores que dificultan que las entidades del Estado operen con eficiencia, transparencia, respeto por los principios éticos y orientación a la generación de valor público. A partir de un análisis crítico de la situación actual del país y de la revisión documental de informes institucionales, estudios especializados y evidencia comparada, se identifican desafíos estructurales y jurídicos que afectan el desempeño del aparato estatal. Entre ellos destacan la estructura organizacional jerarquizada, sistemas informáticos obsoletos, una gestión ineficaz, la limitada profesionalización del recurso humano y una infraestructura insuficiente para atender las necesidades de la población.

El análisis se organiza en cuatro ejes: (i) la fragmentación normativa y su impacto en la coherencia institucional; (ii) la debilidad de los mecanismos de control y rendición de cuentas; (iii) los problemas estructurales de la gestión pública en el Perú; y (iv) la participación ciudadana y la democratización del proceso público. El artículo adopta un enfoque jurídico-descriptivo y reflexivo, basado en el análisis documental y comparado de normativa, informes institucionales y literatura especializada, seleccionados conforme a criterios de relevancia, actualidad y pertinencia temática.

A partir del análisis realizado, se plantean lineamientos orientados a fortalecer las organizaciones estatales y avanzar hacia un Estado democrático, funcional y orientado a la generación de valor público, promoviendo una administración pública ética, íntegra, transparente y centrada en el servicio a la ciudadanía.

Palabras clave: modernización del Estado, reforma institucional, integridad pública, rendición de cuentas, participación ciudadana.

Abstract:

This article aims to analyze the main factors that hinder the capacity of State entities to operate efficiently, transparently, and in accordance with ethical principles, as well as their ability to generate public value. Based on a critical examination of Peru's current institutional context and a documentary review of institutional reports, specialized studies, and comparative evidence, the article identifies structural and legal challenges that undermine the performance of the public sector. These challenges include hierarchical organizational structures, obsolete information

systems, ineffective management practices, limited professionalization of human resources, and insufficient infrastructure to meet citizens' needs.

The analysis is organized around four main axes: (i) regulatory fragmentation and its impact on institutional coherence; (ii) weaknesses in control and accountability mechanisms; (iii) structural problems affecting public management in Peru; and (iv) citizen participation and the democratization of public processes. The article adopts a legal-descriptive and reflective approach, drawing on documentary and comparative analysis of regulations, institutional reports, and specialized literature selected according to criteria of relevance, timeliness, and thematic pertinence.

Based on this analysis, the article proposes reform-oriented guidelines aimed at strengthening State organizations and advancing towards a democratic, functional State oriented to the generation of public value, promoting an ethical, integral, and transparent public administration focused on serving citizens.

Keywords: state modernization; institutional reform; public integrity; accountability; citizen participation

1. Introducción

El presente artículo se enmarca en una base conceptual que integra la teoría de la gobernanza pública, los enfoques sobre la modernización del Estado y el concepto de generación de valor público. Desde esta perspectiva, el Estado es entendido como un sistema complejo en el que interactúan diversos actores, reglas e instituciones orientadas a la toma de decisiones públicas en favor de la ciudadanía, bajo criterios de transparencia, legalidad y responsabilidad institucional. Asimismo, los enfoques de modernización resaltan la necesidad de contar con estructuras organizacionales eficientes, sólidas y con capacidades institucionales acordes a las actuales demandas del país, sustentadas en mecanismos de control funcionales y efectivos.

A lo largo de su historia reciente, el Perú ha atravesado un proceso de transformación democrática acompañado de periodos de crecimiento económico sostenido. Sin embargo, dicho crecimiento no se ha traducido de manera consistente en una modernización efectiva del aparato estatal. Para algunos sectores, este proceso ha generado avances parciales; para otros, ha resultado insuficiente o incluso engañoso, debido a la ausencia de cambios estructurales significativos en sectores

críticos del sistema administrativo. En este contexto, el aparato público peruano continúa siendo percibido como frágil, desarticulado y poco eficiente, lo que se ve agravado por una persistente crisis de confianza ciudadana asociada a problemas de corrupción y limitada transparencia.

Entre los principales desafíos que enfrenta la administración pública destacan la persistencia de prácticas corruptas, la desconfianza institucional y la percepción negativa sobre la burocracia, factores que se han consolidado como rasgos estructurales del sistema administrativo. Estos problemas afectan la legitimidad del Estado y de sus autoridades, debilitan la cohesión social y amplían brechas que requieren atención urgente. A ello se suma una elevada producción normativa que, en muchos casos, carece de un análisis integral previo y de evaluaciones posteriores sobre su impacto real, lo que genera dispersión normativa, inseguridad jurídica y dificultades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entidades autónomas.

Esta fragmentación normativa refleja, en gran medida, debilidades en la capacidad de los órganos de conducción política y administrativa para depurar, actualizar y sistematizar el ordenamiento jurídico, así como para articular reformas a partir de diagnósticos integrales de las necesidades institucionales y sociales. En consecuencia, el sistema administrativo se torna sobrerregulado, lento e ineficiente, con dificultades para responder a las demandas sociales, económicas y culturales del país, y con una limitada capacidad de adaptación frente a los cambios tecnológicos y los desafíos contemporáneos.

En las últimas décadas, pese a la aprobación de normas orientadas a la modernización del Estado, los avances han sido insuficientes para cerrar las brechas existentes. El rezago institucional frente a los procesos de innovación y transformación tecnológica plantea riesgos significativos a futuro si no se adoptan reformas estructurales oportunas. En este escenario, resulta necesario un análisis jurídico, técnico e institucional que permita identificar las causas de la ineficiencia administrativa, la limitada profesionalización del servicio civil y la escasa incorporación de enfoques innovadores en la gestión pública.

En este contexto, el artículo busca identificar los factores estructurales, normativos y de gestión que limitan el funcionamiento eficiente del Estado, con el propósito de formular propuestas de reforma orientadas a la consolidación de un modelo de administración pública moderno, íntegro y orientado a la generación de valor público. El aporte central del trabajo radica en ofrecer una reflexión crítica sobre las deficiencias del sistema estatal y en proponer

lineamientos de mejora para el fortalecimiento institucional, con un enfoque centrado en el ciudadano y en la recuperación de la confianza en las instituciones públicas.

2. Metodología

El artículo se desarrolla a partir de un enfoque jurídico-descriptivo y reflexivo, orientado a analizar los efectos de la fragmentación normativa en la coherencia institucional del Estado peruano. Para ello, se realiza una revisión documental de normas de distinto rango vinculadas a los principales sistemas administrativos y funcionales del Estado, consideradas como insumos de análisis y no como un examen dogmático exhaustivo de cada dispositivo normativo. La selección normativa responde a criterios de relevancia institucional, impacto en la estructura organizacional del Estado, incidencia en la gestión pública y vinculación con los procesos de modernización estatal. Asimismo, se establece como marco temporal el periodo comprendido entre 1990 y 2024, etapa en la que se consolidó la expansión de los sistemas administrativos, el incremento de la producción normativa y la creciente complejidad del aparato estatal, acompañada de múltiples procesos de reforma.

La revisión se complementa con el análisis de informes institucionales, documentos técnicos y literatura especializada, lo que permite contextualizar los efectos de la dispersión normativa y examinar sus implicancias para la gestión pública, el control gubernamental y la generación de valor público. Este enfoque metodológico busca aportar una reflexión crítica sobre los principales desafíos estructurales del Estado, así como proponer lineamientos de mejora orientados al fortalecimiento institucional.

3. La fragmentación normativa y su impacto en la coherencia institucional

La fragmentación normativa constituye uno de los problemas más persistentes de la gestión pública en el Perú. Esta se manifiesta en la existencia de un amplio volumen de normas dispersas, repetitivas y, en algunos casos, contradictorias, emitidas por diversas entidades del Estado sin un análisis integral previo ni mecanismos adecuados de coordinación interinstitucional. Esta situación genera un marco jurídico complejo que dificulta la aplicación uniforme de las normas por parte de los servidores públicos y debilita la coherencia del aparato estatal.

La coexistencia de disposiciones contradictorias puede observarse tanto en el ámbito judicial como en el administrativo. Por ejemplo, en materia de notificaciones, se identifican diferencias

entre lo regulado por la *Ley Orgánica del Poder Judicial* (Decreto Supremo N.º 017-93-JUS) y el *Código Procesal Penal* (Decreto Legislativo N.º 957), así como entre el *Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS) y la *Ley del Servicio Civil* (Ley N.° 30057) en el marco de los procedimientos administrativos disciplinarios. Estas inconsistencias generan incertidumbre jurídica y afectan la eficacia de los procedimientos, incrementando el riesgo de errores en su aplicación.

Si bien la emisión normativa no siempre responde a prácticas populistas o a injerencias políticas directas, la fragmentación también evidencia una limitada cultura de análisis crítico de la normativa existente y una débil formación en materia de técnica normativa dentro del Estado. En muchos casos, las reformas legales responden a urgencias coyunturales o intereses sectoriales, sin una adecuada articulación entre los sistemas administrativos y judiciales, ni una evaluación de impacto regulatorio que permita anticipar sus efectos.

Esta dinámica se traduce en la emisión de normas que, en la práctica, resultan de difícil o imposible aplicación, ya sea por limitaciones presupuestales, carencias de infraestructura, falta de recursos humanos especializados o incompatibilidad con la realidad institucional del país. Ejemplos recientes incluyen la creación de entidades o universidades sin un respaldo presupuestal sostenible, así como la adopción de modelos extranjeros que no consideran las particularidades del Estado peruano. Estas prácticas afectan la planificación pública y erosionan la confianza ciudadana en las instituciones.

Un caso ilustrativo es la promulgación de la *Ley General de Contrataciones Públicas* (Ley N.º 32069, 2025), que introduce principios relevantes como la búsqueda del valor por dinero y la eficiencia en el gasto público. No obstante, su implementación ha enfrentado dificultades asociadas a su diseño normativo complejo y a la insuficiente capacitación del personal encargado de su ejecución, lo que ha generado retrasos, confusión procedimental y una percepción de inseguridad jurídica entre los actores involucrados en la contratación pública.

Las consecuencias de la fragmentación normativa incluyen, entre otras, la incoherencia institucional, las demoras y sobrecostos en la ejecución de proyectos públicos, y una débil articulación territorial. La falta de claridad en la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno limita la gestión descentralizada y la implementación de políticas públicas acordes a las necesidades locales, como se ha evidenciado en diversos eventos recientes analizados

por la Contraloría General de la República, a partir de su memoria institucional sobre la gestión y el control gubernamental (CGR, 2024).

En síntesis, la dispersión y duplicidad normativa constituyen factores centrales de debilitamiento institucional y de ineficiencia en la gestión pública. Superar esta situación exige un esfuerzo sostenido de reforma integral del marco normativo, acompañado del fortalecimiento institucional, la capacitación del recurso humano y una orientación clara hacia la construcción de un Estado funcional, moderno y confiable.

4. Debilidad en mecanismos de control y rendición de cuentas

La administración pública peruana enfrenta una debilidad estructural en sus mecanismos de control y rendición de cuentas, lo que compromete no solo la transparencia y la eficiencia del Estado, sino también la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Si bien el marco normativo reconoce la importancia de los órganos de control interno y de la rendición de cuentas como pilares de la gestión pública, su funcionamiento presenta limitaciones significativas en términos de coordinación, autonomía funcional y capacidad operativa.

La memoria institucional de la Contraloría General de la República evidencia pérdidas económicas significativas derivadas de actos de corrupción, negligencia administrativa e inconductas funcionales en el periodo 2021–2023 (CGR, 2024). Estas cifras no solo reflejan la magnitud del problema, sino también la limitada eficacia de los mecanismos de control preventivo, concurrente y posterior para detectar oportunamente dichas irregularidades y asegurar la recuperación de los recursos públicos.

Una de las principales debilidades identificadas es la limitada autonomía técnica y presupuestal de las oficinas de control institucional, que en muchos casos dependen de las propias entidades que supervisan. Esta situación reduce su capacidad de prevención y fiscalización efectiva, generando un círculo vicioso que normaliza la ineficiencia institucional y debilita la cultura de integridad dentro del Estado.

Asimismo, la escasa articulación entre los distintos órganos de control —internos, externos y especiales— produce duplicidad de funciones y dispersión de esfuerzos, sin lograr impactos sancionadores efectivos. En numerosos casos, los informes de control se emiten con retrasos significativos o carecen de consecuencias prácticas, lo que contribuye a una percepción de impunidad y refuerza la desconfianza ciudadana.

En cuanto a la rendición de cuentas, si bien esta constituye un principio fundamental de la gestión pública, en la práctica se ha reducido, en muchos casos, al cumplimiento formal de la presentación de informes y formatos estandarizados, sin evaluaciones cualitativas ni mecanismos de seguimiento orientados a resultados. Esta situación limita el ejercicio del control social y profundiza la brecha entre el Estado y la ciudadanía, especialmente cuando los portales de transparencia no cuentan con información actualizada y accesible.

Frente a este escenario, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2024) coinciden en la necesidad de transitar hacia un modelo de control inteligente y preventivo, que incorpore el uso de tecnologías digitales, el análisis de riesgos y la interoperabilidad entre los sistemas administrativos del Estado. Ello requiere fortalecer la autonomía institucional y presupuestal de los órganos de control, así como promover una cultura institucional de integridad y responsabilidad que complemente los avances normativos impulsados desde 2017.

En consecuencia, el fortalecimiento de los mecanismos de control y rendición de cuentas no depende únicamente de la emisión de nuevas normas, sino de la implementación efectiva de sistemas de integridad, el uso estratégico de herramientas tecnológicas y el compromiso institucional con una gestión orientada a resultados. Solo mediante un sistema de control independiente, transparente y preventivo será posible recuperar la confianza ciudadana y avanzar hacia un Estado verdaderamente funcional.

5. Problemas estructurales en la gestión pública en el Perú

Los problemas estructurales de la gestión pública en el Perú constituyen uno de los principales factores que limitan la eficiencia del Estado y contribuyen a la persistencia de prácticas inadecuadas en la administración pública. Entre estos problemas destacan una estructura organizacional deficiente, la ausencia de una visión modernizadora sostenida, la limitada profesionalización del personal y la debilidad de las capacidades institucionales, elementos que afectan directamente la calidad de la gestión y la obtención de resultados en el corto, mediano y largo plazo.

Pese a los esfuerzos normativos orientados a la modernización del Estado impulsados en décadas anteriores, las entidades públicas continúan operando bajo diseños institucionales rígidos y centralizados, con procedimientos duplicados y escasa adaptación a un entorno social y económico en constante transformación. Estas deficiencias estructurales se manifiestan, principalmente, en

tres dimensiones interrelacionadas: la ineficacia organizacional, la resistencia al cambio dentro de la administración pública y la desigualdad en el acceso a los servicios públicos, lo que se traduce en bajos niveles de legitimidad frente a la ciudadanía.

5.1. Estructura organizacional ineficaz

La estructura organizacional del Estado peruano mantiene un modelo centralizado y rígido, con una fuerte concentración de decisiones en el nivel nacional y una limitada delegación efectiva de competencias hacia los gobiernos regionales y locales, situación que ha persistido pese a los procesos formales de descentralización (Alza, 2012). Esta dinámica ha dado lugar a un centralismo funcional que restringe la autonomía de las entidades subnacionales y limita su capacidad de respuesta frente a las necesidades específicas de la población.

La concentración de decisiones en el nivel central, sumada a la interferencia política y a un enfoque de control predominantemente sancionador, ha generado rigidez jerárquica, retrasos en la toma de decisiones y debilidades en la coordinación interinstitucional. Estas condiciones obstaculizan la modernización del aparato estatal y dificultan la implementación de políticas públicas eficaces, especialmente en sectores sensibles como educación y salud, donde la gestión centralizada ha profundizado desigualdades territoriales y limitado la atención de zonas rurales y de difícil acceso.

Asimismo, muchas instituciones públicas presentan procesos y funciones redundantes, con superposición de competencias entre distintos organismos. Esta duplicidad genera sobrecostos, diluye la responsabilidad funcional, afecta la ejecución presupuestal y debilita los principios de meritocracia y eficiencia administrativa. En conjunto, la fragmentación administrativa y la ausencia de una planificación estratégica coherente mantienen al Estado en una dinámica de inercia institucional que frena los intentos de modernización y cambio estructural.

5.2. Resistencia al cambio

La resistencia al cambio constituye otro de los principales obstáculos para una gestión pública moderna, ágil y orientada a resultados. Si bien la *Ley del Servicio Civil* (Ley N.º 30057, 2013) establece como uno de sus pilares la profesionalización del empleo público, su implementación no se ha consolidado plenamente, en parte por limitaciones institucionales y presupuestales, así como por una cultura organizacional que privilegia la continuidad de prácticas tradicionales frente a la innovación.

Esta resistencia se manifiesta en la rigidez procedimental, la desconfianza institucional y el temor al error, factores que inhiben la adopción de nuevas herramientas de gestión, la toma de decisiones autónomas y la incorporación de buenas prácticas nacionales e internacionales. Este fenómeno, identificado como "parálisis por control", reduce la creatividad administrativa y limita la capacidad del Estado para adaptarse a contextos cambiantes.

A ello se suma la persistencia de procedimientos administrativos obsoletos y repetitivos, así como el uso limitado de herramientas digitales, lo que prolonga los tiempos de tramitación y afecta la calidad de los servicios públicos. Si bien se han impulsado iniciativas de interoperabilidad y sistemas de gestión documental, su implementación sigue siendo parcial, lo que impide un flujo de información eficiente entre entidades y la consolidación de un expediente administrativo único.

La falta de capacitación continua del personal agrava esta situación, especialmente cuando no se destinan recursos suficientes para fortalecer competencias en gestión por resultados, análisis de datos y control de procesos. En este contexto, la burocracia deja de cumplir una función organizadora y se convierte en un obstáculo operativo que debilita la legitimidad del Estado ante la ciudadanía.

5.3. Desigualdad en el acceso a los servicios públicos

Uno de los efectos más visibles de las deficiencias estructurales de la gestión pública es la persistente desigualdad en el acceso a los servicios públicos. Las brechas entre zonas urbanas y rurales continúan siendo profundas, especialmente en regiones con limitaciones geográficas y de conectividad, donde la falta de infraestructura, recursos y servicios adecuados afecta de manera directa la calidad de vida de la población.

La asignación presupuestal históricamente centralizada y la ausencia de una planificación que incorpore adecuadamente las particularidades socioculturales y territoriales han limitado la capacidad del Estado para atender las necesidades de las zonas altoandinas y amazónicas. Sectores clave como salud, educación, transporte y saneamiento presentan coberturas insuficientes y servicios de calidad desigual, lo que reproduce desigualdades históricas y profundiza la exclusión social.

Frente a este escenario, resulta indispensable fortalecer la planificación pública, promover una asignación equitativa de recursos y mejorar la capacidad técnica de las entidades, con especial

énfasis en los gobiernos regionales y locales. Un enfoque de gestión pública basado en la equidad permitiría reducir brechas estructurales, fortalecer la cohesión social y orientar la acción estatal hacia resultados concretos en favor de la ciudadanía.

5.4. La Corrupción y sus Efectos en la Gestión Pública: Reflexiones sobre el Caso Odebrecht en Perú

La corrupción representa uno de los desafíos estructurales más graves para la gestión pública en el Perú. El caso Odebrecht constituye un ejemplo emblemático de corrupción estructural y de incentivos perversos en la contratación pública, que generaron distorsiones profundas en la gestión estatal y afectaron la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas (Durand, 2018).

La exposición pública de este caso evidenció la existencia de redes de connivencia entre funcionarios públicos y empresas privadas, operando a través de sobornos, manipulación de procesos de contratación y financiamiento ilegal de campañas políticas. Más allá de tratarse de un hecho aislado, el caso puso de relieve la fragilidad institucional del Estado y las debilidades de los mecanismos de control para prevenir y sancionar oportunamente estas prácticas.

Las consecuencias de estos actos han sido significativas, incluyendo la paralización de obras, la pérdida de recursos públicos, el deterioro de la legitimidad democrática y una profunda desconfianza ciudadana. En este contexto, se refuerza la necesidad de fortalecer la transparencia en la contratación pública, profesionalizar al servicio civil, consolidar sistemas de control autónomos y promover políticas de integridad robustas, en línea con los objetivos de la *Ley General de Contrataciones Públicas* (Ley N.º 32069, 2025). La lucha contra la corrupción debe trascender el enfoque sancionador y orientarse hacia políticas preventivas, educación ética en el servicio público, controles efectivos desde las etapas iniciales de la contratación y una normativa coherente que proteja el erario nacional. Un Estado funcional no puede construirse sobre la impunidad, sino sobre pilares sólidos de integridad, rendición de cuentas y transparencia.

6. Efectos estructurales y jurídicos de la corrupción

La corrupción genera efectos estructurales que desestabilizan la gestión pública, debilitan las instituciones y distorsionan los procesos administrativos, afectando la gobernabilidad democrática (Zavaleta, 2023). Estas prácticas erosionan la seguridad jurídica, alteran la aplicación normativa y favorecen decisiones discrecionales que comprometen la integridad del aparato estatal.

Si bien se han impulsado cambios normativos para enfrentar estos problemas, muchas reformas no se han sustentado en diagnósticos integrales ni en evidencia empírica suficiente, lo que limita su efectividad. Incrementar controles sin un análisis profundo del funcionamiento del sistema administrativo puede generar respuestas reactivas que no abordan las causas estructurales del problema.

En este sentido, resulta necesario revisar los pilares del modelo actual de gestión pública —centralización, burocracia, desigualdad y corrupción— y promover una reforma integral que combine cambios normativos, fortalecimiento institucional y una cultura ética sólida en el servicio público. Solo a través de un enfoque articulado será posible avanzar hacia un Estado moderno, descentralizado, eficiente y orientado al bienestar de la ciudadanía.

6.1. Participación ciudadana y democratización del proceso público

La participación ciudadana en el Perú se desarrolla en un contexto marcado por tensiones, limitaciones y desigualdades que restringen la capacidad real de la sociedad para incidir en las decisiones públicas, situación ampliamente documentada por Panfichi (2007). Si bien la participación constituye un pilar fundamental para la construcción de un Estado democrático, transparente y orientado al servicio público, la interacción entre el Estado y la sociedad civil continúa siendo débil, fragmentada y, en muchos casos, limitada a mecanismos formales de consulta con escasa incidencia efectiva en la gestión pública.

El modelo predominante de gestión pública mantiene una lógica vertical en la toma de decisiones, en la que el Estado diseña e implementa políticas públicas sin garantizar una participación sustantiva de la ciudadanía a lo largo de las distintas etapas del proceso público. Esta dinámica ha contribuido a un distanciamiento progresivo entre el aparato estatal y la población, reduciendo la legitimidad de las decisiones adoptadas y debilitando el sentido de corresponsabilidad social. Como advierte Panfichi (2007), los modelos tradicionales de gestión relegan a la ciudadanía a roles consultivos secundarios, afectando la calidad de la democracia y la confianza en las instituciones.

La Constitución reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, así como la obligación del Estado de promover la transparencia y el acceso a la información. No obstante, en la práctica, la participación ciudadana suele restringirse a espacios no vinculantes, como audiencias públicas o mecanismos de alcance limitado, entre

ellos el presupuesto participativo a nivel local, cuya incidencia real en la toma de decisiones sigue siendo reducida.

6.2. La participación como elemento de legitimidad democrática

La inclusión ciudadana en la gestión pública no debe entenderse únicamente como un derecho ejercido a través de los procesos electorales, sino como una herramienta estratégica para mejorar la eficacia del Estado y fortalecer la gobernanza democrática. Los procesos participativos permiten identificar con mayor precisión las necesidades de la población, optimizar la asignación de recursos y diseñar políticas públicas más pertinentes, sostenibles y orientadas a resultados.

En este sentido, la participación ciudadana contribuye a ampliar los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad, fortalece la transparencia y fomenta el compromiso cívico. Solo cuando la ciudadanía percibe que sus aportes son considerados de manera efectiva en la formulación de decisiones públicas se refuerza la confianza en las instituciones y se consolida la legitimidad del aparato estatal.

La modernización del Estado, por tanto, no puede basarse exclusivamente en reformas legales, administrativas o en la reestructuración de entidades públicas, sino que debe incorporar una dimensión participativa y deliberativa que permita a la ciudadanía involucrarse de manera informada y corresponsable en la gestión pública. Un Estado funcional requiere una población activa, informada y comprometida con la supervisión, evaluación y mejora de las políticas públicas.

6.3. Mecanismos de participación ciudadana en el Perú

En las últimas décadas se han implementado diversos mecanismos de participación ciudadana, tales como los presupuestos participativos, los consejos de coordinación regional y local, los comités de vigilancia ciudadana, las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza y la participación de representantes de la sociedad civil en algunos órganos colegiados. Si bien estas iniciativas representan avances importantes, su eficacia ha sido limitada por problemas de representatividad, escasa capacitación técnica de los participantes y una débil articulación con los procesos de decisión gubernamental.

Un ejemplo recurrente es el presupuesto participativo, cuyos procesos suelen verse afectados por la politización, la falta de transparencia y la limitada disponibilidad de información técnica

sobre los proyectos priorizados. Estas condiciones pueden conducir a decisiones poco alineadas con las necesidades reales de la población, debilitando la credibilidad y el impacto del proceso participativo.

Otro obstáculo significativo es el limitado acceso a la información pública. Pese a los esfuerzos normativos para implementar el *Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 021-2019-JUS (2019), muchas entidades continúan presentando deficiencias en la actualización de sus portales institucionales y en la provisión oportuna de información, lo que restringe la capacidad de fiscalización ciudadana y profundiza la distancia entre gobernantes y ciudadanía.

6.4. Hacia una participación ciudadana efectiva

Superar las limitaciones actuales requiere trascender una visión normativa rígida y formalista de la participación ciudadana, promoviendo un enfoque en el que esta no sea concebida como una concesión del Estado, sino como un componente estructural del proceso de toma de decisiones públicas. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de la participación ciudadana debe orientarse a generar capacidades, confianza y corresponsabilidad social.

En este marco, se identifican tres líneas de acción prioritarias para avanzar hacia una participación ciudadana efectiva. En primer lugar, fortalecer la educación cívica y la formación ciudadana desde las etapas iniciales del sistema educativo, promoviendo una cultura democrática, ética y de vigilancia social que permita una intervención informada en los asuntos públicos.

En segundo lugar, garantizar el acceso a la información y la transparencia mediante marcos normativos actualizados y plataformas digitales abiertas, interoperables y de fácil uso, que aseguren la disponibilidad y calidad de los datos públicos y faciliten el control ciudadano sobre la gestión estatal. En tercer lugar, institucionalizar el diálogo social a través de mecanismos permanentes de concertación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, orientados a la resolución de conflictos y a la co-creación de políticas públicas, respetando los roles y competencias de cada actor.

La integración efectiva de estos pilares no solo amplía la base democrática del Estado, sino que contribuye a prevenir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la calidad de las políticas públicas. En este sentido, la participación activa de la ciudadanía se constituye en un

contrapeso fundamental frente al poder político y en un elemento clave para la construcción de un Estado funcional, transparente y orientado al bienestar colectivo.

7. Conclusiones

Las estructuras organizacionales rígidas, la persistente desigualdad territorial, la limitada inclusión de la ciudadanía en los procesos públicos, la insuficiente profesionalización del servicio civil y la implementación incompleta de la meritocracia constituyen factores que no solo obstaculizan la modernización del Estado peruano, sino que configuran un conjunto de desafíos estructurales que impiden su consolidación como un modelo de gestión pública eficiente, ético, transparente y orientado al ciudadano. En este contexto, resulta necesaria una transformación profunda de las dimensiones jurídica, administrativa y ética del aparato estatal, sustentada en diagnósticos integrales que permitan comprender la complejidad de los retos que enfrenta la gestión pública.

A partir del análisis desarrollado, se identifican las siguientes conclusiones principales. En primer lugar, la fragmentación, duplicidad y discordancia normativa han dado lugar a un marco jurídico disperso y, en muchos casos, contradictorio, que dificulta la coordinación interinstitucional y afecta la coherencia del sistema administrativo. La ausencia de una política normativa orientada a evaluar previamente la necesidad de nuevas disposiciones, así como a derogar normas redundantes o incompatibles, limita la aplicación uniforme de la legislación vigente y fomenta la inseguridad jurídica.

En segundo lugar, los mecanismos de control y rendición de cuentas presentan debilidades operativas y estructurales significativas, asociadas a la limitada autonomía funcional y presupuestal de los órganos de control interno. Estas restricciones han afectado la eficacia de los procesos de fiscalización y sanción, contribuyendo a la persistencia de prácticas corruptas y a una percepción de impunidad. El fortalecimiento del control gubernamental exige superar estas limitaciones institucionales y consolidar sistemas de supervisión independientes, oportunos y orientados a resultados.

En tercer lugar, los problemas estructurales del Estado —centralización, burocracia, desigualdad territorial y corrupción— se encuentran estrechamente interrelacionados y configuran dinámicas de inercia institucional que dificultan la modernización de la gestión pública. Superar estas limitaciones requiere reformas estructurales integrales, debidamente analizadas, que aborden

tanto el marco normativo como la cultura organizacional del servicio público, fortaleciendo las capacidades institucionales y promoviendo una gestión orientada al ciudadano.

En cuarto lugar, la participación ciudadana debe consolidarse como un componente esencial de la gestión pública, mediante una interacción efectiva y sostenida entre el Estado y la sociedad civil. La incorporación de mecanismos participativos con incidencia real en la toma de decisiones contribuye a legitimar las políticas públicas, mejorar su calidad, fortalecer la transparencia y reforzar la gobernabilidad democrática.

En síntesis, avanzar hacia un Estado más funcional implica no solo la adopción de un modelo de gestión pública moderno basado en la integridad, la ética, la eficiencia, la transparencia y la corresponsabilidad social, sino también la implementación de reformas jurídicas acompañadas de una transformación organizacional y ética que sitúe al ciudadano en el centro de la administración pública. Este proceso requiere, además, fortalecer el control social como un elemento de vigilancia democrática que contribuya al desarrollo del país.

Finalmente, la consolidación de un Estado moderno y legítimo demanda la construcción de una cultura institucional orientada al servicio público, en la que las decisiones y acciones de gobierno respondan de manera consistente al principio de generación de valor público. Solo a través de este enfoque integral será posible fortalecer la confianza ciudadana y promover un desarrollo sostenible orientado al bienestar colectivo.

Referencias

Alza, C. (2012). *Gestión pública: Balance y perspectivas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. https://doi.org/10.18800/9786124146237

Contraloría General de la República. (2024). *Memoria de gestión institucional 2017–2024*. https://www.gob.pe/es/i/5786915

Decreto Supremo N.° 021-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (11 de diciembre del 2019). https://www.gob.pe/es/l/391589

Durand, F. (2018). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. https://repositorio.pucp.edu.pe/items/23851ca6-2dc2-49fd-94ab-1eaaeab6ee32

Ley N.º 32069. Ley General de Contrataciones Públicas [y modificatorias]. (05 de diciembre de 2025). https://www.gob.pe/es/i/6444155

Ley N.° 30057. Ley del Servicio Civil. (04 de julio de 2013). https://www.gob.pe/es/l/118474

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. https://doi.org/10.18235/0012850

Panfichi, A. (Ed.). (2007). *Participación ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. https://repositorio.pucp.edu.pe/items/321a59a1-c6b4-4444-9f37-3a98475b7205

Zavaleta, E. (2023). La corrupción en la administración pública y su impacto en el desarrollo político, económico y social en el contexto peruano. *Revista de Investigación en comunicación y desarrollo, 14*(1), 72-85. https://doi.org/10.33595/2226-1478.14.1.786