

# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

**La biblioteca  
digital: un proyecto  
institucional de la  
Biblioteca Nacional  
del Perú**

N.º 12 Diciembre, 2024



# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 12 · Diciembre, 2024  
Lima - Perú

---

*Saber Servir* es una publicación bianual y de acceso abierto de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú - ENAP, órgano de línea académico de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, que tiene como eje central un estudio de caso sobre gestión pública e incluye artículos inéditos, artículos de tesis, entrevistas y reseñas bibliográficas relacionadas a publicaciones recientes de gestión pública. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del Comité Editorial de la Escuela Nacional de Administración Pública o de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Los artículos inéditos y artículos de tesis han sido sometidos a evaluación por pares. Los números anteriores de la Revista Saber Servir están disponibles en texto completo en el portal: <https://revista.enap.edu.pe/index.php/ss/issue/archive>

---

© Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR  
Editado por: Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10, Jesús María, Lima Perú.  
Teléfono: (511) 206-3370  
Correo electrónico: [revistaenap@servir.gob.pe](mailto:revistaenap@servir.gob.pe)  
Página Web: [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)

ISSN: 2522-6738  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2021-07644  
Derechos reservados

---

## Comité Editorial

**Director:** Dante Mendoza Antonioli.

**Equipo editorial:** Karina Ascencios Balbin, Eduardo Gonzales Márquez y Juan José Cuya Carrasco.

**Consejo consultivo:** Alberto Ballvé, Mercedes Iacovello, Carmen Plaza Martín, Noemí Lidia Pulido, Mauro Emmanuel Solano, Peter Campos Quiroga, Eduardo Arbazúa Cruz, Ferdinando Goñi Ortíz, Manuel Arenilla Sáez, Francisco Longo Martínez, Carmen Plaza, Consuelo Sánchez Naranjo, Manuel Villoria Mendieta y Francisco Velázquez López.

**Revisores:** Susana Ruesta Prado, María Cecilia Uchuya Lagos, Zulma Salazar Orjeda, Javier Saravia Salazar, Marcos Garfías Dávila, Acrópolis Herrera, Carolina Ruiz Torres, Katia Melgarejo Vidal, Margott De La Cruz Huamán, Patricia Temoche Cortez, David Cornejo Alva, Rommel Infante Asto, Enrique Chumacero Guzmán, Lucía Gonzales Ascencios y Juan Gonzales Hurtado.

**Diseño gráfico y diagramación:** Marco Loo.

**Corrección de estilo:** Luis Miguel Espejo.

**Normalización APA:** Evelyn Iparraguirre.

---

# Contenido

Presentación. . . . . 5

## Estudio de caso

La biblioteca digital: un proyecto institucional de la Biblioteca Nacional del Perú . . . . . 8  
*Marcos Garfias Dávila*

## Artículos inéditos

Tres conceptos clave de la administración pública: administración, organización y gestión . . . 22  
*Italo Dell'Erba Ugolini*

Competencias digitales en el segmento directivo del servicio civil para el gobierno y la transformación digital. . . . . 48  
*Marcelino Villaverde Aguilar*

Estrategia de atracción del talento humano en el sector público: Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental del OEFA . . . . . 78  
*Jesús L. Vivanco Enriquez*

Evaluación de la calidad del servicio en los establecimientos de salud pública: una apuesta por la flexibilidad y la mejora continua. . . . . 93  
*Janis Alonso Martínez Miraval*

La encuesta “Mi Voz Importa” y su impacto en el proceso de planificación de las UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana. . . . . 113  
*María Consuelo Pardo Altamirano, Elizabeth Chuquín Martínez de Díaz, Leily Paola Villa Aguilar y Luis Enrique Cayatopa-Rivera*

## Artículos de tesis

Factores limitantes para la formulación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional en un gobierno local del Perú . . . . . 128  
*Dante Young Mijail Vargas Alfaro*

HR Analytics en la gestión de la compensación del personal en entidades públicas del Perú. ....138

*Betsy Chiroque Sandoval e Hipólito Flores Inca*

Capacidades gerenciales: Prácticas de gerencia pública aplicadas por los gerentes públicos asignados a las UGEL de Lima Metropolitana .....150

*Carlos Alberto Cárdenas Valdivia y Nancy Ariela Cáceres Montánchez*

**Reseñas**

Evaluación del talento digital en el Perú 2023: Brechas de habilidades y desafíos para la transformación digital. ....166

*David Emmanuel Ashcallay Samaniego*

Lucha contra la corrupción en el Perú: avances, desafíos y recomendaciones .....174

*Alexa Dayana Delgado Morales*

**Experiencias de gestión pública**

Retos y oportunidades para la reforma del servicio civil en el Perú desde un enfoque de política pública: entrevista a Guillermo Valdivieso Payva, presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. ....180

## Presentación

Nos complace presentar el décimo segundo número de la revista Saber Servir, una edición que reafirma el compromiso de la Escuela Nacional de Administración Pública con el desarrollo y fortalecimiento del servicio civil en el Perú. El cierre del 2024 nos brinda la oportunidad de reflexionar sobre el impacto y la relevancia de los distintos ángulos desde los cuales abordamos el servicio público en nuestro país. El presente número es un testimonio de esta diversidad temática y del compromiso constante por generar conocimiento que inspire y guíe la labor pública.

En esta publicación, organizada en cinco secciones, destacamos los temas y autores que aportan al conocimiento en la gestión pública. En la sección inaugural, se presenta un estudio titulado “*La biblioteca digital: un proyecto institucional de la Biblioteca Nacional del Perú*”, a cargo de **Marcos Garfias**. Desde una perspectiva histórica da cuenta de cómo el proyecto de digitalización fue cobrando relevancia a lo largo del siglo XXI hasta convertirse en un proyecto institucional, que involucró a varias áreas de la entidad y fue priorizado por la alta dirección por su potencial para ampliar el acceso a sus fondos, tras la pandemia y en el contexto del bicentenario de su fundación.

En la sección de artículos inéditos, el lector encontrará enfoques que exploran desde las bases conceptuales de la administración pública a cargo del autor **Italo Dill’Erba**, hasta temas tan contemporáneos como las competencias digitales en el segmento directivo del servicio civil, desarrollado por **Marcelino Villaverde**, fundamental para el avance hacia un gobierno digital efectivo.

Por otro lado, el análisis de **Jesús L. Vivanco** sobre el “Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental” nos permite observar cómo la formación especializada puede convertirse en un catalizador para atraer talento al sector público y potenciar su capacidad de respuesta ante los retos ambientales. Asimismo, la calidad en los servicios de salud pública y la propuesta por la mejora continua son analizados por **Janis Martínez**, quien resalta la importancia de la normativa y la atención personalizada en la percepción de los servicios de salud.

A continuación, el artículo “La encuesta Mi Voz Importa y su impacto en el proceso de planificación de las UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana” de **María Pardo, Elizabeth Chuquím, Leily Villa y Luis Cayatopa**, ilustra cómo los espacios de diálogo con adolescentes pueden enriquecer la planificación en el sector educativo, generando políticas más inclusivas y ajustadas a las necesidades de los jóvenes en Lima Metropolitana.

La sección de tesis reúne investigaciones sobre temas críticos de la gestión pública. El primer artículo, “*Principales factores limitantes para la formulación del cuadro para asignación de personal provisional de un gobierno local del Perú*”, de **Dante Vargas Alfaro**, quien explora los obstáculos en la organización de personal en gobiernos locales. Seguido a este, **Betsy Chiroque e Hipólito Flores** presentan “*HR Analytics en la gestión de la compensación del personal en entidades públicas del Perú*”, un análisis de la utilidad de la analítica de datos en recursos humanos”.

Finalmente, *Capacidades gerenciales: Prácticas de gerencia pública aplicadas por los gerentes públicos asignados a la UGEL de Lima Metropolitana*, de **Carlos Cárdenas y Nancy Cáceres**, examinan las competencias necesarias para un liderazgo efectivo en el sector educativo.

En la sección de reseñas bibliográficas, **David Samaniego** presenta la reseña “*Evaluación del talento digital en el Perú 2023: Brechas de habilidades y desafíos para la transformación digital*”, un análisis de las habilidades tecnológicas necesarias para la modernización del sector público.

Además, **Alexa Delgado** contribuye con la reseña “*Lucha contra la corrupción en el Perú: Avances, desafíos y recomendaciones*”, explorando los esfuerzos por fortalecer la transparencia y ética en la administración pública.

Cerrando esta edición, en la sección de experiencias en gestión pública, se presenta la entrevista titulada “Retos y oportunidades para la reforma del servicio civil en el Perú bajo un enfoque de política pública”, donde **Guillermo Valdivieso**, actual presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, comparte su visión sobre los cambios y oportunidades en el servicio civil peruano.

Este número no hubiera sido posible sin el valioso aporte de los autores y el trabajo riguroso de nuestros revisores. Agradecemos su compromiso y contribución para garantizar la calidad y relevancia del contenido de esta edición.

A través de estas páginas, celebramos el conocimiento y la reflexión como pilares fundamentales del servicio público. Cada manuscrito de este número es una contribución hacia un Estado más eficiente, inclusivo y comprometido con las demandas de la ciudadanía.

**Dante Mendoza Antonioli**

**Director de la Escuela Nacional de Administración Pública**

# La biblioteca digital: un proyecto institucional de la Biblioteca Nacional del Perú\*

The digital library: an institutional project of the National Library of Peru

Marcos Garfias Dávila\*\*

## Resumen

El artículo reconstruye el último proceso de renovación de la Biblioteca Digital, proyecto orientado a mejorar el acceso al material bibliográfico y documental de la Biblioteca Nacional del Perú, que se inició en 2022 y culminó al año siguiente con el lanzamiento de la renovada plataforma. El artículo intenta, además, presentar una perspectiva histórica que dé cuenta de cómo el proyecto de digitalización fue cobrando mayor relevancia a lo largo del siglo XXI hasta convertirse en un proyecto institucional, que involucró a varias áreas de la entidad y fue priorizado por la alta dirección por su potencial para ampliar el acceso a sus fondos, tras la pandemia y en el contexto del bicentenario de su fundación.

---

\* Agradecemos la información proporcionada por el historiador Gerardo Trillo Auqui, ex Director de la Dirección de Protección de las Colecciones (2018 - 2022) de la BNP, mediante entrevista del 28 de octubre de 2024; la bibliotecóloga y especialista en fondo antiguo Martha Salvatierra, antes Coordinadora del Equipo de Trabajo de Conservación de la Dirección de Protección de las Colecciones de la Biblioteca Nacional del Perú (2019 - 2022), mediante entrevista del 30 de octubre de 2024; el sociólogo Renzo Palacios Medina, Analista para la Biblioteca Bicentenario en el Ministerio de Cultura del Perú, mediante entrevista del 30 de octubre de 2024; y el ingeniero Leandro Villalobos Terán, Coordinador del Equipo de Trabajo de Acceso a Contenidos Digitales de la Dirección del Acceso y Promoción de la Información de la de la Biblioteca Nacional del Perú, mediante entrevista del 23 de noviembre de 2024.

\*\* Investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos - IEP. Es licenciado en historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y doctorando por El Colegio de México. Sus principales líneas de investigación son las políticas de educación universitaria desde una perspectiva histórica y las historias institucionales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Los nudos de la universidad. El estado y los actores universitarios (1821-2021)*, Proyecto Especial Bicentenario, 2024; y *La Biblioteca Nacional del Perú, 200 años de historia*, BNP, 2021. ORCID: 0000-0001-5445-6634 Correo: mgarfias@iep.org.pe

**Palabras clave:** Biblioteca Digital, Biblioteca Nacional del Perú, bibliotecas públicas, acceso a la lectura, patrimonio documental, bicentenario.

### **Abstract**

The article reconstructs the latest renovation process of the Digital Library, a project aimed at improving access to the bibliographic and documentary material of the National Library of Peru, which began in 2022 and culminated the following year with the launch of the renewed platform. The article also tries a historical perspective to account for the way in which the digitalization project became more relevant throughout the 21st century until it became an institutional project, which involved several areas of the entity and was prioritized by senior management for its potential to expand access to its funds, after the pandemic and in the context of the bicentennial of its foundation.

**Keywords:** Digital Library, National Library of Peru, public libraries, access to reading, documentary heritage, bicentennial

## **1. Introducción**

El 7 de diciembre de 2023, la Biblioteca Nacional lanzó una renovada plataforma digital que, hasta esa fecha, ofrecía alrededor de 70 000 títulos digitalizados entre libros, manuscritos y revistas, que forman parte de los fondos documentales bibliográficos que custodia la institución. El proceso de digitalización se inició tímidamente a comienzos de este siglo en el contexto de la mudanza de la sede de la Biblioteca Nacional de la avenida Abancay al distrito de San Borja. Este proceso se hizo más consistente luego de inaugurarse la nueva sede en 2006, aunque hubo que esperar hasta 2009 para poner al servicio del público la primera plataforma digital de la BNP (BNP, 2016). Desde entonces, la base tecnológica de dicha plataforma se ha ido renovando periódicamente. Asimismo, el catálogo se incrementó y el número de usuarios atendidos superó el millón en 2022 (BNP, 2023).

Este estudio de caso pretende reconstruir esa experiencia, atendiendo al complejo proceso de adaptación de una antigua institución cultural que se ha visto interpelada a modificar parte de su organización para asegurar la implementación de sus servicios a través de una plataforma digital. Si bien el artículo dará cuenta de este prolongado proceso, se prestará especial atención a la etapa más reciente de la denominada Biblioteca Digital, que se desarrolló entre 2022

y 2023. En este periodo, recibió un inusual impulso al valorarse su significativo aporte a la sociedad en el contexto de la pandemia del Covid-19, tal como sucedió en otras partes del mundo (Térmens, 2021).

No obstante, debe precisarse que, más allá del impacto de la pandemia, la experiencia emprendida en la Biblioteca Nacional sigue una tendencia mundial que lleva al menos tres décadas marcada por los avances tecnológicos que han contribuido con una mejora significativa en la calidad de la digitalización de los materiales impresos, así como con el desarrollo aún más significativo de los sistemas informáticos y las plataformas de internet, que han permitido que el acceso a los materiales digitalizados sea cada vez más fácil, de mayor calidad y cuente con una oferta de materiales exponencialmente mayor a la existente hasta hace unos pocos años.

Además de ello, el impacto de estos cambios tecnológicos en la sociedad ha edificado un nuevo escenario, caracterizado por la presencia de un sector amplio y cada vez más creciente de personas que se han adaptado al uso de materiales de lectura en formato digital que se encuentran afincados en internet (Rodríguez, 2004; Cordon y Jarvio, 2015). Para el caso peruano, por ejemplo, de acuerdo a la última encuesta de lectura, alrededor del 12% de los encuestados hizo uso de plataforma de bibliotecas digitales frente al 6.5% que accedió a bibliotecas de manera presencial (Ministerio de Cultura, 2024). Además, para un sector importante conformado por personas que han desarrollado sólidos hábitos de lectura, en particular estudiantes y docentes universitarios, las plataformas digitales se han convertido en herramientas imprescindibles para su formación profesional, como para el desarrollo de sus actividades de investigación (Domínguez y Pérez, 2009; Terrazas, 2023).

De este modo, las gestiones desarrolladas para renovar la plataforma y la oferta digital de la Biblioteca Nacional han buscado, desde su etapa de planificación, impactar en un sector importante de la sociedad peruana mucho más significativa numéricamente que el público que habitualmente acude de manera presencial a usar los servicios bibliográficos y documentales de esta institución. Desde luego, este todavía es un proceso en curso que enfrenta, entre otros desafíos, el aseguramiento de un flujo permanente de recursos presupuestales, así como del mantenimiento de un amplio abanico de criterios en la selección de los materiales bibliográficos, documentales y de otra índole que serán digitalizados e instalados en la plataforma digital, que reflejará, a su vez, la demanda real de materiales de lecturas de un sector importante de la sociedad.

Como se verá, en el impulso que este proceso ha experimentado en los últimos años, ha sido fundamental la decisión tomada por la alta dirección de la Biblioteca Nacional en 2022, que se propuso convertir la renovación de la Biblioteca Digital en un hito importante de su trayectoria. Esta decisión estuvo acompañada de la conformación de una mesa de trabajo, una especie de equipo técnico con representantes de varias áreas de la BNP, cuyo encargo fue planificar e implementar las acciones de renovación de la plataforma. Esta experiencia, por tanto, muestra al mismo tiempo la importancia de la intervención y el respaldo de la alta dirección, así como de la definición de proyectos institucionales y la adecuada coordinación de diversas áreas.

El artículo seguirá una línea cronológica, dado que la digitalización emprendida en la BNP tiene una historia previa vinculada al objetivo de democratizar el acceso a los libros, que tuvo en el sistema nacional de bibliotecas un referente importante y que también ha intentado renovarse en los últimos años. Luego, ya en el siglo XXI, como se verá, la digitalización estuvo vinculada a la modernización de la infraestructura de la Biblioteca Nacional materializada en la mudanza a la nueva sede, donde comenzó a desarrollarse la primera versión de la plataforma digital que fue lanzada en 2009. En adelante, el artículo se concentrará en los últimos años: cuando la renovación tecnológica, nuevos marcos normativos, la reforma de la organización, la pandemia, la decisión de convertir la digitalización en un proyecto institucional y un favorable incremento presupuestal permitieron posicionar esta labor como un servicio relevante, debido al incremento constante de los usuarios.

## **2. Los inicios y la maduración**

La primera experiencia de digitalización de los fondos de la Biblioteca Nacional data de la década de 1990, cuando fueron digitalizadas las fotografías de la Colección Courret en el marco de un convenio con Telefónica del Perú y fueron puestas al servicio del público en 1999. Aunque los procedimientos y la tecnología de la época, visto con ojos de hoy, presentaban varios inconvenientes como la calidad de resolución de las imágenes, resultaba una novedad que hacía presagiar las posibilidades que la tecnología ofrecía al incremento sustancial del acceso a los fondos de la Biblioteca Nacional.

Tuvieron que transcurrir algunos años más para que la Biblioteca Nacional estableciera como una de sus acciones la implementación de un servicio de biblioteca virtual (BNP, 2016). Esto fue posible una vez que se culminó con la mudanza a la nueva sede institucional en el distrito de San Borja. La nueva sede fue diseñada para alojar e impulsar reformas sustanciales en la organización y

las funciones de la antigua Biblioteca Nacional. No solo se edificó un local moderno, sino, además, este fue revestido con equipos informáticos de última generación que permitieron poner en ejecución proyectos como la digitalización de sus fondos antiguos. Las tareas comenzaron en 2007 y dos años después, en 2009, se lanzó una versión denominada BNP digital 1.0. Esta plataforma se desarrolló con un software a medida, diseñado por en el área de informática de la propia BNP. Se optó por acudir a equipos y recursos humanos de la institución, debido al limitado presupuesto que fue destinado a dicha tarea. Esta primera versión se caracterizó por una serie de limitaciones, pues se levantó teniendo como apoyo un servidor básico que no soportaba búsquedas simultáneas de una proporción grande de usuarios. Tampoco contaba con las funcionalidades necesarias para generar una experiencia satisfactoria al usuario; por ejemplo, los metadatos —que permiten activar la búsqueda— eran pocos y no estaban estandarizados, lo que ocasionaba que la búsqueda de los registros fuera extremadamente lenta, pues requería que se indicara con precisión títulos completos de los libros sin faltas ortográficas. En lenguaje informático, la plataforma carecía de intuición; por lo tanto, la búsqueda se convirtió en una actividad tediosa; además de esas limitaciones, para entonces los materiales digitalizados no eran numerosos.

A lo largo de la siguiente década, la plataforma de la Biblioteca Digital de la BNP fue renovada en varias ocasiones y se establecieron mejoras técnicas en cada una de sus versiones conforme el presupuesto asignado a la institución les permitiera adquirir equipos modernos, como ocurrió entre 2012 y 2015, cuando se adquirieron parte importante de ellos (BNP, 216). Al mismo tiempo, la experiencia adquirida con los años permitió que se establecieran instrumentos de gestión que, versión tras versión, fueron definiendo con mayor claridad y precisión cada una de las actividades que debían desarrollarse, así como los órganos de línea que debían estar involucrados.

Uno de los primeros instrumentos que se elaboraron para normar el procedimiento de digitalización y difusión del patrimonio documental bibliográfico de la BNP durante estos años fue la Directiva 005 de 2016, cuya finalidad fue garantizar su “óptima operación y desarrollo”. Dicha directiva le asignaba la responsabilidad de esta tarea a la Dirección Ejecutiva de Biblioteca Virtual, la cual debía evaluar, solicitar, recibir y registrar el patrimonio documental bibliográfico proveniente de la Dirección Ejecutiva de Patrimonio Documental Bibliográfico y de la Hemeroteca Nacional. Por tanto, la implementación de la Biblioteca Digital se afincó solo en una dirección de la BNP, cuya coordinación con las otras dos direcciones se limitó a

solicitarles los materiales bibliográficos y hemerográficos que formaban parte de sus fondos. El resto de labores se desarrollaban en el seno de la Dirección Ejecutiva de Biblioteca Virtual, para cuyo personal se habían definido diversas funciones: capturador, editor, controlador de calidad, digitador de metadata, empaquetador y difusor web (Directiva 005-2016).

En aquel instrumento normativo se establecía, además, el tipo de documentos que serían digitalizados, entre ellos, los que componían el denominado Fondo Antiguo del siglo XVI al XX (compuesto de libros, revistas, periódicos, partituras, mapas, fotos, cartas y manuscritos), también material peruano y peruanista relevante para la memoria de la nación (crónicas, libros de teología, documentos administrativos del virreinato) y, finalmente, incunables del siglo XVI o más antiguos editados en el extranjero. En suma, se trataba de colecciones relevantes de la BNP por su valor como patrimonio documental de la nación, pero se trataba de un contingente significativo de material bibliográfico y de otro tipo, cuya digitalización e incorporación en las plataformas de internet de la BNP exigían un presupuesto que sobrepasaba cualquier expectativa de las autoridades de esta institución.

Por esos años, aunque la demanda de material de lectura en las plataformas digitales de internet ya se había instalado, para el caso de la BNP esta no parecía ser significativa todavía. Por tanto, todavía no adquirirían la valoración que llegaría tras el drama de la pandemia del Covid-19 que, como se verá más adelante, fue determinante para emprender el más reciente y significativo proceso de renovación de la Biblioteca Digital. También fueron relevantes para ese propósito las celebraciones por el bicentenario de la independencia del Perú y, sobre todo, la celebración del bicentenario de la fundación de la Biblioteca Nacional, que trajo consigo la voluntad de renovar su compromiso fundacional con la democratización de la lectura, pero esta vez haciendo uso de las tecnologías de digitalización y de las plataformas de internet.

### **3. La biblioteca digital entre el bicentenario y la pandemia**

Un hito más en el proceso de modernización de la gestión de la BNP fue el cambio del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) en 2017, que reemplazó al que regía desde 2002, luego de varios años de discusión y de marchas y contramarchas en su aprobación. El nuevo ROF se ajustó a las demandas de reformas del aparato estatal delineadas por la Presidencia del Consejo de Ministros. En el caso específico de la Biblioteca Nacional, esto contempló un nuevo esquema

de organización que, entre los aspectos más resaltantes, llevó a quitarle el peso que hasta entonces tenía la Dirección Técnica, pues varias de sus tareas fueron finalmente reasignadas a las nuevas direcciones que surgieron. Con esto se buscó otorgarle mayor agilidad a los órganos de línea de la BNP que se encargaban de procesos como la catalogación, la conservación y la restauración del patrimonio bibliográfico, las labores de atención y acompañamiento a los usuarios, así como las tareas de investigación y producción editorial. De este modo, consolidó funciones que seguían relegadas, como la digitalización de los fondos documentales bibliográficos y los servicios en plataformas de internet.

Estas reformas también fueron beneficiosas en términos presupuestales. La BNP incrementó significativamente su presupuesto, que se multiplicó por seis, pasando de 6 millones de soles en el año 2000 a 36 millones dos décadas después. Esto permitió, entre otras cosas, el reclutamiento de un numeroso personal especializado y la adquisición de equipos modernos de *software* para agilizar los procesos técnicos de inventariado y catalogación, así como modernas digitalizadoras especiales para libros y documentos antiguos con el objetivo de conservar los ejemplares físicos e implementar la Biblioteca Digital.

En simultáneo, junto con los funcionarios del Ministerio de Cultura, se formuló una propuesta de Ley General de la Biblioteca Nacional, un instrumento normativo ausente pese a la antigüedad de la institución y que era una condición fundamental para encaminar cualquier reforma tanto del Ministerio de Cultura como de la propia Biblioteca. La Ley N° 30570, Ley General de la Biblioteca Nacional del Perú fue promulgada el 31 de mayo de 2017.

De otro lado, la cercanía del bicentenario de la independencia y de la propia fundación de la Biblioteca Nacional llevó a sus directivos a establecer algunos objetivos que remarcaran el prestigio de su origen. Uno de ellos fue la ambiciosa meta de dar un salto histórico en la tarea de democratizar el acceso a las colecciones bibliográficas, hemerográficas y documentales que resguarda la BNP. Esta decisión surgió, en parte, como respuesta a las acusaciones de elitización de la cual había sido objeto la institución desde su mudanza al nuevo local en el distrito de San Borja, pero, además, porque, en el contexto del bicentenario, las promesas de los fundadores de la república de democratizar la cultura y la educación, a partir de instituciones como la Biblioteca Nacional, aún estaban muy lejos de cumplirse (Garfias, 2021). Para alcanzar esta meta se promovió un nuevo impulso a las tareas de digitalización y de virtualización de las colecciones de la BNP desde 2019 (Subirana. 2019), que trajeron consigo la renovación de los instrumentos

de gestión, como un detallado instructivo de digitalización (BNP, 20/11/2019) y directivas que han ordenado este proceso desde entonces, convirtiéndolo en un proyecto institucional, y por tanto involucrando el trabajo coordinado de varias direcciones para tal fin (Directiva Nro. 16-2019-BNP, Directiva Nro. 005-2021-BNP).

En ese escenario de vísperas del bicentenario, en los primeros meses de 2020, cuando apenas se había inaugurado una nueva gestión en la BNP, el manto de la pandemia comenzó a cubrir al país entero. En marzo de ese año, se decretó la emergencia sanitaria y, poco después, comenzó la primera cuarentena que se extendió por más de siete meses. Al igual que en el resto de los organismos del Estado, en la BNP se establecieron estrategias de adaptación que le permitieran seguir funcionando en un contexto dramático que había aislado físicamente a sus trabajadores y directivos.

En esas circunstancias, durante los primeros meses de la cuarentena se dio prioridad al servicio a los ciudadanos. Entre las diferentes acciones y estrategias destacan las siguientes: Aló BNP, iniciativa pensada en los adultos mayores a quienes se les ofreció lecturas por teléfono y que, por su originalidad e impacto, se hizo acreedora del Premio a la Innovación otorgado por la Electronic Information for Libraries (EIFL); el préstamo de libros a domicilio, para lo cual se montó una unidad motorizada de entrega y recojo; las asesorías virtuales a los numerosos escolares que solían asistir a la Gran Biblioteca Pública de Lima (GBPL); y las consultas virtuales atendidas por bibliotecarios, que comenzaron a ganar terreno (BNP, 2021).

En esa coyuntura, se comenzó a apreciar el enorme valor de las plataformas de internet, pues podían asegurar el acceso a los materiales digitalizados de distintos repositorios, como el de la BNP, a un sector importante de la población. Sin embargo, este reconocimiento vino acompañado de otra certeza, marcada por las brechas de conectividad de un sector importante de la sociedad peruana, pues solo alrededor del 40% tenía acceso permanente a la red (BNP, 2021). Al mismo tiempo, a pesar de los contratiempos de la pandemia y datos poco alentadores como el de la conectividad, en cuanto fue posible, se retomaron las tareas de digitalización de los fondos bibliográficos y documentales de la institución con el objetivo de terminar de edificar y nutrir rápidamente la Biblioteca Digital.

Así, en la coyuntura conmemorativa del bicentenario y todavía en plena pandemia, el 6 de agosto de 2020, se hizo público el Portal del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, a través

del cual se podía acceder a los documentos digitalizados que recopiló y publicó la Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú (CNSIP) durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado (BNP, 2021). La obra clásica de esta comisión es la Colección Documental de la Independencia del Perú, compuesta de 86 tomos, en los cuales se han compilado miles de documentos sobre las guerras de la independencia. De acuerdo con la *Memoria Anual 2020*, el portal de la BNP incluyó ese año 144 documentos digitalizados, entre diarios, revistas, libros y partituras (BNP, 2021). Aunque estas acciones fueron celebradas por un conjunto pequeño de académicos, y especialmente historiadores, la gestión de la digitalización de los fondos bibliográficos ya había puesto su atención en un público mayor, por lo cual se estableció la necesidad de digitalizar e incorporar títulos de mayor demanda a las plataformas de la BNP.

#### **4. La Biblioteca Digital como proyecto institucional**

En el segundo semestre de 2022, la alta dirección de la BNP anunció que había conseguido que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) accediera a otorgarles un presupuesto adicional que, entre otras actividades, iba a ser destinado a la Biblioteca Digital, lo que significó un incremento sustancial para esta, inédito en su trayectoria. En esta decisión fue crucial la postura de la jefa institucional de la BNP, quien algunos años antes había sido coordinadora del Equipo de Trabajo de Acceso a Contenidos Digitales de la Dirección del Acceso y Promoción de la Información (Resolución Jefatural 083-2021-BNP). Debido a esta trayectoria, ella le concedió a este servicio una importancia de primer orden, tanto por el impacto de la pandemia en la valoración de las plataformas digitales como por una realidad marcada por la creciente demanda de contenidos digitales, que abarca los materiales bibliográficos, documentales, entre otros, que ofrecen las bibliotecas. Para hacerse del presupuesto adicional, la alta dirección de la BNP les demostró a los funcionarios del MEF el impacto en un 100% en el incremento de los usuarios que se beneficiarían de la plataforma digital. Además, se planteó que se trataba de un proyecto institucional que involucraba a varias áreas de la BNP, como se podía verificar en las directivas que se emitieron desde 2019, y que se convertía en una actividad prioritaria para la alta dirección, que se denominó: Proyecto de reforzamiento de la BNP Digital (BNP, 2023).

El primer paso que se dio una vez aprobado el presupuesto adicional fue la composición de una mesa de trabajo integrada por representantes de cuatro direcciones y cinco equipos: Dirección de Acceso y Promoción de la Información (DAPI); Dirección de Desarrollo de Políticas Bibliotecarias (DDPB); Dirección de Gestión de Colecciones (DGC); Dirección de Protección

de las Colecciones (DPC); Equipo de Trabajo de Acceso a Contenidos Digitales (EACD); Equipo de Trabajo de Conservación (ECO); Equipo de Trabajo de Custodia (ECU); Equipo de Trabajo de Gestión Cultural, Investigaciones y Ediciones (EGCIE); y la Oficina de Tecnologías de la Información y Estadística (OTIE). Además, se designó un cargo de coordinador que recayó en quien ejercía ya esta labor en el Equipo de Trabajo de Acceso a Contenidos Digitales, en la Dirección de Acceso y Promoción de la Información, pero su labor se extendió desde entonces a una coordinación general por las diversas áreas involucradas.

El primer encargo de esta mesa fue la formulación del plan de trabajo. Esta labor se inició en agosto y culminó en diciembre de 2022, con el objetivo de implementarse apenas iniciado el siguiente año, 2023. La meta que se estableció para todo ese año fue de 70 000 registros de materiales digitalizados de libros, documentos, fotografías, manuscritos, entre otros. Para ordenar esa labor y las coordinaciones de las numerosas áreas se estableció una línea de proceso. Esta debía comenzar con la digitalización del documento; luego el material digitalizado debía ser acondicionado en un formato web; una vez acondicionado se iniciaba el proceso de catalogación y, finalmente, se subía el material en la plataforma de la Biblioteca Digital.

Otra tarea de esta etapa de planificación fue definir el tipo de software que se utilizaría. Para ello, los técnicos de la DAPI cursaron a la OTIE un documento con todos los requerimientos de funcionalidades que deseaban para la Biblioteca Digital. Así, en la OTIE se desarrolló un cuadro comparativo de softwares que contienen esas funcionalidades y se les otorgó un puntaje. Al mismo tiempo, se realizaron reuniones externas con otras entidades que hacían uso de estos softwares, como Alicia o la Biblioteca Nacional de España. Así mismo, se convocaron a consultores externos expertos en software para este tipo de plataformas. Finalmente, se optó por un software libre, DSpace, y luego se pasó a su personalización.

A continuación, cada área involucrada debía establecer el presupuesto que requería para cumplir con las actividades que se le asignarían en el proyecto en función a la meta establecida. Cada área cotizó básicamente el requerimiento de personal, porque, además de cumplir con las demandas del proyecto, debía cumplir con las prioridades que ya había establecido en su propio plan anual. Asignados los requerimientos, se incorporaron las tareas que le tocaba a cada dirección conforme al proyecto en el Plan Operativo Institucional, un proceso que en algunos casos implicó la modificación de sus metas de 2023: de este modo se optó por priorizar las metas del proyecto de la Biblioteca Digital por el impacto que iba a significar.

La implementación del proyecto de renovación de la Biblioteca Digital contempló la contratación de alrededor de 60 profesionales, la mayor parte de ellos bibliotecólogos, quienes, sumados al personal que ya venía laborando en las distintas áreas involucradas, llegaron a la cifra de 100 personas, entre conservadores, fotógrafos, digitalizadores, informáticos, historiadores y comunicadores. Se trataba, pues, de un extenso equipo multidisciplinario, involucrado en acciones con un enfoque transversal, porque el proyecto se desarrollaba en distintas áreas de manera simultánea: la DPC se hizo cargo de las tareas de digitalización; en la DGC se desarrolló el procesamiento técnico de los metadatos, que formuló más de una decena de campos para el acceso a los registros; y la DAPI se ocupó de asegurar la accesibilidad el diseño, así como la funcionalidad y usabilidad de la plataforma.

Una labor que fue objeto de cierta polémica fue la selección de los materiales que deberían ser digitalizados. A diferencia de las directivas de la primera etapa de la Biblioteca Digital, que se concentró únicamente en la antigüedad y su condición de patrimonio documental. Esta vez se establecieron otros criterios adicionales, uno de ellos fue el estado de conservación de los documentos, salvo los documentos importantes que estuvieran al límite de su deterioro. El segundo criterio fue la demanda de los usuarios que se analiza a partir de los pedidos de la plataforma y las salas de lectura de la BNP. Luego se tomó en cuenta a los documentos declarados patrimonio documental de la nación. Otro criterio fue la existencia de las licencias de derechos de autor. De este modo, se amplió el rango anterior y especialmente el determinado por la demanda, con lo cual se ha procurado abrir el abanico de usuarios beneficiados, porque bajo los criterios anteriores, estos se circunscribían a lectores especializados, muchos de ellos investigadores.

Por otro lado, la elección de DSpace como software ha permitido que, a diferencia de las versiones anteriores, se cuente esta vez con una plataforma que es interoperable, al existir una comunidad que le da soporte, pues el DSpace es utilizado por la gran mayoría de plataformas digitales en nuestro país que ofrecen servicios de información bibliográfica, como Concytec, todos los ministerios y muchas universidades públicas y privadas. Lo mismo sucede a nivel internacional, lo que permite que los registros de la BNP queden cobijados en otras plataformas digitales, con lo cual es posible que los usuarios peruanos puedan acceder a los registros de esas otras plataformas. De este modo, el acceso al material bibliográfico o documental ya no se restringe únicamente a los fondos de la BNP, sino que se expande a otros más: una democratización del acceso, esta vez, sin fronteras.

Los resultados del proceso de implementación de la Biblioteca Digital, se verificaron en el incremento de lecturas de libros que no se limita a títulos especializados, sino, por el contrario, se trata de obras de reconocimiento universal. Una nota del diario El Comercio de agosto de 2023, indicaba que desde el 2020 hasta entonces, se habían registrado alrededor de 400 mil lecturas, y señalaba que los autores más solicitados fueron José María Arguedas, William Shakespeare, Mario Vargas Llosa, Ana Frank, Gabriel García Márquez, Edgar Allan Poe, César Vallejo y Abraham Valdelomar; y entre los títulos más leídos se encontraban: Los ríos profundos (2.117), Del Tahuantinsuyo a la historia del Perú (1.252), El diario de Ana Frank (1.215), El Principito – Ilustrado (1.163) y Tradiciones peruanas (1.152). La nota resaltada además que las lecturas mensuales se habían duplicado pasando de 10 mil a 20 mil a partir del año 2020 (Raffo, 2023); una cifra todavía pequeña en comparación a otras plataformas, pero muy superior a las lecturas realizadas de manera presencial en sus salas, dando cuenta así del avance de un proceso que se irá consolidando con los años.

Este incremento es, desde luego, el resultado de un mayor número de materiales digitalizados, que al momento de escribirse este artículo superaba ya los 100 mil entre manuscritos, libros, revistas, fotografías, partituras, etc. Entre este conjunto resaltan los libros antiguos hasta 1899 (5,861); las cartas (8,193), las fotografías del Archivo Courret (51,155), la Colección Ricardo Palma (5,035) y la Colección Patrimonio Cultura (28,405). Las cifras denotan el dominio de materiales de valor histórico, pese al esfuerzo que se hace para aumentar el número de materiales contemporáneos, acudiendo incluso a la compra de libros digitales para expandir el servicio a un público mayor y más diverso en sus necesidades e intereses de lectores.

## **5. A modo de conclusión**

La democratización del acceso a los fondos bibliográficos de la BNP sigue siendo un desafío para sus servidores. Los proyectos de digitalización se han convertido, en la última década, en las principales estrategias para alcanzar este objetivo. Su implementación se ha enmarcado en un proceso mayor, definido por profundas transformaciones tecnológicas y de gestión de la información que cubre al menos las dos últimas décadas, pero que han cobrado un mayor impulso luego de la pandemia. Los servidores de la BNP han procurado adaptarse a este contexto, agenciándose de recursos presupuestales que les permita sentar las bases de una transformación mayor y reformando los lineamientos que ordenan los procedimientos que se ejecutan con ese objetivo.

Si bien el avance de la digitalización —y con ella, su colocación en las plataformas de internet de la BNP— ha sido continuo a lo largo de casi dos décadas, este todavía está lejos de acercarse a un porcentaje significativo de todos los fondos existentes que pueden ser digitalizados. Incluso se discute sobre la pertinencia de esta meta debido a la magnitud de los recursos y del tiempo que demandaría. A ello se suman los cambios en los criterios de los materiales seleccionados para su digitalización, que han sido objeto de discrepancias de fondo respecto a su impacto en el conjunto de la sociedad, pues, al parecer, durante un largo periodo el público beneficiario se restringió a ciertos sectores del ámbito académico.

No obstante, en la última renovación de la Biblioteca Digital, se hizo evidente el aprendizaje y la maduración de los procesos que se ejecutan con ese propósito, y específicamente desde el 2019, cuando se establecieron una serie de nuevos lineamientos y comenzaron a definirse nuevos criterios para la selección del material a digitalizar, con el propósito de expandir la oferta a un público más amplio y diverso. Esto fue acompañado de la capacidad de identificar las tecnologías de *software* más adecuadas para alcanzar las metas que se han establecido.

Estas prácticas se consolidaron luego de convertir la Biblioteca Digital en un proyecto institucional, que trajo consigo la posibilidad de obtener una mayor asignación presupuestal sin la cual es más difícil encaminar cualquier proyecto de esta envergadura; e involucró a varias direcciones que desde entonces han debido adoptar una dinámica de coordinación permanente.

## 6. Referencias

Biblioteca Nacional del Perú. (2016). *Memoria de gestión BNP, 2010 – 2016*.

Biblioteca Nacional del Perú. (2021). *Memoria Anual 2020*. <https://www.gob.pe/es/i/2585930>

Biblioteca Nacional del Perú. (2023) *Memoria Anual 2022*. <https://www.gob.pe/es/i/4115281>

Biblioteca Nacional del Perú. (2024) BNP Digital, <https://bibliotecadigital.bnp.gob.pe/home>

Cordón J.A. y Jarvio, A.O. (2015) ¿Se está transformando la lectura y la escritura en la era digital? *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 38(2), pp. 137-145.

Congreso de la República de Perú (31 de mayo de 2017). Ley Nro. 30570, Ley General de la Biblioteca Nacional.

- Domínguez, D.; Pérez, M. (2009). Internet y el hábito de la lectura en los universitarios *Innovación Educativa*, vol. 9, núm. 49, octubre-diciembre, Instituto Politécnico Nacional Distrito Federal, México, pp. 11-17.
- Garfias, M. (2021). *La Biblioteca Nacional del Perú, 200 años de historia*. BNP, Lima.
- Ministerio de Cultura del Perú (2024), *Encuesta Nacional de Lectura 2022. Informe de lectores y no lectores*, MINCUL.
- Raffo, F. (19/08/2023) Biblioteca Nacional duplicó préstamos gracias a la digitalización de miles de libros gratuitos: ¿cómo pedir uno? Diario El Comercio. <https://elcomercio.pe/peru/biblioteca-nacional-duplico-prestamos-gracias-a-la-digitalizacion-de-miles-de-libros-gratuitos-como-pedir-uno-noticia/?ref=ecr>
- Resolución Directoral Nacional N° 032-2016-BNP, aprobar la Directiva N° 005-2016-BNP Digitalización y difusión del patrimonio documental bibliográfico de la Biblioteca Nacional del Perú. (18 de marzo de 2016). <https://www.gob.pe/es/l/2346995>
- Resolución de Gerencia General N° 071-2019-BNP-GG, aprobar la Directiva N° 16-2019-BNP Lineamientos para la gestión de la Biblioteca Digital de la Biblioteca Nacional del Perú. (15 de octubre de 2019). <https://www.gob.pe/es/l/2410203>
- Resolución de Gerencia General N° 083-2019-BNP-GG, aprobar Instructivo: Digitalización del material bibliográfico documental de la Biblioteca Nacional del Perú. (20 de noviembre de 2019) <https://www.gob.pe/es/l/2317200>
- Resolución de Gerencia General N° 019-2021-BNP-GG, aprobar Directiva N° 005-2021-BNP Lineamientos para el acceso a contenidos digitales de la Biblioteca Nacional del Perú. (3 de marzo de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/2716978>
- Resolución Jefatural N° 083-2021-BNP. (6 de agosto de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/2716732>
- Rodríguez (2004) Lectura e internet: dos tecnologías. *Investigación Bibliotecológica* nro. 38, pp. 11 – 32.
- Subirana, K (19/08/2019) Biblioteca Nacional del Perú: Del estante a la nube. El Dominical del diario El Comercio. [https://elcomercio.pe/eldominical/estante-nube-noticia-628106-noticia/?ref=ecr#google\\_vignette](https://elcomercio.pe/eldominical/estante-nube-noticia-628106-noticia/?ref=ecr#google_vignette)
- Térmens, Miquel (2021) Bibliotecas digitales en tiempos de pandemia. *Revista de la Sociedad Española de Documentación e Información Científica*, nro. 83. pp. 20 - 38.
- Terraza, M. (2023) *Percepciones de los estudiantes de Ingeniería Industrial de una universidad privada de Lima sobre la contribución de la biblioteca en el desarrollo de las competencias informacionales en un entorno digital*. Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Integración e Innovación Educativa de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Pontificia Universidad Católica del Perú.

# Tres conceptos clave de la administración pública: administración, organización y gestión

Three key concepts of public administration: administration, organization and management

**Italo Dell'Erba Ugolini\***

## Resumen

Este artículo de investigación cualitativa examina la administración, organización y gestión pública a través de un análisis documental exhaustivo. Utilizando una variedad de fuentes documentales, como informes gubernamentales, políticas públicas y estudios académicos, el artículo aborda cómo los marcos teóricos y prácticos influyen en la eficacia del sector público. El análisis revela que la estructura organizativa y la coordinación interinstitucional son esenciales para una administración pública eficiente. Los documentos revisados destacan la importancia de una estructura clara que defina roles y responsabilidades para evitar duplicidades y mejorar la toma de decisiones. La coordinación efectiva entre diferentes niveles y entidades gubernamentales también facilita la implementación uniforme de políticas y programas. Asimismo, el estudio pone de manifiesto la relevancia de los mecanismos de rendición de cuentas en la gestión pública. La transparencia en la administración y la capacidad de los organismos para justificar sus acciones son cruciales para fortalecer la confianza pública y la efectividad de las políticas. Finalmente, el análisis documental muestra que la adaptabilidad a cambios y desafíos emergentes es clave para la mejora continua en la administración pública. La capacidad de ajustar estrategias y

---

\* Abogado por la USMP. Magíster en Gobierno y Administración Pública, UCM (España). Candidato a doctor en Administración por la UNAC. Presidente del Centro de Estudios en Gestión Pública de la Facultad de Derecho, USMP. Asesor del Taller de Investigación de Sistemas Administrativos de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, UNMSM. Docente USMP, UNMSM, UPN y AMAG. Línea de investigación en Administración Pública, Derecho Administrativo, Sistemas Administrativos, Planeamiento Estratégico y Finanzas Públicas. ORCID 0000-0002-0643-2942. Correo electrónico: [ifelixd@usmp.pe](mailto:ifelixd@usmp.pe)

procesos en respuesta a nuevas necesidades y contextos garantiza una gestión más dinámica y receptiva. En conclusión, este artículo tiene como objetivo proporcionar una guía fundamental para comprender los tres conceptos clave con el propósito de fomentar su correcta y adecuada aplicación por parte de los servidores públicos y contribuir a que la ciudadanía tenga una comprensión más clara sobre el ámbito público. Es importante distinguir estos tres conceptos, ya que no deben considerarse como sinonimia, sino como conceptos que se complementan para el fortalecimiento de la gestión estatal.

**Palabras claves:** administración pública, organización pública, gestión pública, políticas públicas, sector público

### **Abstract**

This qualitative research article examines public administration, organization, and management through a thorough documentary analysis. Utilizing a variety of documentary sources, such as government reports, public policies, and academic studies, the research addresses how theoretical and practical frameworks influence the effectiveness of the public sector. The analysis reveals that organizational structure and inter-institutional coordination are essential for efficient public administration. The reviewed documents highlight the importance of a clear structure that defines roles and responsibilities to avoid duplication and improve decision-making. Effective coordination among different levels and governmental entities facilitates the uniform implementation of policies and programs. The study also underscores the relevance of accountability mechanisms in public management. Transparency in administration and the ability of agencies to justify their actions are crucial for strengthening public trust and policy effectiveness. Finally, the documentary analysis shows that adaptability to emerging changes and challenges is key for continuous improvement in public administration. The ability to adjust strategies and processes in response to new needs and contexts ensures a more dynamic and responsive management.

In conclusion, this study aims to provide a fundamental guide to understand the three key concepts, with the purpose of promoting their correct and adequate application by public servants and contributing to citizens having a clearer understanding of the public sphere. It is important to distinguish these three, since they should not be considered synonymous, but rather as concepts that complement each other to strengthen state management.

**Keywords:** public administration, public organization, public management, public policies, public sector

## Introducción

A lo largo de los años, las administraciones públicas han ido evolucionando con diversos enfoques, desde un modelo burocrático hasta un modelo de administración pública digital. En este tiempo, la tarea crucial ha sido recuperar la confianza de los administrados con servicios de calidad que garanticen eficacia y eficiencia, pero sabemos que nada es suficiente cuando de por medio hay una necesidad colectiva, y la demanda social no ha sido satisfecha en la actualidad.

La administración, organización y gestión pública son pilares fundamentales en el funcionamiento y la eficacia del sector público. A medida que los gobiernos y las instituciones enfrentan crecientes demandas de transparencia, eficiencia y adaptabilidad, es crucial entender cómo estos elementos interactúan y se manifiestan en la práctica. Este artículo de investigación cualitativa se enfoca en explorar las dinámicas conceptuales internas y externas que diferencian los conceptos de la administración pública, la estructura organizativa y la gestión en el contexto contemporáneo.

A través de un análisis profundo y detallado de documentos clave y estudios previos, el artículo busca ofrecer una visión comprensiva y diferenciada de los conceptos teóricos y prácticos que se aplican en la administración pública, examinando su organización y gestión para la correcta toma de decisiones en las políticas públicas, que son más efectivas y transparentes cuando se piensa en el ciudadano.

Los ciudadanos reclaman a la administración, reclaman a la gestión y reclaman a la organización sin saber a ciencia cierta cuál es la diferencia entre las tres.

En este texto académico definimos los conceptos de **administración pública**, **organización pública** y **gestión pública**, como una guía básica para diferenciar esta conceptualización y para que no genere confusión en los ciudadanos, sino claridad.

Por ello, hacemos un énfasis en el concepto de administración pública, que engloba a los otros dos conceptos: organización y gestión, que son parte de la gran administración. La administración pública, propia de las ciencias administrativas, busca desarrollar un aparato gubernamental efectivo donde se establece un marco general de funcionamiento del Estado.

En cambio, la organización pública proporciona la estructura necesaria para alcanzar los objetivos trazados, y la gestión pública se enfoca en el manejo eficiente de los recursos y procesos para maximizar los resultados.

La importancia de analizar estos conceptos radica en su interdependencia: la administración pública es el eje articulador que engloba a los otros dos conceptos y su objetivo principal es ofrecer un servicio público eficiente al ciudadano. De ahí la relevancia de un estudio que muestre cómo se diferencian y articulan conceptos relacionados con las actividades que realizan las entidades para implementar las políticas públicas que beneficien a la ciudadanía.

El ciudadano, que es el centro de atención y mayor protagonista de la administración pública, debe conocer y comprender que la política pública y regulación, las estrategias de intervención, los bienes y servicios, la gestión interna, los resultados, el Estado abierto, y el seguimiento, la evaluación y mejora continua están pensados para generar un impacto positivo en su calidad de vida, para que los beneficie en su desarrollo y crecimiento dentro de una cultura de administración sólida e institucionalista.

Por estas razones, comenzaremos por explicar cada una de estas terminología y componentes, para posteriormente llegar a las conclusiones y establecer un paradigma que nos ayude a diferenciar la aplicación conceptual en lo práctico.

## **1. Administración pública**

Cuando nos referimos a la administración pública, lo primero que debemos señalar es que de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (2024) proviene del latín *administratio*, y se refiere al “conjunto de organismos de gobierno de una nación”.

Las voces doctrinarias señalan que la administración es un proceso que tiene como finalidad alcanzar objetivos trabajados por las personas, empleando recursos de la propia organización (Certo, 2013).

La administración es el proceso de planeación, organización, dirección y control del trabajo de los miembros de la corporación, utilizando la disponibilidad de recursos y así poder lograr los objetivos que han sido diseñados (Stoner et al., 1996).

Chiavenato (2014) reafirma que la administración es el conjunto de decisiones y acciones aplicables a una variedad increíble de situaciones de carácter organizacional (p. 8).

En esa línea de postulados, consideramos que la administración es un proceso transversal, sistemático, multifacético y dinámico, que coadyuva a optimizar los recursos de una organización utilizando diversas variables para el correcto funcionamiento del ente en la sociedad.

Al respecto, lo público es aquello que se relaciona con el interés colectivo, mostrando las evidencias de las acciones ejecutadas por un gobierno.

Teniendo definidas nuestras dos variables, cabe conceptualizar a la administración pública como la entidad gubernamental que se encomienda a administrar los caudales públicos para proveer de servicios públicos con valor público a los ciudadanos dentro de las facultades que le otorga el marco legal de un país.

Rojas (2015) indica que la administración pública es un mecanismo para lograr el progreso socioeconómico, entendido como el camino del Estado para llegar a las mayorías y no solo a los que más tienen.

La administración pública es una disciplina social que se ha propuesto explorar y transmitir la organización y las diligencias de los órganos administrativos con el poder político (Bielsa, 2016).

Duverger (1970) precisaba que el aprendizaje de la administración pública en el Derecho se encuentra basado en aspectos jurídicos, mientras que cuando es visto desde la Politología está basado en el hecho.

A la administración pública se le puede dar tres enfoques a diferente nivel: nivel estructural, nivel funcional y nivel científico (Gómez, 2016), cada uno de estos conceptualiza lo dinámica que es la administración pública para estar presente en la sociedad, conformada por todos los ciudadanos.

Por ello, Bonnin<sup>1</sup> (1812) define a la administración pública como la autoridad que ejecuta leyes de interés colectivo en cada departamento geográfico con el fin de pensar en mejorar las relaciones entre los administrados dentro de un grupo social.

---

1 Charles-Jean Baptiste Bonnin (Francia, 1772 – 1846) considerado el padre fundador de la Ciencia de la Administración Pública.

## 2. Modelos de la administración pública

### 2.1. Modelo burocrático

El modelo burocrático de la administración pública, desarrollado inicialmente por Max Weber a principios del siglo XX, ha sido fundamental para la comprensión y la estructuración de las organizaciones gubernamentales y administrativas. Según Weber (1946), la burocracia se basa en una estructura organizativa que está definida por normas y reglas formales, jerarquías claramente establecidas y una división del trabajo especializada. Esta estructura permite una gestión eficaz y racional de las instituciones públicas, al tiempo que asegura la imparcialidad y la previsibilidad en la toma de decisiones.

El modelo burocrático se caracteriza por varios elementos clave. Primero, la jerarquía de autoridad establece una clara cadena de mando donde cada nivel de la organización tiene un control sobre el nivel inferior y, a su vez, es supervisado por el nivel superior. Este principio asegura que las decisiones y las políticas sean implementadas de manera coherente a lo largo de la organización. En segundo lugar, la división del trabajo se basa en la especialización, lo que significa que cada empleado tiene un rol y responsabilidades específicas que contribuyen al funcionamiento general de la administración (Weber, 1946).

La burocracia también se distingue por su enfoque en la formalización de procedimientos y normas. Las reglas y procedimientos estandarizados guían la conducta de los empleados y la toma de decisiones, lo que busca minimizar la arbitrariedad y asegurar que las acciones se realicen de acuerdo con criterios predefinidos (Weber, 1946). Esta formalización también facilita la transparencia y la rendición de cuentas, ya que las decisiones y acciones pueden ser evaluadas en relación con las normas establecidas.

A pesar de sus ventajas, el modelo burocrático ha sido objeto de críticas. Se argumenta que la excesiva rigidez y formalización pueden llevar a una falta de flexibilidad y a una reducción en la capacidad de respuesta ante situaciones cambiantes (Eisenstadt, 1966). Además, la burocracia puede fomentar una cultura organizativa centrada en la rutina y el cumplimiento de reglas, en detrimento de la innovación y la creatividad (Hodgkinson y Sparrow, 2002). Estos desafíos han llevado a la búsqueda de modelos alternativos y adaptativos que buscan equilibrar la estructura y la flexibilidad en la administración pública.

El modelo burocrático o weberiano ha desempeñado un papel crucial en la configuración de las estructuras administrativas modernas. Aunque presenta ciertas limitaciones, su influencia en la administración pública es innegable y continúa siendo un punto de referencia importante en el estudio y la práctica de la gestión pública.

### **2.1.1. Modelo de la nueva gestión pública**

La nueva gestión pública (NGP) ha surgido como una respuesta significativa a las críticas de la burocracia tradicional y ha transformado profundamente la administración pública en las últimas décadas. Este modelo basado en eficiencia y eficacia de la administración tiene como precursores a David Osborne y Ted Gaebler. El modelo comenzó a tomar forma en la década de 1980, se caracteriza por la incorporación de prácticas del sector privado en la gestión pública con el objetivo de mejorar la eficiencia, la efectividad y la orientación al cliente (Osborne y Gaebler, 1992).

Uno de los pilares fundamentales de la NGP es la descentralización de la toma de decisiones. A diferencia del modelo burocrático, que se basa en una estructura jerárquica rígida y centralizada, la NGP promueve la delegación de autoridad a niveles más bajos de la organización. Esta descentralización busca fomentar una mayor flexibilidad y adaptabilidad en la administración pública, que permita a las unidades operativas responder de manera más efectiva a las necesidades y demandas locales (Hood, 1991). La NGP influenciada por políticas neoliberales, introduce principios del mercado y la gestión empresarial en el sector público, todo ello orientado a resultados.

Otro aspecto central de la NGP es la orientación hacia el cliente. La NGP enfatiza la importancia de tratar a los ciudadanos como clientes y de enfocar los servicios públicos en satisfacer sus necesidades y expectativas. Este enfoque implica la adopción de técnicas de gestión orientadas al mercado, como la gestión de calidad total, la reingeniería de procesos y la introducción de mecanismos de competencia entre proveedores de servicios (Osborne y Gaebler, 1992). El objetivo es crear un entorno en el que la eficiencia y la calidad del servicio sean prioritarios.

Además, la NGP promueve la medición y la evaluación del desempeño como herramientas clave para mejorar la eficacia de las organizaciones públicas. En lugar de basarse únicamente en el cumplimiento de normas y procedimientos, el modelo NGP utiliza indicadores de rendimiento para evaluar la efectividad y eficiencia de los servicios públicos. Esta orientación hacia los resultados permite una mayor transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que facilita la identificación de áreas de mejora y la toma de decisiones informadas (Pollitt y Bouckaert, 2011).

La implementación de la NGP también implica una mayor contratación de servicios externos y la adopción de prácticas de gestión privada, como la subcontratación y la privatización de ciertos servicios públicos. Estas estrategias buscan aprovechar la eficiencia del sector privado y reducir los costos, al tiempo que se fomenta una mayor competencia en la provisión de servicios (Hood, 1991).

No obstante, la NGP no está exenta de críticas. Algunos expertos argumentan que la introducción de prácticas del sector privado en la administración pública puede socavar la equidad y la responsabilidad pública, al priorizar la eficiencia sobre los principios de justicia y equidad. Además, la orientación hacia el cliente puede llevar a una atención desproporcionada a las demandas de los ciudadanos más vocales, en detrimento de las necesidades de grupos menos representados (Kettl, 2005).

El modelo de la NGP representa un cambio significativo en la administración pública, caracterizado por la descentralización, la orientación hacia el cliente, la medición del desempeño y la adopción de prácticas del sector privado. Aunque ofrece beneficios en términos de eficiencia y efectividad, también presenta desafíos y críticas que deben ser considerados para lograr un equilibrio adecuado entre la eficiencia y los principios de justicia en el sector público.

### **2.1.2. Modelo de nueva administración pública**

La nueva administración pública (NAP) es un enfoque contemporáneo que ha evolucionado como respuesta a las limitaciones del modelo burocrático tradicional y las demandas cambiantes del entorno administrativo. Este modelo influenciado por George Frederickson emerge a partir de la década de 1990, se caracteriza por un enfoque democratizador y humanizador de la administración con valores de equidad, participación y justicia social.

Uno de los aspectos centrales del modelo NAP es su enfoque en la flexibilidad organizativa y la adaptabilidad. A diferencia del enfoque burocrático, que se basa en una estructura rígida y centralizada, la NAP aboga por una administración pública más flexible que pueda adaptarse a las cambiantes necesidades y prioridades de la sociedad. Esta flexibilidad se manifiesta en la descentralización del poder y la delegación de autoridad a niveles operativos más bajos, permitiendo una toma de decisiones más ágil y una mejor respuesta a las necesidades locales (Kettl, 2005) con participación ciudadana en la toma de decisiones.

El modelo NAP pone un fuerte énfasis en la participación ciudadana y la transparencia. Se reconoce la importancia de involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y en la evaluación de los servicios públicos. Este enfoque busca no solo mejorar la calidad y la relevancia de los servicios, sino también fortalecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales. La participación ciudadana se ve como un medio para asegurar que las políticas y los servicios reflejen mejor las expectativas y necesidades de la población (Bovens, Curtin y Hart, 2010).

Otro componente clave de la NAP es la orientación hacia el desempeño y la gestión basada en resultados. Entre estos resultados se incluyen la medición del desempeño y la evaluación continua de la efectividad de los servicios públicos. En lugar de centrarse únicamente en los procesos y procedimientos, la NAP enfoca la atención en los resultados alcanzados y en la capacidad de las instituciones para cumplir con los objetivos establecidos. Esta orientación hacia el desempeño permite una mayor rendición de cuentas y facilita la identificación de áreas para mejora (Pollitt y Bouckaert, 2011).

Además, el modelo NAP hace un uso significativo de la tecnología y la innovación para mejorar la gestión pública. La integración de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la administración pública se considera esencial para la modernización y la eficiencia. La tecnología facilita la implementación de servicios electrónicos, la automatización de procesos y la mejora de la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, lo que contribuye a una administración más transparente y accesible (Heeks, 2006).

A pesar de sus ventajas, el modelo NAP enfrenta ciertos desafíos y críticas. Algunos críticos argumentan que la adopción de prácticas del sector privado en la administración pública puede llevar a una erosión de los principios de equidad y justicia, al priorizar la eficiencia sobre la igualdad de acceso a los servicios. Además, la implementación de cambios significativos puede ser resistida por los empleados y las organizaciones que están acostumbrados a las prácticas tradicionales, lo que puede dificultar la transición hacia el nuevo modelo (Kettl, 2005).

Si comparamos la NGP y la NAP, la NGP tiene como prioridad la eficiencia y efectividad mientras que la NAP tiene como prioridad la equidad y justicia social como mecanismos de inclusión y cooperación social. Estas diferencias radican en su enfoque y propósito. La NGP está inspirada en prácticas del sector privado, busca mejorar la eficiencia del sector público

mediante la introducción de conceptos relevantes y principios de gestión empresarial, la orientación a resultados, la descentralización y la competitividad, considerando a los ciudadanos como clientes. En cambio, la NAP se centra en valores éticos, justicia social y participación ciudadana, promoviendo una administración pública más humana y sensible a las necesidades sociales, donde los ciudadanos son vistos como actores involucrados en las decisiones públicas. Mientras la NGP prioriza la eficiencia operativa, la NAP pone énfasis en la equidad y los valores democráticos.

### **2.1.3. Modelo de gobernanza**

El concepto de gobernanza ha ganado relevancia en la administración pública como una respuesta a las limitaciones de los modelos tradicionales de gestión gubernamental. Este modelo tiene como precursores a Rober Keohane, Joseph Nye y Graham Allison quienes relacionan los temas de interdependencia, poder y toma de decisiones en este modelo. La gobernanza se refiere a la manera en que se dirigen, organizan y gestionan los asuntos públicos en un contexto cada vez más complejo y fragmentado (Rhodes, 1997). Este modelo se centra en la colaboración entre múltiples actores y niveles de gobierno, buscando una mayor eficiencia, eficacia y legitimidad en la gestión pública (Kooiman, 2003).

Uno de los principios fundamentales de la gobernanza es la interconexión entre diversos actores en la toma de decisiones. A diferencia de los enfoques jerárquicos tradicionales, la gobernanza se basa en redes de colaboración que incluyen no solo a los gobiernos locales, nacionales e internacionales, sino también a organizaciones de la sociedad civil, sector privado y actores no gubernamentales. Esta red de actores trabaja conjuntamente para abordar problemas complejos que no pueden ser resueltos por una sola entidad (Osborne, 2006). La idea es que la colaboración y la cooperación entre estos actores puedan generar soluciones más efectivas y adaptativas a los desafíos sociales, económicos y ambientales.

El modelo de gobernanza también enfatiza la importancia de la participación ciudadana. A través de mecanismos de consulta y participación, se busca involucrar a los ciudadanos en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas. La participación ciudadana no solo aumenta la legitimidad y la transparencia de las decisiones, sino que también permite que las políticas sean más inclusivas y representativas de las necesidades de la población (Bovens, Curtin y Hart, 2010). La participación puede adoptar diversas formas, desde consultas públicas hasta la co-creación de políticas con los ciudadanos.

Otro aspecto crucial de la gobernanza es la rendición de cuentas. En un entorno de gobernanza, la rendición de cuentas se extiende más allá de las tradicionales jerarquías gubernamentales y se involucra a una variedad de actores y redes de colaboración. La rendición de cuentas en la gobernanza se manifiesta a través de mecanismos de transparencia y la capacidad de los ciudadanos y otros actores para exigir responsabilidad y evaluar el desempeño de las políticas y servicios públicos (Kooiman, 2003). Esto fomenta una mayor responsabilidad y un mejor desempeño en la gestión pública.

La gobernanza también promueve la flexibilidad y la adaptabilidad en la gestión pública. Dado que las redes de gobernanza permiten la colaboración entre diferentes niveles y sectores, pueden adaptarse más fácilmente a los cambios y desafíos emergentes. Esta flexibilidad es esencial para abordar problemas complejos y dinámicos, como el cambio climático, las crisis económicas y las desigualdades sociales, que requieren respuestas rápidas y adaptativas (Osborne, 2006).

Sin embargo, el modelo de gobernanza no está exento de desafíos. La coordinación entre múltiples actores puede ser compleja y requerir un esfuerzo significativo para gestionar conflictos de intereses y asegurar la cohesión en la toma de decisiones. Además, la participación ciudadana, aunque fundamental, puede enfrentar barreras como la falta de representación equitativa y la dificultad para involucrar a todos los grupos relevantes (Bovens, Curtin y Hart, 2010). La eficacia de la gobernanza depende en gran medida de la capacidad de gestionar estas complejidades y de construir redes de colaboración efectivas.

El modelo de gobernanza en la administración pública representa un enfoque moderno que enfatiza la colaboración entre múltiples actores, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la flexibilidad. Aunque presenta desafíos en su implementación, ofrece un marco valioso para gestionar los asuntos públicos en un entorno cada vez más complejo y dinámico.

#### **2.1.4. Modelo de administración pública posmoderna**

El modelo de la administración pública posmoderna proveniente de la teoría de Mark Bevir, representa una evolución significativa en el campo de la gestión pública, pues desafía los enfoques tradicionales caracterizados por la rigidez y la centralización. A diferencia del modelo burocrático weberiano, que enfatiza la estructura jerárquica y la racionalidad, la administración pública posmoderna promueve una mayor flexibilidad y adaptabilidad (Denhardt y Denhardt, 2000).

Una de las principales características del modelo posmoderno es su énfasis en la descentralización y la participación activa de diversos actores en la toma de decisiones. Este enfoque contrasta con la visión centralizada y monolítica del modelo burocrático, y permite una gestión más ágil y contextualizada (Osborne y Gaebler, 1992). La descentralización permite que las decisiones sean tomadas más cerca de los ciudadanos, lo que facilita respuestas más rápidas y adecuadas a las necesidades locales (Bozeman, 2002).

Además, el modelo posmoderno valora la diversidad y la pluralidad en la administración pública. En lugar de adherirse a una única narrativa dominante, reconoce e incorpora múltiples perspectivas en el proceso de formulación de políticas. Esta característica busca abordar de manera más efectiva los problemas complejos y diversos de la sociedad contemporánea (Bozeman, 2002).

Otro aspecto fundamental es el enfoque en redes y colaboración. La administración pública posmoderna se basa en la creación y gestión de redes entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Esta colaboración interorganizacional es vista como esencial para enfrentar desafíos complejos y proporcionar soluciones integrales (Osborne y Gaebler, 1992).

El modelo posmoderno pone un fuerte énfasis en la satisfacción del ciudadano y la calidad del servicio. La participación activa del público y la adaptación de los servicios a sus necesidades específicas son considerados prioritarios. Este enfoque busca mejorar la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas, promoviendo una administración más receptiva y responsable (Kettl, 2005).

### **2.1.5. Modelo de administración pública digital**

El modelo de la administración pública digital representa una transformación significativa en la gestión de los servicios gubernamentales a través del uso de tecnologías digitales. Este enfoque busca mejorar la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad de los servicios públicos mediante la integración de herramientas digitales y plataformas en línea (Heeks, 2006).

Este modelo tiene inspiración en Henry Chesbrough y Stephen Goldsmith quienes han trabajado la innovación abierta y ciudades inteligentes respectivamente, para centrarse en una administración pública digital basado en la colaboración, transparencia y el uso de tecnología para resolver problemas públicos.

Una de las características clave de la administración pública digital es la digitalización de procesos. Este aspecto se refiere a la conversión de procedimientos tradicionales en procesos electrónicos, lo que facilita una administración más ágil y menos burocrática. La digitalización permite la automatización de tareas, la reducción de errores y el ahorro de tiempo, lo que contribuye a una mayor eficiencia en la gestión pública (Bertot et al., 2010).

Otra característica fundamental es la transparencia y rendición de cuentas. El modelo digital fomenta la apertura de la información gubernamental a través de plataformas en línea, lo que permite a los ciudadanos acceder fácilmente a datos y procesos administrativos. Esto no solo mejora la transparencia, sino que también fortalece la confianza pública en las instituciones gubernamentales (Jaeger y Bertot, 2010).

La interacción en línea con los ciudadanos es otro aspecto esencial. La administración pública digital promueve la utilización de plataformas digitales para la comunicación y participación ciudadana. A través de herramientas como sitios web interactivos y redes sociales, los ciudadanos pueden participar en la formulación de políticas, ofrecer feedback y acceder a servicios públicos de manera más directa y conveniente (McClure, 2005).

Además, el enfoque en la accesibilidad es crucial en la administración pública digital. La implementación de tecnologías digitales tiene como objetivo mejorar el acceso a los servicios públicos para todos los ciudadanos, incluyendo aquellos con discapacidades o limitaciones geográficas. La accesibilidad digital asegura que los servicios sean inclusivos y disponibles para un público más amplio (Parker, 2010).

## **2.2. Clasificación de la administración pública peruana**

### **2.2.1. A nivel constitucional**

La Constitución Política del Perú de 1993 establece el marco jurídico fundamental para la organización y funcionamiento de la administración pública en el país. Este marco constitucional clasifica y organiza la administración pública en distintas categorías y niveles con el objetivo de garantizar un funcionamiento eficiente y ordenado del gobierno.

En primer lugar, la Constitución de 1993 define la administración pública en términos de su estructura central y descentralizada. Según el artículo 43°, el Perú es una república democrática,

social, independiente y soberana, organizada en forma de Estado unitario, descentralizado y con autonomía en los gobiernos regionales y locales. Este principio de descentralización es clave en la organización administrativa del país, ya que permite que el poder y las funciones se distribuyan entre el gobierno nacional y las entidades regionales y locales.

La administración pública peruana se divide en tres grandes niveles: el nivel nacional, nivel regional y el nivel local. En el nivel nacional, la administración pública está conformada por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. El Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente de la República, está compuesto por los ministerios y organismos descentralizados que supervisan y ejecutan las políticas públicas a nivel nacional (Constitución Política del Perú, 1993). Estos ministerios y organismos están organizados en una estructura jerárquica que permite la ejecución eficaz de las políticas gubernamentales y la administración de los recursos públicos.

El Poder Legislativo, está constituido por el Congreso de la República, el cual es responsable de la elaboración, modificación y derogación de leyes. El Congreso también tiene la función de hacer control político al Poder Ejecutivo y garantizar el cumplimiento de la Constitución y las leyes (Constitución Política del Perú, 1993). Este núcleo legislativo actúa como un control sobre las acciones del Ejecutivo, y asegura la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.

El Poder Judicial, compuesto por la Corte Suprema de Justicia y otros tribunales inferiores, se encarga de la administración de justicia y de la resolución de conflictos legales. El Poder Judicial es independiente y está encargado de garantizar que la Constitución y las leyes se apliquen de manera justa y equitativa.

A nivel regional y local, la Constitución establece la existencia de gobiernos regionales y locales con autonomía administrativa, política y económica. Los gobiernos regionales están encargados de la administración de las regiones y tienen la capacidad de gestionar sus propios recursos y llevar a cabo funciones de desarrollo regional. Estos gobiernos regionales están dirigidos por un gobernador regional y un consejo regional, los cuales son elegidos por sufragio directo.

Los gobiernos locales, por su parte, comprenden las municipalidades provinciales, distritales y centros poblados menores. Estas entidades locales tienen la responsabilidad de administrar y desarrollar los municipios, gestionar los servicios públicos a nivel local y promover el bienestar

de los vecinos. Las municipalidades están encabezadas por el alcalde y el concejo municipal, que son elegidos por los ciudadanos en elecciones locales. No obstante, los gobiernos locales tienen un régimen especial integrado compuesto por la Municipalidad Metropolitana de Lima, municipalidades de zonas fronterizas o de fronteras y municipalidades de zonas rurales.

La Constitución Política del Perú de 1993 proporciona una clasificación detallada de la administración pública en el país que establece una estructura que abarca tanto el nivel nacional como a nivel regional y local. Este enfoque descentralizado permite una administración más cercana a los ciudadanos y una mayor capacidad de respuesta a las necesidades regionales y locales, mientras que el nivel central asegura la cohesión y la coordinación de las políticas públicas a nivel nacional.

### **2.2.2.A nivel económico-financiero**

La administración pública peruana se organiza y clasifica en diversas categorías que permiten una gestión eficiente de los recursos y servicios públicos. Esta clasificación se puede distinguir en dos grandes áreas: el sector público financiero y el sector público no financiero. Cada uno de estos sectores cumple funciones específicas y contribuye al funcionamiento integral del Estado.

#### **a. Sector público financiero**

Este término se refiere a las entidades y organismos que están directamente involucrados en la gestión y administración de los recursos financieros del Estado. Este sector incluye las instituciones encargadas de la recaudación de ingresos, la gestión del presupuesto y la supervisión y control de las finanzas públicas.

Las administraciones públicas que se encuadran agrupadas en este sector público financiero son el Banco Central de Reserva del Perú, empresas públicas financieras del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado<sup>2</sup> (FONAFE); y las empresas públicas financieras bajo el ámbito del FONAFE<sup>3</sup>.

---

2 FONAFE es una empresa de derecho público adscrita al Sector Economía y Finanzas, que norma y dirige la actividad empresarial de las Empresas del Estado, y supervisa su cumplimiento, con autonomía para el ejercicio de sus funciones (Artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1693).

3 Las empresas públicas bajo este ámbito son Banco de la Nación, Banco Agropecuario - Agrobanco, Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE y el Fondo Mivivienda.

**b. Sector público no financiero**

El sector público no financiero incluye las entidades y organismos que se encargan de la provisión de servicios públicos y el desarrollo de políticas en áreas distintas a la gestión financiera. Este sector abarca áreas como la educación, la salud, la seguridad, y el desarrollo social, entre otros.

Las administraciones públicas que pertenecen a este sector público no financiero son los poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos (con la excepción del Banco Central de Reserva del Perú), universidades públicas, gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local, empresas públicas no financieras del gobierno nacional, regional y local fuera del ámbito del FONAFE, empresas públicas no financieras bajo el ámbito del FONAFE, caja de pensiones militar policial, seguro social de salud (EsSalud) y las administradoras de fondos públicos.

**c. Interacción entre sectores**

La coordinación entre el sector público financiero y el sector público no financiero es crucial para el funcionamiento eficaz del Estado. La adecuada asignación y gestión de los recursos financieros del sector público permite que las entidades no financieras lleven a cabo sus funciones y servicios con eficiencia. Por ejemplo, la elaboración del presupuesto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas debe reflejar las necesidades y prioridades de los ministerios y entidades del sector público no financiero para asegurar que se disponga de los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos.

Además, la transparencia en la gestión financiera promovida por la Contraloría General de la República (CGR) contribuye a la confianza pública y a la eficacia en la provisión de servicios por parte de las entidades no financieras. La rendición de cuentas y la supervisión adecuada son esenciales para garantizar que los recursos se utilicen de manera eficiente y se logren los resultados esperados.

La clasificación de la administración pública peruana en sector público financiero y sector público no financiero permite una gestión integral y coordinada del Estado. Cada sector cumple funciones específicas que son esenciales para el desarrollo y el bienestar de la población, y la interacción entre estos sectores es clave para la eficacia y eficiencia en la administración pública.

### **2.2.3.A nivel de la gestión de los recursos humanos**

El Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos (SNGRRHH) establece un marco organizativo y operativo para la administración del personal en el sector público. Este sistema se clasifica en dos tipos de entidades: Tipo A y Tipo B. Cada tipo de entidad tiene características y funciones específicas que definen su rol en la gestión de los recursos humanos dentro de la administración pública peruana.

#### **a. Entidades Tipo A**

Las entidades Tipo A, de acuerdo con la normativa del SNGRRHH, son aquellas organizaciones del sector público que requieren una gestión más compleja y especializada de los recursos humanos debido a su tamaño, estructura y funciones específicas. Estas entidades incluyen ministerios, organismos autónomos y entidades descentralizadas que desempeñan funciones de alta responsabilidad y tienen una estructura administrativa amplia.

El Decreto Supremo N° 040-PCM (2014) la define como aquella organización que cuente con personería jurídica de derecho público, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se encuentran sujetas a las normas comunes del derecho público.

##### **a.1. Características y funciones**

Las entidades Tipo A tienen una estructura organizativa que incluye múltiples niveles jerárquicos y unidades administrativas especializadas. Estas organizaciones suelen manejar grandes volúmenes de personal y recursos, y su gestión de recursos humanos está orientada a asegurar el cumplimiento de políticas públicas complejas y la implementación de proyectos a gran escala. Ejemplos de entidades Tipo A son el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Salud (MINSA), entre otros.

Las funciones de estas entidades incluyen la planificación estratégica de recursos humanos, la gestión del desempeño a través de sistemas de evaluación rigurosos, y la implementación de programas de capacitación y desarrollo profesional adaptados a las necesidades específicas del personal.

##### **a.2. Gestión del desempeño y capacitación**

En las entidades Tipo A, la gestión del desempeño se realiza mediante la aplicación de sistemas de evaluación complejos que permiten medir la eficacia y la eficiencia del personal en relación

con los objetivos institucionales. La capacitación y el desarrollo profesional en estas entidades son fundamentales para garantizar que el personal esté actualizado con respecto a las mejores prácticas y técnicas en su campo.

Estas entidades también suelen contar con unidades especializadas en recursos humanos que gestionan los procesos de contratación, promoción y desarrollo para asegurar que las políticas y procedimientos sean seguidos de manera rigurosa y transparente.

## **b. Entidades Tipo B**

Las entidades Tipo B son aquellas que, aunque forman parte del sector público, tienen una estructura organizativa menos compleja y requieren una gestión de recursos humanos menos especializada en comparación con las entidades Tipo A. Estas entidades suelen ser organismos descentralizados o unidades administrativas dentro de gobiernos locales y regionales que manejan funciones más específicas o localizadas.

El Decreto Supremo N° 040-PCM (2014) señala que la entidad Tipo B son aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411<sup>4</sup> de una entidad pública Tipo A y deben tener competencia para contratar, sancionar y despedir. Además, contar con una oficina de recursos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces. Finalmente, deben de contar con una resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como entidad Tipo B (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016).

### **b.1. Características y funciones**

Las entidades Tipo B incluyen municipalidades provinciales y distritales, así como otras entidades descentralizadas que no tienen la misma amplitud de funciones ni la misma estructura administrativa que las entidades Tipo A. Estas organizaciones manejan un menor volumen de personal y recursos, y su gestión de recursos humanos está orientada a cumplir funciones más concretas y menos complejas.

Las funciones en las entidades Tipo B suelen centrarse en la administración local de servicios públicos, como la gestión de obras públicas, el mantenimiento de infraestructuras y la prestación

---

4 La Ley N° 28411 ha sido reemplazada por el Decreto Legislativo N° 1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

de servicios sociales a nivel local. La planificación y ejecución de la gestión de recursos humanos en estas entidades tiende a ser más directa y menos formalizada.

## **b.2. Gestión del desempeño y capacitación**

En las entidades Tipo B, la gestión del desempeño se realiza mediante sistemas más sencillos en comparación con los utilizados en las entidades Tipo A. La capacitación y el desarrollo en estas entidades se enfocan en las habilidades necesarias para la gestión eficiente de los servicios locales y la implementación de proyectos específicos. La formación tiende a ser más práctica y orientada a las necesidades inmediatas del personal.

Las unidades de recursos humanos en las entidades Tipo B suelen ser menos complejas y cuentan con menos personal especializado. La gestión de los procesos de contratación y desarrollo profesional es más directa, con procedimientos simplificados que se ajustan a las necesidades y capacidades de estas organizaciones.

## **c. Interacción entre entidades Tipo A y Tipo B**

La interacción entre las entidades Tipo A y Tipo B es esencial para asegurar la cohesión y eficacia del SNGRRHH en la administración pública. Las entidades Tipo A, con su estructura más compleja y especializada, a menudo proporcionan directrices y políticas que afectan a las entidades Tipo B. A su vez, las entidades Tipo B, con su enfoque en la gestión local, proporcionan retroalimentación y datos valiosos que pueden influir en la planificación y las decisiones tomadas por las entidades Tipo A.

La coordinación entre ambos tipos de entidades contribuye a una gestión más integrada y eficiente de los recursos humanos en el sector público, lo que asegura que las políticas y prácticas sean adecuadas a las necesidades y contextos específicos de cada tipo de entidad.

La clasificación del SNGRRHH en el Perú en entidades Tipo A y Tipo B proporciona un marco claro para la administración del personal en el sector público. Cada tipo de entidad tiene características y funciones específicas que determinan su enfoque en la gestión de los recursos humanos. La correcta implementación y coordinación entre estas entidades son fundamentales para lograr una administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados.

### 3. Organización pública

Una organización puede definirse como un grupo de personas que actúan conforme a normas establecidas con el objetivo de cumplir fines específicos. Esta palabra “organización” proviene del vocablo francés *organisation*.

También se puede precisar que la organización es parte de las funciones del proceso administrativo de las propias teorías administrativas.

Sin embargo, cuando nos referimos a la organización pública pensamos en las estructuras orgánicas de las administraciones públicas que cuentan con unidades operativas<sup>5</sup> que permiten tener una organización que busca obtener resultados.

En la organización pública estudiamos los organigramas o departamentalización de las instituciones públicas desde una división vertical como horizontal. La organización busca un fin común con la agrupación de las personas (Mooney, 1947).

La teoría de la administración clásica, cuando estudia la estructura organizacional, lo hace reflexionando sobre cómo examinar de lo alto hacia lo bajo (de la dirección hacia la ejecución) y del total hacia lo parcial (de la síntesis hacia el análisis) (Chiavenato, 2014).

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Argentina (1997) precisa que las organizaciones de las entidades públicas se encuentran sumergidas en un sistema social que cuenta con múltiples dimensiones complejas, como las relacionadas a aspectos ideológicos, normativos, tecnológicos, sociales, económicos, políticos, institucionales, culturales, entre otros.

En el Perú, el Decreto Supremo N° 054-PCM (2018) y sus modificatorias ha planteado el estudio de los lineamientos de la organización del Estado, basado en reglas y criterios técnicos que diseñan, estructuran, organizan y hacen funcionar a las administraciones públicas.

Es así que, cuando nos referimos a la organización pública, debemos estudiar las estructuras organizacionales que se tienen dentro de cada una de las entidades públicas (unidades operativas), así como los diseños y procesos organizativos.

---

5 Se debe de entender por unidades operativas, a los tres niveles organizacionales: i) Primer nivel: órganos de alta dirección y según corresponda órganos resolutivos u órganos consultivos; ii) Segundo nivel: órganos de línea y órganos de administración interna; iii) Tercer nivel: unidades orgánicas; y, órganos desconcentrados u otros.

## 4. Gestión pública

La gestión se define como la “acción y el efecto de administrar” y proviene del vocablo latín *gestio* (Real Academia Española, 2024). En lo que se refiere a lo público aplicado a la gestión, la gestión pública se refiere a la gerencia de los insumos financieros y humanos que laboran en el Estado con el fin de que sea más efectiva en las políticas y normativas que se establezcan (Cruz y Diaz, 2020).

Para Ortún (1995), la gestión pública es la gestión con limitaciones, que pueden ser abordadas y no abordadas, por el valor de eficiencia y eficacia en su accionar.

El rol que tiene la gestión pública como disciplina científica y praxis en el accionar de las actuaciones gubernamentales es trascendental para decidir actos de gobierno de la propia administración.

La Asociación Transparencia (2009) conceptualiza a la gestión pública como un grupo de labores para alcanzar su finalidad, propósitos y pretensiones que se enmarcan por las capacidades del gobierno determinadas por el *potestat executiva* (p. 16).

Por primera vez, una norma jurídica en nuestro país, como el Decreto Supremo N° 127-PCM (2024) ha definido la gestión pública como el conjunto de procesos que llevan a cabo las instituciones del Estado con el fin de administrar los recursos públicos y ofrecer servicios a la ciudadanía, generando valor público. Su objetivo es satisfacer las necesidades colectivas de manera eficiente, transparente y equitativa. Abarca la planificación, organización, dirección y control de políticas, programas y proyectos públicos, e incluye el componente de responsabilidad que se asume por realizar las tareas para alcanzar las metas, en cualquier nivel de gobierno.

A la gestión pública se le debe de entender como la maquinaria operativa de la administración pública que tiene como finalidad poner en funcionamiento los sistemas que trabajan de forma transversal en los diferentes grados jerárquicos del gobierno, para lograr metas y objetivos con acciones que generen resultados<sup>6</sup> orientados a la población. Las unidades operativas de cada una de las administraciones públicas tienen que gestionar sus recursos con eficiencia, eficacia y efectividad (las tres “E” de Peter Drucker), con una visión prospectiva que garantice la sostenibilidad de las administraciones.

---

6 En el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, se pueden clasificar a los resultados en iniciales (corto plazo), intermedios (mediano plazo) y finales (largo plazo).

Según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), la gestión pública tiene dos propósitos fundamentales para un buen gobierno democrático:

1. toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social<sup>7</sup> y 2. La gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas (p. 4).

Por estas razones, la gestión pública tiene un propósito netamente operativo. Sus limitaciones son de diversa índole, pero con la proyección de generar movimiento interno dentro de la propia administración pública con los distintos actos de administración interna que se deben realizar para brindar servicios públicos de calidad a los ciudadanos. Se debe ejecutar el presupuesto y velar por la legalidad de sus actuaciones de gestión y gobierno, derivadas de un conjunto de interacciones de la ciencia de la gestión para su aplicación materializada en la parte procedimental y sustantiva de la administración, para así garantizar la seguridad jurídica y acción en el marco jurídico de un Estado constitucional de derecho.

## Conclusiones

La administración pública hay que entenderla como un ‘todo’ que agrupa a los conceptos de organización y gestión pública. Se trata de una organización que trabaja en base a unidades operativas departamentalizadas, que asigna recursos y actividades de producción y diseña actividades de trabajo para que la gestión pueda operacionalizar las cargas laborales y generar efectos jurídicos a través de una actuación sistemática que genere confianza y legitimidad por parte de los ciudadanos, que son los principales protagonistas de la administración pública.

La administración pública, la gestión pública y la organización pública son conceptos interrelacionados que, aunque distintos, se complementan entre sí en el sector público. La administración pública proporciona el marco para el desarrollo de políticas y la supervisión de su implementación. La gestión pública se encarga de la ejecución eficiente de estos procesos y recursos; y la organización pública, define la estructura necesaria para que la administración y gestión se realicen de manera efectiva.

---

7 Consiste en la relación compartida entre el Estado-ciudadano.

La organización pública es fundamental para asegurar que las estructuras y procesos estén alineados con los objetivos de las instituciones gubernamentales. Una organización bien diseñada facilita la gestión pública eficiente, asegurando que los recursos se utilicen adecuadamente y que las políticas se implementen de manera efectiva. En cambio, una administración pública sólida establece las directrices y normas que guían la organización y gestión.

En un entorno dinámico y en constante cambio, la capacidad de adaptación es crucial. La gestión pública debe ser flexible para responder a nuevas demandas y desafíos, mientras que la organización pública debe ser capaz de reestructurarse para mejorar su funcionamiento. La administración pública, por su parte, necesita revisar y ajustar continuamente sus políticas para abordar los problemas emergentes y las expectativas cambiantes de la ciudadanía.

La administración pública establece las bases para la transparencia y la rendición de cuentas mediante políticas y regulaciones. La gestión pública debe implementar estas políticas de manera efectiva para asegurar que los procesos sean abiertos y accesibles a los ciudadanos. La organización pública juega un papel importante en asegurar que las estructuras y procedimientos apoyen la transparencia y la rendición de cuentas, facilitando una supervisión adecuada.

La gestión pública debe enfocarse en la mejora continua de los procesos y servicios, utilizando feedback y evaluación para optimizar su rendimiento. La organización pública debe apoyar esta mejora mediante una estructura flexible que permita ajustes rápidos. La administración pública debe fomentar una cultura de innovación y aprendizaje para asegurar que las políticas y estrategias evolucionen con las necesidades de la sociedad.

La organización pública establece los mecanismos necesarios para la coordinación entre diferentes unidades y niveles de gobierno. La gestión pública debe garantizar que esta coordinación se traduzca en una implementación efectiva de políticas. La administración pública debe promover la cooperación intergubernamental e intersectorial para maximizar el impacto de las políticas públicas.

En conclusión, al abordar al sector público, es esencial distinguir y comprender los tres conceptos clave: la administración pública, que representa el órgano rector encargado de articular y dirigir las políticas públicas; la organización pública, que se refiere a la estructura formal, como el organigrama, que define las relaciones jerárquicas y funcionales dentro de las entidades; y la

gestión pública, que se centra en el funcionamiento operativo de dicha estructura para alcanzar los objetivos y metas establecidas. Estos conceptos poseen una dimensión teórica y práctica que son fundamentales para el desarrollo de una gestión estatal eficiente, eficaz y orientada al servicio de la ciudadanía con valor público.

## Referencias

Asociación Transparencia. (2009). *Gestión Pública*.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-Government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>

Bielsa, R. (2016). *Estado y globalización. El Caso Argentino*. Rubinzal-Culzoni Editores.

Bonnin, J. (1812). *Principios de la Administración Pública*.

Bovens, M., Curtin, D., & Hart, P. (2010). *The real world of EU accountability: What deficit?* Oxford University Press.

Bozeman, B. (2002). Public management: The state of the art. *Public Administration Review*, 62(1), 1-17. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00112>

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>

Certo, S. (2013). *Modern Management*. Trevis.

Chiavenato, I. (2014). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Mc Graw Hill Education.

Constitución Política del Perú. (1993). Diario Oficial El Peruano.

Cruz, B. & Díaz, J. (2020). La gestión pública como clave en el fortalecimiento de las empresas del Estado. *Polo del Conocimiento*, 50(5), 344-347.

Decreto Supremo N° 127-2024-PCM. (2024). Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, y otras disposiciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 053-2022-PCM.

- Decreto Supremo N° 054-2018-PCM. (2018). Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (2014). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Duverger, M. (1970). *Introducción a la política*. Ediciones Ariel.
- Eisenstadt, S. N. (1966). *Modernization: Protest and change*. Prentice-Hall.
- Gómez, C. (2016). Origen y evolución del estudio de la Administración Pública. En: *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: Evolución, Conceptos y Desafíos*. McGraw-Hill, pp. 1-18.
- Heeks, R. (2006). *Implementing and managing eGovernment: An international text*. SAGE Publications.
- Hodgkinson, G. P., & Sparrow, P. (2002). *The competent organization: A psychological analysis of the strategic management process*. Open University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (1997). *Organizaciones Públicas*.
- Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Transparency and technological change: Ensuring open government in the digital age. In R. C. Smith y S. K. Bartkowiak (Eds.), *E-Government: Concepts, methodologies, tools, and applications* (pp. 254-270). IGI Global.
- Kettl, D. F. (2005). *The transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*. Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governance as governance: A framework for understanding the governance of complexity*. SAGE Publications.
- McClure, D. (2005). Electronic government: The role of technology in government innovation. In A. M. J. Na (Ed.), *Innovations in government* (pp. 93-106). Palgrave Macmillan.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2014). *Guía sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público*.
- Mooney, J. (1947). *Principles of Organization*. Harper y Brothers.
- Ortún, V. (1995). Gestión Pública: Conceptos y Métodos. *Revista Asturiana de Economía*.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (2006). *The new public governance?* Routledge.
- Parker, K. (2010). E-Government and the digital divide: A focus on accessibility. In D. S. D. Rogers (Ed.), *Digital governance: New technologies for improving public service and participation* (pp. 150-165). Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the Neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Real Academia Española. (2024). *Diccionario de la Real Academia Española* (versión en línea de la 23a ed.). <https://dle.rae.es/>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rojas, P. (2015). Administración Pública y los principios del derecho administrativo en Perú. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 13, 193–209.
- Stoner, J., Freeman, E. & Gilbert, D. (1996). *Administración*. Pearson.
- Weber, M. (1946). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.

# Competencias digitales en el segmento directivo del servicio civil para el gobierno y la transformación digital

Digital skills in the management segment of the civil service for government and digital transformation

**Marcelino Villaverde Aguilar\***

## Resumen

Actualmente, diferentes países se encuentran enmarcados en proceso de transformación digital, porque entienden el grado de desarrollo que pueden alcanzar gracias a las tecnologías emergentes. En este contexto, el presente trabajo busca fortalecer las competencias digitales que requiere el segmento directivo del servicio civil, partiendo de la revisión del marco normativo, la experiencia en otros países y la experiencia del sector privado. Se pretende definir las competencias digitales en el segmento directivo del servicio civil, proponiendo para ello el framework SFIA como instrumento que apoye la implementación de las políticas públicas a su cargo e implementar un gobierno digital que dé soporte y genere valor público para los ciudadanos.

Para ello, se aborda la importancia del gobierno de las organizaciones, propuesto por la ISO 37000, y el gobierno de las tecnologías de información bajo la ISO/IEC 38500, normas que ayudan a clarificar las funciones de los órganos de gobierno, desempeñado por los funcionarios públicos; y los órganos de gestión, desempeñada por los directivos públicos, lo que permite

---

\* Ingeniero de Sistemas con más de 20 años de experiencia profesional, con estudios de maestría en gestión de tecnologías de información en la UNMSM y MBA en la Universidad del Pacífico. Cuenta con especializaciones en gestión pública dados por la PUCP y la George Washington University; así como en estrategia e innovación por la ESADE Business School en Barcelona - España. ORCID: 0000-0003-4175-8072 Correo: mvillaverde@cip.org.pe, mvillaverde@devida.gob.pe

identificar las competencias digitales necesarias para liderar la ejecución del Plan de Gobierno Digital y lograr la transformación digital de sus instituciones.

**Palabras clave:** administración pública, gobierno y transformación digital, directivos públicos, competencias digitales, servicio civil.

### **Abstract**

Currently, different countries are in the process of digital transformation, because they understand the degree of development that can be achieved thanks to emerging technologies. In this context, this paper seeks to strengthen the digital competences required by the managerial segment of the civil service, based on a review of the regulatory framework, the experience in other countries and the experience of the private sector. The aim is to define the digital competences in the managerial segment of the civil service, proposing the SFIA framework as an instrument to support the implementation of the public policies for which they are responsible and to implement a digital government that supports and generates public value for citizens.

To this end, the importance of the governance of organisations, proposed by ISO 37000, and the governance of information technologies under ISO/IEC 38500, standards that help to clarify the functions of the governing bodies, carried out by civil servants; and the management bodies, carried out by public managers, which makes it possible to identify the digital competences needed to lead the execution of the Digital Government Plan and achieve the digital transformation of their institutions.

**Keywords:** Public administration, government and digital transformation, public executives, digital competencies, civil service.

## **1. Introducción**

Las tecnologías digitales presentan oportunidades para prestar servicios públicos más sencillos, eficaces y ágiles, lo que requiere la adopción de nuevas formas de trabajar y nuevas competencias en la administración pública. Para ello, los gobiernos deben fomentar las habilidades, actitudes y conocimientos que permitan a los funcionarios trabajar en un entorno digital e integrar las tecnologías digitales para crear valor público (Burtscher et al., 2024). En este contexto, el Estado peruano debe asegurar que sus funcionarios y directivos

públicos tengan las competencias digitales necesarias para optimizar el uso de las tecnologías de la información en el cumplimiento de las políticas públicas a su cargo, en beneficio de sus ciudadanos, lo que facilitará el gobierno digital en cada entidad pública y logrará una transformación digital efectiva como país.

El presente estudio tiene como objetivos determinar la importancia de las competencias digitales en el segmento directivo del servicio civil, identificar el grado en el que estas competencias se han incorporado en las normas y directivas del servicio civil, y proponer un marco de trabajo que permita orientar la incorporación de las competencias digitales como parte de las competencias de funcionarios y directivos públicos del Perú.

Para establecer el estado actual de las competencias digitales en el segmento directivo del servicio civil peruano, se analizarán dos aspectos, el primero está relacionado con el rol y funciones que las normas vigentes asignan a dichos directivos, como parte del gobierno y transformación digital del Estado peruano. El segundo aspecto aborda el análisis de las directivas vigentes sobre la evaluación de competencias en el segmento directivo del servicio civil. Ambos aspectos permitirán establecer la necesidad de definir competencias digitales en el segmento directivo para un mejor desempeño de los roles y funciones asignados por las normas vigentes en el marco del gobierno y la transformación digital.

### **1.1. El rol de los funcionarios y directivos públicos en el proceso de gobierno y transformación digital del Estado peruano**

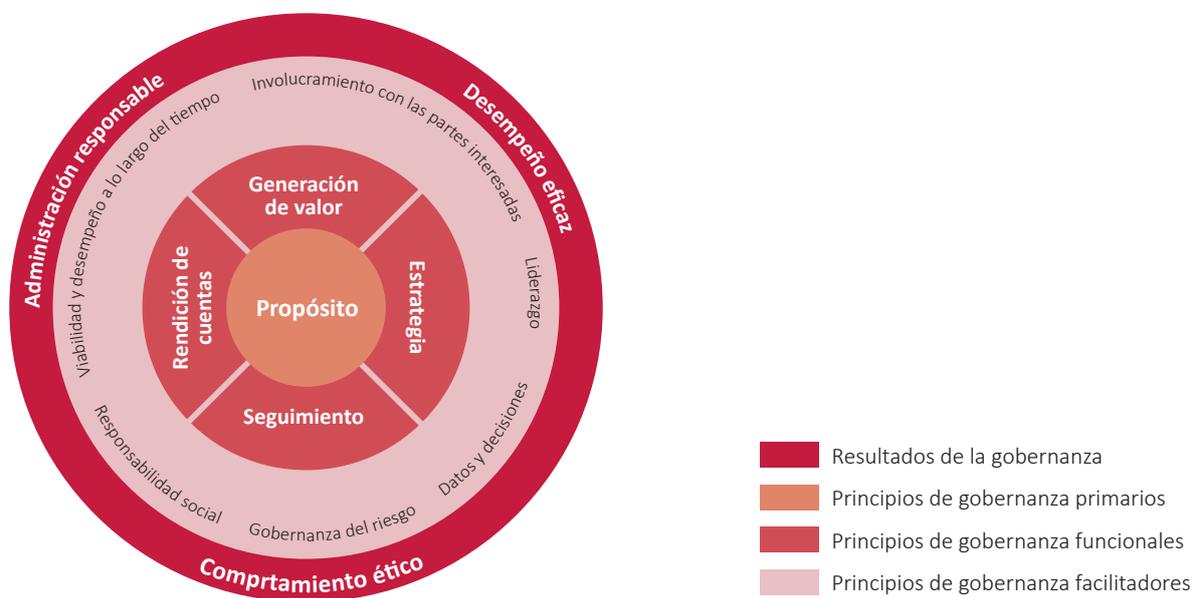
En los últimos años, la administración pública del Perú ha venido evolucionado cada vez más hacia las plataformas digitales, producto de las exigencias del entorno y de las exigencias de los ciudadanos por servicios públicos más eficientes y eficaces. Como parte de este proceso, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ente rector del Sistema Nacional de Transformación Digital en el Perú, creado mediante Decreto de Urgencia N° 006-2020, ha emitido diversos tipos de normas que asignan a los funcionarios y directivos públicos de las entidades del Estado un rol de liderazgo y responsabilidad para el gobierno y la transformación digital de sus organizaciones.

El gobierno digital se define como el “uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la administración pública para la creación de valor público” (Decreto Legislativo N° 1412, 2018, art. 6.1) y al ser definido como estratégico, significa que requiere un alto involucramiento de funcionarios

y directivos públicos. Asimismo, el gobierno digital comprende “el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la administración pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías (...) y servicios digitales de valor para los ciudadanos” (art. 6.2). Para ello, los responsables deben brindar los lineamientos necesarios a los órganos de gestión para que estos, en sus respectivos planes operativos, alineen los objetivos institucionales con las inversiones y el despliegue de la tecnología.

En este punto, es esencial considerar las definiciones que ofrece la norma NTP-ISO 37000:2021 (Instituto Nacional de la Calidad [INACAL], 2021) respecto a la gobernanza de las organizaciones. Esta norma describe al órgano de gobierno como la persona o grupo de personas responsables de la rendición de cuentas de toda una organización; y puede manifestarse, entre otros, como un consejo, junta directiva, directores individuales, consejo en conjunto o de manera individual, o ejecutivos o administradores, los mismos que son responsables de establecer las políticas de gobernanza que reflejen las intenciones y la dirección de la organización.

**Figura 1**  
**Gobernanza de las organizaciones. Descripción general**



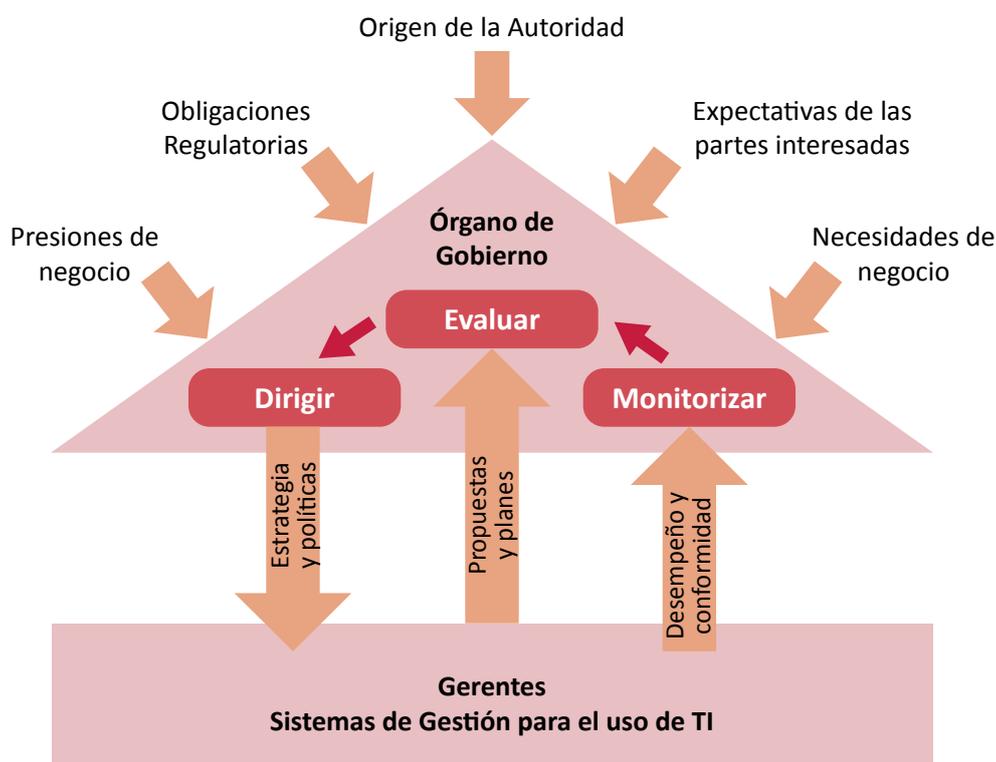
Nota: De ISO 37000:2021(es). Gobernanza de las organizaciones — Orientación, por ISO. Online Browsing Platform, 2021.

De manera similar, esta norma señala que los procesos de gobernanza y la gestión son actividades diferentes, necesarias y complementarias, que se interrelacionan e impactan mutuamente. La

norma indica que la gobernanza consiste en definir y responder sobre el logro del propósito de la organización dentro de los límites establecidos, mientras que la gestión se ocupa de alcanzar los objetivos relacionados al tomar decisiones en ese marco. En la Figura 1 se observan los principios de gobernanza de la organización y los resultados anticipados.

Otra de las directrices que contribuirá a entender la magnitud de las responsabilidades de los funcionarios y dirigentes en el proceso de gobierno y cambio digital de las instituciones de la administración pública es la NTP-ISO/IEC 38500:2016 segunda edición, actualizada en 2023 (INACAL, 2023), que trata sobre la gobernanza de tecnologías de la información para la organización. La gobernanza de TI se define aquí como el marco mediante el cual se dirige y controla el uso presente y futuro de TI, constituyendo un componente o subconjunto de la gobernanza organizacional.

**Figura 2**  
**Modelo para la gobernanza de tecnologías de la información**



Nota: Adaptado de *ISO/IEC 38500:2015 Information Technology — Governance of IT for the Organization*, por International Quality Management Systems, 2015.

De manera similar, la gestión se describe como el ejercicio del control y la supervisión dentro de la autoridad y responsabilidad otorgadas por quienes están a cargo de la gobernanza. A fin

de complementar esta definición, se establece que el gerente ejecutivo es la persona a la que el órgano de gobierno confiere la autoridad para llevar a cabo estrategias y políticas que permiten alcanzar el objetivo de la organización.

En la figura 2, se aprecia las relaciones entre el órgano de gobierno y los órganos de gestión dentro de las organizaciones.

Como se aprecia, el órgano de gobierno, como parte de sus responsabilidades de dirección, es responsable de definir las estrategias y políticas orientadas a cumplir con el propósito de la organización y sus objetivos, mientras que el órgano de gestión elabora propuestas de planes para la implementación exitosa de las tecnologías de la información en la organización. Estos planes son sujetos a una evaluación por parte del órgano de gobierno, el cual se encargará de monitorear su desempeño para brindar su conformidad.

Esta forma de estructurar los procesos de gobernanza y gestión de las tecnologías de la información en la organización fueron adoptadas en los “Lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital”, donde se precisa que “los procesos de gobernanza son dirigir, evaluar y supervisar el uso actual y futuro de las tecnologías digitales que permitirán alcanzar los objetivos estratégicos de la entidad, y los procesos de gestión comprenden planificar, construir, ejecutar y supervisar los proyectos, actividades o iniciativas alineadas” a la estrategia de gobierno digital (PCM, 2018, p. 15).

De manera similar, se han establecido normativas que indican que cada entidad de la administración pública debe contar con un Comité de Gobierno Digital conformado, como mínimo, por: el titular de la entidad o su representante, el líder de Gobierno Digital, y los responsables de las áreas de informática, recursos humanos, atención al ciudadano, seguridad de la información, asuntos legales y planificación (Resolución Ministerial Nº 087-2019-PCM, art.1). Esta composición del comité garantiza una representación multidisciplinaria que aborda los diversos aspectos de la transformación digital, en donde se resalta la participación de funcionarios públicos, responsables del gobierno de la organización, y de directivos públicos, responsables de diferentes aspectos de gestión institucional.

La conformación del comité refleja entonces, la necesidad de una participación activa de funcionarios y directivos de diversas áreas, lo que garantiza una visión integral de la transformación

digital. Como se establece en el Decreto Supremo N° 157-2021-PCM (2021, art. 13), el Comité de Gobierno y Transformación Digital es el órgano de gobernanza institucional encargado de liderar y guiar el proceso de transformación digital en las entidades públicas. Para cumplir con este objetivo, el comité se encargará de diseñar y digitalizar servicios y procesos, gestionar datos y tecnologías digitales, desarrollar competencias digitales, y promover un cambio cultural institucional hacia la transformación digital (art. 16).

De esta manera, a nivel institucional, surge la necesidad de asegurar que funcionarios y directivos públicos desarrollen habilidades, competencias y capacidades digitales que les permitan guiar de manera oportuna, eficiente y eficaz los procesos de transformación digital y aprovechar al máximo las tecnologías como el big data para el logro de los objetivos de las políticas públicas a cargo de las entidades del Estado (Villaverde, 2019).

Otro de los retos que plantean las normas relacionadas al gobierno y la transformación digital para los funcionarios y directivos públicos, es el de promover la colaboración y cooperación digital entre las entidades de la administración pública, en donde debe primar el intercambio de datos e información, la interoperabilidad de los sistemas y soluciones para la prestación conjunta de servicios digitales. Estas actividades requieren por parte de funcionarios y directivos, de ciertos tipos de competencias y habilidades que permitan coordinar, integrar y promover la colaboración entre las entidades de la administración pública, que hagan posible la implementación de la interoperabilidad de sus tecnologías y sistemas de información para el logro de los objetivos fijados en los planes institucionales (Villaverde, 2017).

## **1.2. Competencias de funcionarios y directivos públicos en la estructura orgánica del Poder Ejecutivo**

La Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057, 2013) define las características de los diferentes tipos de directivos:

- **Funcionario público.** Es un funcionario político o puesto público representativo que lleva a cabo tareas de gobierno en la administración del Estado. Dirige o participa en la conducción de la organización, además de aprobar políticas y normas en el marco de sus competencias.
- **Directivo público.** Es el servidor público que lleva a cabo tareas relacionadas con la gestión o toma de decisión de un organismo, unidad organizativa, programa o proyecto específico.

- Servidor de confianza. Es un servidor público que pertenece al entorno cercano y directo de los funcionarios o directores públicos, y su permanencia en el servicio civil depende de la confianza otorgada por la persona que lo nombró. Puede integrarse al equipo de directivos públicos, funcionario civil de carrera, o empleado de actividades complementarias.

De igual forma, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158, 2007) define la estructura de organización del Poder Ejecutivo en el Estado peruano y establece las características y jerarquía de los diferentes tipos de organismos públicos. En este sentido, cada organismo público, de acuerdo a su tipología y funciones, requiere de órganos de alta dirección a cargo de funcionarios públicos, órganos de administración interna y órganos de línea, los cuales pueden ser cubiertos por directivos públicos o servidores de confianza. En la siguiente figura, se muestra la estructura del Poder Ejecutivo y los diferentes tipos de organismos públicos.

**Figura 3**  
**Organización del Poder Ejecutivo**



Nota: Elaboración propia a partir de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007.

Se puede apreciar que, en el Poder Ejecutivo, es necesario contar con funcionarios y directivos públicos que se encarguen de implementar las diferentes políticas públicas en beneficio de los ciudadanos. En el esquema de la NTP-ISO 37000:2021 (INACAL, 2021), la alta dirección tiene la responsabilidad del gobierno de los organismos públicos, especialmente en los ministerios, dado que cada ministerio puede tener adscritos diferentes tipos de

organismos públicos, mientras que los órganos de administración interna y los órganos de línea desempeñarían las funciones de gestión, responsables del cumplimiento de las políticas y estrategias definidas por los órganos de gobierno.

En relación a las competencias, la Guía de Evaluación de Competencias para Directivos Públicos (Resolución de Presidencia Ejecutiva [RPE] N° 186-2016-SERVIR-PE, 2016) indica que los únicos servidores que son evaluados por competencias, sin necesidad de tener certificación, son los del segmento directivo y define a las competencias como las características subyacentes a la persona, las que están causalmente relacionadas con la actuación exitosa en un puesto de trabajo.

El Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos de SERVIR (Resolución de Presidencia Ejecutiva [RPE] N° 320-2017-SERVIR-PE, 2017), define los siguientes tipos de competencias a ser aplicadas en la gestión de los recursos humanos del sector público:

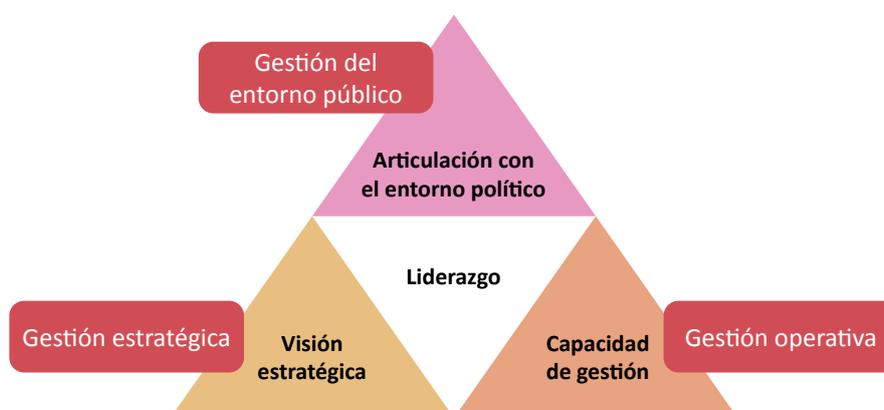
- Competencias transversales del Servicio Civil. Son las capacidades que se pueden aplicar a todos los servidores públicos del Estado, sin importar la entidad, nivel o puesto que ocupen.
- Competencias genéricas del Grupo de Directivos Públicos. Son las habilidades que están vinculadas directamente con el cargo y la labor del segmento directivo (RPE N° 320-2017-SERVIR/PE [Diccionario], p. 8).

El Diccionario de Competencias Transversales del Servicio Civil (RPE N° 093-2016-SERVIR-PE) precisa que las “competencias constituyen un vehículo eficaz para trasladar de manera efectiva los valores y retos estratégicos de las instituciones a los comportamientos de las personas, alineando la nueva forma de hacer las cosas con las aspiraciones, políticas y objetivos que cada institución se plantee”.

En relación a las competencias genéricas, el Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos ha identificado competencias genéricas que se encuentran vinculadas a través del liderazgo que ejerce el directivo público, tal como se muestra en la siguiente figura.

Por ser materia del estudio, a continuación, se detallan cada una de las competencias genéricas del grupo de directivos y cómo se valoran.

**Figura 4**  
**Competencias genéricas del Grupo de Directivos Públicos**



Nota: Adaptado de Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 320-2017-SERVIR/PE, Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos (p. 11), 2017.

### **Articulación con el entorno político**

Implica la participación activa del directivo en el ámbito político con el objetivo de generar respaldo y legitimidad para lograr un resultado enfocado en los ciudadanos. Así, el directivo público necesita ser capaz de articular distintos aspectos del contexto político para alcanzar los objetivos institucionales.

**Tabla 1**  
**Valorización de la competencia genérica: Articulación con el entorno político**

<b>Definición</b>	<b>Nivel</b>	<b>Descripción</b>
Capacidad comprender el contexto sociopolítico del país y el impacto que tiene la institución, influyendo en las decisiones que se toman a nivel de políticas públicas con conciencia de sus consecuencias sobre las necesidades específicas de los ciudadanos.	5	Establece alianzas estratégicas y ejecuta estrategias en un contexto sociopolítico, considerando los actores clave, en beneficio de la sociedad.
	4	Plantea estrategias considerando el contexto sociopolítico, los actores clave y sus efectos en la atención de necesidades.
	3	Reconoce el contexto sociopolítico y sus actores clave, evaluando alternativas de acción, así como sus efectos.
	2	Propone diversas alternativas de acción, requiriendo apoyo para determinar los actores clave y para identificar las necesidades existentes.
	1	Considera alternativas de acción sin tener en cuenta las necesidades existentes ni su impacto.

Nota: Adaptado de Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 320-2017-SERVIR/PE, Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos (p. 12), 2017.

### Visión estratégica

Conlleva la actualización de los objetivos, estrategias y políticas establecidas por las entidades públicas para producir resultados significativos para la población, los usuarios y los beneficiarios, utilizando métodos analíticos de planificación estratégica y la habilidad de los líderes para hacer gestión en entornos con diversos grados de previsibilidad y coherencia. Por lo tanto, el directivo necesita poseer la capacidad de gestionar conforme a los propósitos de la organización, al igual que prever escenarios futuros con una visión a largo plazo.

**Tabla 2**  
**Valorización de la competencia genérica: Visión estratégica**

Definición	Nivel	Descripción
Capacidad para percibir escenarios futuros, así como definir una perspectiva a largo plazo alineada con los objetivos organizacionales que permita anticipar circunstancias, sortear obstáculos, calcular riesgos y planear acciones	5	Formula estrategias desde una perspectiva institucional considerando posibles escenarios.
	4	Prioriza y coordina la aplicación de estrategias y acciones de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía.
	3	Define y gestiona planes, programas y proyectos alineados a los objetivos estratégicos.
	2	Ejecuta planes, programas y proyectos estratégicos establecidos.
	1	Participa de actividades relacionadas a los planes, programas y proyectos sin evaluar su impacto.

Nota: Adaptado de Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 320-2017-SERVIR/PE, Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos (p. 13), 2017.

### Capacidad de gestión

Es la utilización consciente y especializada de las capacidades legales, financieras, materiales y humanas para lograr resultados específicos. Por lo tanto, el directivo público debe poseer la capacidad de manejar los sistemas administrativos, maximizar los recursos, guiar equipos de trabajo, enfocando sus acciones en el logro de los objetivos.

**Tabla 3**  
**Valorización de la competencia genérica: Capacidad de gestión**

<b>CAPACIDAD DE GESTIÓN</b>		
<b>Definición</b>	<b>Nivel</b>	<b>Descripción</b>
Habilidad para gestionar los sistemas administrativos. Involucra la capacidad de administrar los recursos para garantizar el cumplimiento de los objetivos.	5	Define modelos, políticas, procedimientos, estrategias de gestión y control administrativo, con eficacia y eficiencia.
	4	Controla la aplicación de los lineamientos, procedimientos e indicadores administrativos institucionales.
	3	Ejecuta la gestión administrativa institucional, optimizando los recursos asignados.
	2	Aplica controles a procesos administrativos.
	1	Cumple los procesos y procedimientos establecidos.

Nota: Adaptado de Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 320-2017-SERVIR/PE, Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos (p. 14), 2017.

Finalmente, el Diccionario también plantea una valorización del liderazgo, que se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 4**  
**Valorización del liderazgo**

<b>LIDERAZGO</b>		
<b>Definición</b>	<b>Nivel</b>	<b>Descripción</b>
Capacidad para influir en otros, con base en valores, para orientar su accionar al logro de objetivos.	5	Fomenta el desarrollo de habilidades e influye en el equipo, comprometiéndolos con principios y el logro de objetivos institucionales.
	4	Orienta y motiva al equipo propiciando colaboración y entusiasmo por alcanzar un mejor desempeño.
	3	Comunica los objetivos y reconoce el logro de resultados, influyendo en su entorno.
	2	Supervisa y controla el logro de objetivos.
	1	Coordina actividades para el logro de objetivos.

Nota: Adaptado de Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 320-2017-SERVIR/PE, Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos (p. 15), 2017.

## 2. Metodología

Como parte de la metodología, se procederá a establecer el estado actual de las competencias digitales para el segmento de directivos públicos, considerando el marco normativo antes descrito y las directivas del servicio civil al respecto, y mencionando algunas experiencias internacionales en la aplicación de *frameworks* o marcos de trabajo de competencias digitales. Luego se abordarán

las experiencias del sector privado donde se identifican las principales competencias directivas para los ejecutivos, considerando que los criterios del gobierno de las organizaciones y su gestión son criterios aplicables tanto al sector público como al sector privado. Finalmente, se señalarán aquellas políticas públicas que se verán beneficiadas por el establecimiento de competencias digitales en el segmento directivo del servicio civil.

## **2.1. Las competencias digitales del segmento directivo peruano y casos de aplicación en otros países**

Actualmente, existen diferentes normas que asignan roles y funciones estratégicas al segmento directivo del servicio civil, relacionados al gobierno y la transformación digital del Estado peruano, ya sea como funcionario público, a cargo del gobierno de la organización, o como directivo público, a cargo de un órgano de gestión. Sin embargo, se aprecia que el grupo de directivos públicos del servicio civil no ha definido de manera clara las competencias digitales para un mejor desempeño de dichos roles o funciones. En este escenario, como aporte para la definición de competencias digitales, el presente estudio propone el Marco de Competencias para la Era de la Información. en inglés, *Skills Framework for the Information Age* (SFIA), principalmente por constituirse como un estándar global aplicado actualmente por varios países y cuyos casos de aplicación mencionaremos a continuación.

En los Estados Unidos, se utiliza el perfil de competencias de SFIA para 52 funciones de seguridad informática y cibernética (National Initiative for Cybersecurity Education - NICE), publicados por el Instituto Nacional de Normas y Tecnología (NIST) y divididos en los siguientes niveles (SFIA Foundation, 2024d):

- NICE 1 Funciones de supervisión y gobernanza (Oversight and Governance-OG). Gestión de la seguridad de las comunicaciones (COMSEC).
- NICE 2 Funciones de diseño y desarrollo (Design and Development-DD). Arquitectura de ciberseguridad.
- NICE 3 Funciones de aplicación y funcionamiento (Implementation and Operation-IO). Análisis de datos.
- NICE 4 Funciones de protección y defensa (Protection and Defense-PD). Ciberseguridad defensiva.
- NICE 5 Funciones de investigación (Investigation Roles-IN) funciones. Investigación de ciberdelitos.

- NICE 6 Funciones de inteligencia ciberespacial (Cyberspace Intelligence-CI). Análisis de todas las fuentes.
- NICE 7 Funciones de los efectos del ciberespacio (Cyberspace Effects-CE). Operaciones ciberespaciales.

La Comisión Australiana de Servicios Públicos (APS) y la Agencia de Transformación Digital utilizan el SFIA para apuntalar aspectos de su desarrollo en todo el sector público australiano como parte de un amplio programa de mejora de las capacidades (SFIA Foundation, 2024e). En la actualidad se han definido unas 200 funciones que incluyen:

- Las competencias - utilizando el SFIA cuando proceda,
- Los conocimientos - utilizando una escala de magnitud simple,
- Los comportamientos - utilizando los estándares de nivel de trabajo APS.

El Reino Unido creó en 2017 el Marco de Capacidades Digitales, de Datos y Tecnología (DDaT), que tiene como objetivo mejorar la contratación, retención y formación de profesionales digitales en la administración pública del Reino Unido (Burtscher et al., 2024). El DDaT es gestionado y mantenido por la Oficina Central Digital y de Datos (CDDO), una unidad dentro de la Oficina del Gabinete del Reino Unido, y consta de una lista de más de 160 competencias relacionadas con las funciones digitales que desempeñan las administraciones públicas.

Finalmente, los marcos de competencias son importantes para un enfoque estratégico del desarrollo de capacidades para el gobierno digital (Burtscher et al., 2024), ya que ayuda a identificar las habilidades, conocimientos y actitudes que los funcionarios necesitan para trabajar en un gobierno de la era digital y a establecer un lenguaje común sobre competencias entre los funcionarios públicos.

## **2.2. Competencias digitales en los directivos del sector empresarial peruano**

Para tener una aproximación sobre la necesidad de identificar las competencias digitales en el segmento directivo del servicio civil, se han considerado estudios realizados en el entorno empresarial peruano, considerando que el sector privado forma parte del Sistema Nacional de Transformación Digital peruano (Decreto de Urgencia N° 006-2020, 2020). Esto nos permitirá tener una referencia sobre los enfoques aplicados y aquellos factores considerados en

los resultados obtenidos, aspectos que pueden ser fácilmente aplicados al segmento directivo del servicio civil.

Durante los años 2018 y 2019, Centrum PUCP —la Escuela de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú— y EADA -Escuela de Negocios de Barcelona- desarrollaron el “informe sobre las habilidades directivas para la transformación digital en el Perú” sobre la base de encuestas realizadas a ejecutivos de diferentes sectores: 480 en 2018 y 513 en 2019, con la finalidad de determinar hasta qué punto los directivos peruanos estaban preparados para la transformación digital de sus organizaciones.

Para este estudio se definieron rangos de valores para identificar el estado actual de las habilidades digitales de los directivos, los que se aprecian en la siguiente tabla.

**Tabla 5**

**Tipos de estado definidos para las habilidades digitales de los directivos**

Estado actual	Rango		Descripción
Desconocimiento	0	2.5	No sé hacerlo
Descubrimiento	2.5	5.0	Sé hacerlo, pero no lo aplico
Exploración	5.0	7.5	Lo aplico ocasionalmente
Integración	7.5	10	Lo aplico habitualmente

Nota: Adaptado de *Nivel digital directivo en Perú IIa Edición* (p.[14]). por Centrum PUCP & EADA, 2019.

Sobre la base de los tipos de estado definidos para las habilidades digitales, se obtuvieron diversos tipos de resultados. Los que se han considerado en el presente trabajo son los concernientes al ámbito de aplicación (Tabla 6) y las familias de habilidades directivas evaluadas se muestran a continuación (Tabla 7).

**Tabla 6**

**Resultados del ámbito de habilidades digitales de los directivos**

Ámbito de aplicación	Resultados	
	2018	2019
Individuo	6.6	6.8
Equipo	5.6	6.1
Organización	4.9	5.0
Entorno	4.6	4.7

Nota: Adaptado de *Nivel digital directivo en Perú IIa Edición* (p.17) por Centrum PUCP & EADA, 2019.

En cuanto al ámbito de aplicación de las habilidades directivas, se aprecian que, a nivel de la aplicación individual o personal, las habilidades digitales de los directivos están más avanzadas (6.8 en el 2019), mientras que su aplicación a nivel del entorno y organizacional se encuentran menos desarrolladas (4.7 en el 2019).

En cuanto a las familias de habilidades digitales aplicadas en su función directiva, el liderazgo y comunicación se muestra como la habilidad más desarrollada, mientras que la creatividad e innovación muestran un lento avance.

**Tabla 7**  
**Habilidades digitales en los directivos. Resultados por familia**

Familia de habilidades directivas evaluadas		Resultados	
		2018	2019
Liderazgo y Comunicación	Agrupar lo referido a la gestión de equipos, motivación de los mismos, liderazgo tanto presencial como en red, generación de tendencias, comunicación corporativa, etc	7.1	7.3
Productividad y Seguridad	Habilidades que incluyen la gestión del tiempo, la realización de análisis, la optimización de procesos usando la tecnología, tanto a nivel personal como de organización, etc. También incluye todos los ámbitos de la ciberseguridad, la gestión de riesgos y la responsabilidad digital corporativa.	6.4	6.8
Conocimiento y aprendizaje	Habilidades alrededor del aprendizaje en red, la captación de nuevas informaciones y la gestión del conocimiento.	5.9	6.4
Compromiso y Bienestar	Habilidades que permiten gestionar nuestra motivación en el trabajo, nuestro equilibrio personal/laboral, el estrés y la interacción emocional con el mundo digital (resiliencia digital).	5.7	5.9
Prestigio y Relevancia	Se centra en la gestión que se hace de la imagen y la marca tanto individual como corporativa. Incluye elementos como la gestión de la identidad, de la influencia, de la reputación digital y de la satisfacción de los <i>stakeholders</i> (clientes, proveedores, administración, accionistas, empleados, etc.).	5.5	5.5
Creatividad e Innovación	Referidas al uso de la creatividad y la innovación para generar nuevos productos/servicios y ventajas competitivas. Su uso puede revertir en el resto de ámbitos funcionales. Incluye también elementos como la gestión de tendencias, la gestión del cambio o el emprendimiento.	4.5	4.7

Nota: Adaptado de *Nivel digital directivo en Perú IIa Edición* (p. 20) por Centrum PUCP & EADA, 2019.

Como conclusiones de este estudio y en relación con lo esperado en el segmento directivo del servicio civil peruano, se evidencia lo siguiente:

- En la mitad de las empresas, persiste una orientación a poner el foco solo en clientes y usuarios, o en lo estrictamente tecnológico, lo que es esperado en una empresa privada. Para el directivo público se considera que el uso de las TI deben estar orientados a satisfacer las necesidades del ciudadano bajo un esquema de generación de valor público.
- La dirección general, en la mayoría de las organizaciones, no ha asumido aún el liderazgo de su estrategia digital, clave para su transformación en el nuevo contexto; y el reto es que asuma, de forma mayoritaria, la responsabilidad de la transformación digital. En el caso de las entidades públicas, corresponde a los órganos de gobierno definir una estrategia digital enfocado en el ciudadano, y a los órganos de gestión, la generación de proyectos que hagan posible la implementación de la estrategia digital.
- La madurez digital indica que los directivos se encuentran en fase de exploración. Lo ideal para todo directivo, independientemente del sector, es lograr una madurez digital a nivel de integración, es decir, aplicar regularmente las habilidades digitales.
- Las habilidades operativas son las más desarrolladas, obviando las más tácticas y estratégicas, relacionadas con la organización y el entorno. En este caso, es necesario que las habilidades operativas, a cargo de los órganos de gestión, estén en función de las estrategias definidas por los órganos de gobierno de las organizaciones, sean estas públicas o privadas.
- Crece el número de habilidades integradas en el día a día de los directivos y en la mayoría de los ámbitos se percibe una tímida mejora. En el caso de los directivos públicos, sería necesario identificar las causas que originan esta mejora.
- Las habilidades más interiorizadas giran alrededor del liderazgo y la comunicación, claves para un directivo, y en la productividad, y las que menos desarrollo presentan, son las relacionadas con la marca digital, el prestigio, la creatividad e innovación, críticas, también, para la función directiva. Este mismo nivel de interiorización debería ser esperada también para un directivo público.

En un segundo estudio sobre la madurez digital de los directivos del Perú, realizado por la Pacífico Business School y RocaSalvatella, se muestran algunas mediciones sobre “el dominio de habilidades y competencias digitales de los directivos y CEO’s del país” (2019), utilizando los perfiles que se muestran a continuación.

**Tabla 8**  
**Perfiles digitales de los directivos**

Perfil	Nivel	Índice de madurez digital	Resultados (%)	
			2018	2019
Old School	Bajo	0 a 5	18%	14%
Mainstream	Medio	5 a 9	69%	48%
Digital Master	Alto	9 a 10	13%	38%

Nota: Adaptado de *1er. Informe de madurez digital de los directivos del Perú* (p. 25) por Pacífico Business School & RocaSalvatella, 2018 y de *Informe de madurez digital de los directivos del Perú* (2a ed., p. 25) por Pacífico Business School & RocaSalvatella, 2019.

Este estudio señala que la transformación digital es una responsabilidad compartida, sin embargo, corresponde a los líderes asumir un firme compromiso para fomentar la cultura digital y las habilidades digitales dentro de la organización. Teniendo en cuenta esto, el estudio establece ocho competencias fundamentales que cada directivo debe cultivar, las cuales, cuando se aplican en conjunto, generan un notable impacto en la organización.

Las competencias digitales básicas y los resultados obtenidos se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 9**  
**Competencias digitales básicas en los directivos**

Competencias digitales	Descripción	Resultados	
		2018	2019
Conocimiento digital	Capacidad para desenvolverse profesional y personalmente en la economía digital.	8.3	8.0
Gestión de la información	Capacidad para buscar, obtener, evaluar, organizar y compartir información en contextos digitales.	7.6	7.6
Comunicación digital	Capacidad para comunicarse, relacionarse y colaborar de forma eficiente con herramientas y en entornos digitales.	7.5	7.3
Trabajo en red	Capacidad para trabajar, colaborar y cooperar en entornos digitales.	8.2	8.2
Aprendizaje continuo	Capacidad para gestionar el aprendizaje de manera autónoma, conocer y utilizar recursos digitales, mantener y participar de comunidades de aprendizaje.	7.1	6.6
Liderazgo en red	Capacidad para dirigir y coordinar equipos de trabajo distribuidos en red y en entornos digitales.	6.0	6.5
Orientación al cliente	Capacidad para entender, comprender, saber interactuar y satisfacer las necesidades de los nuevos clientes en contextos digitales.	5.3	5.5

Visión estratégica	Capacidad para comprender el fenómeno digital e incorporarlo en la orientación estratégica de los proyectos de su organización.	5.1	5.8
--------------------	---	-----	-----

Nota: Adaptado de *1er. Informe de madurez digital de los directivos del Perú* (p. 17) por Pacífico Business School & RocaSalvatella, 2018 y de *Informe de madurez digital de los directivos del Perú* (2a ed., p. 17) por Pacífico Business School & RocaSalvatella, 2019.

Finalmente, algunas de las conclusiones de este estudio son:

- Es un desafío continuar entendiendo la transformación digital únicamente como un asunto tecnológico (técnico) y no como un proceso que implica el desarrollo de competencias enfocadas en interpretar oportunidades y adaptarse al cambio dentro de la organización. En contraste con el sector privado, las entidades públicas fundamentan su conceptualización sobre la transformación digital conforme a lo que establecen las normativas pertinentes, las cuales deben cumplirse obligatoriamente.
- Hay una diferencia considerable entre las habilidades digitales y la planificación estratégica, lo que evidencia un desequilibrio entre el conocimiento sobre la usabilidad de las herramientas digitales y su implementación estratégica e influencia en el ámbito empresarial. En lo que respecta a las entidades públicas, es fundamental reconocer estas brechas, persiguiendo una implementación estratégica de las TI que impacte sobre la población.
- Las competencias digitales más destacadas son las de trabajo en red, manejo digital y gestión de la información, que pertenecen al conjunto de conocimientos técnicos y están en un nivel elevado. En el ámbito del sector público, las habilidades digitales deben estar claramente especificadas para los órganos de gobierno y órganos de gestión.
- En el seno de la dirección, es imperativo fomentar las competencias estratégicas en el ámbito digital. No basta con tener conocimientos técnicos y digitales, ahora los directivos deben transformar su mentalidad y pasar de ser especialistas en estos saberes a identificar oportunidades y ponerlas en práctica dentro de las organizaciones. Esta conclusión es evidentemente pertinente para los órganos de dirección de las entidades públicas.
- Aparte de alcanzar un gran dominio en el uso de las herramientas técnicas el esfuerzo de los líderes debe centrarse en un cambio de mentalidad, que les permita ajustarse y ajustar a sus organizaciones al contexto de la transformación digital. Esta conclusión está estrechamente vinculada a los esfuerzos que deben llevar a cabo los funcionarios y directivos en sus organizaciones.

Finalmente, se puede apreciar que las conclusiones que arrojan los estudios de habilidades digitales en los directivos del sector privado son claramente aplicables al segmento directivo del servicio civil peruano.

### **2.3. Competencias directivas y políticas públicas**

Como se indicó anteriormente, es necesario un adecuado gobierno de las organizaciones del Estado para la implementación de políticas públicas. De esta manera, procederemos a describir las principales características de dos políticas públicas transversales a toda institución del Estado sin importar el sector al que pertenezca: la Política Nacional de Modernización de Gestión Pública al 2030 y la Política Nacional de Transformación Digital al 2030.

La Política Nacional de Modernización de Gestión Pública al 2030 define el siguiente problema público: “Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022, p. 9).

Como se aprecia, los diferentes productos, servicios y regulaciones que entrega el Estado no han considerado las necesidades y expectativas del ciudadano, lo que afecta de manera importante la creación del valor público y limita su acceso de forma oportuna a servicios básicos, lo que conlleva, a su vez, a que enfrente barreras burocráticas que afectan el ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con la PCM (2022), el análisis del problema público ha identificado una serie de deficiencias en el diseño, implementación y gestión de las políticas públicas. Entre las principales causas se encuentran un diseño inadecuado que no responde a las necesidades de la población, una limitada capacidad de gestión interna en las entidades públicas y una escasa participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Para abordar estas problemáticas, la PCM (2022) ha definido los siguientes objetivos prioritarios: garantizar políticas públicas centradas en el ciudadano, mejorar la gestión pública, fortalecer la cultura de la mejora continua y promover un gobierno abierto.

Se aprecia que las causas giran en torno al diseño de las políticas públicas y su inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos. Al ser un aspecto estratégico corresponde a los funcionarios de los órganos de gobierno utilizar las herramientas digitales para generar

evidencias y realizar una adecuada toma de decisiones eficiente y de manera oportuna. De igual forma, los directivos públicos de los órganos de gestión deben usar sus competencias y habilidades digitales para establecer un monitoreo y seguimiento de los proyectos y actividades que permitirá identificar cualquier desviación, lo que hará posible la implementación de los objetivos de las políticas públicas.

En cuanto a la Política Nacional de Transformación Digital al 2030, define como problema público el “bajo ejercicio de la ciudadanía digital”, y define la ciudadanía digital como la capacidad integral de las personas para desenvolverse en un entorno digital, incluyendo el desarrollo de competencias digitales, la realización de trámites con entidades públicas y privadas, operaciones financieras y comerciales, entre otras. Las consecuencias de la problemática planteada son múltiples y terminan afectando diversos ámbitos de la vida social y económica de los ciudadanos, considerando, más aún, que las competencias digitales se encuentran relacionadas con los conocimientos, actitudes y habilidades necesarias para el uso de las TICs, las que se apoyan, a su vez, en el uso de dispositivos para recuperar, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información en redes de colaboración a través de Internet (PCM, 2023).

En este escenario, la ciudadanía digital se concibe entonces como un derecho fundamental que permite a las personas ejercer su autonomía y participar plenamente en la sociedad de la información. Para revertir esta tendencia, la política establece como objetivos estratégicos garantizar el acceso inclusivo, seguro y de calidad al entorno digital para todas las personas, proporcionar servicios públicos digitales a la ciudadanía, fortalecer las competencias digitales de la población y consolidar un entorno digital seguro (PCM, 2023). Al alcanzar estos objetivos, se busca fomentar la inclusión digital, impulsar la economía digital y fortalecer la democracia participativa.

En este punto, queda claro que los objetivos de las mencionadas políticas nacionales, que son transversales a toda entidad del Estado, requieren de funcionarios y directivos públicos con determinadas competencias digitales, a fin de que puedan usar las diferentes herramientas y tecnologías disponibles, orientadas tanto para aspectos estratégicos de los órganos de gobierno como para aspectos operativos de los órganos de gestión.

### 3. Resultados y contribución

Se ha podido identificar la importancia de definir y considerar a las competencias digitales como parte del fortalecimiento de los funcionarios y directivos públicos. La experiencia de países de alta aplicación tecnológica como Estados Unidos, Reino Unido y Australia nos permite comprender que el desarrollo de productos y servicios tecnológicos en beneficio de la población requieren de un segmento directivo con las competencias digitales necesarias.

Las normas de gobierno y transformación digital en el Perú otorgan una gran responsabilidad a funcionarios públicos responsables del gobierno en la organización y a los directivos públicos responsables de la gestión. Principalmente, porque son los responsables de la formulación, diseño e implementación del gobierno y la transformación digital en cada una de sus organizaciones, lo que los alinea con los objetivos estratégicos de las políticas públicas bajo su responsabilidad. Se han implementado una serie de competencias genéricas para el segmento de directivos públicos, pero no se consideran las competencias digitales necesarias para que los funcionarios y directivos públicos ejerzan mejor sus funciones y garanticen la creación, generación, captura y retención del valor en los ciudadanos. Las competencias digitales, en un mundo cada vez más automatizado, resultan vitales para el desarrollo de los países.

La experiencia de los estudios realizados sobre las competencias digitales en el sector privado peruano ha permitido identificar aquellos aspectos que son relevantes y válidos también para el segmento directivo del servicio civil, como, por ejemplo, los factores para la identificación de las competencias digitales, el estado actual del conocimiento, la definición de familias de competencias y los perfiles digitales definidos. Sin embargo, debe evaluarse su aplicación en el sector público, dado que existen factores adicionales como el sector, tamaño y complejidad, que no han sido analizados.

#### 3.1. Propuesta de aplicación del SFIA para las competencias digitales de los directivos públicos

El SFIA se diseñó para captar y definir habilidades profesionales y comportamientos en distintos niveles de responsabilidad y competencia.

Este framework proporciona soporte a las organizaciones en la identificación y aplicación de las competencias requeridas dentro de una entidad mediante un lenguaje común a lo largo de

todo el proceso de gestión de competencias, lo que facilita la obtención de un sistema de gestión cohesivo e integrado de talentos y habilidades (SFIA Foundation, 2024 f).

A continuación se muestran los siete niveles de responsabilidad y rendición de cuentas de la SFIA (Tabla 10). La estructura del framework asegura que las definiciones de las competencias laborales estén claramente diferenciadas y ajustadas a cada grado de responsabilidad, ofreciendo un avance gradual y evidente de un nivel a otro. Los niveles de responsabilidad indican la responsabilidad laboral y cada nivel siguiente detalla el impacto, la responsabilidad y la rendición de cuentas en aumento.

**Tabla 10**  
**Niveles de responsabilidad del marco SFIA**

Nivel	Descripción
1 Seguir	Realiza tareas rutinarias bajo estrecha supervisión, sigue instrucciones, y requiere orientación para completar su trabajo. Aprende y aplica habilidades y conocimientos básicos.
2 Asistir	Proporciona asistencia a otros, trabaja bajo supervisión rutinaria y usa su discreción para abordar problemas rutinarios. Aprende activamente a través de entrenamiento y experiencias en el trabajo.
3 Aplicar	Realiza tareas variadas, a veces complejas y no rutinarias, utilizando métodos y procedimientos estándar. Trabaja bajo dirección general, ejerce discreción, y gestiona el propio trabajo dentro de los plazos. Potencia proactivamente las habilidades y el impacto en el lugar de trabajo.
4 Facilitar	Realiza diversas actividades complejas, apoya y guía a otros, delega tareas cuando corresponde, trabaja de forma autónoma bajo dirección general y aporta experiencia para cumplir los objetivos del equipo
5 Asegurar, asesorar	Proporciona orientación autorizada en su campo y trabaja bajo una dirección amplia. Responsable de entregar resultados de trabajo significativos, desde el análisis hasta la ejecución y evaluación.
6 Iniciar, ejercer influencia	Tiene una influencia organizativa significativa, toma decisiones de alto nivel, forma políticas, demuestra liderazgo, promueve la colaboración organizacional y acepta la rendición de cuentas en áreas clave.
7 Establecer estrategias, inspirar, movilizar	Opera al más alto nivel organizacional, determina la visión y estrategia organizacional general y asume la responsabilidad por el éxito general.

Nota: Adaptado de *Niveles de responsabilidad* por SFIA Foundation, 2024a.

Cada nivel de responsabilidad cuenta con atributos genéricos y factores de comportamiento. Los atributos definen el nivel de responsabilidad y detallan “tanto los comportamientos necesarios para la eficacia como los conocimientos específicos necesarios en cada nivel de responsabilidad”

(SFIA Foundation, 2024b). En la siguiente tabla, se muestran los atributos generales empleados para definir los distintos niveles de responsabilidad.

**Tabla 11**  
**Atributos genéricos del framework SFIA**

<b>Atributo genérico</b>	<b>Descripción</b>
Autonomía	El nivel de independencia, discreción y responsabilidad por los resultados en su rol.
Influencia	El alcance y el impacto de sus decisiones y acciones, tanto dentro como fuera de la organización.
Complejidad	La gama y complejidad de las tareas y responsabilidades que vienen con su rol.
Conocimiento	La profundidad y amplitud de la comprensión requerida para realizar e influir en el trabajo de manera efectiva.
Colaboración	Trabajar eficazmente con otros, compartir recursos y coordinar esfuerzos para lograr objetivos compartidos.
Comunicación	Intercambiar información, ideas e ideas claramente para permitir el entendimiento mutuo y la cooperación.
Mejora de la Mentalidad	Identificar continuamente oportunidades para perfeccionar las prácticas de trabajo, procesos, productos o servicios para lograr una mayor eficiencia e impacto.
Creatividad	Generar y aplicar ideas innovadoras para mejorar los procesos, resolver problemas e impulsar el éxito organizacional.
Toma de decisiones	Aplicar el pensamiento crítico para evaluar opciones, evaluar riesgos y seleccionar el curso de acción más adecuado.
Mentalidad digital	Adoptar y utilizar eficazmente las herramientas y tecnologías digitales para mejorar el rendimiento y la productividad.
Liderazgo	Guiar e influir en las personas o equipos para alinear las acciones con los objetivos estratégicos e impulsar resultados positivos.
Aprendizaje y desarrollo profesional	Adquirir continuamente nuevos conocimientos y habilidades para mejorar el rendimiento personal y organizacional.
Planificación	Adoptar un enfoque sistemático para organizar las tareas, los recursos y los plazos a fin de alcanzar los objetivos definidos.
Resolución de problemas	Analizar retos, aplicar métodos lógicos y desarrollar soluciones eficaces para superar obstáculos.
Adaptabilidad y resiliencia	Ajustarse al cambio y persistir a través de desafíos a nivel personal, de equipo y organizacional.
Seguridad, privacidad y ética	Garantizar la protección de la información confidencial, mantener la privacidad de los datos y las personas y demostrar una conducta ética dentro y fuera de la organización.

Nota: Adaptado de Atributos genéricos, habilidades empresariales y factores de comportamiento por SFIA Foundation, 2024b.

Conociendo los niveles de responsabilidad y los posibles atributos que pueden ser definidos por cada nivel, dependiendo del contexto de la organización, el SFIA, en su versión 8, ofrece una

lista de habilidades necesarias para la transformación digital en las organizaciones, estructuradas por categoría y con los niveles de responsabilidad a los cuales son aplicables (ver Tabla 12).

El valor del framework SFIA está en servir como referencia para el ente rector del servicio civil peruano en la definición, identificación y evaluación de las competencias digitales en el segmento de directivos públicos, las cuales deberán plasmarse en las normas, directivas o lineamientos respectivos para su aplicación formal en todo el sector público. Definir las competencias digitales en el segmento directivo es vital para garantizar el uso intensivo de las tecnologías digitales y el logro de los objetivos de las políticas públicas a su cargo, lo que permitirá establecer estrategias digitales para la creación de un valor público efectivo.

Al tratarse de un marco de trabajo muy difundido en varios países el SFIA constituye una oportunidad para su aplicación en el segmento directivo del servicio civil del Perú. Es responsabilidad de las áreas de recursos humanos la generación de instrumentos y directivas que permitan agregar a las actuales competencias de los directivos públicos las competencias digitales necesarias para cumplir de manera exitosa las políticas públicas a su cargo y generar valor público para los ciudadanos.

**Tabla 12**  
**Lista de habilidades para la transformación digital - SFIA**

<b>Categoría</b>	<b>Nombre de la habilidad y código</b>	<b>Niveles de responsabilidad</b>			
Estrategia digital, innovación e inversiones	Planificación estratégica ITSP	5	6	7	
	Innovación INOV	5	6	7	
	Monitoreo de la tecnología emergente EMRG	4	5	6	
	Investigación de usuarios URCH	3	4	5	6
	Diseño de experiencia de usuario HCEV	3	4	5	6
	Mejora de procesos de negocio BPRE	5	6	7	
	Análisis de la situación empresarial BUSA	3	4	5	6
	Gestión de la demanda DEMM	5	6		
	Dirección de la cartera de proyectos POMG	5	6	7	
	Evaluación de la viabilidad FEAS	3	4	5	6
	Evaluación de inversiones INVA	4	5	6	
	Arquitectura empresarial y de negocios STPL	5	6	7	
	Gestión de productos PROD	3	4	5	6
	Marketing MKTG	2	3	4	5

Cultura digital, habilidades y capacidades	Desarrollo de las capacidades organizativas OCDV				5	6	7
	Adquisición SORC	2	3	4	5	6	7
	Implementación y diseño de la organización ORDI			4	5	6	7
	Evaluación de competencias LEDA		3	4	5	6	
	Desarrollo y diseño de aprendizaje TMCR		3	4	5		
	Gestión del conocimiento KNOW	2	3	4	5	6	7
	Gestión del cambio en la organización CIPM		3	4	5	6	
	Gestión del desempeño PEMT			4	5	6	
Transformación digital y de datos, cambio y gobierno	Experiencia de los empleados EEXP			4	5	6	
	Gobierno GOVN					6	7
	Gestión de riesgos BURM		3	4	5	6	7
	Gestión de la información IRMG			4	5	6	7
	Seguridad de la información SCTY		3	4	5	6	7
	Protección de datos personales PEDP				5	6	
	Gestión de datos DATM			4	5	6	
	Dirección de programas PGMG					6	7
	Dirección de proyectos PRMG			4	5	6	7
	Soporte de carteras, programas y proyectos PROF	2	3	4	5	6	
	Gestión de desarrollo de sistemas DLMG				5	6	7
	Gestión de servicios tecnológicos ITMG				5	6	7
	Gestión de beneficios BENM				5	6	
	Gestión de las relaciones con las partes interesadas RLMT			4	5	6	7
Habilitadores de tecnología digital	Gestión financiera FMIT			4	5	6	
	Análisis de la experiencia de usuario UNAN		3	4	5		
	Gestión y definición de requisitos REQM	2	3	4	5	6	
	Aprendizaje automático MLNG	2	3	4	5	6	
	Ciencia de datos DATS	2	3	4	5	6	7
	Inteligencia empresarial BINT	2	3	4	5		
	Visualización de datos VISL		3	4	5		
	Arquitectura de solución ARCH			4	5	6	
	Diseño de sistemas DESN		3	4	5	6	
	Modelado de negocios BSMO	2	3	4	5	6	
	Soporte de servicio al cliente CSMG	1	2	3	4	5	6
	Gestión de proveedores SUPP	2	3	4	5	6	7
Evaluación de experiencia de usuario USEV	2	3	4	5	6		

Nota: De *Ver SFLA: Vista de transformación digital* por SFIA Foundation, 2024c (<https://sfia-online.org/es/sfia-8/sfia-views/digital-transformation?path=%2Fglance>).

El mundo se encuentra en plena evolución hacia lo digital, y tener los funcionarios y directivos públicos con las competencias digitales fortalecidas hará que impulsen de una mejor manera los

cambios necesarios en las diversas instituciones para lograr un adecuado sistema de gobierno de la organización y de las tecnologías necesarias para la implementación de las políticas de transformación digital y de modernización de la gestión pública.

### 3.2. Limitaciones y necesidad de estudios futuros

El Estado peruano tiene un régimen presidencialista que cambia cada cinco años y con ello se producen dos cambios fundamentales: el primero, es la aplicación de una nueva política general de gobierno en función al gobierno de turno, y, el segundo, está relacionado al cambio de los funcionarios responsables del gobierno de las instituciones públicas y de los directivos responsables de los órganos de gestión. Ambas situaciones podrían originar que las políticas del servicio civil peruano no sean constantes y que cada funcionario o directivo aplique su propio estilo de gestión en el cumplimiento de los objetivos institucionales. De esta manera, al estar en constante rotación no es posible la aplicación de otros instrumentos como encuestas o entrevistas para apoyar los hallazgos del presente estudio.

De igual forma, al no estar definidas las competencias digitales necesarias para el segmento directivo del servicio civil el grado de conocimiento y aplicación de las tecnologías digitales podrían orientarse a aspectos operativos de los órganos de gestión, en lugar de formar parte de una estrategia digital definida por los órganos de gobierno o la alta dirección de la entidad en beneficio de los ciudadanos.

En vista de las limitaciones descritas, resulta necesario orientar los estudios futuros para identificar las competencias digitales específicas, requeridas por el segmento directivo del servicio civil en cada sector (salud, educación, trabajo, transportes, agricultura, producción, etc). En este mismo sentido, es necesario profundizar los estudios sobre las competencias digitales necesarias que deben ser fortalecidas en los servidores civiles en general, dependiendo de las características del sector y de las funciones que desempeñan.

Finalmente, otro estudio futuro propuesto está relacionado a poder determinar la correlación entre el grado de desarrollo económico y productivo de los países que cuentan con *frameworks* de competencias digitales en sus directivos públicos, versus aquellos países que no lo han definido aún.

## Referencias

- Burtscher, M., Piano, S. & Welby, B. (2024). *Developing Skills for Digital Government: A review of good practices across OECD governments* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 303). OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/f4dab2e9-en>
- Centrum PUCP & EADA. (octubre de 2018). *Primer informe de las habilidades directivas para la transformación digital en el Perú*. <https://vcentrum.pucp.edu.pe/investigacion/informecentrupucp.pdf>
- Centrum PUCP & EADA. (octubre de 2019). *Nivel digital directivo en Perú IIa Edición*. <https://lc.cx/oNXOXj>
- Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital (13 de setiembre de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/289706-1412>
- Decreto Supremo N° 157-2021-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital (25 de setiembre de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/2174363>
- Decreto de Urgencia N° 006-2020, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital (09 de enero de 2020). <https://www.gob.pe/es/l/395320>
- Instituto Nacional de Calidad. (2021). *Gobernanza de las organizaciones. Orientación* (Norma Técnica Peruana NTP-ISO 37000:2021, 1a ed.). <https://servicios.inacal.gob.pe/cidalerta/biblioteca-detalle.aspx?id=34622>
- Instituto Nacional de Calidad. (2023). *Tecnología de información. Gobernanza de TI para la organización* (Norma Técnica Peruana NTP-ISO/IEC 38500:2016 – revisada el 2023, 2a ed.). <https://servicios.inacal.gob.pe/cidalerta/biblioteca-detalle.aspx?id=35875>
- ISO. Online Browsing Platform. (2021). *ISO 37000:2021(es). Gobernanza de las organizaciones — Orientación*. <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37000:ed-1:v1:es:fig:1>
- International Quality Management Systems. (2015). *ISO/IEC 38500:2015 Information Technology — Governance of IT for the Organization*. <https://iqmsglobal.com/isoiec-385002015-information-technology-governance-organization/>
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (20 de diciembre de 2007). <https://www.gob.pe/es/l/828189>
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (4 de julio de 2013). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118474-30057>

- Pacífico Business School & RocaSalvatella. (2018). *1er. Informe de madurez digital de los directivos del Perú*. <https://www.rocasalvatella.com/app/uploads/2018/11/BROCHURE-MADUREZ-DIGITAL-DIRECTIVOS-PERU%CC%81-compressed.pdf>
- Pacífico Business School & RocaSalvatella. (2019). *Informe de madurez digital de los directivos del Perú* (2a ed.). <https://www.rocasalvatella.com/app/uploads/2019/10/SEGUNDO-INFORME-DE-MADUREZ-DIGITAL-DE-LOS-DIRECTIVOS-DEL-PERU%CC%81.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital*. Secretaría de Gobierno Digital. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/356863/Anexo\\_I\\_Lineamientos\\_PG.D.pdf?v=1567095341](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/356863/Anexo_I_Lineamientos_PG.D.pdf?v=1567095341)
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. Secretaría de Gestión Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3531092/POL%20C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACI%20C3%93N%20DE%20LA%20GESTI%20C3%93N%20P%20C3%9ABLICA%20AL%202030%281%29.pdf.pdf?v=1661208943>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *Política Nacional de Transformación Digital al 2030*. Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4932850/Pol%20C3%ADtica%20Nacional%20de%20Transformaci%20C3%B3n%20Digital%20al%202030.pdf?v=1691014709>
- Resolución Ministerial N° 087-2019-PCM, aprueban disposiciones sobre la conformación y funciones del Comité de Gobierno Digital (19 de marzo de 2019). <https://www.gob.pe/es/l/267481>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 093-2016-SERVIR-PE, Formalizar la aprobación del Diccionario de Competencias Transversales del Servicio Civil (22 de junio de 2016). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3585024/Diccionario%20de%20Competencias%20Transversales%20del%20Servicio%20Civil.pdf>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 186-2016-SERVIR-PE, Formalizar la aprobación de la Guía de Evaluación de Competencias para Directivos Públicos (19 de octubre de 2016). <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2016/Res186-2016-SERVIR-PE.pdf>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 320-2017-SERVIR/PE, Aprobar, por delegación, el Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos (29 de diciembre de 2017). <https://www.gob.pe/es/l/1240356>
- SFIA Foundation. (2024a). *Niveles de responsabilidad*. <https://sfia-online.org/es/sfia-9/responsibilities>

- SFIA Foundation. (2024b). *Atributos genéricos, habilidades empresariales y factores de comportamiento*. <https://sfia-online.org/es/sfia-9/responsibilities/generic-attributes-business-skills-behaviours>
- SFIA Foundation. (2024c). *Ver SFIA: Vista de transformación digital*. <https://sfia-online.org/es/sfia-8/sfia-views/digital-transformation?path=/glance>
- SFIA Foundation. (2024d). *USA National Initiative for Cybersecurity Education (NICE)*. <https://sfia-online.org/en/tools-and-resources/standard-industry-skills-profiles/usa-national-initiative-for-cybersecurity-education-nice-work-roles>
- SFIA Foundation. (2024e). *SFIA skill profiles for APS Career Pathfinder*. <https://sfia-online.org/en/tools-and-resources/standard-industry-skills-profiles/australian-public-service/aps-career-pathfinder-skills-profiles>
- SFIA Foundation. (2024f). *SFIA y la gestión de habilidades*. <https://sfia-online.org/es/about-sfia/sfia-and-skills-management>
- Villaverde, M. (15-17 de noviembre de 2017). *Las Tecnologías de Información como herramienta de planificación multi-escalar de políticas de desarrollo con enfoque territorial: Oportunidades de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado peruano* (Reunión de Expertos en Planificación Multiescalar y Desarrollo Territorial). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Villaverde, M. (2019). *Big Data for Development: An Approach as a State Government Capacity in the Countries*. In: J. Lossio-Ventura, D. Muñante, H. Alatrística-Salas. (Eds). *Information Management and Big Data. 5th International Conference, SIMBig 2018, Lima, Peru, September 3-5, 2018, Proceedings* (pp. 265-272). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-11680-4\\_26](https://doi.org/10.1007/978-3-030-11680-4_26)

# Estrategia de atracción del talento humano en el sector público: Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental del OEFA\*

Strategy for attraction of human talent in the public sector: OEFA University Extension Course on Environmental Control

Jesús L. Vivanco Enriquez\*

## Resumen

El sector público actual enfrenta un reto crítico: atraer talento excepcional. Esta tarea es crucial para robustecer la capacidad institucional y elevar la calidad de los servicios gubernamentales. Urge, por tanto, implementar estrategias efectivas para captar y mantener a profesionales de alto calibre, cuya experticia y dedicación al servicio público sean catalizadores de una administración más eficiente y orientada al ciudadano.

El estudio explora el Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental (CEU), diseñado y desarrollado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) del Perú. Inicialmente, el CEU tiene como objetivo promover el interés de los estudiantes universitarios en temáticas de fiscalización ambiental. Durante los últimos años, este curso se ha desarrollado como una estrategia para atracción anticipada de talento especializado en fiscalización ambiental que ha permitido a los primeros puestos de cada especialidad realizar prácticas preprofesionales o profesionales en las instalaciones del OEFA a nivel nacional.

---

\* El autor agradece al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) por organizar la iniciativa de promoción de la investigación encaminada a fortalecer la fiscalización ambiental.

\*\* Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP: Maestría en Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA: Asistente en base de datos - Asistente. ORCID: 0000-0002-4482-7726 Correo: [jlivanco@pucp.edu.pe](mailto:jlivanco@pucp.edu.pe), [jvivanco@oefa.gob.pe](mailto:jvivanco@oefa.gob.pe)

La atracción de talento especializado es un pilar clave en el ámbito organizacional, crucial para incorporar profesionales altamente capacitados y motivados. Las estrategias en este sentido incluyen un conjunto de acciones diseñadas específicamente para atraer a estudiantes universitarios con las habilidades y competencias que se alinean con las necesidades y objetivos de la organización. Entre las principales estrategias destaca, la implementación de programas de formación y especialización dirigida a estudiantes universitarios de las áreas de ciencias, derecho y economía.

Se hace una descripción del CEU, y se proporciona una explicación general de las etapas de diseño, inscripción, participación y resultados. Estas etapas permiten comprender cómo la implementación de un programa formativo y de especialización en fiscalización ambiental contribuye con la misión de garantizar el éxito y la competitividad del OEFA. Finalmente, se muestran los resultados en términos de participación según género, tipo de universidad, regiones y especialidad. Este artículo es un aporte al debate académico sobre la gestión de recursos humanos en el ámbito público, pues ofrece valiosos insights y lecciones aprendidas que pueden servir de base a futuras prácticas y políticas en este sector.

**Palabras clave:** talento, estrategia de reclutamiento, sector público, fiscalización ambiental

### **Abstract**

The current public sector faces a critical challenge: attracting exceptional talent. This task is crucial for strengthening institutional capacity and enhancing the quality of government services. Therefore, it is urgent to implement effective strategies for early attract and retain high-caliber professionals whose expertise and dedication to public service can serve as catalysts for a more efficient and citizen-oriented administration. The study explores the University Extension Course in Environmental Control (CEU, in Spanish), designed and developed by the Environmental Assessment and Enforcement Agency (OEFA, in Spanish) of Peru. Initially, the CEU course aims to promote university students' interest in environmental oversight topics. In recent years, this course was developed as a strategy to attract specialized talent in environmental control, allowing top students from each specialty to undertake internships at OEFA facilities nationwide.

Attracting specialized talent is a key pillar in the organizational realm, essential for incorporating highly skilled and motivated professionals. Strategies in this regard include a set of actions

specifically designed to attract university students with skills and competencies aligned with the organization's needs and objectives. Among the main strategies is the implementation of training and specialization programs targeting students in the fields of science, law, and economics.

A description of the CEU is provided, offering a general explanation of the stages of design, enrollment, participation, and results. These stages help to understand how the implementation of a training and specialization program in environmental oversight contributes to ensuring the success and the competitiveness of the OEFA. The results are presented in terms of participation by gender, type of university, regions, and specialty. This article contributes to the academic debate on human resource management in the public sphere, offering valuable insights and lessons learned that can inform future practices and policies in this sector.

**Keywords:** talent, recruitment strategie, public sector, environmental oversight

## Introducción

El artículo explora el Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental (CEU) como estrategia para la atracción del talento, que ha sido implementado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en Perú. En la actualidad, el sector público enfrenta el desafío crucial de atraer talento humano de alto nivel para fortalecer sus capacidades institucionales y ofrecer servicios gubernamentales de calidad. Cravino et al. (2020), señalan que “la atracción y retención del talento son fundamentales para potenciar la innovación y el desarrollo en el sector público”. En este contexto, la adopción de estrategias innovadoras se vuelve imprescindible para captar profesionales calificados y comprometidos con el servicio público. Como afirman Jacobson et al. (2020), “las instituciones públicas deben buscar constantemente nuevas formas de atraer y cultivar el talento necesario para cumplir su misión”.

Toda estrategia debe identificar, como primer paso, su público objetivo. Los estudiantes universitarios representan un público objetivo fundamental para mejorar la calidad del servicio público en fiscalización ambiental, una prioridad para el OEFA. Para captar a este grupo, se diseñó, implementó y desarrolló el CEU, dirigido a estudiantes de los últimos años de estudio o recién egresados de especialidades afines a las competencias del OEFA, como Ciencias, Derecho y Economía. Tal como destacan Bosc et al. (2022), “comprender las estrategias efectivas para atraer talento es crucial para impulsar la innovación y mejorar el desempeño de las organizaciones públicas”.

Como explican Thunnissen y Gallardo-Gallardo (2019), las estrategias de atracción de talento son cruciales para que las organizaciones puedan incorporar profesionales calificados y motivados que se alineen con sus necesidades y objetivos.

El análisis de los datos de participación estudiantil en el CEU entre 2020 y 2024 permite explorar patrones, tendencias y hallazgos iniciales que puedan orientar futuras investigaciones y proyectos relacionados con mejorar el alcance del CEU, como por ejemplo promover un programa formativo con experiencia práctica mediante intercambios técnicos de pares con fines formativos o de especialización.

## **Marco teórico**

### **La extensión universitaria**

En los procesos de extensión, de acuerdo a la Resolución N° 5 del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República de Uruguay (2009), el rol del docente debe mantener una función de guía constante, mientras que el proceso mismo busca generar conocimiento nuevo al conectar el saber académico con el saber común. Este proceso también fomenta la creación de formas asociativas y grupales para abordar problemas sociales significativos.

En el contexto de los cursos de extensión universitaria (Da Silva, 2023) es común que se establezca una estrecha relación entre estudiantes, profesores y miembros de la comunidad. En el caso del CEU del OEFA, se establece una relación entre los estudiantes, especialistas del OEFA y la interacción de entidades adscritas al sector ambiental. Esta proximidad favorece la integración de conocimientos teóricos y prácticos por parte del estudiante, así como el desarrollo de habilidades de trabajo en equipo, al tiempo que fortalece su compromiso ético y social. Según Ortiz-Riaga & Morales-Rubiano (2011) el conocimiento desarrollado y aprendido en las instituciones de educación superior debe ser apropiado por las personas de su entorno próximo: comunidades e instituciones en general. Además de ello, Pérez (2007) opina que la extensión universitaria es una función que cada vez obtiene mayor importancia por su aporte al desarrollo económico, científico-técnico y sociocultural de la sociedad.

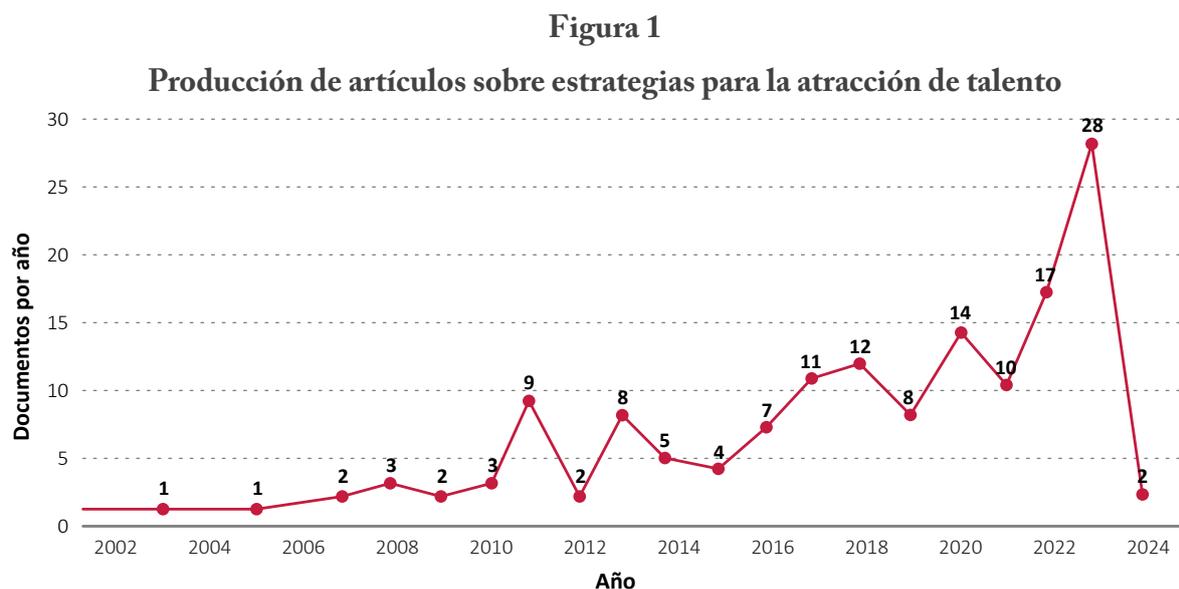
### **Estrategias para la atracción de talento**

La atracción de talento ha emergido como un tema de gran relevancia en el ámbito empresarial y organizacional, dado su impacto directo en la competitividad y el éxito a largo plazo para las organizaciones. Las estrategias para la atracción de talento constituyen un área de investigación

y práctica en constante evolución, que busca identificar y emplear métodos efectivos para atraer a profesionales altamente cualificados y comprometidos con los objetivos institucionales.

La competitividad laboral actual requiere que las organizaciones de educación superior intensifiquen sus esfuerzos para atraer otros talentos, desarrollar graduados de calidad, es decir, talentos futuros para organizaciones públicas y privadas, lo cual implica una mayor cantidad de actividades de innovación y gestión del conocimiento (Hazelkorn, 2011; Ramaditya et al., 2022). Las organizaciones buscan atraer talento para incorporar habilidades y competencias que se alineen con sus necesidades específicas, en el caso del OEFA, atracción de profesionales en fiscalización ambiental.

La importancia de la atracción del talento se muestra en la Figura 1, donde se observa el incremento progresivo en la cantidad de documentos publicados. La revisión toma en consideración títulos de artículos, resúmenes y palabras clave de los mismos. El aumento de la producción académica en esta temática muestra la importancia estratégica de la atracción del talento.



Nota. Elaborado a partir de datos obtenidos sobre producción en temas de atracción de talento en la base de datos Scopus mediante la ecuación de búsqueda “reclutamiento” OR “atracción de talento” OR “adquisición de talento” (2024).

El CEU brinda conocimientos especializados, experiencias prácticas y una inmersión en el rol y funciones del OEFA. Por ello, el CEU representa una estrategia amplia para fortalecer las capacidades institucionales del OEFA y mejorar la calidad del servicio público en fiscalización ambiental. De esta manera, el CEU se posiciona como un programa de reclutamiento anticipado

que permite al OEFA identificar y cultivar tempranamente a futuros profesionales con las competencias y el compromiso necesarios para contribuir a la misión institucional (Yamen y Hajar, 2022).

Al brindar conocimientos, experiencias e inmersión en el rol y funciones del OEFA, el CEU también se alinea con estrategias clave de atracción de talento, como la promoción de la marca empleadora, el desarrollo de beneficios atractivos y la creación de un entorno laboral estimulante (Araújo y Sánchez, 2020). Esta combinación de elementos convierte al CEU en una iniciativa integral que aborda diversos aspectos cruciales para atraer y retener talento valioso en el sector público.

Mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante ROF). El artículo 42° del ROF señala que la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental (DPEF) es el órgano de línea responsable, entre otros, del fortalecimiento de capacidades en materia de fiscalización ambiental. La DPEF, a través de la Subdirección de Fortalecimiento de Capacidades en Fiscalización Ambiental (SFOR), a partir de 2020, implementó el CEU del OEFA, que constituye una oportunidad para los estudiantes universitarios de todo el país de poder “adquirir conocimientos especializados en materia de fiscalización ambiental, ampliar su comprensión de las normas y regulaciones vigentes, y desarrollar habilidades prácticas para contribuir a la protección del ambiente” (2024).

Este curso coadyuva en el desarrollo profesional de jóvenes estudiantes fortaleciendo sus capacidades en fiscalización ambiental de manera intensiva. Brinda formación profesional en temas relacionados con el rol y las funciones del OEFA con el fin de adquirir y profundizar conocimientos especializados vinculados a la institución.

En el CEU se presenta el rol y las funciones que desarrolla el OEFA, y se reciben las herramientas y saberes necesarios sobre evaluación ambiental, supervisión y fiscalización en sentido estricto. El enfoque de fiscalización ambiental es preventivo, y se promueven buenas prácticas ambientales e incentivos, así como la subsanación voluntaria de posibles conductas infractoras.

Las primeras versiones del CEU fueron presenciales, y desde 2021 se realizaron de forma virtual y personalizada en sesiones de clase, talleres prácticos sincrónicos y cursos autoinstructivos

asíncronos; para ello se convocó a profesionales de diversas áreas del OEFA. Además de ello, en 2023 y 2024 se extendió la participación de los organismos adscritos al Ministerio del Ambiente (MINAM), como son el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), así como la participación de los especialistas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El CEU tiene como objetivos específicos entender la visión y misión del OEFA, proporcionando una visión integral de sus actividades y de los procesos clave, como la evaluación ambiental, supervisión, fiscalización y sanción. Asimismo, busca impulsar el cumplimiento de la normativa ambiental y promover el desarrollo profesional de los estudiantes mediante el fortalecimiento de sus competencias en fiscalización ambiental e innovación, contribuyendo al avance de la institución.

## **Metodología**

El estudio emplea un enfoque exploratorio-descriptivo, centrado en analizar la participación de estudiantes universitarios en el CEU, impartido por el OEFA desde el 2020 y 2024. Como señalan Stebbins (2001) y Veal (2006), los estudios exploratorios son esenciales para investigar fenómenos previamente poco estudiados o comprendidos.

El estudio propuesto adopta una metodología exploratorio-descriptiva que se caracteriza por su enfoque en la comprensión inicial y la descripción detallada del caso estudiado o comprendido previamente. Según Bijou et al.(1968), los estudios descriptivos pueden revelar nuevas relaciones en ciertos contextos, proporcionando pistas provocativas para estudios más rigurosos. Sobre ello, García (2004) menciona que los estudios exploratorios descriptivos son observacionales; en ellos no se interviene ni se manipula el factor de estudio. En cambio, se observa el fenómeno en condiciones naturales y en su contexto real. “Los estudios exploratorios sirven para preparar el terreno y, por lo común, anteceden a investigaciones con alcances descriptivos, correlacionales o explicativos” (Sampieri, 2014, p. 90). Este enfoque de investigación es fundamental para abordar la complejidad inherente a ciertos temas o problemas que requieren una exploración exhaustiva.

El estudio comprende desde 2020 hasta el proceso de admisión para el CEU de 2024, con una cantidad total de 7706 inscritos. Los datos han sido obtenidos a través de una consulta externa a SFOR, subdirección encargada del diseño, planificación, ejecución y evaluación del CEU. A lo largo de estos años, la adaptación al cambio provocado por la pandemia del Covid-19 ha sido crucial: mientras que en 2020 el programa se desarrolló de manera presencial, a partir de 2021 adoptó un formato virtual con actividades síncronas y asíncronas.

Según Cornejo et al. (citado por Arenas, 2023) los estudios descriptivos buscan identificar y detallar las características, propiedades y perfiles de fenómenos como personas, grupos, comunidades, procesos u objetos, a través de un análisis minucioso. Estos estudios ofrecen una base esencial para investigaciones más profundas dentro de un contexto particular. Además, identifican conceptos o variables relevantes que permiten establecer prioridades para futuras investigaciones.

## Resultados

Los datos obtenidos sobre la inscripción, asistencia al examen de admisión y selección de candidatos al CEU en los años 2020-2024 revelan importantes tendencias que evidencian el valor del programa como estrategia de atracción de talento para el OEFA. El aumento sostenido en el número de inscritos, que alcanza su punto máximo en 2024 con 2757 postulantes, sugiere un creciente interés de los estudiantes universitarios en los temas de fiscalización y gestión ambiental impulsados por el OEFA. Este interés puede estar relacionado tanto con una mayor conciencia y compromiso de los jóvenes hacia la sostenibilidad y la gestión pública, como con el atractivo de formar parte de una organización cuya misión tiene un impacto positivo en el medio ambiente, tal como documentan estudios sobre las motivaciones profesionales de las nuevas generaciones (Ballew et al., 2020; Deloitte, 2022; Wray-Lake et al., 2022).

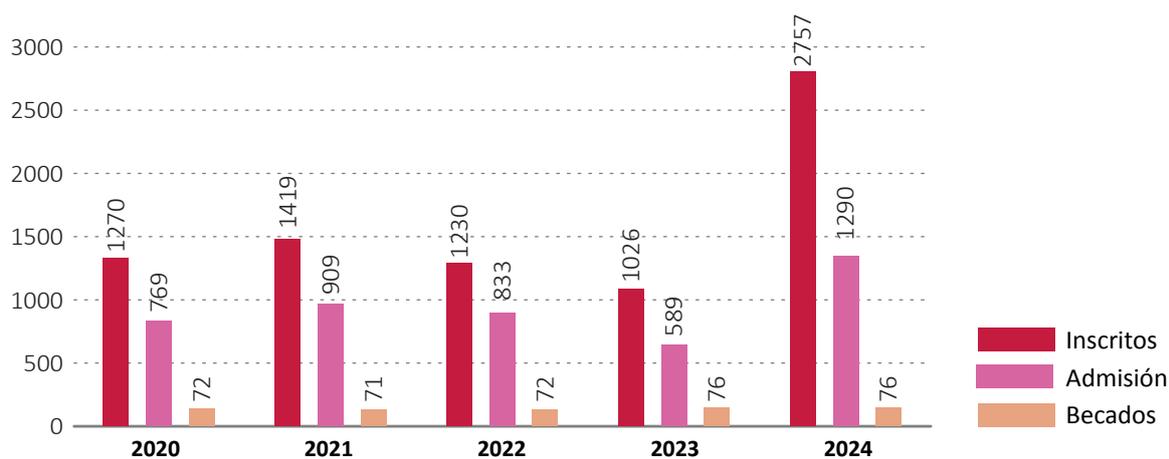
Aunque la asistencia al examen de admisión presenta variaciones anuales, con porcentajes entre el 46% y el 71%, estos datos reflejan factores como la disponibilidad de los candidatos, requisitos específicos y condiciones externas. No obstante, la persistente demanda por el CEU subraya su potencial para conectar al OEFA con jóvenes que buscan contribuir activamente en la fiscalización ambiental, lo que muestra que el programa logra posicionarse como una puerta de entrada hacia carreras con propósito dentro del sector público.

Se observa una relativa estabilidad en el porcentaje de candidatos elegidos, con valores que fluctúan entre los 72 y 76 becados. Esto indica que, a pesar de las variaciones en la cantidad de

inscritos y la asistencia al examen, el proceso de selección mantiene una consistencia relativa en la elección de candidatas para el curso. Además, se observa que el número de horas académicas asignadas al CEU oscila entre un mínimo de 214 y un máximo de 230 horas, lo que refleja un compromiso constante con la formación exhaustiva y especializada en este campo.

**Figura 2**

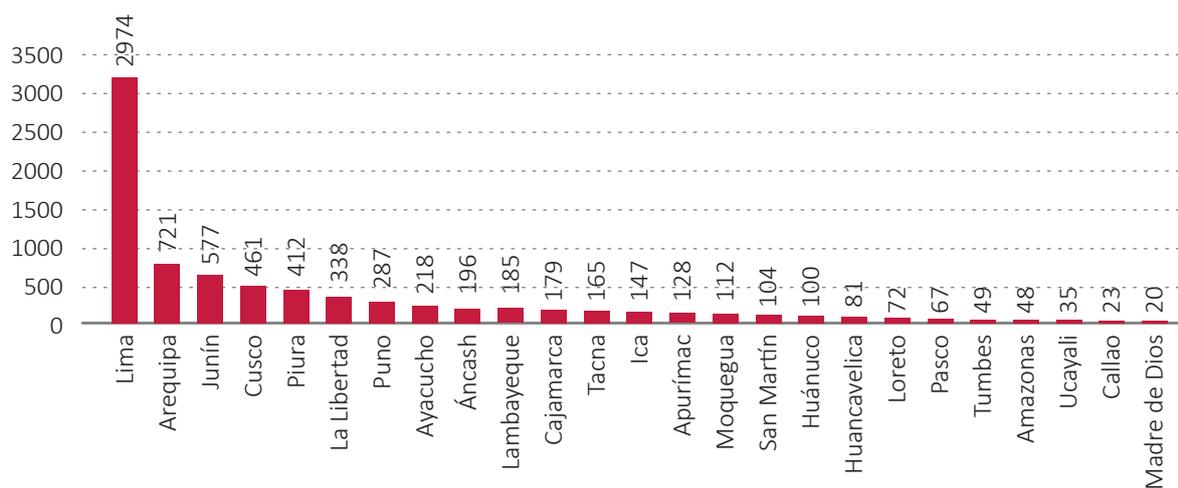
**Cantidad de inscritos, asistentes al examen de admisión y becados al CEU (2020-2024)**



Nota. Elaborado a partir de datos obtenidos mediante solicitud de acceso a la información pública al OEFA (2024).

**Figura 3**

**Cantidad de inscritos al CEU según región (2020-2024)**

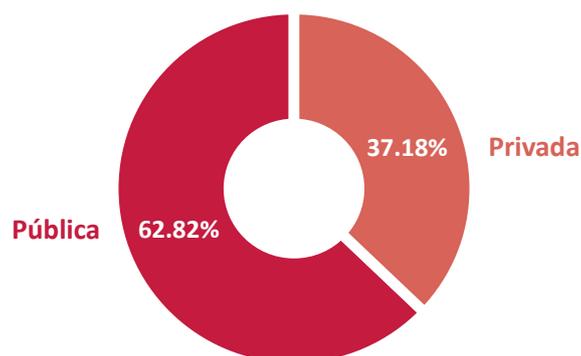


Nota. Elaborado a partir de datos obtenidos mediante solicitud de acceso a la información pública al OEFA (2024).

El análisis de la distribución según región de los inscritos para el CEU revela una concentración significativa en la región de Lima (38.63%), seguida por Arequipa y Junín. Estas tres regiones representan a la mayoría de los inscritos, lo que sugiere un mayor interés o accesibilidad al programa. Por otro lado, regiones como Amazonas, Callao y Madre de Dios muestran una menor cantidad de inscritos, lo que podría indicar una menor participación o accesibilidad al programa.

El análisis del tipo de universidad de los participantes en el CEU muestra una mayor representación de estudiantes de universidades públicas en comparación con las privadas. Con 4841 participantes (62.82%) provenientes de universidades públicas y 2865 (37.18%) de universidades privadas, se observa una diferencia significativa en la cantidad de inscritos entre ambos tipos de instituciones.

**Figura 4**  
**Porcentaje de inscritos al CEU según administración de universidad**



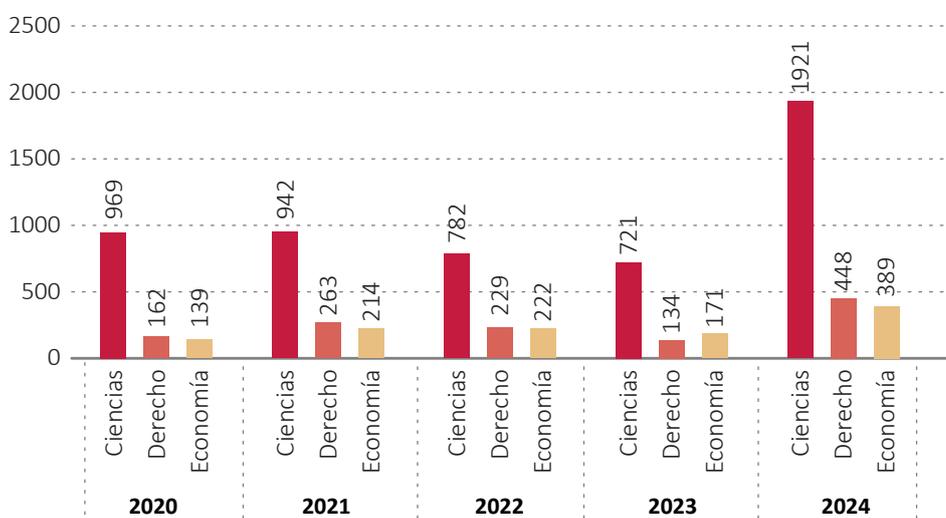
Nota. Elaborado a partir de datos obtenidos mediante solicitud de acceso a la información pública al OEFA (2024).

La distribución anual de participantes en el CEU entre los años 2020 y 2024 revela ciertos patrones en relación con las especialidades. En el área de ciencias, se observa un aumento sostenido en la cantidad de participantes, que alcanzó un pico en 2024 con 1921 inscritos. Sin embargo, en la Figura 5 se muestra una ligera disminución en la cantidad total de inscritos al CEU. A pesar de esta leve reducción en la inscripción, las becas ofrecidas durante la pandemia y el cambio al formato virtual se mantuvieron estables.

Por otro lado, en las áreas de derecho y economía, se observan fluctuaciones, bajas en comparación con la especialidad de ciencias, en la cantidad de participantes a lo largo de los años, con variaciones en la cantidad de inscritos en cada periodo. Sin embargo, en general, se mantiene una participación relativamente estable en estas áreas de estudio.

El análisis de esta distribución por especialidad y año proporciona información valiosa sobre las preferencias de los estudiantes y las tendencias de participación en el CEU, lo que puede ser útil para adaptar las estrategias de promoción y el contenido del curso para satisfacer las necesidades específicas de cada área de estudio. La especialidad de ciencias describe una mayor participación en los años analizados, siendo 2020 (76.30%) el año con mayor proporción de la especialidad y con un promedio de 69.21% en cada edición del CEU.

**Figura 5**  
**Cantidad de inscritos al CEU según especialidad por año desde 2020**



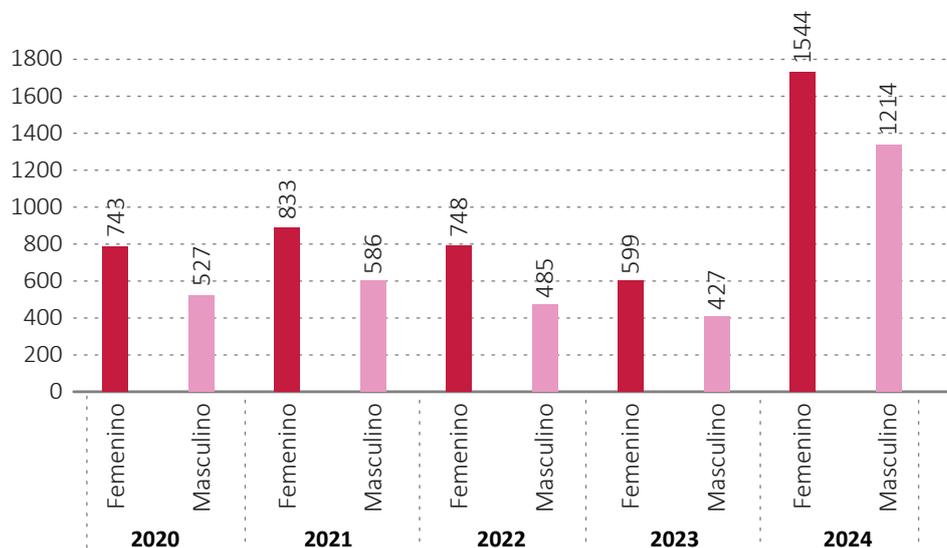
Nota. Elaborado a partir de datos obtenidos mediante solicitud de acceso a la información pública al OEFA (2024).

El análisis de la participación según el género y el año en el CEU revela diferencias significativas en la distribución de participantes a lo largo de los años. En 2024, se observa una mayor participación de mujeres, con un total de 1544 (57.97%) inscritas, en comparación con los hombres, que sumaban 1214 (42.03%). Esta tendencia se mantiene consistente con los años anteriores, donde también se registra una mayor cantidad de mujeres participantes.

En los años anteriores (2021, 2022, 2020 y 2023), también se observa una mayor participación femenina en comparación con la masculina, aunque las cifras varían ligeramente entre los años.

Este análisis resulta útil para comprender las dinámicas de participación y diseñar estrategias inclusivas para promover una mayor diversidad de género en el programa.

**Figura 6**  
**Cantidad de inscritos al CEU según género desde 2020**



Nota. Elaborado a partir de datos obtenidos mediante solicitud de acceso a la información pública al OEFA (2024).

Finalmente, es importante destacar que la asignación de becas y el total de horas académicas en cada edición del CEU han seguido un patrón consistente. En promedio, se asignan 72 becas a los estudiantes que obtienen las mejores calificaciones en el proceso de admisión. Además, entre 2020 y 2024, se han ofrecido un promedio de 220 horas académicas por cada edición del CEU.

## Conclusiones

Este estudio sobre el Curso de Extensión Universitaria (CEU) en Fiscalización Ambiental, desarrollado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) del Perú, permite comprender cómo este programa formativo y de especialización contribuye directamente a la misión del OEFA. Los resultados obtenidos muestran que el CEU no solo genera un incremento en el interés de los estudiantes universitarios en la fiscalización ambiental, sino que también fortalece la capacidad de atracción de talento comprometido con la sostenibilidad y la gestión pública. Las siguientes son las conclusiones más relevantes:

1. Durante los años analizados se muestra una concentración significativa de la ciudad de Lima sobre el resto de regiones del Perú, lo que sugiere realizar una evaluación de la estrategia de difusión, distribución de becas y desarrollo del CEU con el fin de contribuir con una descentralización de mayor impacto.
2. Se presenta un análisis detallado de la participación según el área de estudio, en la cual

destacan las preferencias y tendencias de los estudiantes en relación con las disciplinas académicas. Para el CEU, la especialidad de ciencias tiene el promedio un 69.21% de inscripción en los años analizados, lo cual sugiere realizar un cálculo que corresponda a esta proporción para la asignación de becas de estudio.

3. Se observa una mayor participación de mujeres, con un total de 1544 (57.97%) inscritas, en comparación con los hombres, que suman 1214 (42.03%) inscritos en los años analizados.
4. La adaptación al cambio provocado por la pandemia del Covid-19 ha sido crucial para el CEU. Mientras que en 2020 se realizó de manera presencial, desde 2021 se implementó un formato virtual con actividades síncronas y asíncronas. A pesar de esta transición, la cantidad promedio de vacantes asignadas se ha mantenido estable en 72, y las horas académicas han oscilado entre un mínimo de 214 y un máximo de 230 a lo largo de los años revisados. Este enfoque ha permitido no solo la continuidad del programa, sino también la atracción de talento y el impulso de la investigación y la innovación educativa.

A partir de la comprensión de los resultados de participación en el CEU, se destaca la importancia de seguir fortaleciendo las políticas dirigidas a promover la atracción de talento mediante programas educativos. Para futuras investigaciones, se recomienda analizar la distribución de la participación según especialidad y regiones, así como explorar la relación entre género y especialidad. Específicamente, a la especialidad de ciencias, ya que esto no solo ofrecerá información detallada sobre la formación de los interesados en el CEU, sino también sobre la participación de las mujeres en carreras STEM (áreas de estudio y profesiones que están relacionadas con las disciplinas de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) relacionadas con la fiscalización ambiental.

## Referencias

- Araújo, R. & Sánchez, S. (2020). Estrategias de atracción y retención del talento en el sector público. *Revista Enfoques*, 18(1), 101-120.
- Arenas Valenzuela, Y. A. (2023). Investigación sobre la discapacidad intelectual (DI) de niños/as en el contexto de vulnerabilidad socioeconómica en dos escuelas especiales del Servicio Local de Educación Pública Barrancas del Área Metropolitana. Facultad de Humanidades y Tecnologías de la Comunicación Social, Escuela de Trabajo Social. Universidad Tecnológica Metropolitana. Chile.
- Ballew, M.; Pearson, A.; Goldberg, M.; Rosenthal, S. & Leiserowitz, A. (2020). Does socioeconomic status moderate the political divide on climate change? The roles of education, income, and individualism. *Global Environmental Change-Human and Policy dimensions*, 60.

- Bijou, S. W.; Peterson, R. F. & Ault, M. H. (1968). Integrating field studies, data, and empirical concepts. *Journal of Applied Behavior Analysis*, 1(2), 175-191.
- Bosc, R.; Bourque, M. & Dionne, S. (2022). Talent management in public administration: Toward public service attractiveness. *Canadian Public Administration*, 65(1), 64-89.
- Cravino, J.; Machado, F. & Vásquez, E. (2020). Talent attraction and retention in public sector organizations in Latin America. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1647-1665.
- OEFA. (2024). Presentación. Curso de Extensión Universitaria. Fiscalización Ambiental. <https://www.oefa.gob.pe/ceu2024/presentacion.php>
- Da Silva, A. (2023). A extensão universitária: uma experiência de ensino-aprendizagem que ajuda desenvolver as habilidades e competências dos estudantes de direito. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade - REDES*, 11(2). <https://doi.org/10.18316/redes.v11i2.9804>
- Decreto Supremo N.º 013-2017-MINAM. Reglamento de Organización y Funciones del OEFA (vigente) (20 de diciembre de 2017). <https://www.gob.pe/es/l/1211414>
- Deloitte. (2022). *The Deloitte Global 2022 Gen Z and Millennial Survey*. <https://www.deloitte.com/global/en/issues/work/genzmillennialsurvey-2022.html>
- Hazelkorn, E. (2011). *Rankings and the Reshaping of Higher Education*. Palgrave Macmillan UK eBooks. <https://doi.org/10.1057/9780230306394>
- Jacobson, W. S.; Selden, S. C. & Yeow, J. (2020). Attracting and retaining talent in the public sector. En *Handbook of Human Resource Management in the Public Sector*. Edward Elgar Publishing.
- Ortiz-Riaga, M. C. & Morales-Rubiano, M. E. (2011). University Extension in Latin America: Concepts and Trends. *Educación y Educadores*, 14(2), 349-366. <https://doi.org/10.5294/edu.2011.14.2.6>
- Ramaditya, M.; Maarif, M.S.; Affandi, J. y Sukmawati, A. (2022). Reinventar la gestión del talento: cómo maximizar el desempeño en la educación superior. *Fronteras en la educación*, 7, 929697. <https://doi.org/10.3389/fed-uc.2022.929697>
- Resolución N° 5. Para la renovación de la enseñanza y la curricularización de la extensión y las actividades en el medio. Universidad de la República Uruguay. Consejo Directivo Central. (27 de octubre de 2009). <https://www.expe.edu.uy/expe/resoluci.nsf/4e1fd2c2a317193a03256dcc003b902f/f200247a7f556d23032576550069e060?OpenDocument>
- Sampieri, H. (2014). *Metodología de la investigación* (6a ed.). McGraw Hill Education.
- Stebbins, R. A. (2001). *Exploratory research in the social sciences*. Sage Publications.

- Thunnissen, M. & Gallardo-Gallardo, E. (2019). Talent management in the public sector: A study of job analysts' recruitment in Dutch public organizations. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 717-737.
- Veal, A. J. (2006). *Research methods for leisure and tourism: A practical guide*. Pearson Education Limited.
- Wray-Lake, L.; Syvertsen, A. K. & Flanagan, C. A. (2022). Civic engagement during the transition to adulthood: Developmental opportunities and perspectives from research. *American Psychologist*, 77(6), 801-817.
- Yamen, A. & Hajar, A. (2022). Employer branding and talent attraction strategies in public sector organizations. *Public Organization Review*, 22(2), 425-445.

# Evaluación de la calidad del servicio en los establecimientos de salud pública: una apuesta por la flexibilidad y la mejora continua

Evaluation of service quality in public health establishments: a commitment to flexibility and continuous improvement

**Janis Alonso Martínez Miraval\***

## Resumen

El artículo explora el contexto de las investigaciones sobre la calidad de servicio percibida según el modelo SERVQUAL. En la atención en salud, se destaca la importancia del personal que la provee y se establece como objetivo analizar la normativa de la autoridad en salud para la realización de investigaciones y proponer mejoras para las limitaciones detectadas en comparación con el modelo original (Parasuraman et al., 1988). La metodología es cualitativa, exploratoria, no experimental, descriptiva y propositiva, y está apoyada en la revisión bibliográfica no sistemática y en la retroalimentación de personas usuarias de tres informes de evaluación de la satisfacción de un establecimiento de salud. Los hallazgos se clasifican en conceptuales, metodológicos y tácticos. A nivel conceptual, es necesario aclarar la principal variable por medir. Metodológicamente, debe revisarse el mecanismo de recolección y recuperarse el uso de la brecha de percepción menos expectativa, que fue convertida a un porcentaje de cumplimiento. Tácticamente, es necesario incorporar la flexibilidad para que los cuestionarios puedan

---

\* Ingeniero industrial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Ingeniería Industrial y en Psicología Comunitaria. Labora en el Instituto Nacional Materno Perinatal y su línea de investigación se centra en la gestión de la calidad en salud. ORCID: 0000-0002-3754-4920 Correo: [jamartinezm@pucp.edu.pe](mailto:jamartinezm@pucp.edu.pe), [jmartinezm@iemp.gob.pe](mailto:jmartinezm@iemp.gob.pe)

El autor declara no haber contado con ningún financiamiento.

El autor declara no tener ningún conflicto de interés. Asimismo, declara haber sido el responsable de elaborar los nueve informes citados de la Oficina de Gestión de la Calidad del Instituto Nacional Materno Perinatal.

personalizarse según las características de cada establecimiento. Se concluye que la normativa puede ser fortalecida a partir de nueva investigación y ser una herramienta de orientación para el desarrollo de estudios personalizados.

**Palabras clave:** calidad de servicio, satisfacción, atención en salud, SERVQUAL, mejora continua

### **Abstract**

The article explores the context of research on perceived service quality according to the SERVQUAL model. In healthcare, the importance of the personnel providing care is highlighted, and the objective is established to analyze the regulations of the health authority regarding research and to propose improvements for the limitations detected in comparison with the original model (Parasuraman et al., 1988). The methodology is qualitative, exploratory, non-experimental, descriptive, and propositional, supported by a non-systematic literature review and feedback from users of three satisfaction evaluation reports from a health establishment. The findings are classified into conceptual, methodological, and tactical categories. At the conceptual level, it is necessary to clarify the main variable to be measured. Methodologically, the data collection mechanism should be reviewed, and the use of the perception-expectation gap should be recovered, which was converted into a compliance percentage. Tactically, flexibility must be incorporated so that questionnaires can be customized according to the characteristics of each establishment. It is concluded that regulations can be strengthened through new research and can serve as a guiding tool for developing personalized studies.

**Keywords:** service quality, satisfaction, health care, SERVQUAL, continuous improvement

### **Introducción**

La atención que provee el personal asistencial en salud es muy importante para la percepción sobre la calidad del cuidado recibido por los pacientes (Dávila & Chirinos, 2022; Delgado-Hito et al., 2023; Ozretić et al. 2020). El documento técnico “Sistema de Gestión de la Calidad en Salud”, aprobado mediante Resolución Ministerial [RM] 519-2006-MINSA, establece, como parte de su eje de intervención de información para la calidad, la actividad de instrumentar un sistema de medición de la calidad que incluya las encuestas de satisfacción del usuario.

Para contribuir con dicho fin, el Ministerio de Salud (MINSA) elaboró la “Guía Técnica para la Evaluación de la Satisfacción del Usuario Externo en los Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo” (RM 527-2011-MINSA), que propone la realización tanto de encuestas como de grupos focales. Por motivo de espacio y simplicidad, me referiré en adelante al documento citado como “Guía técnica del MINSA”, que se encuentra en línea con el aporte de Cabello y Chirinos (2012), que pusieron a prueba dos adaptaciones de la escala SERVQUAL a establecimientos de salud, una para la emergencia y otra para la consulta externa.

SERVQUAL es el acrónimo para service quality —en español, calidad de servicio—, el nombre dado por Parasuraman et al. (1988) al modelo de evaluación de la percepción de la calidad de servicio que crearon y probaron con esforzada rigurosidad. Además, luego de aplicaciones posteriores por otros investigadores, publicaron una versión refinada (Parasuraman et al., 1991, pp. 435-438), aunque el modelo, en general, no haya estado exento de crítica (Cordero et al., 2014; Díaz, 2005; Mira et al., 1997; Moliner & Moliner, 1996).

Entender el aporte de Parasuraman et al. (1988; 1991) requeriría de un amplio desarrollo. En síntesis, tras dos etapas de recolección de puntajes y análisis, de un arranque con 97 ítems relacionados con la calidad de servicio y distribuidos en diez dimensiones —que conforman el dominio de este constructo—, finalizaron en 22 ítems distribuidos en cinco dimensiones. Tal recolección se basó en clientes de cuatro tipos de servicio privados no hospitalarios. La escala final de ítems ofrecía la suficiente confiabilidad para declarar conformado el instrumento. Las cinco dimensiones, en la traducción de Cabello y Chirinos (2012), fueron fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad, empatía y aspectos tangibles.

El modelo SERVQUAL se creó para ser utilizado en una variedad de empresas o áreas de estas, pero no sin que sea recomendable algún grado de adaptación con el fin de lograr un mejor ajuste a las operaciones particulares de la organización (Parasuraman et al., 1988). Sin embargo, no pasó tanto tiempo antes de que empezaran a surgir versiones adaptadas para el ámbito hospitalario o de salud; al respecto, el aporte de Babakus y Mangold (1992) ha sido uno de los más relevantes en los años cercanos a la creación del modelo por su perspectiva crítica.

Conceptualmente, existe, además, una distinción muy clara desde el origen: la satisfacción del consumidor no es igual que su percepción de la calidad de servicio. Para Parasuraman et al. (1988), la calidad se asemeja a una actitud formada hacia un objeto sobre el cual se emite una

apreciación, mientras que la satisfacción se limita a las experiencias específicas. Aun así, si bien se asocia mayoritariamente al modelo SERVQUAL con la calidad de servicio percibida (por ejemplo, Babakus y Mangold, 1992; Mira et al., 2000; Moliner y Moliner, 1996; y Regaira et al., 2010), hay investigaciones que utilizan directamente el término “satisfacción” (Cabello & Chirinos, 2012; De la Cerna-Luna et al., 2023; Sihuin-Tapia et al., 2015). En su revisión sistemática, Jemes et al. (2019) agregan que la calidad de servicio suele ser confundida con la satisfacción. La disyuntiva, sin embargo, no parece haber afectado la relevancia práctica de la aplicación de las encuestas según SERVQUAL.

Si los ítems que contiene el modelo —o que puedan incorporarse al mismo— pueden estructurarse como un mapa de indicadores de gestión, SERVQUAL podría emplearse para efectuar un seguimiento del desempeño de los servicios de salud y su personal desde la perspectiva de las personas usuarias (pacientes y familiares). Es más, como sugieren Parasuraman et al. (1988), el modelo se vuelve valioso cuando se aplica periódicamente para identificar tendencias en la calidad de los servicios, y cuando se emplea junto con otras herramientas para evaluar la calidad.

Al respecto, los propios ítems del modelo SERVQUAL original, o de algunas de sus adaptaciones (Babakus & Mangold, 1992; Cordero et al., 2014; Gómez-Payo et al., 2012), son un excelente insumo inicial para diseñar un instrumento. Así, los estudios basados en encuestas pasarían de ser marcos panorámicos del desempeño de un servicio de salud en el ámbito público a ser una herramienta activa para evaluar cada aspecto del servicio, con énfasis en el personal que interviene en la atención de las personas usuarias.

Para llegar a esa instancia, debe primero fortalecerse el marco metodológico de la medición, y es allí donde la Guía técnica del MINSA presenta un conjunto de limitaciones que he clasificado empíricamente, para el propósito del presente estudio, como de índole conceptual, metodológica y táctica. La antigüedad de la guía no debería ser un impedimento para someterla a crítica: el “Sistema de Gestión de la Calidad en Salud” (RM 519-2006-MINSA) incorpora la mejora continua como uno de sus principios. Por ello, el artículo se enfoca, por un lado, en desarrollar una síntesis de las limitaciones encontradas; por otro, en proponer alternativas de mejora para superarlas.

## Metodología

El artículo es un estudio de carácter cualitativo, exploratorio, no experimental, descriptivo y propositivo. Se fundamenta en una revisión bibliográfica no sistemática de artículos seleccionados

por conveniencia, con el objetivo de comparar y ejemplificar. Asimismo, se apoya en el análisis de la retroalimentación de usuarios obtenida de tres de los nueve informes de evaluación de la satisfacción realizados en 2023 y publicados por la Oficina de Gestión de la Calidad (OGC) del Instituto Nacional Materno Perinatal (INMP, 2024a-i) en su Portal de Transparencia Informativa:<sup>1</sup> específicamente, los informes correspondientes al servicio de emergencia (2024a) y a los servicios de consulta externa de las especialidades de obstetricia y ginecología, y pediatría (2024e; 2024f).

La principal literatura que guía el análisis es el trabajo Parasuraman et al. (1988; 1991). En ese sentido, las tres principales categorías que aglomeran los hallazgos parten de una definición empírica, y son el aspecto conceptual, el metodológico y el táctico. Al tratarse de un estudio exploratorio, se abre la posibilidad de investigación futura para un mayor desarrollo.

## Resultados

### Aspecto conceptual

La Guía técnica del MINSA (RM 527-2011-MINSA) ha contribuido a hacer de conocimiento nacional el empleo del modelo SERVQUAL, pero por medio de una versión modificada que marca una distancia respecto del original (Parasuraman et al., 1988). Algunos ejemplos de investigaciones que han seguido el modelo de la Guía se encuentran en De la Cerna-Luna et al. (2023), Febres-Ramos y Mercado-Rey (2020), y Sihuin-Tapia et al. (2015).

En principio, es importante resaltar el componente humano en las definiciones de las dimensiones del modelo SERVQUAL. Siguiendo a Parasuraman et al. (1988), en los tangibles, se menciona la apariencia del personal; en la fiabilidad, su habilidad para desempeñar la atención de manera confiable y precisa; en la capacidad de respuesta, su voluntarismo en apoyar a los clientes y ser rápido; en la seguridad, su conocimiento, cortesía y habilidad para inspirar confianza; y en la empatía, una atención afectuosa y personalizada en representación de la empresa proveedora del servicio. Algunas de las investigaciones que comparten también definiciones para las dimensiones son las de Babakus & Mangold (1992), Lin et al. (2009) y Ozretić et al. (2020).

No obstante, hay una controversia silenciosa en el uso del concepto central del modelo y que debería aclararse para cada contexto: ¿se está evaluando la satisfacción del usuario o su percepción de la calidad del servicio? Mucho depende de cómo se conciba el puntaje solicitado en la variable de expectativa. Por ejemplo, mientras que Parasuraman et al. (1991), en su versión

---

1 <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>

refinada, entienden a la expectativa en cuanto a lo que puede esperarse de una organización de servicio hipotéticamente sobresaliente, la Guía técnica del MINSA emplea el mismo término (la expectativa) para referirse a lo que sería deseable para la persona usuaria. Así, los primeros clasifican al resultado final como calidad de servicio percibida y, la segunda, como satisfacción (no sin mencionar que propone un método de cálculo distinto).

### **Aspecto metodológico**

#### **Sistema de puntuación e ítems**

La puntuación propuesta para el modelo SERVQUAL es una escala Likert de 1 a 7, donde solo ambos extremos poseen un significado explícito. Por consiguiente, cada ítem presenta dos tipos de declaración: una en la forma de una expectativa sobre una característica que una empresa hipotéticamente sobresaliente podría ofrecer, y otra en la forma del cumplimiento de dicha característica por parte de una empresa en particular (Parasuraman et al., 1991, pp. 446 y 448). La Guía técnica del MINSA, en cambio, modifica este marco: solicita una calificación de 1 a 7 para la importancia que se da a una declaración de expectativa y para responder a una pregunta de desempeño que, por su formulación, es compatible con una respuesta binaria. La Tabla 1 muestra una breve comparación de la formulación de los ítems.

La instrucción que proveen Parasuraman et al. (1991) para las expectativas se basa en hacer pensar a la persona encuestada sobre hasta qué nivel consideraría esencial que una empresa hipotéticamente sobresaliente provea una determinada característica. Entonces, 1 sería nada esencial y 7, absolutamente esencial. Para las percepciones, la evaluación está dirigida a la empresa que entregó el servicio en la realidad. Aquí, 1 sería fuertemente en desacuerdo sobre el cumplimiento de una determinada característica, y 7, fuertemente de acuerdo. En ambos casos, a la persona encuestada se le presenta la declaración para que provea el puntaje solicitado.

En cuanto a la Guía técnica del MINSA (RM 527-2011-MINSA), aparte del reemplazo de expectativa por importancia —ver la nota “d” al pie de la Tabla 1—, su formulación de los ítems para la percepción la realiza en la forma de preguntas de respuesta binaria, lo cual puede introducir sesgo. El estilo seguido en la redacción de sus ítems de percepción en sus cuatro cuestionarios es, justamente, el que se expresa en los ejemplos de la Tabla 1: en todos los casos, una pregunta de respuesta binaria, y puede verificarse en el documento oficial. Entonces, existe una falta de concordancia entre el estilo de la pregunta y la calificación solicitada. Mientras que un rango de 1 a 7 está pensado para posibilitar una gradación, una respuesta binaria solo se enfoca en el cumplimiento.

Tabla 1

**Comparación entre ítems de la Guía técnica del MINSA y los de Parasuraman et al. (1991) para el modelo SERVQUAL**

Guía técnica del MINSA <sup>a</sup> Cuestionario para emergencia <sup>b</sup>	Parasuraman et al. (1991) <sup>c</sup>
<b>Expectativas<sup>d</sup></b>	
01E “Que los pacientes sean atendidos inmediatamente a su llegada a emergencia, sin importar su condición socioeconómica”.	E5. “Cuando las empresas excelentes [...] prometen hacer algo a cierta hora, lo cumplen”.
02E “Que la atención en emergencia se realice considerando la gravedad de la salud del paciente”.	E6. “Cuando los clientes tienen un problema, las empresas excelentes [...] mostrarán un sincero interés en resolverlo”.
03E “Que su atención en emergencia esté a cargo del médico”.	E7. “Las empresas excelentes [...] realizarán el servicio bien la primera vez”.
<b>Percepciones<sup>e</sup></b>	
01P “¿Usted o su familiar fueron atendidos inmediatamente a su llegada a emergencia, sin importar su condición socioeconómica?”	P5. “Cuando XYZ promete hacer algo a una cierta hora, lo cumple”.
02P “¿Usted o su familiar fueron atendidos considerando la gravedad de su salud?”	P6. “Cuando tienes un problema, XYZ muestra un sincero interés en resolverlo”.
03P “¿Su atención en emergencia estuvo a cargo del médico?”	P7. “XYZ realiza el servicio bien la primera vez”.

Nota. No necesariamente hay una concordancia horizontal entre las dos columnas de la Tabla 1.

- a “Guía Técnica para la Evaluación de la Satisfacción del Usuario Externo en los Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo”, RM 527-2011-MINSA (2011).
- b Se eligió el cuestionario para emergencia de la Guía técnica del MINSA (2011, pp. 17–19) de manera indistinta. De la misma manera se eligieron los ejemplos de ítems mostrados.
- c La escala de ítems es general. Para los ejemplos, se ha empleado la versión refinada del instrumento (Parasuraman et al., 1991, las traducciones son del autor del presente artículo). En la traducción de las expectativas, se ha omitido la mención del tipo de empresa, que fue dispuesto para ser reemplazado por el tipo de organización o servicio que corresponda.
- d Instrucción para la expectativa según la Guía técnica del MINSA (RM 527-2011-MINSA, p. 18): “En primer lugar, califique las expectativas, que se refieren a la **IMPORTANCIA** que usted le otorga a la atención (...) Utilice una escala numérica del 1 al 7”
- e Instrucción para la percepción según la Guía técnica del MINSA (RM 527-2011-MINSA, p. 19): “En segundo lugar, califique las percepciones que se refieren a cómo usted **HA RECIBIDO**, la atención ... Utilice una escala numérica del 1 al 7”.

Otras adaptaciones al modelo SERVQUAL no han tomado en cuenta su versión refinada (Parasuraman et al., 1991), sino que han partido directamente del modelo original (Parasuraman et al., 1988). Entre ellas están la de Babakus y Mangold (1992), Cordero et al. (2014), Del Pino-Vera y Medina-Giacomozzi (2018), y Ozretić et al. (2020).

En Parasuraman et al. (1988), la expectativa no es lo que una empresa hipotéticamente sobresaliente puede ofrecer, sino lo que las empresas del mercado para un servicio específico deberían ofrecer. Así, los ítems de la Tabla 1 se redactarían de otro modo: E5 “Cuando estas empresas prometen hacer algo a cierta hora, deberían cumplirlo”, E6 “Cuando los clientes tienen problemas, estas empresas deberían ser comprensivas y tranquilizadoras”, E7. “Estas empresas deberían ser confiables” (Parasuraman et al., 1988, p. 38; las traducciones son del autor del presente artículo). Para este tipo de declaraciones, se emplea el grado de acuerdo y no de esencialidad. Manteniendo siempre el grado de acuerdo tanto para las expectativas como para las percepciones, se simplifica la cognición utilizada por las personas encuestadas para elegir su respuesta. En ese aspecto específico, el modelo original (Parasuraman et al., 1988) podría seguir siendo mejor que el refinado (Parasuraman et al., 1991).

### **Procesamiento de la data**

La operación matemática básica del procesamiento es muy simple: la percepción menos la expectativa ( $P - E$ ). Esta resta genera el puntaje  $Q$ , la percepción de la calidad del servicio, la cual indica una brecha entre lo que se espera y lo que se recibe. En esencia, el modelo SERVQUAL busca mostrar esa suerte de matiz, con el fin de aspirar a que una percepción del desempeño alcance o supere una expectativa. No puede tratarse de una satisfacción, ya que un puntaje  $Q$  de 0 podría ser el resultado de expectativas y percepciones muy bajas. Supongamos, los puntajes 1, 2 y 3. ¿Es posible afirmar que una persona que entregó estos puntajes como percepción del desempeño estuvo satisfecha con la atención?

A partir de las brechas  $Q$  por persona por ítem, se calcula la brecha media por ítem o por dimensión, según se requiera. Si se está utilizando un Likert de 7, los puntajes  $Q$  solo podrían variar de  $-6$  a  $+6$ . Si fuera un Likert de 5, sería de  $-4$  a  $+4$ . Las brechas medias se ubicarían, por tanto, en el rango que corresponda. Esto es lo que permite la matemática. No obstante, lo observado en la práctica es distinto.

Pensemos en el Likert de 7 puntos. Una brecha media de  $-6$  significaría que, para los usuarios, la atención recibida se desempeñó muy por debajo de lo que esperaban. Al contrario,  $+6$  significaría que tal desempeño fue muy por encima de lo esperado. Luego, estarían los valores intermedios, que contendrían, además, decimales (ya que hablamos de medias). En la realidad, lo más probable es que las expectativas tiendan a ser mayoritariamente altas, como se aprecia en 6 estudios de la OGC (INMP, 2024a–c; INMP, 2024e–f; INMP, 2024h), que se basaron en la Guía técnica del MINSAs.

Si nos remitimos una vez más a los ejemplos de la Tabla 1, podrá notarse que las expectativas se presentan de una manera que no podrían rechazarse. Son características sobre las cuales no tendría sentido, aparentemente, otorgar una baja valoración. Entonces, volviendo a la perspectiva matemática, cuando las expectativas son siempre altas, y mayoritariamente de 7, se hace mucho menos probable aspirar a una brecha media positiva, ya que el Likert tiene un límite. Si una expectativa es de 7, la brecha  $Q$  puede ser como máximo 0, ya que la percepción no puede ser mayor a 7. Es decir,  $P - Q = 7 - 7 = 0$ . Únicamente cuando la expectativa es menor que 7, se hace posible aspirar a una brecha positiva.

Por tanto, al calcular las brechas medias, lo más probable es que, entre los números que ingresen al cálculo, una mayoría se conforme de ceros y negativos. Por lo tanto, el promedio va a tender a ser negativo. Veamos el siguiente caso hipotético: se tiene las siguientes 10 brechas para un ítem: 0, 0, -2, 0, -3, 1, 0, 0, -2, 1. Aquí, hay dos positivos, tres negativos y cinco ceros. La media es  $-0.5$ . Sin embargo, de las 10 brechas, hubo siete (70%) en donde el desempeño percibido fue igual a la expectativa al menos. Entonces, una media negativa no necesariamente implica una deficiencia. Se tiene que evaluar la distribución de los datos para contar con un mejor panorama interpretativo.

Lamentablemente, la riqueza de este método fue dejada de lado en la Guía técnica del MINSA. Cabello y Chirinos (2012) explican que tal modificación se debió a los inconvenientes de trabajar con brechas medias negativas. En su lugar, la brecha media se convirtió en un nivel de cumplimiento: si el puntaje  $Q$  (por persona para cada ítem) resultó en 0 o mayor, entonces se debía interpretar como satisfacción; si resultó menor a 0, como insatisfacción. Dejó de importar, por tanto, la gradación o matiz que ofrecía el cálculo de la brecha.

### Aspecto táctico

La cualidad de táctico responde al hecho de que, con el fin de que las investigaciones sobre la calidad de servicio sean de mayor utilidad para los establecimientos de salud, no puede esperarse que exista un modelo inmóvil que no responda a las características particulares de cada uno. De la Plataforma Nacional de Datos Abiertos en lo relativo a establecimientos de salud<sup>2</sup>, se puede conocer que existen más de 33 mil establecimientos registrados, considerando todos los niveles de atención. En ese sentido, si cada ítem de un cuestionario representa una temática de evaluación, no se puede esperar que solo los ítems que recoge la Guía técnica del

2 <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/establecimientos-de-salud>

MINSA (RM 527-2011-MINSA) en sus cuestionarios sean los más necesarios o útiles para la cantidad existente de establecimientos de salud.

**Tabla 2**

**Comparación entre los ítems de los cuestionarios de la Guía técnica del MINSA y la retroalimentación recabada en tres estudios de la OGC**

<b>Guía técnica del MINSA. Cuestionario para consulta externa de los niveles II y III (RM 527-2011-MINSA)<sup>a</sup></b>	<b>Estudio de la OGC (INMP, 2024e-f), retroalimentación<sup>b</sup></b>
18E “Que usted comprenda la explicación que el médico le brindará sobre los procedimientos o análisis que le realizarán” (p. 15).	“Que los médicos de ecografía y medicina fetal expliquen bien. Unos indican una cosa y como que se contradicen” (2024e, p. 51).
12E “Que el médico le brinde el tiempo necesario para contestar sus dudas o preguntas sobre su problema de salud” (p. 15).	“La MC no da confianza para preguntar. Es cortante y no da explicaciones sobre resultados de exámenes” (2024e, p. 53).
16E “Que usted comprenda la explicación que el médico le brindará sobre el problema de salud o resultado de la atención” (p. 15).	“Mejorar la explicación brindada por los médicos pediatras sobre la situación de salud del paciente” (2024f, p. 40).
<b>Guía técnica del MINSA, cuestionario para emergencia de los niveles II y III (RM 527-2011-MINSA)<sup>a</sup></b>	<b>Estudio de la OGC (INMP, 2024a), retroalimentación<sup>b</sup></b>
14E “Que el personal de emergencia le trate con amabilidad, respeto y paciencia” (p. 18).	“La paciente comenta que el personal médico no la trató con mucha paciencia e inclusive menciona que le gritaron” (p. 53).
15E “Que el personal de emergencia le muestre interés para solucionar cualquier dificultad que se presente durante su atención” (p. 18).	“El enfermero que le puso la vía en Emergencias no tuvo supervisión, pues cinco veces le pinchó para hacerlo” (pp. 56–57).
20E “Que la emergencia cuente con personal para informar y orientar a los pacientes” (p. 18).	“La orientación fue fatal, porque su esposo no sabía qué hacer ni adónde ir, ni pudo estar en el parto” (p. 60).

Nota. Los comentarios fueron elegidos solo como ejemplo. Asimismo, a diferencia de la Tabla 1, se ha buscado esta vez que exista una correspondencia entre los ítems en la columna izquierda y los comentarios en la columna derecha.

- a “Guía Técnica para la Evaluación de la Satisfacción del Usuario Externo en los Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo”, RM 527-2011-MINSA. Por practicidad, se ha empleado únicamente la modalidad en expectativa de los ítems.
- b La elección de comentarios no ha buscado ser exhaustiva. En los informes citados, la cantidad de comentarios recabados es mucho mayor y presentan una gran variedad.

Una manera de poner a prueba la variedad de aspectos que son importantes para las personas usuarias de un establecimiento determinado es recolectando retroalimentación. Si bien el cuestionario para una encuesta responde a una metodología cuantitativa, no es poco común agregar una sección de comentario abierto, aunque breve. Algunas investigaciones que la

incluyeron fueron las de Gómez-Payo et al. (2012), Lin et al. (2009) y Rodríguez-Fernández et al. (2008). También se agregó en los nueve estudios revisados de la OGC (INMP, 2024a–h). De estos, he extraído comentarios solo de tres estudios (INMP, 2024a; INMP, 2024e–f) para la ejemplificación. La Tabla 2 muestra ejemplos de comentarios que sí se enmarcarían en los ítems de la Guía técnica del MINSA (RM 527-2011-MINSA). En cambio, la Tabla 3 muestra ejemplos de comentarios que no se enmarcan claramente dentro de dichos ítems.

**Tabla 3**

**Ejemplos de comentarios de la retroalimentación recabada en tres estudios de la OGC que no son cubiertos por los ítems de la Guía técnica del MINSA**

<b>Estudio</b>	<b>Ejemplos de comentarios</b>
Emergencia (INMP, 2024a)	<p>“No hay médicos en Emergencias y tenemos que esperar horas para que nos atiendan” (p. 53).</p> <p>“Cuando llegó el residente, la médica le gritó tanto a él que hasta le puso mal el espéculo. Pero la médica le seguía gritando y fue ahí donde empecé a sangrar mucho y todos se asustaron. La médica le dijo a ella que por su culpa está pasando todo esto y, si seguía sangrando, le iba a sacar el útero” (pp. 62–63).</p> <p>“El tiempo de espera para reevaluación debería ser menor” (p. 50).</p>
Consulta externa de obstetricia y ginecología (INMP, 2024e)	<p>“Hay desorden en triaje. El personal no se encuentra. Tuve que esperar 17 minutos” (p. 55).</p> <p>“Que haya respeto del MC hacia las pacientes, ya que no se encuentra a la hora en su consultorio. Estoy desde las 8:00 a. m. en espera. Son 9:45 y no llega” (p. 56).</p>
Consulta externa de pediatría (INMP, 2024f)	<p>“El médico me refiere que regrese para tal fecha y acuda a sacar cita; sin embargo, el de admisión me refiere que no es necesario y acuda el día que dijo el médico, y cuando acudí me dijeron que no había cita” (p. 37).</p> <p>“Los pediatras llegan tarde. Piden que la paciente llegue a las 7 a. m. para que los médicos lleguen tarde” (p. 34).</p>

Nota. La elección de comentarios no ha buscado ser exhaustiva.

La temática de cualquier ítem puede manifestarse de más de una manera en la experiencia de las personas usuarias. La Tabla 2 muestra solo un ejemplo de comentario para cada ítem elegido. No obstante, hay manifestaciones que no se enmarcan tan claramente en los ítems que ofrece la Guía técnica del MINSA (RM 527-2011-MINSA). Por ejemplo, en la Tabla 3 puede interpretarse la existencia de temas como el ausentismo del personal médico, falencias en la atención cuando se está llevando a cabo una actividad docente, tiempo de espera para la reevaluación con resultados en emergencia, organización del triaje en consulta externa, puntualidad del personal médico y falencias en la coordinación interna para la comunicación.

Si bien estos ejemplos no han sido exhaustivos, son todos muy importantes para conformar la calidad de la atención que reciben las personas usuarias en el Instituto Nacional Materno Perinatal. Puede verificarse que, al menos de manera directa, ninguno de dichos aspectos está recogido en los ítems de los cuestionarios de la Guía técnica del MINSA con la importancia debida.

## Discusión

He explicado el funcionamiento del modelo SERVQUAL, su uso en la evaluación de la calidad de servicio percibida para establecimientos de salud —con énfasis en la participación de su personal— y la necesidad de mantener un nivel de flexibilidad para que los cuestionarios empleados puedan adaptarse a las características propias de cada establecimiento.

Abogo, en principio, por la recuperación del concepto de calidad de servicio percibida. Al respecto, a pesar de la consideración del aspecto técnico de la atención en salud (del cual se habla o se advierte, entre otras investigaciones, en Babakus y Mangold, 1992; “Calidad percibida por usuarios...”, 1999; Lin et al., 2009; y Numpaque-Pacabaque y Rocha-Buelvas, 2016), los pacientes van a conocer mejor qué es lo que desean de dicha atención: un servicio basado en una relación más a profundidad entre un establecimiento y su cliente (Díaz, 2005; Mira et al., 1997; Santos y Berezovsky, 2006). Desde el momento en que se busca que una atención sea de calidad y que esté enfocada en el cliente, no se puede obviar lo que este tenga para decir (Dávila & Chirinos, 2022; Del Pino-Vera y Medina-Giacomozzi, 2018; Huamán-Carhuas et al., 2023; Senarath y Gunawardena, 2011).

En ese sentido, si bien una evaluación de la calidad de servicio percibida abarca una serie de aspectos diferenciados, se destacan entre ellos los relacionados con el desempeño del personal al brindar la atención. Especialmente en el ámbito de la salud, la relación que se establece entre el personal y los pacientes es no solo fundamental para sentirse bien, sino también para la obtención de los resultados de salud esperados (Abarca et al., 2023; Delgado-Hito et al., 2023; Jemes et al., 2019).

Construir un sistema de evaluación de la calidad de servicio percibida por las personas usuarias, enfatizando el desempeño del personal del establecimiento de salud en la provisión de la atención, requiere del fortalecimiento de los cimientos del modelo de medición. Como me expreso desde el ámbito de la administración pública, tal modelo ha sido abordado por la “Guía Técnica para la Evaluación de la Satisfacción del Usuario Externo en los Establecimientos de Salud y Servicios

Médicos de Apoyo” (RM 527-2011-MINSA), la cual he analizado bajo el marco del documento técnico “Sistema de Gestión de la Calidad en Salud” (RM 519-2006-MINSA), que protege la mejora continua.

Los hallazgos del análisis se clasificaron en tres grandes aspectos: conceptual, metodológico y táctico. En el aspecto conceptual, destacué la falta de concreción en la literatura sobre el uso del concepto central. En nuestro caso de análisis, mientras que Parasuraman et al. (1988) creó el modelo SERVQUAL bajo el concepto de calidad de servicio percibida, la Guía técnica del MINSA, en línea con el aporte de Cabello y Chirinos (2012), usó el concepto de satisfacción. Sin embargo, mientras que no hay en la Guía técnica del MINSA ni en el aporte de Cabello y Chirinos (2012) un desarrollo teórico que explique el cambio de calidad percibida a satisfacción, sí lo hay en Parasuraman et al. (1988) para explicar la calidad de servicio. Se requeriría, por tanto, de dicho desarrollo, o bien que se adopte la conceptualización propuesta por los autores originales.

En el aspecto metodológico, expliqué el sistema de puntuación para las escalas de expectativa y percepción, el encaje de los ítems en ambas escalas y cómo influye la instrucción que se proporciona en el tipo de valoración que realizarán las personas encuestadas. Asimismo, destacué un error de compatibilidad entre la formulación de las preguntas de percepción de la Guía técnica del MINSA y el tipo de respuesta solicitada. Al respecto, si bien los cuestionarios de la Guía vienen aplicándose por años, no necesariamente las respuestas obtenidas ante la falencia señalada son las más ajustadas a la realidad, ya que los puntajes están quedando a depender de lo que la persona encuestada llegue a interpretar. Todo ítem debería presentarse, además, sin incorporar —involuntariamente— ambigüedad alguna.

También en el aspecto metodológico, expliqué el mecanismo básico del cálculo y señalé que la percepción menos la expectativa puede reflejar una brecha: se requiere, al menos, que la percepción iguale a la expectativa. Comparé, también, el funcionamiento matemático con la experiencia empírica. De aquí, concluí que una brecha media negativa no es un valor deficiente, sino que debe evaluarse en conjunción con la distribución de la data que produjo esa media. Es más, en un contexto donde las expectativas suelen ser altas, mientras la brecha media negativa se acerque más a cero, será mejor.

De igual manera, critiqué la modificación en el mecanismo de cálculo que plantearon Cabello y Chirinos (2012) y que también es la que usa la Guía técnica del MINSA. Al respecto, si solo

importaran los ceros y los signos de la resta de  $P - E$ , se haría innecesario aplicar una escala de Likert: bastaría con que las personas encuestadas respondan si el desempeño estuvo por debajo, si igualó o si superó su expectativa. Las encuestas se aplicarían con mayor velocidad y se construiría el mismo set de resultados basados en porcentajes de cumplimiento. La propuesta del presente artículo es, en cambio, recuperar una manera de trabajar con la brecha. Si las brechas medias negativas representan un inconveniente, puede aplicarse, con tranquilidad, una transformación matemática de la escala de resultados obtenida.

Cabe hacer dos salvedades a la propuesta original en el cálculo de la brecha. Primero, que no siempre otros investigadores la han calculado como fue concebida. Algunas veces, han explorado mecanismos distintos. Algunos ejemplos de cálculo de la brecha se encuentran en las investigaciones de Mira et al. (1997), Mohebifar et al. (2016), Ozretić et al. (2020), y Regaira et al. (2010).

Segundo, es importante agregar que el uso de puntajes de expectativa no ha estado exento de controversia en cuanto a su contribución estadística a la predictibilidad de la percepción de la calidad de servicio (Babakus & Mangold, 1992; Díaz, 2005; Mira et al., 1997; Moliner & Moliner, 1996). Desde la inferencia estadística, la percepción del desempeño, por sí misma, proporciona una varianza explicada de la variable dependiente (calidad de servicio percibida) más alta que la expectativa o que la brecha, y podría ser suficiente para la práctica y la gestión de la mejora. No obstante, el énfasis del modelo SERVQUAL está en hacer notar la brecha, para lo cual se requiere de ambas categorías de puntuación.

En el aspecto táctico, traté el asunto de la flexibilidad para el instrumento, propuesta por los propios autores originales (Parasuraman et al., 1988). Esta flexibilidad es necesaria para que un instrumento de medición responda a las características de cada establecimiento de salud. En ese sentido, la propuesta no es que se actualice la Guía técnica del MINSA con cuestionarios que tengan un nuevo set de ítems. Al contrario, una guía debería orientar a cada establecimiento de salud para la implementación de estudios que conduzcan a la creación, prueba, evaluación, afinamiento y actualización periódica de los cuestionarios con los que va a evaluar la calidad de servicio percibida.

Si el propósito de una guía fuese la estandarización, se puede estandarizar el modelo, por ejemplo, SERVQUAL. Pero para los aspectos por evaluar, representados en los ítems de un cuestionario, deben basarse en la realidad de cada establecimiento de salud según el proceso o servicio del que se trate.

## Conclusión

En el marco de un sistema de gestión de la calidad, es posible mejorar los instrumentos con los que se evalúa la calidad percibida o la satisfacción. La guía técnica del MINSA (RM 527-2011-MINSA), fortalecida a través de nuevas investigaciones, puede incorporar lineamientos que fortalezcan su propuesta teóricamente y su aplicación. Si el modelo SERVQUAL se mantiene, es necesario estudiar sus cimientos y recuperar las características que fueron dejadas de lado. Una de las características fundamentales es la flexibilidad, promovida por los propios Parasuraman et al. (1988) con el fin de que los establecimientos de salud puedan desarrollar instrumentos adaptados a sus propias realidades en lugar de tener que emplear cuestionarios generalizados. En ese sentido, la Guía debe establecer las condiciones para esa modalidad de trabajo.

En sí, todos los ítems que se redacten para evaluar la calidad percibida pueden tratarse con el enfoque SERVQUAL: percepción menos expectativa (o directamente con la percepción, según el enfoque teórico), y cada una puntuada con una escala Likert de 7 puntos o menos (Babakus & Mangold [1992] utilizaron, por ejemplo, una escala Likert de 5 puntos). Asimismo, al restar la percepción menos la expectativa, para evitar la interpretación de valores negativos, puede emplearse una fórmula para la conversión matemática del rango de respuestas.

Finalmente, en caso de escalarse la propuesta, siendo el personal uno de los elementos centrales para la calidad de servicio percibida, debe tenerse precaución con establecer como objetivo de evaluación institucional al personal con nombre propio, ya que podría acarrear el riesgo de confusión por la persona usuaria, o que el personal evaluado perciba la evaluación como una búsqueda de culpables. Por lo tanto, puede incorporarse al sistema de evaluación una perspectiva grupal (como la observada en los ítems de Santos & Berezovsky, 2006), con el fin de promover la neutralidad.

## Referencias

- Abarca, F., Tapia, M., & Pari, Y. (2023). La comunicación no verbal en el proceso de atención de salud. *Atención Primaria*, 55(12). <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2023.102777>
- Babakus, E., & Mangold, G. (1992). Adapting the SERVQUAL Scale to Hospital Services: An Empirical Investigation. *Health Services Research*, 26(6), 767–786. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1069855/>

- Cabello, E., & Chirinos, J. (2012). Validación y aplicabilidad de encuestas SERVQUAL modificadas para medir la satisfacción de usuarios externos en servicios de salud. *Revista Médica Herediana*, 23(2), 88–95. DOI: 10.20453/rmh.v23i2.1037. <https://revistas.upch.edu.pe/index.php/RMH/article/view/1037>
- Calidad percibida por usuarios de centros de salud y de aseguradoras privadas. (1999). *Atención Primaria*, 24(5), 259–266. <https://www.elsevier.es/es-revista-atencion-primaria-27-articulo-calidad-percibida-por-usuarios-centros-13348>
- Cordero, N., Horcajadas, Á., Bermúdez, G.J., & Tous, D. (2014). Calidad percibida en hospitales del Servicio Sanitario Andaluz. El caso de los servicios de neurología. *Revista de Calidad Asistencial*, 29(6), 311–319. <https://doi.org/10.1016/j.cali.2014.11.002>
- Dávila, D. F., & Chirinos, C. A. (2022). Quality of care in the EsSalud emergency service, northern Region, Peru. *Journal of Medicine and Life*, 15(12), 1563–1568. <https://doi.org/10.25122/jml-2021-0254>
- De la Cerna-Luna, R., Santayana-Calisaya, N., Corilla-Bruno, A., Valladolid-Evaristo, C., Llancari-Molina, W., & Urrunaga-Pastor, D. (2023). Satisfacción del usuario en consulta externa de Medicina Física y Rehabilitación del Hospital Nacional Edgardo Rebagliati Martins, 2022. *Acta Médica Peruana*, 40(2), 128–134. <https://doi.org/10.35663/amp.2023.402.2590>
- Del Pino-Vera, M., & Medina-Giacomozzi, A. (2018). Percepciones y expectativas del usuario respecto a la calidad del servicio en un Hospital de Chile. *Revista Médica de Risaralda*, 24(2), 102–107. DOI: 10.22517/25395203.18581. <https://revistas.utp.edu.co/index.php/revistamedica/article/view/18581>
- Delgado-Hito, P., Alcalá-Jimenez, I., Martínez-Momblan, M. A., De la Cueva-Ariza, L., Adamuz-Tomás, J., Cuzco, C., Benito-Aracil, Ll., & Romero-García, M. (2023). Satisfaction of intensive care unit patients linked to clinical and organisational factors: A cross-sectional multicentre study [Satisfacción de los pacientes de cuidados intensivos vinculada a factores clínicos y organizacionales: un estudio transversal multicéntrico]. *Australian Critical Care*, 36(5), 716–722. <https://doi.org/10.1016/j.aucc.2022.10.013>
- Díaz, R. (2005). La calidad percibida en la sanidad pública. *Revista de Calidad Asistencial*, 20(1), 35–42. [https://doi.org/10.1016/S1134-282X\(08\)74716-X](https://doi.org/10.1016/S1134-282X(08)74716-X)
- Febres-Ramos, R.J., & Mercado-Rey, M. R. (2020). Satisfacción del usuario y calidad de atención del servicio de medicina interna del Hospital Daniel Alcides Carrión, Huancayo - Perú. *Revista de la Facultad de Medicina Humana*, 20(3), 397–403. <https://doi.org/10.25176/RFMH.v20i3.3123>

- Gómez-Payo, S., Del Río-Moro, O., Manrique-García, A., Rodríguez-Martín, M.C., & Fernández-Pardo, M.J. (2012). Satisfacción del usuario en el Hospital Geriátrico Virgen del Valle de Toledo. *Revista de Calidad Asistencial*, 27(2), 78–84. <https://doi.org/10.1016/j.cali.2011.08.004>
- Huamán-Carhuas, L., Melo-Flores, C. M., & Gutiérrez-Carranza, M. D. (2023). Calidad percibida y su relación con la satisfacción del paciente en tratamiento con hemodiálisis en un hospital público del Perú. *Enfermería Nefrológica*, 26(2), 159–166. <https://doi.org/10.37551/S2254-28842023016>
- Instituto Nacional Materno Perinatal. (21 de junio de 2024a). *Informe de la encuesta de satisfacción de las personas usuarias de la Emergencia, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>
- Instituto Nacional Materno Perinatal. (21 de junio de 2024b). *Informe de la encuesta de satisfacción de las personas usuarias de la hospitalización de Ginecología, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>
- Instituto Nacional Materno Perinatal. (21 de junio de 2024c). *Informe de la encuesta de satisfacción de las personas usuarias de la hospitalización de Obstetricia, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>
- Instituto Nacional Materno Perinatal. (28 de junio de 2024d). *Informe de la encuesta de satisfacción de la usuaria externa del servicio de Nutrición, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>
- Instituto Nacional Materno Perinatal. (28 de junio de 2024e). *Informe de la encuesta de satisfacción de las personas usuarias de los consultorios externos de Obstetricia y Ginecología, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>
- Instituto Nacional Materno Perinatal. (28 de junio de 2024f). *Informe de la encuesta de satisfacción de las personas usuarias de los consultorios externos de Pediatría, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>
- Instituto Nacional Materno Perinatal. (28 de junio de 2024g). *Informe de la encuesta de satisfacción de las personas usuarias del Banco de Sangre, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>

- Instituto Nacional Materno Perinatal. (28 de junio de 2024h). *Informe de la encuesta de satisfacción de las personas usuarias del Centro Quirúrgico y la Recuperación Post Anestésica, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>
- Instituto Nacional Materno Perinatal. (28 de junio de 2024i). *Informe de la encuesta de satisfacción del usuario interno del servicio de Nutrición, 2023*. Oficina de Gestión de la Calidad. Transparencia Informativa. <https://www.inmp.gob.pe/transparencia/indicadores/informes-de-oficina-de-gestion-de-la-calidad>
- Jemes Campaña, I. C., Romero-Galisteo, R. P., Labajos Manzanares, M. T., & Moreno Morales, N. (2019). Evaluación de la calidad de servicio en Atención Temprana: revisión sistemática. *Anales de Pediatría*, 90(5), 301–309. <https://doi.org/10.1016/j.anpedi.2018.04.014>
- Lin, D.-J., Sheu, I.-C., Pai, J.-Y., Bair, A., Hung, Y. H., Yeh, Y.-H., & Chou, M.-J. (2009). Measuring patient's expectation and the perception of quality in LASIK services [Medición de las expectativas del paciente y la percepción de calidad en los servicios LASIK]. *Health and Quality of Life Outcomes*, 7(63). <https://doi.org/10.1186/1477-7525-7-63>
- Mira Solves, J. J., Buil Aina, J. A., Rodríguez-Marín, J., & Aranaz Andrés, J. (1997). Calidad percibida del cuidado hospitalario. *Gaceta Sanitaria*, 11(4), 176–189. [https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(97\)71296-2](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(97)71296-2)
- Mira Solves, J. J., Buil Aina, J. A., Aranaz Andrés, J., Vitaller, J., Lorenzo, S., Ignacio, E., Rodríguez-Marín, J., Aguado, H., & Giménez, A. (2000). ¿Qué opinan los pacientes de los hospitales públicos? Análisis de los niveles de calidad percibida en cinco hospitales. *Gaceta Sanitaria*, 14(4), 291–293. [https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(00\)71479-8](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(00)71479-8)
- Mohebifar, R., Hasani, H., Barikani, A., & Rafiei, S. (2016). Evaluating Service Quality from Patients' Perceptions: Application of Importance–performance Analysis Method [Evaluación de la calidad del servicio a partir de las percepciones de los pacientes: aplicación del método de análisis de importancia-rendimiento]. *Osong Public Health and Research Perspectives*, 7(4), 233–238. <https://doi.org/10.1016/j.phrp.2016.05.002>
- Moliner, M. A., & Moliner, J. (1996). La calidad percibida del servicio de un centro de planificación familiar: un enfoque de marketing. *Atención Primaria*, 17(6), 400–407. <https://www.elsevier.es/es-revista-atencion-primaria-27-articulo-la-calidad-percibida-del-servicio-14235>
- Numpaque-Pacabaque, A., & Rocha-Buelvas, A. (2016). Modelos SERVQUAL y SERVQHOS para la evaluación de calidad de los servicios de salud. *Revista de la Facultad de Medicina*, 64(4), 715–720. DOI: 10.15446/revfacmed.v64n4.54839. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revfacmed/article/view/54839>

- Ozretić Došen, Đ., Škare, V., Čerfalvi, V., Benceković, Ž., & Komarac, T. (2020). Assessment of the quality of public hospital healthcare services by using SERVQUAL [Evaluación de la calidad de los servicios sanitarios de los hospitales públicos usando SERVQUAL]. *Acta Clinica Croatica*, 59(2), 285–293. <https://doi.org/10.20471/acc.2020.59.02.12>
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. & Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality [SERVQUAL: Una escala de ítems múltiples para medir las percepciones de los consumidores sobre la calidad del servicio]. *Journal of Retailing*, 64(1), 12–40. [https://www.researchgate.net/publication/200827786\\_SERVQUAL\\_A\\_Multiple-item\\_Scale\\_for\\_Measuring\\_Consumer\\_Perceptions\\_of\\_Service\\_Quality](https://www.researchgate.net/publication/200827786_SERVQUAL_A_Multiple-item_Scale_for_Measuring_Consumer_Perceptions_of_Service_Quality)
- Parasuraman, A., Berry, L. L., & Zeithaml, V. A. (1991). Refinement and Reassessment of the SERVQUAL Scale [Refinamiento y reevaluación de la escala SERVQUAL]. *Journal of Retailing*, 67(4), 420–450. [https://www.researchgate.net/publication/304344168\\_Refinement\\_and\\_reassessment\\_of\\_the\\_SERVQUAL\\_scale](https://www.researchgate.net/publication/304344168_Refinement_and_reassessment_of_the_SERVQUAL_scale)
- Regaira, E., Sola, M., Goñi, R., Del Barrio, M., Margall, M.A., & Asiain, M.C. (2010). La calidad asistencial en cuidados intensivos evaluada por los pacientes mediante la escala SERVQUAL. *Enfermería Intensiva*, 21(1), 3–10. <https://doi.org/10.1016/j.enfi.2009.10.001>
- Resolución Ministerial 519-2006-MINSA. Documento técnico: Sistema de Gestión de la Calidad en Salud (30 de mayo de 2006). <https://www.gob.pe/es/l/251477>
- Resolución Ministerial 527-2011-MINSA. Guía Técnica para la Evaluación de la Satisfacción del Usuario Externo en los Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo (11 de julio de 2011). <https://www.gob.pe/es/l/243428>
- Rodríguez-Fernández, J., Ramón Martínez, J., Montserrat-Capella, D., Sainz, A., Cebrián, M., García-Artiaga, C., & Muñoz, V. (2008). Utilización de la opinión de los pacientes para la mejora: 5 años de seguimiento (2001-2005). *Revista de Calidad Asistencial*, 23(2), 57–64. [https://doi.org/10.1016/S1134-282X\(08\)70471-8](https://doi.org/10.1016/S1134-282X(08)70471-8)
- Santos Hercos, B. V., & Berezovsky, A. (2006). Qualidade do serviço oftalmológico prestado aos pacientes ambulatoriais do Sistema Único de Saúde - SUS [Calidad del servicio oftalmológico prestado a pacientes ambulatorios del Sistema Único de Salud - SUS]. *Arquivos Brasileiros de Oftalmologia*, 69(2), 213–219. <https://doi.org/10.1590/S0004-27492006000200015>
- Senarath, U., & Gunawardena, N. S. (2011). Development of an Instrument to Measure Patient Perception of the Quality of Nursing Care and Related Hospital Services at the National Hospital of Sri Lanka [Desarrollo de un instrumento para medir la percepción de los pacientes sobre la calidad de la atención de enfermería y los servicios hospitalarios relacionados en el Hospital Nacional de Sri Lanka]. *Asian Nursing Research*, 5(2), 71–80. [https://doi.org/10.1016/S1976-1317\(11\)60015-7](https://doi.org/10.1016/S1976-1317(11)60015-7)

Sihuín-Tapia, E. Y., Gómez-Quispe, O. E., & Ibáñez-Quispe, V. (2015). Satisfacción de usuarios hospitalizados en un hospital de Apurímac, Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 32(2), 299–302. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2015.322.1624>

# La encuesta “Mi Voz Importa” y su impacto en el proceso de planificación de las UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana\*

The “My Voice Matters” survey and its impact on the planning  
process of UGELs 02 and 04 of Lima

**María Consuelo Pardo Altamirano\*\***

**Elizabeth Chuquín Martínez de Díaz \*\*\***

**Leily Paola Villa Aguilar\*\*\*\***

**Luis Enrique Cayatopa-Rivera\*\*\*\*\***

---

\* La encuesta “Mi Voz Importa” aplicada en los distritos de Lima Norte y el Rímac, ha sido posible gracias a la iniciativa de las niñas, niños y adolescentes que, en un contexto de emergencia sanitaria, decidieron unirse para expresar sus opiniones, marcando un hito en la gestión de buenas prácticas en planificación educativa. Esta iniciativa recibió la asistencia técnica permanente del equipo territorial de UNICEF - Lima Norte, liderado por María del Rosario Rodríguez Del Valle, quién está a cargo de la línea de participación adolescente. Asimismo, participaron la ONG Warmi Huasi liderado por Milka Rosas; los gobiernos locales de Carabaylo y San Martín de Porres; María del Carmen Santiago Bailetti, integrante de la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; así como, diferentes organizaciones públicas y privadas que sumaron esfuerzos en un objetivo común.

\*\* Educadora. Estudios de Maestría en Gestión de la Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente desempeña el cargo de especialista en la Unidad de Gestión Educativa UGEL 04 de Lima Metropolitana. ORCID: 0009-0001-7368-8446 Correo: [maria.pardo@ugel04.gob.pe](mailto:maria.pardo@ugel04.gob.pe)

\*\*\* Educadora. Doctorando en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Educación con mención en Investigación y Docencia Superior por la Universidad Nacional Hermilio Valdizán de Huánuco. Actualmente desempeña el cargo de especialista en la Unidad de Gestión Educativa UGEL 02 de Lima Metropolitana. ORCID: 0009-0005-4471-1108 Correo: [elizabeth.chuquin@ugel02.gob.pe](mailto:elizabeth.chuquin@ugel02.gob.pe)

\*\*\*\* Psicóloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente desempeña el cargo de consultora temática en participación de niñas, niños y adolescente en la ONG Warmi Huasi. ORCID: 0009-0004-2217-7461 Correo: [paola.villa.aguilar@gmail.com](mailto:paola.villa.aguilar@gmail.com)

\*\*\*\*\* Economista. Magíster en Administración Pública por la Universidad Católica Sedes Sapientiae. Especialista en gestión de datos para la efectividad de políticas. Docente de postgrado e investigador en diversos tópicos socioeconómicos. Consultor en gestión de la información, planeamiento y presupuesto. ORCID: 0000-0002-6359-2125 Correo: [luis.enrique.cayatopa.rivera@outlook.es](mailto:luis.enrique.cayatopa.rivera@outlook.es)

## Resumen

El objetivo del presente artículo es determinar de qué manera el espacio de diálogo para adolescentes, mediante el análisis de resultados de la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa”, ayuda a mejorar los procesos de planificación de la gestión del bienestar de las UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana. Se desarrolló un enfoque mixto de diseño no experimental, mediante el análisis de la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa” a estudiantes adolescentes de las jurisdicciones de las UGEL 02 y 04 para las ediciones de los años comprendidos desde 2021 hasta septiembre de 2024. Asimismo, se realizó una revisión documental de los planes de gestión de bienestar y reuniones estructuradas a fin de analizar la incidencia del espacio de diálogo para adolescentes respecto a la mejora de los procesos de planificación, en el marco de la asistencia técnica brindada por UNICEF. La participación de adolescentes en espacios de diálogo, como la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa” sí ha ayudado a mejorar los procesos de planificación de la gestión del bienestar en las UGEL materia de análisis, con especial énfasis en el proceso de planificación de los lineamientos de bienestar de la comunidad educativa o documentos equivalentes. Con este análisis, se busca fortalecer el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de Lima Norte y el Rímac, incorporando sus voces en temas vinculados a la salud, educación, protección y participación, en la planificación educativa local y el fortaleciendo los procesos de transparencia, rendición de cuentas.

**Palabras clave:** planificación educativa, encuesta Mi Voz Importa, comunidad educativa, gestión de bienestar, participación, niñez y adolescencia

## Abstract

The objective of this article is to determine how the dialogue space for adolescents, through the analysis of results from the “My Voice Matters” survey, helps improve the planning processes for the well-being management of UGEL 02 and 04 in Metropolitan Lima. A mixed-methods approach was developed using a non-experimental design, analyzing the application of the “My Voice Matters” survey to adolescent students within the jurisdictions of UGEL 02 and 04. Additionally, a documentary review of well-being management plans and structured meetings was conducted to analyze the impact of the dialogue space for adolescents on improving planning processes, within the framework of the technical assistance provided by UNICEF. The participation of adolescents in dialogue spaces, such as the implementation of the “My

Voice Matters” survey, has indeed contributed to enhancing planning processes for well-being management in the analyzed UGELs, particularly emphasizing the planning process for well-being guidelines in the educational community or equivalent documents. This analysis aims to strengthen the exercise of rights for children and adolescents in Northern Lima and Rímac, incorporating their voices on issues related to health, education, protection, and participation in local educational planning while enhancing transparency and accountability processes.

**Keywords:** educational planning, “My Voice Matters” survey, educational community, well-being management, participation, childhood and adolescence

## 1. Introducción

La pandemia de 2020, producto de la propagación mundial del virus SARS CoV-2, desencadenó una serie de efectos de orden internacional, tanto económicos como sociales. Entre los primeros sobresalen el retroceso de la economía mundial en 2020 en más del 3%, y para el caso peruano en más del 11% (Fondo Monetario Internacional, 2021), aunado al incremento del desempleo o la contracción en la recaudación tributaria municipal (Cayatopa-Rivera, 2021), que impactó en el menor financiamiento de la prestación de servicios públicos locales, como la Defensoría Municipal de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA), entre otros.

Respecto a los efectos sociales, la pandemia acarrió entre 2020 y marzo de 2023 más de 6.8 millones de muertes oficialmente registradas (Johns Hopkins University & Medicine, 2024). El Perú fue el país que registró la mayor tasa de mortalidad (Gonzales, 2022). Cabe resaltar también que, en ese contexto, el porcentaje de pobres en el Perú se incrementó hasta cerrar en 30.1% en 2020, disminuir en 2021 y volver a incrementarse en 2023 hasta el 29%; al respecto, se advierte que la pobreza en adolescentes alcanzó el 35% en 2023, es decir, 1.7 puntos porcentuales más que en 2022 (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2024).

Por su parte, como externalidades negativas de la inmovilización social permanente, se evidenció el incremento de casos de violencia registrados en los Centros de Emergencia Mujer en demérito de las niñas, niños y adolescentes (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2024). En materia de salud, en Lima Norte se reportó un incremento de los casos de trastornos mentales y del comportamiento como principal causa de morbilidad en adolescentes (Ministerio de Salud, 2024). En materia educativa, en 2020, en un contexto de emergencia sanitaria, se adoptó la virtualidad como una estrategia de enseñanza escolar, y se hizo evidente la brecha digital como

una debilidad vinculante (Tacca, 2022). Cabe advertir a su vez que, en el contexto de la pandemia, se incrementaron los casos de trabajo infantil (UNICEF, 2021).

Los factores señalados en los párrafos anteriores impactaron negativamente en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, lo que limitó principalmente el ejercicio de sus derechos, debidamente señalados en la Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 2006). Aterrizando en específico en el marco de la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 - PNMNNA del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP, 2024), el ejercicio de la participación también se vio limitado. En línea con lo anterior, el estudio de Rodríguez-Pascual et al. (2022) para el caso español, sostuvieron también que, el confinamiento por la pandemia de 2020 incidió de manera negativa en el desarrollo de la carga escolar, especialmente, en estudiantes con un estado de salud debilitado y una situación económica no adecuada.

En este contexto de pandemia, en 2020, un grupo de adolescentes del distrito de Carabayllo, articulados en la organización de niñas, niños y adolescentes denominada Red de voces, decidieron desarrollar un mecanismo de consulta *online* denominado encuesta “Mi Voz Importa” dirigido a adolescentes a fin de conocer el sentir de sus pares en un contexto de inmovilización social. Las temáticas que inicialmente se abordaron incluyeron la situación económica del hogar, la situación emocional, educativa, de protección frente a la violencia y la participación. Cabe mencionar que, UNICEF brindó acompañamiento técnico desde el inicio de la iniciativa en favor de las niñas, niños y adolescentes, así como al colectivo de la sociedad civil denominado Grupo Impulsor. Con la visión de llegar cada vez a una mayor cantidad de pares, se unieron estratégicamente las Unidades de Gestión Educativa Local, UGEL 02 y 04, que difundieron la encuesta en las escuelas de cada jurisdicción.

Respecto a la literatura empírica, resalta el estudio de Córdova (2016), que desarrolló una investigación circunscrita al análisis de los resultados del sistema de autoevaluación del modelo de gestión educativa Escuelas Felices e Integrales (EFI) para 14 escuelas del distrito de Ventanilla-Callao, mediante el cual se buscó mejorar la calidad educativa y el cumplimiento del ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En virtud de lo acotado anteriormente, el presente estudio aborda la siguiente pregunta de investigación: ¿Los espacios de diálogo para adolescentes, mediante la aplicación de encuestas,

pueden ayudar a mejorar los procesos de planificación de la gestión del bienestar desde las UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana? En línea con lo anterior, el objetivo del presente estudio es determinar de qué manera el espacio de diálogo para adolescentes, mediante el análisis de resultados de la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa”, ayuda a mejorar los procesos de planificación de la gestión del bienestar de las UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana. Sobre el particular, complementariamente se analizarán los principales resultados de la referida encuesta.

## 2. Metodología

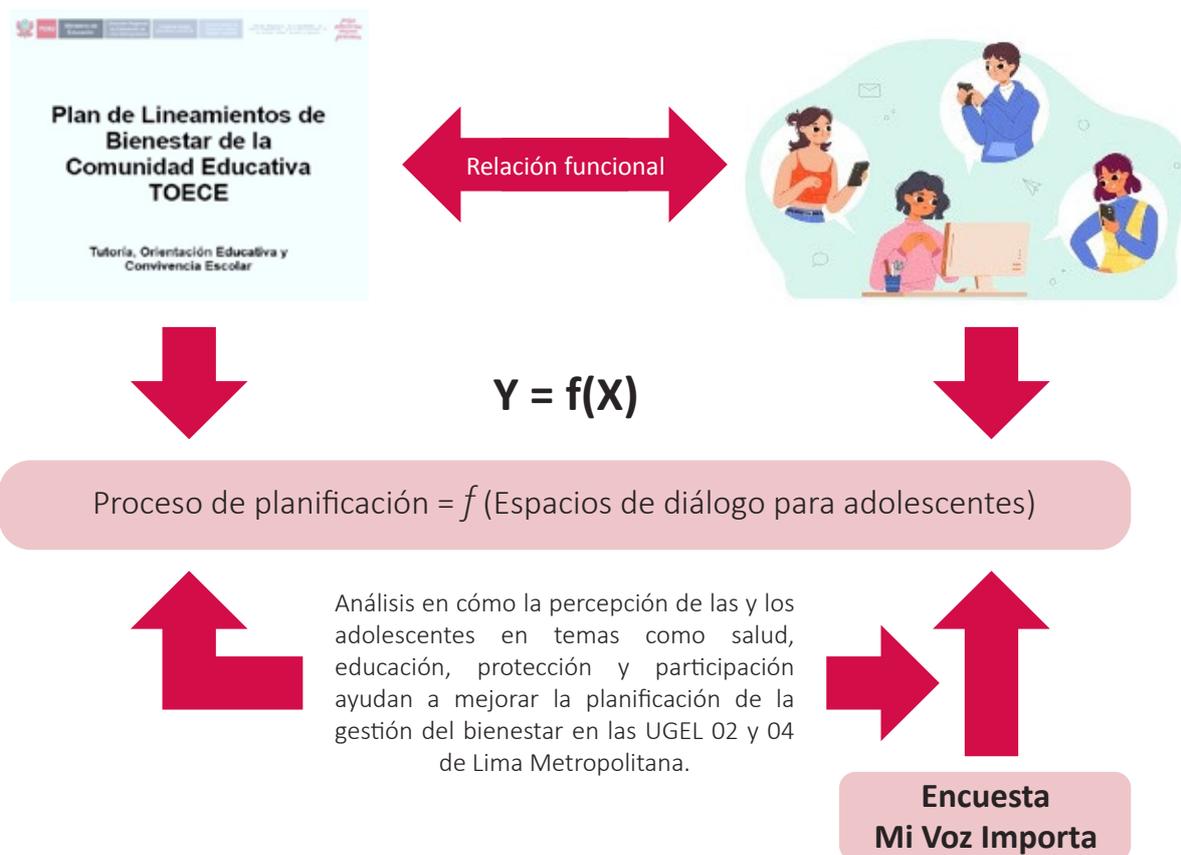
El presente estudio parte de una relación funcional determinada por la ejecución de espacios de diálogo para adolescentes, lo que repercute positivamente en mejorar el proceso de planificación de las UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana, con especial énfasis en la planificación de la gestión del bienestar de la comunidad educativa.

En línea con lo anterior, a fin de desarrollar un espacio de diálogo con adolescentes, se utilizó la encuesta “Mi Voz Importa” como mecanismo de participación mediante el cual se recogió la percepción de las y los adolescentes en temas tales como salud, educación, situación emocional, protección y participación.

Así, para el desarrollo del presente documento se ejecutaron un conjunto de etapas que inició desde el análisis de la encuesta “Mi Voz Importa”, aplicada desde 2021 hasta la quincena de septiembre de 2024, seguidas de mecanismos cualitativos, tales como talleres estructurados, por medio de los cuales especialistas en la materia acotaron la pertinencia de su impacto en mejoras de la planificación de la gestión del bienestar de la comunidad educativa. Complementariamente, se realizó una revisión documental de los documentos de gestión de las UGEL con especial énfasis en los planes de bienestar de la comunidad educativa. Todo el proceso de implementación de la encuesta “Mi Voz Importa”, y su implicancia en el proceso de planificación en la gestión de bienestar de las UGEL analizadas, estuvo acompañado por UNICEF mediante el desarrollo de asistencias técnicas.

Aterrizando en términos de metodología de la investigación, y en términos de Hernández et al. (2014), el presente estudio se desarrolló considerando los parámetros de un enfoque mixto de investigación, donde la sección cuantitativa se centró en el análisis de la encuesta “Mi Voz Importa”. Por su parte, la sección cualitativa se centró en el análisis de los talleres y entrevistas estructuradas, y la revisión documental de los planes de gestión de las UGEL.

**Figura 1**  
**Esquema de análisis de investigación**



Nota: Elaboración propia.

Asimismo, esta investigación se ciñó sobre los preceptos de un diseño no experimental, a cuyo efecto, para el análisis de información, se utilizaron el lenguaje de programación Python y el *software* de inteligencia de negocios Microsoft Power BI.

Cabe precisar también que, en el marco de la aplicación en línea de la encuesta “Mi Voz Importa”, los datos de investigación subyacen en los registros del levantamiento de información primaria de la referida encuesta por parte de adolescentes cuyas escuelas se encuentran dentro de las delimitaciones territoriales de las UGEL 02 y 04 de Lima Norte y el Rímac.

Así, la población estuvo constituida por el total de adolescentes matriculados en escuelas públicas circunscritas a las UGEL materia de la investigación. En tanto, la muestra para la implementación de la encuesta “Mi Voz Importa” para el periodo de análisis desde 2021 hasta septiembre de 2024 estuvo constituida tal como se presenta en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
**EMVI. Evolución de la cantidad de encuestados, según categorías. 2021-2024**

Año	Jurisdicción de estudio			Sexo de los encuestados			Total
	UGEL 02	UGEL 04	No estoy estudiando	Hombres	Mujeres	Prefiero no decirlo	
2021	1,500	3,245		2,164	2,581		4,745
2022	2,467	2,882		2,461	2,888		5,349
2023	5,110	9,320	24	6,702	7,340	412	14,454
2024	12,119	17,782	36	14,081	15,066	790	29,937

Nota: Elaboración propia. Información extraída de los resultados de una fuente privada. De la Encuesta “Mi Voz Importa” (EMVI), por UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana, con asistencia de UNICEF, 2024.

Retomando lo referido anteriormente, la encuesta “Mi Voz Importa” estuvo distribuida en primer lugar por un bloque que recoge información general, tal como asentimiento, edad, sexo, distrito de estudio, escuela. Le siguen los siguientes bloques temáticos: situación familiar y emocional, salud, educación, posición frente a la violencia y participación adolescente. Cabe precisar que la aplicación de la encuesta se desarrolló de manera anónima.

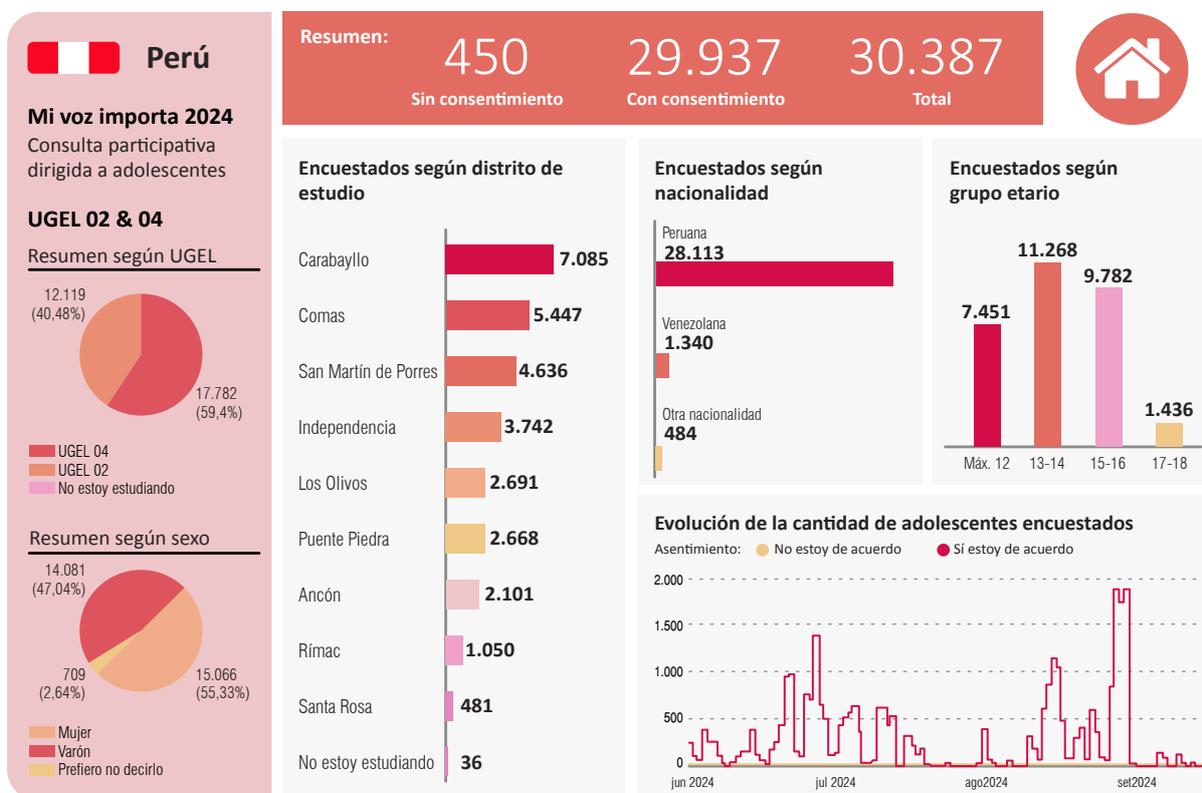
En síntesis, la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa” consta de un conjunto de fases que se inician con la validación de la estructura de la encuesta por parte de las y los adolescentes, representantes de los Consejos Consultivos y Participativos de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA) debidamente convocados por los órganos de gobierno local, y representantes de municipios escolares, con la asistencia de las UGEL y la sociedad civil debidamente organizada, en el marco de las asistencias técnicas de UNICEF. Luego, las UGEL diseñan y difunden la encuesta “Mi Voz Importa” en su versión *online* a las escuelas de sus jurisdicciones<sup>1</sup>, haciendo lo propio las municipalidades focalizadas de Carabayllo y San Martín de Porres; y posteriormente se aplica la encuesta en línea, para finalmente procesar y difundir los resultados<sup>2</sup> al amparo de la Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo N° 1412, 2018). El antecedente fue la aplicación digital en la apertura de expedientes de la DEMUNA de Carabayllo en el contexto de la pandemia (Cayatopa-Rivera, 2022).

1 Desde 2020 se priorizaron escuelas de gestión pública; sin embargo, se han incluido instituciones educativas de gestión privada en virtud de la necesidad de información por parte de las UGEL.

2 Cabe precisar que en 2023 se logró publicar la plataforma de resultados en el portal web de la Municipalidad Distrital de Carabayllo, y en 2024 se extendió la publicación del tablero de control de resultados en los portales web de las UGEL 02 y 04, complementariamente al portal web del gobierno local de Carabayllo.

Figura 2

Pantallazo de tablero de control para la gestión de resultados de la EMVI. 2024



Nota: Elaboración propia. Información extraída de los resultados de una fuente privada. De la Encuesta “Mi Voz Importa” (EMVI), por UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana, con asistencia de UNICEF, 2024.

### 3. Resultados

En términos generales, la participación de adolescentes en espacios de diálogo, como la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa”, en el periodo que se viene desarrollando, sí ha ayudado a mejorar los procesos de planificación de la gestión del bienestar en las UGEL materia de análisis, con especial énfasis en el proceso de planificación de los lineamientos de bienestar de la comunidad educativa o documentos equivalentes.

Cabe precisar que, en línea con lo anterior, al considerar las voces de las y los adolescentes, mediante el recojo de la percepción de temas tales como situación familiar, salud, educación, protección frente a la violencia y participación, desde la aplicación de la encuesta en 2020, se ha fortalecido el proceso de planificación desarrollado desde la demanda. Además, se incorporaron las necesidades de las y los adolescentes en los documentos de gestión educativa, y se mejoró la prestación de servicios vinculados respecto a los mecanismos tradicionales de planificación basados en la oferta.

Sobre los resultados cualitativos del estudio, la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa” como espacio de participación adolescente ha servido a las UGEL como insumo para identificar nudos o aspectos críticos vinculados a la gestión del bienestar educativo. A saber, habiéndose identificado los aspectos críticos desde la demanda, las UGEL establecieron mecanismos de mejora que fueron incorporados en los Planes de Lineamientos de Bienestar de la Comunidad Educativa o documentos equivalentes, cuya medición se volvía a realizar con la aplicación de la propia encuesta en un ejercicio posterior, lo que sirvió como mecanismo complementario de monitoreo y seguimiento.

Ahora bien, entre los principales aspectos de la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa”, ésta ha ayudado en el proceso de planificación de la gestión del bienestar de la comunidad educativa, sobresaliendo el caso del posicionamiento del portal SiSeVe como instrumento para poder reportar casos de violencia realizadas en las escuelas.

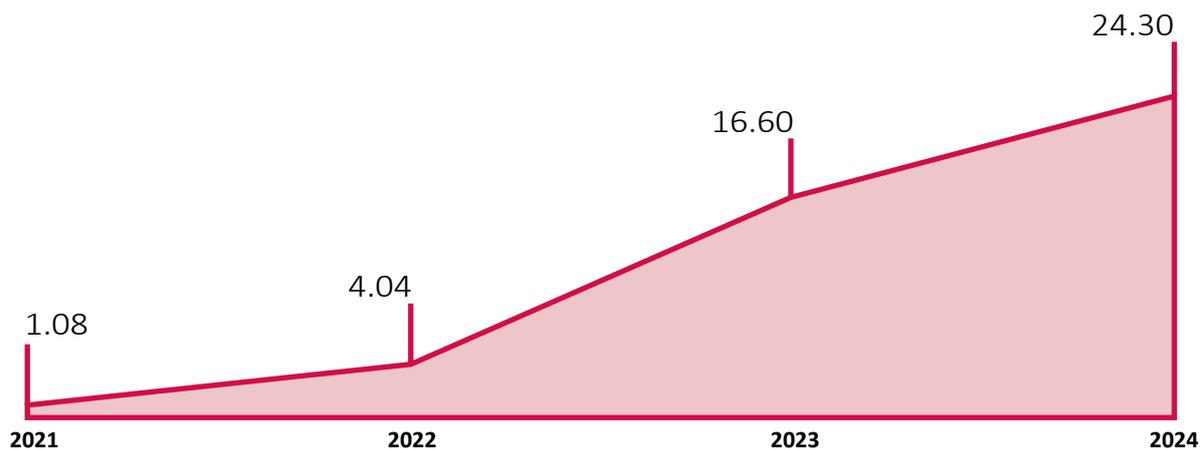
Respecto al portal SiSeVe, inicialmente mediante la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa” en los años 2021 y 2022, se evidenció un bajo nivel de posicionamiento del mecanismo de reporte de casos de violencia en escuelas, dada su limitada difusión. A partir de los resultados de la encuesta, se priorizaron actividades en el Plan de Gestión del Bienestar y Convivencia Escolar, a fin de poder difundir el uso del portal SiSeVe, e incorporar en paralelo mecanismos de prevención de la violencia en escuelas. En línea con lo anterior, al volver a medir el nivel de posicionamiento del portal SiSeVe mediante la encuesta “Mi Voz Importa” para los periodos 2023 y 2024, se evidencia una mejora sustancial respecto a los primeros años de análisis (ver Figura 3). Actualmente, las actividades operativas de asistir a las escuelas en protocolos de prevención de la violencia y el uso del SiSeVe están institucionalizados de manera permanente en los planes de gestión vinculados en ambas UGEL.

Un segundo aspecto en el cual ha ayudado la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa” en el proceso de planificación de la gestión del bienestar es el vinculado a identificar el nivel de participación en organizaciones de niñas, niños y adolescentes, dado que a partir de estos resultados se fortalecieron los procesos de diálogo interdistrital de estudiantes e intergeneracional, insertados en los Planes de Lineamientos de Bienestar de la Comunidad Educativa. Cabe resaltar que se ha incrementado el porcentaje de respuestas de adolescentes que manifestaron pertenecer a una organización de niñas, niños y adolescentes, dado que entre 2022 y 2024 ha disminuido el porcentaje de encuestados que respondieron que no pertenecían a una organización de niñas,

niños y adolescentes, y a quienes, sin embargo, sí les gustaría pertenecer. Cabe precisar que en 2021 no se formuló una pregunta vinculante.

**Figura 3**

**EMVI. Evolución del porcentaje de encuestados que contestaron que denunciarían un caso de violencia en el Portal SiSeVe. 2021-2024**

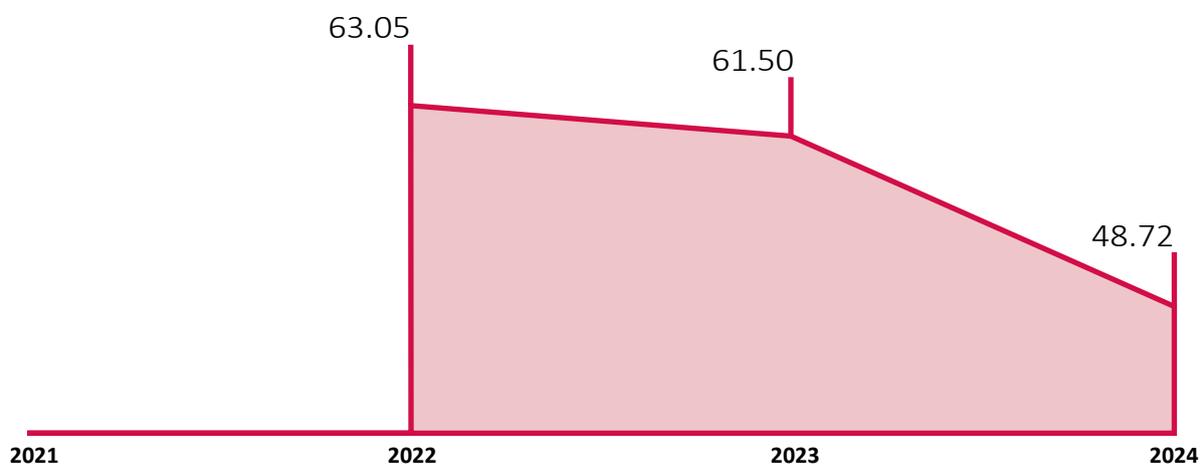


Nota: Elaboración propia. Información extraída de los resultados de una fuente privada. De la Encuesta “Mi Voz Importa” (EMVI), por UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana, con asistencia de UNICEF, 2024.

A partir de estos resultados, las UGEL, mediante los procesos de planificación, pueden fortalecer complementariamente el acompañamiento y la promoción de los espacios de Municipios Escolares, tal como se acota en el Plan de Lineamientos de Bienestar de la Comunidad Educativa.

**Figura 4**

**EMVI. Evolución del porcentaje de encuestados que no pertenecen a una organización de niñas, niños o adolescentes, pero sí les gustaría pertenecer. 2021-2024**

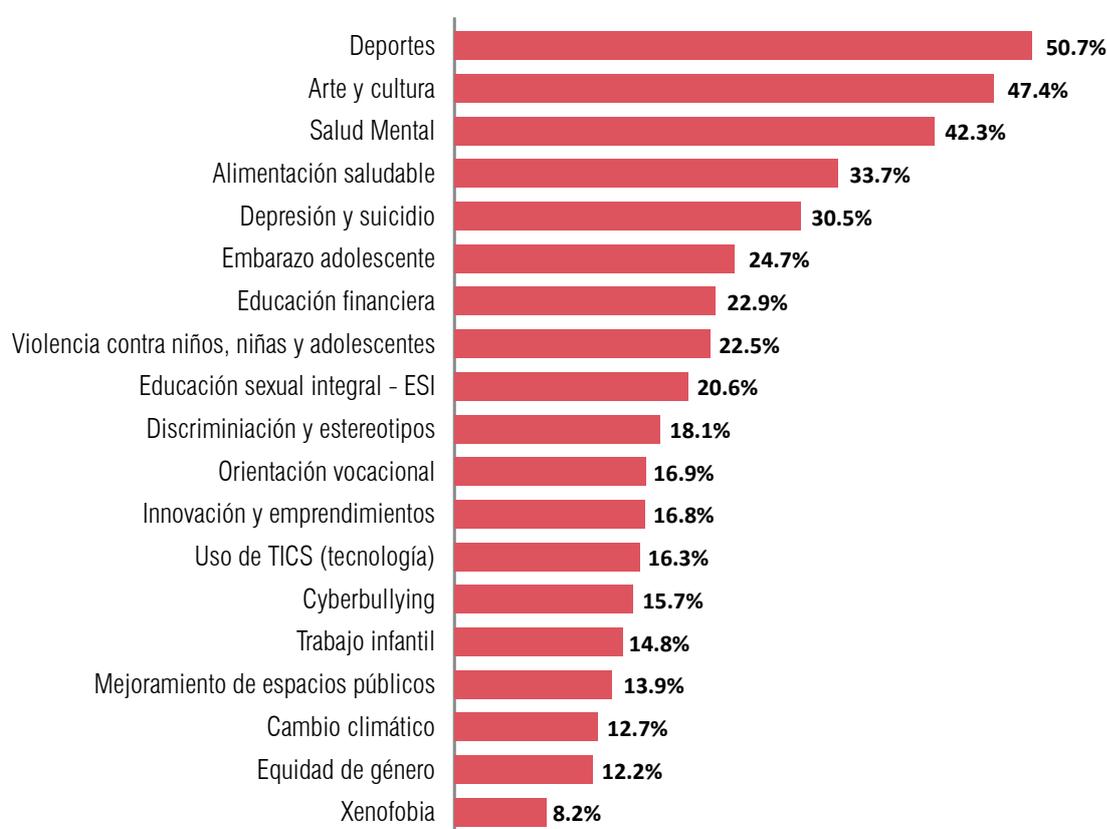


Nota: Elaboración propia. Información extraída de los resultados de una fuente privada. De la Encuesta “Mi Voz Importa” (EMVI), por UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana, con asistencia de UNICEF, 2024.

Un tercer aspecto a resaltar es que, a partir de los resultados de la encuesta “Mi Voz Importa”, respecto a la priorización de temas de interés de las y los adolescentes, estos coadyuvan en la programación del Plan de Lineamientos de Bienestar de la Comunidad Educativa, principalmente con los objetivos específicos relacionados al fortalecimiento de la salud de estudiantes, así mismo contribuyen al desarrollo de una convivencia escolar que brinde condiciones de protección y seguridad a los y las estudiantes y otros integrantes de la comunidad educativa.

**Figura 5**

**EMVI. Porcentaje de encuestados, según temáticas de interés. 2021-2024**

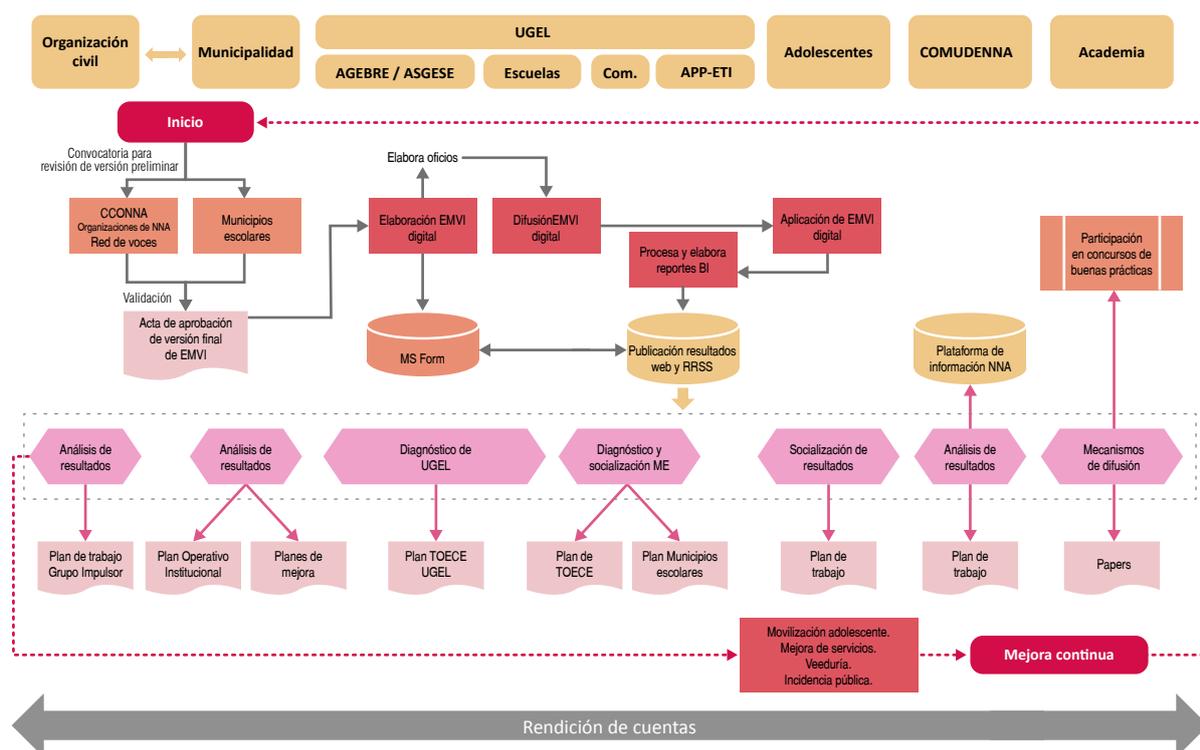


Nota: Elaboración propia. Información extraída de los resultados de una fuente privada. De la Encuesta “Mi Voz Importa” (EMVI), por UGEL 02 y 04 de Lima Metropolitana, con asistencia de UNICEF, 2024.

En línea con lo anterior, en 2024, las y los adolescentes encuestados priorizaron como temas de su interés los relacionados a deporte, arte y cultura, salud mental, alimentación saludable, entre otros. Asimismo, es de principal atención, principalmente en mujeres y en adolescentes que optaron por no revelar su sexo, las temáticas referidas a depresión y suicidio, embarazo adolescente, violencia, discriminación y estereotipos, *ciberbullying*, entre otros.

Sobre la preocupación de las y los adolescentes respecto a la salud, a nivel del sector de Lima Norte se aprobó mediante Resolución Directoral la estandarización de herramientas para la derivación y atención de la salud de adolescentes desde escuelas, especialmente lo relacionado a la salud mental, siendo una de las principales preocupaciones expresada en la encuesta “Mi Voz Importa”.

**Figura 6**  
**Flujograma para institucionalización de encuesta “Mi Voz Importa”**



Nota: Elaboración propia.

Cabe precisar también que, a partir del desarrollo de mecanismos de diálogo y participación adolescente, como la encuesta Mi Voz Importa, se han mejorado también los procesos de planificación de diversos documentos de gestión, tales como los planes de trabajo de los Comités Multisectoriales de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (COMUDENNA). Los resultados de la encuesta “Mi Voz Importa” también impactan en los procesos de planificación, desde sus diferentes aristas: salud, educación, protección y participación, Municipios Escolares y los Consejos Consultivos y Participativos de Niñas, Niños y Adolescentes (ver Figura 3). Asimismo, se han fortalecido los procesos de transparencia y rendición de cuentas de las UGEL materia de este estudio.

#### 4. Conclusión y contribución

La principal contribución de la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa” es fortalecer el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de Lima Norte y el Rímac, incorporando sus voces en temas vinculados a la salud, educación, protección y participación, en la planificación educativa local, y fortaleciendo los procesos de transparencia y rendición de cuentas de las UGEL 02 y 04.

Ampliando lo anterior, al incorporar las voces de las niñas, niños y adolescentes mediante los resultados de la encuesta “Mi Voz Importa” en los documentos de gestión, tanto de las UGEL como de otras organizaciones, se fortalecen los mecanismos de planificación con un enfoque desde la demanda.

Es importante señalar también que la aplicación de la encuesta “Mi Voz Importa” permite gestionar información primaria sobre la percepción de las y los adolescentes sobre temas puntuales, a fin de que pueda ser insumo por parte de las instituciones públicas para mejorar los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, la encuesta “Mi Voz Importa” y la publicación de resultados en las diversas plataformas de difusión fortalecen los procesos de transparencia pública y rendición de cuentas con un enfoque en los resultados.

A partir de la asistencia técnica de UNICEF se ha promovido la elaboración de diferentes documentos que consolidan el proceso de la implementación de la estrategia “Mi Voz Importa”, tales como el documento técnico de “Resumen Ejecutivo de Rendición de Cuentas con Adolescentes – Mi Voz Importa”, o la “Guía para garantizar la protección organizacional del bienestar y seguridad de niños, niñas y adolescentes en los procesos de participación” promovidos por el MIMP.

Complementariamente, en el marco de una agenda futura, es importante fortalecer mecanismos de escalabilidad de la experiencia en otros territorios mediante la aplicación de la encuesta en otras regiones, teniendo un mayor alcance desde el ente rector (MIMP) con miras a fortalecer los mecanismos de participación de las niñas, niños y adolescentes a nivel nacional, en el marco del objetivo prioritario cuatro de la PNMNNA cuyo horizonte temporal es al 2030.

## Referencias

- Cayatopa-Rivera, L. E. (2021). Perú: Determinación de la brecha de recaudación potencial de los impuestos y arbitrios municipales, 2014-2021. *Qui pukamayoc*, 29(60), 61-72. <https://doi.org/10.15381/quipu.v29i60.20535>
- Cayatopa-Rivera, L. E. (2022). Carabayllo: Transformación digital en la apertura de expedientes de la Demuna, con énfasis en los casos de riesgo de desprotección. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional De Administración Pública*, (7), 137-152. <https://revista.enap.edu.pe/index.php/ss/article/view/81>
- Córdova Lovera, O. G. (2016). Autoevaluación institucional como estrategia de mejora para una escuela basada en derechos de los niños, niñas y adolescentes. *Educación*, (22), 59-63. <https://doi.org/10.33539/educacion.2016.n22.1148>
- Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la ley de Gobierno Digital. (13 de setiembre de 2018). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/353216/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (abril de 2021). *Informe de perspectivas de la economía mundial*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- Gonzales, G. F. (2022). ¿Es Perú el país con mayor tasa de mortalidad en el mundo?: un análisis situacional. (2022). *Revista De La Sociedad Peruana De Medicina Interna*, 35(4), e701. <https://doi.org/10.36393/spmi.v35i4.701>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill Education
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023* (Informe técnico). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6578175/5558423-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2014-2023.pdf?v=1720047420>
- Johns Hopkins University & Medicine. (2024). *Coronavirus Resource Center* [Has Stopped Collecting Data As of 03/10/23]. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2024). *Portal Estadísticos del Programa Nacional Aurora*. <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/boletines/>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Ed.). (2024). *Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 - PNMNNA. Decreto Supremo N° 008-2021-MIMP*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4719479/4340399->

[politica nacional multisectorial para las ninas ninos y adolescentes al 2030.pdf?v=1726064689](#)

Ministerio de Salud. (2024). *Repositorio Único Nacional de Información en Salud-Morbilidad General*. <https://www.minsa.gob.pe/reunis/?op=3&niv=6&tbl=1>

Rodríguez-Pascual, I., Andrés-Candelas, M., Martínez Muñoz, M., & Velásquez Crespo, G. (2022). Cuarenta tareas para la cuarentena: infancia y tareas escolares durante el confinamiento. *Cadernos CEDES*, 42(118), 296–308. <https://doi.org/10.1590/CC252993>

Tacca Huamán, D., Tirado Castro, L., & Cuarez Cordero, R. (2022). La educación virtual durante la pandemia desde la perspectiva de los profesores peruanos de secundaria en escuelas rurales. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 49(92), 215–242. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.92.1744>

UNICEF. (2006). *Convención sobre los derechos del niño. 20 de noviembre de 1989*. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

UNICEF. (11 de junio de 2021). *Los casos de trabajo infantil se elevan a 160 millones, al alza por primera vez desde hace dos decenios*. <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/casos-trabajo-infantil-elevan-160-millones-primera-vez-en-20-anos-covid19>

# Factores limitantes para la formulación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional en un gobierno local del Perú\*

Limiting factors for the formulation of the Provisional CAP in a local government in Peru

Dante Young Mijail Vargas Alfaro\*\*

## Resumen

La presente investigación se ha desarrollado en base a un estudio de caso presentado en una tesis de maestría de gestión pública. Es de enfoque mixto, diseño no experimental y de alcance descriptivo-explicativo, y su objetivo es identificar cuáles son los principales factores que limitan la formulación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) en un gobierno local del Perú, en específico, la Municipalidad Distrital de Moche. Se obtuvo como resultado que el principal factor limitante son los documentos normativos. En segundo lugar, se identificó que el procedimiento metodológico también es uno de los factores que limitan la formulación de este instrumento de gestión. Además, se identificó que no contar con el legado

---

\* Este artículo se basa en la tesis para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres: "Principales Factores que Limitan la Formulación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional en la Municipalidad Distrital de Moche en el año 2023"; sustentada por el autor en 2023 y publicada en el repositorio institucional: <https://hdl.handle.net/20.500.12727/14076>

\* Maestro en Gestión Pública (USMP), licenciado en Administración (UPN), coach organizacional (LIDERA Internacional) y mentor coach (LIDERA Internacional). Se desempeña como gerente de Kuskalla Consulting Group y consultor, asesorando a funcionarios, entidades públicas y empresas en planeamiento organizacional, gestión por procesos, recursos humanos, procedimientos y simplificación administrativa, tributación municipal, elaboración de documentos e instrumentos de gestión. Actualmente, cursa el Programa de Especialización en Proyectos de Investigación (U. Continental) y está culminando la Maestría en Gerencia de Operaciones (UNT). Además, ha iniciado un doctorado en Ciencias de la Educación, con ORCID ID: 0009-0009-2703-5901 y correo electrónico [dantevvva@gmail.com](mailto:dantevvva@gmail.com)

documental de los servidores involucrados también representa un factor limitante; sin embargo, en esta entidad tiene un nivel de impacto bajo, dado que la mayoría de los trabajadores sí tiene el legajo completo. Finalmente, la investigación precisa recomendaciones para que la entidad pueda formular la propuesta de CAP Provisional, remitirla a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y obtener la opinión técnica favorable de la misma. Este estudio es importante porque sirve como guía para entidades con desafíos similares al implementar el CAP Provisional, más aún cuando la entidad objeto de estudio ya ha conseguido la opinión favorable del ente rector.

**Palabras clave:** instrumento de gestión de personal, cuadro de asignación de personal provisional, legajo de personal, tránsito al régimen del servicio civil, gestión de recursos humanos.

### **Abstract**

The present research has been developed based on a case study presented in a master's thesis on public management. It employs a mixed approach, a non-experimental design, and has a descriptive-explanatory scope. Its objective is to identify the main factors that limit the formulation of the Provisional Staffing Allocation Framework (Provisional CAP, in Spanish) in a local government in Peru, specifically in the District Municipality of Moche. The findings revealed that the primary limiting factor is regulatory documentation, followed by the methodological procedure, which also constrains the formulation of this management tool. Additionally, the lack of complete personnel records for involved staff members is identified as a limiting factor; however, its impact is low in this entity, as most workers do have complete records. Finally, the research provides recommendations for the entity to formulate the Provisional CAP proposal, submit it to the National Civil Service Authority (SERVIR), and obtain favorable technical feedback. This study is significant as it serves as a guide for entities facing similar challenges when implementing the Provisional CAP, especially given that the studied entity has already received favorable feedback from the governing authority.

**Keywords:** personnel management tool, provisional staff allocation table, personnel file, transition to the civil service regime, human resources management.

### **Introducción**

El 16 de noviembre de 2021, mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 150-2021-SERVIR-PE, se formalizó el acuerdo del Consejo Directivo que aprobó la Directiva

N° 006-2021-SERVIR-GDSRH. Esta directiva, denominada “Elaboración del Manual de Clasificador de Cargos y del Cuadro para Asignación de Personal Provisional,” estableció un plazo de seis meses para que las entidades de los tres niveles de gobierno elaboren o adecúen sus instrumentos en línea con la normativa emitida. La directiva describe las responsabilidades, lineamientos generales, disposiciones concretas y formatos necesarios para la creación de estos instrumentos de gestión de personal.

En mayo de 2022, el plazo para cumplir con la directiva venció. Sin embargo, el Decreto Supremo N° 053-2022-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31419, otorgó un plazo adicional de 180 días calendario para que las entidades actualicen sus instrumentos de gestión en recursos humanos. Este nuevo plazo venció en noviembre de 2022. A través de una solicitud de acceso a la información a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, comunicación personal, 02 de mayo del 2023), se reveló que solo 58 municipalidades a nivel nacional contaban con opinión favorable respecto al CAP Provisional, lo que representaba solo un 3.1% del total de municipalidades, 1891, en el Perú según el INEI (2024).

El Manual de Clasificador de Cargos (MCC) es un documento que describe los cargos de una entidad pública y establece su clasificación, funciones, denominación y requisitos mínimos. Por su parte, el CAP Provisional es un documento temporal que presenta los cargos aprobados y definidos por una entidad pública (SERVIR, 2024).

Tanto el MCC como el CAP Provisional son documentos previos necesarios para poder iniciar el tránsito al régimen del servicio civil. Sin embargo, como ya se ha expuesto, solo un 3.1% de gobiernos locales contaban con el CAP Provisional con opinión favorable de SERVIR, lo que evidencia una clara problemática de las entidades de gobierno local para aplicar este instrumento de gestión y posteriormente iniciar el tránsito al régimen del servicio civil como entidad.

Grijalva (2019), en un estudio de caso descriptivo de metodología mixta, buscó identificar los factores que limitan la implementación del servicio civil en el MINSA. Entre sus principales hallazgos obtuvo que existen brechas de conocimiento y debilidad en la información seguida de una frágil conducción en la implementación de la reforma, por lo cual propuso un plan de fortalecimiento de las capacidades del personal de la entidad.

Una de las teorías relacionadas a los factores limitantes para tener en cuenta es la teoría de la contingencia, según la cual Daft (2018) plantea que no existe una solución única para la mejora del desempeño organizacional, sino que, por el contrario, se han de tener en cuenta los factores particulares de cada situación para identificar la solución óptima. Esto significa que mientras para una organización los factores limitantes para la formulación del CAP Provisional pueden ser el legajo documental, los documentos normativos o el procedimiento metodológico, para otra organización estos pueden tener una menor o mayor relevancia.

La Municipalidad Distrital de Moche (MDM) cuenta con un CAP que data del 2012 y no tiene un MCC vigente, lo que indica un incumplimiento normativo. Se tuvo como objetivo identificar los principales factores que limitan la formulación del CAP Provisional en la Municipalidad Distrital de Moche en 2023. Los objetivos específicos incluyeron evaluar la influencia de los documentos normativos, el impacto del legajo documental y la relación del procedimiento metodológico en la formulación del CAP Provisional. Esta investigación no solo benefició a la Municipalidad de Moche, sino también servirá de referente para otras entidades que enfrentan desafíos similares.

## 1. Metodología

La investigación es de enfoque mixto, diseño no experimental y de alcance descriptivo-explicativo, dado que se busca describir las principales características vinculadas a la formulación del CAP Provisional y los factores limitantes que influyen en su formulación. Además, se analizan las razones de causalidad detrás de cada factor.

La investigación ha tenido en cuenta dos tipos de población. La primera está conformada únicamente por los servidores que tienen relación directa con el proceso de formulación del CAP Provisional, y en total con cuatro: jefe(a) de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, jefe(a) de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, jefe(a) de la Oficina General de Asesoría Legal y gerente(a) Municipal. Y la segunda población corresponde a todos los trabajadores de la entidad, un total de 326. Respecto al muestreo, para la primera población la investigación considera el muestro censal y para la segunda población, el muestreo probabilístico con un nivel de confianza del 95% y margen de error del 5%, lo cual da como resultado 178 trabajadores. Es importante mencionar que la segunda población de 178 trabajadores funciona a manera de referencia toda vez que dichos trabajadores no están vinculados directamente con la formulación del CAP Provisional.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas fueron la encuesta mediante la aplicación de un cuestionario estructurado y la entrevista a través de una guía de entrevista semiestructurada. Por último, también se utilizó la técnica de observación documental mediante una guía, lo que permitió el acceso y análisis de documentos históricos que tuvieran información importante para la investigación.

## **2. Resultados y propuesta de valor**

De los resultados obtenidos se tiene que la MDM cuenta con un Reglamento de Organización y Funciones (ROF) vigente con un nivel de alineamiento normativo alto, debido a que la MDM recibió asistencia técnica y opinión técnica favorable de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM). Esto permitió que la entidad adoptara uno de los modelos de organización para municipalidades aprobados por la SGP en la Norma Técnica N° 01-2020-PCM/SGP/SSAP, incluyendo las funciones estandarizadas en el marco de los sistemas administrativos establecidos en el Lineamiento N° 01-2020-SGP. Es importante mencionar que no necesariamente la misma situación ocurre con la mayoría de las entidades públicas de gobierno local del país en donde existe una resistencia a adoptar los modelos de organización estandarizados por la SGP y los lineamientos de organización del Estado, lo cual posiblemente sí representaría un factor limitante para la formulación del CAP Provisional en tanto contar con un ROF alineado a los lineamientos de organización del Estado es requisito obligatorio para formular el CAP Provisional.

Respecto al MCC, se observa un nivel bajo de alineamiento, dado que la entidad no contaba con un MCC aprobado y vigente conforme a los lineamientos establecidos por SERVIR. Sin embargo, sí disponía de una propuesta de este instrumento que cumplía con los requisitos establecidos en la Ley N° 31419 y su reglamento. Además, si bien no es requisito contar con la validación de SERVIR para aprobar el MCC, mientras la entidad no tenga este instrumento aprobado y vigente, se considera un factor que limita la formulación del CAP Provisional, ya que, al igual que el ROF alineado a los lineamientos de organización del Estado, es un requisito obligatorio.

En lo que respecta al CAP vigente, el nivel de alineamiento normativo es medio, debido a que la entidad cuenta con un CAP de 2012; sin embargo, este nivel no refleja la cantidad real de posiciones bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 ni tampoco está adecuado al formato establecido en los anexos de la Directiva 006-2021-SERVIR-GDSRH.

Respecto al legajo documental, se observa que no todos los trabajadores de la entidad cuentan con uno completo. Además, en varios casos, los legajos no especifican claramente la denominación, ubicación o clasificación del cargo correspondiente. Esto representa un factor limitante, ya que dicha información es esencial para elaborar el CAP Provisional, en el cual se registra la denominación, ubicación y clasificación de los cargos de cada trabajador bajo el régimen 276 o 728. Sin embargo, la calidad del legajo documental se considera aún alta (puntaje de 19 sobre 25), dado que la mayoría de los trabajadores cuenta con un legajo completo.

En lo vinculado a la formulación del CAP Provisional, la investigación indicó que el nivel de avance es medio (puntaje 29 de 55), al igual que el grado de complejidad (puntaje 19 de 40), toda vez que en la MDM contaban con una propuesta de CAP Provisional, pero aún no se había remitido el oficio a SERVIR; sin embargo, sí habían remitido la propuesta a través de correo electrónico (una remisión no formal del expediente). Asimismo, la MDM contaba con el informe técnico de sustento elaborado por el responsable de la ORH, pero este aún no se encontraba firmado pues no se había remitido el expediente de manera formal. Por último, la MDM contaba con la documentación que acredita las acciones de reordenamiento, pero de manera parcial pues el legajo documental no estaba completo.

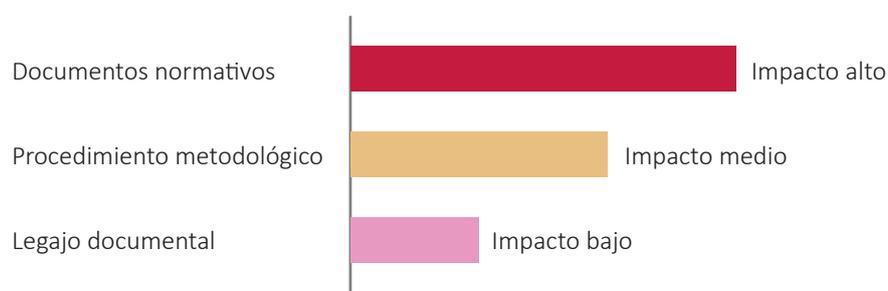
Además, tras las entrevistas realizadas, se apreció que la mayoría de los colaboradores vinculados a la formulación del CAP Provisional no conocen totalmente la metodología para elaborar este instrumento, las partes que lo componen, el expediente de la propuesta CAP Provisional, ni la ruta a seguir para conseguir la aprobación de dichos instrumentos. Esto representa un factor limitante a pesar de que SERVIR cuenta con normativa sobre la materia y canales de atención para brindar asistencia técnica a las ORH, ya que el desconocimiento interno de la metodología dificulta la implementación efectiva y autónoma de la normativa. Aunque la asistencia técnica de SERVIR está disponible, la falta de un conocimiento adecuado dentro de la entidad sobre los procedimientos y requisitos específicos para la elaboración del CAP Provisional ralentiza el proceso y puede llevar a errores o inconsistencias en la formulación del documento. Por ello, se considera un nivel medio de conocimiento de la metodología (puntaje 24 de 45).

Por último, se ha obtenido como resultado que el impacto de los documentos normativos en la formulación del CAP Provisional es alto, toda vez que el MCC es un documento obligatorio y necesario para formular el CAP Provisional y la MDM aún no contaba con su MCC aprobado y vigente. El impacto del procedimiento metodológico en la formulación del CAP Provisional

es medio, pues los servidores vinculados a la formulación de este instrumento de gestión conocen el procedimiento, pero no en su totalidad; por ejemplo, no se tiene claro cuáles son las responsabilidades, participantes, componentes de la propuesta CAP Provisional ni de la ruta a seguir para elaborar el CAP Provisional. Finalmente, el legajo documental tiene un impacto bajo en la formulación del CAP Provisional de la MDM, debido a que la entidad cuenta con la mayoría del legajo de los trabajadores completo. A continuación, podemos observar el gráfico 1 en el que se representa los factores que limitan la formulación del CAP Provisional en función al nivel de impacto de cada uno de esto

**Gráfico 1**

**Impacto de los factores limitantes en la formulación del CAP Provisional**



Elaboración propia.

Asimismo, es importante precisar que, tras el desarrollo de la investigación, la MDM obtuvo la opinión técnica favorable respecto a su propuesta de CAP Provisional mediante el Oficio N° 00595-2024-SERVIR-PE, emitido el 20 de agosto de 2024. Esto se logró gracias a la asistencia técnica brindada por SERVIR, la cual permitió superar las limitaciones identificadas y obtener la aprobación de este instrumento de gestión.

### **Propuesta de valor**

La investigación aborda la problemática que enfrenta la MDM como gobierno local en la elaboración del CAP Provisional, un instrumento de gestión en recursos humanos obligatorio para todas las entidades públicas y fundamental para la transición hacia el régimen del servicio civil. A través de un análisis exhaustivo, se identificaron y estudiaron los factores que limitaban a la entidad en la formulación del CAP Provisional con la finalidad de comprender los desafíos y ofrecer soluciones prácticas. La investigación propone acciones y recomendaciones concretas para que los gobiernos locales puedan elaborar este instrumento de manera eficiente y efectiva.

La importancia de este estudio reside en su aporte para ofrecer un modelo de referencia para otras entidades públicas que se enfrenten a desafíos similares al haber identificado los principales factores limitantes en la formulación del CAP Provisional, pues proporciona guías y orientación para implementar exitosamente el CAP Provisional. En síntesis, esta investigación no solo señala los principales factores que limitan la elaboración del CAP Provisional, sino que también sugiere soluciones para superarlos teniendo como evidencia que la MDM ya ha conseguido la validación del ente rector respecto al CAP Provisional. Además, se sugieren otros factores no abordados en esta investigación, como el factor presupuestal o la voluntad política de las autoridades para que la entidad se adapte a las normativas vigentes. Este factor podría ser objeto de futuras investigaciones, toda vez que existe una resistencia en los gobiernos locales a adecuarse a los lineamientos de organización del Estado.

### **3. Conclusiones y recomendaciones**

En la investigación se logró identificar que el principal factor que limita la elaboración del CAP Provisional en la MDM son los documentos normativos necesarios para formular el CAP Provisional; en segundo lugar, se tiene que otro de los factores más relevantes que limitan la formulación del instrumento mencionado es el procedimiento metodológico; y finalmente también se considera el legajo documental como un factor limitante, pero que en el caso específico de la MDM tiene un impacto bajo. Este panorama se debe a que para elaborar el CAP Provisional, en atención a la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH, existen requisitos previos; entre estos, SERVIR establece que la entidad debe contar con un ROF vigente elaborado en atención a los lineamientos del ente rector en materia de organización, un Manual de Clasificador de Cargos vigente y el legajo completo del personal bajo el régimen 276 y 728.

Los documentos normativos generan un nivel alto de influencia en la formulación del CAP Provisional de la Municipalidad Distrital de Moche, dado que aún no cuenta con el Manual de Clasificador de Cargos vigente.

El legajo documental tiene un bajo impacto en la formulación del CAP Provisional de la MDM, debido a que la entidad cuenta con la mayoría de los legajos documentales de los trabajadores bajo el régimen 276 y 728 completos. De este modo, la entidad puede identificar cuál es la denominación, clasificación y ubicación del cargo de cada personal bajo los regímenes mencionados anteriormente. Sin embargo, en otras entidades esto sí es un factor limitante con alto impacto, porque no permite ubicar la posición del servidor en el documento de gestión.

La relación entre el procedimiento metodológico y la formulación del CAP Provisional es media, debido a que se requiere tener conocimiento de dicho procedimiento para elaborar adecuadamente el CAP Provisional. Esto se sustenta en que SERVIR, mediante la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH, emitió los lineamientos para elaborar el CAP Provisional, los cuales establecen reglas generales y específicas que se deben de tomar en cuenta de manera obligatoria, pues SERVIR, como ente rector en materia de recursos humanos, es la entidad que deberá validar previamente la propuesta de CAP Provisional para su posterior aprobación.

Teniendo en cuenta que uno de los factores principales que limitan la formulación del CAP Provisional son los documentos normativos —específicamente en el caso de la MDM, el no contar con un Manual de Clasificador de Cargos aprobado—, se recomienda elaborar este instrumento normativo considerando la vigencia de la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH. Para ello deberán tener en cuenta todos los cargos del personal bajo los regímenes 276 y 728, tal como lo indica la directiva.

Es recomendable desarrollar eventos de capacitación integral para el personal responsable de recursos humanos y planeamiento y presupuesto para la formulación del CAP Provisional, MCC y ROF. Además, pueden hacer uso de los cursos gratuitos de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) referidos a la formulación de los mencionados instrumentos.

Adicionalmente, se recomienda a las entidades solicitar una revisión de su ROF vigente y asistencia técnica de la SGP para, de ser necesario, elaborar o modificar dicho documento. También se sugiere solicitar asistencia técnica a SERVIR para formular no solo el CAP Provisional, sino también el Manual de Clasificador de Cargos, documento que la entidad debe desarrollar.

Finalmente, dado que la formulación del CAP Provisional requiere la participación de la Alta Dirección (alcaldía y Gerencia Municipal), se recomienda al responsable de recursos humanos de la entidad coordinar con estas instancias para definir los cargos clasificados como empleados de confianza, respetando el límite establecido por la normativa. Es importante señalar que la modificación o ajuste del ROF conforme a los lineamientos de organización del Estado no solo demanda conocimiento técnico, sino también voluntad política, ya que implica decisiones estratégicas sobre la estructura organizativa y la adecuación de los procesos internos a estándares nacionales. Esta voluntad política resulta crucial para superar resistencias al cambio y garantizar que las modificaciones sean implementadas de manera efectiva y sostenida en el tiempo.

## Referencias

- Daft, R. L. (2018). *Teoría y diseño organizacional*. Cengage Learning.
- Decreto Supremo N° 053-2022-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, y otras disposiciones. (18 de mayo de 2022). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2068185-1>
- Grijalva, T. (2019). *Factores que limitan la implementación del servicio civil meritocrático en el Ministerio de Salud del Perú, periodo 2017-2018* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15866>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024) *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales y Distritales - Diciembre 2024*. (02 de diciembre de 2024) <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3908763-directorio-nacional-de-municipalidades-provinciales-y-distritales-noviembre-2024>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 015-2024-SERVIR-PE. Formalizar el acuerdo del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, adoptado en la Sesión N° 002-2024-CD, mediante el cual se aprueba la “Directiva N° 001-2024-SERVIR-GDSRH, Lineamientos para la implementación del régimen del Servicio Civil de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en las entidades públicas”, que como Anexo forma parte integrante de la presente Resolución de Presidencia Ejecutiva, 22 de enero de 2024. <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5071902-015-2024-servir-pe>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 150-2021-SERVIR-PE. Formalizar el acuerdo de Consejo Directivo mediante el cual se aprueba la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH “Elaboración del Manual de Clasificador de Cargos y del Cuadro para Asignación de Personal Provisional”, que en anexo forma parte de la presente resolución, 16 de noviembre de 2021. <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/2380225-res150-2021-servir-pe>
- Vargas Alfaro, D. (2024). *Principales factores que limitan la formulación del CAP Provisional de la Municipalidad Distrital de Moche en el año 2023* [Tesis de Maestría, Universidad San Martín de Porres]. <https://hdl.handle.net/20.500.12727/14076>

# HR Analytics en la gestión de la compensación del personal en entidades públicas del Perú\*

## HR Analytics in Personnel Compensation Management in Public Entities in Peru

**Betsy Chiroque Sandoval\*\***

**Hipólito Flores Inca\*\*\***

### Resumen

El presente artículo se basa en la tesis sustentada para optar el grado de maestro en Recursos Humanos y Gestión Organizacional. Este estudio examina la contribución de HR Analytics en la gestión de compensaciones del personal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en Lima durante 2022.

---

\* Este artículo se basa en la Tesis para optar el grado académico de Maestro en Recursos Humanos y Gestión Organizacional de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental: "HR Analytics y su contribución en la gestión de la compensación del personal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones Lima 2022"; sustentada por los autores en el año 2023 y publicada en el repositorio institucional: <https://hdl.handle.net/20.500.12394/13666>

\*\* Magíster en Recursos Humanos y Gestión Organizacional por la Universidad Continental, ingeniero de sistemas y cómputo por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, con especialización en Gestión del Talento Digital con HR Analytics y certificación en Competencias Digitales por la Universidad de Cataluña, especialización en Tránsito al Régimen del Servicio Civil Ley 30057 por la Universidad Continental, especialización en gestión de la compensación económica, diplomado de Especialización en Administración de Riesgos y Seguros Código SBS N° N 4425 por SEGURTEC, diplomado Internacional en Administración de Negocios por EEDL. Actualmente, se desempeña como especialista en gestión de Recursos Humanos y asesoría en diversas entidades del país. ORCID: 0009-0005-1611-9254. Correo: [marferbet@yahoo.com](mailto:marferbet@yahoo.com)

\*\*\* Magíster en Recursos Humanos y Gestión Organizacional por la Universidad Continental, ingeniero de sistemas y cómputo por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, especialización en Análisis de Datos, especialización en Servicio Civil, especialización en Gestión de la Compensación Económica, especialización en Gestión Organizacional, Tránsito al Régimen del Servicio Civil Ley 30057, Sistematización de Procesos. Actualmente se desempeña como especialista en remuneraciones de la Oficina de Administración de Recursos Humanos de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Con más de 25 años de experiencia laboral en Gestión de Recursos Humanos en el sector público. ORCID: 0009-0002-8104-6440. Correo [hipolitoflores2208@gmail.com](mailto:hipolitoflores2208@gmail.com)

Este estudio cobra especial relevancia al abordar la implementación de herramientas analíticas para optimizar la gestión de compensaciones en el complejo entramado del sector público peruano. La actual coexistencia de múltiples regímenes laborales —incluidos el Decreto Legislativo 276, el Decreto Legislativo 728, el régimen CAS (Decreto Legislativo 1057) y el régimen del Servicio Civil (Ley 30057)— presenta desafíos significativos en materia de equidad, transparencia y eficiencia administrativa en la gestión de compensaciones. En el contexto peruano, donde el HR Analytics aún se encuentra en etapas incipientes de adopción como herramienta para el análisis de datos del capital humano en el sector público, esta investigación constituye un aporte pionero. Su contribución fundamental radica en hallazgos que evidencian cómo el análisis sistemático de las compensaciones permite desarrollar indicadores cruciales para la gestión del talento. Entre estos se encuentra la capacidad de identificar riesgos de abandono de servidores valiosos debido a compensaciones inadecuadas, así como la detección de inconsistencias en la retribución asociada a funciones o puestos específicos.

La investigación, de enfoque mixto y diseño explicativo secuencial, utilizó una muestra de 53 colaboradores, siete exdirectores de recursos humanos y dos expertos en análisis de datos. Se emplearon cuestionarios y entrevistas semiestructuradas para la recolección de datos. Los resultados indican que el HR Analytics hace aportes significativos a la toma de decisiones en compensaciones, ya que proporciona elementos de juicio más sólidos para gestionar los diversos regímenes laborales. El estudio contribuye al conocimiento sobre la aplicación de analítica de datos en la gestión de recursos humanos en el sector público peruano.

**Palabras clave:** HR Analytics, gestión de compensaciones, sector público, toma de decisiones, recursos humanos

### **Abstract**

This article is based on a Master's degree thesis on Human Resources and Organizational Management. The study examines the contribution of HR Analytics to compensation management at the Ministry of Transport and Communications in Lima, Peru, 2022.

This research gains particular significance as it addresses the implementation of analytical tools to optimize compensation management within the complex framework of the Peruvian public sector. The current coexistence of multiple labor regimes—including Legislative Decree 276, Legislative Decree 728, the CAS regime (Legislative Decree 1057), and the Civil Service

regime (Law 30057)—presents significant challenges regarding equity, transparency, and administrative efficiency in compensation management. In the Peruvian context, where HR Analytics is still in its nascent stages of adoption as a tool for human capital data analysis in the public sector, this research represents pioneering work. Its fundamental contribution lies in findings that demonstrate how systematic compensation analysis enables the development of crucial indicators for talent management. These include the capacity to identify retention risks of valuable employees due to inadequate compensation, as well as the detection of inconsistencies in remuneration associated with specific functions or positions.

The research employs a mixed-methods approach with a sequential explanatory design, utilizing a sample of 53 employees, 7 former human resources directors, and 2 data analysis experts. Data collection was conducted through questionnaires and semi-structured interviews. The findings indicate that HR Analytics significantly contributes to compensation decision-making, providing more robust elements of judgment for managing diverse labor regimes. The study advances knowledge regarding the application of data analytics in human resource management within the Peruvian public sector.

**Keywords:** HR Analytics, compensation management, public sector, decision making, human resources

## Introducción

La relevancia de la gestión de recursos humanos se ha incrementado significativamente en la consecución de los objetivos institucionales. El perfil del colaborador contemporáneo no se parece al de las exigencias de las generaciones precedentes, lo que ha impulsado la adopción de herramientas tecnológicas para evaluar perfiles y diversos aspectos relacionados con el capital humano, facilitando así una gestión más eficiente (Thomson Reuters, 2020).

En el contexto del servicio civil peruano, uno de los desafíos más apremiantes radica en la reforma de la gestión de compensaciones, que busca reestructurar el sistema de retribución única y establecer mecanismos que garanticen la equidad salarial para funciones equivalentes.

El presente trabajo de investigación se resume en la siguiente pregunta: ¿En qué medida el HR Analytics contribuye en el proceso de gestión de la compensación del personal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Lima - 2022?

En el contexto de la transformación digital, las organizaciones se enfrentan al imperativo de optimizar la gestión del capital humano en un entorno caracterizado por su creciente complejidad y dinamismo. En este escenario, el HR Analytics se posiciona como una herramienta fundamental para afrontar dichos desafíos, particularmente en el ámbito de la administración de compensaciones. La presente investigación examina la contribución de HR Analytics en la gestión de compensaciones del personal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú (MTC), un contexto que presenta peculiaridades significativas debido a la convergencia de diversos regímenes laborales. Esta complejidad se ve acentuada por la heterogeneidad normativa, la distorsión salarial prevalente en el sector público y el elevado nivel de fragmentación legislativa existente.

El HR Analytics se define como un proceso metodológico integrado que implica un análisis minucioso de datos objetivos, con el fin de proporcionar evidencias necesarias para tomar decisiones acertadas sobre el recurso humano, alineadas con la estrategia organizacional (Aguado, 2018). Esta herramienta ha ganado relevancia en los últimos años debido a su capacidad para mejorar la toma de decisiones en diversos aspectos de la gestión de recursos humanos, incluyendo la compensación.

La gestión de compensaciones, por su parte, se refiere al conjunto de políticas y prácticas diseñadas para mantener satisfechos a los servidores, retener talentos, generar mejores resultados para la organización y motivar cambios positivos en el comportamiento de los trabajadores (Huline-Dickens et al., 2021). En el sector público peruano, esta gestión se enfrenta a desafíos particulares debido a la existencia de múltiples regímenes laborales, cada uno con sus propias regulaciones y estructuras salariales.

El marco teórico de este estudio se basa en dos conceptos fundamentales: el HR Analytics y la gestión de compensaciones. El HR Analytics, según Bersin et al. (2017), es una herramienta que permite tomar decisiones oportunas y pertinentes frente a situaciones relacionadas con los recursos humanos. Esta herramienta facilita una mejor comprensión de los procesos, políticas y resultados relacionados con el personal.

El HR Analytics se ha convertido en una herramienta fundamental en la gestión de recursos humanos al ofrecer una perspectiva basada en datos para la toma de decisiones estratégicas. Según Carreño et al. (2020), esta herramienta permite medir diferentes procesos del talento humano, integrando información para obtener una visión completa de los datos y facilitar su análisis

e interpretación. Esta capacidad es particularmente valiosa en la gestión de compensaciones, donde la complejidad de los sistemas salariales y la diversidad de regímenes laborales requieren un enfoque analítico sofisticado.

El HR Analytics se desarrolla en tres niveles principales: descriptivo, predictivo y prescriptivo (Huline-Dickens et al., 2021). El nivel descriptivo proporciona una imagen clara de la situación actual, sintetizando datos históricos y convirtiéndolos en información útil para la toma de decisiones. En el contexto de la gestión de compensaciones, esto podría incluir análisis de estructuras salariales actuales, distribución de beneficios y comparativas entre diferentes regímenes laborales.

El nivel predictivo del HR Analytics va más allá, pues utiliza modelos estadísticos y técnicas de minería de datos para pronosticar tendencias futuras. Aguado (2018) señala que este nivel de análisis permite a las organizaciones anticipar necesidades de personal, prever posibles problemas de retención y diseñar estrategias de compensación más efectivas a largo plazo.

El nivel prescriptivo, por su parte, representa el estado más avanzado de HR Analytics. Según Morales (2019), este nivel no solo predice eventos futuros, sino que también recomienda acciones específicas para abordar los desafíos identificados. En la gestión de compensaciones, esto podría traducirse en recomendaciones automatizadas para ajustes salariales, diseño de paquetes de beneficios personalizados o estrategias de retención basadas en patrones de comportamiento de los servidores.

La implementación efectiva de HR Analytics en la gestión de compensaciones requiere una profunda comprensión de los principios de la administración de compensaciones. Juárez (2014, citado en Salazar, 2018) destaca que la gestión de compensaciones es un proceso crucial para alinear a las organizaciones, las personas y la cultura de trabajo con la estrategia. En el sector público, donde las estructuras de compensación están reguladas por leyes y normativas específicas, el HR Analytics puede proporcionar *insights* valiosos para optimizar la administración dentro de estos marcos regulatorios.

En el contexto específico del sector público peruano, el HR Analytics puede ser particularmente valioso para abordar los desafíos derivados de la coexistencia de múltiples regímenes laborales. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (2014) identifica hasta 15 regímenes

laborales diferentes en la administración pública peruana, cada uno con sus propias reglas y estructuras de compensación. El HR Analytics puede proporcionar una visión holística de estas estructuras complejas y facilitar la toma de decisiones informadas y equitativas en la gestión de compensaciones.

El marco referencial de este estudio se basa en investigaciones previas sobre la aplicación del HR Analytics en diversos contextos organizacionales. Por ejemplo, Álvarez (2021) encontró que el HR Analytics contribuye significativamente como herramienta y metodología en la gestión de recursos humanos. Nolasco (2019) demostró que esta herramienta facilita la toma de decisiones corporativas en el lugar de trabajo. Barnes et al. (2019) concluyeron que el People Analytics, una variante del HR Analytics, agrega valor al departamento de recursos humanos de las instituciones.

En el contexto específico de la gestión de compensaciones, Sánchez y Llacho (2020) encontraron que las compensaciones impactan directamente en el desempeño laboral. Flores (2019) identificó una fuerte compensación negativa entre la gestión de compensaciones y la renuncia en las organizaciones. Salazar (2018) demostró una evaluación significativa muy fuerte entre la gestión de las compensaciones y el nivel de desempeño organizacional.

Sin embargo, la mayoría de estos estudios se han realizado en el sector privado o en contextos diferentes al peruano. La presente investigación busca llenar este vacío al examinar la aplicación del HR Analytics en la gestión de compensaciones en el sector público peruano, específicamente en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

## **Metodología de la investigación**

Este estudio se desarrolló en la pandemia del Covid-19 con un enfoque mixto, alcance explicativo y diseño explicativo secuencial DEXPLIS, que se caracteriza por tener una secuencia lógica. También recogió y analizó información cuantitativa para luego ser complementada con la recolección y evaluación de información cualitativa y, finalmente, sacó conclusiones de ambas, combinándolas en la interpretación y desarrollo de los resultados de la investigación (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

La población de estudio estuvo compuesta por funcionarios y servidores del área de RRHH del MTC, cuyo total es de 169 servidores públicos (Portal de Transparencia del MTC, 2022).

La muestra, seleccionada por conveniencia, incluyó a 53 colaboradores de RRHH (datos cuantitativos); asimismo fueron entrevistados siete exdirectores de recursos humanos y dos expertos en analítica de datos de recursos humanos (datos cualitativos).

La muestra se realizó por conveniencia, es decir, por todos los individuos disponibles a los que se tuvo acceso. Este tipo de muestra fue el indicado teniendo en cuenta el contexto de pandemia del Covid-19.

Para la recolección de datos se utilizaron dos instrumentos principales: un cuestionario de escala valorativa (datos cuantitativos, 16 preguntas sobre las variables de estudio) y una guía de entrevista semiestructurada (datos cualitativos, 17 preguntas sobre las variables de estudio) como instrumentos de recojo de información. El cuestionario se aplicó a los 53 colaboradores, mientras que las entrevistas se realizaron a los exdirectores de RRHH y expertos en analítica de datos.

El análisis de datos cuantitativos se realizó utilizando estadística descriptiva. Para los datos cualitativos, se implementó un análisis de contenido temático. La integración de los resultados cuantitativos y cualitativos se realizó en la fase de interpretación, siguiendo el diseño explicativo secuencial.

## **Resultados de la investigación**

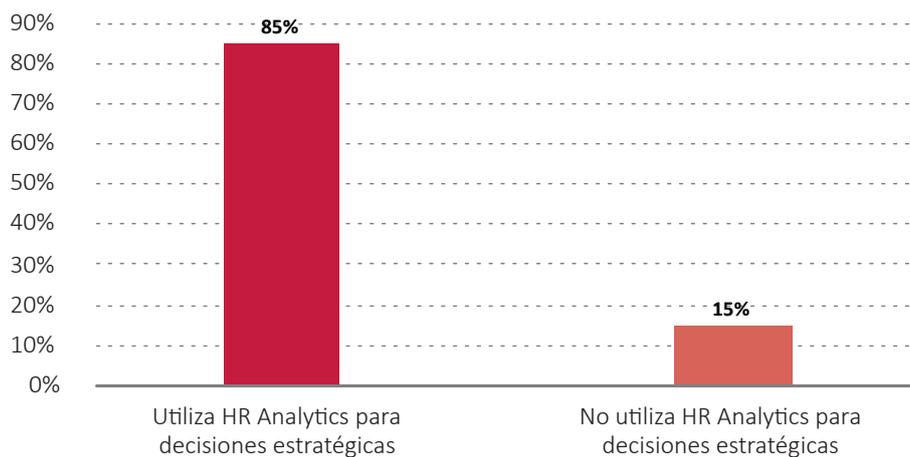
Los resultados cuantitativos indican que el 85% de los participantes utilizan el HR Analytics para tomar decisiones estratégicas. El 87% considera que esta herramienta debe ser utilizada por diferentes instituciones para la toma de decisiones en el área de recursos humanos. Además, el 78% cree que el HR Analytics podría encargarse de gestionar los recursos humanos del Ministerio.

En cuanto a la gestión de compensaciones, el 88% de los participantes considera que existen diferencias significativas en las remuneraciones de los diferentes regímenes laborales. El 78% cree que el trabajo con el HR Analytics ha contribuido a la gestión de las compensaciones.

Los resultados cualitativos, obtenidos mediante entrevistas a profundidad, evidencian que el HR Analytics proporciona elementos de juicio más robustos para la toma de decisiones en materia de regímenes laborales. En el ámbito de la administración de compensaciones, la herramienta ha demostrado ser particularmente eficaz para el análisis de estructuras salariales y beneficios. En el ámbito de la administración de pensiones del Decreto Ley 20530 —no comprendidos en

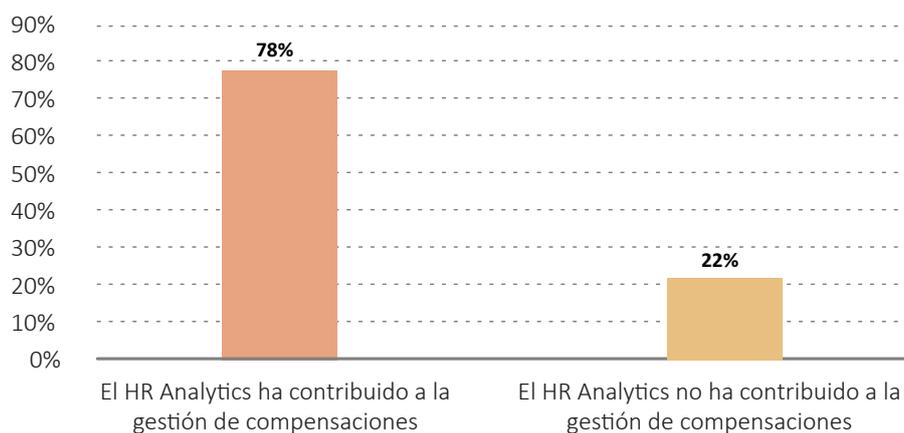
el Decreto Ley 19990—, el HR Analytics ha permitido acelerar y administrar mejor la pensión, según el 58% de los participantes, que confirman su utilidad en la gestión de pensiones del régimen 20530.

**Figura 1**  
**Uso del HR Analytics para decisiones estratégicas**



Elaboración propia

**Figura 2**  
**Contribución del HR Analytics en la gestión de compensaciones**



Elaboración propia

Un hallazgo crucial apunta a la necesidad de personal técnico especializado con competencias específicas en análisis de datos. La alta rotación de estos profesionales es considerada un desafío. Asimismo, se enfatiza la importancia de estandarizar las bases de datos, no solo a nivel institucional sino interministerial, para garantizar la compatibilidad y aprovechamiento óptimo de la información.

En el nivel descriptivo, la investigación destaca la relevancia del procesamiento analítico de datos institucionales. Los expertos consultados subrayan la importancia del soporte tecnológico para la gestión eficiente de compensaciones.

En cuanto al nivel predictivo, los especialistas de RRHH del MTC enfatizan que las decisiones se fundamentan en la información disponible en los sistemas, considerando métricas específicas, como gasto por partida presupuestal, régimen laboral, tipo de trabajador y distribución geográfica del personal de acuerdo a la profesión.

El componente prescriptivo del HR Analytics facilita la comprensión de escenarios laborales potenciales y la evaluación de competencias del personal. Los funcionarios entrevistados señalan que esta herramienta permite alinear la estrategia institucional con las capacidades individuales de los servidores públicos.

Respecto a la gestión de compensaciones, se identifican desafíos significativos en los regímenes laborales vigentes. La investigación revela que, en ausencia de la implementación completa de la Ley 30057, persisten disparidades remunerativas importantes. Se observa un desfase entre el desarrollo profesional de los servidores y sus compensaciones, que en muchos casos permanecen estáticas.

La administración de compensaciones enfrenta el reto de la retención del talento, pues se evidencia una significativa deserción de personal calificado que busca mejores condiciones salariales y desarrollo profesional. Los expertos sugieren que el área de compensaciones —siendo la más activa en análisis de datos— representa un punto de partida ideal para la implementación gradual de herramientas analíticas.

## **Conclusiones de la investigación**

La implementación de HR Analytics emerge como un instrumento estratégico fundamental para la optimización de la gestión de compensaciones en la administración pública peruana. Esta herramienta analítica muestra su eficacia al proporcionar evidencia empírica para la toma de decisiones estratégicas y facilitar la administración eficiente de los diversos regímenes laborales que coexisten en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

La incorporación efectiva del HR Analytics trasciende la mera adopción de soluciones tecnológicas, ya que se requiere una transformación paradigmática en la cultura organizacional. Resulta imperativo establecer un programa integral de desarrollo de competencias para el personal y la implementación de protocolos de estandarización de datos. Estos elementos son cruciales para la construcción de un sistema de información dinámico y actualizado, donde el personal de Recursos Humanos posea las competencias necesarias para la interpretación y análisis de datos. Esta capacidad analítica fortalece el valor institucional y contribuye significativamente a la retención del talento, mitigando los índices de rotación laboral.

En el ámbito específico de la administración de pensiones, el HR Analytics ha demostrado ser particularmente efectivo, ya que optimiza los procesos administrativos y mejora sustancialmente la gestión del régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 20530. Esta evidencia sugiere un potencial significativo para la optimización de otros aspectos en la gestión del capital humano dentro del sector público y establece un precedente para la modernización integral de los procesos administrativos.

### **Reflexiones finales**

La investigación busca responder en qué medida el HR Analytics contribuye en el proceso de gestión de la compensación del personal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en Lima Perú durante 2022. La metodología mixta empleada, que combina un análisis cuantitativo mediante encuestas a 53 colaboradores y un enfoque cualitativo a través de entrevistas a siete exdirectores de recursos humanos y dos expertos en analítica de datos, proporciona una perspectiva multidimensional del fenómeno estudiado.

En un enfoque más riguroso, se necesitaría incorporar evidencia empírica que demuestre mejoras tangibles en la gestión de compensaciones, como reducción en tiempos de procesamiento, disminución de errores administrativos, optimización de recursos, mejora en la equidad salarial entre regímenes laborales y efectividad en la retención de talento. La mera percepción positiva de los usuarios —aunque valiosa como indicador de aceptación y satisfacción con la herramienta— no puede sustituir la necesidad de evidencia objetiva y medible que respalde las conclusiones sobre la eficiencia del HR Analytics en el contexto específico del sector público peruano.

Sería beneficioso complementar el estudio con un análisis longitudinal que examine indicadores clave de desempeño antes y después de la implementación del HR Analytics, así como un análisis comparativo con otras entidades públicas que hayan implementado sistemas similares.

Para futuras investigaciones, se sugiere incorporar métricas objetivas, como tasas de rotación de personal, tiempo promedio de procesamiento de compensaciones, índices de satisfacción laboral y análisis costo-beneficio de la implementación del HR Analytics. Además, sería valioso realizar estudios comparativos entre diferentes ministerios y niveles de gobierno, así como investigaciones que examinen el impacto específico del HR Analytics en cada régimen laboral del sector público.

## Referencias

- Aguado, D. (2018). *HR Analytics. Teoría y práctica para una analítica de recursos humanos con impacto*. ESIC. <https://books.google.com.pe/books?id=EGeADwAAQBAJ&lpg=PP1&chl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>
- Álvarez, B. (2021). *Nuevos profesionales de la gestión del talento. HR Business partner y su contribución y aporte de valor al negocio* [Tesis de grado, Universidad de Valladolid]. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/50971>
- Barnes, F.; Pabelo, R. & Vásquez, M. (2019). *Beneficios de la utilización del people analytics en la gestión del capital humano: reclutamiento y desarrollo de carrera profesional* [Tesis de grado, Universidad Argentina de la Empresa].
- Bersin, J., Pelster, B., Schwartz, J. & van der Vyver, B. (2017). *Rewriting the rules for the digital age*. Deloitte University Press. [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cr/Documents/human-capital/estudios/170228-DUP\\_Global-Tendencias-Capital-Humano\\_2017.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cr/Documents/human-capital/estudios/170228-DUP_Global-Tendencias-Capital-Humano_2017.pdf)
- Carreño, M., Salgado, V. & Suárez, L. (2020). *People Analytics: ¿una necesidad para la gestión del talento humano?* [Trabajo de grado, Universidad Sergio Arboleda]. <http://hdl.handle.net/11232/1744>
- Flores, I. (2019). *Gestión de las compensaciones y deserción laboral en los colaboradores de la empresa Atento S.A. Lima 2017* [Tesis de grado, Universidad Autónoma del Perú]. <https://hdl.handle.net/20.500.13067/845>
- Huline-Dickens, J.; Albo, P. & Mazariegos, A. (2021). *HR Analytics “4 analíticas clave para un director de RRHH”*. Cegid Meta4.
- Morales, C. (2019). HR Analytics. El valor de los datos para tomar decisiones. *Harvard Deusto Business Review*, 290, 20-30. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6943289>
- Nolasco, M. (2019). *La colaboración de HR Analytics en la toma de decisiones* [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés]. <http://hdl.handle.net/10908/16766>

- Salazar, G. (2018). *Relación de la gestión de compensaciones y el nivel de desempeño organizacional en los colaboradores de la empresa Iron Mountain Perú S.A. Lima-2017* [Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma del Perú]. <https://hdl.handle.net/20.500.13067/630>
- Sánchez, P. & Llacho, Á. (2020). *Influencia de la gestión de las compensaciones en el desempeño laboral de los trabajadores de la minera Cambio S.A. -- Arequipa, 2020* [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. <http://hdl.handle.net/20.500.12773/12874>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE, que formalizan la aprobación de la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH - “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas”. (12 de noviembre de 2014). <https://www.gob.pe/es/l/118569>
- Thomson Reuters. (9 de enero de 2020). *Gestión del talento 2020: desafíos para el área de Recursos Humanos*. [www.thomsonreuters.com.ar]. <https://www.thomsonreuters.com.ar/es/soluciones-fiscales-contables-gestion/blog-empresas/gestion-del-talento-2020-desafios-para-el-area-de-recursos-humanos.html>

# Capacidades gerenciales: Prácticas de gerencia pública aplicadas por los gerentes públicos asignados a las UGEL de Lima Metropolitana\*

Managerial capabilities: public management practices applied by public managers assigned to the UGEL of Metropolitan Lima

**Carlos Alberto Cárdenas Valdivia\*\***

**Nancy Ariela Cáceres Montánchez\*\*\***

## Resumen

Este artículo examina la investigación aplicada titulada “La gerencia de proyectos como herramienta gerencial y su incidencia en los resultados de las buenas prácticas de gestión presentadas por las UGEL de Lima Metropolitana en los años 2018-2019”. La investigación

---

\* Este artículo se basa en la Tesis para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres: “La gerencia de proyectos como herramienta gerencial y su incidencia en los resultados de las buenas prácticas de gestión presentadas por las UGEL de Lima Metropolitana en los años 2018-2019”; sustentada por los autores en 2022 y publicada en el repositorio institucional: <https://hdl.handle.net/20.500.12727/13207>

\*\* Magíster en Gestión Pública por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad San Martín de Porres, máster en Gestión Pública por la EUCIM Business School, especialista en Dirección Pública, Gestión del Talento Humano y Modernización del Estado. Ingeniero de Sistemas por la Universidad Católica de Santa María. Diplomaturas en Gestión del Talento Humano – ESAN, y Gestión de Proyectos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Project Management Professional (PMP) por el Project Management Institute (PMI) y OMG Certified Expert in Business Process Management por el Object Management Group (OMG). Facilitador del Liderazgo, Trabajo en Equipo, Habilidades Gerenciales, Gerencia de Proyectos, Gestión por Procesos, Gestión del Cambio, Evaluación del Desempeño y Sistema de Recursos Humanos en el Estado. ORCID: 0009-0008-5736-627X. Correo [ccardenas@servir.gob.pe](mailto:ccardenas@servir.gob.pe)

\*\*\* Magíster en Gestión Pública por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad San Martín de Porres, máster en Gestión Pública por la EUCIM Business School. Psicóloga colegiada y certificada como coach ontológico y ejecutivo, egresada de la Maestría de Psicología con mención en Problemas de Aprendizaje de la Universidad Ricardo Palma, cuenta con diplomatura en Formación en Coaching Profesional otorgada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo, ha participado en el programa de entrenamiento Conscious Business Coaching impartido por Fred Kofman. ORCID: 0009-0001-6881-2385. Correo [ncaceres@servir.gob.pe](mailto:ncaceres@servir.gob.pe)

tiene como objetivo comprender las prácticas implementadas por los gerentes públicos asignados al Ministerio de Educación, quienes fueron galardonados en el Concurso de Buenas Prácticas de Gestión 2018 y 2019, organizado por SERVIR.

Las variables de la investigación incluyen las buenas prácticas de gestión presentadas por los gerentes públicos en el mencionado concurso y la gerencia de proyectos. La metodología empleada se basa en la sistematización de experiencias, que ha permitido reconstruir y analizar las acciones realizadas por los gerentes públicos con un enfoque central en la gerencia de proyectos.

Como resultado, la investigación identifica una incidencia positiva de la gerencia de proyectos en las acciones de los gerentes públicos en las buenas prácticas presentadas en el Concurso de SERVIR. Además, ofrece una propuesta de valor basada en las acciones realizadas, agrupadas en ocho áreas de conocimiento de la gerencia de proyectos.

**Palabras clave:** directivos públicos, capacidades gerenciales, buenas prácticas de gerencia pública, gerencia de proyectos, sistematización de experiencias

### **Abstract**

This article examines the applied research titled Project Management as a Managerial Tool and its Impact on the Results of Best Management Practices Presented by UGEL in Metropolitan Lima during 2018-2019. The research aims to understand the practices implemented by public managers assigned to the Ministry of Education, who were awarded in the 2018 and 2019 Best Management Practices Competition organized by SERVIR.

The research variables include the best management practices presented by public managers in the aforementioned competition and project management. The methodology employed is based on experience systematization, allowing for the reconstruction and analysis of actions taken by public managers, with a central focus on project management.

As a result, the research identifies a positive impact of project management on the actions of public managers in the best practices presented in the SERVIR Competition. Furthermore, it provides a value-added proposal based on the actions undertaken, grouped into eight project management knowledge areas.

**Keywords:** public managers, management capabilities, best practices in public management, project management, systematization of experiences

## Introducción

¿Cuáles son las prácticas de gestión pública que pueden servir como referencia para implementar políticas públicas con mayor probabilidad de éxito en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos? Esta pregunta ha sido objeto de múltiples investigaciones, dada la importancia de optimizar el desempeño de los profesionales responsables del diseño e implementación de políticas públicas. Estos profesionales, que ocupan los niveles organizacionales más altos de las instituciones públicas, serán referidos en adelante como directivos públicos.

En cuanto a la relevancia de los directivos públicos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destaca que el segmento directivo tiene una importancia estratégica para fortalecer las capacidades estatales (Cortázar et al., 2014). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ofrece lecciones prácticas y conocimientos sobre normativas basadas en desempeño, derivados de experiencias de segmentos directivos, con el objetivo de servir de guía en países que inician un proceso de profesionalización directiva (Gerson, 2020).

Asimismo, en otra publicación, la OCDE identifica competencias de liderazgo aplicables en diversos contextos, tales como el liderazgo basado en el valor público, la apertura y la inclusión (Ketelaar et al., 2007). Por otro lado, el Portal de Publicaciones Digitales del INAP publicó los resultados de una investigación orientada a desarrollar una “gramática gerencial”, es decir, las características comunes de una gestión directiva efectiva, como trabajar con puertas abiertas, realizar actividades operativas, fortalecer los lazos de equipo y construir redes de apoyo para la gestión (Guimenez, 2020).

Este artículo examina las variables, la metodología, los resultados y la propuesta de valor de una investigación aplicada cuyo objetivo fue comprender las prácticas gerenciales implementadas por los gerentes públicos asignados a las UGEL de Lima Metropolitana para lograr resultados eficaces y eficientes en los proyectos de gestión presentados en el Concurso de Buenas Prácticas de SERVIR durante los años 2018 y 2019.

La investigación aborda en su marco teórico estudios previos orientados a: (i) comprender el rol del directivo público, (ii) establecer rutas de gestión aplicando el enfoque del PMBOK (cuerpo

de conocimiento de gestión de proyectos) en instituciones públicas y (iii) analizar los distintos enfoques para la gestión de proyectos. En cuanto a estos enfoques, la investigación respalda el uso del PMBOK debido a su carácter descriptivo, ya que organiza la gestión de proyectos en áreas de conocimiento con procesos que especifican entradas, salidas y herramientas a utilizar, sin requerir una secuencia estricta de pasos. Además, la investigación define el concepto de proyecto y proporciona una descripción del PMBOK que destaca las similitudes con los marcos normativos de la gestión pública del Estado peruano y los diccionarios de competencias emitidos por SERVIR: el Diccionario de Competencias Transversales del Servicio Civil y el Diccionario de Competencias Genéricas del Directivo Público.

Para abordar el problema planteado, la investigación se propone como objetivo determinar el modo en que influye la gerencia de proyectos como herramienta de gestión en los resultados de las buenas prácticas implementadas en las UGEL de Lima Metropolitana durante 2018 y 2019.

## **Metodología de la investigación**

En la investigación se han considerado dos variables: (i) las buenas prácticas de gestión presentadas por los gerentes públicos asignados a las UGEL de Lima Metropolitana durante 2018 y 2019 y (ii) la gerencia de proyectos.

### **i) Las buenas prácticas de gestión presentadas por los gerentes públicos asignados a las UGEL de Lima Metropolitana durante 2018 y 2019**

El Cuerpo de Gerentes Públicos es una política de profesionalización del segmento directivo del Estado peruano. Nace con la creación del Decreto Legislativo 1024 en 2008, con la finalidad de formar un cuerpo gerencial al que se incorporan profesionales altamente capacitados, seleccionados mediante rigurosos procesos, en base a sus conocimientos, experiencia y competencias gerenciales: los gerentes públicos.

Es importante precisar la distinción entre directivo público y gerente público para mayor claridad. Los directivos públicos se encuentran en todas las instituciones del sector público a nivel nacional y en los tres niveles de gobierno, ocupando cargos de responsabilidad. En contraste, la denominación de gerente público está reservada para un grupo específico de profesionales seleccionados para ser asignados a entidades que los requieran. Estos gerentes públicos se distinguen por condiciones particulares en su incorporación, remuneración, evaluación y permanencia, establecidas en el Decreto Legislativo 1024.

Los gerentes públicos son gestionados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, ente rector de los recursos humanos del Estado peruano. SERVIR asigna gerentes públicos a entidades de gobierno nacional y subnacional que los soliciten.

Bajo ese ejercicio, a partir de 2012, SERVIR asigna equipos de gerentes públicos a puestos de apoyo y asesoramiento de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) del Ministerio de Educación (MINEDU): gerente de Administración, gerente de Logística, gerente de Recursos Humanos, gerente de Gestión Institucional y gerente de Asesoría Jurídica.

Las siete UGEL de Lima Metropolitana (LM) son las encargadas de gestionar tanto administrativa como pedagógicamente los colegios de LM según la jurisdicción asignada, que en general, corresponde geográficamente a distritos colindantes. Asimismo, la DRELM es la encargada de adecuar territorialmente las políticas en materia de educación que dicta el MINEDU y coordinar su implementación con las UGEL. La DRELM también tiene a cargo la gestión administrativa y pedagógica de los institutos de estudio superior de LM.

Los gerentes públicos son asignados por un periodo de tres años. Sin embargo, hay causales que pueden conllevar la interrupción de su asignación antes del plazo establecido en el convenio, como la renuncia del gerente público, una calificación sujeta a observación en los resultados de su evaluación del desempeño o el mutuo acuerdo entre SERVIR y la entidad receptora previo acuerdo del gerente público. No obstante, en algunos casos, las entidades receptoras solicitan la renovación de la asignación, lo que extiende el periodo de gestión por tres años adicionales. Esta dinámica ha generado una variabilidad en el número de gerentes públicos asignados por SERVIR a las UGEL y DRELM del MINEDU; como resultado, la continuidad de este grupo de gerentes públicos es superior al promedio. Hasta 2020, el promedio de permanencia de los gerentes públicos en el MINEDU fue de 59 meses; en contraste, el promedio de permanencia total de gerentes públicos asignados a otras entidades es de 19 meses (Cárdenas y Tapia, 2022).

Como resultado de la asignación de gerentes públicos en puestos de apoyo y asesoramiento en las UGEL y DRELM, se han implementado mejoras tanto en la gestión interna como en la administración de los colegios e institutos superiores de LM. Estas mejoras han sido identificadas y, en algunos casos, reconocidas a través del Concurso de Buenas Prácticas de

Gestión organizado anualmente por SERVIR desde 2013. En las distintas ediciones del concurso, los gerentes públicos de las UGEL y DRELM han compartido sus experiencias de gestión, logrando en varios casos premios o menciones honrosas en sus respectivas categorías (ver Tabla 1). Esta participación, sostenida de manera ininterrumpida desde la edición 2015 del concurso, da muestra de la mejora constante de los procesos de apoyo y línea de las UGEL y DRELM. Incluso cabe mencionar que una de las buenas prácticas implementadas ha trascendido a nivel nacional. En 2021 se inició un proyecto para replicar la buena práctica titulada “Con mi docente presente” a las UGEL con mayor población de cuatro regiones: La Libertad, Cajamarca, Huánuco y Pasco. Esa experiencia ha sido expuesta en el artículo “Innovación y réplica de buenas prácticas en la gestión pública: caso MINEDU”, presentado al Congreso Latinoamericano de Desarrollo (CLAD) en el 2022, y ha servido de base para que SERVIR emita en 2024 la *Guía de réplica de buenas prácticas de gerentes públicos*. La buena práctica “Con mi docente presente” implementó la mejora continua y la aplicación de tecnologías de la información en el proceso de contratación docente con un enfoque pensado en el usuario (el docente), y como resultado acortó el tiempo requerido y el esfuerzo para contratar los docentes de las instituciones educativas antes del inicio del año escolar (ver Tabla 2).

La investigación en cuestión ha considerado cuatro buenas prácticas implementadas en las UGEL 03, UGEL 04, UGEL 06 y UGEL 07 (ver Tabla 2). Estas buenas prácticas han sido seleccionadas en base a un muestreo por conveniencia, considerando que hayan logrado el reconocimiento de ganadoras en los concursos; no hayan sido implementadas para dar respuesta a la pandemia del Covid-19 (estas se gestaron en un periodo atípico y, por ello, no pueden servir de referencia para una gestión típica del directivo público); y, debido a que el método de recojo y análisis de información utilizado fue la sistematización de experiencias, se seleccionaron prácticas recientes de los años 2018 y 2019. Se abordará la sistematización de experiencias más adelante.

**Tabla 1**  
**Buenas prácticas ganadoras y mención honrosa presentadas por gerentes públicos**  
**asignados al Ministerio de Educación 2015-2020**

<b>Año</b>	<b>UGEL/ DRELM</b>	<b>Título de la buena práctica</b>
2015	DRELM	Sistema de flujo del proceso de atención, monitoreo y evaluación de expedientes
2015	UGEL 05	Convenio interinstitucional UGEL 05 - PNP
2015	UGEL 04	Mejora de atención al ciudadano
2015	UGEL 07	Camino a la excelencia promoviendo el cambio en la UGEL 07.
2016	DRELM	Contratación Corporativa - “Contratación del Servicio de Vigilancia para 67 Instituciones Educativas de Jornada Escolar Completa”
2016	DRELM	Diseño e implementación de un Sistema de Monitoreo de Gestión Educativa Territorial
2016	UGEL 06	Mayor participación de proveedores en los procesos de selección convocados por la UGEL 06
2016	UGEL 01	Servicio de orientación y atención general y especializada al usuario - SOI UGEL 01.
2017	UGEL 01	Con mi profe el primer día de clase
2017	UGEL 01	Automatización del libro Caja Bancos para la gestión y administración de recursos propios de las instituciones educativas de la UGEL 01. “Fiscaliza Tu Cole”.
2018	UGEL 01	“Sistema de Información para la Ejecución y Monitoreo de Presupuesto - SIEMPRE”
2018	UGEL 07	Supervisión de la gestión de recursos propios
2018	UGEL 04	Con mi docente presente
2019	UGEL 03	Hacia el logro de la permanencia estudiantil en las IIEE mediante el uso de código QR
2019	UGEL 06	“ESCALARAP” – (Escalafón rápido) Eficiencia en el tiempo de emisión de informes escalafonarios en 30 minutos
2020	UGEL 06	Visación de certificados en tiempo real - VICERTIR
2020	UGEL 07	Distribución de materiales educativos
2020	UGEL 03	Curriculoquio: Sonqoykipi MS 365

Nota: Elaborado a partir de los resultados finales del Concurso Buenas prácticas de gestión, dirigido a gerentes públicos, 2015-2020 (SERVIR, s.f.)

Tabla 2

## Buenas prácticas ganadoras de las UGEL de Lima Metropolitana en 2018-2019

Año	UGEL	Título de la buena práctica	Gerentes públicos	Resultados de las buenas prácticas de los gerentes públicos
2018	04	Con mi docente presente	Perinango Beltrán Martín – Gerente de Gestión Institucional  García Murrieta Ricardo Olsen – Gerente de Administración  Quispichuco Taico Jesús Adolfo – Gerente de Asesoría Jurídica	Indicador 1: # de plazas adjudicadas Antes: 821 plazas adjudicadas (mes de febrero) Después: 1903 plazas adjudicadas Indicador 2: Tiempo (días) de adjudicación Antes: 11 días Después: 7 días Indicador 3: # promedio de plazas adjudicadas por día Antes: 74 plazas adjudicadas Después: 212 plazas adjudicadas Indicador 4: Recursos presupuestales Antes: S/ 22 000.00 Después S/ 14 000.00 Indicador 5: # resoluciones de contrato Antes: 821 resoluciones Después: 1903 resoluciones Indicador 6: # de docentes para pago Antes: 821 docentes Después: 1903 docentes
2018	07	Supervisión de la Gestión de Recursos Propios	Osorio Ruiz Froilan Oswaldo – Gerente de Administración	Indicador 1: # de instituciones educativas a las que se les revisó Libro Caja y documentación sustentatoria Antes: 122 Libros Caja, solo se revisaron 69 en 2017 Después: 73 visitas de revisión, se revisaron 70 de febrero a marzo 2018 Indicador 2: # de instituciones educativas omisas en la presentación de Libro Caja Antes: Se cerró 2017 con 112 instituciones educativas omisas de 158 en periodo correspondiente IV trimestre 2017 Después: Hasta el momento existen 3 instituciones educativas omisas en su presentación de 73 visitas de revisión realizadas.

2019	03	Hacia el logro de la permanencia estudiantil en las IIEE mediante el uso de código QR	Luis Rafael Hoyle Ganoza – Gerente de Gestión Institucional Hugo Escobedo Yabar – Gerente de Recursos Humanos  Giancarlo Calderón Zevallos – Gerente de Logística  Luis Jesús Rodríguez Gómez – Gerente de Asesoría Jurídica	Indicador 1: % de asistencia de estudiantes Meta 2016: 89%. Logro 2016: 88% Meta 2017: 90%. Logro 2017: 88% Meta 2018: 90%. Logro 2018: 92% (con la buena práctica)
2019	06	“ESCALARAP” – (Escalafón rápido) Eficiencia en el tiempo de emisión de informes escalafonarios en 30 minutos	Cecilia Magaly Llanos Farias – Gerente de Recursos Humanos	Indicador 1: # minutos para la emisión de los informes escalafonarios Antes: 10 080.00 (equivalente a 7 días como mínimo) Después: 30 minutos

Nota: De “Resultados de las buenas prácticas ganadoras presentadas por las UGEL de Lima Metropolitana en los años 2018 – 2019” (p. 295), por Cáceres y Cárdenas, 2023.

## ii) Gerencia de proyectos

En el marco teórico de la investigación, se infiere que las experiencias de gestión implementadas por los gerentes públicos son proyectos de gestión debido a que tienen un objetivo específico y único de mejora, un tiempo acotado para su implementación y recursos limitados para su ejecución.

Esta es una inferencia clave para los resultados de la investigación. La gerencia de proyectos, como cuerpo de conocimiento de gestión, generalmente es requerida en dos ámbitos de la administración pública: en la gestión de tecnologías de la información y en la gestión de proyectos de inversión pública. Sin embargo, esta investigación demuestra que el conocimiento en torno a la gerencia de proyectos es aplicable para otros ámbitos, con lo cual sería un conocimiento clave y transversal para los directivos públicos. Cabe señalar que el PMBOK es aplicable a todo tipo de proyectos.

Como proyecto se puede entender todo aquello que busca generar un resultado único, en un tiempo determinado y con recursos asignados y limitados. En ese sentido, para una mejor comprensión, la investigación ejemplifica posibles proyectos de gestión.

Son ejemplos de proyectos desde la construcción de un puente, la publicación de un libro, la organización y ejecución de un congreso, la implementación de una nueva plataforma informática, la certificación de un proceso interno con una ISO, la implementación de un nuevo servicio, la mejora de un servicio, el desarrollo de actividades con fines de bienestar social en la organización, un proceso de selección para incorporar un conjunto de profesionales, etc. (Cáceres y Cárdenas, 2023, p.35).

Es importante señalar que existen múltiples organizaciones que, si bien brindan alcances para la gestión de proyectos, guardan importantes diferencias. Así, la investigación se respalda en la comparación de las recomendaciones brindadas por dos organizaciones de trascendencia mundial:

1. La guía de fundamentos para la gestión de proyectos (PMBOK) del Instituto para la Gestión de Proyectos (PMI).
2. Proyectos en entornos controlados (PRINCE2) de la Oficina de Comercio Gubernamental del Reino Unido (OGC).

La diferencia radica en que el PMBOK brinda áreas de conocimiento con procesos para gestionar proyectos que pueden ser considerados según la experiencia, coyuntura y necesidad del gestor, y lo más importante: la guía brinda lo que deben hacer los gestores, pero no *cómo* deben hacerlo, lo que le da un carácter descriptivo. El PMBOK detalla los procesos y actividades para llevar a cabo proyectos de gran envergadura; sin embargo, también señala que los procesos y actividades deben adecuarse según la necesidad y tipo de proyecto. En cambio, PRINCE2 es una metodología que requiere que se asuman roles y se ejecuten ciertos pasos para su correcta aplicación. En ese sentido, tiene un carácter prescriptivo.

El PMBOK, entonces, brinda áreas de conocimiento y procesos que deben ser considerados por los directivos públicos —en este caso, los gerentes públicos—, a fin de lograr sus objetivos de gestión. Y es justamente su carácter descriptivo el que le permite a la investigación relacionar el PMBOK con las acciones de los gerentes públicos a fin de descubrir el *cómo*, y con ello determinar la incidencia de la gerencia de proyectos en las buenas prácticas.

La Tabla 3 resume las áreas de conocimiento que han sido consideradas en la investigación. Se precisa que existen dos áreas de conocimiento que no fueron consideradas debido al detalle con el que la normativa del Estado peruano determina su aplicación. Es decir, dos áreas de conocimiento del PMBOK ya son abordadas al detalle por la normatividad emitida por sus entes rectores:

la gestión de las adquisiciones y la gestión de costos; ambas cuentan con normativa, sistemas administrativos y sistemas informáticos que dejan muy poco margen de discrecionalidad para la gestión de los directivos públicos. Sí, en cambio, se identifican otras ocho áreas de conocimiento en las que el directivo público tiene mayor influencia o se encuentran dentro de su esfera de control.

Precisamente la investigación pone en evidencia que, aunque las buenas prácticas implementadas con éxito por este grupo de gerentes públicos no son deliberadamente gestionadas bajo el enfoque de la gerencia de proyectos, las acciones desarrolladas y recogidas por medio de la sistematización de experiencias guardan correspondencia positiva con las áreas de conocimiento de la gerencia de proyectos. Sobre la correspondencia positiva se hablará más adelante.

**Tabla 3**

**Áreas de conocimiento de la gerencia de proyectos abordadas en la investigación**

<b>Área de conocimiento</b>	<b>Qué involucra el área de conocimiento</b>
Gestión de la Integración	Integrar información para luego distribuirla entre el resto de procesos [de la gerencia de proyectos]; asimismo, la conforman los procesos responsables de la redefinición de objetivos y prioridades del proyecto.
Gestión del Alcance	Actividades necesarias para asegurar que el proyecto genere los bienes o servicios requeridos.
Gestión del Cronograma	Actividades necesarias para la programación y culminación en los plazos establecidos.
Gestión de la Calidad	Actividades destinadas a identificar los requisitos de calidad de la organización. Estos requisitos pueden ser demandados debido a la implementación de un sistema de gestión de la calidad, un sistema de aseguramiento de la información, un sistema de seguridad y salud en el trabajo u otros.
Gestión de los Recursos	Asegurar que todos los recursos necesarios para el proyecto se encuentren disponibles en el momento que sean necesarios para la ejecución del proyecto.
Gestión de la Comunicación	Actividades destinadas a asegurar que se genere o esté disponible la información necesaria del proyecto; asimismo, comprende actividades orientadas a satisfacer necesidades de información de los interesados del proyecto.
Gestión de Riesgos	Actividades necesarias para identificar, evaluar y planificar la actuación frente a eventos que generen riesgos para el proyecto.
Gestión de los Interesados	Actividades para identificar a las personas, órganos, unidades orgánicas u organizaciones externas, o grupo de personas con intereses o características comunes a fin de evaluar y gestionar su involucramiento con el proyecto.

Nota: Adaptado de “La gerencia de proyectos como herramienta gerencial y su incidencia en los resultados de las buenas prácticas de gestión presentadas por las UGEL de Lima Metropolitana en los años 2018 - 2019” (p. 88), por Cáceres y Cárdenas, 2023.

Como metodología se ha utilizado la sistematización de experiencias. Este es un método para recoger información de un acontecimiento o hecho en base a la documentación y testimonios de los actores que participaron en ella. En ese sentido, el testimonio de los actores se genera en base al recuerdo, entonces, a fin de obtener los testimonios más fidedignos posibles, se seleccionaron las buenas prácticas ganadoras más recientes (Cáceres y Cárdenas, 2023).

Si bien la sistematización de experiencias sirve para recoger y reconstruir acontecimientos o hechos —en este caso, las acciones realizadas por un grupo de gerentes públicos y sus equipos de trabajo para dar solución a problemas de gestión—, la reconstrucción de la experiencia debe generar una forma, una narración coherente y entrelazada para conseguir así el fin último que se persigue: comprender.

Es así que la sistematización se basa en una pregunta eje y preguntas secundarias que sirven de guía tanto para el entrevistado como para quienes sistematizan las experiencias. Con ello, la sistematización espera recoger la actuación de los gestores en un campo particular de gestión que busca ser comprendido.

Con ese fin último, la investigación toma como base para la reconstrucción de las experiencias el PMBOK, ya que considera que las buenas prácticas son, finalmente, proyectos de gestión pública, tal como lo aborda en su marco teórico.

En ese sentido, la investigación sistematiza las experiencias de gestión de cada una de las buenas prácticas seleccionadas. Cada sistematización sigue una ruta en la que se establecen como objeto de sistematización las buenas prácticas seleccionadas y como eje de sistematización, la pregunta central de la investigación: entender cuáles han sido las prácticas gerenciales aplicadas por los gerentes públicos asignados a las UGEL de Lima Metropolitana para lograr resultados eficaces y eficientes en los proyectos de gestión emprendidos y presentados al Concurso de Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos durante 2018 y 2019.

Asimismo, cada sistematización, además del eje de sistematización, requiere de preguntas secundarias que recojan con mayor precisión lo acontecido. Es aquí donde la metodología se relaciona con el marco teórico, ya que, a fin de sistematizar las experiencias, las preguntas de precisión guardan correspondencia con los indicadores de la variable independiente: gerencia de proyectos. Así, los indicadores de la variable independiente son utilizados para generar preguntas

de precisión. Cada grupo de preguntas generadas corresponden a las áreas de conocimiento del PMBOK (ver Tabla 3).

## Resultados de la investigación

A partir del problema planteado y las sistematizaciones realizadas, la investigación identifica como principal resultado una serie de acciones implementadas por los gerentes públicos y sus equipos, las cuales se correlacionan con las ocho áreas de conocimiento de la gerencia de proyectos. Con base en ello, se determina una incidencia positiva de la gerencia de proyectos en los resultados de las buenas prácticas de gestión implementadas en las UGEL de Lima Metropolitana durante 2018 y 2019.

Las acciones identificadas están agrupadas por áreas de conocimiento del PMBOK y a partir de ellas se genera la propuesta de valor.

La Tabla 4 esquematiza la propuesta de valor en función de la variable independiente, indicadores (áreas de conocimiento) y la pregunta eje de la investigación y sistematización: ¿Cómo incide la gerencia de proyectos como herramienta gerencial en los resultados de las buenas prácticas de gestión implementadas en las UGEL de Lima Metropolitana durante los años 2018 y 2019?

**Tabla 4**  
**Propuesta de valor en función de la variable independiente e indicadores**

<b>Variable independiente</b>	<b>Indicadores (áreas de conocimiento)</b>	<b>Propuesta de valor</b>
Gerencia de proyectos	Gestión de la Integración	Escalar el proyecto a nivel institucional; asegurar objetivos claros y de entendimiento común; involucrar a la alta dirección y a actores clave; identificar claramente a los principales beneficiarios; determinar la relevancia e integralidad del proyecto; dirigir las acciones del proyecto como un todo.
	Gestión del Alcance	Identificar los requisitos asociados a interesados del proyecto; definir el alcance general en base a productos: bienes y servicios; definir los subproductos que conforman los entregables; validar los entregables para que sean aceptados y cumplan con los requisitos esperados; controlar el avance en el desarrollo de entregables.

Gestión del Cronograma	Definir las actividades necesarias para desarrollar los entregables; establecer una secuencia clara en las acciones para estimar el tiempo requerido; definir el o los cronogramas necesarios; controlar el avance del proyecto en cuanto a la dimensión tiempo usando el cronograma o los cronogramas definidos.
Gestión de la Calidad	Identificar requisitos establecidos por norma, ya sea particular de los temas tratados o por políticas transversales; implementar los requisitos de calidad identificados en los entregables correspondientes; controlar que los requisitos de calidad hayan sido incorporados.
Gestión de los Recursos	Estimar los recursos adicionales necesarios; desarrollar las acciones necesarias para adquirir los recursos, ya sea por intermedio del proceso de abastecimiento o por coordinaciones intra- o extraorganizacionales; desarrollar acciones para incorporar nuevas o mejorar las capacidades del equipo en bien del proyecto y su continuidad; dirigir las acciones planificadas y resolver dudas o dificultades que el equipo pueda presentar; controlar la disponibilidad de los recursos para las actividades programadas.
Gestión de la Comunicación	Determinar formas o estrategias de comunicación con los interesados del proyecto, que pueden ser internos o externos a la organización, y que se incorporen a las acciones programadas del proyecto; desarrollar las acciones programadas de comunicación; controlar los resultados de las comunicaciones implementadas.
Gestión de Riesgos	Identificar los principales riesgos del proyecto; planificar acciones para la atención de los riesgos a fin de mitigarlos o eliminarlos, e incorporarlas a las acciones programadas del proyecto; desarrollar las acciones programadas para la atención de riesgos identificados; monitorear la aparición de nuevos riesgos o la ocurrencia de riesgos para su atención.
Gestión de los Interesados	Identificar a los interesados del proyecto y definir sus intereses; planificar acciones para involucrar positivamente a los interesados con el proyecto, alineando sus expectativas al desarrollo de los entregables del mismo, e incorporando las acciones a la programación del proyecto; desarrollar las acciones programadas para la atención de los interesados; monitorear el involucramiento de los interesados en respuesta al desarrollo de acciones y entregables.

Nota: Adaptado de “La gerencia de proyectos como herramienta gerencial y su incidencia en los resultados de las buenas prácticas de gestión presentadas por las UGEL de Lima Metropolitana en los años 2018 - 2019” (p. 265), por Cáceres y Cárdenas, 2023.

La propuesta de valor se fundamenta en un conjunto de acciones identificadas en las sistematizaciones enmarcadas dentro de las áreas de conocimiento del PMBOK. Estas acciones constituyen un bloque de prácticas que favorecen o mitigan el riesgo en la ejecución de proyectos, en este caso, las buenas prácticas analizadas. Este conjunto de acciones, en su totalidad, aporta capacidad gerencial a los gerentes públicos en la implementación de las buenas prácticas objeto de la investigación.

Una limitación de los aportes de la investigación radica en que la propuesta de valor está dirigida a la ejecución de proyectos de mejora de gestión, como en el caso de los resultados obtenidos en las cuatro buenas prácticas objeto de estudio (ver Tabla 2). Sin embargo, surge la posibilidad de explorar otros escenarios de gestión de mayor envergadura con el propósito de analizar si existen diferencias en las prácticas de gestión en función del nivel organizacional o la magnitud de los proyectos, tales como políticas públicas que involucren distintos niveles gubernamentales y organizacionales.

Además, no se ha examinado la relevancia de las áreas de conocimiento y su relación con diferentes posiciones que los directivos públicos puedan ocupar dentro de la organización o en función del tipo de organización o nivel gubernamental de la organización. Bajo estas distinciones, futuros estudios podrían contribuir a definir planes de capacitación o segmentación de directivos públicos para su profesionalización.

## Conclusiones

La investigación responde de manera efectiva a la pregunta planteada: ¿Cuáles han sido las prácticas gerenciales aplicadas por los gerentes públicos asignados a las UGEL de Lima Metropolitana para lograr resultados eficaces y eficientes en los proyectos de gestión emprendidos y presentados al Concurso de Buenas Prácticas de SERVIR durante los años 2018 y 2019? Las prácticas de gestión aplicadas por los gerentes públicos representan una adaptación de las recomendaciones de la gerencia de proyectos según el enfoque del PMBOK, adecuadas a las realidades y necesidades específicas de la gestión pública.

Además, la investigación destaca la gerencia de proyectos como una disciplina de gestión, cuyas recomendaciones, basadas en el enfoque del PMBOK, son aplicables en el ámbito de la administración pública, en las áreas de conocimiento de Gestión de la Integración, Gestión del Alcance, Gestión del Cronograma, Gestión de la Calidad, Gestión de los Recursos, Gestión de la Comunicación, Gestión de Riesgos y Gestión de los Interesados.

## Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (s.f.). *Concurso Buenas prácticas de gestión, dirigido a gerentes públicos* [Resultados finales, 2015-2020]. Gob.pe. <https://www.gob.pe/es/o/5774>
- Cáceres, N. y Cárdenas, C. (2023). *La gerencia de proyectos como herramienta gerencial y su incidencia en los resultados de las buenas prácticas de gestión presentadas por las UGEL de Lima Metropolitana en los años 2018 - 2019* [Tesis de Maestría, Universidad de San Martín de Porres]. <https://hdl.handle.net/20.500.12727/13207>
- Cárdenas, C. y Tapia, L. (24 de noviembre de 2022). *Innovación y réplica de buenas prácticas en la gestión pública: Caso MINEDU* [Diapositiva de PowerPoint]. XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sucre, Bolivia. 22 - 25 de noviembre de 2022. <https://drive.google.com/drive/folders/1I6luJ5OVdxmZZ7J6EDbsPXv8ghpwoD1>
- Cortázar, J. y Lafuente, M. y Sanginés, M. (Eds.). (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012567>
- Gerson, D. (2020). *Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries* (OECD Working Papers on Public Governance, No. 40). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>
- Guimenez, S. (2020). La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección Una aproximación sociológica desde el corazón de la práctica cotidiana directiva. *CUINAP, Cuadernos del INAP*. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/49>
- Ketelaar, A., Manning, N. y Turkish, E. (2007). *Performance-based arrangements for senior civil servants OECD and other country experiences* (OECD Working Papers on Public Governance, No. 5). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/160726630750>

# Evaluación del talento digital en el Perú 2023: Brechas de habilidades y desafíos para la transformación digital

Digital Talent Assessment in Peru 2023: Skills Gaps and Challenges for a Digital Transformation

David Emmanuel Ashcallay Samaniego\*



## Reseña del libro:

Novella, R. y Rosas-Shady, D. (2023). *Estudio talento digital en el Perú 2023: la demanda insatisfecha de talento digital en el Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0005310>

El avance de nuevas tecnologías y la pandemia del Covid-19 están impulsando una transformación digital global, con grandes oportunidades y desafíos. Este documento destaca la necesidad de adaptar la fuerza laboral a las habilidades digitales requeridas para la “industria 4.0”. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016), la demanda de estas habilidades ha aumentado significativamente en los últimos años. Sin embargo, América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan desafíos en la adquisición de habilidades digitales, debido

---

\* Licenciado en Administración de Negocios por la Universidad Privada San Juan Bautista, magíster en Administración Estratégica de Empresas y maestro en Gobierno y Políticas Públicas, ambos por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresado de la Maestría en Gestión Pública por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y doctorando en Políticas Públicas y Gestión del Estado por el Centro de Altos Estudios Nacionales. Se desempeña como docente en diversas universidades e instituciones educativas, y es especialista en temas relacionados a la Modernización de la Gestión Pública en el Ministerio de Defensa. Correo electrónico: [dashcallay@gmail.com](mailto:dashcallay@gmail.com)

a limitaciones en los sistemas educativos y de formación. La brecha de habilidades digitales es evidente en empresas de la región, como se ilustra con cifras de Perú, Ecuador y Costa Rica. A su vez, el documento analiza la situación en Perú en 2023, que revela las habilidades digitales demandadas por las empresas y las brechas existentes en la fuerza laboral. Los resultados provienen de una encuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en colaboración con Es Hoy y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Finalmente, el documento propone soluciones de política para mejorar las habilidades digitales de la fuerza laboral peruana a corto plazo, basadas en los resultados del estudio.

Las habilidades digitales, según la definición de la UNESCO (2021), implican el uso de dispositivos electrónicos y aplicaciones para acceder y gestionar información. Se dividen en básicas (uso de computadoras) y avanzadas (programación). Por su parte, la transformación digital, según la OCDE (2021), abarca la conversión de datos analógicos a digitales y el uso de tecnologías digitales para cambiar actividades existentes. Asimismo, impacta la experiencia del usuario, procesos operativos y la cadena de valor en organizaciones. En ALC, las empresas enfrentan una brecha digital mayor en comparación con economías desarrolladas. La inversión en formación y planes de transformación digital es crucial. La pandemia aceleró este proceso a nivel mundial y en ALC, pues hubo necesidad de aumentar significativamente la digitalización de productos y servicios. Aunque la adopción de tecnologías ha crecido rápidamente, las empresas de la región aún están atrasadas en comparación con los países desarrollados en el uso de tecnologías de la industria 4.0.

El informe destaca la importancia de las competencias digitales avanzadas para que las empresas utilicen eficazmente las tecnologías digitales, señalando que la demanda de estas habilidades está en constante evolución. Según datos de la Comisión Europea (2022), solo el 54% de la población de la Unión Europea posee competencias digitales básicas, existiendo diferencias significativas entre distintos grupos demográficos. Esta carencia de habilidades digitales se manifiesta en las dificultades para contratar especialistas en tecnología y en la insuficiencia de competencias entre los empleados actuales. En la UE, por ejemplo, el 55% de las empresas tuvo problemas para cubrir puestos tecnológicos en 2020.

Por su parte, se menciona que en ALC la situación es más preocupante, con niveles de habilidades digitales considerablemente más bajos que en los países desarrollados (Wiley, 2022). Por ejemplo, menos del 30% de la población tiene habilidades digitales básicas, mientras que

en los países de la OCDE el mismo indicador es alrededor del 60%. En el Perú, la situación es particularmente preocupante. Según (Novella y Rosas-Shady, 2022), aproximadamente el 35% de los empleados en empresas líderes carece de las competencias digitales requeridas, y el 79% de las organizaciones enfrenta dificultades para llenar puestos relacionados con el ámbito digital. Estos indicadores subrayan la imperiosa necesidad de invertir en formación y reducir la brecha de habilidades digitales en la región.

Otro aspecto importante es el relacionado al conocimiento del inglés, el cual es esencial para acceder a información, desarrollar habilidades digitales y ser contratado en perfiles tecnológicos. En el contexto tecnológico, el inglés facilita mejores oportunidades de capacitación y el acceso a innovaciones. El nivel de inglés en Perú, según el índice EF (Education First, 2024), se encuentra en el puesto 53 de 116 países.

Por otro lado, las habilidades socioemocionales son fundamentales para el éxito tanto personal como profesional, ya que ayudan a los trabajadores a evitar ser reemplazados por tecnologías. No obstante, diversas encuestas indican que la formación en estas competencias es insuficiente en las instituciones educativas y empresas de la región. Según la Encuesta Nacional de Habilidades para el Trabajo de Perú 2017-18, existe una alta demanda insatisfecha de habilidades socioemocionales. En ese sentido, en un contexto de transformación digital, es crucial que los sistemas educativos prioricen tanto las habilidades cognitivas como las socioemocionales para preparar adecuadamente a estudiantes y trabajadores para mercados laborales en constante cambio.

En el mercado laboral actual, es indispensable poseer habilidades digitales, tanto básicas como avanzadas, para acceder a empleos formales (Weller, 2020). La OCDE (2016) prevé que, para 2030, la mayoría de las empresas estarán digitalizadas, optimizando sus procesos de diseño, fabricación y entrega gracias al avance tecnológico y a la reducción a largo plazo de los costos de producción, impulsada por las prácticas de código abierto.

Estas proyecciones sugieren un probable incremento en la demanda de competencias digitales, acompañado de una reducción en la necesidad de ocupaciones susceptibles de automatización, ya que las tecnologías emergentes ejecutan eficientemente tareas rutinarias (OCDE, 2016). Frente a este escenario, es fundamental implementar políticas de reskilling (recapitación) y upskilling (perfeccionamiento de habilidades) para asegurar la continua actualización de competencias y la empleabilidad de los trabajadores.

En el Perú, la información sobre el avance de la transformación digital y la demanda de talento digital es limitada, a pesar de contar con la Estrategia Nacional de Talento Digital 2021-2026. El 50% de las empresas en comercio, manufactura y servicios carece de un plan de transformación digital, y solo el 21% posee las capacidades digitales necesarias (BID y Ministerio de la Producción, 2022). La adopción tecnológica es baja, con solo el 27% de las empresas incorporando tecnologías avanzadas en 2018. En cuanto a habilidades digitales, solo alrededor del 30% de la población tiene habilidades básicas, y el 10% posee habilidades avanzadas, lo que coloca al Perú detrás de otros países en la región.

A pesar de la falta de datos sobre la demanda de talento digital avanzado, se observa un aumento en la demanda de ocupaciones relacionadas con tecnologías de la información y comunicaciones, así como obstáculos para las empresas debido a la falta de personal capacitado. La Encuesta de Talento Digital de 2022, realizada por Novella y Rosas-Shady, revela una significativa brecha de habilidades digitales entre los trabajadores actuales y los aspirantes en empresas líderes. El documento menciona que disponer de información detallada sobre la demanda de ocupaciones y habilidades digitales es crucial tanto para las empresas como para el sector público, ya que facilita la implementación de acciones específicas y el diseño de políticas que mejoren la empleabilidad y la competitividad del país.

Esta Encuesta de Talento Digital aborda la falta de información sobre la demanda ocupacional y las habilidades digitales avanzadas en Perú. La encuesta se llevó a cabo en colaboración con la Asociación Es Hoy y el MTPE durante dos años consecutivos, y se ha enfocado en un grupo de empresas líderes. El informe expone los resultados de la encuesta, resaltando las tendencias en la demanda de habilidades digitales y ocupaciones en el país. En adición a ello, se analizan posibles políticas basadas en estos hallazgos para mejorar la empleabilidad, productividad y bienestar de trabajadores y empresas. Con ello, se enfatiza la importancia de ampliar la encuesta a una muestra representativa de empresas para obtener una visión más completa y respaldar la formulación de políticas.

La Encuesta de Talento Digital —desarrollada por el BID en el marco de un proyecto regional— ha sido aplicada en Perú, Ecuador, Costa Rica y actualmente en Brasil. En el Perú se implementó en 2023, y se focalizó en 106 empresas líderes del país. Esta encuesta proporciona datos detallados sobre la demanda de perfiles ocupacionales y habilidades digitales, identifica posibles desfases entre las habilidades requeridas y las ofrecidas por los trabajadores, mide

brechas internas y externas de habilidades, y explora estrategias empresariales para abordar estas brechas. La muestra no es representativa de todas las empresas en el país, y la encuesta se completó principalmente a través de responsables de Recursos Humanos entre mayo y julio de 2023. Los resultados ofrecen información valiosa para la formulación de políticas destinadas a mejorar la empleabilidad, productividad y competitividad.

Las empresas encuestadas demuestran un alto grado de transformación digital, con un 93% ya completado o en proceso de transformación. Además, el 38% de las que no han iniciado el proceso planean hacerlo en los próximos 12 meses. El 96% utiliza servicios digitales y el desarrollo de software se realiza interna y externamente. El 92% tiene personal dedicado a tecnologías de la información y áreas digitales. La inversión en nuevas tecnologías ha aumentado un 72% y está utilizando tecnologías como inteligencia artificial y robótica avanzada. Aunque se observa una creciente diversificación en el uso de tecnologías, la adopción de inteligencia artificial y producción con impresión 3D es más reciente en comparación con otras tecnologías.

La encuesta de 2023 introdujo nuevas preguntas para medir las brechas de habilidades generales y digitales, tanto internas como externas. La brecha interna de habilidades generales afecta al 35% de los trabajadores, mientras que la brecha externa es aún mayor: 59% de las empresas enfrentan dificultades para cubrir vacantes. Entre las habilidades más escasas se encuentran las digitales y socioemocionales, tanto entre los trabajadores actuales como entre los postulantes. La brecha interna de habilidades digitales es del 38%, variando según la complejidad de la ocupación. La brecha externa de habilidades digitales es aún más crítica, pues afecta al 75% de las empresas encuestadas e indica una escasez severa de mano de obra con habilidades digitales necesarias.

El análisis dinámico entre empresas que respondieron la Encuesta de Talento Digital en 2022 y 2023 revela que la brecha digital interna aumentó ligeramente en 0.6 puntos porcentuales, mientras que la brecha externa disminuyó en 7.2 puntos porcentuales en 2023. Esto sugiere que algunas empresas aún no fortalecen lo suficiente las habilidades digitales de sus trabajadores, pero hay indicios de mejoras en la oferta laboral con las habilidades digitales necesarias o en las prácticas de reclutamiento. A pesar de un aumento de 7.3 puntos porcentuales en empresas que capacitaban a sus empleados en habilidades digitales, persiste la falta de estas habilidades entre los trabajadores.

Las empresas de la muestra, a pesar de enfrentar desafíos para cubrir vacantes, han contratado significativamente en ocupaciones digitales en los últimos 12 meses, especialmente en “desarrollo (40%) y big data (16%)”. Comparando 2022 y 2023, algunas áreas experimentaron un aumento en las contrataciones, como “marketing digital (172%), infraestructura (134%), y plataformas y big data (113%)”. Sin embargo, las contrataciones en el resto de las áreas fueron en “promedio, el 64% de lo proyectado en 2022”. Los lenguajes de programación más utilizados incluyen SQL, Java, HTML/CSS, Python y JavaScript. La demanda futura de perfiles digitales sigue siendo alta, con un “77% de la demanda laboral reciente”. En los próximos 12 meses, se espera contratar 1609 trabajadores, principalmente en desarrollo, big data e infraestructura y plataformas. Los perfiles más solicitados incluyen desarrolladores, analistas de datos y diseñadores UX/UI, y se observa una preferencia por contrataciones senior en roles como data scientist y desarrollador full stack. Asimismo, el conocimiento de inglés es crucial, ya que el 66% de las empresas requiere al menos un nivel intermedio para vacantes relacionadas con TI.

Por otro lado, las empresas enfrentan la brecha de habilidades digitales mediante estrategias como capacitación y mejora en procesos de reclutamiento. A pesar de las brechas, el 82% de las empresas capacita en habilidades digitales; el 93%, en habilidades básicas; y el 67%, en habilidades avanzadas. Sin embargo, alrededor del 29% tiene dificultades en capacitar habilidades avanzadas y el 24% en habilidades básicas. Las limitaciones son principalmente precios elevados (44%) y presupuesto de la empresa (44%). La disponibilidad para contratar egresados de bootcamps es de 58 puntos en una escala de 0 a 100. Aunque las empresas están dispuestas a contratar sin título de educación superior (53 puntos), siguen prefiriendo títulos tradicionales. El 28% de las empresas ha contratado o financiado capacitaciones en bootcamps, y las razones para no hacerlo incluyen presupuesto y desconocimiento de la oferta. En reclutamiento, las empresas usan principalmente LinkedIn, bolsas de empleo privadas, redes personales y headhunters. Aunque el uso de los Centros de Empleo del MTPE es bajo (6%), ha mejorado (pasando de 3% a 10% entre 2022 y 2023).

Por otra parte, las empresas grandes lideran en la adopción de transformación digital (94% en proceso o completado) frente a empresas más pequeñas (89%). Las grandes enfrentan más la brecha interna de habilidades generales (37%) que las pequeñas y medianas (30%). La brecha externa en habilidades digitales (dificultad para llenar vacantes) es mayor en las empresas grandes (76%) que en las más pequeñas (71%). Las pequeñas y medianas adoptan más nuevas tecnologías, aunque las grandes lideran en capacitación en habilidades digitales avanzadas. Las

limitaciones para la capacitación en habilidades digitales varían: las empresas más pequeñas enfrentan desafíos de costos y oferta formativa, mientras que las grandes también lidian con restricciones en procesos productivos internos. En reclutamiento, las empresas más pequeñas muestran mayor disposición de contratar sin título de educación superior, pero menos a egresados de bootcamps. Además, las grandes son las únicas que utilizan los Centros de Empleo del MTPE para el reclutamiento en áreas de TI.

En la sección final, el documento presenta los resultados de una encuesta sobre talento digital en empresas peruanas, donde se destaca el avance en la transformación digital, la brecha entre la demanda y oferta de habilidades digitales, la demanda de perfiles TI y las estrategias y dificultades empresariales. Subraya la importancia de implementar políticas efectivas para mejorar rápidamente las habilidades digitales, lo que beneficia a empresas, trabajadores y al Estado. En esta sección se destaca que la colaboración público-privada es crucial dada la rápida evolución tecnológica.

A su vez, se proponen varias opciones de política basadas en los resultados presentados. En primer lugar, se sugiere aumentar la oferta de programas de formación en habilidades digitales, tanto básicas como avanzadas, así como en habilidades socioemocionales e inglés. Se destaca la importancia de plataformas digitales educativas y financiamiento para mejorar el acceso a estos programas. En segundo lugar, se enfatiza la mejora de la difusión y cobertura de los Centros de Empleo del MTPE. En tercer lugar, se aboga por políticas que consideren las diferentes limitaciones de las empresas, por ejemplo, en grandes empresas que precisan aumentar la oferta de programas formativos. En cuarto lugar, se sugiere facilitar la contratación de trabajadores con habilidades digitales adquiridas en programas no convencionales como bootcamps. Por último, se propone ampliar la cobertura efectiva de los programas públicos que ofrecen información y asistencia técnica sobre nuevas tecnologías, así como brindar apoyo financiero para la transformación digital y la capacitación de los trabajadores.

En resumen, es fundamental mejorar la información sobre el avance de la transformación digital y la demanda de talento digital en el país. A pesar de que el análisis presentado en este documento es valioso, se recomienda perfeccionarlo incorporando datos estadísticos representativos y continuos de las empresas nacionales. Esto permitiría obtener una visión más precisa y respaldar de manera efectiva la formulación de políticas. Una propuesta viable consistiría en integrar esta encuesta a la Encuesta de Demanda Ocupacional realizada anualmente por el MTPE.

Esta integración facilitaría el diseño, implementación y monitoreo de políticas que tengan un impacto significativo en la economía a nivel agregado.

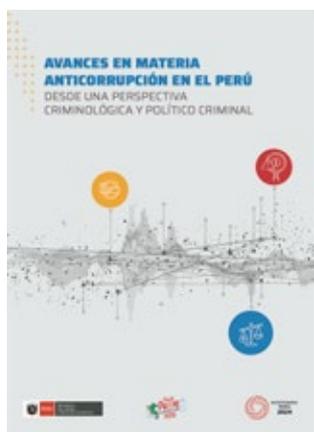
## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo & Ministerio de la Producción (2022). *Madurez digital en las empresas peruanas: Análisis de características y brechas para la transformación digital* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5573137/4954834-estudio-de-madurez-digital-en-las-empresas-peruanas.pdf>
- Comisión Europea. (2022). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- Education First. (2024). *EF English Proficiency Index*. EF EPI. <https://www.ef.com/epi>
- Novella, R. & Rosas-Shady, D. (2022). *Talento digital en el Perú 2022: ¿qué demanda el mercado laboral?: resultados de una muestra de empresas líderes*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004400>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *OECD Employment Outlook 2016*. [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2016-7-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-7-en)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *The digital transformation of SMEs (OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship)*. <https://doi.org/10.1787/bdb9256a-en>
- UNESCO. (2021). *Informe mundial sobre el desarrollo digital*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380113.locale=en>
- Weller, J. (2020). *Technological change and employment in Latin America: opportunities and challenges*. CEPAL. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45973/RVI130\\_Weller.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45973/RVI130_Weller.pdf)
- [Wiley \(2022\)](#). *Digital Skills Gap Index 2021*. John Wiley & Son, Inc.
- World Economic Forum. (2020). *Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery*.

# Lucha contra la corrupción en el Perú: avances, desafíos y recomendaciones

Fight against corruption in Peru: Progress, challenges and recommendations

Alexa Dayana Delgado Morales\*



## Reseña del libro:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2024). *Avances en materia anticorrupción en el Perú desde una perspectiva criminológica y político criminal*. <https://www.gob.pe/es/i/5995234>

En los últimos años, el problema de la corrupción ha cobrado mayor notoriedad en la sociedad y, por su parte, la academia se ha abocado a su estudio como un fenómeno de gran relevancia. En este sentido, la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2023) incluye en su definición de corrupción el ejercicio indebido del poder público o privado y la obtención de un beneficio indebido, en tanto que es consecuencia del ejercicio de ese poder.

A inicios de este año la organización internacional Transparencia publicó el Índice de Percepciones de Corrupción (IPC) 2023, que informa sobre la magnitud de su impacto en el ámbito público de 180 países. Este índice reveló que los países que mejor resultado obtuvieron fueron los países

---

\* Bachiller en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con especialización en gestión pública por la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Escuela Electoral y Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones y la Escuela Nacional de Administración Pública. Con un marcado interés en la investigación sobre temas de integridad pública y control gubernamental. Correo: alexa.delgado@unmsm.edu.pe

nórdicos, como Dinamarca y Finlandia, con puntuaciones de 87 y 85 en una escala de 0 a 100, respectivamente. Uruguay con 73 y Chile con 66 puntos son los países que obtuvieron un mejor puntaje con respecto a la percepción de la corrupción en América Latina, mientras que Venezuela obtuvo solo 13 puntos. En América Central, Nicaragua y Haití obtuvieron 17 puntos. Mientras que nuestro país, Perú, ha obtenido 33 puntos, cinco puntos menos de los 38 que obtuvo en el 2020, lo que ha hecho que descienda del puesto 101 al 121 en el índice mencionado (Proética, 2024).

En este contexto, el más reciente libro publicado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), titulado “Avances en materia anticorrupción en Perú: desde una perspectiva criminológica y político criminal”, resulta pertinente por su contenido. Esta publicación nos invita a reflexionar sobre los avances del Perú en materia anticorrupción, así como los desafíos y las agendas pendientes.

Con relación a su estructura, el libro está dividido en cinco capítulos, escritos por expertos en materia de integridad, gestión pública y seguridad. Asimismo, cuenta con un índice, una presentación, una breve introducción de gran utilidad para que el lector pueda contextualizar la problemática, y abundante bibliografía para profundizar en la materia.

Los primeros dos capítulos fueron escritos por Eloy Alberto Munive Pariona, quien fue secretario de Integridad Pública de la PCM. El primer capítulo, titulado “Instrumentos internacionales y nacionales de lucha contra la corrupción”, presenta un análisis del marco jurídico internacional y nacional en materia de anticorrupción al que el Perú se ha adherido; asimismo, destaca las principales convenciones suscritas, tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los cuales han servido como cimiento para el desarrollo de la normativa interna en materia de integridad pública.

En el segundo capítulo, “Una mirada a los actores que luchan contra la corrupción en el Perú: avances y desafíos”, Munive realiza un recuento histórico desde finales del 2000 hasta el 2023, describiendo los avances y desafíos que se han presentado a los actores involucrados en la lucha contra la corrupción en el Perú. El capítulo se centra en el papel que desempeñan instituciones

como el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Además, destaca que es esencial que se consolide la coordinación y colaboración de esas instituciones a través de un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Así, Munive, haciendo referencia a su artículo de 2022, afirma que la creación de este sistema

permitiría el desarrollo de una intervención gubernamental integral y armónica entre las diferentes entidades que participan en la promoción de la ética, la transparencia y el acceso a la información pública, el gobierno abierto, la atención de denuncias y la protección al denunciante, la gestión de riesgos y el fortalecimiento del control, investigación, y sanción de la corrupción (p. 93).

Por su parte, el tercer capítulo, “Tipologías de corrupción pública: una aproximación al caso peruano”, fue escrito por Sandy Melgar Vilchez, especialista en Gestión Pública. En este capítulo, se desarrollan las diferentes tipologías de la corrupción pública en el Perú. Para ello se ha considerado como marco referencial la literatura existente entre los años 2000 y 2022, especialmente en el Perú, y las entrevistas realizadas a funcionarios públicos de alto nivel, a fin de elaborar una propuesta de aproximación de tipologías aplicable a una realidad criminológica. Según la autora, la corrupción es un grave problema público, pues hace que la ciudadanía pierda confianza en sus instituciones, y eso erosiona la democracia además que afecta los procesos de inversión.

El impacto de la corrupción ya ha sido desarrollado ampliamente en la literatura. La OCDE, por ejemplo, ha advertido del impacto negativo que la corrupción tiene sobre la democracia. Así, la corrupción agudiza las desigualdades, obstaculiza el desarrollo económico, y afecta la representación y la confianza en el gobierno de turno. Ante este panorama, Melgar sostiene que es necesario implementar políticas públicas de lucha contra la corrupción que incluyan un enfoque criminológico, pues la corrupción es un fenómeno que supone entender diversos aspectos como son los actores involucrados, los sectores en donde se origina el fenómeno y la complejidad que adquiere su desarrollo entre otros.

Luego del análisis de la literatura, Melgar define a la corrupción pública como el “abuso de poder público encomendado a un funcionario o servidor público para obtener beneficios privados”. Asimismo, señala que los componentes de este concepto son los siguientes: “(i) un funcionario o servidor público, (ii) un comportamiento que implica abusar del ejercicio de su función, y (iii) la subordinación del interés público en pro del interés propio” (p. 132). De ahí que, concluye que se trata de un fenómeno complejo, pues puede variar según los actores involucrados y

de las dinámicas empleadas. En ese sentido, identifica cinco tipos de corrupción pública: “(i) parlamentaria, (ii) en el sistema de justicia, (iii) pública-privada o corporativa, (iv) en tiempos de emergencia, y (v) relacionada con economías ilegales” (p. 133). Finalmente, advierte acerca de la importancia de reconocer a los diferentes actores que participan en los diversos tipos de corrupción pública, sus dinámicas, para implementar políticas públicas específicas que permitan prevenir y sancionar la corrupción pública.

En el cuarto capítulo, “Instrumentos frente a la gran corrupción y criminalidad empresarial”, los autores Silvana Carrión Ordinola, Lucía Nuñovero Cisneros y Rafael Castillo Alfaro analizan qué instrumentos se han implementado en el sistema de justicia para identificar y combatir los casos de alta corrupción en nuestro país. Al respecto, los autores señalan que la corrupción de alto nivel está enfocada en actividades empresariales de sectores específicos relacionados con los grandes proyectos de desarrollo de servicios públicos que requieren de inversión grande y de decisión política.

Asimismo, señalan que hay avances significativos en la lucha contra la corrupción de alto nivel en el Perú. Prueba de ello son la existencia de unidades de análisis en las procuradurías, la implementación de técnicas de investigación y la Ley contra el Crimen Organizado. En cuanto a las técnicas de investigación, tenemos la participación de agentes encubiertos, las escuchas telefónicas y el procedimiento de colaboración eficaz, que han dado lugar a sentencias y reparaciones civiles. La ley mencionada, a su vez, ha permitido estipular reglas claras para investigar y sancionar los delitos que involucran a las organizaciones criminales.

Con la vigencia del Código Procesal Penal (CPP), se incluyó a las personas jurídicas en el proceso penal, lo que mejoró las técnicas de investigación y permitió la extensión de plazos. Finalmente, en el ámbito civil, el desarrollo de acciones de inteligencia patrimonial ha sido crucial para asegurar reparaciones económicas, incluyendo la cuantificación de daños extrapatrimoniales.

El quinto capítulo, “Riesgos de corrupción en los establecimientos penitenciarios del Perú: ¿cómo fortalecer la integridad pública?”, fue elaborado por Ydalid Rojas Salinas, experta en política de integridad y lucha contra la corrupción. En este capítulo, la autora apuesta por una estrategia de gestión de riesgos para combatir la corrupción en los establecimientos penitenciarios: identificarlos para prevenirlos y reducirlos. Para ello, parte del análisis de la

situación actual de los establecimiento penitenciarios en América del Sur y, a continuación, plantea algunas rutas a seguir en el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) en temas de anticorrupción, teniendo como marco lo establecido por la Secretaría de Integridad Pública de la PCM.

La importancia de este nuevo libro reside en tratar uno de los problemas más graves de nuestro país: la corrupción. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2024), en el semestre de octubre 2023 a marzo 2024, la corrupción y la delincuencia son considerados los principales problemas que afectan al país. Asimismo, este documento revela un incremento en la percepción de la corrupción como el principal problema nacional, si se compara con el mismo periodo del año anterior.

La corrupción como problema público no se limita a los grandes escándalos como Odebrecht, que acaparan los titulares de los grandes medios de comunicación, sino también en la micro corrupción, la cual se logra ocultar en las interacciones cotidianas. De acuerdo con los datos obtenidos por el INEI (2024), durante el semestre octubre 2023-marzo 2024, “el 2,7% de los hogares consultados, manifestaron que a un miembro de su hogar le solicitaron “un pago extra” al realizar gestiones o demandar servicios en las instituciones públicas”.

Como hemos revisado, la corrupción es un problema que afecta gravemente el desarrollo de nuestro país, erosiona la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y debilita la legitimidad del régimen democrático, debido a que un gobierno corrupto es menos capaz de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y de generar un entorno propicio para el desarrollo (Gilley, 2006 y Gjefsen, 2012, como se cita en Zhang et al., 2023). Es por ello que todos los países del mundo invierten en el fortalecimiento de sus marcos anticorrupción e integridad.

Finalmente, se extiende una invitación cordial a académicos, ciudadanos y, en especial, a funcionarios y servidores de las diversas entidades del Estado interesados en fortalecer la integridad pública y combatir la corrupción a leer este nuevo libro, que nos invita a reflexionar sobre los avances logrados en la lucha contra la corrupción en el Perú, así como nos alerta sobre los desafíos que aún persisten.

## Referencias

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (mayo, 2024). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones* (Informe técnico, 2). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6421140/5622287-peru-percepcion-ciudadana-sobre-gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones-octubre-2023-marzo-2024.pdf>
- Munive, E. (2022). El Sistema de Integridad Pública en el Perú: una propuesta para fortalecer la gobernanza con integridad. *IUS ET VERITAS*, (65), 57-69. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.004>
- OCDE. (2024). *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d1153060-es>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *Guía para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública*. Secretaría de Integridad Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4029197/Gu%C3%ADa%20para%20la%20gesti%C3%B3n%20de%20riesgos%20que%20afectan%20la%20integridad%20p%C3%BAblica.pdf?v=1673274220>
- Proética. (30 de enero de 2024). *Índice de Percepción de la Corrupción 2023: Perú registra su peor caída en el instrumento de medición global de Transparencia Internacional desde 2012*. <https://www.proetica.org.pe/noticias/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion2023-peru-registra-su-peor-caida-en-el-instrumento-de-medicion-global-detransparencia-internacional-desde-2012/>
- Zhang, M.; Zhang, H.; Zhang, L.; Peng, X.; Zhu, J.; Liu, D. & You, S. (20 de julio de 2023). Corruption, anti-corruption, and economic development. *Humanit Soc Sci Commun*, 13. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01930-5>



## Retos y oportunidades para la reforma del servicio civil en el Perú desde un enfoque de política pública: entrevista a Guillermo Valdivieso Payva, presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil\*

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y egresado de la Maestría en Derecho Constitucional de la misma casa de estudios. Tiene posgrado en Gobernabilidad y Gerencia Política aprobado por la Graduate School of Political Management – George Washington University y la Maestría en Ciencia Política en la PUCP.

Ha sido jefe de la Oficina de Desarrollo de Capacidades, asesor legal de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y asesor de la Presidencia Ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Además, ha sido coordinador ejecutivo de la Unidad de Integridad Institucional del Ministerio de Defensa y asesor de la Secretaría General del Ministerio de Energía y Minas. Por otro lado, ha sido secretario general, gerente

---

\* Entrevista realizada el 22 de noviembre de 2024 para la Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP. Créditos de las fotos: Subjefatura de Comunicación e Imagen Institucional.

de Asesoría Jurídica y asesor legal en municipalidades de Lima Metropolitana, consultor BID en temas de descentralización, y consultor GIZ en derecho administrativo. Además, es docente en la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres, Universidad Femenina del Sagrado Corazón (UNIFÉ) y en la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental.

*Por: Karina Ascencios y Eduardo Gonzales*

### **¿Cuáles son los ejes estratégicos que ha establecido en su gestión para enfrentar los desafíos y consolidar los avances de la reforma del servicio civil en las diversas entidades públicas?**

Cuando asumí la conducción de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, consideré importante fortalecer y profundizar aquellos productos con resultados exitosos que han permitido que SERVIR se posicione de manera más efectiva a lo largo de estos 16 años.

Actualmente, estamos trabajando en cuatro ejes. El primero se relaciona con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), que contribuye con el fortalecimiento de competencias y capacidades de los servidores civiles. Queremos que la ENAP sea una escuela para todos los servidores civiles, que la sientan como una segunda casa en la que siempre podrán encontrar alternativas para capacitarse.

El segundo eje está relacionado con el Tribunal del Servicio Civil. Se trata de un colegiado que se encarga de resolver los conflictos en materia laboral. Sus magistrados cuentan con gran prestigio por su actuación imparcial, objetiva y transparente, así como por la capacidad, autonomía funcional y técnica que nuestra legislación les otorga.

En tercer lugar, tenemos al cuerpo de gerentes públicos, un conjunto de profesionales que han sido seleccionados de manera rigurosa y que son asignados a las entidades públicas para que puedan lograr resultados efectivos que esas entidades exigen en favor de la ciudadanía. Sin embargo, puede y debe ser potenciado aún más.

Y, en cuarto lugar, está todo lo relacionado con la rectoría en la regulación e interpretación de las normas del sistema de recursos humanos.

A través de nuestra Gerencia de Políticas se emiten un conjunto de opiniones que, si bien no tienen carácter vinculante, en el sentido estricto de la palabra, se convierte en referencia

obligada, porque son emitidas por el ente rector. Estas opiniones están a cargo de un conjunto de profesionales que responden a cabalidad y con criterio técnico las consultas que finalmente se absuelven. Sin embargo, se pueden mejorar los mecanismos para que este espacio de absolución de consultas sea más potente.

**Sabemos que el sector público de nuestro país es bastante diverso y particular. En esa medida, ¿cuáles son los desafíos y oportunidades que ha identificado para la implementación de la reforma del servicio civil?**

Uno de los principales desafíos es lograr el ansiado régimen único de los servidores civiles frente a la dispersión que existe debido a los diversos regímenes laborales. Esto está previsto en la Ley del Servicio Civil y en su reglamento. Lamentablemente, en todos estos años, no se ha podido lograr los resultados esperados por diversas razones. Sin embargo, se obtuvo un impulso significativo a raíz del Decreto Legislativo 1602, que señala que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, existe un tránsito obligatorio de las entidades con la finalidad de que sus instrumentos se puedan gestionar y ordenar. En otras palabras, que se pueda saber cuántas personas debe tener una entidad pública y qué perfiles son los más adecuados. Eso, a la fecha, se ha logrado, pues tenemos instrumentos que han sido proyectados y que tienen una opinión favorable.

Luego viene una segunda etapa, que es el tránsito de los servidores a este nuevo régimen que comprende la Ley 30057, la Ley de Servicio Civil. Ese tránsito ha sido y será siempre voluntario, porque hay derechos laborales en otros regímenes que tenemos que respetar. De lo que se trata es buscar las fórmulas que permitan atraer a esos servidores a este nuevo régimen. Y para eso hay una serie de estrategias que estamos trabajando. También hay que hacer algunos ajustes a nuestra regulación que permitan que el tránsito sea más atractivo, principalmente en el ámbito de las compensaciones, porque tenemos un reglamento de compensaciones de datos antiguo, y es un aspecto que estamos trabajando con el Ministerio de Economía y Finanzas, de tal forma que motive a los servidores a transitar voluntariamente a este nuevo régimen.

**Si bien el tránsito es uno de los principales desafíos, es oportuno señalar que no es el único aspecto de la reforma, sino que ésta abarca mucho más ¿Qué podría decirnos al respecto?**

Uno de los principales desafíos es el tránsito y el otro es trabajar todos los subsistemas propios del sistema de recursos humanos que todavía no están desarrollados de manera suficiente. Por ejemplo, la planificación de los recursos humanos y los procesos vinculados a la progresión de

la carrera. Hay entidades que ya se han incorporado a la Ley del Servicio Civil, y servidores que están incorporados en el régimen del servicio civil desde hace cinco o seis años y esperan ascender, pero hay una regulación pendiente.

Todo el aspecto relacionado a la cultura y al clima laboral también es un aspecto pendiente. Lo relacionado a la gestión de rendimiento está en reevaluación, porque queremos que haya una mirada positiva de lo que significa dicha gestión para destacar el valor de cada uno de los servidores, para visibilizar cómo cada servidor contribuye en el logro de objetivos de las entidades públicas y, por ende, con el bienestar de la ciudadanía.

Y, por esa razón, estamos reevaluando la metodología y los procedimientos para que la gestión de rendimiento, más que una evaluación, sea una medición de los resultados de cada servidor y permita identificar debilidades, brechas, pero también oportunidades. Ahí entra a tallar el trabajo de la ENAP para cerrar esas deficiencias a través de la capacitación.

### **¿Cómo está promoviendo SERVIR el compromiso y la participación de los diversos actores en el proceso de implementación de la reforma del servicio civil en las entidades públicas?**

Un punto clave del trabajo de la reforma del servicio civil es que SERVIR no lo puede hacer solo: necesita del concurso de todos aquellos actores involucrados en el proceso de reforma. Y eso, en primer lugar, tiene que ver con los propios servidores civiles; por ejemplo, en la comunicación a través de sus sindicatos. En esa línea, nosotros mantenemos y hemos generado nuevamente aquellos lazos de diálogo, de cooperación, de coordinación con las cinco centrales sindicales, porque consideramos que sus aportes siempre serán valiosos.

En segundo lugar, las Oficinas de Recursos Humanos de las diversas instituciones son nuestros brazos operativos para que el sistema funcione, para que las acciones propias de la reforma se implementen, para que todos esos subsistemas puedan manejarse adecuadamente. Los encuentros nos ayudan para contar con su apoyo: hemos institucionalizado los encuentros de las Oficinas de Recursos Humanos, y convocamos a sus jefes para tratar diversos temas relacionados con el servicio civil.

Por ejemplo, tenemos el diagnóstico de conocimientos, que se ha trabajado hace poco. Los aspectos vinculados a las propuestas de la reforma del reglamento del régimen del Decreto Legislativo 1057, el régimen CAS, y también sus aportes para los procedimientos, como los

procedimientos disciplinarios a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la potencia sancionadora de la Contraloría. Entonces, este es un espacio donde estamos tomando un contacto mucho más directo con las Oficinas de Recursos Humanos para hacerles saber que nuestro trabajo, en el marco de la reforma, no es un trabajo en solitario, sino que ellos tienen que acompañarnos. Tenemos que escucharlos y saber qué opinan, qué aportan, qué nos pueden decir.

En tercer lugar, tenemos a la Academia, que nos ofrece un espacio muy importante para conocer qué ocurre en el ámbito comparado, cuáles son los enfoques que estamos abordando y qué aspectos pueden ser mejorados desde su percepción: cuáles son las nuevas tendencias, cuáles son los nuevos enfoques que hay que considerar. Eso nos conmina a tener una relación mucho más directa con la Academia, principalmente a través de convenios.

Es mi aspiración que en cada provincia, en cada departamento, se pueda tener al menos un convenio con una universidad nacional y una universidad privada en los temas vinculados a nuestra competencia. Con este tipo de interacción permanente podremos escuchar y conocer la opinión profesional y académica que nos permita mejorar y saber cuál es el camino que debemos seguir.

### **Con respeto a esa comunicación con los sindicatos. ¿Puede contarnos más sobre el trabajo que está realizando con ellos?**

Tenemos un diálogo permanente con las centrales sindicales. A partir de sus demandas específicas recogemos sus puntos de vista y convocamos a nuestros técnicos para intercambiar ideas sobre determinadas peticiones, siempre a través de un diálogo transparente, claro y respetuoso sobre todo en aquellos temas que no podemos resolver, porque no están en nuestro campo de acción; por ejemplo, cuando se requieren propuestas normativas o propuestas a nivel del Congreso.

Nuestro norte apunta a lograr un servicio civil meritocrático, con profesionales idóneos, transparentes e íntegros para atender de manera oportuna las demandas de la ciudadanía. Ese es el norte que ellos ciertamente comparten y entienden. Es probable que en esa línea haya aspectos en los que no coincidamos, pero lo importante es que no se pierda el diálogo. Frente a los derechos legítimos de los trabajadores, de los servidores civiles, entendemos que hay una función pública y un interés público a satisfacer.

La idea es buscar el punto de equilibrio, de forma que los derechos gremiales sean satisfechos, pero también que esto sea compatible con la atención del bienestar público, porque somos servidores civiles y nuestras funciones repercuten en el bienestar de la ciudadanía.

**Podemos apreciar que son múltiples los desafíos que enfrenta la reforma, pero hay uno especialmente importante relacionado a las competencias de los servidores civiles. ¿Qué está haciendo SERVIR para reducir esta brecha?**

Esta pregunta me permite abordar de manera puntual el trabajo que estamos haciendo en la ENAP, que es una de las caras visibles de SERVIR y que se ha posicionado como una escuela competente, técnico-profesional, que cuenta con una oferta educativa de calidad, pero requiere ser fortalecida. Bajo esa lógica se trabajó, en el marco de la delegación de facultades, una propuesta legislativa que fue aprobada por el Ejecutivo con el Decreto Legislativo 1682, y que permite a la ENAP tener un ámbito de actuación más intenso, presencial y descentralizado en las regiones.

La posibilidad con la que se soñaba hace tiempo ahora sí se podrá llevar adelante: programas de maestría y doctorado para todos los servidores civiles. La posibilidad de que podamos ahora con mayor facilidad poder contratar y contar con una plana docente no solamente nacional, sino también extranjera, y que se cuente con los recursos suficientes para realizarlos y darle un valor agregado a la labor de capacitación.

Otra oportunidad para reducir las brechas es la posibilidad que tenemos de liderar a todas las escuelas en el ámbito público. Hay muchas entidades que tienen sus escuelas especializadas y de lo que se trata es de constituir o crear —y la norma así lo dice— una red de escuelas de administración pública, donde SERVIR, a través de la ENAP, lidere esta comunidad de aprendizaje, que va a intercambiar buenas prácticas y experiencias, lo que permitirá fortalecer y replicar el modelo educativo de la escuela.

Finalmente, debo mencionar el hecho de que también podamos llegar ahora no solamente a los servidores civiles, sino también a todo aquel ciudadano que quiera incorporarse a la administración pública. Hay muchas personas interesadas en que la escuela les brinde algunos cursos que les permita poder incorporarse a la administración pública. Y eso nos llevará a empezar a tocar puertas a las universidades, a los estudiantes universitarios, inclusive a los chicos de cuarto y quinto de secundaria, para poder empezar a sembrar la semilla de lo que significa trabajar para el Estado, lo que significa servir a la patria. De poder encontrar en cada uno de ellos, de repente, ese bichito que les permita decir sí, creo que es importante, interesante trabajar en la administración pública. Y empezar ahí, empezar a recoger esos talentos que existen en la ciudadanía y que bien podrían estar incorporados en la administración pública para servir eficientemente al país.



**Sabemos que laborar en el sector público no es tarea fácil. ¿Qué le motiva a servir en el sector público?**

Tú lo has dicho: no es una tarea fácil, porque la administración pública tiene sus propios procedimientos, su propia lógica, su propio desarrollo. A mí me cautivó el trabajo en la administración pública desde que salí de la universidad. Tuve la suerte de poder iniciar mi trabajo en el campo municipal, donde la interacción con la gente es mucho más cercana.

Las municipalidades son las que atienden directamente las demandas de sus vecinos y satisfacen sus necesidades. En mi experiencia laboral, he estado cerca de 15 años trabajando en el ámbito municipal y eso fue lo que me enganchó. Creo que ahí se despertó esa vocación de servicio que me ha permitido tener grandes satisfacciones para luego llegar a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y desarrollar una carrera en el ámbito público en algunos ministerios.

Y a pesar de lo difícil que es trabajar en la administración pública —siempre se dice que la administración pública resulta algo ingrata—, creo que el saldo siempre ha sido positivo. Todo ello, sumado a mi compromiso con el trabajo, mi preocupación por hacer más para la gente, ha permitido que hoy me encuentre totalmente satisfecho y contento de estar en este lugar.

### **Y finalmente, ¿qué cualidades considera esenciales para un directivo público en el contexto actual?**

En primer lugar, uno debe creer en lo que hace, porque luego conduce una entidad hacia el logro de objetivos y resultados que la ciudadanía espera. Y eso significa tener liderazgo para la conducción de un equipo, para saber guiar y dirigir el camino que deben seguir. También tendrá que saber identificar las competencias y habilidades de los miembros de su equipo, quienes tienen diversos conocimientos y formas de actuar.

Entonces, un líder tiene que ser capaz de consensuar todos aquellos extremos para lograr un punto en común. En resumen, el directivo público debe tener automotivación, liderazgo y compromiso permanente con el trabajo, además de actuar con responsabilidad e integridad.

### **¿Cree que es posible un liderazgo eficiente sin ética?**

De ninguna manera, porque uno es lo que hace, y eso es lo que las personas ven en uno. Y si alguien desea liderar un equipo, debe saber conducirse con ética, mirando el bienestar general y el interés público antes que el interés personal. La actuación de una persona en el ámbito de la integridad es un ejercicio permanente y esos músculos hay que mantenerlos activos porque si no, se duermen, y así se generan debilidades que al final pueden comprometer a toda la institución y a las personas que finalmente creen en uno. Yo espero estar siempre iluminado para conducirme en ese camino donde la eficiencia no esté reñida con la ética.

# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

**N° 12 · Diciembre 2024**

© **Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR**  
Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP  
Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10, Jesús María, Lima, Perú  
Teléfono: (511) 206-3370  
[www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)



**PERÚ**

Presidencia  
del Consejo de Ministros



BICENTENARIO  
PERÚ  
**2024**