



SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

**Implementación del
Modelo de Integridad:
avances y aprendizajes
en la Municipalidad de
Jesús María**

N.º 13 Julio, 2025

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 13 · Julio, 2025

Lima - Perú

Saber Servir es una publicación semestral 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). 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.

El contenido de los artículos publicados en *Saber Servir* es responsabilidad exclusiva de sus autoras y autores, y no necesariamente refleja la posición de la Escuela Nacional de Administración Pública ni de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. La referencia a la afiliación institucional de las y los autores, así como del Comité Editorial, se brinda únicamente con fines informativos y no implica una postura oficial de la entidad mencionada. Los artículos inéditos han sido sometidos a evaluación por pares (doble ciego).

Los números anteriores de la Revista *Saber Servir* están disponibles en texto completo en el portal: revista.enap.edu.pe/index.php/ss/index

© 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

Página Web: www.gob.pe/servir

ISSN: 2522-6738

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2021-07644

Derechos reservados

Director: Dante Mendoza Antonioli

Equipo editorial: Olga Karina Ascencios Balbin, Eduardo Gonzales Márquez y Carlos Quevedo Gallardo.

Comité científico: José Manuel Magallanes Reyes, Dante Paiva Goyburu, Irwing Aspajo Grandez y Justina Uribe Kajatt.

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, Consuelo Sánchez Naranjo, Manuel Villoria Mendieta y Francisco Velázquez López.

Revisores: Ana Gigliola Núñez, Carolina Ruíz Torres, Dante Paiva Goyburu, Darwin Huamaní Rojas, Enrique Chumacero Guzmán, Italo Dell'Erba Ugolini, Katia Melgarejo Vidal, Magdalena Valeriano Zamora, Mariel Herrera Llerena, Zulma Salazar Orjeda.

Responsable de normalización: Evelyn Iparraguirre Saldívar

Corrección de estilo: Luis Miguel Espejo Santisteban

Diseño gráfico y diagramación: Marco Loo Zambrano

Contenido

Presentación.	4
--------------------	---

Caso de gestión pública

Implementación del Modelo de Integridad: avances y aprendizajes en la Municipalidad de Jesús María	9
--	---

Marcos Garfias Dávila

Estrategia Muni SEGURA: articulación interinstitucional para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo en gobiernos locales del Perú	31
--	----

Ana Nelly Calderón Tarrillo y Liliana Celina Andamayo Flores

El voluntariado de la identificación: experiencia de atención a los peruanos de zonas periurbanas y rurales para acceder a documentos de identidad y de registros civiles ..	61
--	----

Carmen Milagros Velarde Koechlin y Iván Clerk Torres Chávez

Artículos inéditos

Exploración de herramientas de inteligencia artificial para la gestión del talento humano: Fortalecimiento de capacidades de servidores públicos del OEFA.....	84
--	----

Marivel G. Ariza Cárdenas, Keila R. Mamani Calderón y Jesús L. Vivanco Enríquez

Gestión por competencias y Manual de Perfiles de Puestos: Claves para un sistema de compensaciones justo en el sector público peruano	102
---	-----

Narda Victoria Velarde Barrionuevo

Hacia una gestión de recursos humanos inclusiva: importancia atribuida y desafíos en su implementación	122
--	-----

María Jesús Campos

Principios de confianza, causalidad y culpabilidad en la imputación subjetiva del derecho disciplinario	152
---	-----

Manuel Antonio Rodas Torres

Infracciones por doble percepción de ingresos: Un análisis sobre los tipos infractores de la responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad administrativa funcional175

André Jesús Castañeda Hidalgo

Mujeres trans y atención sanitaria: análisis de la relación entre salud integral y formación de servidores civiles.207

Eduardo Antonio Reyes Castillo

Artículos de tesis

Gestión por competencias y el desempeño laboral en una entidad del Estado.238

Percy Gabriel Ramos Icho

Reseñas bibliográficas

¿Debería la atención al usuario ser prestada por IA o por personas? Reflexiones sobre la calidad del servicio público y privado en tiempos de inteligencia artificial.251

Pablo Willians Flores Salas

Sobrevivir cuando no alcanza para vivir: costos de la discapacidad en el Perú.257

Juan Francisco Escalante Villar

La experiencia del empleado como motor de cambio en el Estado: Reflexiones a partir de Alcoba y Mora264

Miguel U. Ura Coyla

Artículos del II Congreso Anual del Servicio Civil

Gestión pública basada en datos en el Perú: un agente de inteligencia artificial para mejorar procesos, datos y tecnología.272

Jhony Roberto Roque Obregón

SISVAP: Inteligencia Artificial para la planificación agrícola nacional y la seguridad alimentaria en el Perú.281

Kim Vladimir Díaz Fuentes

Hacia una Defensa Pública autónoma y especializada: propuesta para garantizar justicia accesible y recuperar la confianza ciudadana.290

Samuel Díaz Gonzales

HR Analytics en la gestión del régimen disciplinario de la Ley N° 30057: hacia el control del riesgo de prescripción300

Juan Pablo Parián Mitacc

Sistema Nacional de Cámaras Gesell Modulares Interconectadas: una propuesta tecnológica para mejorar el acceso a la justicia en el Perú310

Segundo Antero Bardalez Saldaña

¿Cumple o no cumple?: Inteligencia artificial para asistir la revisión documental y contractual en el marco de la Ley N° 32069318

Luz Karen Bocangel Aguilar de Castillo

PerúContrata 2.0: propuesta integral con tecnologías disruptivas para transformar el sistema de contrataciones públicas326

Manuel Floresmilo Domínguez Cuéllar

Modernización, procesos y valor público: el caso de la UGEL en la región Junín frente a los desafíos administrativos del sector educativo336

Loel Hilson Broncano Chancasanampa

Presupuesto, territorio y decisión pública: una herramienta con IA para mejorar la equidad en la gestión forestal descentralizada.345

Hugo Castromonte Luna

Presentación

En esta décimo tercera edición de *Saber Servir* compartimos con nuestros lectores una selección de artículos que, desde distintas miradas, buscan aportar al fortalecimiento del servicio civil y a la mejora de la gestión pública en el Perú.

Nuestra sección Casos de gestión pública, nos muestra cómo las políticas y estrategias se convierten en resultados tangibles. Marcos Garfias relata la implementación del Modelo de Integridad en la Municipalidad Distrital de Jesús María, con avances y aprendizajes orientados a prevenir la corrupción. Ana Calderón y Liliana Andamayo presentan la estrategia *Muni SEGURA*, que articula esfuerzos interinstitucionales para fortalecer la seguridad y la salud en el trabajo en los gobiernos locales. La sección se cierra con Carmen Velarde e Iván Torres, quienes narran la experiencia del Voluntariado de la Identificación del RENIEC, llevando el derecho a la identidad a poblaciones rurales y periurbanas que históricamente han enfrentado barreras de acceso.

Continuamos con la sección Artículos inéditos, en la que seis contribuciones abordan desafíos actuales y emergentes de la gestión pública. Marivel Ariza, Jesús Vivanco y Keila Mamani exploran cómo la inteligencia artificial puede fortalecer las capacidades de los servidores públicos en el OEFA. Narda Velarde reflexiona sobre la gestión por competencias y el Manual de Perfiles de Puestos como fundamentos para un sistema de compensaciones justo. María Jesús Campos analiza el valor y los desafíos de impulsar una gestión de recursos humanos inclusiva. En el ámbito jurídico, Manuel Antonio Rodas examina los principios de confianza, causalidad y culpabilidad en el derecho disciplinario, mientras André Castañeda estudia las infracciones por doble percepción de ingresos, diferenciando entre responsabilidad disciplinaria y administrativa funcional. Finalmente, Eduardo Reyes reflexiona sobre la atención sanitaria a mujeres trans y su vínculo con la formación de servidores civiles, invitando a un enfoque más integral e inclusivo.

En la sección Artículos de tesis, Percy Ramos presenta un estudio que analiza la relación entre la gestión por competencias y el desempeño laboral en una entidad estatal, ofreciendo datos y conclusiones útiles para mejorar la gestión del talento humano en el sector público.

Conectando la teoría con la reflexión crítica, la sección Reseñas bibliográficas ofrece tres lecturas comentadas que amplían la perspectiva de la gestión pública. Pablo Flores examina la pertinencia de la atención al usuario mediante inteligencia artificial frente al trato humano. Juan Escalante reseña un análisis sobre los costos de la discapacidad en el Perú y sus implicancias en las políticas públicas. Por su parte, Miguel U. Ura comenta la obra *La experiencia del empleado como motor de cambio en el Estado peruano*, resaltando su aporte al fortalecimiento del talento y la cultura organizacional.

La edición culmina con la sección Desde el congreso, que reúne nueve propuestas destacadas del II Congreso Anual del Servicio Civil: Confianza ciudadana, el gran desafío del servicio civil en el Perú. Aquí, Jhony Roque propone un agente de inteligencia artificial para una gestión pública basada en datos, mientras Kim Diaz presenta el sistema SISVAP para la planificación agrícola y la seguridad alimentaria. Samuel Díaz plantea un modelo de defensa pública autónoma y especializada; Juan Pablo Parián propone el uso de HR Analytics para prevenir la prescripción en el régimen disciplinario; y Segundo Bardalez desarrolla una red nacional de cámaras Gesell modulares interconectadas. Luz Bocangel sugiere un asistente de inteligencia artificial para la revisión documental y contractual, y Manuel Domínguez presenta *PerúContrata 2.0* como propuesta integral para transformar las contrataciones públicas. La sección se cierra con las experiencias de Loel Broncano en la mejora de procesos de gestión educativa en la UGEL Junín, y de Hugo Castromonte con una herramienta de inteligencia artificial para una gestión forestal descentralizada más equitativa.

Cada uno de estos aportes refleja que la gestión pública mejora cuando conecta conocimiento técnico, innovación y compromiso con el interés ciudadano. Con esta edición, *Saber Servir* reafirma su rol como espacio de difusión y aprendizaje, que no solo comparte buenas prácticas y análisis, sino que busca inspirar acciones concretas que fortalezcan el servicio civil y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a las y los revisores de artículos, cuyo trabajo riguroso y comprometido garantiza la calidad académica y técnica de cada texto publicado.

Su labor es fundamental para mantener los estándares editoriales de la revista y contribuir a que cada edición sea un recurso confiable y útil para quienes integran el servicio civil y para la ciudadanía interesada en la gestión pública

Dante Mendoza Antonioli

Director

Caso de gestión pública**Implementación del Modelo de Integridad: avances y aprendizajes en la Municipalidad de Jesús María***

Implementing the Integrity Model: Advances and Lessons from the Municipality of Jesús María

Marcos Garfias Dávila

Instituto de Estudios Peruanos

mgarfias@iep.org.pe | ORCID: 0000-0001-5445-6634

* Agradecemos el testimonio de Oscar Javier Zegarra Guzmán, secretario general y jefe (e) de la Oficina de Integridad, Municipalidad de Jesús María; de Lesly Jackeline Alcarraz Cadillo, coordinadora de actividades de la Oficina de Integridad de la Municipalidad de Jesús María; y de Marco Antonio Olmos Aljovín, abogado de la Secretaría General de la Municipalidad de Jesús María.

Cómo citar este artículo /citation:

Garfias Dávila, M. (2025). Implementación del Modelo de Integridad: avances y aprendizajes en la Municipalidad de Jesús María. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 9–30. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.01>

Resumen

La corrupción sigue siendo uno de los mayores desafíos para la gestión pública en el Perú, pues afecta la confianza ciudadana y la eficiencia estatal. Este artículo analiza los avances, aprendizajes y desafíos de la implementación del Modelo de Integridad como enfoque preventivo en la Municipalidad Distrital de Jesús María. A través de la experiencia de este municipio se evidencia cómo la articulación entre la voluntad política, la institucionalidad, la capacitación y la coordinación interinstitucional pueden fortalecer una cultura de integridad pública a nivel local, y contribuir a revertir prácticas ineficientes y riesgos de corrupción. La experiencia destaca la importancia de contar con aliados estratégicos y la necesidad de superar limitaciones estructurales para consolidar una gestión municipal ética y transparente.

Palabras clave: Corrupción municipal, integridad pública, políticas anticorrupción, prevención de la corrupción, Municipalidad de Jesús María

Abstract

Corruption remains one of the greatest challenges for public management in Peru, undermining citizen trust and state efficiency. This article analyzes the progress, lessons learned, and challenges of implementing the Integrity Model as a preventive approach in the District Municipality of Jesús María. Through this case study, it is clear how the combination of political will, institutional arrangements, capacity building, and inter-institutional coordination can strengthen a culture of public integrity at the local level, helping to reverse inefficient practices and corruption risks. The experience highlights the importance of strategic allies and the need to overcome structural limitations to consolidate ethical and transparent municipal management.

Keywords: municipal corruption, public integrity, anti-corruption policies, corruption prevention, Municipality of Jesús María

1. Introducción

Desde hace dos décadas, bajo el enfoque de buenas prácticas, diversas organizaciones de la sociedad civil han identificado y difundido casos que demuestran eficiencia en la gestión pública y su impacto positivo en el bienestar de la ciudadanía. En 2023, como en años anteriores, se reconocieron varios municipios distritales por sus iniciativas destacadas (Ciudadanos al día [CAD], 2023). Esta evaluación valora no solo la eficiencia y los resultados alcanzados, sino también el componente ético que las sostiene. Así, se reconoce tanto a la institución como a los servidores públicos que la conforman. Sin embargo, esta mirada positiva hacia la gestión pública recibe poca atención en los medios de comunicación, que suelen centrarse casi exclusivamente en los aspectos más negativos y problemáticos.

En efecto, a lo largo de los últimos años se ha consolidado en el Perú la imagen de un Estado capturado por políticos y funcionarios ineficientes y corruptos, que deterioran la calidad de los servicios públicos y alimentan un clima de desconfianza permanente hacia las instituciones y quienes las integran. Si bien esta percepción puede contrastarse con casos concretos que muestran otra realidad, todavía persisten prácticas públicas basadas en la eficiencia y la honestidad, aunque rara vez sean visibilizadas y reconocidas. Del mismo modo, suele ignorarse el conjunto de medidas que, desde el propio aparato estatal, se vienen impulsando para prevenir y frenar conductas ineficientes o corruptas (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2021).

En contraste, desde hace al menos una década se ha generado una abundante literatura que analiza las prácticas de corrupción en el país desde diversas perspectivas. A la par, los medios de comunicación y las redes sociales informan constantemente sobre casos de corrupción de diferente magnitud, incluidos aquellos que involucran a gobiernos locales. Un ejemplo reciente es la denuncia publicada en la plataforma Infobae sobre un presunto caso de corrupción que implica a un regidor de la Municipalidad de Chorrillos, en medio de disputas internas por el control de la alcaldía (Solar, 2025). Asimismo, desde hace más de diez años se ha documentado el uso doloso e ineficiente de recursos públicos, como en los municipios que recibieron fondos del canon y los destinaron a obras sin impacto real en la calidad de vida de la población (Vélez, 2012).

Por tanto, no se trata de casos aislados. Según el reporte “Mapas de la corrupción” de la Defensoría del Pueblo (2023) hasta el año 2023 se encontraban en trámite cerca de 40 000 denuncias por casos de corrupción. El mismo informe revela que el 48% de estos casos (19 547) tiene como entidad agraviada a las municipalidades provinciales y distritales. Además, el informe precisa

que, salvo en Huancavelica —donde la entidad más afectada es el gobierno regional—, en todos los demás departamentos las municipalidades son las principales víctimas.

De acuerdo con Vega y Elías (2020), esta situación ha deteriorado la capacidad de los gobiernos locales para gestionar adecuadamente los servicios a la ciudadanía. Entre las consecuencias se encuentran la destitución y procesamiento de cientos de alcaldes, la quiebra financiera de varias municipalidades y la paralización de numerosas obras y arbitrajes. Todo ello ha contribuido, además, a una peligrosa pérdida de confianza ciudadana y ha impactado negativamente en la cultura organizacional y la moral de funcionarias y funcionarios públicos (p. 8).

Como se verá más adelante, esta situación ha motivado diversas respuestas institucionales desde el propio Estado, traducidas en políticas de lucha contra la corrupción. Estas políticas se implementan en un contexto complejo y cambiante, marcado por agendas e intereses de políticos y partidos que acceden periódicamente a espacios de poder, junto a servidores públicos comprometidos en fortalecer e institucionalizar las buenas prácticas y la integridad en su labor. Una de estas iniciativas, vigente desde 2017 incluso en medio de la prolongada crisis de gobernabilidad, es la implementación del denominado Modelo de Integridad. Este modelo representa un giro sustancial en la estrategia anticorrupción desde el propio aparato estatal, al pasar de un enfoque eminentemente punitivo —centrado en la sanción— a uno preventivo, basado en la promoción de una cultura de integridad y en la idoneidad de la función pública (PCM, 2021).

La implementación del Modelo de Integridad ha transitado por diversas etapas y, en los últimos dos años, el proceso se ha extendido al ámbito de los gobiernos municipales. En esta línea, el presente artículo expone la experiencia de la Municipalidad Distrital de Jesús María durante su primera fase de implementación. La elección de este caso no obedece a que represente un avance excepcional, sino a que refleja el esfuerzo real de autoridades y funcionarios municipales por iniciar la construcción de una cultura de integridad, aunque aún queden varios componentes por consolidar. El objetivo es mostrar las acciones que han hecho posible este progreso inicial, así como reflexionar sobre los desafíos y limitaciones que enfrentan los gobiernos locales en este proceso.

2. El Modelo de Integridad: La ética en el corazón del servicio público

En nuestro registro histórico, el combate a la corrupción, por lo general, ha sido narrado como una bandera levantada por actores que se encontraban fuera y en los márgenes del aparato estatal. Se trataba de personajes revestidos de un aura de integridad reconocida incluso por sus

adversarios. Su existencia, por tanto, representaba la posibilidad de no resignarse al avance de la corrupción y la posibilidad de enfrentarla, pero a partir de iniciativas que surgían y tomaban forma en la sociedad y no en el fuero del Estado (Quiroz, 2019). Por tanto, el Estado aparecía y era representado como un ente pasivo, capturado por poderosos grupos de interés e incapaz de edificar desde su interior alguna solución efectiva, lo que dejaba la sensación de que campeaba la impunidad.

Estas prácticas corruptas, con frecuencia ancladas en las altas esferas del poder, estaban asociadas a una cultura patrimonialista (López, 1997), muy visible especialmente en el ámbito local hasta bien avanzado el siglo XX (Huber, 2008). Posteriormente, los procesos de modernización del Estado, la descentralización y la ampliación de la participación política permitieron el ingreso de nuevos actores ajenos a las élites tradicionales. Sin embargo, esta democratización también trajo consigo la dispersión de prácticas ineficientes y corruptas en distintos niveles de la gestión pública (Gálvez y Grompone, 2017).

En lo que va del siglo XXI, la imparable escalada de casos de corrupción generó diversas respuestas tanto desde el Estado como desde la sociedad, centradas principalmente en la adopción de mecanismos punitivos. Desde esta perspectiva, la corrupción se entendía como una conducta individual atribuible a transgresores específicos; por tanto, la solución más viable parecía ser expulsarlos del aparato estatal, juzgarlos y sancionarlos. Entre 2002 y 2016 se promulgaron diversas normas que buscaban identificar con claridad los actos delictivos y establecer sanciones para evitar la impunidad (PCM, 2021). Estas medidas alcanzaron desde servidores públicos de bajo rango hasta los más altos funcionarios del país, incluidos todos los expresidentes de la república durante esas dos décadas. En consecuencia, para muchos analistas, el Perú proyectaba la imagen de un Estado dispuesto a combatir la corrupción sin excepciones, incluso en la cúspide del poder político.

No obstante, a pesar de las medidas adoptadas, la corrupción continuó ganando terreno. En 2016, según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, el Perú se ubicó en el puesto 101 de 176 países evaluados. Este preocupante panorama fue confirmado en la Encuesta Nacional de Hogares del INEI, realizada entre noviembre de 2016 y abril de 2017, donde aproximadamente “la mitad de la población (48,0%), coloca a la corrupción como la principal preocupación” (INEI, 2017, p. 5), incluso sobre la inseguridad. Estas cifras evidencian las limitaciones del enfoque punitivo como estrategia principal.

Según Duberlí Rodríguez, expresidente de la Corte Suprema, el problema radica en la manera apresurada y desarticulada con que se planteó la respuesta institucional, enfocada en medidas represivas que dejaban de lado la prevención. En sus palabras, la lucha contra la corrupción en el Perú se centró “principalmente en desarrollar medidas que enfatizan el enfoque punitivo, buscando la sanción y la reparación del daño con posterioridad a la comisión de un acto de corrupción” (PCM, 2018, p. 7). Señala además que:

“si bien el enfoque punitivo es necesario, este constituye una perspectiva limitada, parcial e insuficiente que parte de la no comprensión de la corrupción como un fenómeno complejo, multicausal y multidimensional que requiere principalmente de medidas estructurales orientadas no sólo a construir una sólida gestión pública basada en valores, transparencia, rendición de cuentas y meritocracia, sino también de reformas institucionales conducentes a revertir los factores de vulnerabilidad socioeconómica y de género en la sociedad” (PCM, 2018, p. 7-8)

En el mismo documento, Duberlí Rodríguez advertía que no existe una receta única ni infalible para enfrentar la corrupción, y que ninguna entidad puede hacerlo sola frente a un problema complejo y extendido en todo el aparato estatal. En esa línea, proponía un enfoque complementario que articulara “acciones de prevención, detección, investigación y sanción, diferenciando los niveles de corrupción y sus impactos, y promoviendo la participación conjunta de las entidades públicas y la sociedad” (PCM, 2018, p. 8).

Este enfoque integral empezó a tomar forma en 2016 y quedó plasmado en “el Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021, que parte de lo plasmado en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que recoge aportes del Informe de la Comisión Presidencial de Integridad, del estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú, y del Compromiso de Lima de la Cumbre de las Américas (PCM, 2018). En estos documentos se reconoce que la corrupción afecta la gobernabilidad y la democracia, y que tiene como raíz común la debilidad institucional, la falta de valores, la escasa meritocracia y la injerencia política en la gestión pública (Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, p. 7). En todos ellos, la noción de integridad aparece como eje articulador de las medidas y los actores involucrados.

Meses después, mediante el Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, se aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, un nuevo instrumento que estableció dos líneas de trabajo. La primera de ellas tenía como propósito profundizar las medidas de lucha contra

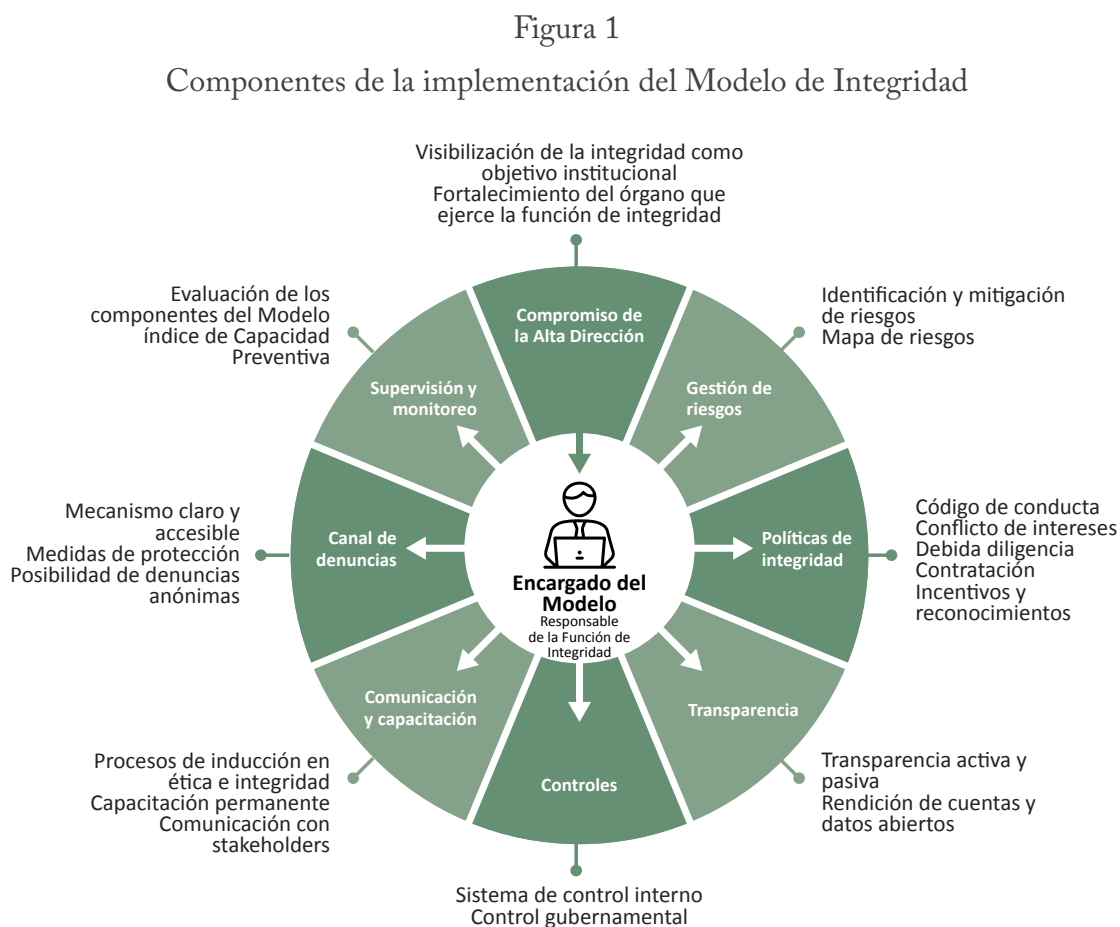
la corrupción en el ámbito local, debido a que este ha sido escenario del desarrollo de “peligrosas acciones delictivas incluso vinculadas al crimen organizado”. En ese sentido, el Plan Nacional propone “acciones dirigidas a propiciar el conocimiento y la comprensión de la realidad local, así como, promueve la articulación de los mecanismos de control y supervisión permanente que se desarrollan al interior del país” (p. 7). La segunda línea prioritaria que se planteó fue la prevención como una estrategia que debía complementar las acciones sancionadoras de la corrupción, pues estas últimas eran insuficientes para frenar de manera estructural las prácticas corruptas. Por tanto, había que “implementar estructuras organizacionales y entornos laborales que permitan desarrollar una institucionalidad sólida que proteja al Estado frente a coyunturas adversas originadas por personas inescrupulosas y carentes de vocación de servicio público” (p. 8).

En ese sentido, precisa el Plan: “gran importancia cobra el fortalecimiento del servicio civil basado fundamentalmente en la meritocracia, en la igualdad de oportunidades, en el interés general, la transparencia, la probidad y en la rendición de cuentas de la gestión”. Estas herramientas fueron consideradas lo suficientemente poderosas para ponerle frenos a la corrupción, y quedaron vinculadas a las acciones de fortalecimiento de “los mecanismos de control interno a efectos de garantizar que las entidades consoliden la adopción de estas herramientas en aras de prevenir la corrupción e instaurar la integridad en la gestión” (Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, p. 8).

En suma, el Plan Nacional puede concebirse como un instrumento que establece las directrices para que, desde el interior del aparato estatal, se genere un necesario cambio comportamental a partir de un “enfoque que prioriza el fortalecimiento del desempeño ético de los servidores públicos” (PCM, 2021, p. 4), así como “la adopción de medidas concretas para prevenir y mitigar la ocurrencia de posibles prácticas antiéticas o corruptas” (PCM, 2024, p. 5). El enfoque de integridad pública ha sido el resultado del trabajo y las reflexiones de al menos dos décadas: la noción de integridad, ubicada en el corazón del enfoque para quienes lo edificaron, “hace referencia a una virtud, a una búsqueda en la excelencia del carácter”, pero que no se restringe al comportamiento individual, sino que se extiende a la “dimensión social y pública de la integridad, como un enfoque para la gestión ética de las entidades públicas” (PCM, 2021, p. 74).

Para su implementación, tanto en el Plan Nacional como luego en la Guía de Conceptos y Aplicaciones del Modelo de Integridad, se estableció un conjunto de orientaciones con el propósito de “fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética”. Estas orientaciones fueron organizadas en nueve

componentes que se articulan de “manera sistémica en una estructura de trabajo” que involucra al conjunto de la organización de la entidad pública (PCM, 2021, p. 66). De esta manera, el modelo “se constituye en una expresión del enfoque de integridad a nivel organizacional, pero, al mismo tiempo, en una herramienta de implementación que contribuye al fortalecimiento de una cultura de integridad en una entidad pública” (p. 66). Conforme a lo expuesto, en la Figura 1 se presenta los nueve componentes del Modelo de Integridad:



Fuente: De Integridad pública: Guía de conceptos y aplicaciones (p. 66), por PCM, 2021.

3. El Municipio de Jesús María: Avances de la primera etapa

La implementación del Modelo de Integridad Pública se inició en 2022. La evaluación de este proceso se formuló tomando en cuenta dos criterios fundamentales. El primero fue la progresividad, que consistió en el avance escalonado desde las entidades de alcance nacional como los ministerios hasta ingresar a las entidades de nivel subnacional como los municipios (PCM, 2024, p. 7). El otro fue la gradualidad, pues se evaluó el avance por etapas, de un total de cinco. Los avances se sostenían en la acreditación de una serie de herramientas, mecanismos e instrumentos “para fortalecer la capacidad preventiva de las entidades frente a la corrupción” (p. 8).

El avance en cada etapa se medía mediante una escala que iba de 0 a 1. Al alcanzar el puntaje máximo, la entidad podía pasar a la siguiente fase. Esta medición dio lugar al Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP), indicador que refleja el nivel de madurez institucional en términos de prevención, a partir de la acreditación de herramientas, mecanismos e instrumentos clave (PCM, 2024, p. 8).

Tabla 1
Calificación de avance por etapas

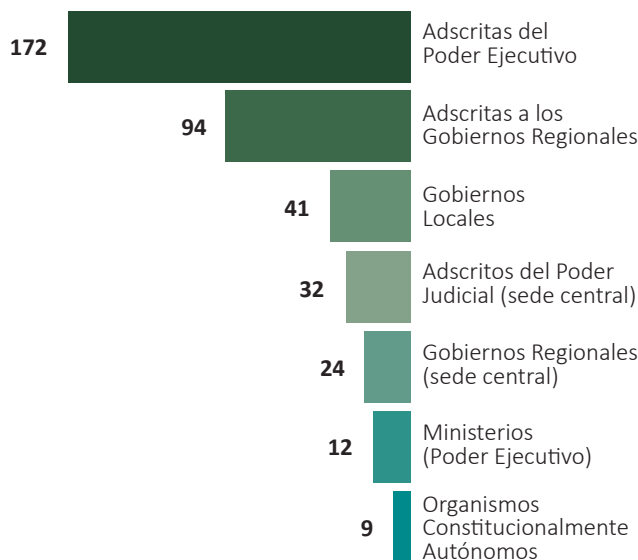
Color	Calificación	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 5
	Apto	De 0.9 a 1.00	De 1.9 a 2.00	De 2.9 a 3.00	De 3.9 a 4.00	De 4.9 a 5.00
	Aceptable	De 0.70 a 0.89	De 1.70 a 1.89	De 2.70 a 2.89	De 3.70 a 3.89	De 4.70 a 4.89
	En proceso	De 0.40 a 0.69	De 1.40 a 1.69	De 2.40 a 2.69	De 3.40 a 3.69	De 4.40 a 4.69
	Inicial	De 0.11 a 0.39	De 1.11 a 1.39	De 2.11 a 2.39	De 3.11 a 3.39	De 4.11 a 4.39
	Incipiente	De 0 a 0.10	De 1 a 1.10	De 2 a 2.10	De 3 a 3.10	De 4 a 4.10

Fuente: De Reporte Nacional de la implementación del Modelo de Integridad 2024. Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (p. 8), por PCM, 2025.

Además, el cumplimiento de cada etapa representaba el avance de la implementación del Modelo de Integridad, su madurez institucional y su impacto en la mejora de una gestión caracterizada por la ética en el cumplimiento de las funciones de sus servidores. En ese sentido, las etapas establecidas por la Municipalidad de Jesús María (2025b), en su Informe Nº 002-2025-MDJM/AL/OII (p. 103), fueron: una primera referida al cumplimiento normativo e institucionalización; un segundo momento, concerniente a la aplicación e implementación; una tercera etapa de consolidación; seguidamente, un cuarto momento de evaluación de resultados; y, finalmente, la evaluación de impacto.

De acuerdo al Reporte de 2024, de las 396 entidades evaluadas (Figura 2), 59 alcanzaron un ICP de 1, lo que les permitió pasar al segundo nivel. Las otras 337 entidades, si bien avanzaron en su ICP, todavía se mantienen en el rango de la etapa inicial de cumplimiento normativo e institucionalización (PCM, 2024, p. 42). En este último grupo se encuentra la Municipalidad Distrital de Jesús María, que al igual que los otros 40 gobiernos locales, se incorporaron recién en 2024 al proceso de implementación y fueron objeto de evaluación por primera vez.

Figura 2
Entidades incorporadas a la evaluación de la implementación del Modelo de Integridad
en 2024

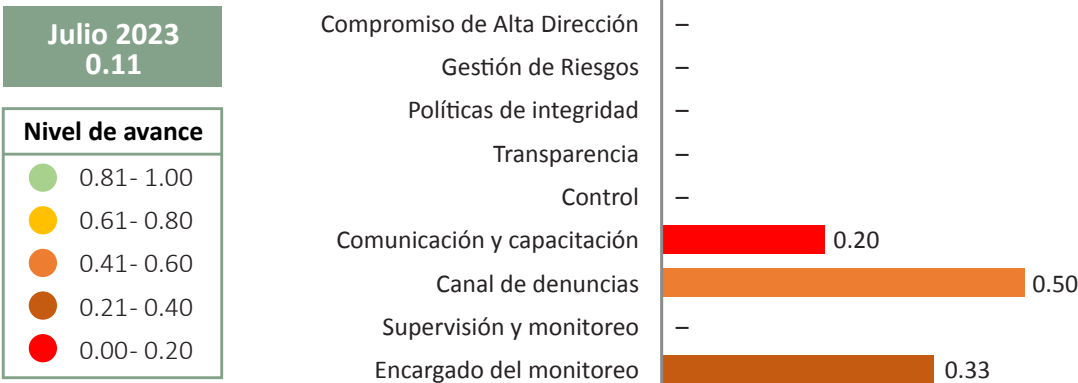


Fuente: De Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad 2024: Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción (p. 41), por PCM, 2025.

En el caso específico de la Municipalidad de Jesús María, ya en 2023 se había emitido una directiva que disponía la creación de una Oficina de Integridad, con el objetivo de promover una cultura institucional orientada a la prevención de posibles actos de corrupción por parte de los servidores municipales. Sin embargo, los avances durante ese año se limitaron principalmente a una modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), mediante la cual se oficializó la creación de dicha oficina. No se concretaron otras acciones relevantes, en parte por tratarse del primer año de una nueva gestión que priorizó otros temas, y en parte porque este esfuerzo inicial formaba parte del Proyecto Piloto de Gobiernos Locales, que preveía una incorporación progresiva de los municipios al proceso de implementación. En ese contexto, la Secretaría de Integridad Pública no exigió aún un cumplimiento inmediato (PCM, 2024).

Por ello, en el reporte de inicio de 2023, presentado en el Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII, el municipio solo acreditaba parcialmente tres de los nueve componentes del modelo, y alcanzó un ICP de 0.11 (ver Figura 3). Aunque se trataba de un puntaje inicial bajo, representaba el punto de partida del proceso. Se esperaba que, con las condiciones adecuadas, el municipio pudiera avanzar gradualmente hacia el cumplimiento total de la primera etapa, y cerrara la brecha restante de 0.89 (Municipalidad de Jesús María, 2025b).

Figura 3
Estándar de integridad – Etapa 1: Cumplimiento normativo e institucionalización



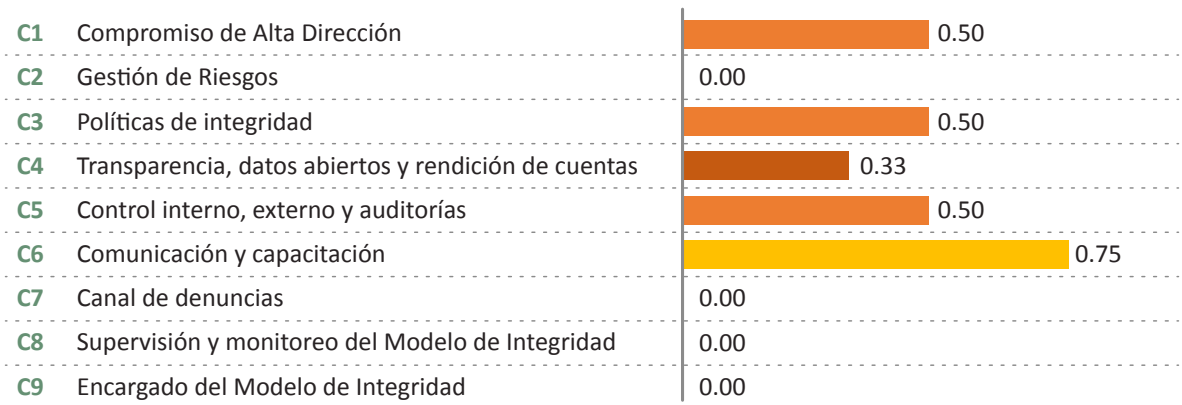
Nota. Avance y brechas identificadas 2023. De *Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII. Adopción de acciones para implementar el Plan de Acción...* (p. 7), por Municipalidad de Jesus María, 2025b.

Fue recién en 2024 cuando se comenzaron a ejecutar acciones concretas para implementar el Modelo de Integridad en la Municipalidad de Jesús María. Este impulso coincidió con cambios en el equipo directivo, entre ellos, la designación de un nuevo secretario general, a quien se le encomendó, entre otras funciones, liderar la implementación de la Oficina de Integridad, tal como lo había recomendado la Secretaría de Integridad Pública de 2023 y que se recoge en el Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII de la Municipalidad de Jesús María (2025, p. 105).

Dicho informe también planteaba la necesidad de realizar ajustes en el organigrama municipal y otros instrumentos de gestión, a fin de establecer al alcalde como la autoridad responsable del Modelo de Integridad y habilitar la asignación de personal y presupuesto para la oficina. Asimismo, se recomendaba formular y aprobar un Programa de Integridad, así como incorporar el enfoque de integridad como objetivo estratégico en el Plan Operativo Institucional de la municipalidad.

En este contexto, el año 2024 marcó, en los hechos, el inicio formal de la implementación del Modelo de Integridad en el municipio. A continuación, en la Figura 4, se presentan los datos cuantitativos:

Figura 4
Análisis cuantitativo de la etapa 1. Municipalidad de Jesús María



Nota. De *Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad 2024: Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción* (p. 649), por PCM, 2025

3.1. La voluntad de la autoridad y la importancia de contar con actores calificados

Una de las recomendaciones clave de la Secretaría de Integridad Pública a los gobiernos locales fue fortalecer el compromiso del alcalde y de la alta dirección con la implementación del Modelo de Integridad. En el caso de Jesús María, según testimonios de funcionarios municipales, el alcalde asumió esta responsabilidad desde el inicio. No obstante, se identificó que el diseño del proceso requería acompañamiento técnico especializado, por lo que se contrató a una consultora con experiencia en la materia. Esta institución contaba en su equipo con un excontralor general de la república, cuya trayectoria generó confianza entre los funcionarios y garantizó un enfoque técnico riguroso en la implementación.

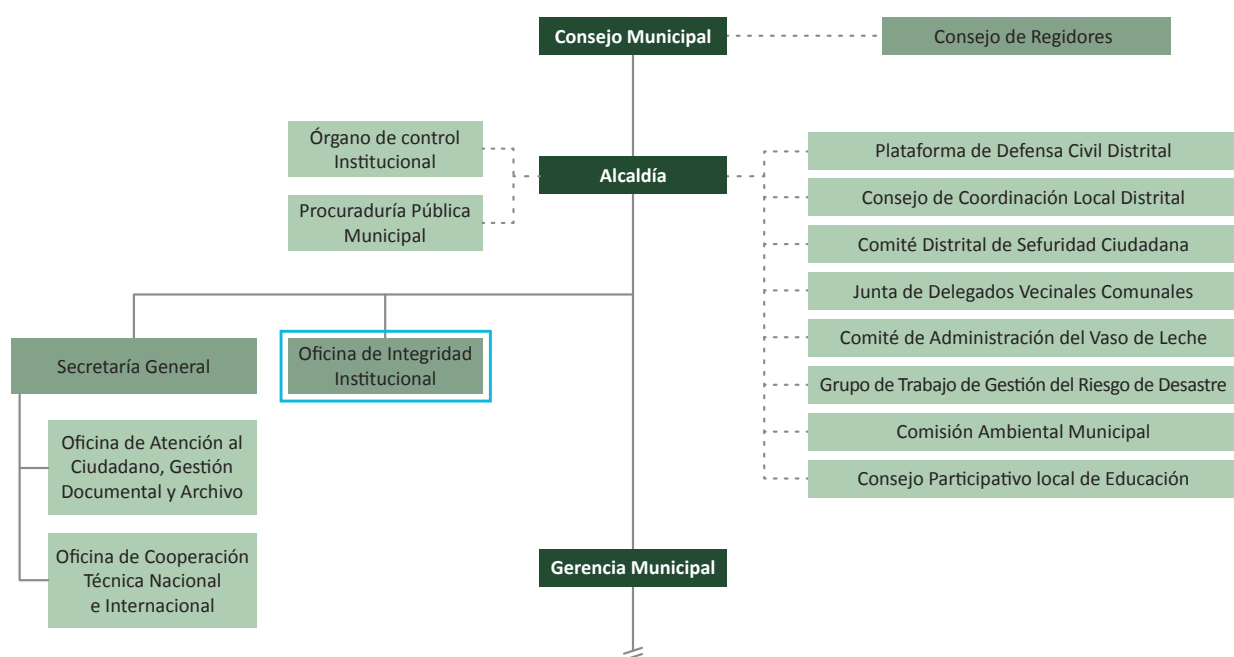
Uno de los componentes clave de esta etapa fue la capacitación del personal municipal en temas vinculados a la integridad pública. La calidad del diseño formativo, así como la selección de expertos a cargo, se vio fortalecida por la experiencia y redes profesionales de la consultora contratada.

Otro aspecto relevante fue la elaboración de insumos para actualizar los instrumentos de gestión, de modo que la implementación del modelo se ajustara al marco normativo vigente y respondiera a las recomendaciones formuladas por la Secretaría de Integridad Pública. Uno de los primeros desafíos superados, con apoyo técnico, fue restituir formalmente la responsabilidad del proceso al alcalde, como lo exige la normativa. Esto implicó modificar la estructura orgánica

del municipio (ver Figura 5), actualizar el ROF y coordinar con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina de Recursos Humanos para garantizar la asignación presupuestal correspondiente. Estos esfuerzos se concretaron hacia fines de 2024, lo que marcó un avance sustantivo en el proceso de institucionalización del Modelo de Integridad.

Figura 5

Incorporación de la Oficina de Integridad en el nuevo organigrama de la Municipalidad de Jesús María



Nota. Adaptado de *Organigrama* [Archivo], por Municipalidad de Jesús María, 2023.

3.2. La importancia del acompañamiento y de contar con aliados

En esta etapa inicial, el acompañamiento técnico y estratégico de entidades aliadas fue fundamental para la implementación del Modelo de Integridad. Una de las colaboraciones más relevantes fue con el Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, con el cual la Oficina de Integridad del municipio coordinó el desarrollo del curso MOOC Ética, Integridad y Lucha contra la Corrupción. Esta formación permitió fortalecer las capacidades del personal municipal para liderar acciones vinculadas a la integridad pública, tanto en Jesús María como en otras entidades.

El servidor que obtuvo el primer lugar en la evaluación de este curso fue designado como coordinador de actividades de la nueva Oficina de Integridad, y desde entonces se convirtió en un actor clave en la ejecución de sus principales acciones.

Otra entidad clave fue SERVIR, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública, que brindó capacitaciones para fortalecer el conocimiento de los servidores sobre el componente ético de la función pública. Del mismo modo, otras entidades públicas y privadas ofrecieron conferencias en asuntos de integridad. La presencia de estos actores externos, su calificación y prestigio fue crucial para quebrar las barreras levantadas por el temor y la desconfianza de los servidores del municipio respecto a la implementación de una cultura de la integridad para prevenir las prácticas de corrupción.

Otro aliado crucial fue la Secretaría de Integridad Pública representada por los sectoristas que acompañaron permanentemente el proceso de implementación del Modelo de Integridad en el municipio. Los sectoristas se organizan de acuerdo al nivel de gobierno que atienden; en este caso, se estableció un grupo que atendía a los municipios. Semana a semana, intercambiaban información con el personal de la Oficina de Integridad y les brindaban asistencia técnica. Sus recomendaciones se ceñían a lo establecido en las guías de implementación del modelo, y en todo caso solían ser generales con el propósito de que los servidores responsables de las áreas de integridad no se sintieran excluidos en la toma de decisiones sobre el camino a tomar en el proceso de implementación.

A partir de 2025, el acompañamiento de los sectoristas se volvió más personalizado, lo que permitió una interacción más fluida y flexible. Sin embargo, dado que el modelo aún es reciente en el ámbito municipal, muchos de estos profesionales han priorizado los aspectos técnicos del proceso por sobre las particularidades propias de la gestión local.

3.3. La Oficina de Integridad: La coordinación como la base fundamental

Aunque su proceso de implementación aún no ha concluido, la conformación de la Oficina de Integridad marcó un hito en la institucionalización del modelo en Jesús María. Su origen puede rastrearse en un equipo de trabajo inicial integrado por representantes de las oficinas de Planeamiento, Presupuesto, Asesoría Jurídica y Recursos Humanos. Esta instancia previa permitió establecer dinámicas de coordinación que hoy constituyen la base operativa sobre la cual se sostiene la eficacia de la oficina.

Actualmente, la Oficina de Integridad cuenta con un jefe encargado —función asumida por el secretario general del municipio— y una coordinadora de actividades. Si bien la Secretaría de Integridad Pública recomienda asignar responsables específicos para cada uno de los nueve componentes del modelo, en la práctica esto depende de las capacidades presupuestales y del nivel de avance de cada entidad. En esta fase inicial, el municipio de Jesús María cuenta con un equipo reducido que centra sus esfuerzos en articular el trabajo con las demás oficinas municipales, canalizar información, organizar actividades y promover la difusión interna del enfoque de integridad.

En este sentido, la eficacia de la Oficina de Integridad no se sustenta en su tamaño, sino en su capacidad de coordinar transversalmente con las áreas clave de la institución. Su éxito depende, en buena medida, del apoyo y colaboración de toda la estructura municipal.

Aunque la Oficina de Integridad fue incluida formalmente en el nuevo ROF aprobado en 2023, su instalación efectiva dentro del ámbito de responsabilidad de la alcaldía se concretó recién en 2024.

Si bien se han dado los primeros pasos, aún quedan algunas acciones claves para su plena implementación; por ejemplo, todavía no se ha designado al oficial de Integridad de dicha oficina, pues al tener rango de funcionario, la aprobación de este puesto no se resuelve en la propia municipalidad, sino que depende de la aprobación del Ministerio de Economía y también de SERVIR. Esto se debe a que esta aprobación compromete fondos públicos para la asignación salarial y un perfil profesional idóneo para el cargo, así como la modificación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el cual había pasado ya por una modificación previa luego de varios años que culminó en 2024, poco antes que presentara la necesidad de implementar la Oficina de Integridad. Por tanto, se tuvo que iniciar un nuevo proceso de modificación apenas unos meses después de culminado el anterior, y este todavía está en curso y se debe esperar su aprobación que permitirá, entre otras cosas, contar con personal permanente y especializado.

3.4. Las capacitaciones: La mejor insignia

En los primeros meses de implementación de la Oficina de Integridad, su labor se concentró de manera particular en las actividades de capacitación, que han sido las más intensas y sostenidas. De acuerdo al reporte de evaluación de la Secretaría de Integridad Pública correspondiente a

2024, dentro de las acciones implementadas por el municipio de Jesús María, se resaltan estas actividades como un aspecto relevante en comparación a otros componentes.

Las capacitaciones han sido voluntarias y han sido definidas de manera sectorial, por ejemplo, en temas de acciones de integridad en la seguridad ciudadana, dirigida a los miembros del serenazgo de la municipalidad. Desde luego, en casos como estos, una debilidad ha sido la alta rotación del personal.

La certificación ha sido una estrategia que ha funcionado como un incentivo para que el personal asista a las capacitaciones. Del mismo modo, se establecieron los horarios más adecuados, dado que en muchas ocasiones las conferencias y capacitaciones se programaban durante el horario administrativo. Frente a ello se optó por un punto de equilibrio entre el servicio prestado a los vecinos, con la urgente necesidad de capacitar al personal, sin que estos vean perjudicados sus horarios de salida y descanso. La flexibilidad y el respaldo de la alta dirección y los gerentes de cada área, así como la predisposición y voluntad de los servidores, fueron cruciales para que se avanzara con estas coordinaciones.

También se avanzó en asuntos vinculados al control interno, especialmente en la implementación de medidas de remediación frente a observaciones previas realizadas por la Secretaría de Integridad Pública. Entre otras acciones, se fortalecieron los canales y mecanismos de atención de denuncias ciudadanas y se establecieron capacitaciones mensuales para el personal encargado de esas funciones.

Dada la limitación de personal en la Oficina de Integridad, la coordinación logística y operativa de estas actividades recayó en la coordinadora de actividades. Las temáticas fueron seleccionadas tomando como referencia las guías elaboradas por la Secretaría de Integridad Pública, y los ponentes invitados fueron especialistas en temas como integridad pública, conflicto de intereses y gestión de riesgos.

Como resultado, en 2024 se desarrolló una amplia agenda formativa (ver Tabla 2), que incluyó talleres, cursos virtuales, conferencias y actividades presenciales.

Tabla 2

Actividades de capacitación

Actividad de capacitación		Asistentes
1	Capacitación a los responsables del acceso a la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano	4
2	Conferencia “Ética en la función pública”	42
3	Capacitación “Integridad, Ética y Transparencia Institucional”	93
4	Curso MOOC “Ética, integridad y lucha contra la corrupción en la gestión municipal”	93
5	Conferencia “Cultura de integridad en el sector público: Desafíos y perspectivas de género”	11
6	Conferencia “Cultura de integridad en la gestión pública”	52
7	Conferencia “Implementación del Modelo de Integridad”	33
8	Conferencia “Integridad en la gestión pública”	104
9	Conferencia virtual “Importancia de la ética en la gestión pública”	74
10	Conferencia virtual “Gestión de riesgos que afectan la integridad pública”	47
11	Taller “Transparencia y acceso a la información”	37
12	Conferencia virtual “Problemas y dilemas éticos en la función pública”	93
13	Taller de sensibilización para el cumplimiento del Programa de Integridad de la Municipalidad de Jesús María 2025	11

Nota. Actividad operativa: Gestión de integridad y Ética institucional. Adaptado de *Informe N° 001-2025-MDJM/AL/OII. Información para la elaboración de la Memoria Institucional 2024* (p. 2), por Municipalidad de Jesús María, 2025a.

3.5. La importancia de contar con un plan: El Programa de Integridad

La formulación de un Programa de Integridad fue una de las recomendaciones clave de la Secretaría de Integridad Pública. Para ello, los sectoristas brindaron orientación técnica basada en las guías oficiales. El programa fue finalmente aprobado a fines de marzo de 2025, tras un proceso de elaboración cuyos insumos principales se generaron durante 2024.

Dado el carácter de este programa, en su formulación, se involucraron a diversas oficinas, como las de Asesoría Jurídica, Planeamiento y Presupuesto, y la Gerencia Municipal, cuyos

jefes o un coordinador designado por ellos fueron convocados para participar en este proceso y aprobar la versión final del Programa. La intervención de estas oficinas respondió, además, a las condiciones que se establecen en las guías de la Secretaría de Integridad, dado que el Programa debe contemplar varias acciones y metas ordenadas en diversos componentes, y estos últimos responden a las funciones de las diversas oficinas que integran el organigrama municipal. Además de ello, las acciones de coordinación y articulación entre estas oficinas resultan cruciales para que los componentes del Programa logren implementarse.

Para su formulación, además de lo dicho, fue importante establecer un momento de sensibilización sobre su importancia, donde participaron los jefes y coordinadores de todas las oficinas. Esta tarea se desarrolló en 2024 a través de un taller y luego se continuó con coordinaciones internas más directas con cada oficina, en las cuales se establecieron las acciones más puntuales en función de las competencias de cada una de estas áreas. Con todos estos insumos, la Oficina de Integridad procedió a su sistematización y la formulación de la versión final del Programa de Integridad.

El Programa identifica a las oficinas responsables y define las actividades y el cronograma de los plazos. A la Oficina de Integridad le corresponde formular las comunicaciones de coordinación para evaluar el progreso de las actividades de cada área. El propósito es, además, establecer con las demás oficinas una especie de acompañamiento para ayudarlas a hacer efectivas las actividades programadas. De este modo, podrán mostrar mejoras efectivas en las evaluaciones de la Secretaría de Integridad Pública como muestra del avance de implementación del Modelo de Integridad y de fortalecimiento de la oficina a cargo de esta tarea.

El Programa de Integridad ha sido fundamental para aclarar el panorama, a diferencia de 2024, cuando se inició el proceso de implementación del Modelo de Integridad sin una ruta clara de actividades, metas, tiempos ni responsables específicos. Ahora, de acuerdo al personal de la Oficina de Integridad, se puede concebir con mayor claridad qué actividades se deben de cumplir, cuáles priorizar, y cuáles están fuera de su competencia. En síntesis, el Programa establece 36 acciones (ver Tabla 3) que van desde la propia aprobación del Programa de Integridad a la mejora de los formularios y canales de denuncia ciudadana.

Tabla 3

Acciones del Programa de Integridad 2025 de la Municipalidad Distrital de Jesús María

Responsables de la ejecución del programa de integridad	Cantidad de acciones
Oficina de Integridad Institucional	21
Gerencia Municipal	2
Oficina de Recursos Humanos	8
Oficina de Logística	1
Oficina de Planeamiento, Inversiones y Modernización de la Gestión Pública	1
Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicación	1
Oficina de Atención al Ciudadano, Gestión Documental y Archivo	1
Oficina General de Comunicaciones e Imagen Institucional	1

Nota. Acciones que componen el programa de Integridad. De *Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII. Adopción de acciones para implementar el Plan de Acción...* (p. 7), por Municipalidad de Jesús María, 2025b.

En lo que va de 2025, se han materializado algunas acciones puntuales del Programa de Integridad, entre ellas, la implementación de los accesos para funcionarios en Gob.pe, como la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, destinada a las alertas contra casos de corrupción, y la Plataforma de Debida Diligencia, diseñada para alertar frente a dudosas contrataciones de personal y de obras, bienes y servicios. Asimismo, se han hecho avances en el Registro de Visitas en Línea, el Módulo de Agendas Oficiales y un nuevo canal virtual para la recepción de solicitudes de acceso a la información pública.

4. Reflexiones finales

La experiencia de la Municipalidad de Jesús María nos confirma que es posible impulsar una cultura de integridad desde el ámbito local, incluso partiendo desde condiciones institucionales muy limitadas. Lo que comenzó como una obligación normativa se convirtió en una oportunidad real para ordenar procesos, activar aprendizajes y fortalecer el vínculo entre la gestión y la ciudadanía.

Aunque los avances logrados entre 2023 y 2025 pueden parecer modestos desde una mirada cuantitativa, en lo cualitativo han sido profundamente significativos. Se ha logrado instalar una oficina con liderazgo técnico, poner en marcha capacitaciones que sensibilizaron a buena parte del personal, y trabajar con distintas áreas en la elaboración de un Programa de Integridad que les da dirección.

El proceso también ha evidenciado con claridad cuáles son las condiciones habilitantes para que una política de esta naturaleza funcione a nivel municipal. Entre ellas, destacan el liderazgo institucional; la existencia de un equipo técnico con capacidad de coordinación, aunque sea reducido; el acompañamiento de actores especializados (como la Secretaría de Integridad Pública, SERVIR o centros académicos); y una hoja de ruta operativa que oriente el trabajo interinstitucional a mediano plazo.

Al mismo tiempo, la experiencia deja lecciones sobre los obstáculos más comunes: la alta rotación del personal, las barreras normativas para contratar funcionarios clave y la necesidad permanente de sensibilizar a los servidores sobre el valor público de su labor.

En síntesis, la experiencia en Jesús María confirma que implementar integridad desde el gobierno local no solo es necesario, sino viable. Es un proceso progresivo que exige voluntad política, apoyo técnico, paciencia institucional y visión estratégica. No hay atajos, pero sí caminos concretos. Y, sobre todo, hay una certeza que esta experiencia permite afirmar: la transformación del Estado puede comenzar —y está comenzando— desde lo más cercano a la ciudadanía.

Referencias

- Ciudadanos al día. (2023). *Listado de buenas prácticas en gestión pública 2023*. <https://premiobpg.pe/wp-content/uploads/Listado-de-Buenas-Practicas-en-Gestion-Publica-2023.pdf>
- Decreto Supremo N° 044-2018-PCM. Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (26 de abril de 2018). <https://www.gob.pe/es/i/1090599>
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Reporte “Mapas de la corrupción” n.º 3 – 2023: Corrupción en cifras: casos en trámite a nivel nacional. Semestre II* [Archivo]. <http://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-mapas-de-la-corrupcion-n-3-2023/>
- Gálvez A. y Grompone A. (2017). *Burócratas y tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://hdl.handle.net/20.500.14660/1349>
- Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Proética, Instituto de Estudios Peruanos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (julio del 2017). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones Noviembre 2016 – Abril 2017* (Informe Técnico, N° 01). https://www1.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_gobernabilidad_democracia_confianza.pdf

- López, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Municipalidad de Jesús María. (14 de enero de 2025a). *Informe N° 001-2025-MDJM/AL/OII. Información para la elaboración de la Memoria Institucional 2024*.
- Municipalidad de Jesús María. (17 de diciembre de 2025b). *Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII. Adopción de acciones para implementar el Plan de Acción – Medidas de remediación del Sistema de Control Interno correspondiente al mes de noviembre y diciembre del año 2024*.
- Municipalidad de Jesús María. (2023). *Organigrama* [Archivo]. <https://www.munijesusmaria.gob.pe/municipalidad/organigrama/>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2003079/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contr-la-Corrupci%C3%B3n.pdf?v=1713902053>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*. Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 - Informes y publicaciones - Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - Plataforma del Estado Peruano
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Integridad pública: Guía de conceptos y aplicaciones*. Secretaria de Integridad Pública. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2039534-integridad-publica-guia-de-conceptos-y-aplicaciones>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). *Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad. Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción*. Secretaría de Integridad Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5573249/4954801-informe-icp-anual-2023%282%29.pdf?v=1707173374>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). *Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad. Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción*. Secretaría de Integridad Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7565523/6425083-reporte-nacional-2024-24-07-2025.pdf?v=1753400904>
- Quiroz, A. (2019). *Historia de la corrupción en el Perú* (3a ed.). Instituto de Estudios Peruanos.
- Solar, D. (29 de marzo de 2025). *Fiscalía abre investigación a teniente alcalde de Chorrillos por presunto caso de corrupción*. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/03/30/fiscalia-abre-investigacion-a-teniente-alcalde-de-chorrillos-por-presunto-caso-de-corrupcion/>

- Transparencia Internacional. (2017). Índice de Percepción de la Corrupción 2016. Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2016 - Explora el... - [Transparency.org](https://www.transparency.org)
- Vega, E. y Elías, L. (2020). *Municipalidad y lucha contra la corrupción: el caso de Lima Norte*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Ética y Desarrollo: Konrad-Adenauer-Stiftung. <http://hdl.handle.net/20.500.12833/2105>
- Vélez, P. (14 de junio de 2012). *Regiones de Perú malgastan ingresos mineros, pese malestar social*. Reute. <https://www.reuters.com/article/business/regiones-de-per-malgastan-ingresos-minerospese-malestar-social-idUSSIE85D0JB/>

Caso de gestión pública**Estrategia Muni SEGURA: articulación interinstitucional para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo en gobiernos locales del Perú**

Muni SEGURA Strategy: Inter-Institutional Coordination to Strengthen Occupational Safety and Health in Local Governments of Peru

Ana Nelly Calderón Tarrillo

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)

acalderon@servir.gob.pe | ORCID: 0009-0009-3923-4705

Liliana Celina Andamayo Flores

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)

landamayo@servir.gob.pe | ORCID: 0009-0000-0860-2223

Cómo citar este artículo /citation:

Calderón Tarrillo, A. N., & Andamayo Flores, L. C. (2025). Estrategia Muni SEGURA: articulación interinstitucional para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo en gobiernos locales del Perú. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 31–60. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.02>

Resumen

En un país donde miles de trabajadores municipales enfrentan condiciones de riesgo a diario, la articulación efectiva entre instituciones del Estado puede marcar la diferencia. Así lo demuestra Muni SEGURA – Asistencia técnica nacional en SST para municipios, una estrategia pionera liderada por SERVIR y SUNAFIL que ha logrado cerrar brechas críticas en la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST) en 26 municipalidades de todo el Perú.

Con más de 30 mil trabajadores beneficiados, un modelo de intervención que combina inspección preventiva con acompañamiento técnico personalizado, y un enfoque basado en la mejora continua, esta estrategia se perfila como una buena práctica de gestión pública con alto potencial de réplica y sostenibilidad. Los resultados son elocuentes: más del 63% de las observaciones levantadas, un crecimiento del 171% en cumplimiento normativo, y 11 municipalidades que alcanzaron el 100% de los documentos técnicos requeridos.

Este artículo presenta el caso de éxito de Muni SEGURA, desde sus fundamentos normativos hasta sus impactos concretos, pasando por su diseño innovador, su ejecución articulada y las lecciones que está dejando para una gestión pública más segura, eficiente y centrada en los derechos fundamentales de los servidores.

Palabras clave: seguridad y salud en el trabajo, gobiernos locales, articulación interinstitucional, gestión pública local, prevención de riesgos laborales.

Abstract

In a country where thousands of municipal workers face hazardous conditions on a daily basis, effective coordination among State institutions can make a real difference. This is demonstrated by Muni SEGURA – National Technical Assistance in Occupational Safety and Health (OSH) for municipalities, a pioneering strategy led by SERVIR and SUNAFIL that has successfully closed critical gaps in the implementation of the Occupational Safety and Health Management System (OSHMS) in 26 municipalities across Peru.

With more than 30,000 workers benefiting, the intervention model combines preventive inspections with personalized technical support, and an approach based on continuous

improvement. This strategy stands out as a public management best practice with high potential for replication and sustainability. The outcomes are compelling: over 63% of identified issues resolved, a 171% increase in regulatory compliance, and 11 municipalities that achieved 100% completion of required technical documents.

This article presents the success story of Muni SEGURA, from its legal foundations to its tangible impacts, including its innovative design, its articulated execution and the lessons that it is leaving for safer, more efficient public management focused on the fundamental rights of public servants.

Keywords: Occupational safety and health, local governments, interinstitutional coordination, local public management, occupational risk prevention.

1. Introducción

La estrategia Muni SEGURA 2024 es una iniciativa conjunta de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), que evidencia cómo la coordinación interinstitucional potencia la eficiencia del Estado. Su finalidad es promover una cultura de prevención de riesgos laborales en los gobiernos locales y fortalecer el cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo (SST).

En su primera etapa, la estrategia priorizó la intervención en 26 municipalidades —25 provinciales y una distrital—, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales de aproximadamente 30 000 trabajadores entre personal administrativo y obrero.

Bajo un enfoque preventivo, Sunafil llevó a cabo intervenciones técnicas en campo, e identificó un total de 133 observaciones en materia de SST. En lugar de iniciar procedimientos sancionadores, derivó los informes correspondientes a SERVIR, que brindó asistencia técnica personalizada a las municipalidades. Esta asistencia se orientó a subsanar las observaciones mediante la elaboración y aprobación de documentos de gestión clave, lo que fortaleció las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

Como resultado, se logró levantar 84 observaciones (63.2%), principalmente en aspectos vinculados a la participación de los trabajadores en los Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo (CSST), la gestión de riesgos laborales y la definición de estándares para prevenir accidentes y

enfermedades ocupacionales. Las materias más observadas por Sunafil fueron la conformación del CSST, la elaboración del Reglamento Interno de SST y la matriz de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control (IPERC).

Asimismo, se evidenció una mejora significativa del 171% en el cumplimiento de las materias priorizadas, al comparar la situación inicial con los resultados obtenidos tras el proceso de acompañamiento. Destaca el desempeño de 11 municipalidades (de Cusco, Arequipa, Tacna, Mariscal Nieto, entre otras) que lograron un 100% de cumplimiento de los documentos requeridos, lo que demuestra una gestión oportuna, comprometida y alineada con la normativa vigente.

Estos avances fueron posibles gracias al compromiso de los responsables del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST) en cada municipalidad, así como a la comunicación fluida entre las instituciones involucradas, que permitió atender consultas, coordinar acciones y facilitar el envío de información en los plazos establecidos.

El presente artículo tiene como propósito sistematizar la experiencia de la estrategia Muni SEGURA, ejecutada en 2024, y presentar sus antecedentes, proceso de implementación, resultados alcanzados y principales lecciones aprendidas. Asimismo, busca evaluar su impacto como buena práctica de articulación interinstitucional en la gestión pública local, identificar oportunidades de mejora para su fortalecimiento y proyección, y analizar las condiciones necesarias para su sostenibilidad y escalamiento a nivel nacional.

En conjunto, esta experiencia reafirma el valor de la articulación institucional para cerrar brechas normativas y operativas para contribuir a la consolidación de una cultura de prevención y a la mejora continua del servicio civil en el país.

2. Marco teórico

La prevención de riesgos laborales constituye un componente fundamental de la gestión pública responsable y orientada a la protección de los trabajadores. En el Perú, este enfoque se encuentra regulado principalmente por la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), promulgada en 2011, y su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-2012-TR. Esta normativa establece un marco legal uniforme para todos los sectores económicos y de servicios, lo que comprende tanto al sector privado como al público,

incluyendo a las entidades del Estado, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y a los trabajadores por cuenta propia.

El artículo 1° de la Ley 29783 (2011), Ley de SST establece que su objetivo es promover una cultura de prevención de riesgos laborales, mediante un sistema que articula tres pilares: el deber de prevención a cargo de los empleadores, el rol fiscalizador del Estado y la participación activa de los trabajadores y sus organizaciones sindicales.

A nivel organizacional, el artículo 26° de la Ley 29783 — modificado por la Ley N° 30222 (2014) — asigna al empleador la responsabilidad de liderar e implementar el SGSST, delegando funciones, pero manteniendo intacto su deber de prevención. En las entidades públicas, esta responsabilidad recae sobre la máxima autoridad administrativa, a través de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, de acuerdo con la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, aprobada por Resolución N° 238-2014-SERVIR-PE.

El SGSST en el sector público debe ser gestionado según el nivel de exposición a peligros, la cantidad de trabajadores y el tipo de organización. Esto implica no solo cumplir formalmente con la norma, sino también ejercer un liderazgo activo que garantice condiciones seguras y saludables en los centros de trabajo. Tal liderazgo se materializa en la formulación y ejecución de documentos clave como la Política de SST, el Reglamento Interno, la Matriz de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control (IPERC), el Mapa de Riesgos, el Plan Anual de SST y el Programa de Capacitaciones en SST.

En línea con estas obligaciones, SERVIR (2023) elaboró en 2022 un diagnóstico nacional sobre el SGSST en entidades públicas. Los resultados evidenciaron que aproximadamente el 50% de las entidades del nivel de gobierno local que participaron se encontraban en un nivel inicial de implementación del proceso de SST, lo que refleja una brecha crítica en la protección de los trabajadores.

Complementariamente, el Informe N° 3583-2022-CG/AGR-SOP de la Contraloría General de la República (2022) alertó sobre deficiencias sistemáticas en la gestión de SST en municipalidades, especialmente respecto a los obreros de limpieza pública. Entre los hallazgos más relevantes se señala que:

- El 73% de las municipalidades no había verificado si los obreros contaban con exámenes médicos.
- El 55% no proporcionaba vacunas antitetánicas.
- El 63% carecía de afiliación al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR).

Por otro lado, según el Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT), a febrero de 2024, el 70% de las infracciones en materia sociolaboral dentro de la administración pública correspondía a gobiernos locales, con un total de 5394 resoluciones emitidas por Sunafil. Además, entre 2014 y 2023, se registraron 567 resoluciones de sanción contra municipalidades por incumplimientos en SST, con multas acumuladas superiores a S/ 63 millones. Las principales faltas se concentraron en la gestión interna del SGSST, el uso de equipos de protección personal (EPP) y la elaboración de la matriz IPERC.

Ante este panorama y con el objetivo de cerrar las brechas identificadas, SERVIR y Sunafil acordaron desarrollar una estrategia de intervención conjunta. Esta se enfocó en un programa preventivo de asistencia técnica dirigido a municipalidades, en el marco de las funciones de ambas instituciones, para fortalecer la implementación del SGSST y promover condiciones laborales seguras en el ámbito local.

Esta intervención no solo responde al cumplimiento del marco normativo vigente, sino que también busca generar un impacto positivo en la gestión pública local, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la reducción de los riesgos laborales que enfrentan los trabajadores municipales, en particular aquellos expuestos a condiciones de alta vulnerabilidad. Del mismo modo, la intervención se enmarca en los principios de eficiencia, equidad y protección de los derechos fundamentales en el trabajo, y contribuye a la mejora continua de la calidad de los servicios públicos que se brindan directamente a la ciudadanía.

3. Análisis del caso: Origen y antecedentes de Muni SEGURA

En 2021, SERVIR y Sunafil suscribieron un Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional. Su finalidad fue establecer un marco que facilite la realización de actividades conjuntas para supervisar el cumplimiento de la normativa sobre SST, orientadas a los servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo N° 728, especialmente en entidades ubicadas fuera de Lima Metropolitana.

Este convenio permite a ambas instituciones ejecutar actividades dentro del marco de sus competencias, tales como la cooperación técnica, la difusión normativa y la orientación preventiva en materia de SST. Reconociendo su relevancia, en 2023, se amplió su vigencia mediante adenda hasta el 24 de febrero de 2025, previendo su renovación automática.

En enero de 2024, los titulares de ambas instituciones sostuvieron una reunión de coordinación que dio paso a un proceso de planificación conjunta. Con el apoyo de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), se llevaron a cabo talleres metodológicos los días 1 y 13 de febrero, donde se identificaron oportunidades de colaboración interinstitucional y se elaboró una hoja de ruta para su implementación. Estas actividades se organizaron en torno a dos ejes estratégicos: supervisión y prevención.

En línea con los hallazgos del Diagnóstico del SGSST en las Entidades Públicas (SERVIR, 2023), que evidenció bajos niveles de cumplimiento en los gobiernos locales con tan solo un 14% (28 entidades) en nivel avanzado, se priorizó la puesta en marcha de la estrategia denominada Muni SEGURA – Asistencia técnica nacional en SST para municipios, con el objetivo de fortalecer el proceso de implementación del SGSST mediante asistencias técnicas dirigidas a 26 municipalidades de todas las macrorregiones del país, orientadas a servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728.

Con la participación activa de los equipos técnicos de SERVIR y Sunafil, se elaboró un plan de trabajo y un acta de compromiso que formaliza la ejecución conjunta de las actividades programadas durante 2024. Esta acción se sustenta en la cláusula 6.3.2 del Convenio, que faculta a las partes a desarrollar un plan de trabajo para la ejecución conjunta de actividades y/o eventos en los que se oriente sobre las medidas y condiciones de seguridad y salud en el trabajo a los servidores que laboran bajo el régimen de la actividad privada de las entidades públicas (Autoridad Nacional del Servicio Civil & Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2021, p. 4).

Esta experiencia de articulación entre entidades del Estado representa un modelo replicable de gobernanza colaborativa, donde la complementariedad de funciones y capacidades institucionales permite abordar problemáticas estructurales con un enfoque preventivo. Además, contribuye al fortalecimiento del rol rector de SERVIR en la mejora de la gestión del servicio civil y, al mismo tiempo, potencia la función fiscalizadora y orientadora de Sunafil, lo que asegura

una intervención más oportuna, descentralizada y con impacto sostenible en las condiciones laborales del sector público.

4. Acciones desarrolladas

- A lo largo de 2024 se ejecutaron siete acciones clave:
- Talleres técnicos y definición de la estrategia (ene-feb)
- Aprobación del plan de trabajo (mar)
- Diseño y aprobación de la estrategia comunicacional (abr)
- Implementación de la estrategia comunicacional (may)
- Firma y lanzamiento del Plan en Arequipa (jun)
- Ejecución del piloto por macrorregiones (jul)
- Evaluación y difusión de resultados (dic)

Uno de los hitos más relevantes fue la firma del Plan de Trabajo Interinstitucional, realizada el 19 de junio de 2024 en la Municipalidad Provincial de Arequipa, con la participación del presidente ejecutivo de SERVIR y el superintendente de Sunafil. Asimismo, el 20 de noviembre de 2024 se llevó a cabo la presentación del avance de resultados en la Municipalidad Provincial de Huaura como parte del cierre preliminar de la fase piloto.

5. Actores involucrados y sus roles

La implementación de la estrategia Muni SEGURA 2024 ha contado con la participación articulada de diversos actores institucionales, cada uno con funciones específicas dentro del marco de sus competencias:

- **Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR**

En su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), lidera la asistencia técnica posterior a la intervención de Sunafil, orientando a las municipalidades en la implementación de documentos clave del SGSST.

- **Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil**

Como autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo, realiza intervenciones técnicas preventivas sin aplicar sanciones; deriva los hallazgos a SERVIR para el acompañamiento respectivo.

- **Municipalidades provinciales y distritales seleccionadas**

Son las entidades beneficiarias directas. Asumen el compromiso de implementar mejoras,

conformar sus CSST y elaborar documentos normativos internos con el apoyo de sus Oficinas de Recursos Humanos (ORH).

- **Federación Nacional de Obreros Municipales del Perú – FENAOMP**

El secretario general de la Federación Nacional de Obreros Municipales del Perú participó en el lanzamiento del piloto, lo que contribuyó a la legitimidad del proceso y facilitó la articulación con los sindicatos locales.

6. Innovaciones aplicadas

La estrategia incorporó diversas herramientas y enfoques innovadores que facilitaron su implementación:

- **Asistencia técnica en modalidad virtual:** Las reuniones personalizadas en modalidad virtual con las ORH de las municipalidades permitieron una atención descentralizada y eficiente.
- **Coordinación interinstitucional continua:** Se establecieron canales virtuales de comunicación entre SERVIR, Sunafil y las municipalidades para asegurar un acompañamiento ágil.
- **Evaluación en tiempo real:** El equipo técnico de SERVIR revisó documentos y brindó retroalimentación inmediata durante las sesiones virtuales, lo que facilitó ajustes continuos.
- **Plantillas y formatos digitales:** El equipo técnico de SERVIR proporcionó modelos estandarizados de documentos del SGSST que facilitaron su elaboración y adecuación normativa por parte de las municipalidades.

7. Objetivos y alcance

El objetivo de la estrategia fue promover el cumplimiento efectivo de la normativa de SST mediante la atención y gestión de documentos clave en municipalidades provinciales y distritales para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores municipales.

- **Cobertura territorial y sectores beneficiados**
 - 5 macrorregiones (centro, centro este, norte, oriente y sur)
 - 25 municipalidades provinciales y una municipalidad distrital.
 - 30 935¹ obreros y trabajadores administrativos de municipalidades seleccionadas.

1 Planilla electrónica diciembre de 2023. En el diseño de la estrategia, se había previsto intervenir en 26

8. Beneficiarios e impacto social

La estrategia Muni SEGURA 2024 tuvo como población beneficiaria directa a los servidores públicos de 26 municipalidades priorizadas —25 provinciales y una distrital—, con especial atención en los trabajadores obreros y administrativos bajo el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728) y el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) (Decreto Legislativo N° 1057). Según información procesada por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil (GPGSC) de SERVIR, las intervenciones desarrolladas impactaron a un total de 30 935 trabajadores municipales. La desagregación por ubicación geográfica y características laborales se detalla en el Anexo 1.

En particular, los beneficios se han concentrado en lo siguiente:

- La conformación y fortalecimiento de los CSST, lo que garantiza la participación efectiva de los trabajadores.
- La emisión y actualización de documentos de gestión en SST, como registros, reglamento interno de SST, matriz IPERC y documentos de conformación del CSST.
- La corrección de situaciones de riesgo, lo que contribuye a la reducción de accidentes y enfermedades ocupacionales.

Además, la estrategia ha generado un impacto social positivo a nivel comunitario al fortalecer la capacidad operativa de las municipalidades para ofrecer servicios públicos con mayor seguridad y previsibilidad. Al proteger la salud y la integridad de quienes realizan funciones clave como el mantenimiento de espacios públicos, limpieza, recolección de residuos, inspección y vigilancia, se salvaguarda también el bienestar de la ciudadanía en general.

En suma, Muni SEGURA 2024 no solo ha beneficiado directamente a miles de servidores municipales, sino que también ha contribuido a generar condiciones más seguras, dignas y sostenibles en el ámbito local, y ha sentado las bases para una cultura de prevención con enfoque de derechos y corresponsabilidad de los actores involucrados a nivel nacional.

Este avance también destaca la importancia de mantener el compromiso multisectorial y la

municipalidades provinciales, incluyendo Lima Metropolitana, que registraba un total de 4582 servidores, lo que elevaba el número total de beneficiarios a 35 063. Sin embargo, durante la implementación de Muni SEGURA, y debido a consideraciones logísticas y nivel de coordinación con la municipalidad, se decidió intervenir en la Municipalidad Distrital de Barranco, en la región Lima, con el fin de respetar el criterio de incluir al menos una municipalidad por cada región.

colaboración constante entre municipalidades, autoridades locales y la comunidad, para garantizar la continuidad y expansión de los beneficios alcanzados.

9. Modelo de implementación y metodología

La estrategia Muni SEGURA 2024 se desarrolló mediante un modelo de intervención secuencial compuesto por dos fases claramente diferenciadas, ejecutadas de manera coordinada por Sunafil y SERVIR (ver Anexo 2).

Fase 1: Intervención de Sunafil

La primera fase se inicia con la visita técnica de los inspectores de Sunafil a la municipalidad provincial seleccionada. Durante esta intervención, se brinda asistencia técnica orientada a identificar situaciones de riesgo vinculadas a las materias prioritarias del SGSST.

Finalizada la visita, Sunafil emite un informe que detalla las observaciones detectadas. Este informe es entregado a la municipalidad e inmediatamente es remitido a SERVIR para activar la segunda fase del proceso.

Fase 2: Acompañamiento técnico de SERVIR

Recibido el informe, SERVIR establece contacto con la municipalidad para coordinar la asistencia técnica correspondiente. Esta fase tiene por objetivo acompañar a la entidad en la implementación de las recomendaciones formuladas por Sunafil mediante asesoría remota, revisión de documentos y el uso de formatos oficiales.

Una vez culminado el acompañamiento, SERVIR informa a Sunafil sobre el nivel de atención de las observaciones, para que esta pueda evaluar las acciones siguientes, según corresponda.

Este modelo metodológico fue aplicado de manera uniforme en las 26 municipalidades priorizadas durante la ejecución de la estrategia (ver Anexo 3).

10. Ejecución de las asistencias técnicas conjuntas

Las asistencias técnicas de la estrategia Muni SEGURA 2024 se desarrollaron de manera progresiva entre julio y noviembre, siguiendo un enfoque macro regional y una programación basada en criterios demográficos, socio políticos y territoriales (ver Anexo 4).

Criterios de priorización

- **Criterio demográfico:** Se priorizó la intervención en provincias con alta densidad poblacional, para asegurar una cobertura representativa a nivel nacional. En total, se brindó asistencia técnica a 26 municipalidades provinciales, incluyendo una por cada región del país, así como a Lima Metropolitana, Lima Provincias y el Callao.
- **Criterio sociopolítico – Modelo Operativo Macro Regional:** La estrategia adoptó el esquema operativo de Sunafil, y organizó las intervenciones según las macrorregiones establecidas por dicha institución. Esto permitió una distribución equitativa de recursos y una mejor articulación territorial.
- **Enfoque territorial:** Se tomaron en cuenta las particularidades geográficas, culturales, climáticas y organizativas de cada región. Este enfoque —alineado con el concepto de planificación del Plan Anual de Prevención y Promoción del Sistema de Inspección del Trabajo (PLANAPP 2024)— aseguró una implementación contextualizada y pertinente a las realidades locales.
- **Efecto “espejo”:** Se consideró como estratégico realizar la asistencia técnica en las capitales de región a fin de generar un efecto multiplicador o “espejo” hacia otras municipalidades del mismo ámbito para incentivar el cumplimiento normativo a través del ejemplo institucional.

11. Recursos utilizados

La estrategia Muni SEGURA 2024 fue financiada con cargo al presupuesto institucional de SERVIR y Sunafil, conforme a sus competencias y sin generar gastos adicionales extraordinarios.

11.1. Recursos humanos

El desarrollo de las asistencias técnicas contó con la participación activa de diversos actores institucionales, entre ellos:

- Profesionales de SERVIR, responsables de brindar asistencia técnica personalizada a las ORH de las municipalidades.
- Inspectores de Sunafil, encargados de realizar las intervenciones técnicas iniciales y verificar el cumplimiento de la normativa de SST.
- Jefes de ORH y responsables de los servicios de SST en las municipalidades, quienes asumieron la elaboración y adecuación de los documentos del SGSST, manteniendo coordinación directa con los profesionales de SERVIR.

- Miembros de los CSST, que participaron activamente en el proceso de mejora.
- Representantes sindicales, quienes contribuyeron a la conformación y validación de los CSST en el marco de sus funciones de representación laboral.

11.2. Recursos materiales

Durante la implementación de la estrategia, se emplearon los siguientes recursos:

- Plantillas y formatos oficiales del SGSST, elaborados por SERVIR, cuya referencia es la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR y la Resolución Ministerial N° 245-2021-TR (formatos para elección del CSST, matriz IPERC, Reglamento Interno de SST, registros obligatorios).
- Infraestructura y equipos de las municipalidades para las sesiones presenciales y reuniones internas.
- Medios digitales, principalmente Google Meet y correo institucional, utilizadas para la asistencia técnica remota.
- Materiales normativos y educativos, como guías técnicas, fichas, infografías y compendios normativos (Ley N° 29783, Decreto Supremo N° 005-2012-TR, Resolución Ministerial N° 245-2021-TR).
- Sistemas de registro y seguimiento que permitieron hacer trazabilidad al cumplimiento de compromisos y avances documentarios.

11.3. Apoyo logístico y tecnológico

Para garantizar una atención eficiente y descentralizada, se implementaron mecanismos logísticos y tecnológicos que facilitaron el desarrollo continuo de la estrategia:

- Reuniones virtuales mediante Google Meet, utilizadas como canal principal para talleres, sesiones de asistencia técnica y retroalimentación con las ORH y responsables de SST.
- Atención complementaria por vía telefónica, utilizada para seguimiento, soporte técnico y coordinación logística.
- Mensajería instantánea vía WhatsApp, empleada como canal informal de comunicación para facilitar la coordinación con los responsables municipales. Cabe señalar que, si bien esta herramienta fue clave para mantener la fluidez operativa, no se contó con un celular institucional asignado exclusivamente para esta estrategia.

El uso eficiente de estos recursos permitió alcanzar altos niveles de cobertura y respuesta en la estrategia, lo que contribuyó al levantamiento de observaciones en materia de SST, el

fortalecimiento de capacidades locales y la consolidación del acompañamiento técnico como mecanismo efectivo de mejora continua en la gestión pública local.

12. Resultados de la estrategia

La estrategia Muni SEGURA logró avances importantes en la mejora del cumplimiento de las obligaciones en SST en 26 municipalidades priorizadas. La intervención se centró en la implementación progresiva del SGSST mediante asistencia técnica especializada.

12.1. Evaluación documentaria

Sunafil identificó 133 observaciones correspondientes a siete materias clave del SGSST, las cuales fueron priorizadas en la etapa de diseño de la estrategia (ver Anexo 5):

- CSST
- Matriz IPERC
- Reglamento Interno de SST
- Registro de entrega de EPP
- Registro de investigación de accidentes
- Registro de inspecciones
- Registro de capacitaciones

Los resultados consolidados fueron los siguientes:

- Observaciones atendidas: 84 (63.2%)
- Observaciones no atendidas: 49² (36.8%)

12.2. Materias con mayor cumplimiento

Las materias con mayor porcentaje de documentos atendidas fueron (ver Anexo 6):

- Registro de capacitaciones: 75%
- Registro de investigación de accidentes: 70.6%
- Registro de entrega de EPP: 68.4%
- Matriz IPERC: 63.6%
- Registro de inspecciones: 61.5%

2 Este número incluye tres observaciones (2.3%) que no fueron abordadas debido a la falta de participación de la entidad (Municipalidad Provincial de Coronel Portillo) en el proceso de asistencia técnica, así como 36 observaciones (27.1%) que quedaron pendientes de atención (“en proceso”) por razones como la no aprobación del CSST, la falta de envío de la versión final del documento o la insuficiencia de tiempo para su conclusión dentro del periodo programado.

12.3. Brechas por categoría

Tras el acompañamiento a cargo de SERVIR, se identificaron 49 observaciones que no lograron ser atendidas. Las categorías con mayores brechas fueron:

- CSST: 11 no atendidos
- Reglamento Interno de SST: 9 no atendidos
- Matriz IPERC: 7 no atendidos
- Registro de investigación de accidentes: 5 no atendidos
- Registro de inspecciones: 5 no atendidos
- Registro de capacitaciones: 4 no atendidos
- Registro de entrega de EPP: 1 no atendido

12.4. Comparación de avances por macrorregión

El análisis comparativo entre la situación inicial y la final muestra un incremento del 191% en el cumplimiento de obligaciones de SST (ver Anexo 7). Las macrorregiones con mejoras más significativas fueron:

- Norte y Centro: 250%
- Oriente: 200%
- Centro Este: 167%
- Sur: 87%

Esto evidencia el impacto positivo del modelo de intervención técnica articulada.

12.5. Cumplimiento por municipalidad

El análisis del nivel de atención de los documentos evaluados permite identificar dos grupos diferenciados de municipalidades en función de sus resultados (ver Anexo 8):

- Municipalidades con 100% de cumplimiento: Cusco, Arequipa, Tacna, Moquegua, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Cajamarca, Lambayeque, Lima Región, Callao. Este desempeño refleja el compromiso institucional, así como una articulación efectiva entre las ORH, los CSST y los equipos del Servicio de SST.
- Municipalidades con rezago crítico (más del 70% de documentos no atendidos): Puno, Huancavelica, San Martín, Tumbes, Piura, Ucayali. Los bajos niveles de atención de estas entidades responden a diversos factores, como la limitada participación institucional,

retrasos en los procesos internos de validación o falta de equipos técnicos operativos. En consecuencia, se recomienda priorizar su incorporación en una segunda fase de seguimiento, con estrategias de refuerzo focalizado y asistencia técnica intensiva.

13. Lecciones aprendidas

Durante enero y febrero de 2025 se realizaron reuniones y talleres de coordinación en conjunto con los equipos técnicos de Sunafil y SERVIR para analizar los resultados de la estrategia Muni SEGURA 2024 a fin identificar las oportunidades de mejora que contribuyan a la optimización de resultados de Muni SEGURA 2025.

Con base en dichos encuentros, se identificaron los siguientes aprendizajes:

- La estrategia comunicacional fue un factor facilitador; sin embargo, debe fortalecerse la comunicación interna entre municipalidades, Sunafil y SERVIR.
- Se requiere mejorar la estandarización de productos (documentos y registros obligatorios del SGSST), la trazabilidad documental y la claridad en los roles de los equipos de SST de las municipalidades.
- Se identificó la necesidad de contar desde el inicio con responsables de SST, asegurar la participación de sindicatos y calendarizar con anticipación las asistencias técnicas.
- Se identificó la necesidad de diseñar e implementar un formato único que consolide las observaciones identificadas en las intervenciones realizadas por los inspectores de Sunafil, que debe ser validado conjuntamente por Sunafil y SERVIR para agilizar la parte operativa.

14. Sostenibilidad y replicabilidad

La estrategia Muni SEGURA continuará su implementación en 2025 con una nueva fase orientada a consolidar los logros del piloto y escalar su impacto a 30 nuevas municipalidades. Esta expansión se apoya en el fortalecimiento de capacidades, la sistematización de la experiencia previa y la implementación de mecanismos de mejora identificados en la evaluación 2024.

Para ello, SERVIR desarrollará un plan de seguimiento técnico a las 15 municipalidades que aún presentan 49 observaciones no levantadas, y que incluye asistencia técnica virtual programada entre junio y septiembre de 2025. Este proceso permitirá cerrar brechas pendientes y consolidar los avances en el SGSST. Se priorizará la atención virtual y la articulación con los CSST para sostener el acompañamiento técnico de forma eficiente y descentralizada.

Por otra parte, la estrategia 2025 incorporará 30 nuevas municipalidades, priorizadas en base a criterios demográficos (alta población económicamente activa), sociopolíticos y de representatividad territorial. Entre las principales novedades del modelo 2025 destacan:

- Establecimiento de un plazo estándar de 45 días por municipalidad para el cierre de la asistencia técnica.
- Inclusión obligatoria de datos del punto focal y del sindicato en el informe de supervisión de Sunafil.
- Implementación de carpetas compartidas en Google Drive por municipalidad, para sistematizar los documentos del SGSST.
- Calendarización conjunta con cada entidad supervisada de acuerdo con la disponibilidad de profesionales de SERVIR y de la municipalidad.

Asimismo, la ejecución del Plan de Trabajo 2025 se articulará con otras acciones estratégicas, como:

- La producción de microcursos con ENAP para fortalecer capacidades locales.
- La incorporación de la estrategia en procesos de presupuesto participativo.
- El diseño de una caja de herramientas comunicacionales para el equipo de asistencia técnica.
- La articulación con cursos MOOC de SERVIR y actividades formativas de Sunafil.
- El fortalecimiento de la Comunidad SST como red de soporte técnico y de aprendizaje continuo.

Con este enfoque, se busca asegurar la sostenibilidad del modelo, ampliar su cobertura nacional y consolidarlo como una plataforma efectiva para la mejora de las condiciones laborales en el sector público local.

15. Conclusiones

La estrategia Muni SEGURA 2024 evidenció que la articulación interinstitucional entre SERVIR y Sunafil puede generar impactos concretos y sostenibles en la gestión pública local, especialmente en materia de prevención de riesgos laborales. Logró levantar un 63.2% de observaciones identificadas y un impacto positivo en la conformación de Comités de SST, así como la elaboración de documentos y registros obligatorios del SGSST, lo que representó el 171% de mejora en el cumplimiento de la normativa luego de las intervenciones en las municipalidades priorizadas.

El modelo de intervención, que combina supervisión técnica y asistencia especializada, demostró ser eficaz para cerrar brechas normativas en SST en un contexto crítico por los riesgos laborales que enfrentan los trabajadores municipales en gobiernos locales.

El enfoque preventivo, descentralizado y personalizado permitió mejorar la capacidad de respuesta de las municipalidades, beneficiar directamente a más de 30 000 trabajadores municipales y promover una cultura de prevención con enfoque de derechos.

La estrategia constituye una buena práctica replicable, tanto por su diseño colaborativo como por su capacidad de adaptarse a distintas realidades territoriales. Su sostenibilidad dependerá del fortalecimiento continuo de capacidades locales, el seguimiento técnico focalizado y la asignación adecuada de recursos.

Para consolidar los avances y superar los rezagos identificados (36.8% de observaciones no levantadas), es clave mantener el acompañamiento técnico, reforzar la comunicación interinstitucional y estandarizar los mecanismos de monitoreo.

Referencias

Autoridad Nacional del Servicio Civil, & Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2021, 23 de febrero). Convenio específico de cooperación interinstitucional entre la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral y la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, & Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2023, 23 de febrero). Adenda N.º 01 al Convenio específico de cooperación interinstitucional entre la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral y la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2023). *Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas: Resumen Ejecutivo*. <https://www.gob.pe/es/i/4436485>

Decreto Supremo N° 005-2012-TR. Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. (1 de noviembre de 2016). <https://www.gob.pe/es/l/462577>

Contraloría General de la República. (2022). *Ficha resumen. Informe de Control Simultáneo*. https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2022CPOL33200007&TIPOARCHIVO=RE

Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. (20 de agosto de 2011). <https://www.gob.pe/es/l/462576>

Ley N° 30222, Ley que modifica la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. (11 de julio de 2014). <https://www.gob.pe/es/l/118483>

Resolución N° 238-2014-SERVIR-PE. 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>

Resolución Ministerial N° 050-2013-TR. Aprobar los Formatos Referenciales que contemplan la información mínima que deben contener los registros obligatorios del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. (15 de marzo de 2013). <https://www.gob.pe/es/l/288031>

Resolución Ministerial 245-2021-TR. Apruébase el documento denominado “Procedimiento para la elección de los/las representantes de los/las trabajadores/as ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo; el Subcomité de Seguridad y Salud en el Trabajo, de ser el caso; o, del/de la Supervisor/a de Seguridad y Salud en el Trabajo”; el mismo que, como anexo, forma parte integrante de la presente resolución ministerial. (10 de diciembre de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/2539636-245-2021-tr>

Anexo 1

Número de trabajadores por municipalidad, diciembre de 2023³

Nº	Municipalidad	Nº de trabajadores
1	Municipalidad Distrital de Barranco	454
2	Municipalidad Provincial de Abancay	735
3	Municipalidad Provincial de Ambo	212
4	Municipalidad Provincial de Arequipa	1828
5	Municipalidad Provincial de Cajamarca	2416
6	Municipalidad Provincial de Callao	751
7	Municipalidad Provincial de Chachapoyas	269
8	Municipalidad Provincial de Chiclayo	1932
9	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	937
10	Municipalidad Provincial de Cusco	3045
11	Municipalidad Provincial de Huamanga	1172
12	Municipalidad Provincial de Huancavelica	481
13	Municipalidad Provincial de Huancayo	1333
14	Municipalidad Provincial de Huaura	680
15	Municipalidad Provincial de Ica	1128
16	Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto	1251
17	Municipalidad Provincial de Maynas	1475
18	Municipalidad Provincial de Pasco	313
19	Municipalidad Provincial de Piura	1663
20	Municipalidad Provincial de Puno	1405
21	Municipalidad Provincial de San Martín	516
22	Municipalidad Provincial de Santa	1867
23	Municipalidad Provincial de Tacna	1500
24	Municipalidad Provincial de Tambopata	780
25	Municipalidad Provincial de Trujillo	2107
26	Municipalidad Provincial de Tumbes	685
TOTAL		30 935

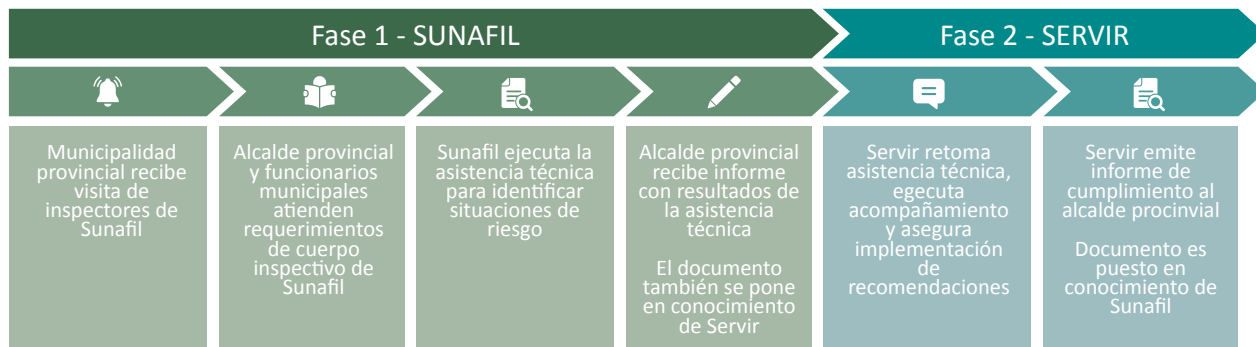
Nota. Elaborado por el equipo de SST- GDSRH de SERVIR, con información interna de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil. De *Planilla electrónica: reporte de diciembre 2023*, por MTPE, 2023.

3 Planilla electrónica diciembre de 2023. En el diseño de la estrategia se había previsto intervenir en 26 municipalidades provinciales, incluyendo Lima Metropolitana, que registraba un total de 4582 servidores, lo que elevaba el número total de beneficiarios a 35 063. Sin embargo, durante la implementación de Muni SEGURA, y debido a consideraciones logísticas y nivel de coordinación con la municipalidad, se decidió intervenir en la Municipalidad Distrital de Barranco, ubicada en la región Lima, con el fin de respetar el criterio de incluir al menos una municipalidad por cada región.

Anexo 2

Metodología de la estrategia Muni SEGURA

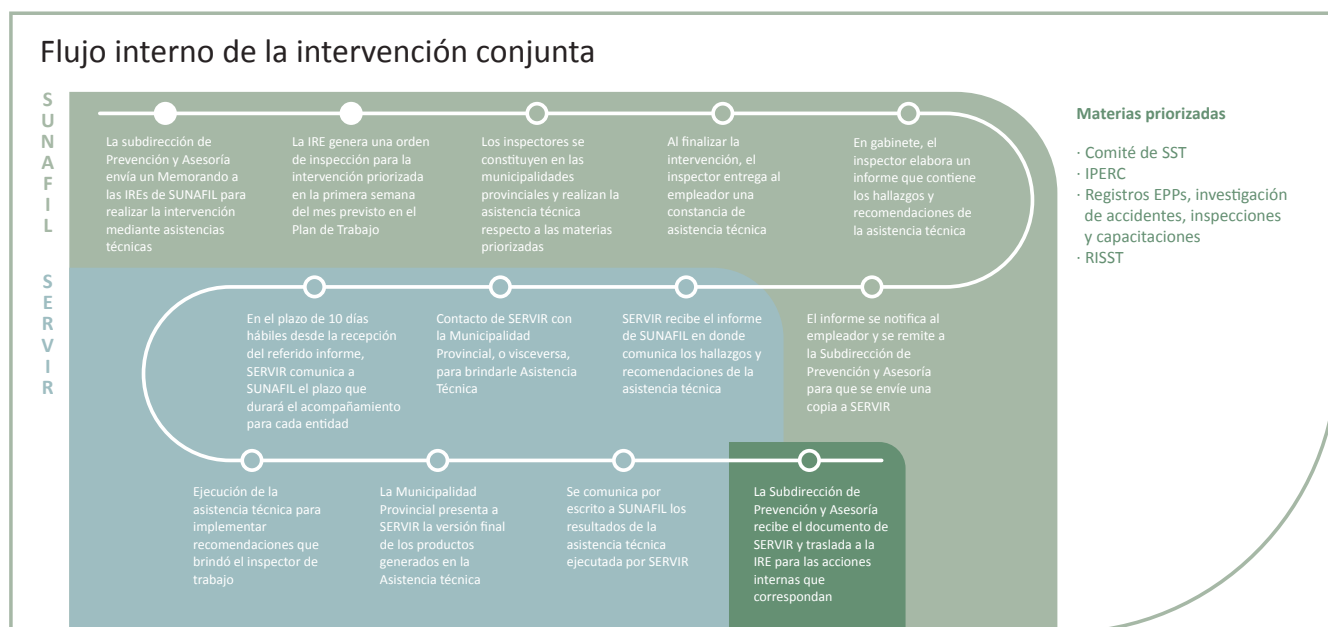
Ejecución del piloto: julio - noviembre 2024



Nota. Elaborado por el equipo de SST- GDSRH de SERVIR y el equipo de la Dirección de Prevención y Promoción de Sunafil.

Anexo 3

Flujo interno de la intervención conjunta



Nota. Elaborado por el equipo de SST- GDSRH de SERVIR y el equipo de la DPP de Sunafil.

Anexo 4
Cronograma de intervenciones



Nota. Elaborado por el equipo de SST- GDSRH de SERVIR y el equipo de la DPP de Sunafil.

Anexo 5

Atención de observaciones mediante la estrategia, según materia

Materia	Total de observaciones	Atendidas	En proceso	No atendidas	No participó en AT
Conformación del CSST	24	13	10	0	1
Matriz IPERC	22	14	6	0	1
Reglamento Interno de SST	22	12	7	2	1
Registro de Entrega de EPP	19	13	5	1	0
Registro de Investigación de Accidentes	17	12	3	2	0
Registro de Inspecciones	13	8	3	2	0
Registro de Capacitaciones	16	12	2	2	0
Total	133	84	36	10	3

Nota. Elaborado por el equipo de SST- GDSRH con información interna del monitoreo de las asistencias técnicas.

Anexo 6

Porcentaje de atención de observaciones mediante la estrategia, según materia

Materia	Atendidas (%)	En proceso (%)	No atendidas (%)	No participó en AT (%)	Total
Conformación del CSST	54.2%	41.7%	0%	4.2%	100%
Matriz IPERC	63.6%	27.3%	0%	4.5%	100%
Reglamento Interno de SST	54.5%	31.8%	9.1%	4.5%	100%
Registro de Entrega de EPP	68.4%	26.3%	5.3%	0%	100 %
Registro de Investigación de Accidentes	70.6%	17.6%	11.8%	0%	100 %
Registro de Inspecciones	61.5%	23.1%	15.4%	0%	100 %
Registro de Capacitaciones	75%	12.5%	12.5%	0%	100 %
Total	63.2%	27.1%	7.5%	2.3%	100 %

Nota. Elaborado por el equipo de SST- GDSRH con información interna del monitoreo de las asistencias técnicas.

Anexo 7

Porcentaje de mejora en atención de observaciones mediante la estrategia, según macrorregión



Leyenda.

Macrorregión	Evaluación inicial % Documentos atendidos	Evaluación final	Porcentaje de mejora
Sur	15	28	87%
Centro Este	12	31	167%
Oriente	8	24	200%
Norte	6	21	250%
Centro	8	28	250%
Total	49	133	171%

Nota. Elaborado por el equipo de SST- GDSRH con información interna del monitoreo de las asistencias técnicas.

Anexo 8

Atención de observaciones mediante la estrategia, según municipalidad

Municipalidad	Región	Documentos totales	Atendidos	En proceso	No atendidos	No participó
Cusco	Cusco	1	1	0	0	0
Arequipa	Arequipa	6	6	0	0	0
Tacna	Tacna	2	2	0	0	0
Mariscal Nieto	Moquegua	4	4	0	0	0
Puno	Puno	7	0	1	6	0
Cerro de Pasco	Cerro de Pasco	7	5	2	0	0
Huancayo	Junín	7	5	2	0	0
Huancavelica	Huancavelica	6	0	2	4	0
Abancay	Apurímac	3	3	0	0	0
Huamanga	Ayacucho	4	4	0	0	0
Ambo	Huánuco	3	3	0	0	0
Tambopata	Madre de Dios	7	5	2	0	0
Maynas	Loreto	7	6	1	0	0
San Martín	San Martín	4	0	4	0	0
Coronel Portillo	Ucayali	3	0	0	0	3
Chachapoyas	Amazonas	6	5	1	0	0
Tumbes	Tumbes	7	0	7	0	0
Cajamarca	Cajamarca	6	6	0	0	0
Chiclayo	Lambayeque	6	6	0	0	0
Trujillo	La Libertad	4	3	1	0	0
Piura	Piura	6	0	6	0	0
Ica	Ica	5	3	2	0	0
Del Santa	Áncash	7	4	3	0	0
Barranco	Lima Metropolitana	5	3	2	0	0
Huaura	Lima Región	7	7	0	0	0
Callao	Callao	3	3	0	0	0
TOTAL		133	84	36	10	3

Nota. Elaborado por el equipo de SST- GDSRH con información del monitoreo de las asistencias técnicas.

Anexo 9

Voces desde las municipalidades: testimonios sobre la experiencia

Los actores involucrados destacan la importancia de este acompañamiento técnico en el fortalecimiento de la gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST). Los mismos reflejan el valor percibido por los gobiernos locales participantes. Algunos testimonios:

- “Agradecemos a SERVIR por implementar esta Alianza con Sunafil, lo cual ha permitido apoyar a entidades públicas como la nuestra, que contaban con observaciones. La experiencia fue bastante gratificante porque, gracias al asesoramiento recibido, logramos levantar las observaciones de Sunafil siguiendo el procedimiento correcto. Esto nos ayudó a evitar sanciones y mejorar nuestra gestión”.

Leydi Valle – Responsable de SST, Municipalidad Provincial de Chachapoyas

- “Gracias al soporte técnico de Sunafil y SERVIR, nuestra municipalidad viene fortaleciendo su gestión y corrigiendo falencias en SST. Tal como lo señala la Ley 29783, lo importante es prevenir y fomentar una cultura de prevención en los riesgos laborales”.

Junior Lescano – Responsable de SST, Municipalidad Provincial de Huaura

- “Qué bien que SERVIR nos esté dando asistencia. Muchas veces se tiene la idea de que, si una municipalidad no cumple, hay que multarla. Creo que debemos cambiar esa mentalidad y enfocarnos más en brindar asistencia que en sancionar”.

Edwin Chávez – Responsable de SST, Municipalidad Provincial de Cajamarca

Anexo 10

Panel fotográfico



Nota. Reunión de coordinación de los equipos de Sunafil y SERVIR, enero de 2024.



Nota. Taller metodológico para la identificación de oportunidades de colaboración interinstitucional entre Sunafil y SERVIR, febrero de 2024.



Nota. Lanzamiento de la estrategia Muni SEGURA en la Municipalidad Provincial de Arequipa, junio de 2024.



Nota. Presentación del avance de resultados en la Municipalidad Provincial de Huaura, noviembre de 2024.



Nota. Reunión de coordinación de los equipos técnicos de Sunafil y SERVIR para analizar los resultados de la estrategia Muni SEGURA 2024, enero de 2025.



Nota. Taller con los equipos técnicos de Sunafil y SERVIR para identificar las oportunidades de mejora para Muni SEGURA 2025, febrero de 2025.

Caso de gestión pública**El voluntariado de la identificación: experiencia de atención a los peruanos de zonas periurbanas y rurales para acceder a documentos de identidad y de registros civiles**

Identification volunteering: experiences of services for peruvians in peri-urban and rural areas to access identity cards and civil registries

Carmen Milagros Velarde Koechlin

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC (Perú)
cvelarde@reniec.gob.pe | ORCID: 0000-0002-2668-7774

Iván Clerk Torres Chávez

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC (Perú)
landamayo@servir.gob.pe | ORCID: 0009-0001-8147-3103

Cómo citar/citation:

Velarde Koechlin, C. M., & Torres Chávez, I. C. (2025). El voluntariado de la identificación: experiencia de atención a los peruanos de zonas periurbanas y rurales para acceder a sus documentos de identidad y de registros civiles. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 61–83. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.03>

Resumen

El Programa Voluntariado de la Identificación del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) surge como una respuesta innovadora ante las limitaciones geográficas, tecnológicas y presupuestales que dificultan el acceso universal al derecho a la identidad en el Perú. Con un territorio vasto y una población dispersa, el Reniec diseñó esta estrategia durante la pandemia del Covid-19 para descentralizar sus servicios, reducir el número de personas con DNI vencido y responder a las solicitudes de las autoridades locales. A través de alianzas con municipalidades y universidades, el programa articuló oficinas voluntarias que, apoyadas por infraestructura mínima y capacitación técnica, facilitaron trámites de identificación. Desde su implementación en 2021 hasta marzo de 2025, tal como se menciona en el Anexo 01, se crearon 213 agencias en 22 departamentos, las que lograron importantes ahorros en tiempo y costos para la ciudadanía. Esta iniciativa se alinea con políticas nacionales como la Modernización de la Gestión Pública y el Plan Estratégico de Desarrollo al 2050, que promueve una gestión territorial sostenible, inclusión social e innovación digital.

Palabras claves: identificación ciudadana, derecho a la identidad, descentralización de servicios, voluntariado cívico, gestión territorial inclusiva.

Abstract

Reniec's Identification Volunteering Program emerged as an innovative response to the geographic, technological, and budgetary limitations that hinder universal access to the right to identity in Peru. With a vast territory and a dispersed population, Reniec designed this strategy during the Covid-19 pandemic to decentralize its services, reduce the number of people with expired ID cards, and respond to requests from local authorities. Through partnerships with municipalities and universities, the program articulated volunteer offices that, supported by minimal infrastructure and technical training, facilitated identification procedures. Since its implementation in 2021 and until March 2025, 213 offices were created in 22 departments, achieving significant time and cost savings for citizens, as shown in Appendix 01. This initiative aligns with national policies such as the Modernization of Public Management and the 2050 Strategic Development Plan, promoting sustainable territorial management, social inclusion, and digital innovation.

Keywords: citizen identification, right to identity, decentralization of services, civic volunteering, Inclusive territorial management.

1. Introducción

El Perú, luego de Brasil y Argentina, es el territorio más grande de América del Sur, con 1 285 215.60 kilómetros cuadrados (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2013). Según el RENIEC (2024), al cuarto trimestre de 2024, la población peruana identificada con documento nacional de identidad (DNI) alcanzaba a 36 891 657 peruanos mientras que para el INEI (2024) la proyección de la población peruana al 2024 ascendería a 34 038 457 habitantes.

Si bien los datos estadísticos de cálculo poblacional varían según la metodología aplicada por el Reniec o el INEI, lo trascendental es que tenemos más de 34 millones de peruanos en más de un 1 200 000 kilómetros cuadrados divididos en costa, sierra y selva que requieren los servicios del Estado y a los cuales la administración pública debe atender.

El Estado peruano es un proveedor de productos y servicios. Sus funciones de seguridad, salud, educación, trabajo, defensa civil, cuidado del ambiente, entre otros, responden a las exigencias ciudadanas que demandan tales productos y servicios. Pero ¿se puede llegar a todos los peruanos en un país con un territorio tan extenso, de geografía diversa y de millones de habitantes?

Servicios como la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) se encargan de llevar diversos servicios del Estado a través de los ríos de la selva o el lago Titicaca, con apoyo de las embarcaciones de la Marina de Guerra del Perú o con apoyo de las aeronaves de la Fuerza Aérea del Perú (MIDIS, 2025a); no obstante, se trata de servicios itinerantes que no se constituyen en las zonas sino que llegan a ellas cada cierto tiempo.

El servicio de registro de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, y el servicio de emisión del DNI son dos de los servicios prestados por el Reniec en las embarcaciones de las PIAS y presentan como dificultad que, para entregar los documentos de identificación, los ciudadanos deben esperar al próximo recorrido, lo que puede tardar entre dos a cuatro meses de espera.

Los Tambos se constituyen también en otra opción para acercar los servicios del Estado a la población de las zonas rurales al ser plataformas fijas de atención que reciben a los grupos itinerantes institucionales y que ofrecen también el servicio de un orientador que ayuda a la población que acude a realizar sus gestiones. Lamentablemente, no garantiza la continuidad diaria del servicio, pero sí la periodicidad de este (MIDIS, 2025b).

Existen entidades cuyos servicios se ofrecen para una población focalizada, y otras cuyas prestaciones están disponibles para todos los peruanos. Este último es el caso del Reniec, que actualmente cuenta con poco más de 470 agencias en todo el país y poco menos de 3400 servidores públicos. Pero ¿cómo se logra ampliar la atención presencial para más peruanos que exigen a través de sus autoridades locales la presencia del Reniec en su propio distrito o centro poblado? Más allá de requerir un presupuesto público mayor, incrementar el número de servidores públicos y buscar un local (cuyo alquiler y costos de seguridad, internet, luz, agua, teléfono e infraestructura tecnológica significaban negociaciones presupuestales que tal vez no llegarían a buen puerto), el Reniec consideró la urgencia de responder a tales peticiones para atender las carencias de documentación personal.

Esta fue la pregunta que el Reniec planteó, sobre todo, en un contexto de pandemia iniciado en marzo de 2020 en el país y que exigió a la entidad cerrar sus agencias por cerca de cinco meses y reabrir las gradualmente hasta octubre de 2021 en que las atenciones en oficinas retornaron a la normalidad. Con una población de cerca de 7 millones con DNI caducos y *ad portas* de las elecciones generales 2021 y elecciones regionales y municipales 2022, el Reniec diseñó el programa Voluntariado de la Identificación como un recurso que contribuya a llegar a la población más alejada del país, descentralizando sus servicios y utilizando las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para el desarrollo de trámites virtuales, con alianzas público-pública y público-privada que consideraron la urgencia social de los habitantes de diversas regiones.

2. El Programa Voluntariado de la Identificación

2.1. Objetivos

Como parte de su planificación, el Programa Voluntariado de la Identificación presentó los siguientes objetivos (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil [RENIEC], 2021):

1. Descentralizar los servicios digitales del Reniec para llegar a más peruanos, especialmente a quienes habitan en las zonas periurbanas y rurales del país.
2. Disminuir el número de población con DNI caduco y evitar su incremento.
3. Responder a las solicitudes de autoridades locales de contar con presencia del Reniec en sus distritos o centros poblados, uniendo esfuerzos ante las carencias presupuestales, humanas y de infraestructura.

2.2. Diagnóstico del problema

Se identificó cuatro tipos de problemas:

- **Amplitud de zonas territoriales y ausencia de agencias del Reniec en todas las divisiones administrativas**

El Perú está dividido por regiones o departamentos, las cuales a su vez se dividen en provincias, distritos y centros poblados. Cada una de estas zonas corresponde a una ubicación geográfica conocida como Ubigeo (Código de Ubicación Geográfica). El primer Ubigeo es el departamento o región, mientras que el segundo Ubigeo es la provincia, el tercero es el distrito y el cuarto es el centro poblado. En la Tabla 1, se observa que el país está dividido de la siguiente manera, de acuerdo con el INEI (2024):

Tabla 1
División administrativa del país

División administrativa	Cantidad
Provincias	196
Distritos	1695
Centros poblados	2959

Nota. División administrativa del Perú. **Fuente:** Adaptado del Directorio Nacional de Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2024 (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2024).

Por tanto, el Reniec debía atender una demanda de atención presencial en cada división administrativa que acogía a una multitud de ciudadanos. Los centros poblados, sobre todo, se constituyeron en un referente ya que albergaban grupos poblacionales distantes del centro de la comunidad o divididos por trochas o ríos que dificultaban el recorrido hacia alguna agencia del Reniec. Por ello, constituir voluntariados de la identificación con apoyo de los municipios de centros poblados fue una opción, sobre todo por la ausencia de agencias institucionales en todos los puntos o divisiones administrativas del país.

- **Reducida conexión tecnológica y bajo conocimiento del uso de las aplicaciones virtuales**

Muchas de las zonas rurales del país no contaban aún con conexión a internet o esta era reducida e ineficiente. La propia geografía, sobre todo en las zonas andinas, rodeadas de cerros, presentaban dificultades para la conexión a internet. En el caso de la selva, la distancia entre ríos no ha permitido que la cobertura de internet móvil llegue a todos los puntos habitados. No

obstante, los municipios han logrado obtener, en su mayoría, el servicio de internet en su radio de circunscripción más cercana.

En otras situaciones, aunque se cuente con internet, la población no conoce el manejo de los aplicativos digitales, por lo que requiere de un personal de apoyo para la gestión de sus trámites.

- **Altos costos en tiempo y traslado para los ciudadanos que requerían tramitar un nuevo DNI**

Muchas de las zonas rurales del país, así como las zonas de la periferia urbana cuentan con caminos de trocha, carreteras poco asfaltadas o reducido servicio de movilidad o transporte público. En zonas de selva, esta problemática se presenta al tener que esperar un deslizador o buque que ofrezca transporte, además de estar a la expectativa de si el clima presenta buenas condiciones para la navegación.

Los viajes que realizan los ciudadanos para acudir hacia la ciudad capital o las zonas urbanas donde se ubican las agencias del Reniec resultan en costos elevados, pues en muchos casos, el adulto viaja con sus hijos menores de edad (lo que es más común en el caso de las madres). A ello debe sumarse el tiempo que la persona deja de trabajar más el tiempo de retorno para recoger el documento de identidad impreso.

- **Exposición a posible contagio por el Covid-19**

Durante el plazo de evaluación de la creación del Programa Voluntariado de la Identificación, el país se encontraba en estado de emergencia por la pandemia de Covid-19. En ese sentido, desde marzo de 2020 y por varios meses, la población se encontró reclusa en casa por disposiciones normativas. Cuando se habilitó el tránsito, la población debía hacerlo usando mascarillas, además de solicitar citas para mantener el aforo establecido en locales públicos. Por ello, era necesario contar con servicios del Reniec más cerca de las personas.

2.3. Diseño de la solución: El nacimiento del Programa Voluntariado de la Identificación

La solidaridad y el voluntariado son manifestaciones propias del ser humano. Vivir en comunidad no solo implica cultivar nuestra propia identidad personal —que podría considerarse una forma de individualismo— sino interactuar y mantener relaciones de cordialidad y respeto con los otros. La solidaridad y el voluntariado implican empatía con quienes más lo necesitan, un sentido de justicia y la construcción de vínculos sociales positivos.

La solidaridad destaca como una práctica social orientada a superar las injusticias y desigualdades, reconociendo en el otro su dignidad y la responsabilidad de ambos en la transformación social (Giraldo & Ruiz-Silva, 2015). La solidaridad, por tanto, se convierte en una interacción bidireccional, ya que quien es solidario obtiene satisfacción personal, reconocimiento social, aunque simbólico, y una certeza de que está contribuyendo a la construcción de una mejor comunidad o un mejor país.

De la solidaridad se desprenden las acciones del voluntariado. De acuerdo con la Ley Nº 28238, Ley General del Voluntariado, esta es una acción altruista, libre y no remunerada que se orienta a la búsqueda y construcción del bien común. El diagnóstico nacional de organizaciones de voluntariado evidencia asimismo que esta práctica mejora la vida de quienes la reciben, pero también fortalece las competencias ciudadanas y éticas de quienes la ejercen, aportando al desarrollo social y económico del país (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2019).

Con base en esta capacidad humana de darse al otro a través de acciones de voluntariado, en 2021, la entonces Gerencia de Imagen Institucional del Reniec —hoy, Oficina de Comunicaciones y Prensa, de acuerdo con el actual Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la entidad— presentó la propuesta del Programa Voluntariado de la Identificación, que contenía dos grandes rubros: el voluntariado institucional y el voluntariado individual.

La proposición de un voluntariado institucional —que empezaría antes que el voluntariado individual— se definió como un reto, ya que ¿no es más fácil implementar el voluntariado individual antes que el institucional? No obstante, dado que el objetivo era descentralizar los servicios del Reniec para llegar a quienes más lo necesitan a través de los servicios virtuales que ofrece la institución, se optó por iniciar con el Voluntariado Institucional con la seguridad de que las personas jurídicas, al estar conformadas por personas naturales, reflejarán la vocación de servicio, más aún si se trata de entidades puestas a favor de la ciudadanía, como las municipalidades.

El Programa Voluntariado de la Identificación estableció como puntos de trabajo para la constitución de sus oficinas la siguiente metodología:

1. Diagnóstico de las necesidades poblacionales y zonas priorizadas. Este diagnóstico implicó analizar las estadísticas poblacionales, para conocer dónde se encontraba la mayoría de habitantes con DNI caduco. Esta información se cruzó con las zonas caracterizadas como de pobreza o pobreza extrema más las dificultades de movilización de la población hacia las

agencias del Reniec. Este trabajo se desarrolló junto a los equipos de las oficinas regionales del Reniec, liderados por el jefe regional.

2. Coordinación y negociación con las municipalidades u otros actores interesados en establecer una oficina del Voluntariado de la Identificación. Esta tarea quedó a cargo del jefe regional del Reniec, ya que era la persona que mejor conocía su territorio y a sus autoridades. Para ello, cada jefe regional recibió una capacitación sobre los objetivos y metas esperadas del programa Voluntariado de la Identificación y cómo éste beneficiaría a la población.
3. Dotación de infraestructura mínima. Dentro del planteamiento presentado a las autoridades locales o interesadas, se expuso el formato de Oficina del Voluntariado de la Identificación. Se proponía que la autoridad voluntaria aportara un espacio en el local municipal para la oficina, además de cooperar con la instalación de materiales, como una computadora, un teléfono móvil, conexión de internet, una impresora, un aro de luz y una persona a cargo. Por parte del Reniec, se ofrecía la capacitación al personal municipal para la atención, quien se identificaría con un chaleco del programa, además de organizar campañas itinerantes cada 15 o 30 días para la entrega de los DNI en la misma zona.
4. Capacitación a los voluntarios institucionales. El Reniec capacitaba a los voluntarios en materia de normas de identificación, tanto de registros civiles trámites para la emisión del DNI, así como en el manejo de las herramientas tecnológicas, uso de las aplicaciones de servicios digitales del Reniec (App DNI Biofacial y servicios digitales ofrecidos en la web del Reniec como obtención de copias certificadas de actas registrales, cambio de domicilio, rectificación de estado civil, entre otros) y estrategias de atención al público. Además, se comprometía a mantener un enlace o coordinador focal que absolviera las dudas que surgieran durante la atención ciudadana.
5. Inauguración de las agencias del Voluntariado de la Identificación. Cada oficina del Voluntariado de la Identificación debía ser conocida y reconocida por la población del distrito y distritos aledaños, por lo que se consideró pertinente su lanzamiento a través de una ceremonia de inauguración en la cual se exponía la forma de trabajo y se brindarían las primeras atenciones al público.
6. Generación de una identidad propia. Para este programa se creó una línea gráfica, que tiene como base un logotipo especial y se diseñó un chaleco o campera con igual logotipo (ver Ilustración 1) y la palabra “Voluntario”. Ello no solo daba una identidad propia al Programa, sino que contribuía a su reputación institucional, tal como se muestra en la siguiente ilustración:

Ilustración 1

Logotipo del Programa Voluntariado de la Identificación



Nota. Logotipo del Programa Voluntariado de la Identificación. **Fuente:** Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC, 2021).

7. Supervisión técnica continua desde las oficinas regionales del Reniec. Esto implicaba que el jefe regional debía estar en constante contacto con la agencia del Voluntariado de la Identificación y sus autoridades para dar solución a cualquier inconveniente y proporcionar información sobre el desarrollo del programa, la cual era recolectada y evaluada por la Oficina de Comunicación y Prensa para potenciar el programa del Voluntariado de la Identificación.
8. A partir de 2024, el Reniec dio inicio al Voluntariado de la Identificación en su categoría individual. Tomó contacto con las universidades e inició el proceso a través de una convocatoria a más de 700 estudiantes universitarios. Luego de una selección rigurosa, se capacitó a 90 de estos para que apoyen el desarrollo de los trámites de DNI en los centros de atención de la entidad.

2.4. Aprobación formal del Programa del Voluntariado de la Identificación

El 30 de octubre de 2021, el Reniec emitió la Resolución Jefatural N° 000200-2021-JNAC/RENIEC, que aprobó el Programa de Voluntariado de la Identificación y destacó que tal iniciativa enmarcaba los esfuerzos institucionales por mejorar la atención ciudadana y promover la identificación y el registro civil de todos los peruanos, especialmente de aquellos que se encuentran en zonas con acceso limitado a servicios o tecnologías digitales.

Una finalidad destacada del Programa del Voluntariado de la Identificación —de acuerdo con la citada resolución— es movilizar a voluntarios para apoyar las acciones del Reniec en el territorio nacional, y facilitar los trámites documentarios de la población. Asimismo, resalta las características de un voluntariado al precisar que los voluntarios no sustituyen funciones laborales ni perciben remuneración alguna, de acuerdo con la Ley General del Voluntariado y sus modificaciones. Finalmente, dispone que el programa sea inscrito en el Registro de Voluntariado del MIMP, para el reconocimiento formal de los voluntarios participantes (Resolución Jefatural N° 000200-2021/JNAC/RENIEC).

3. Resultados y beneficios obtenidos

Desde su creación en 2021 y hasta el 31 de marzo de 2025, el Reniec ha constituido con apoyo de las municipalidades y otros actores, tal como se muestra en el Anexo 01, un total de 213 agencias del Voluntariado de la Identificación en 22 departamentos del país: Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Ucayali.¹

Asimismo, según la Oficina de Comunicaciones y Prensa del RENIEC, al 31 de marzo de 2025, las agencias del Voluntariado de la Identificación han atendido a más de 32 000 ciudadanos con 32 874 mil trámites (ver Tabla 2). De ellos, la mayoría son trámites de renovación del DNI. Las personas atendidas no solo provienen del centro poblado o distrito en el cual se ubica la agencia del Voluntariado de la Identificación, sino también de zonas aledañas, lo que ha ampliado el número de personas beneficiadas.

¹ Se ha detallado los departamentos de acuerdo con el orden alfabético donde se cuenta con agencias de Voluntariado de la Identificación. Los más interesados en esta iniciativa fueron los servidores público de las municipalidades de las regiones de selva y de la sierra.

Tabla 2
Consolidado de trámites efectuados por las agencias de voluntariado, 2021-2025

Trámites 2021	Trámites 2022	Trámites 2023	Trámites 2024	Trámites a marzo 2025	Total de trámites
4117	9136	9896	7329	2396	32 874

Nota. Ciudadanos atendidos a nivel nacional desde 2021 hasta 2025. **Fuente:** Oficina de Comunicaciones y Prensa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC, 2025).

Asimismo, los tiempos de atención al ciudadano se redujeron de tres horas a 20 minutos; de este modo, cada uno de ellos ahorró un promedio de hasta 300 soles en traslados y día de trabajo no laborado. Igualmente, se mejoró la percepción institucional del Reniec y del municipio y se evitó el uso de tramitadores o terceros que pudieran realizar cobros extras no autorizados. Las agencias del Voluntariado de la Identificación se consolidaron como espacios seguros, accesibles y culturalmente pertinentes para ejercer el derecho a la identidad.

4. Dificultades presentadas

Establecer las agencias del Voluntariado de la Identificación también ha conllevado desafíos. Por ejemplo, la alta rotación de autoridades municipales, como gerente municipal o encargados de desarrollo social y bienestar, lo que exigió iniciar coordinaciones con las nuevas autoridades. Otros desafíos incluyen los protocolos para que los voluntarios protejan los datos personales de los ciudadanos a los cuales tendrían acceso, dificultades logísticas para las inauguraciones, problemas de acceso a las zonas (por eventos climáticos o políticos como huelgas), que exigieron reprogramar actividades.

5. Alineación de la iniciativa con las políticas públicas del país

De acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Gestión Pública (2022), la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030* busca fortalecer la capacidad del Estado para generar valor público con un enfoque en resultados y ciudadanía. Asimismo, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2023) señala que el *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050* establece una visión de largo plazo orientada al bienestar y desarrollo sostenible del país. En este contexto, el programa “Voluntariado de la Identificación” ha permitido desarrollar aspectos clave alineados con estas políticas públicas peruanas:

1. Territorio sostenible: A través de la descentralización efectiva de las agencias del Voluntariado de la Identificación se ha permitido transferir capacidad operativa. Además, se ha verificado que, luego de implementada una agencia del Voluntariado de la Identificación, otras entidades públicas iniciaron su instalación en la zona, como el caso de los agentes del Banco de la Nación para que la población pueda hacer los pagos de las tasas de trámite de los registros civiles o del DNI.
2. Desarrollo de las personas: Especialmente hacia las poblaciones más vulnerables, como aquellas que se encuentran en zonas de pobreza o pobreza extrema y aquellas que se encuentran más alejadas de las ciudades urbanizadas.
3. Productividad e innovación: Al fomentar el uso de los servicios digitales del Reniec a través de una práctica novedosa de colaboración público-pública.
4. Democracia y paz: Ya que involucra a las instancias del gobierno local para brindar mejores servicios de identidad a los vecinos de la zona, lo que ayuda a que puedan, con su DNI, acceder a mejores servicios básicos y combatir la marginalidad.

Conclusiones

- El programa Voluntariado de la Identificación ha permitido ampliar el acceso a servicios registrales y de identificación del Reniec en zonas rurales y periurbanas sin incrementar significativamente el gasto público.
- Fortaleció la articulación entre niveles de gobierno, y demostró que la cooperación público-pública es viable, eficiente y conveniente para el beneficio del ciudadano.
- Contribuyó a garantizar el derecho a la identidad y la reducción de personas con DNI caduco, condición base para el ejercicio de otros derechos.
- Esta buena práctica demuestra la posibilidad de alinear actividades a los principios de equidad territorial, innovación y sostenibilidad del Estado peruano.

Referencias

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2023). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. Presidencia del Consejo de Ministros. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5133337/Peru%20-%20Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050.pdf?v=1694719008>
- Giraldo, Y. N. & Ruiz-Silva, A. (2015). *La comprensión de la solidaridad. Análisis de estudios empíricos*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13(2), 609–625. Obtenido de <https://doi.org/10.11600/1692715x.1324092614>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2013). *Territorio y suelos. En Perú: Anuario de Estadísticas Ambientales 2013*. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1140/cap01.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). *Directorio Nacional de Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2024*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6751415/5612942-directorio-nacional-de-gobiernos-regionales-municipalidades-provinciales-distritales-y-de-centros-poblados-2024.pdf?v=1732226171>
- Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado (emitido el 31.05.2004) (Modificada por Ley N° 29094 publicada el 28.09.2007 y por Decreto Legislativo N° 1294 publicado el 30.12.2016). <https://www.gob.pe/es/i/6136597>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2025a). *PLAS - Plataformas Móviles*. Gob.pe. <https://www.gob.pe/es/p/80129>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2025b). *Tambos - Plataformas fijas*. Gob.pe. <https://www.gob.pe/es/p/80123>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2019). *Diagnóstico situacional de organizaciones de voluntariado: Informe 2019*. <https://www.mimp.gob.pe/omep/pdf/evidencias/Mimp2019b.pdf>
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2021). Programa de *Voluntariado de la Identificación*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2370115/Programa%20de%20Voluntariado%20de%20la%20Identificaci%C3%B3n.pdf?v=1636129733>
- Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Gestión Pública. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3531092/POLÍTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACIÓN%20DE%20LA%20GESTIÓN%20PÚBLICA%20AL%202030\(1\).pdf.pdf?v=1661208943](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3531092/POLÍTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACIÓN%20DE%20LA%20GESTIÓN%20PÚBLICA%20AL%202030(1).pdf.pdf?v=1661208943)
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2024). *Estadística de población identificada - 2024. Por grupo de edad y sexo, según lugar de residencia (Trimestral)* [Archivo Excel]. <https://identidad.reniec.gob.pe/estadisticas>
- Resolución Jefatural N° 000200-2021/JNAC/RENIEC, Aprobar el “Programa de Voluntariado de la Identificación” que, como Anexo, forma parte integrante de la presente resolución. (30 de octubre de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/2315075>

Anexo 01**Tabla 3:** Agencias de Voluntariado de la Identificación institucional implementadas a nivel nacional desde el 2021 hasta el 2025

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
1	2021	Municipalidad Distrital de Alonso de Alvarado	Lamas	San Martín	Selva
2	2021	Municipalidad Distrital de Manseriche	Datem Del Marañón	Loreto	Selva
3	2021	Municipalidad Distrital de Balsapuerto	Alto Amazonas	Loreto	Selva
4	2021	Municipalidad Distrital de Sancos	Lucanas	Ayacucho	Sierra
5	2021	Municipalidad Distrital de Masisea	Coronel Portillo	Ucayali	Selva
6	2021	Municipalidad Distrital de Llohegua	Huanta	Ayacucho	Sierra
7	2021	Municipalidad Distrital de Surcubamba	Tayacaja	Huancavelica	Sierra
8	2021	Municipalidad del C.p. Comunpiari, Distrito de Santa Rosa	La Mar	Ayacucho	Sierra
9	2021	Municipalidad del C.p. Santo Domingo, Distrito de Laredo	Trujillo	La Libertad	Costa
10	2021	Municipalidad del C.p. Victor Raúl Haya De La Torre, Distrito De Huanchaco	Trujillo	La Libertad	Costa
11	2021	Municipalidad Distrital de Vargas Guerra	Ucayali	Ucayali	Selva
12	2021	Municipalidad Distrital de Yuyapichis	Puerto Inca	Ucayali	Selva
13	2021	Municipalidad Distrital de Vista Alegre	Nasca	Ica	Costa
14	2021	Municipalidad Distrital de Papaplaya	San Martin	San Martín	Selva
15	2021	Municipalidad Distrital de Cumba	Utcubamba	Amazonas	Selva
16	2021	Municipalidad Distrital de Chinchihuasi	Churcampa	Huancavelica	Sierra
17	2021	Municipalidad Distrital de San Pablo	Mariscal Ramón Castilla	Loreto	Selva
18	2021	Municipalidad Distrital de Neshuya	Padre Abad	Ucayali	Selva
19	2022	Municipalidad Distrital de Patibamba	La Mar- Vraem	Ayacucho	Sierra
20	2022	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	La Mar-Vraem	Ayacucho	Sierra

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
21	2022	Municipalidad Distrital de Bajo Biavo	Bellavista	San Martín	Selva
22	2022	Municipalidad Distrital de Huicungo	Mariscal Cáceres	San Martín	Selva
23	2022	Municipalidad Distrital de Lagunas	Alto Amazonas	Loreto	Selva
24	2022	Municipalidad Distrital de C.p. Narihuala, Distrito de Catacaos	Piura	Piura	Costa
25	2022	Municipalidad Distrital de Huando	Huancavelica	Huancavelica	Sierra
26	2022	Municipalidad Distrital de Acora	Puno	Puno	Sierra
27	2022	Municipalidad Distrital de Calzada	Moyobamba	San Martín	Selva
28	2022	Municipalidad Distrital de Belén	Maynas	Loreto	Selva
29	2022	Municipalidad del C.p. San Isidro, Distrito De La Joya	Arequipa	Arequipa	Costa
30	2022	Municipalidad Provincial de Alto Amazonas	Alto Amazonas	Loreto	Selva
31	2022	Municipalidad de C.p. Shuchshuyacu, Distrito De Jepelacio	Moyobamba	San Martín	Selva
32	2022	Municipalidad Distrital de Jeberos	Alto Amazonas	Loreto	Selva
33	2022	Municipalidad Distrital de Acostambo	Tayacaja	Huancavelica	Sierra
34	2022	Municipalidad Distrital de Ccateca	Quispicanchi	Cusco	Sierra
35	2022	Municipalidad Distrital de Alto Inambari	Sandia	Puno	Sierra
36	2022	Municipalidad de C.p. Mishquiyacu, Distrito Pilluana	Picota	San Martín	Selva
37	2022	Municipalidad Distrital de La Arena	Piura	Piura	Costa
38	2022	Municipalidad Distrital de Chugay	Sanchez Cerro	La Libertad	Costa
39	2022	Municipalidad Distrital de Yauya	Carlos Fermin Fitzcarrald	Ancash	Sierra
40	2022	Municipalidad Distrital de Anco	Churcampá	Huancavelica	Sierra
41	2022	Municipalidad Distrital de Paucarbamba	Churcampá	Huancavelica	Sierra
42	2022	Municipalidad del C.p. Alto Puno, Distrito de Puno	Puno	Puno	Sierra
43	2022	Municipalidad Distrital dDe Alexander Von Humboldt	Padre Abad	Ucayali	Selva

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
44	2022	Municipalidad Distrital de Moro	Santa	Ancash	Sierra
45	2022	Municipalidad Distrital de Chao	Viru	La Libertad	Costa
46	2022	Municipalidad Distrital de Moche	Trujillo	La Libertad	Costa
47	2022	Municipalidad de C.p. La Tortuga, Distrito de Paita	Paita	Piura	Costa
48	2022	Municipalidad Distrital de Arma	Castrovirreyna	Huancavelica	Sierra
49	2022	Municipalidad Distrital de San Juan	Castrovirreyna	Huancavelica	Sierra
50	2022	Municipalidad de C.p. Villa Ashaninka, Distrito de Pichanaqui	Chanchamayo	Junín	Sierra
51	2022	Municipalidad de C.p. Unión Perené, Distrito de Perené	Chanchamayo	Junín	Sierra
52	2022	Municipalidad Distrital de El Carmen	Chincha	Ica	Costa
53	2022	Municipalidad de C.p. de Salcedo, Distrito de Puno	Puno	Puno	Sierra
54	2022	Municipalidad de C.p. Kcauri, Distrito de Ccatcca	Quispicanchi	Cusco	Sierra
55	2023	Municipalidad de C.p. Las Palmas, Distrito de La Banda de Shilcayo	San Martín	San Martín	Selva
56	2023	Municipalidad Distrital de San Martín	El Dorado	San Martín	Selva
57	2023	Municipalidad Distrital de Villa Rica	Oxapampa	Pasco	Sierra
58	2023	Municipalidad Distrital de Pozuzo	Oxapampa	Pasco	Sierra
59	2023	Municipalidad Distrital de Pillco Marca	Huánuco	Huánuco	Sierra
60	2023	Municipalidad Distrital de Santa Lucía	Tocache	San Martín	Selva
61	2023	Municipalidad Distrital de Shamboyacu	Picota	San Martín	Selva
62	2023	Municipalidad Distrital de Concha Marca	Huánuco	Huánuco	Sierra
63	2023	Municipalidad Distrital de Sitabamba	Santiago de Chuco	La Libertad	Costa
64	2023	Municipalidad Distrital de Chala	Caravelí	Arequipa	Costa
65	2023	Municipalidad Distrital de Pacaipampa	Ayabaca	Piura	Costa
66	2023	Municipalidad Distrital de Mañazo	Puno	Puno	Sierra
67	2023	Municipalidad Distrital de San Juan De Oro	Sandia	Puno	Sierra

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
68	2023	Municipalidad Distrital de Tabaconas	San Ignacio	Cajamarca	Sierra
69	2023	Municipalidad Distrital de Crucero	Carabaya	Puno	Sierra
70	2023	Municipalidad Distrital de Ninabamba	La Mar	Ayacucho	Sierra
71	2023	Municipalidad Distrital de Campanilla	Mariscal Cáceres	San Martín	Selva
72	2023	Municipalidad Distrital de Sangarará	Acomayo	Cusco	Sierra
73	2023	Municipalidad Distrital de Ocalli	Luya	Amazonas	Selva
74	2023	Municipalidad Distrital de Santa	Santa	Ancash	Sierra
75	2023	Municipalidad Distrital de Inambari	Tambopata	Madre De Dios	Selva
76	2023	Municipalidad Provincial de Tambopata	Tambopata	Madre De Dios	Selva
77	2023	Municipalidad Provincial de Tahuamanu-Iñapari	Tahuamanu	Madre De Dios	Selva
78	2023	Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo	Leoncio Prado	Huánuco	Sierra
79	2023	Municipalidad Distrital de Santo Domingo De Anda	Leoncio Prado	Huánuco	Sierra
80	2023	Municipalidad Distrital de Sapillica	Ayabaca	Piura	Costa
81	2023	Municipalidad Distrital de Quinua	Huamanga	Ayacucho	Sierra
82	2023	Municipalidad Distrital de Chinchero	Urubamba	Cusco	Sierra
83	2023	Municipalidad Distrital de Caja	Acobamba	Huancavelica	Sierra
84	2023	Municipalidad Distrital de Huaso	Julcan	La Libertad	Costa
85	2023	Municipalidad Distrital de Cochorco	Sanchez Carrión	La Libertad	Costa
86	2023	Municipalidad Distrital de Comas	Concepción	Junín	Sierra
87	2023	Municipalidad Distrital de Los Baños Del Inca	Cajamarca	Cajamarca	Sierra
88	2023	Municipalidad Distrital de Ulcumayo	Junín	Junín	Sierra
89	2023	Municipalidad Distrital de Andrés Avelino Cáceres Dorregaray	Huamanga	Ayacucho	Sierra
90	2023	Municipalidad Distrital de Vizcatán Del Ene	Satipo	Junín	Sierra
91	2023	Municipalidad Distrital de Río Santiago	Condorcanqui	Amazonas	Selva

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
92	2023	Municipalidad de C.p. Valle De Las Trancas, Distrito de Vista Alegre	Nasca	Ica	Costa
93	2023	Municipalidad Distrital de Anchiuay	La Mar	Ayacucho	Sierra
94	2023	Municipalidad Provincial de Bongará	Bongará	Amazonas	Selva
95	2023	Municipalidad Distrital de Unión Asháninka	La Convención	Cusco	Sierra
96	2023	Municipalidad Distrital de Chumpi	Parinacochas	Ayacucho	Sierra
97	2023	Municipalidad de C.p. de San Juan de Llac-Hua, Distrito de Haquira	Cotabambas	Apurímac	Sierra
98	2023	Municipalidad Distrital de Maquia	Requena	Loreto	Selva
99	2023	Municipalidad de C.p. de Anta Anta, Distrito de Chalhuanhuacho	Cotabambas	Apurímac	Sierra
100	2023	Municipalidad Distrital de Sunampe	Pisco	Ica	Costa
101	2023	Municipalidad Distrital de Uruinas	Loreto	Loreto	Selva
102	2023	Municipalidad Distrital de Awajún	Rioja	San Martín	Selva
103	2023	Municipalidad Distrital de Aparicio Pomares	Yarowilca	Huánuco	Sierra
104	2023	Municipalidad Distrital de Túpac Amaru Inca	Pisco	Ica	Costa
105	2023	Municipalidad Provincial Mariscal Ramón Castilla	Mariscal Ramón Castilla	Loreto	Selva
106	2023	Municipalidad Distrital de Habana	Moyobamba	San Martín	Selva
107	2023	Municipalidad de C.p. Isla Santa Rosa, Distrito de Yavarí	Mariscal Ramón Castilla	Loreto	Selva
108	2023	Municipalidad Distrital de Camporendondo	Luya	Amazonas	Selva
109	2023	Municipalidad Distrital de Puyusca	Parinacochas	Ayacucho	Sierra
110	2023	Municipalidad Distrital de San Pedro de Huacarpana	Chincha	Ica	Costa
111	2023	Municipalidad Distrital de Mazán	Maynas	Loreto	Selva
112	2023	Municipalidad Distrital de Indiana	Maynas	Loreto	Selva
113	2023	Municipalidad Distrital de Sepahua	Atalaya	Ucayali	Selva
114	2023	Municipalida Distital de Buenvista Alta	Casma	Ancash	Sierra

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
115	2023	Municipalidad Distrital de Rosa Panduro	Putumayo	Loreto	Selva
116	2023	Municipalidad del C.p. Paraíso, Distrito de Cholón	Marañón	Huánuco	Sierra
117	2023	Municipalidad del C.p. Supte San Jorge, Distrito de Rupa Rupa	Leoncio Prado	Huánuco	Sierra
118	2023	Municipalidad Distrital Teniente Manuel Clavero	Putumayo	Loreto	Selva
119	2023	Municipalidad Distrital de Arancay	Huamalies	Huánuco	Sierra
120	2023	Municipalidad Distrital de Jircán	Huamalies	Huánuco	Sierra
121	2023	Municipalidad Distrital de Huancarama	Andahuaylas	Apurímac	Sierra
122	2023	Municipalidad Provincial de Putumayo	Putumayo	Loreto	Selva
123	2023	Municipalidad Distrital de Yaguas	Putumayo	Loreto	Selva
124	2023	Municipalidad de C.p. Chen Chen, Distrito de Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua	Costa
125	2023	Municipalidad Distrital de Huepetuhe	Manu	Madre De Dios	Selva
126	2023	Municipalidad Distrital de Honoria	Puerto Inca	Huánuco	Sierra
127	2023	Municipalidad Distrital de Punchana	Maynas	Loreto	Selva
128	2023	Municipalidad Distrital de Echarati	La Convención	Cusco	Sierra
129	2023	Municipalidad Distrital de Fernando Lores	Maynas	Loreto	Selva
130	2023	Municipalidad Distrital de Unión Progreso	La Mar	Ayacucho	Sierra
131	2023	Municipalidad Distrital de San Miguel de Faique	Huancabamba	Piura	Costa
132	2023	Municipalidad Distrital de Ocucaje	Ica	Ica	Costa
133	2023	Municipalidad Distrital de Kosñipata	Paucartambo	Cusco	Sierra
134	2024	Municipalidad Distrital de Elías Sopln Vargas	Rioja	San Martín	Selva
135	2024	Municipalidad Distrital de Mollepata	Santiago De Chuco	La Libertad	Costa
136	2024	Municipalidad Distrital de Huarmaca	Huancabamba	Piura	Costa
137	2024	Municipalidad Distrital de Alto Trujillo	Trujillo	La Libertad	Costa
138	2024	Municipalidad del C.p. Pueblo Libre, Distrito de Moyobamba	Moyobamba	San Martín	Selva

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
139	2024	Municipalidad Distrital de Condebamba	Cajabamba	Cajamarca	Sierra
140	2024	Municipalidad Distrital de Churubamba	Huánuco	Huánuco	Sierra
141	2024	Municipalidad Distrital de Yauli	Yauli	Junín	Sierra
142	2024	Municipalidad Distrital de Las Piedras	Tambopata	Madre De Dios	Selva
143	2024	Municipalidad Distrital de Yanas	Dos De Mayo	Huánuco	Sierra
144	2024	Municipalidad Distrital de Chíncha Baja	Chíncha	Ica	Costa
145	2024	Municipalidad Distrital de Quiruvilca	Santiago De Chuco	La Libertad	Costa
146	2024	Municipalidad Distrital de Laredo	Trujillo	La Libertad	Costa
147	2024	Municipalidad del C.p. Pacanguilla, Distrito de Pacanga	Santiago De Chuco	La Libertad	Costa
148	2024	Municipalidad Distrital de Bella Unión	Caravelí	Arequipa	Costa
149	2024	Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo – Ica	Ica	Ica	Costa
150	2024	Municipalidad del C.p. Zapotal, Distrito de Huarango	San Ignacio	Cajamarca	Sierra
151	2024	Municipalidad del C.p. Puerto Anapati, Distrito de Pangoa	Satipo	Junín	Sierra
152	2024	Municipalidad Distrital de Jesús Nazareno	Huamanga	Ayacucho	Sierra
153	2024	Municipalidad del C.p. Nuevo Chao, Distrito de Chao	Virú	La Libertad	Costa
154	2024	Municipalidad Distrital de San Juan Bautista	Ica	Ica	Costa
155	2024	Municipalidad Distrital de Jesús	Cajamarca	Cajamarca	Sierra
156	2024	Municipalidad del C.p. El Milagro, Distrito de Huanchaco	Trujillo	La Libertad	Costa
157	2024	Municipalidad Distrital de Yantaló	Moyobamba	San Martín	Selva
158	2024	Municipalidad Distrital de Paiján	Ascope	La Libertad	Costa
159	2024	Municipalidad Distrital de Carabamba	Julcán	La Libertad	Costa
160	2024	Municipalidad Distrital de Alto Larán	Chíncha	Ica	Costa
161	2024	Municipalidad Distrital de Pachas	Dos De Mayo	Huánuco	Sierra
162	2024	Municipalidad Distrital de Alto Saposoa	Huallaga	San Martín	Selva

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
163	2024	Municipalidad Distrital de San Pedro De Putina Punco	Sandia	Puno	Sierra
164	2024	Municipalidad Distrital de Marcapata	Quispicanchi	Cusco	Sierra
165	2024	Municipalidad del C.p. Santa Rosa-San Juan de Cumbaza	Tarapoto	San Martín	Selva
166	2024	Municipalidad del C.p. Patay Rondos, Distrito de Maria	Dos De Mayo	Huánuco	Sierra
167	2024	Municipalidad Distrital de Limatambo	Anta	Cusco	Sierra
168	2024	Municipalidad Distrital de Santiago	Ica	Ica	Costa
169	2024	Municipalidad Distrital de Lagunas	Ayabaca	Piura	Costa
170	2024	Municipalidad Distrital de Anco	La Mar	Ayacucho	Sierra
171	2024	Municipalidad Distrital de La Victoria	Chiclayo	Lambayeque	Costa
172	2024	Municipalidad Distrital de Campo Verde	Pucallpa	Ucayali	Selva
173	2024	Municipalidad Distrital de Codo De Pozuzo	Puerto Inca	Huánuco	Sierra
174	2024	Municipalidad del C.p. Uchucuayo, Distrito de Parcoy	Pataz	La Libertad	Costa
175	2024	Municipalidad Distrital de Pomata	Chucuito	Puno	Sierra
176	2024	Municipalidad del C.p. Víctor Raúl Haya de La Torre, Distrito de Virú	Virú	La Libertad	Costa
177	2024	Municipalidad Distrital de Laberinto	Tambopata	Madre De Dios	Selva
178	2024	Municipalidad Distrital de Pomahuaca	Jaén	Cajamarca	Sierra
179	2024	Municipalidad del C.p. Juancito, Distrito de Sarayacu	Ucayali	Loreto	Selva
180	2024	Municipalidad Distrital de Carmen Alto	Huamanga	Ayacucho	Sierra
181	2024	Municipalidad Distrital de Chaglla	Pachitea	Huánuco	Sierra
182	2024	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	El Dorado	San Martín	Selva
183	2024	Municipalidad Distrital de Ninabamba, Cajamarca	Santa Cruz	Cajamarca	Sierra
184	2024	Municipalidad Distrital de San Luis de Shuaro	Chanchamayo	Junín	Sierra
185	2024	Municipalidad Provincial de Bolognesi	Bolognesi	Ancash	Sierra
186	2024	Municipalidad Distrital de Río Magdalena	La Mar	Ayacucho	Sierra

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
187	2024	Municipalidad Distrital de Lancones	Sullana	Piura	Costa
188	2024	Municipalidad Distrital de Socos	Huamanaga	Ayacucho	Sierra
189	2024	Municipalidad Distrital del Mantaro	Jauja	Junín	Sierra
190	2024	Municipalidad Distrital de Huasahuasi	Tarma	Junín	Sierra
191	2024	Municipalidad Distrital de Conchucos	Pallasca	Ancash	Sierra
192	2024	Municipalidad Distrital de Subtanjalla	Ica	Ica	Costa
193	2024	Municipalidad Centro Poblado Santa Rosa Río Amarillo	Chanchamayo	Junín	Sierra
194	2024	Municipalidad Distrital de Quiches	Sihuas	Ancash	Sierra
195	2024	Municipalidad Distrital del C.p. Santa Cruz, Distrito de Paracas	Ica	Ica	Costa
196	2024	Municipalidad Distrital de Santillana	La Mar	Ayacucho	Sierra
197	2024	Municipalidad del C.p. Shiran, Distrito de Trujillo	Trujillo	La Libertad	Costa
198	2024	Municipalidad Distrital del C.p. Mayunmaka, Distrito de Chungui	La Mar	Ayacucho	Sierra
199	2025	Municipalidad Distrital de Pachacútec	Ica	Ica	Costa
200	2025	Municipalidad Distrital de Chilca	Cañete	Lima	Costa
201	2025	Municipalidad Distrital de Simbal	Trujillo	La Libertad	Costa
202	2025	Municipalidad Distrital de San Pablo	Bellavista	San Martín	Selva
203	2025	Municipalidad Distrital de Nueva Requena	Coronel Portillo	Ucayali	Selva
204	2025	Municipalidad Distrital de Huaccana	Chincheros	Apurímac	Sierra
205	2025	Municipalidad Distrital de Rocchacc	Chincheros	Apurímac	Sierra
206	2025	Municipalidad Provincial Chincheros	Chincheros	Apurímac	Sierra
207	2025	Municipalidad Distrital de Perené	Chanchamayo	Junín	Sierra
208	2025	Municipalidad del C.p. San Joaquín de Omaguas	Nauta	Loreto	Selva
209	2025	Municipalidad Distrital Santiago de Lucanamarca	Huancasancos	Ayacucho	Sierra

Ítem	Año	Municipalidad	Provincia	Región	Región natural
210	2025	Municipalidad del C.p. Madre Mía	Tocache	San Martín	Selva
211	2025	Municipalidad Distrital de San Clemente	Pisco	Ica	Costa
212	2025	Municipalidad Distrital de Lurín	Lima	Lima	Costa
213	2025	Municipalidad del C.p. Tambulla	Cotabambas	Apurímac	Sierra

Nota. Agencias de Voluntariado de la Identificación institucional implementadas a nivel nacional desde el 2021 hasta el 2025. **Fuente:** Oficina de Comunicaciones y Prensa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC, 2025).

Artículo inédito**Exploración de herramientas de inteligencia artificial para la gestión del talento humano: Fortalecimiento de capacidades de servidores públicos del OEFA**

Exploration of artificial intelligence tools for human talent management: Strengthening the capabilities of OEFA public servants

Marivel G. Ariza Cárdenas

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (Perú)
mariza@oeфа.gob.pe | ORCID: 0000-0001-9465-9217

Keila R. Mamani Calderón

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (Perú)
kmamani@oeфа.gob.pe | ORCID: 0009-0004-2693-6445

Jesús L. Vivanco Enríquez

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (Perú)
jvivanco@oeфа.gob.pe | ORCID: 0000-0002-4482-7726

Cómo citar este artículo/citation:

Ariza Cárdenas, M., Mamani Calderón, K., & Vivanco Enríquez, J. L. (2025). Exploración de herramientas de inteligencia artificial para la gestión del talento humano: fortalecimiento de capacidades de servidores públicos del OEFA. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 84–101. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.04>

Recibido: 6/03/2025

Revisado: 11/06/2025

Aceptado: 3/07/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

El artículo presenta una investigación exploratoria sobre el uso de herramientas de inteligencia artificial (IA) en la administración pública para el fortalecimiento de capacidades en el contexto del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Se desarrollaron talleres prácticos con servidores públicos de la institución. Los talleres, desarrollados por la Biblioteca del OEFA, incluyeron ejercicios prácticos con plataformas de IA como Gemini, ChatGPT y DeepSeek. Luego de discusiones grupales sobre el uso de la IA, se aplicó un cuestionario estructurado para evaluar la percepción de utilidad (PU) de los participantes sobre la aplicabilidad de IA en el ámbito laboral.

La metodología adoptada combinó enfoques cualitativos y cuantitativos, utilizando el Modelo de Aceptación Tecnológica (TAM) para analizar los factores significativos que influyen en la intención de uso de IA por parte de servidores públicos. Los resultados sugieren que la PU es el principal factor que motiva la adopción de IA. En cambio, la facilidad de uso percibida (PEOU) no mostró un impacto significativo en la intención de uso. Aunque los participantes destacaron la mejora de la eficiencia en ciertas actividades y la toma de decisiones como beneficios clave del uso de estas tecnologías, los hallazgos no permiten concluir de forma definitiva la eficacia real de la IA en la mejora de la gestión pública. El estudio se centró principalmente en la percepción y las expectativas de los participantes. No obstante, se identificaron áreas clave en las que la IA podría optimizar la gestión del talento humano, especialmente en el fortalecimiento de capacidades y desarrollo de habilidades de los servidores públicos. Finalmente, se reconoce que, si bien existen desafíos para la implementación a gran escala, las herramientas de IA tienen un alto potencial para transformar la gestión pública y el fortalecimiento del talento humano contribuyendo a una administración cada vez más eficiente y estratégica.

Palabras clave: Inteligencia artificial, fortalecimiento de capacidades, sector público, fiscalización ambiental, gestión del talento humano.

Abstract

This article presents an exploratory study on the use of artificial intelligence (AI) tools in public administration for capacity building in the context of the OEFA (Environmental Assessment and Auditing Organism). Practical workshops were held with public servants from the

institution. The workshops, developed by the OEFA Library, included practical exercises with AI platforms such as Gemini, ChatGPT, and DeepSeek. After group discussions on the use of AI, a structured questionnaire was administered to assess participants' perception of usefulness (PU) regarding the applicability of AI in the workplace.

The methodology adopted combined qualitative and quantitative approaches, using the Technology Acceptance Model (TAM) to analyze the significant factors influencing public servants' intention to use AI. The results suggest that PU is the main factor motivating AI adoption. In contrast, perceived ease of use (PEOU) did not show a significant impact on intention to use. Although participants highlighted improved efficiency in certain activities and decision-making as key benefits of using these technologies, the findings do not allow for definitive conclusions about the actual effectiveness of AI in improving public management. The study focused primarily on participants' perceptions and expectations. However, key areas were identified where AI could optimize human talent management, particularly in capacity building and skills development for public servants. Finally, it is recognized that, while challenges exist for large-scale implementation, AI tools have significant potential to transform public management and strengthen human talent, contributing to increasingly efficient and strategic administration.

Keywords: artificial intelligence, capacity building, public sector, environmental oversight, human talent management.

1. Introducción

Este estudio tiene como objetivo principal analizar el uso y conocimiento de la IA y otras tecnologías emergentes en la gestión del talento humano dentro del OEFA. Se desarrollaron dos talleres sobre la aplicación de la IA en la administración pública, con un enfoque particular en la fiscalización ambiental. Se buscó conocer la percepción de los servidores públicos respecto al impacto del uso de estas herramientas en las actividades de capacitación, evaluación y desempeño de los servidores públicos.

El Modelo de Aceptación de Tecnología (TAM), propuesto por Davis (1989), establece que la adopción de una nueva tecnología está determinada por dos factores clave: (i) la utilidad percibida (UP) y (ii) la facilidad de uso percibida (FUP). La UP se refiere al grado en el que una persona percibe que el uso de una tecnología mejorará su desempeño, mientras que la FUP indica qué tan fácil de usar considera la tecnología (en particular, el uso de la IA). De acuerdo

con este modelo, la facilidad de uso influye indirectamente en la adopción de la tecnología, ya que una percepción sencilla de su uso genera una mayor sensación de utilidad y, en consecuencia, mayor intención de uso.

Las organizaciones públicas enfrentan la necesidad de integrar nuevas tecnologías para optimizar la gestión del talento humano. La IA y otras herramientas o plataformas digitales ofrecen oportunidades relevantes para mejorar los procesos de capacitación, evaluación del desempeño y desarrollo profesional de los servidores públicos. Por ello, el OEFA ha comenzado a explorar el potencial de estas tecnologías para fortalecer las capacidades y mejorar las competencias de sus equipos de trabajo en diversas áreas, lo que garantizará la mejora de la calidad del servicio público.

En el caso del OEFA, su implementación no solo busca mejorar la gestión administrativa, sino también facilitar evaluaciones más precisas y personalizadas del desempeño de los servidores públicos. A partir de la colección de datos y mediante el uso de algoritmos de aprendizaje automático (ML), es posible identificar áreas de mejora y diseñar programas de formación o especialización adaptados a las necesidades individuales de cada servidor. Este enfoque promueve un desarrollo profesional constante y alinea las fortalezas de los servidores públicos con los objetivos estratégicos de la entidad.

Luego de la programación y desarrollo de los talleres sobre el uso de IA en la entidad, se aplicó un cuestionario semiestructurado —a través de un formulario virtual— que permitió obtener información sobre la aceptación de estas tecnologías en los procesos administrativos del OEFA. El cuestionario no solo incluía preguntas sobre el uso de la IA sino también sobre sus percepciones de la IA mediante preguntas abiertas.

Los resultados muestran que las áreas a considerar para la integración de IA son aquellas donde se tratan temas como el análisis de datos, la toma de decisiones y políticas públicas, la gestión del talento humano y los procesos administrativos operativos internos. Es decir, las herramientas de IA pueden contribuir a mejorar la eficiencia operativa y la capacidad de tomar decisiones estratégicas en diversas áreas del sector público. Además, un 74.07% de las respuestas obtenidas por parte de los servidores públicos mostró una alta disposición para integrar estas tecnologías en su labor diaria.

Además, se obtuvo una correlación positiva y significativa entre la percepción de utilidad (PU) y la intención de uso de IA en la gestión del talento humano, donde destacó que los servidores públicos del OEFA consideran que la implementación de IA puede mejorar la eficiencia de sus tareas diarias a través del fortalecimiento de sus capacidades y habilidades.

Los resultados proporcionan una base sólida para futuras investigaciones que permitan ampliar el alcance y aplicación de la IA en la administración pública, con un enfoque particular en el fortalecimiento de las capacidades dentro del OEFA. Estos elementos son relevantes para facilitar la integración de la IA en la gestión pública.

1.1. Inteligencia artificial para la gestión del talento humano

El fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos a través de jornadas, cursos o programas de formación es un elemento importante para la modernización y profesionalización de las actividades de las organizaciones públicas. En un estudio sobre los planes formativos implementados en España en 2004, la capacitación del personal no solo respondió a las necesidades operativas de la administración, sino que buscó adaptar a los empleados a las nuevas tecnologías y enfoques organizacionales que demanda la sociedad (Jiménez et al., 2010). La investigación destacó la evaluación de los programas de formación y su alineación con las estrategias de modernización administrativa, subrayando que la profesionalización debe trascender la actualización de conocimientos para ser un eje estratégico del cambio cultural en las organizaciones públicas.

La IA comprende una amplia gama de técnicas computacionales diseñadas para simular las funciones cognitivas humanas, que incluyen el aprendizaje, la resolución de problemas y la toma de decisiones. Estas técnicas se clasifican ampliamente en varios tipos, incluido el Machine Learning (ML), que implica algoritmos que aprenden de datos sin programación explícita; Deep Learning (DL), un subconjunto de ML que utiliza redes neuronales artificiales con múltiples capas para analizar datos complejos; y Natural Language Processing (NLP), que permite a las computadoras procesar, interpretar y generar lenguaje humano de manera automatizada (Vogl et al., 2020; Ojo et al., 2019).

La IA se define como un conjunto de sistemas y tecnologías capaces de realizar tareas que requieren inteligencia humana, tales como el análisis, el razonamiento, la toma de decisiones y el aprendizaje (Russell y Norvig, 2021). En la gestión del talento humano, la IA demuestra ser una

herramienta transformadora al facilitar procesos como la selección de personal, la capacitación, la evaluación de desempeño y la retención del talento (Kaplan y Haenlein, 2019).

1.2. Administración pública e inteligencia artificial

Esto incluye una gran variedad de actividades dentro de las organizaciones públicas, como la prestación de servicios, la asignación de recursos, la formulación de políticas y el cumplimiento de regulaciones. El uso de tecnologías de inteligencia artificial puede ayudar a mejorar significativamente estas funciones administrativas y operativas, haciendo que los procesos sean más eficientes, transparentes y centrados en las personas.

Sin embargo, implementar tecnología implica comprender lo que se conoce como “burocracia algorítmica”: un fenómeno emergente en el que los procesos administrativos están cada vez más mediados por algoritmos. Esto influye directamente en la manera en que se toman decisiones y se asignan recursos dentro de las organizaciones. Este cambio requiere una evaluación crítica de las implicaciones sociotécnicas de la IA en las organizaciones públicas (Vogl et al., 2020; Young et al., 2019; Corvalán, 2018).

La integración de IA en las organizaciones públicas muestra un potencial transformador y de mayor eficiencia y equidad, y una prestación de servicios con mayor eficacia. Sin embargo, dicho potencial depende de un enfoque que aborde plenamente posibles consideraciones éticas, sesgos inherentes a los sistemas de IA y el imperativo de contar con marcos de gobernanza sólidos para garantizar la rendición de cuentas y transparencia de procesos públicos. Los beneficios son sustanciales; no obstante, los riesgos podrían ser igualmente profundos. Una integración exitosa requiere medidas proactivas para moderar los daños potenciales y maximizar los beneficios (Young et al., 2019; Plantinga, 2022; Sobrino-García, 2021).

Colombia ha dado un paso decisivo con la adopción de su política pública sobre IA, cuyo principal objetivo es fomentar la transformación digital tanto en el ámbito público como privado. Sin embargo, la aplicación de IA en el sector público colombiano presenta desafíos significativos en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sánchez (2022) examina estos retos, señalando que su uso en áreas como la salud, la educación, la justicia y la privacidad exige una regulación rigurosa y precisa. Resulta fundamental que la adopción de IA en la administración pública se rija por principios éticos que garanticen la equidad, la mitigación de sesgos y la transparencia en los procesos de toma de decisiones automatizadas. De lo contrario,

se corre el riesgo de generar discriminación, opacidad en los procedimientos y vulneración de derechos fundamentales.

1.3. Fortalecimiento de capacidades a través de la IA

Proceso que mejora el desempeño de las personas y garantiza que cuenten con las competencias, capacidades y habilidades necesarias para cumplir con las demandas de su función (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009). El uso de la IA demanda a las organizaciones (públicas y privadas) a adoptar una mentalidad innovadora y promover la colaboración y el aprendizaje constante entre sus miembros (Senge, 2006).

La Seguridad Social de Estados Unidos ha sido una de las pioneras en incorporar la IA en sus procesos adjudicativos al utilizar estas herramientas para aumentar la eficiencia operativa y mejorar la precisión en la evaluación de casos. Así, se destaca la relevancia de las inversiones estratégicas en infraestructura de datos, políticas y personal calificado, así como la necesidad de experiencia combinada que abarque conocimientos técnicos y de dominio en cada función (Glaze et al., 2021).

En China, la aplicación de IA ha facilitado la creación de valor público a través de la interoperabilidad de datos, la innovación de políticas en diversos ámbitos, aplicaciones inteligentes y esfuerzos de colaboración interinstitucional (Li et al., 2023). La adopción de IA por parte de los gobiernos locales españoles resulta otro ejemplo de implementación, aunque también resalta la importancia de considerar los desafíos sociales, políticos y éticos (Criado & De Zárate-Alcarazo, 2022). Estos casos muestran la importancia de una planificación cuidadosa, estructuras de gobernanza sólidas y un compromiso con consideraciones éticas.

2. Metodología

Se utilizó un enfoque exploratorio y descriptivo, orientado a comprender la percepción y la utilidad de la IA en la gestión del talento humano en el contexto del OEFA, particularmente en relación con su implementación en los procesos administrativos y estratégicos. Para ello, se realizaron dos talleres organizados por la Biblioteca del OEFA.

El estudio empleó un muestreo no probabilístico por conveniencia, basado en la autoselección voluntaria de los participantes. La difusión y convocatoria se realizó mediante una invitación

masiva y abierta, dirigida a los servidores públicos del OEFA, sin restricciones por área, cargo o antigüedad. No se aplicaron criterios de exclusión, por lo que la participación estuvo sujeta al interés y disponibilidad de los servidores. Luego de la invitación participaron 85 servidores.

En la fase cuantitativa, se diseñó y aplicó un cuestionario estructurado para recopilar información sobre el conocimiento previo. El análisis cuantitativo se realizó utilizando el modelo de aceptación tecnológica, el cual permite evaluar la percepción de los usuarios sobre la utilidad percibida y la facilidad de uso percibida.

En la fase cualitativa, se aplicaron ejercicios prácticos sobre el uso de herramientas de IA. Los ejercicios prácticos consistieron en (i) una introducción a herramientas de IA (ChatGPT, DeepSeek, Gemini), (ii) diseño y comparación de respuestas a un prompt sobre una actividad vinculada a la administración pública y (iii) discusión grupal sobre aplicaciones en gestión del talento humano. Luego de ello, se aplicó un cuestionario semiestructurado para evaluar percepciones sobre la facilidad y uso de la IA.

Se evaluó la PU y PEOU de las herramientas de IA exploradas y las necesidades de capacitación expresadas a través de preguntas abiertas respondidas por los servidores que participaron en los talleres. Ello permitió vincular las respuestas con las experiencias prácticas revisadas en el taller y asegurar coherencia metodológica y riqueza interpretativa.

2.1. Análisis de datos y reglas de asociación realizadas

- Se utilizó Google Forms para la construcción y aplicación del cuestionario semiestructurado a los participantes.
 - Los formularios se aplicaron al inicio de cada actividad.
- Se exportaron las respuestas a hojas de cálculo para su procesamiento.
- En razón de realizar el análisis del TAM, se construyó el modelo de análisis a partir del uso de Google Colab.
- Se utilizó la librería Pandas para el procesamiento y limpieza de datos.
- Se aplicó análisis de frecuencias de palabras con Wordcloud y matplotlib.pyplot, lo que permitió visualizar términos clave en las respuestas abiertas.
- Para identificar relaciones entre términos, se utilizó Networkx y matplotlib.pyplot; se construyeron grafos que reflejan la conexión entre conceptos asociados a áreas de la administración pública y los beneficios del uso de IA.

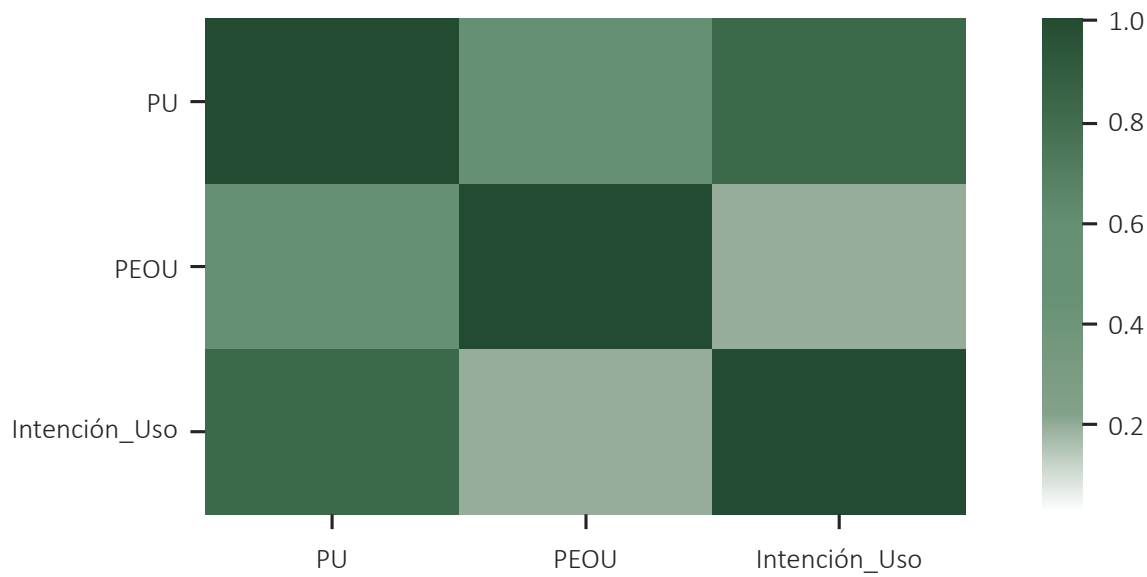
El tratamiento de los datos se realizó mediante técnicas de estadística descriptiva y análisis de contenido. Se examinaron las respuestas de los formularios utilizando medidas de frecuencia y porcentaje para identificar tendencias. Adicionalmente, se aplicó un análisis de co-ocurrencia de palabras en las respuestas abiertas.

El valor del alfa de Cronbach ($\alpha = 0.56$) refleja una fiabilidad moderada de los ítems utilizados, por lo que se recomienda ajustar los instrumentos en estudios futuros. Asimismo, el uso de un muestreo no probabilístico por conveniencia, basado en la autoselección voluntaria de los participantes, limita la generalización de los resultados. Para investigaciones futuras, se sugiere emplear un muestreo probabilístico, lo que permitiría mejorar la validez externa.

3. Resultados

Con el objetivo de analizar los factores que influyen en la intención de uso de IA en la gestión del talento humano en el OEFA, se aplicó el TAM, considerando tres constructos principales: PU, PEOU e intención de uso. La consistencia interna de los ítems incluidos en los constructos fue evaluada mediante el alfa de Cronbach, obteniendo un valor de $\alpha = 0.56$, lo que indica una fiabilidad moderada.

Las correlaciones de Pearson que podemos observar en la Figura 1 revelaron una relación positiva entre PU y la intención de uso ($r = 0.43$), así como entre PU y PEOU ($r = 0.26$), lo que sugiere que los participantes tienden a considerar más útil una herramienta de IA en la medida que también la perciben como fácil de usar. Sin embargo, la relación entre PEOU e intención de uso fue débil ($r = 0.08$), lo que indica que la facilidad de uso no es un factor determinante en la intención de adopción.

Figura 1*Correlaciones entre constructos TAM*

Las abreviaturas utilizadas en la figura 1 representan los siguientes constructos:

1. PU: Utilidad Percibida (Perceived Usefulness), que refleja el grado en que los usuarios perciben que el uso de la tecnología les será útil para realizar tareas de manera más eficiente.
2. PEOU: Facilidad de Uso Percibida (Perceived Ease of Use), que mide el grado en que los usuarios consideran que la tecnología es fácil de usar y requiere poco esfuerzo.
3. Intención de Uso: Refleja la predisposición de los usuarios a utilizar la tecnología en el futuro, influenciada por la percepción de su utilidad y facilidad de uso.

Para explorar el efecto predictivo de los constructos, se estimó una regresión lineal con intención de uso como variable dependiente, y PU y PEOU como predictores. El modelo fue estadísticamente significativo ($F(2,82) = 9.49, p < 0.001$), que explica un 18.8% de la varianza en la intención de uso ($R^2 = 0.188$). En la Tabla 1 se puede apreciar lo siguiente: La PU fue un predictor significativo ($\beta = 0.346, p < 0.001$), lo que indica que, a mayor percepción de utilidad, mayor disposición a integrar herramientas de IA.

1. Por el contrario, la PEOU no mostró un efecto significativo sobre la intención ($\beta = -0.0166, p = 0.807$), lo que reafirma los resultados de correlación.

Tabla 1*Resultados del modelo de regresión lineal sobre la intención de uso de IA*

Variable independiente	Coefficiente (β)	Error estándar	Valor t	Valor p	Intervalo de confianza (95%)
Constante	3.2608	0.386	8.454	0.000	[2.493, 4.028]
Utilidad percibida (PU)	0.3461	0.081	4.265	0.000	[0.185, 0.508]
Facilidad de uso percibida (PEOU)	-0.0166	0.068	-2.444	0.807	[-0.152, 0.119]

Nota: La tabla presenta los resultados de la variable independiente, incluyendo el coeficiente (β), el error estándar, el valor t, el valor p y el intervalo de confianza al 95% para las estimaciones correspondientes.

Como se observa, solo la PU fue un predictor significativo, lo que indica que los participantes están más inclinados a adoptar IA en función de los beneficios que perciben más que por su facilidad de uso.

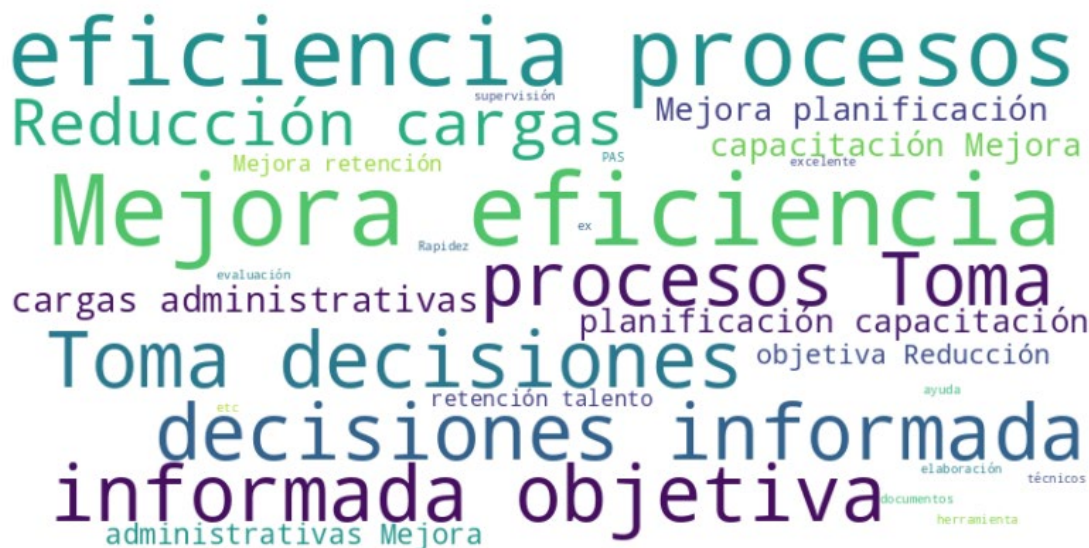
Luego de ello, los resultados sobre las preguntas abiertas y de selección muestran que el 80% (68) de los encuestados conoce el concepto de IA, mientras que un 20% (17) lo desconoce o no están seguros de conocer el concepto, lo que indica un predominio de familiaridad con el término, aunque persiste un segmento que requiere mayor clarificación o información al respecto.

Los resultados reflejan una alta disposición a integrar herramientas basadas en IA en el trabajo diario: el 74.07% de los encuestados se mostró totalmente dispuesto (calificación 5), mientras que un 22.22% expresó una disposición moderada (calificación 4). Solo un 3.70% mostró baja receptividad (calificaciones 1 y 3), lo que indica un claro interés mayoritario en la adopción de estas tecnologías.

En cuanto a los principales beneficios (Figura 2) de incorporar IA en la gestión del talento humano en el OEFA, los participantes identificaron como aspectos clave la mejora de la eficiencia en los procesos (31.91%), la toma de decisiones más informada y objetiva (21.28%), la reducción de cargas administrativas (18.44%) y la mejora en la planificación de la capacitación (16.31%). Esto sugiere que la IA podría optimizar significativamente la gestión del talento humano, agilizar procesos administrativos, mejorar la toma de decisiones y fortalecer la planificación estratégica del desarrollo de capacidades en la organización.

Figura 2

Frecuencia de co-ocurrencia de palabras sobre los beneficios de la IA



Nota: Elaborado a partir de respuestas abiertas obtenidas en los talleres sobre IA para la fiscalización ambiental desarrollados por la Biblioteca del OEFA.

Las palabras frecuentes en las respuestas obtenidas sobre los beneficios de incorporar IA, excluyendo términos poco relevantes, fueron las siguientes: *mejora* (17.93%), *eficiencia* (10.11%), *toma* (6.67%), *decisiones* (6.67%), *informada* (6.67%), *procesos* (6.44%), *reducción* (5.75%), *cargas* (5.75%), *objetiva* (5.29%), *planificación* (5.06%) y *administrativas* (3.91%). En total, se lograron identificar 435 palabras, donde “mejora” y “eficiencia” destacaron como los conceptos más relevantes, representando juntos el 28.04% del total.

En respuesta a la pregunta sobre las áreas de la administración pública que podrían beneficiarse del uso de IA, las palabras frecuentes en las respuestas, excluyendo términos poco relevantes, fueron las siguientes: *análisis* (11.99%), *datos* (6.89%), *administrativos* (6.38%), *procesos* (6.38%), *internos* (6.12%), *decisiones* (5.61%), *políticas* (5.61%), *talento* (5.36%) y *gestión* (5.36%).

Además de ello, los resultados (Figura 3) destacan que las principales áreas que pueden beneficiarse y que logran ser identificadas fueron áreas con tareas sobre análisis de datos (38.52%), Toma de decisiones y políticas públicas (18.03%), Gestión del talento humano (17.21%), Procesos administrativos internos (17.21%), Atención al ciudadano (8.20%) y Búsqueda de datos muy escondidos (0.82%). Esto sugiere que los participantes consideran que el uso de IA puede potenciar significativamente el análisis de datos y la gestión administrativa en el sector público.

Figura 3

Frecuencia de co-ocurrencia de palabras sobre áreas que pueden beneficiarse de la IA



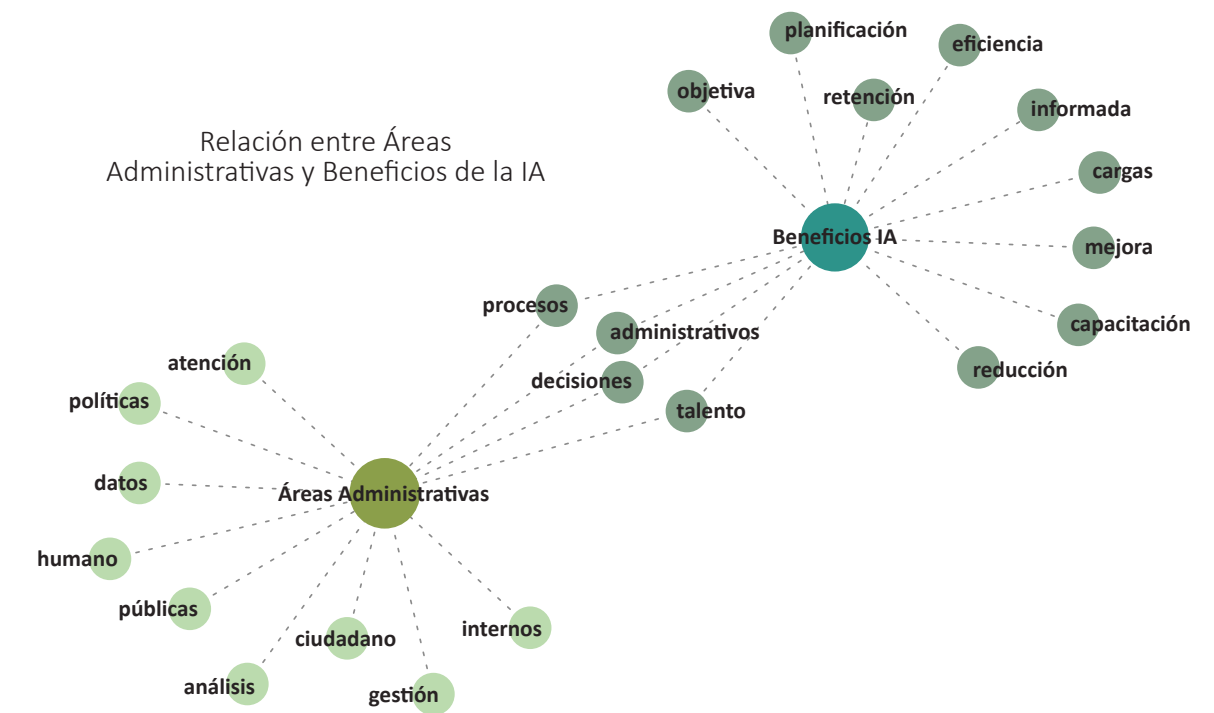
Nota: Elaborado a partir de las respuestas abiertas obtenidas en los talleres sobre inteligencia artificial aplicados a la fiscalización ambiental, organizados por la Biblioteca del OEFA.

Los resultados muestran que el 75.93% de los servidores públicos del OEFA no ha participado en capacitaciones o cursos sobre el uso de IA, mientras que solo un 20.37% afirmó haberlo hecho. Por último, un 3.70% muestra incertidumbre al respecto, lo que sugiere una oportunidad para promover mayor formación sobre aplicaciones prácticas en el uso de IA.

Según el 20.99% de las respuestas analizadas, las herramientas de IA con potencial para fortalecer el talento humano incluyen plataformas de e-learning personalizadas, seguidas por el análisis de datos para la toma de decisiones en recursos humanos (20.57%) y asistentes virtuales para tareas o procesos administrativos (19.86%). Se destacan los sistemas de análisis predictivo para identificar necesidades de capacitación (13.48%) y la evaluación de desempeño basada en IA (13.48%). Estas tecnologías pueden optimizar la formación, mejorar la gestión del talento y agilizar procesos administrativos.

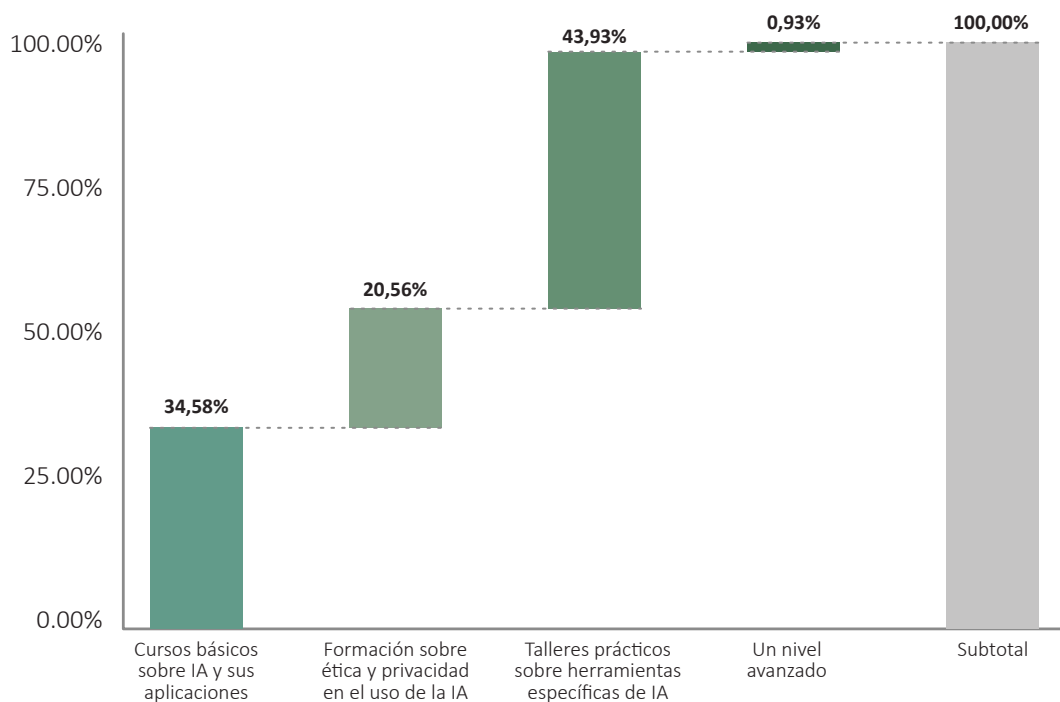
El análisis de las redes de co-ocurrencia de expresiones regulares (Figura 4) muestra una relación entre áreas administrativas u operativas que podrían beneficiarse del uso de IA y los posibles beneficios que se esperan. Se identificaron conexiones entre análisis de datos, procesos administrativos, gestión del talento y decisiones informadas, donde resaltaron la optimización de la eficiencia y la reducción de cargas administrativas.

Figura 4
Redes de co-ocurrencia sobre los beneficios y áreas que pueden beneficiarse de la IA



Nota: Elaborado a partir de las respuestas de los servidores públicos que participaron en los talleres sobre inteligencia artificial aplicados a la fiscalización ambiental, organizados por la Biblioteca del OEFA.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades en inteligencia artificial (Figura 5), los enfoques más destacados incluyen talleres prácticos sobre herramientas específicas de IA (43.93%), seguidos por cursos introductorios sobre IA y sus aplicaciones (34.58%). Además, el 20.56% de las respuestas reflejan interés en recibir formación relacionada con la ética y la privacidad en el uso de esta tecnología.

Figura 5*Respuestas sobre el interés en actividades de capacitación sobre el uso de IA*

Nota: Elaborado con base en las respuestas obtenidas durante los talleres sobre inteligencia artificial aplicados a la fiscalización ambiental, organizados por la Biblioteca del OEFA.

4. Conclusiones

El estudio realizado en el OEFA muestra que la IA tiene potencial para transformar la gestión de procesos administrativos y operativos en el sector público. Se aplicó un modelo basado en el modelo TAM, y se encontró que la PU es un predictor significativo de la intención de uso de herramientas de IA ($\beta = 0.346$; $p < 0.001$). Esto sugiere que los servidores públicos están dispuestos a incorporar estas tecnologías cuando reconocen aplicaciones prácticas para sus tareas laborales, especialmente en actividades como la redacción de informes, el análisis de datos y la automatización de procesos repetitivos.

En cambio, la PEOU no mostró una relación significativa ($\beta = -0.0166$, $p = 0.807$) con la intención de uso, lo que refuerza la idea de que la percepción de utilidad influye en mayor medida que la facilidad cuando la necesidad tecnológica es evidente.

La alta disposición a integrar IA (74.07%) se complementa con el hecho de que más del 80% de los participantes afirma conocer el concepto. No obstante, se evidencian brechas en formación específica: el 75.93% no ha recibido capacitación en el tema. Esta brecha entre interés y preparación sugiere una oportunidad para el diseño de programas de formación institucional, particularmente en tres ejes identificados: talleres prácticos sobre herramientas específicas (43.93%), cursos básicos sobre IA (34.58%) y formación en ética y privacidad (20.56%).

Los talleres prácticos permitieron identificar de forma cualitativa que los participantes valoran positivamente el uso de herramientas como ChatGPT, DeepSeek o Gemini para tareas técnicas y administrativas. Las respuestas a las preguntas no estructuradas evidencian consensos sobre la percepción de uso de IA. La mayor parte de las respuestas (38.52%) considera un enfoque relevante en el análisis de datos, seguidos de la toma de decisiones y políticas públicas (18.03%) y la gestión del talento humano (17.21%). A partir de estos resultados podemos establecer las siguientes conclusiones.

1. Existe disposición significativa por parte de los servidores públicos para integrar el uso de herramientas de IA en su trabajo diario, lo que sugiere un ambiente propicio para la adopción tecnológica en el OEFA.
2. La percepción de utilidad y facilidad de uso identificadas incluyen la mejora de la eficiencia en los procesos operativos y administrativos, toma de decisiones informada y objetiva, y la reducción de tiempos en tareas administrativas repetitivas.
3. Las áreas identificadas de la administración pública que podrían beneficiarse del uso de IA son aquellas donde se realizan actividades vinculadas al análisis de datos, la toma de decisiones y políticas públicas, y la gestión del talento humano a través del fortalecimiento de capacidades.
4. Existe interés en el uso de herramientas de IA. Sin embargo, las respuestas obtenidas indican que los participantes no han recibido capacitación específica en el tema, lo que revela una necesidad de formación en aplicaciones prácticas en áreas afines a las actividades de los servidores públicos.

Los resultados muestran una actitud y expectativa positivas; sin embargo, no se puede afirmar que estos beneficios se estén aplicando de forma efectiva en la práctica institucional por parte de los servidores públicos. Para ello, se recomienda avanzar con proyectos piloto controlados en áreas como la evaluación de desempeño y el fortalecimiento de competencias, capacidades y habilidades. De este modo, se podría validar de manera progresiva la eficacia de estas herramientas en contextos reales de trabajo.

Para la implementación, se recomienda priorizar el desarrollo de actividades de capacitación continua, combinando conocimientos teóricos y aplicaciones prácticas mediante jornadas, cursos o programas específicos.

Finalmente, se deben establecer marcos éticos y de gobernanza tecnológica que garanticen transparencia, equidad y responsabilidad en el uso de IA. Li et al. (2023) destacan que la transformación digital no se limita a adoptar nuevas tecnologías, sino que implica una reinención profunda de los procesos y sistemas gubernamentales, donde la IA, la agilidad y los enfoques integrales pueden generar valor público de manera efectiva.

Referencias

- Corvalán, J. (2018). Digital and intelligent public administration: transformations in the era of artificial intelligence. *A&C - Revista De Direito Administrativo & Constitucional*, 18(71), 55-87. <https://doi.org/10.21056/AEC.V18I71.857>
- Criado, J. I. & De Zárate-Alcarazo, L. O. (2022). Technological frames, CIOs, and Artificial Intelligence in Public Administration: A socio-cognitive exploratory study in Spanish local governments. *Government Information Quarterly*, 39(3), 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101688>
- Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319-340. <https://doi.org/10.2307/249008>
- Glaze, K., Ho, D. E., Ray, G., & Tsang, C. (2021). Artificial intelligence for adjudication: the social security administration and ai governance. *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3935950>
- Jiménez Meroño, S., Sánchez Medero, G., & Sánchez Medero, R. (2010). Los institutos de administración pública en España: Programas de formación para el personal al servicio de la administración. *Estudios Gerenciales*, 26(116), 169-152. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592310701285>
- Kaplan, A. & Haenlein, M. (2019). Siri, Siri, in my hand: Who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence. *Business Horizons*, 62(1), 15-25. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2018.08.004>
- Li, Y., Fan, Y., & Nie, L. (2023). Making governance agile: exploring the role of artificial intelligence in China's local governance. *Public Policy and Administration*, 40(2), 76-301. <https://doi.org/10.1177/09520767231188229>

- Ojo, A., Mellouli, S., & Ahmadi, F. (2019). A Realist Perspective on AI-era Public Management. En Y. Chen, F. Salem, A. Zuiderwijk (Eds.), *Dg.o '19: Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research* (159-170). Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/3325112.3325261>
- Plantinga, P. (2022). Digital discretion and public administration in Africa: implications for the use of artificial intelligence. *Information Development*, 40(2), 332-352. <https://doi.org/10.1177/02666669221117526>
- Russell, S., & Norvig, P. (2021). *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. Prentice Hall. <https://aima.cs.berkeley.edu/>
- Sánchez, M. (2022). La inteligencia artificial en el sector público y su límite respecto de los derechos fundamentales. *Estudios Constitucionales*, 20(2), 257-284. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002022000200257>
- Senge, P. (2006). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Doubleday.
- Sobrino-Garcia, I. (2021). Artificial intelligence risks and challenges in the Spanish public administration: an exploratory analysis through expert judgements. *Administrative Sciences*, 11(3), 102. <https://doi.org/10.3390/admsci11030102>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Desarrollo de capacidades: texto básico del PNUD*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf
- Vogl, T. M., Seidelin, C., Ganesh, B., & Bright, J. (2020). Smart technology and the emergence of algorithmic bureaucracy: artificial intelligence in UK local authorities. *Public Administration Review*, 80(6), 946-961. <https://doi.org/10.1111/puar.13286>
- Young, M. M., Bullock, J. B., & Lecy, J. (2019). Artificial discretion as a tool of governance: a framework for understanding the impact of artificial intelligence on public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4), 301-313. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz014>

Artículo inédito**Gestión por competencias y Manual de Perfiles de Puestos: Claves para un sistema de compensaciones justo en el sector público peruano**

Competency-Based Management and Job Profile Manual: Keys to a Fair Compensation System in the Peruvian Public Sector

Narda Victoria Velarde Barrionuevo

Universidad San Antonio de Abad del Cusco (Perú)

navivelabarri@gmail.com | ORCID: 0000-0003-0387-526X

Cómo citar este artículo:

Velarde Barrionuevo, N. V. (2025). Gestión por competencias y manual de perfiles de puestos: claves para un sistema de compensaciones justo en el sector público peruano. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 102–121. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.05>

Recibido: 29/01/2025

Revisado: 14/04/2025

Aceptado: 7/07/2025

Publicado: 31/07/2025

Resumen

Este artículo analiza críticamente los desafíos del sistema de compensaciones laborales en el sector público peruano, marcado por inequidades, rigidez normativa y desconexión con el desempeño. A través de una revisión sistemática de literatura científica y normativa entre 2010 y 2025, se evalúa cómo herramientas como el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) pueden contribuir a estandarizar puestos y construir un sistema de compensaciones más justo, eficiente y humanizado. Se destacan las limitaciones del modelo actual y se plantea la necesidad de integrar componentes no monetarios y de gestionar por competencias para atraer, motivar y retener talento en el Estado. La investigación propone una transición hacia un modelo de compensación total alineado con la profesionalización del servicio civil y la mejora continua de la gestión pública.

Palabras clave: compensación laboral, gestión por competencias, servicio civil, recursos humanos, reforma del Estado.

Abstract

This article critically analyzes the challenges of the public sector compensation system in Peru, which is characterized by inequities, regulatory rigidity, and weak links to performance. Through a systematic review of scientific and regulatory literature from 2010 to 2025, it evaluates how tools such as the Job Profile Manual (MPP) can help standardize roles and build a fairer, more efficient, and human-centered compensation system. The study highlights the limitations of the current model and argues for the inclusion of non-monetary components and competency-based management to attract, motivate, and retain talent in the civil service. It advocates for a transition toward a total compensation model aligned with the professionalization of public service and continuous improvement in public management.

Keywords: labor compensation, competency-based management, civil service, human resources, state reform.

1. Introducción

El sistema de compensaciones en el sector público peruano se encuentra en una encrucijada crítica, donde décadas de rigidez e inequidad han generado estructuras remunerativas disímiles entre entidades y que están desvinculadas del desempeño laboral. Esta situación viene generando e institucionalizando el desánimo al obviar el rendimiento por un puesto y al no visibilizar con mecanismos eficientes el desempeño conformado por aptitudes y actitudes del servicio civil que puedan ser medidas y resaltadas más allá de una escala remunerativa. Esta escala, además de ser rígida, no es equitativa, aspecto que redundando directamente en la calidad de los resultados hacia la ciudadanía y el estigma de mal servicio que se ha construido sobre las entidades públicas en nuestro país.

Esta realidad contrasta fuertemente con las tendencias modernas en gestión pública, que enfatizan la importancia de sistemas de compensación flexibles, equitativos y orientados al desarrollo de competencias. Como señala Cortázar (2008), “el reto es pasar de una administración de planillas a una verdadera gestión estratégica del talento humano en el Estado” (p. 45). Las tendencias modernas en gestión pública, como las propuestas por WorldatWork (2012), destacan la necesidad de modelos que integren factores monetarios y no monetarios para motivar y desarrollar el talento humano, visibilizando y premiando aspectos no tangibles del desempeño laboral.

Para abordar esta problemática, se han propuesto modelos como el de Compensación Total, que busca integrar elementos más allá de la remuneración directa, que incluyen desarrollo profesional, balance vida-trabajo y reconocimiento (Segura S. y Segura J., 2011). Este enfoque es crucial en el contexto peruano, donde las limitaciones presupuestarias obligan a explorar estrategias innovadoras para motivar y retener talento. Como advierte Trefogli (2013), “se necesita creatividad y flexibilidad para diseñar beneficios atractivos dentro de las restricciones presupuestales del sector público” (p. 58).

El sector público peruano, al 2023, empleó a aproximadamente 1 549 207 personas bajo diversos regímenes laborales, cada uno con sus propias reglas de compensación, según la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2024a). Esta fragmentación no solo genera inequidades, sino que también dificulta la implementación de políticas coherentes de gestión del talento humano. La coexistencia de regímenes como el contrato administrativo de servicios (CAS), el régimen de la Ley N° 276 y la carrera pública ha generado un sistema complejo con más de 500 normas sobre empleo público y más de 102 escalas remunerativas (SERVIR, 2013, p. 90).

La reforma del servicio civil, iniciada en 2013 con la Ley N.° 30057, tiene como objetivo profesionalizar la función pública mediante la introducción mediante mecanismos meritocráticos en los que el ingreso, ascenso y cese de servidores se sustenten en evaluaciones y concursos competitivos (SERVIR, 2013). No obstante, el documento de 2022 no aborda el Manual de Perfiles de Puestos (MPP). Para comprender el rol del MPP dentro de la gestión del servicio civil, es necesario recurrir a otras fuentes especializadas como las “Preguntas frecuentes sobre el Manual de Perfiles de Puestos” (SERVIR, 2023). Según el informe de SERVIR sobre las características del servicio civil, el número de servidores civiles ha mostrado un crecimiento promedio anual del 2.8% entre 2013 y 2023, con un incremento significativo en el régimen CAS (SERVIR, 2024a).

La reforma del servicio civil busca abordar estos desafíos. Sin embargo, según la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2024b), Publicada por SERVIR en mayo de 2024, 67 entidades públicas del Poder Ejecutivo han presentado su Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) y se encuentran avanzando hacia la fase II del proceso de tránsito al nuevo régimen, mientras que el resto de las 176 entidades obligadas a hacerlo según el Decreto Legislativo N.° 1602 todavía se encuentran en la fase I, correspondiente a la etapa inicial de análisis situacional. Esto evidencia que, si bien hay avances, el proceso aún enfrenta retos y un ritmo gradual de implementación.

Un aspecto crucial de esta reforma es la implementación del MPP, un documento fundamental para actualizar el quinto subsistema del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, denominado “Gestión de la compensación”. Este subsistema se enfoca en la estructura y gestión de las compensaciones y es considerado el quinto porque ha seguido a los subsistemas de planificación, organización, selección y capacitación, aprobados con la Resolución N° 238-2014-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH – Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas. El MPP es una herramienta clave para estandarizar las compensaciones y alinearlas con las competencias y responsabilidades de cada puesto, lo que contribuye a una gestión más eficiente del talento humano.

La pregunta central que guía este artículo es la siguiente: ¿Cómo puede el sector público peruano diseñar e implementar un sistema de compensaciones que no solo sea justo y motivador, sino que también contribuya a la atracción y retención del talento necesario para mejorar los servicios públicos?

Este cuestionamiento surge de la necesidad de superar los desafíos actuales en la gestión de compensaciones laborales en el sector público, caracterizados por inequidades salariales, falta de transparencia en los pagos y una alta rotación de personal calificado. En este contexto, el nuevo régimen del servicio civil, establecido mediante la Ley N° 30057 y modificado por el Decreto Legislativo N° 1602, busca consolidar un modelo más equitativo y eficiente. Este modelo propone la unificación de criterios salariales basados en perfiles de puesto, la implementación de incentivos meritocráticos vinculados a evaluaciones de desempeño y mecanismos de transparencia (SERVIR, 2025), como el registro centralizado de compensaciones en el aplicativo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Estos elementos se orientan a garantizar una compensación laboral que no solo motive al trabajador público, sino que también atraiga y retenga talento clave para la mejora continua de los servicios estatales. El punto de partida debe ser la implementación del MPP, que se erige como herramienta clave para definir competencias y vincularlas con un sistema de compensaciones basado en mérito y equidad. Sin embargo, la implementación enfrenta resistencias culturales, limitaciones técnicas y presupuestales, y una lenta transición institucional.

El marco teórico de esta investigación se estructura alrededor de varios componentes clave que se articulan para evaluar cómo la gestión por competencias puede mejorar la eficiencia institucional en el sector público peruano gracias a una poderosa herramienta de gestión, ya existente en nuestra normativa nacional, como lo es el MPP. Estos componentes y la herramienta se entrelazan para constituirse en el primer eslabón de una cadena de valor que transforme la manera de concebir la gestión del talento en el país.

Empezaremos con la definición de competencias y su importancia en la gestión pública, donde se establece un enfoque basado en habilidades, conocimientos y actitudes necesarias para el desempeño eficaz de los servidores públicos (Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 093-2016-SERVIR-PE). La comparación entre el enfoque tradicional burocrático y la gestión por competencias resalta la necesidad de transitar hacia un modelo más flexible y orientado a resultados (Weber, 1947; Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 093-2016-SERVIR-PE), además de la implementación de perfiles por competencias, como se describe en el MPP, hecho que es crucial para estandarizar y modernizar la gestión de recursos humanos (Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 313-2017-SERVIR/PE). Como complemento se presenta también el Modelo de Compensación Total (WorldatWork, 2012) y la Según Segura S. y Segura J. (2011),

los “escenarios duros” y “escenarios suaves” representan dos enfoques opuestos en la gestión: el primero se caracteriza por estructuras rígidas, control estricto y énfasis en procedimientos, mientras que el segundo privilegia la flexibilidad, la participación y el desarrollo integral de las personas, reconociendo su potencial más allá del puesto que ocupan.

1.1. Gestión por competencias y tendencias globales

Cuando hablamos de tendencias globales es imposible no abordar la gestión por competencias, que ha emergido como un enfoque estratégico esencial para modernizar la administración de recursos humanos, tanto en el sector privado como en el sector público. Este modelo, centrado en diversas dimensiones de la persona, busca superar las limitaciones del paradigma tradicional, centrado en los puestos de trabajo y, por ende, en tareas, un modelo inflexible y en ocasiones poco motivador. En cambio, se promueve un enfoque basado en las competencias individuales y organizacionales para responder mejor a las demandas ciudadanas desde la humanidad, y evitar la instrumentalización de las personas.

Este es un modelo de gestión de recursos humanos que busca alinear las habilidades, conocimientos y comportamientos de los servidores civiles con los objetivos estratégicos de las instituciones públicas. Además, impulsa programas de capacitación y rendimiento para fortalecer las competencias, como por ejemplo el Plan de Desarrollo de Personas.

La gestión por competencias en la administración pública se alinea con tendencias internacionales que promueven la innovación organizacional y el desarrollo del talento humano, lo que potencia la eficiencia institucional, y se adapta a los desafíos globales. En el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP), conceptualizada por Osborne & Gaebler (1994) como una alternativa al burocratismo, esta práctica innovadora reforma la administración pública tradicional mediante enfoques tales como éste, centrado en las competencias de las personas, lo que beneficia al cliente o ciudadano. Dichas competencias son esenciales para la implementación de políticas públicas eficaces, en sintonía con la reciente política de modernización de la gestión pública, que busca optimizar los servicios públicos a favor de la ciudadanía.

En el Perú, el *Diccionario de Competencias Transversales del Servicio Civil*, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 093-2016-SERVIR-PE, constituye un logro significativo. Este documento define las competencias transversales como aplicables a todos los servidores civiles, sin distinción de la entidad, nivel o puesto que desempeñen (2016), lo que garantiza que todos

dirijan sus esfuerzos hacia un solo norte, por ejemplo, en la competencia de “orientación a resultados”, que impulsa la rentabilidad social, anhelada por el Estado.

El *Diccionario* sienta las bases para una gestión por competencias eficaz. Esto se complementa con un enfoque más flexible y orientado hacia una gestión por resultados, promovido por SERVIR, que busca generar mejoras sustanciales a través de la adaptabilidad para un entorno dinámico que rompa con la rigidez del modelo burocrático, centralizado y jerárquico, caracterizado por la inflexibilidad estructural, como lo señaló Weber, M. (1947), y en contraste, propicie que los servidores públicos sean evaluados y desarrollados según sus habilidades y desempeño.

1.2. Gestión por competencias en el sector público

La gestión por competencias representa lo que podría considerarse un cambio de paradigma frente al enfoque tradicional enfocado en funciones. Este modelo prioriza el desarrollo y valoración de habilidades, conocimientos y actitudes que aportan valor a la organización. Como señala el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “el modo en que entendemos las competencias es completamente opuesto: sólo cobran sentido cuando se ponen en juego para servir al ciudadano en un entorno laboral específico” (2018, p. 13). En el sector público, la gestión por competencias permite vincular la compensación no solo con el cargo ocupado sino con el valor que el servidor aporta a la organización, lo que supera la lógica de la antigüedad o la mera permanencia (Cortázar, 2013).

El MPP traduce la gestión por competencias en descripciones estructuradas de puestos, y específica competencias técnicas y transversales. Se puede afirmar que el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) es un instrumento central en la estandarización de perfiles y funciones de los puestos en el sector público; sin embargo, su implementación en el Perú enfrenta limitaciones como la insuficiente inclusión de competencias digitales y habilidades blandas, que son esenciales para el éxito individual y colectivo en la gestión pública contemporánea. De hecho, el propio informe de SERVIR promueve la transformación digital como parte fundamental de la modernización del Estado, impulsando tanto la adopción de plataformas digitales en los procedimientos administrativos como la incorporación de competencias digitales en los Planes de Desarrollo de las Personas (PDP) de las entidades públicas (Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], 2023).

1.3. Implementación de perfiles por competencias

La implementación de perfiles por competencias busca optimizar el rendimiento laboral al diseñar descripciones estructuradas que resaltan las competencias necesarias para cada puesto. Este enfoque resalta las habilidades, actitudes y conocimientos alineados con los objetivos de la misión y la estrategia de la organización. Los perfiles facilitan la selección, desarrollo y compensación del talento, motivan a los colaboradores a contribuir de manera óptima al logro de metas organizacionales, según el PEI y el POI.

Así pues, el MPP es una herramienta fundamental para modernizar la gestión de recursos humanos en el sector público, ya que permite la estandarización de perfiles. Asimismo, incorpora competencias clave para profesionalizar el servicio civil y mejorar la equidad en las compensaciones desde un parámetro objetivo con criterios claros para una evolución justa y transparente. Por otro lado, traslada el conocimiento tácito hacia el ámbito del conocimiento explícito replicable y adaptable a cada entidad con un sentido de retroalimentación, que a su vez promueve la mejora continua de procesos en una gestión por resultados más humana con impacto en el ciudadano.

1.4. Modelo de compensación total

El Modelo de Compensación Total, formulado por WorldatWork (2012), nos invita a ver más allá del salario. Esta visión integradora valora el desarrollo profesional, el equilibrio entre la vida y el trabajo, y el reconocimiento por los méritos alcanzados, además de la compensación monetaria. Este modelo resulta especialmente valioso, para el contexto peruano, donde los desafíos presupuestarios y culturales nos impulsan a explorar estrategias innovadoras para motivar y retener talento. Conectar este enfoque con la propuesta del artículo resalta su importancia, y destaca que más allá de la compensación monetaria, se promueve el bienestar del trabajador en todas sus dimensiones.

El diseño aborda la compensación total como un conjunto de beneficios que el trabajador recibe a cambio de su labor. Estos elementos no se limitan únicamente a los económicos, sino también a los no económicos e intangibles, que juegan un papel crucial en la retención y motivación del servidor civil.

En un contexto incipiente —donde una primera fase busca estandarizar puestos de trabajo y los recursos económicos son escasos para aplicar incentivos económicos variables—, el equilibrio

vida-trabajo es una innovadora opción para conciliar los intereses del servidor y humanizar la gestión pública. Por ejemplo, se podría dar impulso a las directivas de reconocimiento (basadas en premiar y replicar las buenas prácticas laborales), el cumplimiento del Código de Ética del servidor público, y enlazar elementos del modelo de compensación total a la realidad nacional, pues son herramientas que ya se vienen implementando en entidades como el MEF, Poder Judicial y el Ministerio Público.

1.5. Enfoque de Segura S. y Segura J.: Escenarios “duros” y “suaves”

La teoría de escenarios duros y suaves de Segura S. y Segura J. (2011) resulta útil para interpretar la rigidez del sistema actual y la necesidad de transitar hacia modelos más adaptativos. Los escenarios duros se caracterizan por procesos estandarizados y un enfoque centrado en los puestos de trabajo, mientras que los escenarios suaves implican mayor flexibilidad y un enfoque en las competencias individuales, permitiendo así una gestión más dinámica y personalizada. Por ende, en el sistema nacional podemos afirmar que nos encontramos en un escenario duro, ya que partimos de un enfoque remunerativo basado en el puesto y no en la persona, lo que limita las posibilidades de reconocer otras potencialidades y necesidades del individuo para alentar el desarrollo del potencial humano en cada servicio civil y no circunscribirse a una descripción de puestos sin diferenciación por logros y generación de valor destacado para la ciudadanía.

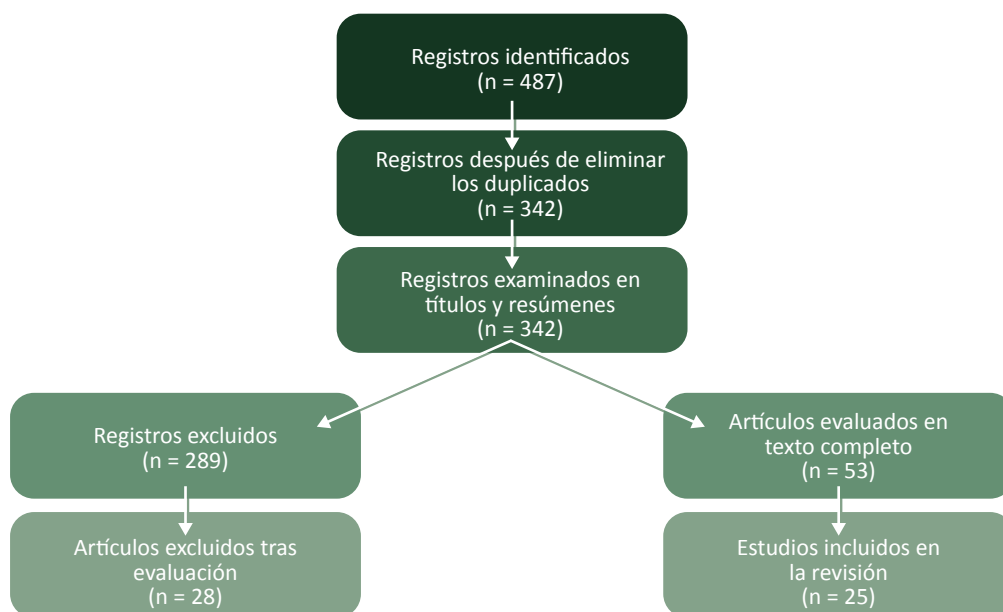
2. Metodología

Se realizó una revisión sistemática de la literatura sobre el sistema de compensaciones en el sector público peruano y la reforma del servicio civil. Se hizo siguiendo los lineamientos de la declaración PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses, por sus siglas en inglés), lo que permite compendiar de manera rigurosa y transparente la evidencia existente sobre el tema.

Se efectuaron búsquedas exhaustivas en las bases de datos Scielo, Redalyc, Google Scholar y repositorios institucionales peruanos utilizando términos clave como “compensación laboral”, “servicio civil”, “reforma”, “sector público”, “Perú”, “compensaciones no económico”, “Modelo de Compensación Total” y “enfoques hard y soft”, para el periodo 2010-2025.

Adicionalmente, se presenta la Figura 1 que detalla el proceso de selección de estudios:

Figura 1
Proceso de Selección de Estudios según PRISMA



Elaboración propia

1. Criterios de inclusión:

- Artículos originales, revisiones, tesis y documentos normativos en español
- Estudios que abordan aspectos de la compensación laboral en el sector público peruano
- Publicaciones dentro del periodo 2010-2025

2. Criterios de exclusión:

- Estudios no enfocados en Perú o el sector público
- Publicaciones en idiomas distintos al español
- Artículos de opinión sin sustento empírico o teórico

Tras la selección, se eligieron 25 documentos para el análisis detallado. La información extraída fue sintetizada narrativamente y fue organizada en las siguientes categorías:

- Situación actual del sistema de compensaciones
- Propuestas de reforma del servicio civil
- Avances y obstáculos en la implementación
- Perspectivas futuras

Sesgos identificados y estrategias de mitigación:

- Sesgo de selección: Limitación al incluir solo documentos en español. Se mitigó mediante búsquedas exhaustivas en múltiples bases de datos y la incorporación de literatura gris.
- Sesgo de publicación: Posible omisión de estudios con resultados negativos. Se abordó mediante la triangulación de fuentes y el análisis crítico de documentos.

- Sesgo temporal: El rango de años seleccionado podría eliminar antecedentes históricos relevantes. Se demostró el contexto histórico en el análisis de los documentos seleccionados.
- Sesgo geográfico: Enfoque exclusivo en el contexto peruano. Se incluyeron comparaciones con experiencias internacionales cuando fue pertinente.

La metodología empleada en este artículo, basada en una revisión sistemática de la literatura siguiendo los lineamientos de metodología PRISMA, permitió establecer una conexión clara entre el marco teórico, los objetivos de la investigación y el proceso de revisión bibliográfica. Esta conexión se evidencia de la siguiente manera:

Marco teórico y objetivos: El artículo parte de conceptos clave como el modelo de compensación total de WorldatWork (2012) y la teoría de escenarios “duros” y “suaves” de Segura S. y Segura J. (2011), que se alinean con el objetivo de analizar críticamente la situación actual de las compensaciones en el sector público peruano y explorar perspectivas de cambio.

Selección de fuentes: Los criterios de inclusión y exclusión aseguraron que las 25 fuentes seleccionadas fueran relevantes para abordar la pregunta central.

Análisis de la reforma: La revisión permitió examinar detalladamente elementos clave de la reforma del servicio civil, como el MPP y la nueva estructura de compensaciones, vinculados directamente con los objetivos de equidad y eficiencia planteados en el marco teórico.

Identificación de desafíos: La metodología facilitó la identificación de obstáculos en la implementación de la reforma, como resistencias sindicales y limitaciones presupuestales, que se relacionan con los escenarios duros descritos por Segura S. y Segura J. (2011).

Propuestas de mejora: Las estrategias propuestas para superar los desafíos, como la implementación de beneficios no monetarios y programas de capacitación, se derivan directamente del análisis de las fuentes seleccionadas y se alinean con el modelo de compensación total y gestión por competencias.

De esta manera, la metodología estructurada permitió una síntesis crítica y transparente del conocimiento existente y garantizó que los resultados fueran rigurosos, reproducibles y directamente relevantes para responder a la pregunta central.

Por tanto, aunque la reforma del servicio civil abarca diversos componentes —como la unificación de regímenes, la meritocracia y la transparencia en el acceso y permanencia—, este estudio prioriza el análisis del MPP por su papel central en la estandarización y modernización de la gestión de compensaciones. Esta herramienta constituye el puente entre la teoría de competencias y la práctica de la gestión salarial, facilitando la transición desde un sistema fragmentado y rígido hacia un modelo más equitativo y alineado con el valor aportado por cada servidor público.

Por esta razón, la elección del MPP como eje metodológico no es una decisión casual, sino que responde a su capacidad para operacionalizar la gestión por competencias, es decir, traducir la gestión por competencias en acciones concretas alineadas al marco normativo peruano. Su implementación es una de las condiciones necesarias para avanzar hacia un sistema de compensaciones más justo y eficiente. Si bien existen otros aspectos relevantes en la reforma, el MPP se convierte en el punto de encuentro donde confluyen la definición de perfiles, la evaluación del desempeño y la determinación de compensaciones. Por ello se justifica enfatizar su trascendencia en el presente artículo, así como dentro de la reforma del servicio civil, ya que su aplicación puede marcar una diferencia significativa en la experiencia laboral de aquellos que forman parte del sistema.

3. Resultados

Gracias a la revisión de la literatura y los informes oficiales, se pone en evidencia que el sistema de compensaciones en el sector público peruano enfrenta serias limitaciones de equidad y eficiencia. Según Sú Lay (2015), y en base al *Informe sobre la fragmentación de las compensaciones en el sector público* de SERVIR:

“...existen quince formas de vinculación con el Estado, [...] más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos” (p. 2).

Esta dispersión genera grandes diferencias salariales entre servidores que desempeñan funciones similares, llegando incluso a que, en algunos casos, un trabajador de un ministerio reciba hasta tres veces más que su par en un gobierno regional. Esta situación no solo afecta la motivación y la percepción de justicia interna, sino que también dificulta la movilidad del talento y repercute negativamente en las pensiones futuras, ya que muchos conceptos no remunerativos no son pensionables.

Cortázar (2008) describe este escenario como “un sistema remunerativo caótico” (p. 78) que obstaculiza la gestión estratégica del talento humano. La coexistencia de múltiples regímenes laborales perpetúa inequidades y limita la capacidad del Estado para atraer y retener personal calificado. La reforma del servicio civil busca revertir este panorama mediante la profesionalización de la función pública y la adopción de un modelo de compensaciones basado en mérito y competencias. Entre sus propuestas destacan la creación de una estructura única de compensaciones, la vinculación por parte de la remuneración al desempeño, la implementación de bandas salariales flexibles y la incorporación de beneficios no monetarios como parte del modelo de compensación total.

Como hallazgo fundamental y punto de conexión con la solución planteada en este artículo, el MPP se diseñó para estandarizar los perfiles y facilitar la transición hacia un sistema de compensaciones más transparente y alineado con las competencias requeridas por cada puesto. Un ejemplo concreto en las entidades del Estado es el MEF, que en 2024 actualizó su MPP conforme a la Directiva N° 003-2024-SERVIR/GDSRH, exigiendo que los perfiles incorporen competencias técnicas y transversales acordes a los objetivos institucionales (Resolución Directoral N.º 547-2024-EF/49.01). Sin embargo, el análisis de los perfiles publicados revela que la inclusión de competencias digitales sigue siendo limitada: solo dos de quince perfiles directivos mencionan habilidades digitales específicas en el Anexo del MPP aprobado por Resolución Ministerial N° 434-2023-EF/493. Esta carencia es relevante, ya que la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PCM, 2022) subraya la importancia de fortalecer las capacidades digitales para responder a los desafíos actuales y futuros.

En cuanto a los beneficios no monetarios, la evidencia muestra que su implementación es todavía incipiente y desigual. Si bien el MEF ha incorporado programas de capacitación y bienestar, estos beneficios no están sistemáticamente vinculados a los perfiles del MPP ni a los resultados de desempeño (MEF, 2024). Según el *Informe Técnico N.º 000694-2024-SERVIR-GPGSC*, elaborado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2024c), únicamente el 18 % de las entidades públicas cuenta con políticas activas de reconocimiento no monetario, mientras que menos del 10 % implementa de forma regular modalidades laborales flexibles como horarios flexibles o teletrabajo. Esta situación evidencia importantes oportunidades para fortalecer la gestión del talento humano en el sector público, adaptándose a las nuevas demandas laborales y contribuyendo a la motivación y retención del personal. La literatura especializada coincide en que los beneficios no monetarios son fundamentales para la motivación y la retención del talento,

en particular cuando los incrementos salariales son limitados (Trefogli, 2013). Sin embargo, su impacto en el sector público peruano sigue siendo reducido debido a la falta de integración con el sistema de remuneraciones y la gestión por competencias. Precisamente se busca cerrar esta brecha a partir de la estandarización de puestos, para cuyo fin ya contamos con un documento de gestión habilitado en la tabla 1, el MPP.

Tabla 1

Comparación entre el Sistema Actual y la Propuesta de Reforma del Servicio Civil Peruano

Aspecto	Sistema Actual	Propuesta de Reforma
Estructura	Múltiples regímenes laborales con normativas desarticuladas.	Estructura única y estandarizada para todas las entidades públicas.
Enfoque	Centrado en el puesto de trabajo.	Basado en competencias y mérito individual y colectivo.
Conceptos de pago	Más de 500 conceptos diferentes, generando inequidad y complejidad administrativa.	Simplificación y unificación de los conceptos salariales.
Vinculación con desempeño	Limitada o inexistente.	Parte de la compensación vinculada al desempeño individual y colectivo.
Beneficios no monetarios	Escasos o no sistematizados.	Incorporación como parte integral del Modelo de Compensación Total.
Movilidad laboral	Restringida entre entidades debido a la fragmentación normativa.	Facilitada por la estandarización de perfiles y regímenes laborales.

Nota: Elaboración propia basada en datos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (2022) y Boyer Carrera (2019).

Si bien la estandarización de puestos a través de perfiles propuesta por la reforma busca sentar las bases para esta transición, su implementación aún enfrenta resistencias. Muchos servidores temen que la nueva estructura afecte sus derechos adquiridos o limite sus posibilidades de desarrollo. Por ello es fundamental el desarrollo de una estrategia de comunicación y gestión del cambio que aborden estas preocupaciones y generen confianza en el proceso, además de desburocratizar. Recapitulando, los resultados muestran que, si bien el MPP representa un avance para la gestión por competencias, su alcance actual no es suficiente para garantizar el desarrollo de competencias diferenciadas y específicas, como las digitales y blandas. Además, aunque los beneficios no monetarios están reconocidos en la normativa, todavía no cumplen un rol estratégico en el sistema de compensaciones, lo que limita el avance hacia un modelo de compensación total más motivador y equitativo.

Por ende, surge una nueva pregunta: ¿cómo puede el Estado generar confianza en este proceso de transición hacia la reforma del servicio civil? La respuesta radica en plantear una estrategia integral que combine comunicación efectiva, gestión del cambio y capacitación sistemática. Para la aplicación masiva del MPP, esta capacitación es esencial pues fortalece las competencias técnicas y conductuales del servidor civil, y permite una mejor adaptación a los cambios propuestos por la reforma.

En virtud a lo expuesto se plantea la necesidad de fortalecer un programa nacional de capacitación basado en competencias, con módulos específicos sobre evaluación del desempeño y liderazgo transformacional, que podría ser impartido como materia del Plan de Desarrollo de Personas.

Además, es posible aplicar compensaciones no económicas, como horarios flexibles, programas de bienestar integral y reconocimientos públicos, que son herramientas poderosas para complementar las remuneraciones monetarias.

Estas estrategias no solo mejoran la satisfacción laboral, sino que también fomentan un equilibrio entre la vida personal y laboral, ya que un trabajador conectado con su propósito de vida y su propósito en la organización podría rendir mucho más que alguien que opera solo para cubrir necesidades básicas sin aporte o legado trascendente, conforme lo propugnado por el modelo de compensación total.

Desde una perspectiva internacional, la experiencia de otros países ofrece ejemplos prácticos que pueden ser adaptados al contexto peruano para enriquecer las estrategias retributivas. Por ejemplo, en Singapur, el modelo de Bancos de Tiempo permite a los empleados acumular horas trabajadas adicionales para canjearlas por días libres o beneficios específicos. En el Perú, se podría implementar un sistema piloto que permita intercambiar horas extra por capacitaciones especializadas o permisos remunerados. Este modelo promueve la flexibilidad laboral y motiva a sus empleados mediante beneficios concretos como cuentas de gastos flexibles (*iFlex*), un modelo híbrido permanente que permite trabajar desde casa hasta el 40 % del tiempo, y la opción de teletrabajo al 100 % por hasta seis meses para nuevos padres o cuidadores principales (DBS Bank, 2023).

En Australia, los programas de bienestar integral incluyen asesoramiento psicológico, actividades recreativas y planes personalizados de desarrollo profesional. Estos programas mejoran la calidad

de vida laboral y reducen el estrés, lo que a su vez aumenta la productividad y la satisfacción laboral, como el Programa de Conciencia Mental, Respeto y Seguridad (MARS, por sus siglas en inglés) en la industria minera, que busca mejorar la salud mental y el bienestar laboral mediante un enfoque multisectorial. Este tipo de iniciativas han demostrado mejorar la calidad de vida laboral, reducir el estrés y aumentar la productividad y satisfacción de los empleados (Department of Local Government, Industry Regulation and Safety, 2025). En el Perú, se podrían incorporar programas similares mediante alianzas con instituciones académicas o privadas para financiar iniciativas piloto.

Finalmente, los avances logrados hasta ahora abren nuevas preguntas que deben ser abordadas para garantizar el éxito sostenido de la reforma. ¿Cómo asegurar que las capacitaciones sistemáticas lleguen efectivamente a las regiones más alejadas? ¿Qué incentivos específicos pueden implementarse para reducir resistencias sindicales sin comprometer los principios meritocráticos? ¿Cómo medir el impacto real de los beneficios no monetarios sobre la satisfacción laboral y la retención del talento?

4. Conclusiones

La reforma del servicio civil en el Perú atraviesa una etapa crucial de transición hacia un modelo de gestión basado en competencias, en el cual el MPP cumple un rol central. Es el documento normativo que estructura y detalla los perfiles de todos los puestos de una entidad, y define funciones, requisitos y competencias requeridas de manera sistemática. Este instrumento no solo facilita la estandarización de los puestos, sino que sirve de base para los procesos de selección, evaluación, capacitación y, fundamentalmente, para la determinación de compensaciones. En este sentido, contribuye a la mejora continua de la gestión de recursos humanos en el Estado por ser un instrumento objetivo y ágil, fuera del modelo tradicional, y gracias al cual se puede reconocer el esfuerzo y mejorar la satisfacción integral del trabajador. Las conocidas como bandas salariales son aplicadas en organizaciones donde se aprecia a la persona más que al puesto. Se desea migrar al reconocimiento de un escenario “soft”, cambiante y ágil, en la gestión pública peruana. La ciudadanía ya no espera un Estado inmóvil sino más ágil; por ello, los servidores civiles requieren otros modelos de compensación a fin de alcanzar esta modernización tan esperada.

Así pues, la justificación del vínculo entre el MPP y la gestión por competencias radica en que el MPP permite identificar y valorar tanto las competencias técnicas como las transversales necesarias para el desempeño efectivo de cada puesto. Al definir de manera clara los requisitos

de formación, experiencia y habilidades, el MPP posibilita que la compensación ya no se base únicamente en el cargo ocupado o la antigüedad, sino en el valor real que el servidor aporta a la organización y a la ciudadanía. Esta transición de un modelo centrado en el puesto a uno centrado en la persona es esencial para garantizar la equidad y la transparencia en la administración pública, de tal modo que el propio servidor civil no asuma sus méritos sólo por los años de experiencia sino más bien por la generación de valor reflejado en el cumplimiento de tareas y en el impacto de sus acciones y mejoras en el tiempo a favor de la ciudadanía y de una cultura organizacional sólida orientada a la calidad.

Entonces, la relación entre el MPP, la gestión por competencias y la reforma del servicio civil se evidencia en la manera en que el MPP impulsa el tránsito al nuevo régimen de la Ley N° 30057, lo que permite que los perfiles de puesto se ajusten a las necesidades institucionales y a los desafíos contemporáneos, como la transformación digital y la innovación en la gestión pública.

La *Guía Metodológica para la Elaboración del Manual de Perfiles de Puestos (MPP)* aclara que, aunque no todos los perfiles se diseñan por competencias, aquellas entidades que ya han adoptado este enfoque deben acreditarlo ante SERVIR (Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 313-2017-SERVIR/PE), lo que demuestra la importancia creciente de este modelo en la modernización del Estado peruano.

No obstante, el análisis revela que la estandarización de puestos, si bien es un avance necesario, resulta insuficiente si no se acompaña de una actualización permanente de los perfiles y de una integración efectiva de competencias diferenciadas, especialmente digitales y blandas. Además, la inclusión de aspectos no monetarios en la compensación, como el desarrollo profesional, el reconocimiento y el balance vida-trabajo, es fundamental para motivar y retener talento, y debe estar articulada con el sistema de gestión por competencias para maximizar su impacto.

Asimismo, el modelo de la compensación total, con énfasis en componentes no monetarios, se presenta como un pilar para lograr un sistema público equitativo y motivador, y complementa lo manifestado respecto a las competencias y el MPP. Su efectividad dependerá de una articulación estratégica de estos dos componentes el MPP y la gestión por competencias, donde cada beneficio responda a perfiles actualizados y necesidades reales de los servidores. Solo así la reforma del servicio civil trasciende lo normativo para generar un cambio cultural

que posicione al Estado peruano como una marca empleadora, que sea atractivo como un promotor centro laboral en el siglo XXI. A su vez, esto posibilitará retener al mejor talento, generador de valor público.

En síntesis, el MPP y la gestión por competencias son herramientas complementarias y estratégicas para la implementación de un sistema de compensaciones más justo y eficiente, alineado con los objetivos de la reforma del servicio civil. Su éxito dependerá de la capacidad de las entidades para actualizar y validar sus perfiles, fortalecer la cultura organizacional y mantener un enfoque centrado en el desarrollo integral de las personas. Solo así será posible construir un servicio civil profesional, motivado y orientado a resultados, capaz de responder a las demandas ciudadanas y de fortalecer la legitimidad del Estado en el siglo XXI.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2013). *El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062273/SERVIR - El servicio civil peruano.PDF?v=1596037975](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062273/SERVIR_-_El_servicio_civil_peruano.PDF?v=1596037975)
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2021). *Documentos de gestión en materia de RR.HH.: Manual Clasificador de Cargos (MCC), Manual de Perfiles de Puestos (MPP) y Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional)*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/campa%C3%B1as/14659-documentos-de-gestion-en-materia-de-rr-hh>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2023). *Preguntas frecuentes sobre el Manual de Perfiles de Puestos*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/3969924-preguntas-frecuentes-sobre-el-manual-de-perfiles-de-puestos>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024a). *Características del Servicio Civil Peruano 2023*. <https://www.gob.pe/es/i/6338244>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2024b). *Un nuevo impulso a la reforma del Servicio Civil* (Boletín GestionaRH N.º 04). <https://www.servir.gob.pe/boletin-gestionarh-n04/un-nuevo-impulso-a-la-reforma-del-servicio-civil/>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024c). *Informe Técnico N° 000694-2024-SERVIR-GPGSC*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/5773656-informe-tecnico-n-000694-2024-servir-gpgsc>

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2025). *Decreto Legislativo N° 1602: Tránsito a la Ley del Servicio Civil: Hacia el Régimen del Servicio Civil, con transparencia, meritocracia e idoneidad*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/campa%C3%B1as/48177-decreto-legislativo-n-1602-transito-a-la-ley-del-servicio-civil>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2023). *Plan Operativo Institucional Multianual 2025–2027*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6354324/5578424-plan-operativo-institucional-multianual-2025-2027.pdf?v=1715809770>
- Boyer Carrera, J. (2019). *La carrera pública y el sistema de gestión de personal en el Perú*. Editorial Académica.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. (2018). *Experiencias ELAPP 2019: Competencias laborales en el sector público*. https://issuu.com/clad_org/docs/experienciaseiapp-2019-competencias
- Cortázar Velarde, J. C. (2013). *Reformas Institucionales: La Iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008)* (1.º ed.) Universidad Continental.
- Department of Local Government, Industry Regulation and Safety (2025). Mental Awareness, Respect and Safety (MARS) program. Government of Western Australia. <https://worksafe.wa.gov.au/mental-awareness-respect-and-safety-mars-program>
- DBS Bank. (2023). *The future of work: Optimising hybrid for 2023*. Recuperado de <https://www.dbs.com/media/future-of-work/optimising-hybrid-work-2023-singapore.page>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (M. Galmarini & F. Pardo, Trad.). Paidós. (Trabajo original publicado en 1992).
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3531092/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20AL%202030%281%29.pdf.pdf?v=1661208943>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE. (2014, 12 de noviembre). *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”*. <https://www.gob.pe/es/1/118569>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 093-2016-SERVIR-PE. Aprobación del Diccionario de competencias transversales del servicio civil (22 de junio del 2016) <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1322573-093-2016-servir-pe>

- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 313-2017-SERVIR/PE. Guía metodológica para la elaboración del Manual de Perfiles de Puestos (MPP). (29 de diciembre del 2017) <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3290062/Gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20del%20Manual%20de%20Perfiles%20de%20Puestos%20%E2%80%93%20MPP.pdf>
- Resolución Ministerial N° 434-2023-EF/493. Aprueban Manual de Perfiles de Puestos - MPP del Ministerio de Economía y Finanzas (23 de diciembre del 2023). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales>
- Resolución Directoral N.º 547-2024-EF/49.01. Actualización del Manual de Perfiles de Puestos – MPP del Ministerio de Economía y Finanzas (2024, 19 de julio). https://mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral?direction=asc&limit=20&limitstart=2220&sort=created_on
- Segura Rodríguez, S., & Segura Suárez, J. L. (2011). *Diseño del sistema salarial en la empresa de hoy: Enfoque sistémico y guía paso a paso* (2.ª ed.). Vialux Group. <https://es.scribd.com/document/476712924/DISENO-DE-SISTEMA-SALARIAL-EN-LA-EMPRESA-DE-HOY-SEGURA>
- Sú Lay, C. (2015). *La implementación de la reforma del servicio civil en el Perú: Avances, retos y agenda pendiente*. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FCF03F388B75695E052580A30057FC5C/%24FILE/sulacy.pdf
- Trefogli Wong, G. A. (2013). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: Estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008–2012)*. Tesis, PUCP.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University Press. https://ia804503.us.archive.org/32/items/weber-max.-the-theory-of-social-and-economic-organization-1947_202106/Weber%2C%20Max.%20-%20The%20Theory%20of%20Social%20and%20Economic%20Organization%20%5B1947%5D.pdf
- WorldatWork. (2012). *The WorldatWork Handbook of Compensation, Benefits & Total Rewards: A Comprehensive Guide for HR Professionals*. <https://doi.org/10.1002/9781119196600>

Artículo inédito**Hacia una gestión de recursos humanos inclusiva: importancia atribuida y desafíos en su implementación***

Towards inclusive human resource management: importance attributed and challenges in its implementation

María Jesús Campos

Proyecto de Modernización del Servicio Civil - Modserv (Canadá)
mcampos@proyctomodserv.com | ORCID: 0009-0003-4078-5586

* Este estudio fue realizado en el marco del Proyecto Modserv de la cooperación canadiense en el Perú.

Cómo citar este artículo/citation:

Campos, M. J. (2025). Hacia una gestión de recursos humanos inclusiva: importancia atribuida y desafíos en su implementación. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 122–151. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.06>

Recibido: 11/04/2025

Revisado: 6/05/2025

Aceptado: 18/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

Este estudio cualitativo explora la importancia atribuida de los enfoques transversales de inclusión en la gestión de recursos humanos, centrado en la perspectiva de gestores de Oficinas de Recursos Humanos. A través de entrevistas se identificaron los factores clave que influyen en la adhesión y compromiso con los principios y normas de inclusión en los procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Se destacan las barreras que enfrentan las oficinas en la implementación de mecanismos de inclusión, como la falta de planificación, capacitación y recursos. Este trabajo proporciona una base para el desarrollo de estrategias que fomenten una cultura organizacional inclusiva, crucial para la sostenibilidad y competitividad en el entorno laboral actual. La investigación subraya la necesidad de integrar prácticas inclusivas de manera transversal en la gestión de recursos humanos.

Palabras clave: Inclusión laboral, Gestión de recursos humanos, Enfoques transversales, Barreras organizacionales, Cultura organizacional inclusiva, importancia atribuida, interculturalidad, género, discapacidad.

Abstract

This qualitative study explores the importance attributed to cross-cutting approaches to inclusion in human resources management, focusing on the perspective of Human Resources Office managers. Through interviews, key factors influencing adherence and commitment to the principles and standards of inclusion in HRMS processes were identified. Barriers faced by offices in implementing inclusion mechanisms, such as lack of planning, training and resources, are highlighted. This work provides a basis for the development of strategies to foster an inclusive organizational culture, crucial for sustainability and competitiveness in today's work environment. The research underscores the need to integrate inclusive practices transversally in human resources management.

Keywords: Labour inclusión, Human resource management, Cross-cutting approaches Organizational barriers, Inclusive organizational culture, importance attributed, interculturality, gender, disability.

1. Introducción

El Perú cuenta con un marco legal que regula la implementación de los enfoques transversales de inclusión (ETI)¹ en la gestión pública. Cada enfoque de inclusión tiene su propia política nacional, las mismas que tienen aplicaciones directas en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH). La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), como entidad rectora del SAGRH, también ha ido desarrollando, dentro del marco normativo de los procesos del SAGRH, normas e instrumentos para la gestión inclusiva de los mismos.

En el *Diagnóstico de conocimiento al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, 2023* (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2024a), se incluyó, por primera vez, un componente de inclusión que consistió en un bloque de preguntas específicas sobre gestión inclusiva de los procesos del SAGRH, dirigido al segmento directivo. En esta evaluación, los resultados indicaron un bajo nivel de conocimiento del marco regulatorio de los enfoques de inclusión. Otros indicadores que señalarían dificultades en el cumplimiento de la normativa de inclusión podrían ser el bajo nivel de registro en la plataforma Estado sin Acoso (procedimiento de hostigamiento sexual laboral), o el bajo nivel de cumplimiento de la cuota laboral para personas con discapacidad (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2024b). Ello obliga a pensar en los factores que intervienen y dificultan en la adhesión y la ejecución del marco regulatorio de inclusión por parte de las oficinas de recursos humanos (ORH).

La incorporación de los enfoques de inclusión en la gestión de recursos humanos (RH) es un tema de investigación relativamente nuevo, particularmente en el sector público del país. Cada enfoque de inclusión cuenta con modelos internacionales de transversalización, aunque poco se ha escrito sobre el tema en relación a RH.

Es necesario reconocer también que los modelos de transversalización de los enfoques y las ideologías que subyacen detrás de estos son todavía terreno en disputa, ya que no hay consenso sobre los objetivos y estrategias que deben ser impulsados.

Para el caso del enfoque de género, el sistema internacional ha desarrollado lineamientos e instrumentos para la transversalización del enfoque en la gestión pública. Destacan en este sentido los documentos *Igualdad de género en la administración pública* (PNUD, 2014) y *Gender equality in*

1 ETIs: enfoques transversales de inclusión. Para fines del presente estudio, se enfocará en los enfoques de género (EG), discapacidad (ED) e interculturalidad (EI).

public administration (Hall, 2021), ambos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el caso peruano, se cuenta con la *Política Nacional de Igualdad de Género* y los *Lineamientos de Transversalización del Enfoque de Género*, ambos con aplicaciones directas en el SAGRH.

En el caso de género y procesos de RH, SERVIR ha desarrollado un marco regulatorio que incorpora aspectos específicos del enfoque. Sin embargo, actualmente el enfoque de género es objeto de crítica por parte de sectores sociales y políticos conservadores, quienes intentan eliminar el término “género” de la política pública (Alegría, 2020).

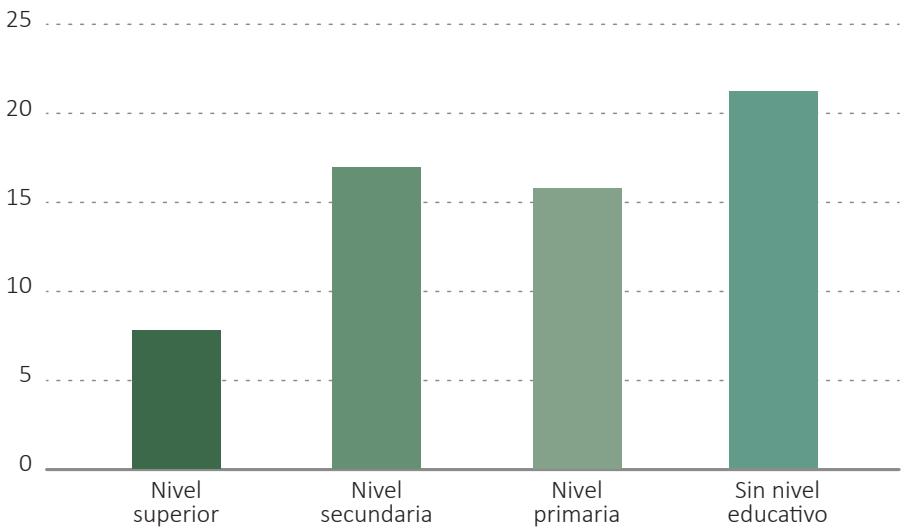
Respecto al enfoque de discapacidad en RH, aunque no se ha hallado bibliografía teórica especializada, existen algunas referencias del marco normativo peruano; como la *Ley general de la persona con discapacidad* (Ley Nº 29973, 2012), la *Política Nacional de Discapacidad 2021*, la *Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030* y los *Lineamientos y herramientas para la transversalización del enfoque de discapacidad* del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2018). Todos estos con algún tipo de incidencia en el SAGRH.

SERVIR ha desarrollado, a su vez, diferentes mecanismos para la transversalización del enfoque de discapacidad, como los mecanismos de ajustes razonables para el proceso de selección y en el ambiente de trabajo (SST), así como una cuota laboral de 5% para personas con discapacidad en entidades públicas (selección). En el caso de este último mecanismo, cabe señalar que existen dificultades reales para su implementación. Por ejemplo, en el último informe realizado sobre la materia, en 2024, el 0.16% de servidores públicos (2 640) eran personas con discapacidad. En este escenario, serían necesarias aproximadamente 72 000 personas con discapacidades adicionales para cumplir la cuota de contratación de 5% en el sector público (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2024).

En este documento institucional de SERVIR se muestra cómo las dificultades para la inserción laboral de personas con discapacidad también son estructurales (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2024). Una de las principales dificultades es el bajo nivel educativo que alcanza esta población, como se muestra en la siguiente Tabla 1.

Tabla 1

Nivel educativo de las personas con discapacidad (en porcentaje)



Fuente: Adaptado de *Personas con discapacidad en el empleo público*, por Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2024.

Los procesos de desarrollo e implementación del enfoque intercultural en el Perú han atravesado diferentes etapas que han implicado resignificaciones en su formulación. Inicialmente fueron propuestos como un proyecto ético-político de diálogo horizontal y aprendizajes mutuos entre poblaciones de diferentes culturas. En el Estado peruano, el enfoque ha devenido en un ideal indigenizado y ruralizado, planteado para intervenir (jerárquica o paternalistamente) en poblaciones empobrecidas (Nureña, 2016). Uno de los efectos de este tipo de orientación es que se desestime su aplicación en ámbitos urbanos, ignorando no solo la diversidad cultural en las urbes, sino reafirmando la jerarquía de la cultura mestizo-castellanohablante sobre las otras culturas que habitan e interactúan dinámicamente en las ciudades.

A nivel normativo, el enfoque intercultural se rige bajo la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Por otra parte, el Decreto Legislativo N° 1450 (2018), que modifica el Decreto Legislativo N° 1023 que crea a SERVIR, establece en el artículo VII del Título Preliminar que “el servicio civil se rige bajo los enfoques de interculturalidad, género y derechos humanos, desarrollados en instrumentos trabajados de forma conjunta con los sectores competentes”.

El enfoque intercultural en el país ha sido también fuertemente sectorizado, pues se ha identificado un mayor número de políticas e intervenciones en los sectores de educación y salud. En el caso del servicio civil y el sistema de RH, existe un estudio sobre enfoque intercultural y administración de RH en direcciones desconcentradas de cultura. En este se determina que el enfoque intercultural no influye en la gestión del servicio civil en direcciones desconcentradas de Cultura focalizadas (Pari, 2022).

El presente artículo tiene como objetivo principal realizar un estudio exploratorio sobre la importancia atribuida a los enfoques de inclusión en la gestión de los procesos del SAGRH por parte de gestores de ORH seleccionadas. Se pretende conocer los factores que intervienen en la adhesión de principios, normas y la aplicación de instrumentos de inclusión. Asimismo, se plantean dos objetivos específicos:

Objetivo específico 1

Realizar un análisis de las nociones de inclusión y gestión de la inclusión que prevalecen en la mente de los gestores de ORH seleccionadas.

Objetivo específico 2

Analizar la importancia atribuida por los/las gestores/as de las ORH seleccionadas a incorporar principios, normas e instrumentos de inclusión derivados del marco regulatorio nacional y del ente rector

2. Metodología

El presente estudio plantea una metodología cualitativa, a fin de poder profundizar en el fenómeno. Se ha aplicado un cuestionario para determinar las ideas de los informantes sobre la gestión del marco normativo de inclusión en el SAGRH: si lo aplican, cómo y por qué lo aplican. Es decir, lo que *hacen* y cuestiones vinculadas a funcionalidad y compromiso. Luego se realizó un grupo focal orientado al diálogo e intercambio de ideas.

El estudio asume que, debido al perfil profesional/técnico de los/las informantes, los testimonios tuvieron un nivel alto de confiabilidad. En la Tabla 2, se presenta la distribución de informantes:

Tabla 2
Distribución de informantes por tipo de entidad

Entidad	Cargo	Entrevistas	Grupo focal
GORE	Jefe/a de RH	4	6
	Especialista de inclusión	4	
Ministerios	Jefe/a de RH	4	
	Especialista de inclusión	4	
SERVIR	Jefe/a de RH	1	
	Especialista de inclusión	1	

Se están considerando dos perfiles de informantes; en primer lugar, los/as jefes/as de ORH seleccionadas, en su calidad de responsables y líderes; el segundo perfil será el de un/a especialista que tenga dentro de sus funciones la supervisión y/o ejecución de acciones en materia de inclusión en las ORH seleccionadas.

2.1. Procesos del SAGRH e inclusión

Son los procesos comprendidos en el SAGRH que cuentan con mecanismos e instrumentos derivados de los enfoques de inclusión.

Tabla 3
Procesos del SAGRH con mecanismos de los enfoques transversales de inclusión

Proceso	Enfoque de género	Enfoque de discapacidad	Enfoque intercultural
Selección		Cuota laboral del 5%, bono de 15% puntaje final, ajustes razonables	
Inducción	Lenguaje inclusivo		Reconocimiento del uso de la lengua originaria
Procedimientos disciplinarios	Atención de casos de hostigamiento sexual laboral		
Capacitación	Reconocimiento de enfoque de género como materia de capacitación		Reconocimiento de enfoque intercultural como materia de capacitación

SST	Ajustes razonables en el lugar de trabajo	
Cultura y clima laboral	Prevención de casos de hostigamiento sexual laboral, uso del lenguaje inclusivo. Encuesta de planificación con variables de género	
Comunicación interna	Lenguaje inclusivo	Se reconoce la posibilidad de usar lenguas originarias en el proceso.

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Análisis

La importancia atribuida hace referencia al grado de importancia dada por parte de los/las gestores/as de RH a la implementación de los tres enfoques de inclusión, tanto en principios, normas e instrumentos derivados de la regulación nacional y de la entidad rectora (SERVIR). Para ello se proponen los siguientes niveles de análisis:

- **Conocimiento:** Se reporta a partir del análisis de las definiciones que dan los/as informantes sobre cada enfoque. También se relaciona a los conocimientos sobre la normativa de los enfoques de inclusión, independientemente de la posición personal (crítica o favorable) sobre la misma.
- **Implementación:** Se refiere a las medidas de la normativa de los enfoques de inclusión que los/as informantes reportan haber realizado/ejecutado dentro de sus funciones como gestores de RH.
- **Adhesión:** Se refiere al grado de adhesión cognitiva y manifiesta respecto de los principios y valores de los enfoques de inclusión. Esta puede o no coincidir con el nivel de implementación, ya que los/as informantes pueden implementar medidas de inclusión por mero cumplimiento normativo y no por convencimiento personal; por ejemplo, los/as informantes también podrían tener intención de implementar medidas de inclusión, pero no tener los recursos para hacerlo.

Los factores para la adhesión de los enfoques y mecanismos de inclusión pueden ser de diversa naturaleza, pertinencia con las funciones del cargo, claridad de las pautas de implementación, recursos, visión (des)favorable sobre el marco ideológico de los enfoques.

- Compromiso: Hace referencia al grado de compromiso manifiesto por parte de los/as informantes para implementar el marco regulatorio de inclusión en su ámbito laboral. En este nivel se puede identificar coherencia interna entre los diferentes niveles de análisis. Los/as informantes que refieran un alto nivel de implementación y adhesión también manifestarán un alto nivel de compromiso.

3. Hallazgos sobre la importancia atribuida a los enfoques transversales de inclusión en las ORH seleccionadas

3.1. Enfoque de género

Conocimiento e implementación

En este nivel, al solicitar a los/as informantes que proporcionen una definición para el enfoque de género, encontramos una tendencia a describirlo en términos de valores sociales. Por ejemplo, los/as informantes se refieren al enfoque como “brindar condiciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres” y la “no discriminación por factores de género”. También mencionan, en menor medida, aspectos ideológicos como la construcción social de los géneros y cómo esto es un tema nuevo y poco comprendido por los servidores. Un informante indica lo siguiente sobre el carácter social y novedoso del enfoque:

Como sociedad nos han enseñado el género como hombre y mujer. Sin embargo, los nuevos conceptos nos dicen que eso es el sexo...y el género ya son actividades o acciones que se van desarrollando en función al crecimiento. Es un concepto que para mí es casi nuevo, porque yo el concepto de género lo tengo más plasmado en lo que viene a ser la condición de hombre o mujer y actividades propias del hombre [y de la] mujer. (Informante regional)

En relación al procedimiento de hostigamiento sexual laboral, los/as informantes indicaron que la implementación de diagnósticos preventivos estaría más bien asociada a la inclusión de preguntas sobre hostigamiento sexual laboral en el diagnóstico de cultura y clima laboral, especialmente en entidades del primer nivel de gobierno, ya que los/as informantes de los gobiernos regionales manifestaron no haber realizado acciones de diagnóstico. En su gran mayoría, las entidades refieren haber atendido casos de hostigamiento sexual laboral. Las entidades del primer nivel de gobierno refieren haber realizado el reporte de los casos en la plataforma Estado sin Acoso (ESA), mientras los/as informantes de gobiernos regionales respondieron negativamente o manifestaron desconocer si se había realizado el registro.

En relación a capacitaciones sobre el enfoque de género u hostigamiento sexual laboral, la mayoría de los/as informantes manifestó haber recibido capacitaciones por parte de SERVIR y/o el Ministerio de la Mujer. En el caso de capacitaciones internas, es a partir de la elaboración del Plan de Desarrollo de Personas que las áreas de capacitaciones de las entidades pueden programar charlas o capacitaciones en esta materia, solo si alguna área usuaria ha solicitado capacitación en el tema, lo que no es muy usual:

Como RH es el área de capacitaciones, envía oficios a todas las áreas para que digan qué temas quieren para capacitar a su personal, quiénes son los propuestos para llevar estas capacitaciones... Como nadie pide enfoque de género como requerimiento, el área de capacitación no organiza estas cosas. (Informante regional)

Cabe precisar que los testimonios sobre este tipo de intervenciones de capacitación en enfoque de género y hostigamiento sexual laboral indicarían que tienen un alcance más bien limitado:

No es muy llamativo para los trabajadores asistir a ese tipo de temas, todo lo que es enfoque de género, hostigamiento sexual, enfoque de discapacidad, interculturalidad, muy poco es la afluencia de público. Ya con la pandemia fue peor, te prendían el Zoom y ahí quedaba todo... Como GORE se invitó a todas las unidades ejecutoras y no venían. Hay áreas a las que les hemos hablado sobre la importancia de sensibilización como la gerencia de imagen o tecnologías de la información para que hagan la difusión, ellos no querían, no participaban de la reunión. Como que para ellos no era alentador, quizá porque no [le] daban la debida importancia (Informante regional).

Respecto al uso del lenguaje inclusivo, la mayoría de los/as informantes afirma que lo vienen utilizando en la elaboración de su documentación, aunque algunos testimonios afirman haberlo dejado de usar a raíz de la derogación de la norma que le otorgaba carácter de obligatoriedad.

En resumen, los/as informantes manifiestan un conocimiento básico sobre los principios del enfoque de género y sobre la aplicación de algunos de sus instrumentos de carácter obligatorio (lenguaje inclusivo, capacitaciones externas y atención de casos de hostigamiento sexual laboral). Tienen un poco de dificultad para identificar mecanismos o instrumentos que no sean de carácter obligatorio (reporte Estado sin Acoso, diagnóstico institucional, promoción de la mujer en puestos directivos). La mayoría no cuenta con normas institucionales internas sobre el tema, pero sí refieren estar atentos a las normas promulgadas por SERVIR o el Ministerio de la Mujer. Aunque se realizan capacitaciones, su alcance es más bien limitado por la naturaleza voluntaria de la actividad y por tratarse de un tema que no genera mayor interés.

Adhesión

La adhesión se ha indagado a partir de la exploración de la relación entre la norma y las funciones que los gestores de RH tienen en sus ámbitos de trabajo, especialmente en la implementación de los procesos de RH.

Los/as informantes también manifestaron mayoritariamente que el enfoque de género se relaciona con funciones específicas de RH (adhesión). Unos pocos mencionaron que el enfoque debería ser implementado de manera transversal en todas las acciones de RH y ser una postura de valores por parte de los/las trabajadores/as (cultura institucional). La mayoría de los/as informantes manifestó que la implementación del enfoque se restringe a algunos mecanismos normativos, como los lineamientos de hostigamiento sexual laboral y las capacitaciones (área de capacitaciones) y, por lo tanto, se relacionaría solo con el personal que tiene a cargo dichas funciones. Un número pequeño de informantes mencionó que la implementación del enfoque no guarda relación con sus funciones y que la implementación de intervenciones en género resulta un trabajo extra.

Otro aspecto indagado fue sobre los resultados positivos y la efectividad de la norma. Los testimonios señalan que, a pesar de las acciones de capacitación, la implementación del enfoque de género todavía tiene dificultades, principalmente por resistencias desde sectores de trabajadores/as. Esto quiere decir que, aunque hay una valoración relativamente positiva sobre la idoneidad y claridad de la norma, los testimonios de los/as informantes más bien apuntan a resistencias por parte del personal de planta.

En relación a las dificultades identificadas para el cumplimiento de las diferentes medidas del enfoque de género, los testimonios apuntan a diferentes dificultades. Para empezar, dificultades en el proceso de planificación y deficiencias en la gestión de la información, por ejemplo, de indicadores desagregados y específicos de género. También se hizo mención a la falta de personal especializado a cargo de las acciones del enfoque y a la falta de capacidades del personal de planta y la alta rotación del mismo, lo que impacta en la capacidad de las ORH de mantener las capacidades desarrolladas.

Una dificultad particular es el alto nivel de burocracia para la toma de decisiones, lo que afecta el diseño e implementación de intervenciones en materia de enfoques transversales:

Todo está reglamentado en sector público... por ejemplo, en el sector privado solo basta con la aprobación del CEO, y una buena voluntad para poder implementar una política... Acá necesitas opinión de la oficina jurídica, la oficina de planeación y presupuesto. Necesitas múltiples aspectos que pueden ser burocráticos, que impiden que pueda gestionar de manera eficiente el enfoque de género (Informante de ministerio).

Por otro lado, se mencionó la necesidad de realizar acciones de sensibilización y capacitación obligatorias, ya que regularmente estas son de carácter voluntario y no logran mayor convocatoria. Es importante contar con acompañamiento de los entes rectores (SERVIR o Ministerio de la Mujer) en dichas intervenciones, especialmente para poder garantizar rigurosidad metodológica al proceso.

Lo que tenemos que hacer es trabajar a nivel cultural en las organizaciones, teniendo en cuenta que es una gestión del cambio... ser un trabajo constante y a largo plazo... para que este cambio cultural se dé manera orgánica y no impositiva, si queremos tener resultados positivos, sostenibles y coherentes debe ser un cambio orgánico en función a la visibilización de estas brechas que existen (Informante de ministerio).

Este reconocimiento a la naturaleza estructural del problema de la violencia y desigualdades de género contrasta, por supuesto, con el discurso crítico al enfoque de género que también tiene adherentes en el sector público. Algunos informantes testimonian abiertamente en contra del enfoque:

Me parece innecesario [el enfoque de género], me parece que no es tan urgente... tan relevante para el mejor funcionamiento del Gobierno o que cause dificultades. Aquí no hay una suerte de abuso, no existe una suerte de machismo. No es que no exista, sino que no es relevante. Los roles que adoptan tanto las trabajadoras como los trabajadores normalmente son roles muy cordiales. (Informante regional)

No considero que sea positivo porque... lo que viene a ser inclusión, lenguaje de género, inclusión de género, lo que viene a ser sexo y todo lo demás son conceptos para grandes, para personas que pasan los 18 años. Pero la normativa es general y me parece que está trastocando fondo cuando estos conceptos que tiene el Estado se [...] van a implantar a niñas. Y considero que no es pertinente y no estoy de acuerdo. (Informante regional)

Respecto a la pregunta² sobre si los mecanismos del enfoque de género requieren de demasiados pasos, la mayor cantidad de informantes (16) respondió entre “regular” y “totalmente de acuerdo”. Cuando se indagó si se requieren mayores capacidades para la aplicación de la normativa, las respuestas estuvieron dispersas con una pequeña mayoría en “en desacuerdo” (6) y “regular” (4). En relación a la pregunta sobre si se requieren mayores recursos para la aplicación de la norma, las respuestas estuvieron repartidas entre “en desacuerdo” (3), “regular” (2) y una mayoría “de acuerdo” (11).

En resumen, la percepción de la funcionalidad y *adhesión* del enfoque de género en las ORH de las entidades seleccionadas es un terreno en disputa. Si bien en su mayoría, los/as informantes señalan tener claridad sobre la norma y consideran que la norma de género se relaciona con el trabajo de las ORH, existen dificultades internas (falta de capacidades y recursos, alta burocratización para la toma de decisiones) y externas (factores socioculturales e idiosincráticos) para su implementación efectiva.

Compromiso

La gran mayoría de informantes estimó que era muy importante la promoción de valores/principios del enfoque de género en el ámbito de trabajo y asociaron sus beneficios a los efectos en el clima laboral, o a la manera en que responde a los valores institucionales. Algunas respuestas también apuntaron al reconocimiento del problema social de la violencia de género y la importancia de combatirlo desde el ámbito de trabajo. Algunos otros reconocieron que dentro de las mismas entidades se presentan situaciones de discriminación o violencia contra las trabajadoras. Solo en un par de ocasiones se puso en entredicho la importancia de la promoción de los valores del enfoque, aunque de una manera sugerida:

De acuerdo a los nuevos conceptos de lo que son valores para ti pueden ser antivalores para mí. Entonces, el valor no necesariamente es lo que tu pienses o lo que yo piense. Para ti puede una cosa ser importante y para otra persona o en otra cultura o en otra sociedad o fuera de mi institución puede ser un antivalor (Informante regional).

En relación a los mecanismos y metodologías para promover e implementar el enfoque de género, los testimonios señalan (en términos declarativos) una valorización positiva de la promoción de

2 Las tres siguientes preguntas se plantearon a manera de escala: totalmente en desacuerdo (1), en desacuerdo (2), regular (3), de acuerdo (4), totalmente de acuerdo (5).

los espacios de discusión y la implementación de metodologías colaborativas. A pesar de ello, también se hace alusión a las dificultades para la efectiva implementación de estos mecanismos; por ejemplo, la necesidad de insertar dichos mecanismos a la planificación institucional ya que estos “interrumpen las funciones laborales”. Por otro lado, señalaron que es esencial contar con el respaldo de autoridades y jefes inmediatos, así como contar con personal con liderazgo y competencias en temas de género.

No deja de ser significativo que la mayoría de los/as informantes refieran que la promoción de los valores/principios relacionados con el enfoque de género es más bien una declaración de principios antes que una práctica cotidiana interiorizada por los/as trabajadores. Ello se evidencia por la persistencia de situaciones de discriminación o situaciones sexistas y/o de hostigamiento sexual laboral.

Todo lo del enfoque de género ha sido expuesto por muchos expositores que han venido aquí, [a dar] capacitaciones. Ese enfoque ha llegado... no ha causado lo que usted piensa, una suerte de una revolución, no ha causado el levantamiento de muchas mujeres... que de pronto se han levantado y han dicho: “¿Sabes qué? No queremos más, esto no, queremos aquello, exigimos esto”. Realmente esa no ha habido (Informante regional). No he visto que se promueva más allá de un cumplimiento normativo. Ahí tenemos que sincerarnos nosotros (Informante regional).

En resumen, los/as informantes, en su mayoría, demuestran manejar definiciones muy generales sobre el enfoque de género, sin aplicación directa a RH. Además, generalmente, los/as informantes identifican los mecanismos del enfoque en RH que tienen carácter de obligatoriedad, como la atención de casos de hostigamiento sexual, uso de lenguaje inclusivo y capacitaciones. Menos atención tienen las acciones preventivas de diagnóstico, cláusulas en contratos, manejo de indicadores en sistemas de información, reporte en la plataforma Estado sin Acoso, etc.

En cuanto a funcionalidad y adhesión, los/as informantes refieren que la normativa del enfoque es de fácil comprensión, a excepción de la normativa de hostigamiento sexual. La mayoría de los informantes opina que el enfoque tiene aplicaciones en RH, aunque esta relación no sería transversal sino más bien estaría relacionada a algunos pocos procesos de RH.

Finalmente, a pesar de que los/as informantes manifiestan dar una alta importancia a la promoción de los valores del enfoque de género en ámbito de trabajo y a la implementación

de metodologías y espacios de discusión en la materia, la mayoría opina que la promoción de principios y valores derivados del enfoque en el ámbito de trabajo sigue siendo un lugar común, una declaración de principios y no una práctica cotidiana entre los/as trabajadores/as.

3.2. Enfoque de discapacidad

Conocimiento e implementación

Al ser indagados por las definiciones del enfoque de discapacidad que manejaban, los/as informantes proporcionaron definiciones acotadas o incluso solo aludieron a la accesibilidad en la infraestructura. Algunas respuestas más elaboradas asocian el enfoque a la posibilidad de “dar” oportunidades de trabajo, accesibilidad y apoyo a personas con discapacidad.

Cómo trabajar para que todas las personas, en especial las personas con discapacidad, tengan facilidades para desarrollar sus actividades. Dentro de la Ley hay varios puntos: accesibilidad virtual, de rampas (Informante regional).

Es darle la oportunidad de trabajo a una persona que tiene alguna limitación. Puede ser física, cognitiva, auditiva, visual, algún tipo de limitación, pero que puede seguir siendo productivo para la sociedad (Informante regional).

No deja de ser significativo que las definiciones no aludan al ejercicio de un derecho, sino al otorgamiento direccionado de servicios, accesibilidad y de trabajo (hacia las personas con discapacidad).

Cuando se solicitó a los/as informantes que identifiquen mecanismos vigentes del enfoque de discapacidad, mencionaron en su mayoría el seguimiento a la cuota laboral del 5% para personas con discapacidad, los ajustes razonables en el lugar de trabajo y el bono en el proceso de selección. Las respuestas solo señalan los mecanismos que los/as informantes conocen, mas no necesariamente que cumplan.

Respecto a la cuota laboral del 5% para personas con discapacidad, solo una entidad respondió que había cumplido con la cuota; en dos ocasiones no tuvieron la información a la mano y todos los demás respondieron negativamente.

En el caso de ajustes razonables en el proceso de selección, la mayoría de los/as informantes respondió que se había implementado algún tipo de ajuste con postulantes con discapacidad, según las posibilidades de la entidad, como realizar las entrevistas de manera virtual o ubicar

el lugar de la entrevista cerca de la entrada de la entidad. En el caso de ajustes razonables en el lugar de trabajo, la mayoría de los/as informantes manifiestan que sus entidades sí cuentan con algún tipo de ajuste, aunque reconocen que es un tema difícil que requiere de presupuesto y de capacidades técnicas.

El seguimiento a ajustes razonables lo hacemos nosotros mismos. Cuando se presenta un caso, cuando un trabajador lo requiera. Va a depender del caso en concreto. Se han realizado ajustes de horarios de trabajo, aplicación de teletrabajo... [y] en infraestructura cuando fueron requeridos en su oportunidad (Informante regional).

Los casos descritos se refieren a facilidades para casos específicos de algún trabajador/a con discapacidad, pero ninguno manifiesta contar con una lógica de diseño universal o algún tipo de estándar, certificación y/o acreditación en el tema.

En el caso de políticas institucionales internas en materia de discapacidad, la mayoría de los/as informantes respondió negativamente (no hay/desconoce). Solo dos informantes ministeriales refirieron contar con normativa en enfoque de discapacidad, aunque no supieron precisar en qué consistían estas normas.

En resumen, la mayoría de los/as informantes manejan definiciones asistencialistas sobre el enfoque de discapacidad. Pueden identificar los mecanismos del enfoque para RH; sin embargo, demuestran manejar nociones limitadas sobre el alcance del mecanismo de ajustes razonables.

Adhesión

En relación a si los/as informantes encontraban consistente la normativa en enfoque de discapacidad, la mayoría respondió afirmativamente. La única observación se relacionó a la dificultad de cumplir con la cuota laboral de 5% para personas con discapacidad, poniendo incluso en cuestión la idoneidad de la norma:

Veo una imposibilidad lo del 5%, ya que es un concurso público abierto... Manejamos un concurso transparente. Una cuota no te mide qué tan inclusivo eres en la implementación de una política (Informante de ministerio).

Sumamente contradictorio. Estamos sujetos a multas por no cumplir con una cuota que resulta imposible cumplir para cualquier entidad. Ese tema es perjudicial porque genera responsabilidad en personas que están a cargo en RH (Informante de ministerio).

Todos/as los/as informantes señalaron que las indicaciones/pasos de la normativa del enfoque de discapacidad son entendibles. A pesar de ello, durante el grupo focal surgió el tema de las diferentes demandas de ajustes razonables según diferentes tipos de discapacidad (cognitiva, motora, visual, etc.), para lo cual se desconocen protocolos técnicos. En ese momento se reconoció que los ajustes razonables suelen restringirse a aspectos de transitabilidad para personas con discapacidad motora. Al ser confrontados con la demanda de ajustes razonables para otros tipos de discapacidad, los/as participantes manifestaron que no sabrían qué procedimiento implementar, o si tendrían disponibles los recursos necesarios.

Respecto a si la regulación del enfoque se relaciona bien con el trabajo de los/as gestores/as de RH, los/as informantes respondieron afirmativamente, aunque asociaron esta relación solo a determinados procesos de RH y a funciones particulares de cada cargo. Cuando se indagó por los resultados producidos por la regulación (si eran positivos y/o efectivos), la mayoría asoció la pregunta al cumplimiento de la cuota laboral del 5% para personas con discapacidad, por lo que las respuestas apuntaron a que, si bien los objetivos de la norma podrían ser positivos, había que reconocer lo poco efectiva que es en la práctica.

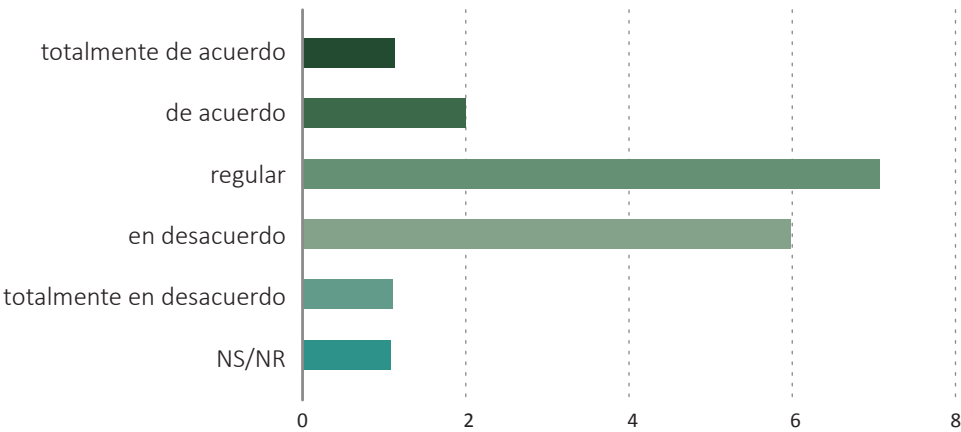
Respecto a si han recibido asistencia técnica externa, los/as informantes de los gobiernos regionales respondieron mayoritariamente en negativo. En el caso de los ministerios y SERVIR, sí se identificaron acercamientos con Conadis y el mismo SERVIR para la realización de charlas y/o asesorías. En un caso (ministerio), se mencionaron acciones de asistencia técnica privada por parte de la Red de Empresas y Discapacidad.³

Cuando se indagó por la cantidad de tareas para aplicar los mecanismos del enfoque (si requieren de demasiados pasos), la mayoría respondió entre “regular” y “en desacuerdo”, lo que indicaría de manera preliminar que este no es un factor crítico para los/as gestores/as de RH a la hora de implementar medidas del enfoque de discapacidad (ver Tabla 4).

3 En <https://www.linkedin.com/company/red-de-empresas-y-discapacidad/>, se puede encontrar información sobre esa red.

Tabla 4

Las tareas para aplicar los mecanismos del enfoque de discapacidad requieren de demasiados pasos

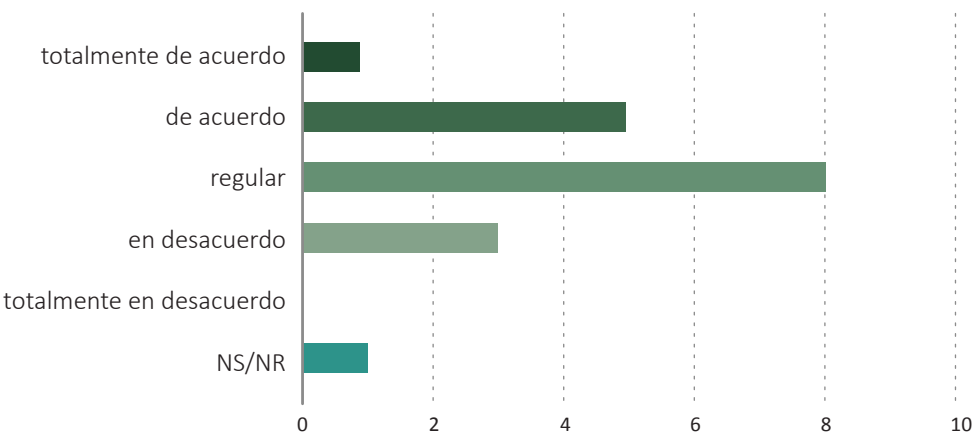


Fuente: Elaboración propia.

Cuando se consultó si se requerían mayores capacidades para la aplicación de la norma, la mayoría de informantes respondieron entre “totalmente de acuerdo” y “regular” (ver Tabla 5), lo que indicaría preliminarmente que sí habría un factor de capacidades que tomar en cuenta para el mejoramiento de la implementación de medidas del enfoque de discapacidad.

Tabla 5

Se requieren mayores capacidades para la aplicación de la norma

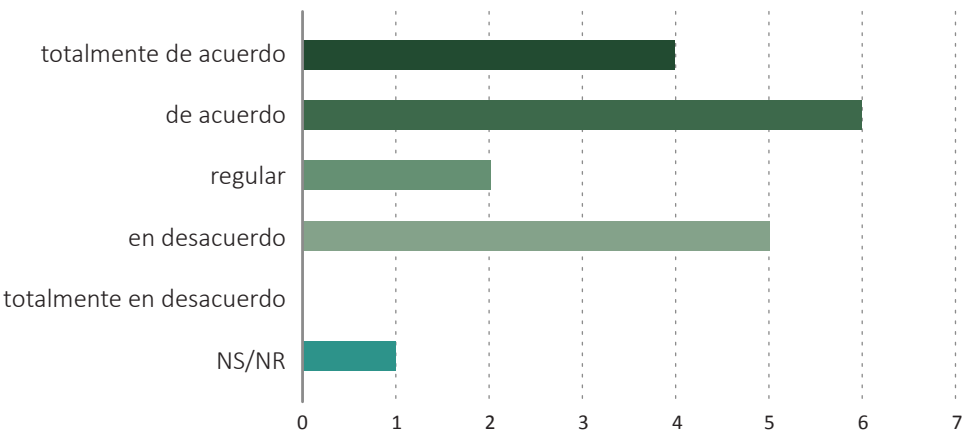


Fuente: Elaboración propia.

También se preguntó si se requieren mayores recursos para la aplicación de mecanismos del enfoque de discapacidad, pero la distribución de las respuestas es más bien dispersa, con una ligera inclinación a considerar que sí se requieren mayores recursos (ver Tabla 6).

Tabla 6

Se requieren mayores recursos para la aplicación de la norma



Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados preliminares indicarían que, aunque los/as gestores/as de RH conocen sus responsabilidades en materia de implementación de medidas del enfoque de discapacidad, manejan nociones ambivalentes sobre la idoneidad y funcionalidad de la norma. Por un lado, no consideran que los mecanismos del enfoque requieren de demasiados pasos; por otro, sí hay un reconocimiento de brechas importantes de implementación en ajustes razonables y la cuota laboral.

Compromiso

En el nivel de análisis de *compromiso*, los/as informantes manifestaron tener una estimación alta sobre la promoción de valores del enfoque de discapacidad, así como de los mecanismos para su implementación, como el desarrollo de metodologías participativas y la promoción de espacios de discusión. Sobre este último aspecto surgió una observación sobre quienes deberían participar en dichos espacios, ya que, según algunos criterios, esto solo debería ser competencia de los tomadores de decisiones y no del personal de planta.

Además de los mecanismos más comunes, como la capacitación especializada y la difusión de información, los/as informantes también plantearon algunas medidas sobre gestión de la información.

Por ejemplo, sugirieron desarrollar información que permita sustentar las intervenciones en materia de discapacidad. Por el lado de planificación, también sugirieron considerar un componente de discapacidad en el Plan de Bienestar Social, el Plan de Comunicación Interna y el Plan de Desarrollo de Personas. También se recomendó la elaboración de directivas internas que regulen los ajustes razonables para trabajadores/as que tienen una misma discapacidad. Esta recomendación, sin embargo, va en contra del espíritu de la norma de ajustes razonables, que apunta a la adecuación de los ajustes razonables según cada caso y circunstancia, aunque para ello demande capacidades técnicas que las entidades no han desarrollado. En relación a las capacitaciones, se proponen desde acciones de sensibilización para todo el personal, pasando por capacitaciones certificadas, hasta asistencia técnica de Conadis y SERVIR.

En el caso del enfoque de discapacidad, vemos cómo los testimonios señalan una alta valorización de los principios y valores del enfoque, así como los mecanismos para su implementación. A pesar de ello, la implementación del enfoque continúa percibiéndose como un desafío con dificultades y que genera poco interés:

[La implementación] no se hace, porque no hay un diagnóstico y no hay un plan. Por desconocimiento, las personas que deberían de hacer esos temas, no le dan importancia, no lo hacen... No hay muchos trabajadores con discapacidad, por eso no se hace mucho. Ellos acuden a Conadis para ser escuchados, en cualquier aspecto, no solo RH. (Informante del gobierno regional)

Saben que existe la norma, que se tiene que capacitar, que se tiene que incluir, pero como le digo, nomás queda en leer la norma en un taller, pero que lo lleven a la realidad, sí cuesta un poco y eso lo estoy viendo en la oficina. (Informante de gobierno regional)

Lo que percibo es “esta persona nos está generando mucho problema”. Si bien es cierto tener ajustes razonables para el proceso de selección genera pasos adicionales, no nos estamos poniendo en los zapatos de la otra persona. De los 10 pasos que tengo, ahora voy a tener que hacer 14. (Informante de ministerio)

Finalmente, cuando se preguntó si los/as informantes consideraban la promoción de valores/principios del enfoque como una práctica cotidiana o una declaración de principios entre trabajadores, las respuestas fueron variadas, con una pequeña inclinación a considerarlo como una declaración de principios. La consideración de que la apropiación de los principios del enfoque discapacidad es una práctica cotidiana puede deberse a que los/as informantes entienden y proponen una visión del enfoque en términos de respeto actitudinal hacia personas con discapacidad antes que el despliegue de prácticas, metodologías y herramientas técnicas.

La mayor dificultad identificada por los/as informantes se asocia claramente al cumplimiento de la cuota laboral del 5%. Los ajustes razonables pueden llegar a ser vistos como un problema por no contar con estándares o certificaciones de diseño universal. También se evidencia que hay definiciones bastante restringidas de lo que implica la implementación de ajustes, por lo que dan prioridad a los ajustes razonables para la transitabilidad de personas con discapacidad motora (rampas, teletrabajo, trabajo en primer piso) e ignoran las necesidades de ajustes razonables para diferentes tipos de discapacidad.

3.3. Enfoque intercultural

Conocimiento e implementación

El análisis de los testimonios sobre el enfoque intercultural requirió de un tratamiento especial desde un inicio, ya que es el enfoque menos regulado por la entidad rectora (Ministerio de Cultura) y SERVIR. Además, como sustentaremos más adelante, es el menos conocido por los gestores de RH y, por lo tanto, del que menos testimonios se recabaron.

Las definiciones del enfoque intercultural proporcionadas por los/as informantes apuntan al reconocimiento de un contexto social jerárquico entre diferentes sectores sociales. La palabra clave, en este caso, vendría a ser “tolerancia”. Podemos ver, así, cómo se aparta, de entrada, de los ideales de interaprendizaje entre diferentes culturas que propone la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (Ministerio de Cultura, 2015). También se trataría de un concepto comprendido de manera abstracta, pero con un arraigo marginal respecto a las funciones propias de RH y de los/as propios/as gestores/as:

[Son] como las oportunidades que se dan a personas que son de diferente raza, diferente género, diferente nivel social, diferente idioma. Diferentes culturas que se tienen que llegar a integrar (Informante de gobierno regional).

Cuando definimos que somos un país multiétnico, multicultural. Decimos que somos diferentes, y que esta diferencia se tiene que plasmar en este enfoque. Que no hay ni más ni menos. Que todos somos iguales y a la vez diferentes. Esas cosas se tienen que respetar. Si yo procedo de una comunidad donde yo tengo mi forma de vestir, comer, de celebrar, eso tiene que ser respetado, con los límites que corresponden (Informante de gobierno regional).

Son las acciones que implementa una organización o una ORH para brindar espacios de inclusión a personas de diferentes culturas o lugares de procedencia (Informante de ministerio).

También hay una fuerte tendencia a identificar la pertinencia del enfoque intercultural con la presencia de hablantes de lenguas originarias:

En la región solo se habla castellano, pero creo que hay un lugar en la sierra de la región donde todavía se habla el quechua (Informante regional).

Cuando se indagó si los/as informantes conocían mecanismos del enfoque, la mayoría de informantes manifestó desconocer mecanismos propios de este enfoque y solo algunos propusieron capacitaciones y charlas. Solo en un caso se asoció el enfoque con el desarrollo de competencias para la interrelación y atención a personas (competencias interculturales).

Por otra parte, los/as informantes manifestaron que en sus entidades no habían recibido capacitaciones o asistencias técnicas externas por parte de las entidades rectoras (Ministerio de Cultura y SERVIR) en materia de interculturalidad y RH.

Luego se preguntó directamente por la aplicación de mecanismos del enfoque intercultural reconocidos en la normativa. Solo tres informantes respondieron que en su entidad se recogía la variable étnica en los registros de información. En cuatro entidades se realizaron capacitaciones en lenguas originarias, en tres se realizaron charlas o intervenciones contra la discriminación y en ninguna entidad se han realizado capacitaciones en competencias interculturales.

Adhesión

Cuando se indagó por el enfoque intercultural (si guardaba relación con el trabajo de RH), la mayoría respondió afirmativamente, pero reconocieron que era algo que no venía siendo implementado todavía en las entidades. También se sugirió que era un ámbito que debería ser trabajado junto con otras áreas, como la Gerencia de Inclusión Social.

Sería pertinente que se implemente, porque acá vemos el tema de todos los trabajadores y desde el enfoque de la oficina sí sería bueno tener un mayor conocimiento para poderlo aplicar acá, prácticamente ese enfoque no lo están utilizando (Informante regional).

También se preguntó si en las entidades se habían presentado situaciones de discriminación implícita o explícitamente. Aunque en su mayoría contestaron negativamente, algunos testimonios sugieren que esto sí ocurre.

Es mínimo, como intercambio de palabras dentro de una oficina, pero no se llega a la queja formal; lo arreglan entre compañeros ahí mismo o en un partido de fútbol (Informante de gobierno regional)

Por comentarios [sí ha habido], pero no que se haya presentado formalmente la queja. Hay comentarios, que tal cosa, que tal otra. Me he podido percatar que en algunas oficinas hay afiches de no discriminación, pero en la práctica sí ocurre. Vienen a decirme: “¿Cómo es posible que esta persona me haya dicho esto?” [y] tiene que ver con discriminación (Informante de gobierno regional)

Eso va a promover el respeto hacia los demás trabajadores. Porque a veces de manera despectiva puede decir: “Oye, negro”, “oye serrano, ven para acá”, “oye papito”. Hasta el tono de voz dice mucho (Informante de gobierno regional)

De esta manera, posibles situaciones de discriminación no llegan a canalizarse en un proceso de queja formal. Solo dentro de dos entidades se propuso la reflexión de que las situaciones de discriminación se encuentren lo suficientemente normalizadas para no llegar a la queja formal:

Lo ideal es que no exista, pero la segunda opción, que podría ser la más factible es que se haya normalizado ciertas conductas, que quien realiza estas conductas no lo considere como discriminación, y quien lo recibe este trato no se sienta seguro de poder comunicarlo abiertamente que ha sufrido un acto de discriminación (Informante de ministerio).

No los consideran importantes [factores de discriminación]. No está tanto en la cotidianidad. No pasa a la queja [la experiencia de discriminación]. Algún personal piensa que si pone una queja va a ir a mayores, mejor lo deja así. Quizá mi compañero no lo quiso hacer. Hay una alta sensibilidad en el personal. Quizá alguien piense que una situación es de discriminación cuando en realidad no lo es. Hay mucha subjetividad (Informante de gobierno regional).

En este punto, cabe preguntarse por la pertinencia de imponer, con un enfoque de arriba hacia abajo, la implementación de medidas que promuevan el enfoque intercultural. Esto, ya que los propios gestores de RH solo muestran una débil adhesión al enfoque y tienen dificultades para identificar el fenómeno de discriminación racial como un problema, a pesar de que hay indicios de que el problema existe, aunque invisibilizado.

Compromiso

Los/as informantes otorgan (declarativamente) una alta importancia a la promoción de los valores/principios del enfoque intercultural. Esto no se condice, por supuesto, con el hecho

de que se desconozca la norma relacionada al enfoque y que tampoco se hayan realizado, en la mayoría de las entidades, acciones relacionadas a la implementación del enfoque.

Los testimonios apuntan que el enfoque no se implementa por dos factores principales: (i) el factor de desconocimiento y (ii) que la implementación de medidas de interculturalidad tendría que estar relacionada a situaciones de conflicto visibles entre trabajadores. Al no reconocer que estas situaciones se presentan (al menos abiertamente), resultaría difícil sustentar la necesidad de implementar este enfoque.

Finalmente, la mayoría de los/as informantes indicaron que la promoción de valores/principios del enfoque intercultural era más bien una declaración de principios antes que una práctica cotidiana que los/as trabajadores/as tengan interiorizado cognitivamente. Esto es consistente con el hecho de que no conozcan la norma, no implementen acciones relacionadas al enfoque y que la mayoría no pueda dar una definición consistente de la misma. Con respecto a los/as informantes que reportan que en su entidad la aplicación de los principios del enfoque es una práctica cotidiana, esto tendría que ver más con el hecho de no identificar conflictos visibles entre trabajadores, pero no necesariamente se deriva de un ejercicio reflexivo que otorgue relevancia a los valores, principios e instrumentos del enfoque.

4. Conclusiones

El estudio recogió información cualitativa a partir de entrevistas y un grupo focal. Mediante estos instrumentos se pudo recoger información sobre aspectos relacionados a los niveles de conocimiento, implementación, adhesión y compromiso respecto a los enfoques transversales de inclusión. En el siguiente segmento, se establecerán las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis de los hallazgos de cada enfoque de inclusión.

Respecto al enfoque de género, encontramos que las definiciones del enfoque que los/las informantes manejan tienen más que ver con valores sociales asociados a la equidad de género y no discriminación. En menor medida, se elaboran definiciones técnicas del enfoque de género orientadas a la gestión pública o a RH.

Los/as informantes pueden identificar unos pocos mecanismos del enfoque de género propios de algunos procesos específicos de RH. Por ejemplo, en selección, atención de casos de hostigamiento sexual, lenguaje inclusivo y capacitaciones. Esto explicaría que la aplicación de

la norma sobre género se encuentre repartida en algunos equipos técnicos o gestores de RH, lo que fomentaría trabajar cada mecanismo o instrumento de manera aislada. Por otro lado, se podría decir que los/as informantes desconocen (en su mayoría) los mecanismos que no tienen carácter de obligatoriedad, como el diagnóstico de hostigamiento sexual laboral y o el reporte de casos en la plataforma Estado sin Acoso. Las capacitaciones o charlas sobre el enfoque de género suelen realizarse a iniciativa de las entidades rectoras (Ministerio de la Mujer y SERVIR). Es más difícil que estas se realicen como parte del Plan de Capacitaciones interno de las entidades.

En relación a la funcionalidad del enfoque de género aplicado a RH, algunos testimonios indican que hay consistencia interna en la normativa de género. Sin embargo, los resultados de la aplicación de la norma no son del todo positivos, en parte porque se encuentran resistencias por parte de algunos sectores de trabajadores frente al enfoque. Esto se explica por factores socioculturales conservadores por parte de los/as trabajadores/as que van en contra de la visión de cambio y ampliación de derechos civiles que plantea el enfoque de género. Algunos otros factores se relacionarían a la falta de un sistema de gestión de la información sobre el tema, capacidades internas especializadas y el alto nivel de burocratización para la toma de decisiones.

En relación a la adhesión que muestran los/as informantes al enfoque de género, se puede deducir que asocian la implementación del enfoque solo a la aplicación de algunos instrumentos específicos de carácter obligatorio. Por esta razón, la aplicación de la norma estaría más bien relacionada con los/as servidores/as que cumplen dichas funciones, siendo que los/as demás servidores/as solo estarían sujetos/as a recibir charlas de sensibilización. La resistencia a participar en capacitaciones del enfoque también demuestra una débil adhesión al enfoque por parte de los/as servidores/as.

En lo concerniente al compromiso del enfoque de género en RH, los/as informantes dan una alta valorización a la promoción de los valores y principios del enfoque, así como a los espacios y mecanismos institucionales que los faciliten. La aplicación del enfoque tendría el beneficio de mejorar el clima laboral y reconocer las brechas de género en el mundo del trabajo. Esto, sin embargo, se contradice con el compromiso que luego muestran para con el enfoque, pues estiman que es básicamente una declaración de principios antes que una práctica cotidiana, interiorizada por los/as servidores/as.

El enfoque de género se trataría, pues, de un enfoque asumido por el Estado peruano que propone una serie de principios, valores, normas e instrumentos que se deberían transversalizar en los diferentes sistemas administrativos de gestión, incluyendo el SAGRH. Ello demandaría que los/as servidores/as públicos/as, como los/as gestores/as de RH, se apropien cognitiva y técnicamente de este enfoque. Sin embargo, encontramos que los/as propios/as gestores/as identifican que esto es más bien una declaración de principios dada “de la boca para afuera” antes que una práctica cotidiana interiorizada.

En el enfoque de discapacidad encontramos que la mayoría de los/as informantes tiene dificultades para formular definiciones elaboradas del enfoque. La mayoría de las definiciones se formulan en clave asistencialista más que para establecer garantías para el ejercicio de un derecho por parte de personas con discapacidad. También se identificó un pequeño énfasis en plantear definiciones a partir de la descripción aspectos de infraestructura.

La mayoría de informantes supo identificar los principales mecanismos del enfoque de discapacidad en RH, como son los ajustes razonables (en selección y lugar de trabajo), acciones de sensibilización para tramitar el carné de Conadis, la cuota laboral y el bono en el proceso de selección. Sin embargo, los/as informantes demuestran manejar nociones limitadas o contradictorias sobre los objetivos y alcances de estas medidas. Casi ninguna entidad ha recibido asistencia técnica, capacitación o acompañamiento en materia de discapacidad por parte de las entidades rectoras (Conadis y SERVIR).

En relación a la adhesión a los mecanismos del enfoque en RH, los/as informantes sí consideran que el enfoque debe ser transversalizado en los procesos de RH, pero solo en función de los mecanismos de selección (bono, ajustes razonables en selección) y ajustes razonables en el lugar de trabajo.

Respecto a la cuota laboral, se puede decir que la idoneidad de la norma está en entredicho, tanto por la dificultad de contar con postulantes con discapacidad idóneos (por la baja profesionalización de las personas con discapacidad) como por la naturaleza propia del objetivo (medir numéricamente la inclusión a través de cuotas). En relación a los ajustes razonables, se identifica que los/as informantes manejan nociones limitadas sobre el alcance de los mismos. Estas suelen asociarse a disposiciones para el tránsito de personas con discapacidad motora (rampas, ascensores, ubicar lugar de trabajo en el primer piso), mas no se manejan criterios de

diseño universal, ni hay estándares o protocolos para la implementación de los ajustes razonables. Estos se implementan en la medida que un/a trabajador/a con discapacidad lo demande. También se asume que los ajustes razonables implican medidas que permitan o faciliten el tránsito, pero no el trabajo de los/as servidores/as con discapacidad.

Para el nivel de compromiso, encontramos que los/as informantes otorgan un alto valor a la promoción de los principios y valores del enfoque de discapacidad, así como a la promoción de las herramientas de gestión del enfoque en RH. Esto, sin embargo, se contradice con las dificultades que tiene la implementación de este enfoque en la práctica. Ante la pregunta sobre la promoción del enfoque (si era una declaración de principios o una práctica cotidiana), hubo una ligera inclinación a considerarla como declaración de principios. Cuando la respuesta era que se consideraba una práctica cotidiana, esto respondía más bien a las actitudes de respeto para con los/as trabajadores/as con discapacidad por parte del personal antes que al despliegue de todo un enfoque con normas e instrumentos técnicos.

El análisis de la implementación del enfoque intercultural en RH tuvo limitaciones particulares debido a que se trata del enfoque de inclusión menos regulado y menos conocido por parte de los/as gestores/as de RH. A pesar de contar con una política nacional para la transversalización del enfoque, y contar con algunas aplicaciones al SAGRH, se trata de un enfoque poco reconocido por parte de los/as gestores/as de RH. Cabe señalar que en el marco normativo del SAGRH, el enfoque intercultural aparece principalmente incorporado dentro de los lineamientos de algunos procesos, pero de manera más bien denominativa y sin mayor detalle para su implementación. Por ejemplo, se recomienda el uso de lenguas originarias (en procesos de capacitación y comunicación interna) en lugares donde exista población que hable lenguas originarias, pero no se especifica cómo determinar estos lugares. Por ejemplo, los centros urbanos pueden alcanzar un número importante de hablantes de lenguas originarias, donde la ciudad de Lima alberga a la mayoría de quechuahablantes en el país. La normativa entonces, puede inducir a confusiones.

Los/as informantes tuvieron dificultades para dar definiciones del enfoque intercultural y para identificar herramientas o aplicaciones prácticas del enfoque en los procesos de RH. Las definiciones proporcionadas fueron bastante generales, con un énfasis en valores como el respeto y la tolerancia y para identificar el uso de idiomas originarios. Solo en unas pocas entidades han realizado capacitaciones en lenguas originarias y en tres se realizaron charlas contra la discriminación.

Cuando se indagó por la relación del enfoque con las funciones de las ORH (nivel de adhesión), la mayoría respondió afirmativamente que el enfoque guardaba relación con las funciones de las ORH. Ello a pesar de las dificultades que tienen para dar una definición del enfoque y para identificar sus instrumentos. Por otro lado, casi todos/as los/as informantes negaron que en sus entidades se presentaran situaciones de discriminación y solo un par de informantes plantearon la reflexión de que se trataba de un fenómeno invisibilizado y que no llega a ser canalizado a procesos administrativos bajo la figura de acoso moral.

De manera parecida a los enfoques anteriores, los/as informantes otorgan un alto grado de importancia a la promoción de los valores y principios del enfoque intercultural y a los espacios y mecanismos para lograr estos objetivos. Sin embargo, al indagar si la promoción del enfoque en la entidad era una declaración de principios o una práctica cotidiana interiorizada por los/as trabajadores/as (nivel de compromiso), la mayoría respondió que era una declaración de principios. Ello es consistente con el desconocimiento del enfoque, tanto en sus principios y valores como en la aplicación en la práctica de sus instrumentos. Del análisis de testimonios se puede establecer que ningún enfoque de inclusión logra el nivel compromiso que se propuso en la metodología del estudio, ya que se identifican inconsistencias o cuestionamientos directos a nivel conocimiento, implementación, adhesión y compromiso.

Finalmente, se pueden identificar algunos factores comunes que permitirían plantear recomendaciones en común. Por ejemplo, la importancia de trabajar la incorporación de los enfoques transversales de inclusión en los documentos de gestión y planificación de las ORH, como los planes de desarrollo de personas, los planes de comunicación interna, etc. También se destaca la necesidad de contar con cajas de herramientas o guías de implementación de cada enfoque, pensados para los procesos del SAGRH.

También se debe fortalecer la gestión de la información para la toma de decisiones, contando con diagnósticos y/o registros de información con indicadores específicos y desagregados por género, factores de discapacidad e identificación étnico-racial. Esto puede incluirse en el diagnóstico de cultura y clima laboral u otro diagnóstico *ad hoc* que se realice para un enfoque específico. Finalmente, es importante fortalecer las acciones de capacitación continua y especializada, así como las acciones de sensibilización sobre los enfoques transversales de inclusión. Para ello se puede pensar en una estrategia de institucionalización de acciones de capacitación especializada y sensibilización en fechas conmemorativas:

- Día de la Lucha contra el Hostigamiento Sexual Laboral: (27/02).
- Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer: (25/11)
- Día de los Pueblos Originarios y el Diálogo Intercultural: (12/10)
- Día Nacional de la Persona con Discapacidad en el Perú: (16/10)

Para la realización de estas medidas, es necesario que las entidades cuenten con la asistencia técnica y capacitación especializada por parte de las entidades rectoras (SERVIR, Conadis, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Cultura). En los tres enfoques se reconoce, de manera implícita o explícita, la escasez de RH con capacidades para la puesta en marcha de las medidas. Es importante priorizar el fortalecimiento de estos enfoques, tanto en el marco normativo del SAGRH como en el funcionamiento (en la práctica) de las ORH de los tres niveles de gobierno, con el fin de fortalecer culturas institucionales que apuesten por la igualdad y la inclusión, y que favorezcan el clima laboral.

Referencias

- Alegría, A. (2020). La controversia en torno al enfoque de género en el currículo nacional de educación básica en el Perú por parte de la campaña #ConMisHijosNoTeMetas. *La Colmena* (13), 8-17. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/lacolmena/article/view/23438>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2015). *El reto de la inserción laboral de las personas con discapacidad en el servicio civil peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/878241-el-reto-de-la-insercion-laboral-de-las-personas-con-discapacidad-en-el-servicio-civil-peruano>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024a). *Resultados del Diagnóstico de Conocimientos al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos – SAGRH, 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7252379/22126-informe-final-del-iii-censo-y-diagnostico-orh-2023.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (2024b). *Personas con discapacidad en el empleo público: análisis y propuesta de cálculo de la cuota de empleo en la administración pública*. <https://www.gob.pe/es/i/6266346>
- Decreto Legislativo N° 1450, que modifica el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1692078-25>

- Hall, B. (Ed.). (2021). *Gender equality in public administration*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-12/UNDP-UPitt-2021-Gender-Equality-in-Public-Administration-EN3.pdf>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013). *Estrategia nacional de desarrollo e inclusión social incluir para crecer*. <https://siteal.iiiep.unesco.org/bdnp/1332/estrategia-nacional-desarrollo-inclusion-social-incluir-crecer>
- Ministerio de Cultura. (2015). *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*. <https://siteal.iiiep.unesco.org/bdnp/2012/politica-nacional-transversalizacion-enfoque-intercultural>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018). *Lineamientos y herramientas para la transversalización del enfoque de discapacidad en los Programas Sociales del MIDIS*. <https://www.gob.pe/institucion/midis/informes-publicaciones/355-enfoque-de-discapacidad>
- Nureña, C. (2016). Los caminos sinuosos de la interculturalidad en las políticas de salud en el Perú. En *Primer Simposio de Antropología Médica en el Perú: "Articulando investigadores/as y delineando una agenda al 2020"*, 21 de mayo de 2016. https://www.researchgate.net/publication/334130073_Los_caminos_sinuosos_de_la_interculturalidad_en_las_politicas_de_salud_en_el_Peru
- Pari Pérez, K. (2022). *Enfoque intercultural y administración de recursos humanos en las direcciones desconcentradas de cultura en Huancavelica y Junín, 2022* [Tesis de Maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Digital Institucional. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/101447>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Igualdad de género en la administración pública*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/GEPA_report_SP_Web_0.pdf

Artículo inédito**Principios de confianza, causalidad y culpabilidad en la imputación subjetiva del derecho disciplinario**

Principles of Trust, Causality, and Culpability in the Subjective Attribution of Disciplinary Law

Manuel Antonio Rodas Torres

Universidad Señor de Sipán, Chiclayo (Perú)

manuelrodas.abogado@gmail.com | ORCID: 0009-0000-7339-7545

Cómo citar este artículo/citation:

Rodas Torres, M. A. (2025). Principios de confianza, causalidad y culpabilidad en la imputación subjetiva del derecho disciplinario. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 152–174. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.07>

Recibido: 21/04/2025

Revisado: 15/05/2025

Aceptado: 12/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

Este artículo analiza la aplicación de los principios de confianza, causalidad y culpabilidad en el ámbito del derecho disciplinario administrativo, a partir de un caso concreto de imputación de responsabilidad a un superior jerárquico por una omisión atribuida a un subordinado. Se cuestiona la legitimidad de dicha imputación cuando no existen elementos que acrediten coautoría o negligencia grave, y se examinan criterios doctrinarios y jurisprudenciales sobre la imputación subjetiva en el ejercicio del *ius puniendi* estatal. Se sostiene que la adecuada delimitación de la responsabilidad contribuye a fortalecer el debido procedimiento y evita sanciones arbitrarias en el régimen disciplinario del servicio civil.

Palabras clave: procedimiento administrativo-disciplinario, responsabilidad administrativa, principio de confianza, principio de causalidad, principio de culpabilidad.

Abstract

This article examines the application of the principles of trust, causality, and culpability within the framework of administrative disciplinary law, based on a specific case in which responsibility was attributed to a hierarchical superior for an omission committed by a subordinate. It questions the legitimacy of such attribution in the absence of evidence of co-authorship or gross negligence, and reviews doctrinal and jurisprudential criteria on subjective attribution in the exercise of the State's punitive authority (*ius puniendi*). The article argues that properly defining responsibility helps strengthen due process and prevents arbitrary sanctions within the civil service disciplinary system.

Keywords: disciplinary law, subjective attribution, principle of trust, principle of causality, principle of culpability.

1. Introducción

En el marco del procedimiento administrativo-disciplinario dentro de la función pública, resulta indispensable garantizar el respeto a los principios fundamentales que limitan el ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Esta exigencia cobra especial relevancia cuando se pretende atribuir responsabilidad a un servidor público por conductas ejecutadas por terceros, sin una evaluación adecuada de los presupuestos que justifican la imputación subjetiva.

El presente artículo aborda la utilización de los principios de confianza, causalidad y culpabilidad en el ámbito de la responsabilidad administrativa, desde el análisis de un caso concreto. En este, un servidor es investigado disciplinariamente por la omisión de notificación de un acto administrativo, pese a que dicha función había sido expresamente encargada a su asistente. El hecho que generó la imputación permite examinar los límites entre el deber de supervisión del superior jerárquico y la autonomía funcional del personal bajo su cargo, así como valorar en qué condiciones procede —o no— trasladar responsabilidad por una omisión ajena.

El artículo analizará tres aspectos fundamentales. El primero es el principio de confianza, una manifestación del principio de autorresponsabilidad en contextos de división del trabajo, cuya base son las reglas establecidas por la Corte Suprema del Perú. En segundo lugar, se analizará el principio de causalidad, que se entiende como la exigencia de una conexión directa entre el servidor y el hecho reprochable. Por último, se analizará el principio de culpabilidad desde su concepción constitucional y doctrinaria, como garantía de la responsabilidad subjetiva y que proscribe la aplicación de la responsabilidad objetiva.

Con este análisis, se pretende contribuir al fortalecimiento de una cultura jurídica en la que se respeten las garantías mínimas del debido procedimiento administrativo-disciplinario, a fin de que se eviten imputaciones arbitrarias y fomentar una interpretación coherente en el marco de los principios de un Estado constitucional de derecho.

A partir de lo anterior, este artículo se enfoca en un tema concreto: cómo operan los principios de confianza, causalidad y culpabilidad dentro del procedimiento administrativo-disciplinario. Es decir, cómo funciona ese “manual de reglas” que aplica cuando el Estado exige responsabilidades a sus propios funcionarios bajo la relación jerárquica tan particular que los une.

Se ha dejado fuera el procedimiento sancionador (PAS), porque se trata de otro universo. Allí las reglas cambian, pues se trata de sanciones a personas naturales o jurídicas (no a servidores públicos) y las garantías son distintas. Al hacer este recorte, podemos ahondar mejor en los verdaderos dilemas que surgen al imputar responsabilidades en el ámbito disciplinario de la función pública.

2. Metodología

En el presente artículo se ha adoptado una metodología de tipo dogmático-jurídico, la cual se orienta al análisis sistemático de nuestro ordenamiento jurídico vigente, que es aplicable al procedimiento administrativo-disciplinario en la función pública. Por este motivo, se ha aplicado el método analítico-descriptivo, que nos permite identificar y explicar los principios que delimitan el *ius puniendi*, haciendo énfasis en los principios de confianza, causalidad y culpabilidad.

La presente investigación se basa en el análisis de un caso concreto, como se ha indicado. Es importante aclarar que este ejemplo no es un estudio de caso en el sentido más estricto, sino que sirve para ilustrar y contextualizar cómo se aplican en la práctica los principios que se desarrollan en el artículo. La idea principal es hacer un análisis teórico, más que reconstruir de manera empírica un expediente administrativo-disciplinario. Esta realidad es analizada a la luz de disposiciones normativas relevantes, doctrina especializada y jurisprudencial nacional aplicable, con la finalidad de determinar la validez de la imputación de responsabilidad administrativa a un servidor público por actos realizados por un subordinado. También se han utilizado fuentes primarias (legislación, criterios del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema) y secundarias (doctrina especializada), con el objetivo de sustentar propuestas interpretativas coherentes con el Estado constitucional de derecho, sobre el cual se rige nuestro sistema jurídico.

Al seleccionar la doctrina de referencia, nos hemos centrado principalmente en los trabajos de Juan Carlos Morón Urbina y Geovana Vallejo Jiménez, pues son referentes clave en el estudio del derecho administrativo sancionador y de la imputación de responsabilidades en el ámbito disciplinario. Morón (2019) ha desarrollado con gran profundidad el principio de culpabilidad, mientras que Vallejo (2014) ha aportado ampliamente en torno a la llamada “confianza funcional”, siempre desde una perspectiva compatible con un Estado constitucional de derecho.

Si bien es posible incorporar una mayor variedad doctrinaria, hemos optado por profundizar estos enfoques antes que realizar un recorrido superficial por múltiples fuentes. Esta limitación queda abierta como una línea de exploración para investigaciones posteriores.

Para ilustrar el presente estudio, se toma como referencia un caso real en el que se abrió un procedimiento administrativo-disciplinario contra un servidor público que ejercía funciones de jefatura en una entidad pública. La acusación realizada en contra del servidor se basó en que no había notificado una resolución administrativa dentro del plazo de ley, lo que acarreó problemas para su entidad empleadora.

En la fase instructiva, se verificó que la notificación fue delegada de forma expresa a un asistente administrativo, quien contaba con experiencia en la materia y además tenía autonomía operativa para realizar esta función. Sin embargo, a pesar de que fue el asistente quien incurrió en la omisión, se atribuyó responsabilidad administrativa al jefe inmediato con el argumento de incumplir con su deber de supervisión y control jerárquico.

Este hecho nos lleva a preguntarnos algo esencial: ¿resulta legítimo atribuir responsabilidad administrativa disciplinaria al superior jerárquico por una omisión cometida por su subordinado, sin que exista evidencia de coautoría, inducción o negligencia grave en el cumplimiento de sus funciones de supervisión y control jerárquico?

Este caso nos ofrece la oportunidad de analizar con mayor profundidad los límites de la responsabilidad administrativa, para lo cual tomaremos como base tres principios esenciales: Primero, el **principio de confianza**, el cual ampara la delegación funcional en base a la autorresponsabilidad. En segundo lugar, el **principio de causalidad** exige una relación directa, concreta y comprobable entre el hecho que se imputa y el sujeto involucrado. Por último, el **principio de culpabilidad**, que rechaza toda forma de responsabilidad objetiva en el marco de un procedimiento administrativo-disciplinario.

Usando este caso, resulta posible poner en evidencia los riesgos que trae consigo una interpretación demasiado amplia del deber de vigilancia, lo cual puede conllevar a imputaciones arbitrarias y contrarias a los principios que rigen el debido procedimiento administrativo-disciplinario.

2.1. Aplicación del principio de confianza

El principio de confianza surge del principio de autorresponsabilidad, que adquiere importancia cuando el trabajo se reparte entre varias personas y se hace necesario delegar las tareas. Esto significa que cada persona debe responder solo por sus propios actos; se entiende que nuestros compañeros de trabajo también actuarán de acuerdo a sus deberes funcionales.

La jurisprudencia penal en el Perú ha reconocido este principio como parte de la imputación objetiva. Por ejemplo, en el Recurso de Nulidad N° 1449-2009-Lima, la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que:

el principio de confianza —parte del instituto de la imputación objetiva—, que, a diferencia del riesgo permitido, tiene su fundamento normativo en el principio de autorresponsabilidad. (...) tenemos la expectativa normativa de que otros actuarán correctamente; esa confianza permite que no estemos pendientes de los actos que realicen otros ciudadanos y, en consecuencia, nos avoquemos a nuestras propias conductas. (...) la división del trabajo (...) hace que cada trabajador confíe en su superior o inferior respecto del trabajo que se esté realizando; la inaplicación —principal— de este filtro se da cuando conocemos, precedentemente a nuestra conducta, los actos ilícitos de terceros (fundamento 6).

Del mismo modo, en el Recurso de Nulidad N° 2419-2018-Callao, la Sala Penal Permanente señaló que:

el principio de confianza, como parte del instituto de la imputación objetiva, es un criterio que tiene su fundamento normativo en el principio de autorresponsabilidad. Se tiene la expectativa normativa de que otros actuarán correctamente en sus roles. (...), esa expectativa (confianza) permite que ya no estemos pendientes de los actos que realicen los otros ciudadanos y, en consecuencia, posibilita que nos avoquemos a nuestras conductas. (...) se origina sobre la base de la división del trabajo, en que la especialización hace que cada trabajador confíe en su superior o inferior respecto al trabajo (función/labor) que se esté desempeñando.

Ambos pronunciamientos coinciden en que el principio de confianza prohíbe atribuir responsabilidad a un tercero ajeno al hecho, salvo que exista una posición de garante reforzada o que se haya quebrado el marco de confianza funcional.

En el caso analizado, el servidor investigado delegó expresamente la notificación de una resolución a un asistente, cuya función habitual era precisamente ejecutar dichas notificaciones, labor que venía desempeñando reiteradamente sin incidentes previos. No se acreditó que el superior hubiera omitido una supervisión razonable ni que existieran antecedentes que justificaran una sospecha sobre un eventual incumplimiento. Por tanto, no se advierte una ruptura del principio de confianza que legitime trasladarle la responsabilidad disciplinaria.

Desde la doctrina, Vallejo (2014) sostiene lo siguiente:

El principio de confianza opera en virtud de la aplicación de la distribución horizontal y vertical de tareas; (...), el profesional que se encuentra en división horizontal con sus compañeros de equipo confía en que aquellos van a llevar a cabo su actividad a través de una correcta aplicación del deber objetivo de cuidado, (...) el jerárquico superior confía en que sus subordinados asumirán la función que les ha sido designada observando la *lex artis* (p. 56).

Esto implica que el trabajo en equipo requiere confianza mutua en el cumplimiento eficiente de las funciones asignadas, pues la vigilancia constante de las tareas ajenas haría inviable el adecuado cumplimiento de las propias funciones.

Vallejo (2014) también indica que el postulado primordial del principio de confianza establece que, en acciones conjuntas, cada uno puede confiar en que los demás realizarán correctamente su labor conforme al deber objetivo de cuidado. Este principio, por tanto, delimita el alcance del deber de supervisión, en especial cuando varias personas intervienen en una misma actividad.

Se concluye, por tanto, que el principio de confianza se funda en la expectativa razonable de que cada persona en el centro laboral cumplirá sus funciones de acuerdo con la normativa y la práctica institucional. El superior jerárquico no puede estar permanentemente verificando cada tarea delegada, pues ello comprometería el ejercicio eficiente de sus propias responsabilidades. Sin embargo, este principio deja de aplicarse cuando existen antecedentes de negligencia o incumplimiento de funciones por parte del subordinado y esto lo conoce el superior.

A lo largo de mi experiencia profesional, me he encontrado con casos disciplinarios en los que se desconoce, se omite o se aplica incorrectamente este principio. Esto ha ocasionado tanto sanciones arbitrarias contra servidores como absoluciones mal sustentadas, y hace evidente la necesidad de una correcta valoración de las funciones y responsabilidades diferenciadas entre el superior jerárquico y el personal bajo su cargo, a fin de garantizar el principio de legalidad dentro del procedimiento administrativo-disciplinario.

2.2. Aplicación del principio de causalidad

El principio de causalidad es esencial para establecer límites al *ius puniendi* del Estado. Este principio establece que la responsabilidad administrativa únicamente puede atribuirse a quien ha

realizado —de forma activa u omisiva— la conducta no permitida por la norma. Por este motivo, no puede sancionarse a un servidor por hechos cometidos por terceros, excepto cuando se demuestre de forma clara y directa que existe un vínculo entre la conducta del imputado y el daño producido.

En los procedimientos administrativo-disciplinarios, el principio de causalidad requiere que exista una correlación clara entre la falta cometida y la participación activa de quien se investiga. Esto supone que no es suficiente con ser jefe o supervisor para que automáticamente se le atribuya la omisión o acción de un subordinado. Solo cuando se acredita negligencia grave en el cumplimiento del deber de vigilancia o una contribución directa al resultado podría configurarse una imputación legítima.

La administración pública, por tanto, no puede imponer sanciones bajo esquemas de responsabilidad objetiva ni trasladar arbitrariamente consecuencias disciplinarias por hechos cometidos por otros, sin una debida individualización de la conducta. Este criterio está conforme con los principios constitucionales del debido procedimiento y la presunción de inocencia.

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado en la sentencia recaída en el Expediente Nº 2868-2004-AA/TC Áncash, en su fundamento 21, lo siguiente:

un límite a la potestad sancionadora del Estado está representado por el principio de culpabilidad. (...) la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. (...) no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable (fundamento 21).

El principio de causalidad no solo prohíbe las imputaciones colectivas o genéricas, sino que exige, como condición indispensable, una conexión directa, verificable y jurídicamente relevante entre el comportamiento del agente y la infracción que se le atribuye. En definitiva, este principio garantiza que las sanciones administrativas solo pueden imponerse a quienes hayan tenido participación efectiva en la comisión de la falta, lo que evita decisiones arbitrarias y contrarias al Estado constitucional de derecho.

2.3. Aplicación del principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad es una garantía esencial en todo procedimiento sancionador, ya sea disciplinario, administrativo o penal. Lo esencial de este procedimiento es que prohíbe la

atribución de responsabilidad sin un juicio subjetivo de reprochabilidad, es decir, que impide imputar responsabilidad si no se ha probado que la persona actuó con intención o negligencia. Por tanto, este principio se convierte en un límite al poder punitivo del Estado, ya que exige que solo se sancione a quien realmente haya tenido una conducta reprochable, lo que se fundamenta en los principios de seguridad jurídica y dignidad humana.

Un aspecto esencial de este principio es la exigencia de responsabilidad subjetiva, es decir, que no puede sancionarse a un servidor por hechos cometidos por terceros, por cuanto cada persona solo puede ser sancionada por sus propias acciones y no por las de otros. Es por ello que la responsabilidad debe estar debidamente individualizada y recaer solamente en quien realmente cometió la conducta infractora, lo que descartaría cualquier forma de responsabilidad objetiva o solidaria, salvo que la ley expresamente disponga lo contrario.

Asimismo, el principio de culpabilidad impide aplicar sanciones por simples actitudes internas o intenciones no exteriorizadas. La infracción debe ser consecuencia de una acción u omisión concreta, con aptitud para lesionar un bien jurídico tutelado. Es decir, la culpabilidad exige la producción material de un comportamiento antijurídico que justifique la sanción a imponer.

El Tribunal Constitucional ha reforzado esta interpretación en la sentencia contenida en el Expediente Nº 01873-2009-PA/TC Lima, en cuyo fundamento 12, literal c señala:

Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; (...) solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente.

A su vez, la doctrina nacional respalda esta perspectiva. Morón (2019), citando a Palma de Teso, sostiene que “la culpabilidad está referida a reprochar al sujeto por una acción desaprobada éticamente: no adecuar a la norma su accionar a pesar de haber podido hacerlo” (p. 454). Además, precisa que “el concepto de culpabilidad ha sido equiparado al concepto de responsabilidad, entendido como la carga del administrado en respuesta a la comisión de una infracción” (*ibid.*). Añade, también, que, “la Culpabilidad en su acepción de categoría jurídica, incluye los elementos de capacidad de imputación, conocimiento de antijuridicidad y la exigibilidad de la conducta conforme a Derecho” (p. 455).

En conclusión, el principio de culpabilidad impone un estándar subjetivo para la imposición de sanciones y exige una conexión personal, consciente y jurídicamente reprochable entre el autor y la conducta infractora. La única forma de justificar una sanción administrativa es mediante una imputación individualizada y demostrando que hubo dolo o culpa por parte del sujeto infractor. No es suficiente con que alguien ocupe un cargo o tenga una posición jerárquica para que se le haga responsable de un hecho infractor.

3. Resultados y discusión

El análisis del caso concreto ha permitido determinar que, en el marco del procedimiento administrativo-disciplinario, se evidencia una tendencia a extender la responsabilidad del superior jerárquico sin una evaluación acorde a los principios jurídicos que rigen la potestad sancionadora del Estado. Nuestro análisis doctrinal y jurisprudencial revela algo clave: para imputar responsabilidad disciplinaria a un superior por omisiones de sus subordinados, debemos aplicar un estándar estricto. No basta con señalar genéricamente su posición jerárquica; es necesario demostrar una conducta propia del superior, un nexo causal claro y una culpabilidad concreta.

Esta conclusión nos alerta sobre un peligro en el proceso administrativo-disciplinario: cuando se interpreta demasiado ampliamente el deber de supervisión, podemos caer —casi sin darnos cuenta— en formas de responsabilidad objetiva que chocan frontalmente con las garantías propias de un Estado constitucional.

A partir del estudio normativo, jurisprudencial y doctrinario realizado, se han podido identificar los siguientes resultados relevantes:

3.1. El principio de confianza en el ejercicio de la función pública

Desde un punto de vista doctrinario, el principio de confianza establece que quien tiene un cargo jerárquico en la administración pública puede confiar de manera razonable que sus subordinados cumplirán con sus competencias y funciones dentro del marco de la ley. Aunque este principio originalmente se originó en el derecho penal, la jurisprudencia disciplinaria lo ha adaptado para delimitar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en organizaciones complejas.

Como señala Vallejo (2014), el principio de confianza funciona como una especie de eximente de responsabilidad en aquellos casos en que el superior jerárquico no tenga una posición de garantía sobre las acciones de su subordinado. Por tanto, no puede imputarse responsabilidad de manera automática al superior si no existía un deber específico de vigilancia o si no era razonablemente previsible la conducta infractora del subordinado.

La jurisprudencia del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ha desarrollado este principio como parte de su línea jurisprudencial, y ha establecido como precedente administrativo de observancia obligatoria lo expuesto en el fundamento 4.14 del Acuerdo Plenario N° 02-2024-CG/TSRA-Sala Plena, del 4 de marzo de 2024, en los siguientes términos:

1. El principio de confianza en una estructura organizacional opera en el marco de la distribución de funciones, y se fundamenta en la actuación de los funcionarios o servidores públicos conforme a los deberes establecidos por norma. Por ello, se presume que todos actúan en cumplimiento correcto de sus funciones.
2. Este principio no resulta aplicable a quien ha incumplido sus propias funciones o atribuciones.
3. Se restringe su aplicación cuando existe un deber de garante que impone la obligación de verificar el trabajo realizado, sin que ello implique su exclusión total.
4. El funcionario o servidor público que actúa dentro del marco de sus competencias puede confiar en que las demás personas con las que interactúa también lo harán conforme a la norma.
5. Existen límites al principio de confianza, como cuando se delega una tarea a alguien que carece de la idoneidad o capacidad necesarias para cumplir con el rol encomendado.
6. No se aplica cuando se demuestra la falta de idoneidad del funcionario o servidor público en quien se confió.
7. En el caso de órganos colegiados, donde no existe una división jerárquica ni horizontal del trabajo, no procede la aplicación del principio de confianza entre sus miembros.

Pese a esta consolidación doctrinaria y jurisprudencial, actualmente no se considera de manera adecuada el principio de confianza en los procedimientos administrativo-disciplinarios instaurados en la administración pública. Esta omisión genera riesgos en la determinación objetiva de responsabilidades, por lo que resulta necesaria una mayor difusión del contenido y alcance de este principio, así como su correcta aplicación en cada caso concreto.

3.2. El principio de causalidad como límite a la imputación disciplinaria

En el ámbito del derecho administrativo-disciplinario, la aplicación del principio de causalidad significa que debe existir un nexo directo y verificable entre la conducta del servidor y el daño o incumplimiento que se le atribuye. Este principio tiene sus raíces en el derecho penal y la doctrina en derecho administrativo lo ha adoptado como un mecanismo para asegurar que la responsabilidad administrativa sea asignada de forma justa y precisa, a fin de evitar imputaciones genéricas sustentadas solamente en la posición jerárquica del servidor.

Morón (2019) sostiene que para atribuir responsabilidad administrativa se debe exigir la existencia de un vínculo claro de causalidad entre el hecho atribuido y la infracción al deber funcional. Asimismo, rechaza de forma expresa las imputaciones que se sustentan solamente en el resultado o en criterios meramente objetivos sin considerar la participación del administrado (pp. 444-445). Por ello, la responsabilidad disciplinaria no puede sustentarse solamente en el cargo o la posición funcional que tiene el servidor, sino que además debe estar sustentada en una conducta específica que haya producido o contribuido de manera directa al resultado infractor en perjuicio de la entidad.

La jurisprudencia nacional ha mantenido esta misma línea interpretativa. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia —a través de la Sala Penal Transitoria de Lima—, en el Recurso de Nulidad Nº 1449-2009, dejó establecido que el simple hecho de ser superior jerárquico no implica automáticamente responsabilidad penal ni administrativa. Para que esto suceda, se requiere demostrar la existencia de un vínculo causal entre la conducta omisiva del superior y el acto ilícito cometido por el subordinado. Esta interpretación ha sido adoptada también en el ámbito disciplinario, y ha servido como base para evitar sanciones desproporcionadas o injustificadas. Así, se garantiza que las sanciones impuestas dentro de un procedimiento administrativo-disciplinario respeten los principios de imputación subjetiva y legalidad.

En este contexto, el principio de causalidad opera como un límite fundamental al ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Esto quiere decir que cualquier imputación debe estar debidamente justificada y mostrar una conexión directa entre el sujeto y la infracción atribuida. De este modo, se garantiza el derecho de defensa y se refuerza la seguridad jurídica dentro del régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos del Estado.

3.3. El principio de culpabilidad y su expresión en el procedimiento administrativo-disciplinario

El principio de culpabilidad establece que toda sanción impuesta a un servidor público debe sustentarse en la existencia de dolo o culpa por parte de este. Por ello, este principio actúa como un límite fundamental al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. En el procedimiento administrativo-disciplinario, esto significa que no pueden aplicarse sanciones de forma automática o únicamente por el hecho de que se haya producido un resultado dañoso, sin tomar en cuenta la intencionalidad o negligencia por parte del servidor.

Nuestro Tribunal Constitucional ha sostenido de forma reiterada la aplicación del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo. Conforme lo ha establecido en sentencias como las recaídas en los Expedientes Nº 2868-2004-AA/TC Áncash y Nº 01873-2009-PA/TC Lima, el órgano constitucional ha establecido que no es posible imponer sanciones sin una adecuada determinación de la culpabilidad, la cual debe derivarse de una conducta consciente y voluntaria que contravenga el deber funcional. De esta manera, se reafirma la necesidad de acreditar la responsabilidad subjetiva del servidor público, ya sea a título de dolo o culpa, como condición indispensable para la validez de la sanción.

En palabras de Palma de Teso, recogidas por Morón (2019, p. 454), la culpabilidad en el ámbito de la función pública exige que el servidor, teniendo la posibilidad de actuar conforme a la norma, optó deliberadamente apartarse de ella, lo cual justifica un reproche ético y jurídico por su actuación. En tal sentido, la culpabilidad no se limita a la mera constatación de la infracción, sino que requiere evaluar si el servidor tuvo la capacidad de actuar conforme a derecho y, no obstante, optó por vulnerar sus deberes u obligaciones funcionales.

En ese sentido, utilizar el principio de culpabilidad en los procedimientos administrativo-disciplinarios tiene como finalidad asegurar que las sanciones recaigan solamente sobre quienes hayan actuado con dolo o negligencia. Esto permite garantizar el respeto al debido procedimiento, al derecho de defensa y a la dignidad del servidor sometido al procedimiento administrativo-disciplinario.

3.4. Discusión: hacia una interpretación sistemática y garantista

El análisis conjunto de los principios de confianza, causalidad y culpabilidad pone en evidencia la imperiosa necesidad de adoptar una interpretación sistemática y garantista de los procedimientos

administrativo-disciplinarios. Esta interpretación debe orientarse a prohibir cualquier forma de responsabilidad objetiva y asegurar que las sanciones impuestas no se sustenten solamente en el cargo que ocupa el servidor público, sino en su real participación en los hechos atribuidos, así como su conocimiento de la situación y su capacidad concreta para evitar o impedir el resultado lesivo.

Este enfoque requiere que cada caso sea evaluado individualmente, atendiendo a las circunstancias específicas en las que actuó el servidor público, el grado de control que tenía sobre el hecho objeto de investigación, y si contaba con mecanismos razonables de supervisión para cumplir con sus funciones. Solo así es posible salvaguardar el principio de imputación personal y asegurar que las sanciones a los servidores sean proporcionales, debidamente justificadas y acordes con el principio de legalidad.

La doctrina peruana ha observado que algunos aspectos del principio de culpabilidad —como la necesidad de acreditar dolo o culpa— podrían estar contenidos implícitamente dentro del principio de causalidad en nuestro derecho administrativo. Sin embargo, en este trabajo hemos optado por diferenciar analíticamente ambos principios, pues cada uno cumple un rol distinto al momento de imputar responsabilidades.

Asimismo, es crucial no mezclar dos conceptos que suelen confundirse: de un lado, el principio de confianza vinculado a la organización del trabajo; y de otro, el principio de confianza legítima que protege las expectativas razonables ante cambios normativos. Esta precisión terminológica se vuelve especialmente relevante cuando hablamos de la llamada “confianza funcional”, donde los límites entre ambos suelen difuminarse.

La jurisprudencia citada en el presente artículo —del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas— han reafirmado esta línea interpretativa destacando que la responsabilidad de los superiores jerárquicos debe ser analizada caso por caso. De acuerdo con estos criterios, el principio de confianza se mantiene como un límite razonable a la responsabilidad cuando el superior jerárquico ha actuado diligentemente dentro del marco de sus competencias y cuando no exista un deber específico de vigilancia directa sobre el hecho infractor.

Sin embargo, en la práctica administrativa aún se observan criterios de imputación basados en la sola jerarquía del cargo o en una interpretación amplia del deber de vigilancia. Los

principios de confianza, causalidad y culpabilidad no solo constituyen una exigencia legal, sino que además garantizan el ejercicio razonable y justo del *ius puniendi* del Estado.

El estudio concluye que para individualizar correctamente la responsabilidad administrativa de un servidor público se requiere de una valoración concreta de los hechos, las funciones delegadas y los deberes de supervisión en cada caso particular. Esta valoración debe hacerse sin admitir presunciones automáticas de culpabilidad por razón del cargo o el nivel jerárquico que ocupe el servidor.

4. Recomendaciones

La determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores públicos no debe basarse únicamente en una interpretación estrictamente normativa o formalista del ordenamiento jurídico. Al tratarse de un procedimiento administrativo-disciplinario, su aplicación implica no solamente verificar el cumplimiento de deberes funcionales, sino también garantizar la protección de derechos fundamentales y el respeto a los principios que rigen el *ius puniendi* administrativo en un Estado constitucional de derecho.

En esa línea, se propone una interpretación sistemática que integre de manera completa y coherente los principios de confianza, causalidad y culpabilidad como garantías esenciales del debido procedimiento administrativo-disciplinario. Estos principios no pueden ser analizados por separado, sino como elementos interrelacionados que permiten asegurar una imputación legítima, racional y proporcional.

- El **principio de confianza** actúa como un límite a la responsabilidad administrativa del superior jerárquico sobre la actuación del personal bajo su cargo, lo que permite exonerarlo cuando ha cumplido con sus funciones y no tenía un deber específico de vigilancia o control sobre el hecho infractor.
- Por su parte, el **principio de causalidad** requiere que se demuestre un nexo claro entre la conducta del servidor público y la infracción administrativa atribuida, con lo cual se evitan imputaciones genéricas basadas únicamente en la jerarquía funcional.
- Finalmente, el **principio de culpabilidad** establece que solo puede imponerse una sanción si se demuestra la existencia de dolo o culpa, y prohíbe cualquier forma de responsabilidad objetiva o automática.

La aplicación conjunta de estos principios permite desarrollar un modelo de responsabilidad administrativo-disciplinaria más garantista, centrado en la conducta consciente, voluntaria y reprochable del servidor público, conforme a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. De este modo, se garantiza que la potestad sancionadora de la administración pública sea ejercida dentro de los límites constitucionales, respetando el debido procedimiento disciplinario y los derechos fundamentales de los servidores de la administración pública.

Como siguiente paso, sería valioso profundizar en cada uno de estos principios desde un enfoque dogmático, pero también llevarlos a la práctica: ¿cómo operan, por ejemplo, en supuestos concretos como los que regula el artículo 154.2 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444? Esta norma —que establece la responsabilidad solidaria del superior ante incumplimientos reiterados— podría ser un excelente banco de pruebas para evaluar hasta dónde llega ese deber de supervisión y, sobre todo, cómo se equilibra con las garantías del debido proceso en el ámbito disciplinario.

Un estudio así no solo afinaría los contornos jurídicos de estas figuras, sino que ayudaría a evitar aplicaciones excesivamente rigoristas que terminen desnaturalizando el sistema.

4.1. Fortalecer el principio de confianza funcional

El principio de confianza funcional constituye una garantía fundamental frente al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, ya que protege al servidor público contra decisiones contradictorias o inesperadas, sobre todo cuando estas se alejan de interpretaciones previas, prácticas institucionales aceptadas o expectativas razonables generadas por la propia entidad. Este principio, con raíces en el derecho constitucional y administrativo, cobra especial importancia en el procedimiento administrativo-disciplinario, donde el poder sancionador del Estado se debe ejercer con pleno respeto a los principios de legalidad, previsibilidad y proporcionalidad.

En este contexto, el principio de confianza funcional impide sancionar a un servidor público por acciones u omisiones que, al momento de su comisión, eran considerados válidos, neutrales o incluso adecuados por la entidad en la que labora. Esta protección responde a la imperiosa necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones funcionales, con lo cual se evita que los servidores enfrenten consecuencias negativas por cambios retroactivos en los criterios de interpretación normativa.

Por tanto, toda imputación de responsabilidad administrativa disciplinaria debe estar acompañada de una evaluación rigurosa que determine si el servidor público tenía confianza razonable en la licitud de su actuación. Esta valoración debe contemplar los siguientes elementos:

- La existencia de instrucciones, directivas internas o criterios institucionales previos que avalen, justifiquen o no cuestionen la conducta desplegada por el servidor público.
- La ausencia de pronunciamientos normativos o interpretativos anteriores que califiquen dicha conducta como infracción al deber funcional.
- La existencia de una tolerancia reiterada y sistemática por parte de la entidad pública ante la conducta cuestionada al servidor, sin que previamente se haya advertido su ilicitud o su carácter reprochable.

En consecuencia, no es jurídicamente válido sancionar por motivos disciplinarios a un servidor público que actuó conforme a una práctica institucional permitida, aceptada o tolerada con anterioridad por la propia entidad. En estos asuntos, el principio de confianza opera como un límite material al *ius puniendi* administrativo del Estado, pues protege al servidor contra decisiones que afecten de manera desproporcionada sus derechos debido a cambios inesperados en la interpretación normativa.

Además, este principio se constituye como un pilar fundamental para garantizar la coherencia, estabilidad y previsibilidad de la actuación del Estado, elementos clave para fortalecer la función pública y consolidar un auténtico Estado constitucional de derecho.

4.2. Causalidad: conexión necesaria entre la conducta y el resultado dañoso

En el contexto del procedimiento administrativo-disciplinario, el principio de causalidad representa una garantía fundamental, ya que exige demostrar una relación directa, concreta y verificable entre la conducta atribuida al servidor público y el daño ocasionado en el ámbito de la administración pública. Su aplicación evita imputaciones genéricas o vagas, especialmente aquellas basadas únicamente en la posición jerárquica del servidor, y refuerza la necesidad de decisiones debidamente motivadas, razonadas y ajustadas a los hechos del caso.

Este principio surge del derecho penal, el cual ha sido incorporado al derecho administrativo-disciplinario para evitar atribuciones automáticas de responsabilidad o fundadas en presunciones. Por tanto, se requiere una imputación individualizada y respaldada en criterios

objetivos. Es esa línea, cuando la administración pública ejerce su potestad disciplinaria, debe demostrar de forma clara cómo la conducta del servidor público —ya sea por acción u omisión— ha influido de manera determinante en el perjuicio al deber funcional, al interés general o al bien jurídico tutelado.

Para emplear de manera efectiva el principio de causalidad, resulta necesario tener en cuenta los siguientes criterios:

- No procede la imposición de sanción únicamente por la condición de funcionario o la pertenencia a un área determinada, sin que exista prueba concreta y verificable de su participación relevante en los hechos reprochables.
- Es indispensable acreditar el vínculo causal entre la conducta atribuida y el resultado lesivo, y descartar imputaciones basadas en meras presunciones o valoraciones hipotéticas. La imputación debe considerar las circunstancias en que se desarrollaron los hechos, la conducta específica del servidor y el impacto real que esta tuvo en el hecho.
- Debe excluirse toda forma de responsabilidad objetiva o solidaria, especialmente cuando no se haya demostrado una participación dolosa o culposa del servidor público en la conducta reprochada. La sola pertenencia al órgano o cargo —o el incumplimiento meramente formal de funciones— no son suficientes para justificar una sanción sin que se haya determinado el grado de intervención del servidor y el vínculo causal con el daño ocasionado.

En esa línea, tanto la jurisprudencia penal como la administrativa han sido claras al señalar que la sola posición jerárquica del servidor público no basta para atribuirle responsabilidad, si no se acredita un vínculo causal directo con el resultado adverso. Un ejemplo de ello es la Corte Suprema de Justicia, en el Recurso de Nulidad N° 2419-2018-Callao, que ha establecido que toda imputación debe basarse en una participación relevante del investigado y no en criterios abstractos o en la simple lógica de la representación institucional.

La aplicación del principio de causalidad refuerza, en consecuencia, el respeto al debido procedimiento disciplinario y a la racionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. Con ello se evita incurrir en excesos punitivos o en interpretaciones expansivas que puedan vulnerar los derechos fundamentales del servidor público.

4.3. Culpabilidad: necesidad de dolo o culpa grave en la conducta sancionable

El principio de culpabilidad es fundamental en el derecho sancionador por cuanto actúa como un límite sustancial frente al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. En el ámbito administrativo-disciplinario, este principio exige a la administración pública verificar la existencia de dolo o culpa grave como condición para la imposición de una sanción administrativa. Su reconocimiento y aplicación constituyen una garantía fundamental del debido procedimiento, a fin de evitar de que se impongan responsabilidades fundadas en criterios objetivos, presunciones automáticas o consecuencias puramente materiales del hecho imputado.

El principio de culpabilidad exige, por tanto, que el servidor público haya tenido conocimiento del deber funcional que está obligado a cumplir y que su incumplimiento haya sido producto de una actuación deliberada o negligente. No es suficiente que se haya producido un resultado negativo; es fundamental que se demuestre la existencia de una conducta subjetivamente reprochable, en línea con los estándares del derecho disciplinario y con los principios del Estado constitucional de derecho.

En la aplicación concreta del principio de culpabilidad, deben observarse los siguientes criterios fundamentales:

- Toda imputación disciplinaria debe identificar y sustentar el conocimiento del deber funcional infringido por parte del servidor público, lo que evidencie que este contaba con la capacidad para entender la ilicitud de su comportamiento y adecuar su actuar a la legalidad.
- Debe distinguirse nítidamente entre una conducta dolosa o marcada por culpa grave y un error razonable o excusable, que, por su propia naturaleza, excluye cualquier tipo de reproche disciplinario. La calificación de la conducta debe atender al contexto, a las condiciones objetivas del hecho y a la situación funcional del servidor.
- No debe sancionarse disciplinariamente cuando existan dudas razonables sobre el contenido del deber exigido o respecto a la interpretación normativa aplicable, en tanto la ambigüedad o indeterminación normativa limita la exigibilidad de una conducta ajustada a derecho.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en diversos pronunciamientos, que la legalidad sancionadora requiere no solo normas claras y precisas, sino también procesos

fundados en principios de imputación personal, subjetiva y proporcional. Esta exigencia ha sido recogida por el Tribunal Constitucional del Perú, el cual, en sentencias como las recaídas en los Expedientes N° 2868-2004-AA/TC Áncash y N° 01873-2009-PA/TC Lima, ha establecido que toda sanción debe estar precedida de una debida determinación de la culpabilidad, excluyéndose expresamente la aplicación de sanciones sin valoración subjetiva.

En suma, la incorporación efectiva del principio de culpabilidad al régimen disciplinario fortalece el respeto a los derechos fundamentales del servidor público, y asegura que la potestad sancionadora se ejerza dentro de los límites constitucionales y convencionales que impone un Estado de derecho.

4.4. Acciones normativas e institucionales recomendadas

A partir del análisis desarrollado en torno a los principios de confianza legítima, causalidad y culpabilidad, y en atención a la doctrina y la jurisprudencia relevantes, se propone una serie de medidas destinadas a consolidar un régimen disciplinario coherente con el modelo legal de Estado constitucional de derecho. La finalidad última de estas propuestas es garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado se realice dentro de parámetros respetuosos de los derechos fundamentales de los servidores públicos y del principio de legalidad material.

Se plantean las siguientes acciones normativas e institucionales:

- Incorporación expresa en la Ley del Servicio Civil y su reglamento (Ley N° 30057) de los principios de confianza legítima, causalidad y culpabilidad como límites sustantivos al *ius puniendi* administrativo. Esta inclusión normativa permitirá dotar de seguridad jurídica al servidor público y asegurar que las sanciones no se basen en criterios arbitrarios o ajenos al marco garantista del derecho sancionador.
- Emisión de lineamientos interpretativos por parte de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), así como de las entidades públicas con competencia disciplinaria, orientados a establecer criterios uniformes y previsibles sobre la aplicación de los mencionados principios. Ello contribuirá a la construcción de una doctrina administrativa sólida y a evitar decisiones contradictorias o discrecionales.
- Capacitación especializada a las Oficinas de Recursos Humanos, autoridades competentes del procedimiento administrativo-disciplinario y tribunales administrativos, donde se ponga especial énfasis en técnicas de motivación jurídica que integren el análisis de los

principios de confianza, causalidad y culpabilidad en la fundamentación de sus resoluciones. Esta medida permitirá fortalecer la calidad técnica de las decisiones y contribuirá a dar mayor legitimidad de las actuaciones en los procedimientos disciplinarios.

- Promover una jurisprudencia uniforme en los órganos jurisdiccionales y administrativos competentes, basada en el reconocimiento y la aplicación constante de estándares comunes que garanticen el respeto a los derechos fundamentales y la racionalidad al momento de la imposición de sanciones. Para lograrlo es fundamental sistematizar los precedentes más relevantes y difundirlos como criterios interpretativos vinculantes o de observancia obligatoria.

La puesta en práctica de estas propuestas no solo permitirá dotar de mayor coherencia y legitimidad al régimen disciplinario, sino que además ayudará a consolidar una cultura institucional basada en la previsibilidad, la proporcionalidad y una adecuada motivación de las decisiones sancionadoras en los procedimientos disciplinarios. De este modo, se fortalecerá la confianza entre la administración pública y sus servidores, y se avanzará hacia un sistema disciplinario que no funcione como un instrumento de control arbitrario, sino como expresión legítima de la función pública, orientada a proteger el interés general y a respetar el ordenamiento jurídico vigente.

5. Conclusiones

El procedimiento disciplinario en la administración pública se debe realizar respetando los principios fundamentales del derecho administrativo-disciplinario, especialmente los de culpabilidad, causalidad y confianza. Estos principios no solo reflejan el respeto al debido procedimiento, sino también el compromiso con los valores y exigencias que definen a un Estado constitucional de derecho.

El principio de culpabilidad establece que no se puede imponer una sanción administrativa sin que se haya demostrado de forma clara la existencia de dolo o culpa por parte del servidor público. Aplicar formas de responsabilidad objetiva en este ámbito no resulta jurídicamente válido, debido a que vulnera el principio constitucional de imputación subjetiva, que obliga a la administración pública a evaluar la conducta tomando en cuenta la intención o, al menos, una negligencia grave del investigado.

Conforme al principio de causalidad, es fundamental acreditar un vínculo funcional, directo y verificable entre la conducta del servidor público y el perjuicio o la infracción disciplinaria

que se le atribuye. No es suficiente basarse en la condición jerárquica o la pertenencia al órgano involucrado: se requiere demostrar una participación activa o una omisión significativa, debidamente sustentada en los hechos atribuidos en su contra.

El principio de confianza acoge la expectativa razonable que tiene el superior jerárquico sobre el adecuado cumplimiento de funciones por parte del personal que tiene bajo su cargo, así como la coherencia en la interpretación normativa por parte de la administración pública. Por tanto, no resulta jurídicamente válido atribuirle responsabilidad administrativa disciplinaria por hechos que le son ajenos, excepto de que se demuestre que ha tenido una conducta directa, una omisión o un actuar negligente en el ejercicio de sus funciones asignadas de supervisión o control.

La doctrina analizada y la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional coinciden en señalar que la responsabilidad en el ámbito disciplinario debe ser personal, individualizada y sustentada en hechos concretos, y debe rechazar de manera expresa toda forma de imputación genérica, solidaria o carente de pruebas suficientes.

Las instituciones públicas tienen el deber de interpretar y aplicar de forma sistemática y garantista los principios de culpabilidad, causalidad y confianza legítima en los procedimientos disciplinarios. Esto implica que sus decisiones deben estar debidamente motivadas, ser razonadas y respetar plenamente el debido procedimiento. Solo así será posible garantizar la seguridad jurídica y la protección efectiva de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

En última instancia, aplicar de manera coherente los principios de culpabilidad, causalidad y confianza legítima no es solo una exigencia técnico-jurídica, sino una expresión concreta del compromiso del Estado con los valores que sostienen nuestro orden constitucional. Dejar atrás prácticas disciplinarias basadas en imputaciones genéricas o en una responsabilidad objetiva sin fundamento es dar un paso firme hacia una gestión pública más legítima, predecible y respetuosa del principio de legalidad. En ese sentido, resulta indispensable promover lineamientos normativos y jurisprudenciales claros que fortalezcan una cultura institucional garantista en la cual se ejerza la potestad sancionadora con equilibrio y en armonía con los derechos fundamentales de quienes sirven al país desde la administración pública.

Referencias

- Acuerdo Plenario N° 02-2024-CG/TSRA. Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. Sala Plena. (4 de marzo de 2024). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6109511/5401882-acuerdo-plenario-n-002-2024-sala-plena.pdf>
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. (25 de enero de 2019). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320709/DS_004-2019-JUS.pdf?v=1560434051
- Morón, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS)* (14a ed., Tomo II). Gaceta Jurídica.
- Recurso de Nulidad N° 2419-2018 Callao (12 de agosto de 2019). Corte Suprema de Justicia de la República (Perú). Sala Penal Permanente. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/11/Recurso-nulidad-2419-2018-Callao-LPDerecho.pdf>
- Recurso de Nulidad N° 1449-2009 Lima (18 de junio de 2010). Corte Suprema de Justicia de la República (Perú). Sala Penal Transitoria. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/05/Recurso-de-Nulidad-1449-2009-Lima-LPDerecho.pdf>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú). Expediente N° 01873-2009-PA/TC Lima (3 de septiembre de 2010). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú). Expediente N° 2868-2004-AA/TC Áncash. (24 de noviembre de 2004). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02868-2004-AA.pdf>
- Vallejo, G. A. (2014). Alcances del principio de confianza en la actividad médica. *Revista Ratio Juris*, 9(19), 53–76. <https://doi.org/10.24142/raju.v9n19a2>

Artículo inédito**Infracciones por doble percepción de ingresos: Un análisis sobre los tipos infractores de la responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad administrativa funcional**

Dual Income Perception as an Administrative Offense: A Study of Disciplinary and Functional Liability Regimes

André Jesús Castañeda Hidalgo

Universidad Privada de Tacna (Perú)

anjecast@gmail.com | ORCID: 0000-0003-2902-798X

Cómo citar este artículo/citation:

Castañeda Hidalgo, A.J. (2025). Infracciones por doble percepción de ingresos: Un análisis sobre los tipos infractores de la responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad administrativa funcional. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 175–206. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.08>

Recibido: 14/05/2025

Revisado: 4/06/2025

Aceptado: 27/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las infracciones administrativas por doble percepción de ingresos, tipificadas en la Ley del Sistema Nacional de Control y en la Ley del Servicio Civil. Para ello, se realiza un estudio de los elementos constitutivos de dichas infracciones a partir de su regulación legal, complementado con una revisión de criterios jurisprudenciales relevantes. Como resultado principal, se concluye que tales infracciones no vulneran el principio de *non bis in idem*. Esta conclusión contribuye a esclarecer las consecuencias jurídicas de la conducta y los criterios que permiten delimitar las responsabilidades administrativas de los sujetos involucrados, para su eventual encausamiento y determinación ante las autoridades competentes.

Palabras clave: Derecho administrativo, procedimiento administrativo sancionador, responsabilidad administrativa funcional, responsabilidad disciplinaria, *non bis in idem*

Abstract

This paper aims to analyze administrative infractions related to the double receipt of income, as defined in the National Control System and the Civil Service Law. To this end, the study examines the constitutive elements of these infractions, complemented by a review of relevant jurisprudential criteria. The main finding is that such infractions do not violate the principle of *non bis in idem*. This conclusion contributes to clarifying the legal consequences of the conduct and the criteria that allow for the delimitation of the administrative responsibilities of the individuals involved, for their eventual prosecution and determination before the competent authorities.

Keywords: Administrative Law, Administrative Sanctioning Procedure, Functional Administrative Liability, Disciplinary Liability, *non bis in idem*

1. Introducción

Mediante la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, aprobada por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, se estableció el régimen administrativo-disciplinario aplicable tanto a los servidores sujetos al régimen de la mencionada ley como a aquellos comprendidos en los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N°1057.

Posteriormente, por medio de la Ley N° 31288 (2021), se tipificaron las nuevas conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y se restableció el ejercicio de la capacidad sancionadora de la Contraloría General de la República (en adelante, la CGR), la cual había quedado restringida tras la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley N° 29622 (2010), dispuesta mediante Sentencia del Tribunal Constitucional [STC], expediente N° 0020-2015-PI/TC. Luego, se reafirmó la facultad sancionadora de la Contraloría, declarando la constitucionalidad de la mayoría de las infracciones introducidas en la Ley N° 31288 ([STC], Exp. N° 00193-2024-PI/TC). No obstante, exhortó al Congreso de la República a legislar sobre la delimitación del ámbito material de competencia, con el propósito de diferenciar las infracciones que corresponden a la Contraloría de aquellas que son competencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

En la actualidad, tanto la Ley del Sistema Nacional de Control como la Ley del Servicio Civil contemplan una infracción administrativa vinculada a la doble percepción de ingresos. Esta coexistencia normativa podría generar confusión respecto a la configuración de las infracciones administrativas, e inducir a pensar erróneamente que se trata de una misma conducta sancionable por competencias paralelas.

El presente trabajo analiza los elementos constitutivos de las infracciones administrativas vinculadas a la doble percepción de ingresos, a partir de (i) su regulación legal, (ii) el marco teórico conformado por los aportes doctrinarios en materia de responsabilidad administrativa y (iii) los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes emitidos por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República. Asimismo, se incorporan al análisis, las opiniones de SERVIR, sin explorar otros escenarios jurídicos posiblemente concurrentes (responsabilidad penal y responsabilidad civil).

A partir de esta base normativa, doctrinaria y jurisprudencial, se concluye que tales infracciones no vulneran el principio de *non bis in idem*. Esta conclusión permite establecer criterios más precisos para delimitar las responsabilidades administrativas de los sujetos involucrados, y contribuye a una mayor claridad en su eventual determinación por parte de las autoridades competentes.

Por último, se informa al lector que se ha adoptado una metodología de carácter cualitativo, la cual combina el análisis normativo, jurisprudencial y doctrinario. Esta elección metodológica responde a la convicción de que la investigación jurídica —sin que ello implique una condición necesaria— puede desarrollarse a partir de sus propias fuentes y particularidades, sin recurrir de manera obligatoria a otros enfoques.

2. El régimen administrativo-sancionador de la administración pública a quienes ejercen función pública

2.1. Procedimiento administrativo-disciplinario

En el Perú, el Tribunal del Servicio Civil tiene la función de resolver las controversias individuales que surjan dentro del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Dichas controversias comprenden, entre otras, el régimen disciplinario, en el cual el Tribunal actúa como “última instancia administrativa” (Decreto Legislativo N° 1023, art. 17) sobre aquellos procedimientos administrativos (en adelante, PAD) que hubiesen iniciado las entidades en contra de sus servidores y/o funcionarios públicos.

Así, el régimen disciplinario establecido en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, la Ley SERVIR), y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, resulta aplicable tanto a los servidores sujetos al régimen de la mencionada ley como a aquellos comprendidos en los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057.¹ En consecuencia, dichos servidores pueden ser sancionados conforme al régimen de infracciones y sanciones previsto en la referida ley y su reglamento.

Debemos precisar que el objetivo central de una investigación disciplinaria consistiría en averiguar la verdad sobre la falta denunciada y, en ese sentido, tutelar los intereses del Estado. En el

1 De conformidad con la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, inciso 4.1. respecto a la aplicabilidad del proceso sancionador.

precedente administrativo aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC, se estableció que:

mediante la tipificación de faltas disciplinarias se ha buscado proteger el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, lo que involucra la prestación de los servicios públicos, el uso de los recursos del Estado, la actuación proba de los servidores, entre otros aspectos (f.j. 36).

Por último, los procedimientos disciplinarios tramitados por la Secretaría Técnica de la entidad se inician a partir de la recepción, trámite e investigación preliminar de denuncias e/o informes de control que puedan contener indicios de faltas disciplinarias. Dicho órgano no puede iniciar investigaciones de oficio ante la presunta comisión de una falta, salvo que, en el ejercicio de sus funciones, identifique indicios de otras infracciones de naturaleza disciplinaria, conforme se ha establecido en el Informe Técnico N° 1706-2018-SERVIR-GPGSC (SERVIR, 2018).

2.2. Procedimiento administrativo-sancionador por responsabilidad administrativa funcional

A través de la Ley N° 29622 (2010), se modificó la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante, Ley Orgánica del SNC),² y otorgó facultades a los órganos de la Contraloría para sancionar a los servidores y funcionarios públicos por responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control emitidos por los órganos del sistema. Se tipificaron cuatro conductas infractoras que, mediante el Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, fueron especificadas y posteriormente fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 00020-2015-PI/TC por vulneración al principio de tipicidad (parte integrante del principio de legalidad recogido en el artículo 2°, numeral 24, literal d) de la Constitución, tal como lo mencionan los fundamentos 40 y 41).

Mediante la Ley N° 31288 (2021), se tipificaron las nuevas conductas infractoras en responsabilidad administrativa funcional, y se establecieron medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la CGR. Así, este órgano constitucionalmente autónomo, a partir del 21 de julio de 2021, podía identificar responsabilidad administrativa funcional e

² Al respecto, mediante su artículo 1° de la Ley N° 29622, se incorporó el subcapítulo II “Proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional” en el capítulo VII del título III de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

imponer sanciones de hasta cinco años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública (art. 47) en el marco de procedimientos administrativos sancionadores (en adelante, PAS).

Posteriormente, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia N° 00193-2024-PI/TC, resolvió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo en contra de la Ley N° 31288, donde se reafirmó la facultad sancionadora de la Contraloría y se declaró la constitucionalidad de las infracciones establecidas en el artículo 46° de la Ley N° 27785, modificada por ley en mención, salvo las infracciones 6, 24, 25, 26 y 27, que fueron declaradas inconstitucionales³.

si bien las funciones de supervisión de la CGR abarcan los tres aspectos contemplados en el artículo 82 de la Constitución, su potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional solo abarca la supervisión de la legalidad en la ejecución del presupuesto y las operaciones de endeudamiento público, pero no todo acto que las entidades sujetas a control realicen, sino solo en tanto tengan directa relación con los dos primeros. En consecuencia, el control gubernamental regulado en la LOCGR está restringido a este ámbito de aplicación. (STC. Exp. N° 00193-2024-PI/TC, f.j. 52)

De este modo, se podrá advertir que el ordenamiento jurídico peruano, tal como lo reconoció el Tribunal Constitucional contempla dos regímenes de responsabilidad administrativa para los servidores públicos. Por un lado, el régimen derivado de la potestad sancionadora de la CGR, que “garantiza el principio de buena administración derivado del artículo 39° de la Constitución, pero siempre en relación con la ejecución del presupuesto público y las operaciones de la deuda pública”. Por otro lado, el régimen establecido en la Ley SERVIR conocido como PAD “controla el cumplimiento de obligaciones de carácter laboral entre la entidad y el servidor civil o funcionario público y, en consecuencia, este procedimiento se refiere al correcto funcionamiento de los órganos del Estado” (STC. Exp. 00193-2024-PI/TC, 2024).

Resulta oportuno recordar que, además de la diferencia entre los bienes jurídicamente protegidos, el PAS de CGR permite procesar y de ser el caso sancionar a quienes no tengan relación de subordinación con la entidad; por ejemplo, los locadores de servicio. Al respecto resulta pertinente revisar la Resolución N° 00022-2023-CG/TSRA-SALA 1, por la cual se sancionó a una administrada que, en su condición de locadora de servicios de la Municipalidad

3 El fundamento de la inconstitucionalidad declarada radicó en la falta de vinculación entre los tipos infractores y aspectos relacionados con el presupuesto o el endeudamiento público. Según el Tribunal Constitucional, estos son los únicos supuestos que justifican la competencia sancionadora de la Contraloría en el marco constitucional (Sentencia N° 00193-2024-PI/TC, fundamento 111).

Distrital de San Isidro, se desempeñó como primer miembro titular del Comité de Selección del Concurso Público N° 07-2021-CS/MSI-1.

3. El principio de *non bis in idem* y la responsabilidad administrativa por el ejercicio de la función pública

El Tribunal Constitucional (STC. Exp. 2050-2002-AA/TC, 2003) ha reconocido que el derecho a no ser enjuiciado dos veces por el mismo hecho se encuentra implícito en el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 139°, inciso 3, de la Constitución (1993). Asimismo, ha señalado que dicho principio presenta una doble configuración: sustantiva (o material) y procesal.

En su dimensión sustantiva, el principio *non bis in idem*⁴ prohíbe la imposición de más de una sanción a un mismo sujeto cuando concurren identidad de sujeto, hecho y fundamento. En su dimensión procesal, impide que un mismo hecho sea objeto de dos procedimientos distintos o que se inicien dos procesos con el mismo objeto, lo que garantiza la seguridad jurídica y la tutela efectiva de los derechos del administrado. Cabe precisar que este principio no se limita únicamente al ámbito penal, sino que también es aplicable a la potestad sancionadora de la administración pública, conforme ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional (STC. Exp. 1670-2003-AA/TC, 2004).

Además, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) establece también en la regulación del principio de tipicidad en el régimen sancionador una prohibición de tipificación simultánea en los términos siguientes:

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras (art. 248, inc. 4).

El Tribunal Constitucional (STC. Exp. 00193-2024-PI/TC, 2024) reconoció la existencia de diferencias entre el PAD, a cargo de SERVIR, y el PAS, bajo competencia de la GCR. En dicha decisión, se hizo referencia al Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA, mediante el

4 Para efectos del presente artículo, se empleará la denominación *non bis in idem*, en atención a su incorporación en el artículo 248° de la Ley N° 27444 (2001), Ley del Procedimiento Administrativo General. Sin embargo, para profundizar sobre el término, recomendamos Lizárraga (2012).

cual el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR interpretó que la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad disciplinaria se diferencian en función del bien jurídico protegido. No obstante, precisó que dicha interpretación no era pacífica, por lo que exhortó al Congreso de la República a legislar sobre la delimitación del ámbito de competencia material, con el fin de evitar —en sus propios términos— “un control desorbitado sobre la gestión propia de las demás instituciones públicas.”

Es relevante informar que, conforme al artículo 11° de la Ley Orgánica del SNC (Ley N° 29622, 2010), como resultado de una acción de control pueden identificarse presuntas responsabilidades de naturaleza penal, civil, administrativa funcional (a cargo de la CGR) y disciplinaria (a cargo de SERVIR). En relación con estas últimas, se ha establecido que la potestad sancionadora de la CGR en materia de responsabilidad administrativa funcional prevalece sobre otras potestades sancionadoras administrativas, con las cuales se articula para el deslinde de responsabilidades, conforme a lo dispuesto en el reglamento de la citada ley.

No obstante, aunque podría presumirse la inexistencia de una superposición normativa en materia de sanciones administrativas a cargo de la CGR (responsabilidad administrativa funcional) y de SERVIR (responsabilidad administrativa disciplinaria), se identifica una infracción que, en apariencia, resulta coincidente: la sanción por doble percepción de ingresos. Así, tenemos:

Cuadro 1
Regulación de infracción por doble percepción de ingresos

Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil	Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
Artículo 85.- Faltas de carácter disciplinario Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo: (...) p) La doble percepción de compensaciones económicas, salvo los casos de dietas y función docente.	Artículo 46.- Conductas infractoras Los funcionarios o servidores públicos incurren en infracción en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, por: (...) 22. Contravenir al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave

Elaboración propia.

Al respecto, el presente artículo propondrá un análisis de cada infracción administrativa, con el objetivo de verificar la siguiente hipótesis: la inexistencia de vulneración al principio *non bis in idem* (en su vertiente sustantiva) por la contravención al mandato de doble percepción de ingresos, a través de una adecuada comprensión de los elementos que configuran cada tipo infractor.

4. Regulación legal de la prohibición de doble percepción

A pesar de que el presente artículo no tiene como objetivo un análisis exhaustivo del origen de la prohibición de doble percepción, se considera pertinente exponer sucintamente los fundamentos jurídicos y supuestos fácticos que justifican su existencia. En este contexto, la propia Constitución Política del Perú (1993), en su artículo 40°, establece un impedimento de doble desempeño de cargo o empleo remunerado en el sector público, salvo la excepción de un segundo cargo por función docente.

El Tribunal Constitucional (STC. Exp. 02146-2010-PA/TC, 2010) ha establecido la raigambre histórica de la prohibición de doble percepción en el ordenamiento jurídico peruano, remontándose a las Constituciones de 1920, 1933 y 1979. Esta disposición se sustenta en el principio de maximización del acceso a la función pública, derivado del derecho de participación ciudadana (Constitución, 1993, art. 2, inc. 17), y en el deber de dedicación exclusiva al cargo, a fin de garantizar el cumplimiento adecuado de las funciones asignadas. A su vez, busca “impedir que una misma persona acumule dos o más cargos remunerados por el Estado, generando una situación de privilegio inaceptable y desplazando a otras personas con iguales aspiraciones laborales” (STC. Exp. 03432-2018-PA/TC, 2021, f. 8).

Posteriormente, diversos dispositivos normativos incorporaron la disposición mencionada. Entre ellos, se pueden citar el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; el artículo 39 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa; el artículo 3° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público; y el artículo 46° del Decreto Supremo N° 007-2010-PCM, Texto Único Ordenado de la Normatividad del Servicio Civil.

Particularmente, la Ley N° 28175 (2004) estableció como excepción, además del ejercicio de la función docente, la percepción de dietas por participación en un directorio de entidades o empresas públicas (art. 3). Asimismo, el Tribunal Constitucional (STC. Exp. 03432-2018-PA/TC, 2021) estableció que no existe incompatibilidad entre la percepción simultánea de una pensión de jubilación y una remuneración derivada de un nuevo vínculo laboral.

Por su parte, SERVIR (2023) en su condición de ente rector del sistema de recursos humanos del Estado, precisó en su Informe Técnico N° 000254-2023-SERVIR-GPGSC, que la función docente se entiende exclusivamente como la labor de enseñanza impartida en instituciones de educación básica, superior y técnica, sin incluir a quienes desempeñan funciones administrativas (párr. 3.2). Asimismo, en el Informe Técnico N° 000895-2022-SERVIR-GPGSC, se ha determinado que un servidor puede mantener un segundo vínculo como docente o que un docente inicie un nuevo vínculo en un puesto administrativo u otra función docente; sin embargo, ello no debe generar incompatibilidad horaria (SERVIR, 2020, párr. 2.5).

Por otro lado, la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (2023) en la opinión N° 0173-2023-DGGFRH/DGPA, ha sistematizado las combinaciones que resultan compatibles con la normativa sobre doble percepción de ingresos, y señala ocho casos permitidos: (i) remuneración + por función docente, (ii) remuneración + dieta, (iii) remuneración + pensión, (iv) función docente + dieta, (v) función docente + pensión (vi), pensión + dieta, (vii) doble función docente y (viii) doble percepción de dieta.

Finalmente, la Junta Nacional de Justicia, en la Resolución N° 095-2024-PLENO-JNJ, ha precisado que, si bien el artículo 3° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, establece que “[l]as únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas”, la interpretación más acorde con el texto y la finalidad constitucional es que el legislador ha contemplado dos supuestos de excepción distintos y excluyentes entre sí respecto de la prohibición de doble percepción de ingresos del Estado, y no una excepción acumulativa que permita la triple percepción.

5. Análisis de la infracción de doble percepción en la regulación de la Ley del Sistema Nacional de Control y la Ley del Servicio Civil

5.1. Doble percepción de compensaciones económicas (SERVIR)

La Ley N° 30057 (2013), Ley SERVIR, regula en su artículo 85° las faltas de carácter disciplinario susceptibles de ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, entre ellas, se tipifica la “p) La doble percepción de compensaciones económicas, salvo los casos de dietas y función docente”. Nótese en un primer momento que, a diferencia de otras infracciones que contienen distintos verbos rectores que conforman su estructura típica, la referida infracción

no los contiene; sin perjuicio de ello, consideramos que para su configuración deben presentarse los siguientes elementos:

1. Sujeto activo

Podrán ser considerados sujetos activos de la infracción administrativa los exservidores que hayan tenido la condición de servidores bajo el régimen de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, así como los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se rijan por el Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa; el Decreto Legislativo Nº 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; las normas aplicables a carreras especiales; y aquellos contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057.

Debe señalarse que, si bien el inicio y la tramitación del procedimiento disciplinario no requieren que el funcionario o servidor público mantenga un vínculo laboral vigente, dado que este podría haberse desvinculado de la entidad, es indispensable que dicho vínculo haya existido al momento de la comisión de los hechos imputados.⁵

2. Entidad con potestad para iniciar PAD

Aunque la regla establece que ningún servidor público puede recibir contraprestación adicional derivada de su cargo o función pública en otra entidad de la administración pública (salvo los supuestos legales de excepción), esto no implica que, cuando intervengan dos entidades del sector público, ambas tengan la facultad de iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente. Cabe recordar que para el inicio del PAD es necesario que exista un vínculo laboral con el presunto infractor. Por lo tanto, si el segundo ingreso se hubiera generado en virtud de un vínculo de naturaleza civil (locación de servicios), esta entidad carecería de competencia para iniciar el PAD, dado que no existiría un vínculo laboral que sustente la atribución de responsabilidad disciplinaria.⁶

En otro escenario, si se presenta una situación en que la infracción se haya cometido debido a un doble vínculo laboral con las respectivas compensaciones económicas, lo que daría lugar a una

5 Al respecto, mediante la Resolución Nº 0000291-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala, se declaró fundado un recurso de apelación, al haberse acreditado que, al momento de la comisión de la falta (5 de julio de 2022), el servidor no mantenía vínculo laboral, pues había renunciado un día antes.

6 De ser el caso, dependiendo de las condiciones contractuales pactadas, podría recurrir a un arbitraje. Así, se cuenta como antecedente el laudo arbitral de derecho en el marco del proceso arbitral iniciado por el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud en contra de un locador de servicios por vulneración al mandato de doble percepción.

compensación simultánea,⁷ ambas entidades involucradas tendrían la potestad disciplinaria para investigar, procesar y, en su caso, sancionar al servidor público. Tal como lo señala el Informe Técnico N° 000179-2024-SERVIR-GPSC, en este supuesto al concurrir la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento:

no será posible llevar a cabo de forma sucesiva o simultánea, más de un PAD (dimensión procesal) al presunto servidor infractor por la doble percepción de compensaciones económicas, ni imponerse más de una sanción de forma sucesiva o simultánea (dimensión material) (SERVIR, 2024, párr. 2.12).

En este sentido, para evitar la vulneración del principio *non bis in idem* en el supuesto mencionado, una vez que una de las entidades haya iniciado un PAD contra el presunto infractor, será responsabilidad de esta notificar a la otra entidad sobre dicha decisión. Esto permitirá que la segunda entidad se abstenga de iniciar un nuevo procedimiento en su contra o, en caso de haberlo iniciado, quede impedida de continuarlo. Adicionalmente, SERVIR (2020) ha sostenido que ni el artículo 40° de la Constitución Política ni la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, “establecen un orden de antigüedad en los vínculos laborales para que se configure la excepción a la prohibición de doble percepción de ingresos”.

3. Compensación económica

Cabe señalar que la Ley N° 30057 (2013), Ley SERVIR, al tipificar la infracción en cuestión, no emplea el término “ingreso”, sino que define la conducta infractora como la doble percepción de “compensación económica”. A su vez, el artículo 29° de la referida ley establece que la compensación económica corresponde a la contraprestación en dinero por las actividades realizadas en un determinado puesto. En este sentido, una interpretación preliminar podría llevar a concluir que la infracción solo se configuraría cuando se perciban dos contraprestaciones en el marco de una relación laboral, quedando excluida, en consecuencia, la percepción de montos derivados de una relación civil, como la locación de servicios.

No obstante, SERVIR (2024), en su informe Técnico N° 000179-2024-SERVIR-GPSC, precisó que la “tipificación de dicha falta busca sancionar al servidor que perciba doble compensación económica por parte del Estado, al haber transgredido la prohibición establecida en el artículo 40 de la Constitución y en el artículo 3° de la Ley N° 28175” (párr. 2.6). En consecuencia, el ente

7 En el Informe Técnico N° 000895-2020-SERVIR-GPGSC, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, consideró que incluye la percepción de compensación vacacional mientras el servidor se encuentra gozando de descanso físico (SERVIR, 2020, nota 4).

rector considera que la infracción se configura con cualquier concepto remunerativo pagado con fondos públicos, con independencia de su fuente de financiamiento o denominación. En el Informe Legal N° 200-2009-ANSC/OAJ, de la Oficina de Asesoría Jurídica de SERVIR (2009), estableció que “para que se configure la prohibición de recibir doble percepción del Estado, los gastos que correspondan ser asumidos por el Estado (Entidad o Empresa Pública) deben estar relacionados con el servicio directamente brindado como persona natural sin intermediarios”.⁸

En esa misma línea, el Tribunal del Servicio Civil ha sancionado a servidores que, pese a mantener un vínculo laboral con una entidad pública, prestaron simultáneamente servicios bajo la modalidad de locación de servicios, por lo que configuró la infracción prevista en el literal p) del artículo 85° de la Ley SERVIR. Entre otros casos relevantes, destacan los siguientes:

- Se sanciona a un profesional médico por haber prestado servicios simultáneamente en el Hospital II Luis Heysen Incháustegui bajo un contrato sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057, y en el Hospital Docente Belén de Lambayeque mediante órdenes de servicio (Resolución N° 000754-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 2021).
- Se sanciona un servidor que se desempeñaba como notificador del Ministerio Público de Sullana bajo un contrato sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057 y, de manera simultánea, una contraprestación de la Municipalidad Distrital de Máncora en su calidad de Supervisor de la Unidad de Serenazgo bajo la modalidad de locación de servicios (Resolución N° 002369-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 2021).

Finalmente, respecto a la sanción aplicable, el Tribunal del Servicio Civil (Resolución N° 006416-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala, 2024) ha establecido que no resulta coherente que la doble percepción de compensación económica —una infracción que transgrede principios esenciales de la administración pública— sea sancionada únicamente con suspensión sin goce de haber, cuando su gravedad justifica la imposición de la sanción más severa, la destitución.

8 Cabe señalar que el artículo 38° de la Ley N° 30057 (2013), Ley del Servicio Civil, así como el artículo 158° de su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, regulan expresamente la prohibición de doble percepción de ingresos, diferenciando entre los conceptos de compensación económica, remuneración, retribución, emolumento o cualquier otro tipo de ingreso percibido del Estado. No obstante, en la aplicación práctica de dicha norma, SERVIR no ha realizado una distinción sustantiva entre tales conceptos al momento de configurar la infracción administrativa correspondiente, omitiendo que, tratándose de tipos infractores, su interpretación debe ser restrictiva y conforme al principio de tipicidad que rige en materia sancionadora.

4. Elemento volitivo

El TUO de la LPAG establece, en su artículo 248, inciso 4, el principio de culpabilidad como uno de los principios rectores de la potestad sancionadora administrativa. Este principio implica que la responsabilidad administrativa es, por regla general, de naturaleza subjetiva, salvo en aquellos casos en que una ley o decreto legislativo disponga expresamente la responsabilidad objetiva (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS).

Cabe precisar que antes de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1272 (2016), que modificó el TUO de la LPAG, la responsabilidad administrativa se consideraba objetiva conforme al principio de causalidad. En ese contexto, el principio de culpabilidad operaba únicamente como un criterio para la determinación de la sanción. Sin embargo, con la entrada en vigor de dicho decreto, la regla general se invirtió, y se estableció que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo disposición normativa (ley o decreto legislativo) expresa en sentido contrario.

En relación con esta modificación normativa, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 201/2022, expediente 00002-2021-PI/TC del 2022, ha precisado lo siguiente:

49. Ahora bien, la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1272 a la LPAG ha significado la positivización del principio de culpabilidad, pese a que este, tal como ha quedado expuesto precedentemente, ya había sido reconocido en la jurisprudencia constitucional como un principio básico del derecho administrativo sancionador.

50. Como se sabe, el principio de culpabilidad opera como un límite a la potestad sancionatoria del Estado, ya sea de tipo penal o administrativa. De ahí que la sanción, penal o administrativa, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico (cfr. Sentencia 01287-2010-AA/TC, fundamento 9).

51. De acuerdo con lo establecido en la LPAG y su TUO vigente, a efectos de quedar configurada la responsabilidad subjetiva, es necesario, además de la comisión de la infracción y la producción objetiva del resultado, que la acción pueda ser atribuida al infractor a título de dolo o culpa.

La doctrina y la jurisprudencia, al tratar la “culpabilidad”, se refieren a la exigencia de dolo o, cuando menos, culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo. Como señala Baca (2018):

A diferencia del derecho penal, donde la regla general es que resulta exigible el dolo para poder sancionar, en derecho administrativo resulta suficiente la culpa, pero en todo caso esta resultaría indispensable. (...) existirá culpa o negligencia cuando se produzca el resultado no querido por la norma o se realice la conducta generadora del riesgo, pese a que el sujeto pudo y debió evitarlo, observando y cumpliendo una norma que imponía un deber de cuidado (p. 326).

El Tribunal del Servicio Civil (Resolución N° 001165-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala, 2023) ha enfatizado que, salvo que la propia tipificación de la infracción incorpore expresamente el elemento subjetivo,⁹ este deberá ser debidamente atribuido y desarrollado en la imputación de cargos. Así, precisó lo siguiente:

59. De igual modo, se observa que ni en la calificación del hecho ni al imponerse la sanción se ha identificado si se está imputando al impugnante una infracción a título de dolo o culpa; entiéndase, sí se le reprocha haber perdido las actas en cuestión de forma premeditada, de manera intencional o, por descuido, negligencia, falta de cuidado. De este modo, se le ha atribuido una suerte de responsabilidad objetiva, lo cual no está permitido, salvo casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Por tanto, se ha materializado otra vulneración del debido procedimiento.

60. La importancia de identificar el elemento subjetivo, a la luz del principio de culpabilidad, es importante porque tiene incidencia en la tipificación de la falta y la determinación de la sanción. Si se tratara de un actuar negligente, por estar relacionado el hecho con el desempeño de funciones, tendrá que ser subsumido en la falta cuya estructura del tipo prevea la negligencia, como es la falta de: negligencia en el desempeño de funciones. Lógicamente, ante este escenario la sanción no sería gravosa. Pero, si el hecho (la pérdida de actas de control) fue intencional, de manera deliberada, el tipo infractor podría calzar en otro supuesto y la sanción podría significar, inclusive, la destitución.

Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos que no es suficiente afirmar que la infracción fue realizada “a sabiendas” para configurar el dolo. Adoptar una postura de este tipo colisionaría directamente con el deber de motivación de las resoluciones en sede administrativa. En ese

⁹ Por ejemplo, la infracción prevista en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057 (2013), Ley del Servicio Civil, tipifica como falta la “negligencia en el desempeño de funciones”. En este supuesto, el concepto de negligencia implica un incumplimiento funcional atribuible a título de culpa, dado que presupone una conducta omisiva o deficiente por parte del servidor en el ejercicio de sus funciones.

sentido, para determinar la intencionalidad de la conducta cuestionada resulta indispensable un desarrollo argumentativo suficiente que permita establecer, de manera razonada, si la infracción fue cometida con dolo o no. Por ejemplo, podrían considerarse como indicios de intencionalidad la existencia de actos concretos que evidencien el conocimiento y la voluntad del servidor en la comisión de la falta. Un caso ilustrativo sería la suscripción de declaraciones juradas en las que el servidor manifiesta no percibir otro ingreso del Estado, cuando en realidad sí lo hace.

5.2. Contravención al mandato de doble percepción (CGR)

En la actualidad, el artículo 46 de la Ley Orgánica del SNC, modificado por la Ley N° 31288 (2021), tipifica una infracción relacionada con la prohibición de la doble percepción de ingresos en el sector público, introduciendo ligeras variaciones en los elementos que conforman el tipo infractor con relación a su antecesor.¹⁰ En ese sentido, se establece lo siguiente: “Contravenir el mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, generando perjuicio económico para el Estado o una grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada muy grave” (art. 46, inc. 22). A continuación, se desarrollan los elementos constitutivos de la infracción administrativa.

1. Sujeto activo y atribución funcional

El artículo 46 de la Ley Orgánica del SNC establece que:

para que se impute alguna de las infracciones descritas en el referido artículo se requiere que las funciones que hayan sido incumplidas consten en normas publicadas conforme a ley o en instrumentos de gestión, encargos, delegaciones o disposiciones, y se encuentren vigentes al momento de la comisión de la infracción (Ley N° 31288, 2021, inc. 32).

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG (en adelante, Reglamento del PAS), establece la imputación funcional como requisito de evaluación de procedencia de un informe de control, regulándola en los términos siguientes:

10 El Decreto Supremo N° 023-2011-PCM incorporó la infracción “b) Incurrir en la contravención al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada muy grave” (tít. II, cap. I, art. 6). Dicha tipificación tuvo su origen en la infracción general establecida en la Ley N° 29622 (2010) artículo 46, la cual especifica “a) Incumplir las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como las disposiciones internas vinculadas a la actuación funcional del servidor o funcionario público”.

4. Imputación funcional: La acción u omisión del funcionario o servidor público debe haber supuesto el incumplimiento de las funciones que tenía asignadas, las cuales, además, deben constar en normas publicadas conforme a Ley o en instrumentos de gestión, encargos, delegaciones, contratos o disposiciones emitidas en las entidades, y deben haber estado vigentes al momento de la comisión de la infracción (art. 68).

Por su parte, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 000009-2025-CG/TSRA-SALA 2, 2025) ha establecido que para la configuración de la infracción por responsabilidad administrativa funcional se requiere lo siguiente:

- Que se identifiquen las funciones atribuibles al administrado contenidas en normas, instrumentos, encargos, delegaciones, contratos o disposiciones vigentes al momento de la comisión infractora.
- Que la conducta irregular atribuida al administrado se encuentre asociada a una función legalmente establecida, asignada, en virtud del cargo, posición, encargo asignado al administrado, que haya sido incumplida.
- Que se realice un desarrollo argumentativo mínimo respecto a la acreditación, análisis y subsunción del incumplimiento funcional imputado.

Además, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 000010-2025-CG/TSRA-SALA 2, 2025) estableció que, cuando se impute el incumplimiento de una función de carácter general, debe precisarse la relación directa entre la infracción atribuida y la obligación funcional incumplida. Asimismo, en caso de que la obligación funcional derive de una norma, esta debe haber sido debidamente publicada. Ello en atención a lo señalado por el propio Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 000076-2024-CG/TSRA-SALA 2, 2024), que ha sostenido que una norma que no ha sido publicada carece de eficacia jurídica y, en consecuencia, no produce efectos legales.

En ese sentido, resulta imprescindible acreditar que el administrado haya incumplido una norma funcional específica que lo vincule directamente con el hecho irregular atribuido. Por tanto, consideramos que solo podrá ser sujeto activo de la infracción administrativa aquel funcionario o servidor público cuyas funciones estén directamente relacionadas con el cumplimiento del mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos por parte del Estado. Nótese que, si bien no todo ingreso posee carácter remunerativo —y, por ende, estos conceptos no son equiparables—, se ha considerado como ingreso todo aquel concepto que sea pagado con fondos

de carácter público. En consecuencia, la responsabilidad administrativa recaerá en aquellos cuya actuación u omisión haya permitido la materialización de dicha irregularidad. Un ejemplo de ello serían el jefe de personal o el jefe de administración de la entidad, que en virtud de sus funciones suscriben contratos, órdenes de servicio u otros documentos que viabilicen pagos y, por ende, configuren la doble percepción de ingresos.

Por las mismas razones, consideramos que no es posible imputar responsabilidad administrativa funcional a aquel funcionario o servidor público que contraviene el mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos, ya que dicha prohibición no constituye una función, sino una restricción impuesta por el ordenamiento jurídico. En este sentido, función y prohibición no son conceptos equiparables, y en este sentido se ha pronunciado el Tribunal del Servicio Civil (Resolución N° 001051-2023-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 2023):

45. Respecto a la definición de las funciones que el(la) servidor(a) deben cumplir, es importante señalar que deben entenderse por funciones a las tareas, actividades, o labores, que son inherentes al cargo (puesto) que ostenta el servidor sometido a un procedimiento disciplinario cuyo desempeño se cuestiona como falta administrativa; corresponde mencionar que estas funciones deben estar descritas en algún instrumento de gestión u otro documento interno de la Entidad, o ser expresamente asignadas por los superiores jerárquicos.

(...)

47. Asimismo, debe tenerse en cuenta que están excluidas del concepto de funciones del(la) servidor(a), a aquellas prohibiciones que tienen por objeto mantener el orden al interior de las instituciones públicas, para encausar la conducta de los servidores, y que no estén vinculadas a una función en concreto; como sería, por ejemplo, la prohibición de hacer proselitismo o de doble percepción de ingresos, en las que —qué duda cabe— no se podría atribuir una “negligencia en el desempeño de las funciones.

Por último, tal como lo ha sostenido el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 0010-2018-CG/TSRA-SALA 1, 2018), es importante determinar la “voluntariedad, puesto que no está prohibido el cargo accesorio a otro principal o la acumulación inercial de cargos, producido cuando por efecto de una norma el desempeño del primer cargo acarrea ejercer otro cargo que se considera inherente”.

2. Verbo rector

El tipo infractor se encuentra conformado por el verbo rector “contravenir”, el mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público. De este modo, debe entenderse el referido verbo como aquella actuación que transgrede, vulnera o incumple dicho mandato normativo.

Es oportuno traer a colación, que el Tribunal de Superior de Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 000014-2023-CG/TSRA-SALA 1, 2023) ha establecido que contravenir, en su estructura típica, requiere que la conducta atribuida por sí misma genere o promueva el movimiento irregular de los recursos de la entidad. De este modo, debe ser causa eficiente. No obstante, también se consideran dentro de los actos susceptibles de contravención aquellos actos de gestión o impulso que, conforme el tracto administrativo de la entidad sean susceptibles de materializar la contravención (Resolución N° 000033-2023-CG/TSRA-SALA 1, 2023).

3. Perjuicio económico

La Ley N° 31288 (2021), que modificó entre otros el artículo 46° de la Ley Orgánica del SNC, estableció que “en reglamento aprobado por resolución de contraloría, especifica los alcances del perjuicio al Estado, perjuicio económico y grave afectación al servicio público, así como, establece el régimen de condiciones eximentes y atenuantes de responsabilidad” (inc. 32).

En esa línea, la Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional y definió al “perjuicio económico” en los términos siguientes:

El perjuicio económico es el menoscabo, disminución, detrimento, pérdida o deterioro del patrimonio de la entidad o del Estado en general, que ha sido generado por la acción u omisión irregular del funcionario o servidor público. El perjuicio económico debe estar cuantificado en el Informe y no tiene finalidad resarcitoria como elemento de la infracción.

El perjuicio económico, a su vez, constituye un efecto adverso a los intereses del Estado (art 3).

El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Acuerdo Plenario N° 04-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, 2024) recogió la definición de perjuicio económico establecida en el Reglamento y adicionalmente precisó que:

Siendo exclusivamente patrimonial debe ser cierto, actual, efectivo y no hipotético. En suma, conforme al fundamento 93 de la sentencia del TC referida, “Corresponde insistir en que en estos casos el perjuicio económico debe tener relación directa con el presupuesto del Estado y/o con el endeudamiento público a los que se refiere el artículo 82° de la Constitución” (f.j. 4.1).

Bajo estos parámetros, se debe determinar en qué circunstancias específicas la contravención a la prohibición de doble percepción de ingresos podría dar lugar a un perjuicio económico que cumpla con las condiciones exigidas normativamente y conforme a lo dispuesto por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Acuerdo Plenario N° 04-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, 2024). Para ello, consideramos que dicho perjuicio debe reunir los siguientes requisitos:

- Mantener una relación directa con el presupuesto del Estado y/o con el endeudamiento público, conforme a lo establecido en el artículo 82° de la Constitución.
- Estar debidamente cuantificado.
- Ser exclusivamente patrimonial, es decir, cierto, actual, efectivo y no hipotético.
- Constituir un menoscabo, disminución, detrimento, pérdida o deterioro del patrimonio de la entidad o del Estado en general.

En primer lugar, es pertinente recordar que, conforme al artículo 40° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la ejecución del gasto público comprende las siguientes etapas: certificación, compromiso, devengado y pago. Este último se define como “el acto mediante el cual se extingue, en forma parcial o total, el monto de la obligación reconocida, debiendo formalizarse a través del documento oficial correspondiente” y, además, se encuentra regulado por las disposiciones del Sistema Nacional de Tesorería (numeral 40.2).

A su vez, el artículo 16° del Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, establece que la gestión de liquidez tiene como finalidad garantizar la disponibilidad de los fondos públicos recaudados o percibidos con el objeto de asegurar el pago oportuno de las obligaciones legalmente contraídas por las entidades autorizadas. En ese sentido, el pago efectuado con fondos públicos que configura el segundo ingreso percibido por el administrado —pese a la prohibición legal establecida respecto a la doble percepción— mantiene un vínculo directo con el presupuesto del Estado, lo que permite su análisis dentro del marco competencia de la responsabilidad administrativa funcional.

En segundo lugar, respecto a la exigencia de cuantificación, la Real Academia Española define el término “cuantificar” como la acción de “expresar numéricamente una magnitud de algo”.¹¹ En tal sentido, resulta indispensable que se precisen los montos percibidos en contravención a la prohibición legal, así como las fechas de cancelación respectivas. Esta información permite determinar con certeza que dichos montos ingresaron efectivamente al patrimonio del funcionario o servidor público, lo que configura un supuesto de percepción indebida de ingresos.

En tercer lugar, la exigencia de que el perjuicio sea exclusivamente patrimonial excluye cualquier afectación de carácter cualitativo, normativo o similar. Asimismo, el requisito de que dicho perjuicio sea cierto, actual, efectivo y no hipotético impide considerar como daño aquellas consecuencias meramente potenciales o eventuales. Piénsese, por ejemplo, en un supuesto en el que, pese a la existencia de un doble vínculo —ya sea de naturaleza laboral o la combinación de un vínculo laboral con otro de naturaleza civil (locación de servicios)—, el pago correspondiente al segundo vínculo aún no ha sido efectuado. En este caso, no se configuraría un perjuicio patrimonial efectivo, al no haberse materializado la afectación económica sobre los recursos del Estado.

Finalmente, en virtud de que el perjuicio económico debe traducirse en un menoscabo, disminución, detrimento, pérdida o deterioro del patrimonio de la entidad o del Estado, la infracción únicamente se configurará cuando se acredite que el pago con fondos públicos fue destinado a una actividad no ejecutada o desarrollada de manera tan deficiente que no cumpla con la finalidad pública para la cual fue contratada.¹²

Por ejemplo, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 000028-2024-CG/TSRA-SALA, 2024) confirmó la sanción impuesta a una administrada que causó perjuicio económico al permitir la ejecución de pago por la instalación de sistemas operativos para 22 equipos de cómputo del Programa de Contabilidad de una entidad, pese a que no se cumplió con la efectiva prestación del servicio. Asimismo, el Tribunal Superior de

11 Ver: <https://dle.rae.es/cuantificar>. Consultado el 17 de marzo de 2025.

12 Otro tipo de responsabilidad no requiere en su análisis una evaluación del desempeño funcional. Véase, por ejemplo, lo sostenido por la Sala Penal de Tacna en el expediente N° 0192-2020-91-2301-JR-PE-04, en cuya sentencia se precisó:

Dicho esto, el alegato de que el acusado (...) cumplió con brindar a cabalidad sus servicios en ambas entidades públicas (...) no lo exime de responsabilidad penal, **pues la apropiación indebida imputada no depende del cumplimiento parcial o total de sus funciones, sino, del impedimento legal en el que se encontraba revestido al momento de los hechos, el cual evita que un mismo sujeto acapare dos o más cargos remunerados por el Estado**, dando lugar a una situación de privilegio inaceptable y desplazando a otras personas con iguales aspiraciones laborales. [El resaltado es propio]

Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 0000017-2025-CG/TSRA-SALA 1, 2025) ha resaltado que constituye perjuicio económico el pago que se realice sobre entregables que no se ajustan a los términos de referencia y normativa técnica. Y lo precisó en los siguientes términos:

No obstante, el Órgano Sancionador también agregó que tal perjuicio sería de orden cuantitativo, pues la administrada Heleny del Carmen Chávez Ramírez contribuyó, en su condición de representante del área usuaria, a que la Entidad pague a favor de Consorcio PMT el monto pactado por cada entregable, a pesar de que estos no se ajustaban a los términos de referencia y a la normativa técnica aplicable. En este caso, el OSAN cumplió con identificar el perjuicio patrimonial, real y concreto, que, a su juicio, la conducta de la recurrente ocasionó.

Nótese que, a diferencia de otros ordenamientos donde la evaluación de la ejecución de la tarea es intrascendente, esta resulta de particular relevancia para la configuración del perjuicio económico.^{13,14}

Un ejemplo de concurrencia de este perjuicio lo encontramos en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 00063-2018-CG/TSRA-SALA 1, 2018), en la cual se confirmó la sanción impuesta al Director General, al encargado de la Jefatura de la Unidad Administrativa y a la responsable del Área de Tesorería de la entidad, quienes, en

13 En la Resolución N° 0000023-2023-CG/TSRA-SALA 1 del 25 de julio de 2023, en la cual se abordó como hecho irregular la contratación de un consejero regional que se encontraba impedido de brindarse servicios a la Entidad, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas indicó:

2.6.5.10 Con relación al perjuicio causado, a fin de negarlo, es oportuno resaltar que la prestación del servicio contratado (de ponencia para la ciudadanía y trabajadores de la Municipalidad Provincial de Atalaya) se ha realizado acorde con el objeto del contrato, tal como lo ha señalado el área usuaria que tiene el conocimiento técnico de la contratación, tal como consta del Acta de conformidad obrante en el expediente PAS, de la cual es posible evidenciar que la Entidad ha satisfecho su necesidad a entera satisfacción.

En consecuencia, no se advierte la existencia de perjuicio alguno para la entidad en la contratación realizada, considerando que se pagó una contraprestación por un servicio efectivamente prestado, lo que además viene siendo alegado por el recurrente en sus descargos en primera instancia y en su escrito recursivo materia de evaluación en la presente resolución.

14 En la Resolución N° 000754-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 30 de abril de 2021, que confirmó la sanción impuesta a un profesional médico por haber prestado servicios simultáneamente en el Hospital II Luis Heysen Incháustegui, bajo un contrato sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057, y en el Hospital Docente Belén de Lambayeque, mediante órdenes de servicio. El Tribunal precisó:

32. Sin embargo, contrariamente a lo indicado por el impugnante, y como se ha señalado de forma precedente, si obran los documentos y órdenes de servicio que fueron emitidas a favor del impugnante, de lo cual se pudo constatar la realización de los hechos que se le imputaron. Asimismo, debe precisarse que “el incumplimiento de sus labores o jornada de trabajo”, es una conducta que no ha sido objeto de imputación al impugnante, debiendo desestimarse tal argumento por un criterio de falta de conexidad con el hecho atribuido.

contravención de las disposiciones legales que prohíben la doble percepción de ingresos, recibieron, además de su remuneración regular, pagos por el desempeño de otro cargo público, sin que se haya acreditado la efectiva realización de las actividades para las cuales fueron contratados.

Otro ejemplo de la materialización de un perjuicio económico se presenta cuando una entidad suscribe un contrato de locación de servicios (vínculo civil) con una persona para que desempeñe funciones como residente de obra, y establece como obligación contractual su presencia permanente en la obra. No obstante, de acuerdo con el registro de asistencia, marcaciones y cuaderno de obra, se evidencia que dicha persona nunca se constituyó en el lugar donde debía prestar servicios. Más aún, se verifica que, durante el horario en el que debía encontrarse en la obra, el contratado laboraba regularmente en otra entidad bajo un vínculo laboral. En este contexto, la primera entidad habría efectuado un pago por un servicio que no fue prestado, dado que el contratado no estuvo presente para cumplir con las funciones que motivaron su contratación, lo que configura un perjuicio económico para la administración pública.

4. Elemento subjetivo

Tal como señala el profesor Morón (2019):

a partir de la responsabilidad subjetiva se requiere, además de la comisión de la infracción y de la producción objetiva del resultado, que la acción haya sido cometida con la presencia de un elemento subjetivo: se haya querido o deseado cometer la infracción, o se haya cometido la infracción a partir de un actuar imprudente. Como se puede observar este principio proviene del precepto del Derecho Penal, aceptado uniformemente, de proscripción de la responsabilidad objetiva, de modo que el solo hecho de cometer la conducta infractora no hace merecedor al sujeto de una sanción, sino que se requiere la presencia de dolo o culpa como elemento configurador de la infracción. (p. 457)

Así, para que el elemento subjetivo de la conducta del administrado sea imputable a título de intencionalidad deben concurrir los dos requisitos para su configuración, conceptualizados por Nieto (1994):

- Elemento cognoscitivo: Implica que el autor tiene conocimiento de los hechos constitutivos del tipo de infracción, así como de su significación antijurídica.
- Elemento volitivo: Entendida como la intención de la comisión de la infracción administrativa, es decir, procurar el hecho ilícito.

Debe recordarse que el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Acuerdo Plenario N° 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, 2024) estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria el contenido del fundamento jurídico 4.2, que desarrolla los elementos del tipo infractor regulado en el numeral 9 del artículo 46° de la Ley; entre ellos, la intencionalidad:

A su turno esa actuación intencional se compone de dos subelementos: el cognoscitivo y el volitivo. En tal sentido, deberá acreditarse que el presunto infractor tenía conocimiento de las funciones, competencias u obligaciones propias de su cargo, comisión o actividad encomendada, así como la voluntad de cometer la irregularidad. Ambos sub elementos son condición sine qua non para imputar parcialización, lo que significa que si no se desarrolla los elementos probatorios que acrediten el segundo elemento se incurrirá ineludiblemente en defecto de tipicidad.

En ese sentido, debe sustentarse claramente, la intencionalidad en la actuación de los administrados y distinguirla de una actuación negligente. No es posible la equiparación de ambos elementos. Conforme el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Resolución N° 000105-2024-CG-TSRA-SALA 1, 2024): “(...) en la construcción de la hipótesis de intencionalidad, se debe acreditar tanto el subelemento cognoscitivo como el subelemento volitivo y recién con ello acreditado, se puede continuar con la conclusión correspondiente respecto a si hubo intencionalidad o no”.

Por otro lado, si el elemento subjetivo de la conducta del administrado es imputable a título de culpa, esta implicará que fue cometida por no haber actuado con el cuidado que era necesario por diligencia debida,¹⁵ lo que supone determinar cuál era el estándar de diligencia exigible en mérito a la intervención funcional del administrado. Recordemos que el principio de culpabilidad recogido en el Reglamento del PAS dispone que “la responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora recae en el funcionario o servidor público que, debiendo y pudiendo actuar de manera diferente, realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción”.

6. Resultados del análisis: Diferencias entre los tipos infractores de SERVIR y CGR

Este artículo ha demostrado que, si bien la infracción administrativa por contravenir el mandato de doble percepción de ingresos (regulada tanto en la Ley SERVIR como en la Ley Orgánica del

¹⁵ Ver numeral 4 del artículo 5° del Reglamento del PAS.

SNC) presenta similitudes, abarca dos supuestos distintos, por lo que se presentan diferencias en cuanto al sujeto activo, la esfera cuantitativa de la infracción, el vínculo con el Estado y el bien jurídico tutelado.

6.1. Sujeto activo de la infracción administrativa

En primer lugar, la Ley SERVIR sanciona al funcionario o servidor público que, manteniendo una relación laboral con una entidad estatal bajo cualquier régimen, incumple la prohibición de doble percepción. Por su parte, el PAS de la CGR sanciona a aquel funcionario o servidor público que, con independencia de su régimen laboral, contractual, civil o estatutario, incumple una norma funcional específica que lo obligaba a garantizar el cumplimiento de dicha prohibición.

En ese sentido, la responsabilidad administrativa funcional (CGR) recae en quienes, por acción u omisión, ocasionaron la materialización de la irregularidad bajo el criterio de causa adecuada.¹⁶ De este modo, dicha responsabilidad no se atribuye al funcionario o servidor público que efectivamente recibió el doble ingreso, pese a la restricción legal vigente. Ello responde a la naturaleza propia del PAS de la CGR, que exige que la conducta infractora involucre un incumplimiento funcional específico y no meramente la transgresión normativa derivada de la percepción indebida de ingresos.

6.2. Esfera cuantitativa de la infracción

En segundo lugar, desde una perspectiva normativa, la Ley SERVIR configura la infracción administrativa por la mera percepción de un segundo ingreso estatal, sin que el desempeño efectivo de las labores por las cuales fue contratado incida en su materialización. Es decir, la infracción se materializa de manera objetiva, sin que sea necesario evaluar la ejecución o calidad de la labor que generó dicho ingreso. Por su parte, el PAS de la CGR exige la existencia de un perjuicio económico; la infracción solo se configura si se prueba que el pago con fondos públicos se destinó a una actividad no ejecutada o realizada de forma tan deficiente que no cumplió con su finalidad pública.

16 La novena disposición final de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, define a la relación causal en los términos siguientes: “Consiste en la vinculación de causa adecuada al efecto entre la conducta activa u omisiva que importe un incumplimiento de las funciones y obligaciones por parte del funcionario o servidor público y el efecto dañoso irrogado o la configuración del hecho previsto como sancionable”.

6.3. Vínculo con el Estado

En tercer lugar, para ser objeto de un PAD, la Ley SERVIR requiere la existencia de una relación laboral bajo cualquier régimen. A diferencia de ello, el PAS de CGR permite procesar y, de ser el caso, sancionar a todos aquellos funcionarios o servidores públicos sin importar el vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre. Entre ellos se encuentran quienes no tengan relación de subordinación con la entidad, por ejemplo, los locadores de servicio.

6.4. Bien jurídico protegido

En cuarto lugar, el bien jurídico protegido por el PAD regulado por la Ley SERVIR se sustenta en el principio de maximización del acceso a la función pública, derivado del derecho de participación ciudadana (Constitución, 1993, art. 2, inc. 17), y en el deber de dedicación exclusiva al cargo, a fin de garantizar el cumplimiento adecuado de las funciones asignadas.¹⁷

Por el contrario, el PAS de CGR resguarda el interés de la entidad en asegurar la legalidad en la ejecución de los fondos públicos, y garantiza que las obligaciones sean válidamente contraídas y que el sujeto obligado actúe conforme al marco normativo aplicable. En este sentido, la legalidad en la ejecución presupuestaria no solo abarca el origen de la relación contractual, sino también el pago de prestaciones debidamente ejecutadas conforme al requerimiento que las motivó. Esto implica la verificación del devengado como requisito esencial para autorizar un procedimiento de pago regular, de conformidad con la Ley de Presupuesto y lo dispuesto en el artículo 43° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.¹⁸

17 En el Informe Técnico N° 000179-2024-SERVIR-GPSC, se precisó: “Conforme a lo anterior, se advierte que a través de la tipificación de dicha falta se busca sancionar al servidor que perciba doble percepción de compensaciones económicas por parte del Estado, al haber transgredido la prohibición establecida en el artículo 40° de la Constitución, y el artículo 3° de la Ley N° 28175”.

18 Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Artículo 43°. Devengado.

43.1 El devengado es el acto mediante el cual se reconoce una obligación de pago, derivada de un gasto aprobado y comprometido, que se produce previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor. El reconocimiento de la obligación debe afectarse al Presupuesto Institucional, en forma definitiva.

43.2 Para efectos del registro presupuestal del devengado, el área usuaria, bajo responsabilidad, deberá verificar el ingreso real de los bienes, la efectiva prestación de los servicios o la ejecución de obra, como acción previa a la conformidad correspondiente.

43.3 El reconocimiento de devengados que no cumplan con los criterios señalados en el párrafo 43.2, dará lugar a responsabilidad administrativa, civil o penal, según corresponda, del Titular de la Entidad y del

7. Conclusiones

El Tribunal Constitucional ha reconocido la constitucionalidad de la potestad sancionadora de la CRG en su condición de Entidad Fiscalizadora Superior, así como la actuación de su órgano instructor, sancionador y Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. Asimismo, ha establecido que su prerrogativa de identificar responsabilidad administrativa funcional persigue una finalidad constitucionalmente legítima. No obstante, su potestad sancionadora únicamente podrá desplegarse en caso de supervisión de la legalidad en la ejecución del presupuesto y las operaciones de endeudamiento público.

La infracción administrativa por doble percepción de ingresos, regulada tanto en la Ley SERVIR como en la Ley Orgánica del SNC, presenta similitudes, pero abarca dos supuestos distintos con elementos constitutivos propios. Mientras que la primera sanciona el simple hecho de que un funcionario o servidor estatal reciba un segundo ingreso público —sin importar el cumplimiento de sus funciones—, la responsabilidad administrativa funcional a cargo de la CGR requiere demostrar el incumplimiento de una norma funcional específica por parte de quienes, por acción u omisión, permitieron la irregularidad. Además, para que esta última sea sancionada, debe comprobarse la existencia de un perjuicio económico. En consecuencia, no se configuran los supuestos de triple identidad que exige el principio *non bis in idem*.

Referencias

- Acuerdo Plenario N° 04-2024-CG/TSRA-SALA PLENA. (9 de octubre de 2024). <https://www.gob.pe/es/l/6078516>
- Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA. Precedente administrativo de observancia obligatoria de responsabilidad administrativa funcional. (1 de diciembre de 2013). <https://www.gob.pe/es/l/1599122>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (6 de febrero de 2024). *Informe Técnico N° 000179-2024-SERVIR-GPSC. a) Sobre la prohibición de doble percepción de ingresos en el sector público b) Sobre la aplicación del principio non bis in idem...* https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6150991/5430193-it_0179-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1712350386

responsable del área usuaria y de la oficina de administración o la que haga sus veces en la Entidad.

43.4 El devengado es regulado de forma específica por las normas del Sistema Nacional de Tesorería, en coordinación con los Sistemas de la Administración Financiera del Sector Público, según corresponda.

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (3 de febrero de 2023). *Informe Técnico N° 000254-2023-SERVIR-GPGSC. Del ejercicio de la función docente como excepción a la prohibición de doble percepción de ingresos en la Administración Pública*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657420/5011908-informe-tecnico-0254-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924537>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (29 de mayo de 2020). *Informe Técnico N° 000895-2020-SERVIR-GPGSC. Reglas de la prohibición de doble percepción de ingresos*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5682402/5045878-informe-tecnico-it_0895-2020-servir-gpgsc.pdf?v=1705343900
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (28 de noviembre de 2018). *Informe Técnico N° 1706-2018-SERVIR-GPGSC. Funciones de la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1368770/Informe%20T%C3%A9cnico%20%201706-2018-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1602685144>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (26 de noviembre de 2009). *Informe Legal N° 200-2009-ANSC/OAJ. Consulta sobre doble percepción de ingresos*. <https://www.gob.pe/es/i/5129285>
- Baca Oneto, V. S. (2018). El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 313–344. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.13>
- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. (6 de marzo de 1984). [Decreto Legislativo N.º 276 - Normas y documentos legales - Ministerio de Relaciones Exteriores - Plataforma del Estado Peruano](#)
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante (25 de enero de 2019). <https://www.gob.pe/es/l/279563>
- Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29622, denominado “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control” (18 de marzo de 2011). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5863107/5195770-decreto-supremo-n-023-2011-pcm.pdf?v=1708006966>
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. (16 de septiembre de 2018). [Decreto Legislativo N.º 1440 - Normas y documentos legales - Ministerio de Economía y Finanzas - Plataforma del Estado Peruano](#)

- Decreto Legislativo N° 1272. Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo general y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. (21 de diciembre de 2016). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12836/DLeg-1272.pdf?v=1643315307>
- Decreto Supremo N° 007-2010-PCM, Texto Único Ordenado de la Normatividad del Servicio Civil. Perú. (27 de enero de 2010).
- Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa. Perú. (23 de enero de 1990).
- Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil. (11 de junio de 2014).
- Expediente N° 0192-2020-91-2301-JR-PE-04. Sala Penal de Tacna. Poder Judicial del Perú. *Casación N° 693-2020-LIMA. Poder Judicial del Perú.* (2020).
- Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC. Régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (20 de marzo del 2015). Directiva N.° 02-2015-SERVIR/GPGSC - Normas y documentos legales - Hospital de Apoyo Gustavo Lanatta Lujan Bagua - Plataforma del Estado Peruano
- Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público. Perú. (19 de febrero de 2004). <https://www.minedu.gob.pe/politicas/pdf/pdf-normas/ley-n28175.pdf>
- Ley N° 29622, Ley que modifica la Ley 27785. Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. (19 de noviembre de 2010). <https://www.gob.pe/es/l/801987>
- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. (22 de julio de 2002). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/431141/Ley-27785.pdf?v=1574886460>
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/30057-22-07-2013_09_46_37-30057.pdf?v=1645457366
- Ley N° 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Contraloría General de la República. (21 de julio de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/2139196>
- Lizárraga, V. (2012). *Fundamento del “ne bis in ídem” en la potestad sancionadora de la administración pública.* https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20120908_02.pdf

- Ministerio de Economía y Finanzas. (6 de julio de 2023). *Opinión N° 0173-2023-DGGFRH/DGPA. ¿Cuáles son las excepciones que permiten a un servidor público en actividad recibir dos ingresos del Estado?*. Despacho Viceministerial de Hacienda. Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos. https://www.mef.gob.pe/contenidos/rec-publicos/documentos/OPINION_0173-2023-DGPA.pdf
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (13 de julio del 2021). *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (Actualizado al 13 de julio de 2021)* (2 ed.). Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (Actualizado al 13 de julio de 2021) - Informes y publicaciones - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Plataforma del Estado Peruano
- Morón Urbina, J. C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General (Tomo 2, p. 457). Gaceta Jurídica.
- Nieto, A. (1994). *Derecho administrativo sancionador* (5.ª ed., p. 391). Tecnos.
- Perú. Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Pleno. Sentencia 201/2022. Expediente N° 00002-2021-PI/TC. Tribunal Constitucional del (Perú). (15 de junio de 2022). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00002-2021-AI.pdf>
- Proceso Arbitral – Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud. (s.f.). Laudo arbitral de derecho. Perú.
- Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional. (21 de junio de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/2093915>
- Resolución N° 095-2024-PLENO-JNJ. (30 de mayo de 2024). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7175929/6151860-resolucion-n-095-2024-pleno-jnj.pdf?v=1730914748>
- Resolución de la Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC. Precedente administrativo sobre los criterios de graduación de las sanciones en el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N° 30057 (19 de diciembre de 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5676057/5038444-precedentes-del-tribunal-del-servicio-civil-del-ano-2021.pdf?v=1705081972>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Expediente N° 2050-2002-AA/TC. (16 de abril de 2003).
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Expediente N° 1670-2003-AA/TC. (26 de abril de 2004). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01670-2003-AA.html>

Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Expediente N° 02146-2010-PA/TC. (10 de diciembre de 2010).

Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Expediente N° 00020-2015-PI/TC. Caso Potestad Sancionadora de la CGR. del Perú. (25 de abril de 2018). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>

Sentencia Tribunal Constitucional del (Perú) [STC]. Expediente N° 03432-2018-PA/TC. (16 de diciembre de 2021). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03432-2018-AA.htm>

Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Expediente N° 00193-2024-PI/TC. (24 de julio de 2024).

Resolución N° 000754-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala. (30 de abril de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/5298801>

Resolución N° 002369-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala. (3 de diciembre de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/5301334>

Resolución N° 001165-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala. (5 de mayo de 2023). <https://www.gob.pe/es/l/5238592>

Resolución N° 006416-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala. (31 de octubre de 2024). <https://www.gob.pe/es/l/6152761>

Resolución N° 0000291-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala. (24 de enero de 2025). Resolución N.° 000291-2025-Servir/TSC-Primera Sala - Normas y documentos legales - Autoridad Nacional del Servicio Civil - Plataforma del Estado Peruano

Tribunal del Servicio Civil. (2023, 12 de mayo). *Resolución N° 001051-2023-SERVIR/TSC-Segunda Sala*. Perú. Resolución N.° 1051-2023-Servir-TSC-Segunda_Sala - Normas y documentos legales - Autoridad Nacional del Servicio Civil - Plataforma del Estado Peruano

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (17 de abril de 2018). *Resolución N° 0010-2018-CG/TSRA-SALA 1*. Expediente N° 028-2016-CG/INS.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (2018, 24 de mayo). *Resolución N° 000063-2018-CG/TSRA-SALA 1*. Perú.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (2023, 12 de mayo). *Resolución N° 000014-2023-CG/TSRA-SALA 1*. Perú.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (2023, 25 de abril). *Resolución N° 000022-2023-CG/TSRA-SALA 1*. Perú.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (2023, 25 de julio). *Resolución N° 000023-2023-CG/TSRA-SALA 1*. Perú.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (2023, 3 de octubre). *Resolución N° 000033-2023-CG/TSRA-SALA 1*. Perú.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (2024, 2 de abril). *Resolución N° 000028-2024-CG/TSRA-SALA 1*. Perú.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (19 de agosto de 2024). Resolución N° 000076-2024-CG/TSRA-SALA 2.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (2024, 19 de diciembre). *Resolución N° 000105-2024-CG/TSRA-SALA 1*. Perú.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (14 de febrero de 2025). Resolución N° 000009-2025-CG/TSRA-SALA 2. Buscador de Resoluciones - Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (14 de febrero de 2025). Resolución N° 000010-2025-CG/TSRA-SALA 2. Buscador de Resoluciones - Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Artículo inédito**Mujeres trans y atención sanitaria: análisis de la relación entre salud integral y formación de servidores civiles**

Trans women and healthcare: analysis of the relationship between comprehensive healthcare and civil service training

Eduardo Antonio Reyes Castillo

Universidad Nacional de Trujillo (Perú)

antonio.reyes@upn.pe | ORCID: 0000-0002-6991-3591

Cómo citar este artículo/citation:

Reyes Castillo, E. A. (2025). Mujeres trans y atención sanitaria: análisis de la relación entre salud integral y formación de servidores civiles. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 207–237. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.09>

Recibido: 18/04/2025

Revisado: 14/05/2025

Aceptado: 23/06/2025

Publicado: 31/07/2025

Resumen

Este artículo examina la relación entre la capacitación del personal de salud y la calidad de la atención brindada a mujeres trans en el sistema de salud peruano. A través de un enfoque cuantitativo con base en encuestas aplicadas a 95 mujeres trans pertenecientes a la Asociación Red Trans La Libertad, se identifican deficiencias en el conocimiento del personal médico sobre identidad de género, así como una escasa oferta de servicios adecuados. Los hallazgos evidencian la necesidad de una formación específica con enfoque de género y derechos humanos para garantizar una atención inclusiva, equitativa y respetuosa. El estudio propone recomendaciones orientadas a mejorar las políticas públicas de salud para poblaciones trans en el país.

Palabras clave: mujeres trans, atención en salud, identidad de género, derechos humanos, capacitación de personal de salud.

Abstract

This article examines the challenges of public health in Peru through the experience of the “Habla Castañeda” movement, which exposed corruption and lack of transparency during the municipal administration of Lima (2015–2018). Using a qualitative approach, it argues that health should not be reduced to medical care, but rather understood as a collective process that requires citizen participation, anti-corruption efforts, and the strengthening of democratic institutions. The article offers a critical perspective on the role of public policies in shaping healthy environments and analyzes how civic activism can help transform the structural conditions that affect health.

Keywords: trans women, healthcare, gender identity, human rights, health personnel training.

1. Introducción

1.1. Realidad problemática

La presencia de personas trans en nuestra sociedad es un hecho indiscutible. Para el presente trabajo se adopta esta denominación para distinguirla de otras. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017), las personas transexuales son aquellas que optan por una intervención hormonal o quirúrgica para adaptar su cuerpo a la identidad vivida, mientras que otros términos como “transgénero” o “persona trans” pueden ser utilizados más bien por motivos investigativos. En años recientes, varios países han empezado a reconocerles derechos, entre ellos, el derecho a la identidad, que forma parte de su integralidad. Sin embargo, este colectivo asume un reto adicional asociado al reconocimiento de su identidad corporal. Para ello, recurren a distintos procedimientos invasivos, tanto quirúrgicos como hormonales, que en ciertas situaciones pueden poner en riesgo su vida. Esta problemática surge con frecuencia porque los servicios de salud no brindan estos tratamientos, lo que lleva a que las personas busquen alternativas en otros lugares o recurran a prácticas no supervisadas médicamente, con lo que exponen su salud a peligros. En gran medida, esta situación se explica por la falta de acción estatal para garantizar de manera adecuada este derecho dentro de los servicios sanitarios.

Zapata et al. (2021) refieren que la Organización Mundial de la Salud (OMS), organismo rector en materia de salud, indica que entre las dificultades más agudas con el fin de realizar un abordaje integral en salud se encuentra el conocimiento en torno a la problemática de la salud en personas trans. Esto puede ocurrir debido a la escasa investigación en este campo y las actitudes de los servidores civiles de la salud ante el tema, lo que se asocia también con otros argumentos que relacionados a la estima y discriminación. Es por ello que en 2018 se eliminó la denominación “transexualidad” del catálogo de dolencias basadas en la salud mental, y se cambió por el término “incongruencia de género”, la cual se subclasificó bajo el término “condiciones relacionadas con la salud sexual” en el nuevo CIE 11, y fue relacionado a situaciones no patológicas de abordaje a la sexualidad.

La Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (ILGA World et al.) (2020) indica que una de las agendas más importante del colectivo trans es el abordaje de su identificación en documentos nacionales e internacionales, los cuales deben relacionarse íntegramente hacia el autopercebimiento. Esta realidad se agrava ante la ausencia de los Estados, quienes no suelen estar preparados para atender a este grupo poblacional en sus principales necesidades.

Ante estas problemáticas es importante el análisis que hacen Gómez-Gil et al. (2020), quienes describen la labor del programa de las Unidades Integrales de Género (UIG) en España, que representa un avance significativo en la atención sanitaria pública para personas trans al ofrecer un modelo multidisciplinar que incluye apoyo psicológico, tratamiento hormonal y opciones quirúrgicas sin exigir requisitos previos como cirugías o tratamientos médicos. Estas unidades, financiadas con presupuesto estatal, operan bajo principios de no discriminación, respeto a la autodeterminación de género y atención basada en evidencia científica, y garantizan acceso gratuito a procesos de transición. Sin embargo, no están exentas de críticas, muchas de ellas basadas en la falta de descentralización del servicio y presupuesto.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2020) indica que parte de este colectivo opta por visibilizar su identidad autopercibida a través de intervenciones o procedimientos que suelen involucrar diversas formas de “transicionar”, con la finalidad de obtener determinadas medidas corporales, mayores características y expresiones físicas hacia su identidad percibida. Estas transiciones pueden involucrar cambios físicos y procedimientos médicos como terapias hormonales, cirugías de diversa complejidad o implantes. Las observaciones de la comisión reflejan la realidad de las personas trans en América Latina, donde estas intervenciones no solo responden a necesidades individuales, sino también colectivos que demandan atención prioritaria en el ámbito social y sanitario por parte de servidores civiles capacitados en el tema. En relación a esto, Sarpi & Carrasco (2023) señalan ciertos casos en Brasil y Puerto Rico donde parte de esta comunidad trans se ha orientado a mecanismos de autoinyección de líquidos peligrosos en el cuerpo como una medida al no encontrar personal ni servicios capacitados en las realidades y necesidades de las mujeres trans.

En Argentina, el Ministerio de Salud reporta que parte del colectivo trans opta (o está tentado a hacerlo) por diversos procedimientos quirúrgicos o empíricos con el fin de visibilizar su género autopercibido, debido a la ausencia de oportunidades en la accesibilidad a atención médica pública o privada adecuada o a los altos costos que conlleva la realización de procedimientos confiables. Por ello muchas mujeres trans recurren a procedimientos estéticos no regulados o realizados por personas sin licencia médica, lo que incrementa las posibilidades de riesgo en complicaciones importantes en contra de su salud. En base a ello, se emitió la ley que regula la identidad de género en Argentina, que incorpora la obligación del Estado de asistir en la construcción de la identidad de género de este grupo poblacional, para lo cual basta con el consentimiento informado sin necesidad de dispensa administrativa ni judicial (Ministerio de la Salud de la Nación Argentina, 2020).

Por su parte, en Uruguay, pese a la existencia de la Ley N° 19.684, que promueve la atención médica a personas trans, estas continúan siendo desatendidas debido a la discriminación persistente en el ámbito sanitario, la carencia en recursos especializados, ausencia de servidores competentes, personal logístico y presupuesto (Oficina Nacional del Servicio Civil, 2022).

En el ámbito nacional, existe únicamente una norma que visibiliza la necesidad de la construcción de la identidad mediante el método de la hormonoterapia hacia las personas trans. Esta norma fue emitida por el Ministerio de Salud (2016) y aprobada por Resolución Ministerial N° 980-2016/MINSA, que aprueba la Norma Técnica 126/MINSA, sobre atención integral en VIH para mujeres trans, donde se incluye la hormonización. La norma reconoce en su ámbito fáctico que en múltiples casos mujeres trans consideran fundamental alinear su identidad de género con cambios físicos, lo que las lleva a utilizar sustancias perjudiciales para su salud y su cuerpo. Esta situación se ve agravada por la falta de protocolos médicos adecuados, lo que contribuye a un aumento en los problemas de salud y muerte dentro de esta población.

Por su parte, la Red Latinoamericana y del Caribe de personas trans indicó que la norma en mención solo favorece a mujeres trans para el tratamiento y prevención del VIH, la misma que solo otorga hormonoterapia y descuida otras necesidades físicas de esta población. Además, tiene poca efectividad por parte del personal sanitario que debería implementarlas (Red LacTrans, 2022). A su vez, Promsex (2021) reportó en su informe anual en el 2021 que las personas trans en un 57.14% se ven imposibilitadas para el acceso del tratamiento de hormonoterapia y, a su vez, con una incidencia del 14.4%, las mujeres trans sufrieron discriminación y/o violencia en algún establecimiento de servicio en salud, lo que evidencia que este grupo poblacional sufre discriminación en los propios establecimientos de salud.

En el mismo 2016, cuando se aprobó la norma técnica, se presentó una iniciativa legislativa en Perú que aborda el problema de la identidad en mujeres trans, bajo el título Ley de Identidad de Género. Por su parte, el Congreso de la República, a través de la comisión revisora en relación con el Proyecto Legislativo 790/2016, señaló que el Estado peruano tiene escasa información oficial sobre las problemáticas y necesidades de la población trans. Esta norma se propone en un contexto donde aspectos como los procedimientos de modificación corporal, la vivencia trans durante la adolescencia, el acceso a educación, vivienda y empleo, la pobreza extrema, el estigma interiorizado y el respaldo comunitario son factores que impactan significativamente en el derecho a la salud de muchas mujeres trans, ya que suelen ser ignorados por los servicios estatales

(Salazar et al., 2019). Esto explica que muchas mujeres trans recurran a métodos riesgosos para feminizar sus cuerpos, como el uso de hormonas o inyecciones de tejidos blandos, debido a la falta de acceso económico a soluciones seguras desde los servicios del Estado (Comisión de Mujer y Familia, 2021).

Desde un ámbito local, en La Libertad, provincia de Trujillo, solo existe una organización civil especializada en la problemática trans desde 2014: la Red Trans La Libertad, que agrupa principalmente a mujeres trans (travestis, transexuales y transgénero) de toda la región y se dedica al trabajo comunitario enfocado en la defensa y promoción de la identidad de género con el fin de generar una política pública que las incluya como población (Reyes, 2023). Al estar integradas por mujeres transexuales, la investigación se centró en recoger sus puntos de vista respecto al nivel de conocimiento que tienen los servidores civiles en salud sobre la reasignación de género. Tomando como base que estas mujeres comparten con frecuencia el haber recurrido a intervenciones quirúrgicas o tratamientos hormonales para feminizar su apariencia física, según sus testimonios, estas prácticas suelen realizarse al margen de protocolos médicos formales. Esto ocurre en gran medida porque el personal de salud no está capacitado en temas de género, lo que lleva a estas personas a buscar otras formas alternativas. A su vez, esto genera graves riesgos para la salud, como debilidad muscular, infecciones e irritación cutánea por el uso de siliconas industriales, aceites o biopolímeros, así como efectos adversos por la ingesta de hormonas sin supervisión (cambios de humor, mareos, cefaleas e incluso muertes).

Ante esta realidad, se plantea como problema de investigación mostrar la relación que existe entre la salud y las políticas de atención en salud hacia las mujeres trans. En ese sentido, el objetivo principal del artículo será mostrar cómo se ven afectada la salud de las mujeres trans en diversos aspectos de su salud debido a la inadecuada atención médica y a la ausencia de un servicio público de salud que atienda sus necesidades.

1.2. Las personas trans y sus derechos

Como establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 1, todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, por lo que resulta innecesario establecer distinciones al momento de reconocer, regular y garantizar los derechos inherentes a cada individuo. Estos derechos, que incluyen un amplio espectro de garantías, se integran en los derechos humanos desde el ámbito internacional y en los derechos fundamentales dentro

del marco jurídico nacional, que asegura protección universal sin discriminación (ONU,1948). Por lo tanto, la incorporación de los derechos humanos en los sistemas jurídicos nacionales los transforma en derechos fundamentales consagrados en la Constitución, los cuales pueden ser exigidos por los ciudadanos mediante mecanismos coercitivos internos. Esto implica una intervención dogmática en su contenido al establecer límites y garantías específicas que definen su alcance y aplicación dentro del marco jurídico del Estado (Ródemas, 2020). Por otro lado, Madrigal (2021) refiere que, a pesar del marco normativo garantista establecido en la Constitución, existen derechos fundamentales que se ejercen de manera restringida en ciertos grupos vulnerables, como la población LTGBIQ+, particularmente las mujeres trans, quienes enfrentan condiciones sociales, económicas, normativas y políticas de exclusión, agravadas por la indiferencia estatal y social. Esta situación las expone a mayor violencia y discriminación, lo que limita derechos fundamentales reconocidos en la carta magna.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017), el término *personas trans* constituye una categoría paraguas que abarca diversas identidades de género, incluyendo, entre otras, a las personas transexuales. En ese sentido, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exhortan a los países miembros del sistema interamericano a proteger positivamente a este grupo poblacional en la medida que suelen ser victimizadas y agredidas. Esto podrá promover un respaldo a sus derechos humanos y disminuir tratos desiguales. Por lo tanto, resulta crucial abordar estos factores para reducir los estereotipos y actitudes discriminatorias hacia las personas trans, especialmente en un contexto como el peruano, según la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos sobre la Población LGBT, trabajada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos e IPSOS (2019), indican que el 46% de la población aún percibe que las personas trans están “confundidas” por su identidad de género, para lo cual se basan en su forma de vestir o expresarse. Esta situación impulsa a las poblaciones trans a movilizarse por el reconocimiento de sus derechos ante la falta de políticas inclusivas sólidas, y que se refleja en avances como la Ordenanza Regional de La Libertad para garantizar su acceso laboral (Gobierno Regional La Libertad, 2024), la norma técnica de VIH que facilita tratamientos hormonales (Ministerio de Salud, 2016), protocolos de atención en violencia de género para asegurar una respuesta judicial adecuada a personas LGBTI (Poder Judicial, 2022), lineamientos para atención de personas LGBTI en casos de violencia de género (MIMP, 2022), entre otras iniciativas que buscan cerrar brechas respecto a sus derechos fundamentales.

1.3. La salud y la responsabilidad del Estado

La salud, como componente esencial para una vida digna, debe estar plenamente regulada en beneficio de todos los ciudadanos. En ese sentido, la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 (2020) incorpora el enfoque de género y el enfoque diferencial, y promueve la inclusión de la diversidad en función del género. Asimismo, reconoce la identidad de género como uno de los determinantes sociales de la salud. No obstante, la inclusión de las mujeres trans se justifica principalmente por sus altos índices de VIH, la escasez de estudios sobre sus vulnerabilidades y la omisión en gran medida de la necesidad de capacitar a los profesionales de salud en temas relacionados con la diversidad sexual, lo que en la práctica deja a la arbitrariedad institucional el capacitar o no sobre esta temática.

Por otra parte, la Norma Técnica de Salud de Atención Integral de la Población Transfemenina para la Prevención y Control de las Infecciones de Transmisión Sexual y el VIH/SIDA (2016) contempla como disposición la capacitación del equipo multidisciplinario en las problemáticas de salud y sociales de las poblaciones transfemenina. Sin embargo, habiendo sido aprobada años anteriores a la política nacional, no se observa concordancia entre esta norma y la política nacional.

El derecho a la salud constituye una obligación esencial del Estado, que debe garantizar su protección efectiva como expresión del respeto a la dignidad inherente de toda persona humana. Esta garantía se sustenta tanto en el derecho positivo —al estar reconocida en normas y leyes nacionales— como en el derecho internacional, respaldada por instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros (García, 2020). Estos estándares internacionales obligan a los Estados a asegurar el acceso universal, equitativo y continuo a servicios de salud adecuados, reconociendo este derecho como indispensable para el bienestar y el desarrollo integral de los individuos. A su vez, según la definición establecida por la Organización Mundial de la Salud en 1946, la salud debe entenderse como un estado integral que abarca el bienestar físico, mental y social. La interacción equilibrada de estos tres aspectos es fundamental para que las personas alcancen un nivel óptimo de satisfacción personal y se garantice el respeto pleno de su dignidad humana (OMS, 1946).

El derecho a la salud no debe entenderse únicamente como una facultad individual, sino como un derecho humano fundamental estrechamente vinculado a la vida y la libertad, que permite a las personas desarrollarse plenamente. Esta perspectiva resalta que la salud es una dimensión

esencial de los derechos humanos, especialmente relacionada con el derecho a la vida, lo cual exige que los Estados implementen políticas públicas que aseguren su más alta calidad. Estos derechos están profundamente conectados con la libertad individual, y permiten a cada persona construir su vida con autonomía y ejercer plenamente su personalidad (García & Grueso, 2020). Empero, para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la salud es indispensable la participación activa del Estado, el cual debe asumir la responsabilidad de implementar programas públicos y adecuados. En este marco, es indispensable que se garantice el acceso a tratamientos como la hormonoterapia para personas con identidades de género diversas, para promover el respeto y la articulación de otros derechos fundamentales, como la integridad personal, la identidad y el libre desarrollo. En ese sentido, a través de estas acciones, se busca garantizar el acceso real y equitativo a servicios de salud, permitiendo que la ciudadanía goce plenamente de este derecho fundamental (Zavala et al., 2020).

Mejías et al. (2020) indican que las personas trans frecuentemente enfrentan vulneraciones a su derecho a la salud, tanto en el ámbito físico como psicológico, debido a los estigmas y estereotipos que persisten en la sociedad. Esta situación se ve agravada por la discriminación y exclusión social, que generan altos niveles de estrés, en gran parte provocados por la incongruencia entre los caracteres sexuales biológicos y la identidad de género autopercebida, lo que puede derivar en un profundo malestar y angustia. En ese sentido, es importante destacar lo indicado por Guzmán-González et al. (2020), quienes señalan que la salud mental de las personas trans suele estar deteriorada y se manifiesta de forma diversa según su género e identidad sexual, lo que exige que los programas públicos y planes de salud consideren esta realidad de manera específica.

Para abordar eficazmente esta problemática, es crucial analizarla desde distintas perspectivas, especialmente en lo relacionado con el derecho a construir una identidad sexual y de género, dimensiones que a menudo se encuentran en conflicto. El acceso a los avances científicos que permiten adecuar el cuerpo a la identidad autopercebida puede ser clave para alcanzar el bienestar mental. Por ello, es responsabilidad del Estado ofrecer alternativas que faciliten este proceso y reduzcan los impactos negativos del estigma y la discriminación, como la ansiedad, la baja autoestima y la inestabilidad emocional. En ese mismo sentido, según Aristegui et al. (2020), los procedimientos quirúrgicos realizados en personas trans suelen tener efectos positivos en la afirmación de su identidad de género, lo que conlleva una mejora significativa en su calidad de vida y salud mental, ya que los cambios físicos resultantes permiten una mayor identificación con su imagen corporal y una mayor coherencia entre su género autopercebido y su apariencia

física. Esto representa un desarrollo significativo en la garantía de derechos que el Estado debe tomar en cuenta contra determinados conflictos que abordan la salud mental, como la ansiedad y la depresión.

En el marco nacional, Huaroc et al. (2024) señalan que la Ley SERVIR representa un avance significativo en la modernización del servicio civil en el Perú, al impulsar la profesionalización, la transparencia y una mayor eficiencia en la gestión pública. Si bien ha contribuido a mejorar la calidad del servicio y a establecer mecanismos de gestión más justos, su implementación aún enfrenta obstáculos, como la resistencia al cambio y las dificultades para integrar un sistema administrativo diverso. Por ello, es fundamental continuar evaluando y ajustando esta normativa, y promover la participación activa de los servidores civiles en el proceso de reforma con el fin de asegurar su efectividad y adecuación a las exigencias del contexto actual.

Asimismo, no basta con dar una norma o una ley para preocuparse por las problemáticas de las personas, sino tener adecuadas herramientas que permitan favorecer el reconocimiento de derechos. Cuadra et al. (2023) indican que las entidades gubernamentales actuales deben considerar como un elemento fundamental contar con servidores capacitados, con vocación de servicio y comprometidos con la atención al ciudadano. Por ello, la gestión de la capacitación debe constituir una política institucional obligatoria en todas las entidades públicas. Graniel (2020), en su investigación sobre capacitación a servidores de la salud en México, resalta la importancia de la capacitación en temas de salud basada en los lineamientos de la OMS y los reconocimientos legales de las personas LTGBIQ+, los cuales posibilitan un mejor trato al paciente y reducen la experiencia de inconformidad con los servicios prestados. Si bien México es un país que contiene protección legal hacia personas LTGBIQ+, estos problemas continúan. En ese sentido, la experiencia peruana se encuentra en una situación inferior si se toma en cuenta la ausencia de normas y la carencia de reportes oficiales sobre el trato hacia las poblaciones de diversidad sexual.

1.4. La transición de género

En la doctrina especializada, no hay consenso respecto al uso de un término adecuado, ya que frecuentemente “transición de género” se confunde con expresiones como “cambio de sexo”, “reasignación de género” o “afirmación del género”. No obstante, todos estos conceptos hacen referencia, en esencia, al conjunto de procedimientos, tanto actitudinales como aptitudinales, a los que recurren las personas trans para transitar hacia el género con el que se identifican.

De acuerdo con Estrada y Pérez (2023), la transición de género involucra diversos procesos que incluyen intervenciones médicas, hormonales, cambios en la vestimenta, el nombre y la apariencia, con el objetivo de adecuarse al género con el que la persona se identifica. Por ello, es importante reconocer que la transición de género, erróneamente conocida como “cambio de sexo”, no se limita a aspectos legales o sociales, sino que también comprende procedimientos médicos mediante los cuales las personas trans buscan alinear su imagen corporal con su identidad de género. Según la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales (2017) de España, la transición de género es un proceso mediante el cual las personas adecúan su género y apariencia física a la identidad de género con la que se identifican, sin que haya un camino único o “correcto” para llevarlo a cabo. Algunas personas optan por una transición social, modificando su nombre o estética, mientras que otras recurren a procedimientos médicos como la terapia hormonal o intervenciones quirúrgicas. Sin embargo, los prejuicios sociales y laborales pueden dificultar este proceso, y generar altos niveles de estrés, especialmente en las primeras etapas (FELGTB, 2017). En este sentido, es fundamental que los procedimientos médicos estén correctamente guiados por profesionales, ya que una atención inadecuada puede ocasionar serios riesgos para la salud.

Según Crespo y Almudéver (2020), las personas que forman una identidad de género desligada de sus genitales asignados al nacer son consideradas como personas transgénero y esta calificación es independiente de si se han sometido a alguna cirugía de reasignación sexual o terapia de remplazo hormonal. Por otro lado, las personas transexuales sí han logrado someterse a alguno de estos procedimientos para adecuar su fisonomía al género autopercebido. En este contexto, el procedimiento de reasignación sexual, comúnmente denominado “cambio de sexo”, constituye una forma de transición de género basada en mecanismos mediante los cuales las personas adoptan una identidad y expresión de género distinta a la que les fue asignada al nacer. Este proceso implica la modificación del cuerpo a través de intervenciones médicas, como cirugías de aumento de caderas, glúteos o mamas, entre otras. Dichas transformaciones, realizadas mediante tratamientos quirúrgicos y/o hormonales, tienen como propósito lograr una feminización o masculinización corporal que facilite una integración más plena y coherente en la sociedad. Se diferencia entonces entre las personas transgéneros (no sienten inconformidad en la identidad corporal) y las personas transexuales (que más bien sienten inconformidad con su cuerpo o consiguen adecuaciones médicas para ajustar a su identidad vivida) (Valencia y Flores, 2021). Según la ciencia médica deben tener un diagnóstico sobre su condición de género con el fin de ingresar a los servicios sanitarios pertinentes asociados a su calidad de vida, condiciones

y protocolos sanitarios que se han estudiado desde hace más de 40 años en ciudades como Ámsterdam y España (Gómez-Gil et al., 2020).

En Argentina, existe un relacionamiento entre derecho a la salud y la transición de género a través de la aprobación de su Ley de Identidad de Género de 2010, que tiene el propósito de promover y proteger este derecho de forma integral, además de facultar a la comunidad trans a acceder a procedimientos quirúrgicos, ya sean parciales o totales y a procedimientos de hormonoterapia con el fin de adaptar su morfología, incluida la remoción de genitales al género percibido; la única exigencia es la propia voluntad de la persona de someterse dicho tratamiento y subvencionado por el Estado (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, 2021). A su vez, el estudio liderado por Coleman et al. (2022), respecto a los procedimientos de atención a personas trans en el ámbito internacional, indica que los gobiernos tienen la responsabilidad de promover e invertir en programas de atención en salud dirigidos a personas transgénero y, en caso de que estos no existan, deben establecerse, ampliarse o mejorarse según las necesidades, integrándolos como parte fundamental de un sistema de salud integral y universal. Esto implica adoptar un enfoque de salud pública, ya sea mediante servicios subsidiados por el Estado o mediante servicios privados debidamente regulados. Los sistemas de atención sanitaria deben asegurar que estos servicios se brinden de manera continua, tanto en atención rutinaria como especializada, garantizando que sean accesibles, asequibles y equitativos para todas las personas. Por su lado, Farji (2020) señala que los procedimientos quirúrgicos requeridos por la comunidad trans son considerados médicamente necesarios para abordar su condición particular y resultan fundamentales para su bienestar integral. En contraste con las cirugías estéticas, que suelen percibirse como opcionales o meramente superficiales, estas intervenciones son vistas, según el testimonio de la población estudiada, como esenciales para preservar su salud mental, su calidad de vida y su dignidad personal.

1.5. Hipótesis

Respecto a la hipótesis de la investigación, se plantea las siguientes: HG0: no existe una relación significativa entre la salud y las políticas de atención en salud de las mujeres trans. La HG1: existe una relación significativa entre la salud y las políticas de atención en salud de las mujeres trans. Como hipótesis específicas (HE), se plantean las siguientes: HE1: existe una relación significativa entre la salud física y las políticas de atención en salud de las mujeres trans; HE2: existe una relación significativa entre la salud mental y las políticas de atención en salud de las mujeres trans y HE3: existe una relación significativa entre la salud social y las políticas de atención en salud de las mujeres trans.

2. Metodología de la investigación

El enfoque de investigación adoptado fue de tipo cuantitativo, siguiendo la perspectiva de D'Aquino y Barron (2020), quienes plantean que la realidad puede descomponerse en elementos susceptibles de ser representados mediante fórmulas matemáticas y estadísticas. Estas herramientas permiten hacer proyecciones futuras a partir del análisis de los datos obtenidos. Desde esta visión, la realidad se entiende como un sistema ordenado y estable, determinado por la interacción de diversos factores causales que inciden en los fenómenos estudiados. Por ello, en esta investigación se recurrió a métodos vinculados a la revisión sistemática de literatura, así como a herramientas matemáticas y estadísticas, como el *software* SPSS versión 29, que permitió analizar la relación entre las variables estudiadas.

Se empleó un enfoque básico, orientado a describir la problemática relacionada con la salud en el contexto de las políticas de atención en salud a las mujeres trans, desde la perspectiva de la población involucrada. Esto resulta relevante, considerando que muchas personas de esta población no recurren a la prescripción médica para adecuar su cuerpo al género vivido, debido al limitado acceso a servicios de salud estatales para dichos procesos (González Mariño, 2022).

De acuerdo con el nivel de investigación, se adoptó un enfoque descriptivo, ya que, como señala Hernández (2012), este tipo de estudios se caracteriza por presentar de manera coherente información sobre determinados grupos de personas. Esto se relaciona con el presente trabajo, dado que las participantes son mujeres transexuales que forman parte de un mismo entorno institucional, lo que les otorga características y experiencias comunes que permiten una mejor comprensión de su realidad. Además, se incorpora un enfoque correlacional con el fin de analizar la relación entre las variables involucradas en el estudio. Arias y Covinos (2021) sostienen que este tipo de investigación permite identificar la correlación entre variables previamente definidas a partir de los datos recopilados, los métodos aplicados y la contrastación con el estado del arte actualizado sobre las variables sujetas a estudio; en este caso concreto nos referimos a la relación existente entre la salud (física, mental y social) de las mujeres trans y las políticas de atención en salud de las mujeres trans (prácticas en intervenciones quirúrgicas, capacitaciones en tratamiento hormonal, conocimientos en identidad sexual), desde la perspectiva de la muestra sujeta a estudio.

La muestra seleccionada estuvo conformada por un grupo concentrado de mujeres trans pertenecientes a la organización Red Trans La Libertad, ya que no todas las integrantes de la

población podían o deseaban participar. Para asegurar una aplicación efectiva de las encuestas, se emplearon fórmulas estadísticas dentro del muestreo probabilístico, específicamente la fórmula para población finita. Con una población total de 105 personas, se determinó una muestra de 95 participantes. La recolección de datos se llevó a cabo mediante un cuestionario diseñado para organizar sistemáticamente la información obtenida a partir de las opiniones de las personas seleccionadas. Este cuestionario fue sometido al análisis de validación y confiabilidad, a través del método de juicio de tres expertos en gestión pública, derecho y psicología, así como el análisis de Alfa de Cronbach, que dio un resultado adecuado para su aplicabilidad. Luego del recojo de información, los datos fueron procesados utilizando el *software* SPSS versión 29, lo que permitió obtener resultados cuantitativos y medir el grado de influencia entre las variables estudiadas. El cuestionario constó de 42 preguntas, distribuidas en partes iguales para cada una de las dos variables analizadas.

Respecto a la ética en la investigación, durante el desarrollo de la presente investigación se contó con la conformidad del Comité de Ética *ad hoc* de la Red Trans La Libertad, destinado a garantizar el manejo ético de la información recogida, así como el pleno respeto de los derechos de las mujeres transexuales involucradas en el estudio. Dicho comité estuvo integrado por un abogado especializado en derecho constitucional, un especialista en gestión pública y un especialista comunitario en diversidad sexual, quienes supervisaron tanto el procedimiento de recojo de datos como el análisis de la información, a fin de salvaguardar en todo momento la privacidad, dignidad e integridad de las participantes en la investigación. Según Villa et al. (2022) es relevante destacar la importancia de la ética en los trabajos de investigación en personas transgéneros debido a su vulnerabilidad social padecida históricamente.

3. Resultados y discusión

3.1. Resultados

Aplicando la entrevista al público objetivo, se obtuvieron los siguientes datos:

Tabla 1

Salud física (X1)

E.	S.	C.S.	A V.	C.N.	N.	T.
P.1	89	6	0	0	0	95
P.2	53	18	19	3	2	95
P.3	95	0	0	0	0	95
P.4	79	16	0	0	0	95
P.5	91	4	0	0	0	95
P.6	56	5	17	17	0	95
P.7	38	54	3	0	0	95
T.	501	103	39	20	2	665
%	75.3%	15.4%	5.9%	3.1%	0.3%	100%

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los resultados presentados en la tabla 1, se observa que, en relación con el condicionante de salud física (preguntas 1 a 7), el 75.3% de las encuestadas respondió “siempre”, el 15.4% “casi siempre” y el 5.9% “a veces”, lo que refleja una alta conformidad con la dimensión X1. Estos datos evidencian una relación significativa entre la salud física y las políticas de atención en salud de las mujeres trans. Destaca particularmente la pregunta 3, que alcanzó un 100% de respuestas afirmativas y planteaba si el Estado, a través de sus profesionales de salud, demuestra indiferencia frente a las consecuencias físicas de la reasignación de género. Este resultado sugiere que, según las mujeres trans encuestadas, no reciben orientación médica adecuada sobre los impactos físicos de dichos procedimientos, los cuales pueden deberse a la ausencia de capacitación especializada en el tema.

Según los datos presentados en la tabla 2, en relación con el condicionante de salud mental (preguntas 8 a 14), el 67.9% de las encuestadas respondió “siempre”, el 28.5% “casi siempre” y el 3.6% “a veces”, lo cual indica una conexión significativa entre la afectación de la salud mental y las políticas de atención en salud de las mujeres trans. Destaca especialmente la pregunta 12, que obtuvo un 98% de respuestas afirmativas y que plantea si las encuestadas han

sido testigos de situaciones en que un servidor de salud ha atentado contra la salud mental de personas trans. Estos resultados evidencian una deficiencia en la formación y sensibilización del servicio en salud en temas de género, lo que impacta negativamente en el bienestar mental de esta población.

Tabla 2

Salud mental (X2)

E.	S.	C.S.	A.V.	C.N.	N.	T.
P. 8	89	6	0	0	0	95
P. 9	74	20	1	0	0	95
P. 10	4	72	19	0	0	95
P. 11	37	57	1	0	0	95
P. 12	94	1	0	0	0	95
P.13	80	15	0	0	0	95
P.14	74	18	2	0	0	95
T.	452	189	23	0	0	665
%	67.9%	28.5%	3.6%	0%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3

Salud social (X3)

E.	S.	C.S.	A.V.	C.N.	N.	T.
P. 15	71	24	0	0	0	95
P. 16	71	24	0	0	0	95
P. 17	0	0	1	0	94	95
P. 18	94	1	0	0	0	95
P. 19	81	14	0	0	0	95
P. 20	88	5	2	0	0	95
P. 21	40	50	4	0	0	95
T.	445	118	7	0	94	665
%	66.9%	17.8%	1.1%	0%	14.2%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Según los resultados reflejados en la tabla 3, en relación con el condicionante de salud social (preguntas 15 a 21), el 66.9% de las encuestadas respondió “siempre”, el 17.8% “casi siempre”, el

1.1% “a veces” y el 14.2% “nunca”, lo que indica un alto nivel de concordancia con la dimensión X3. Esto sugiere una conexión significativa entre la afectación de la salud social y las políticas de atención en salud de las mujeres trans. Destaca la pregunta 17, donde un 98% respondió “nunca” a la percepción de que el Estado ofrezca servicios públicos de salud para la transición de género, lo que evidencia una ausencia de atención estatal en esta área desde la perspectiva de las mujeres trans. Asimismo, la pregunta 18 revela que el 98% de las encuestadas considera que el acceso a dichos servicios contribuiría a promover estilos de vida saludables, lo que refuerza la necesidad de políticas públicas inclusivas en el ámbito de la salud social.

Variable Y: Políticas de atención en salud de las mujeres trans

Tabla 4

Prácticas en intervenciones quirúrgicas (Y1)

E.	S.	C.S.	A.V.	C.N.	N.	T.
P. 22	94	0	1	0	0	95
P. 23	0	0	0	18	76	95
P. 24	0	0	0	54	40	95
P. 25	0	0	0	2	93	95
P. 26	57	35	2	0	0	95
P. 27	0	0	0	5	89	95
P. 28	95	0	0	0	0	95
T.	245	35	3	79	298	665
%	36.9%	5.3%	0.6%	12%	45.2%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Según los datos presentados en la tabla 4, en relación con la variable Y: Políticas de atención en salud de las mujeres trans, específicamente en la dimensión Y1: prácticas en intervenciones quirúrgicas (preguntas 22 a 28), las respuestas reflejan una notable división de opiniones. El 36.9% respondió “siempre”, el 5.3% “casi siempre”, el 12% “casi nunca” y el 45.2% “nunca”, lo que sugiere una percepción desigual respecto a la preparación del personal de salud en temas relacionados con intervenciones quirúrgicas para la transición de género. En particular, la pregunta 25 revela que el 98% de las encuestadas considera que el Estado no brinda información sobre los riesgos de la operación de aumento de glúteos. Asimismo, en la pregunta 28, el 100% señaló que el aumento de mamas suele ser más accesible y económico cuando lo realiza otra mujer trans; esto puede explicarse en gran medida por la falta de servicios estatales disponibles para estos procedimientos.

Tabla 5

Capacitaciones en tratamiento hormonal (Y2)

E.	S.	C.S.	A.V.	C.N.	N.	T.
P. 29	39	52	4	0	0	95
P. 30	0	0	0	3	92	95
P. 31	66	26	3	0	0	95
P. 32	76	19	0	0	0	95
P. 33	95	0	0	0	0	95
P. 34	94	1	0	0	0	95
P. 35	0	0	0	20	73	95
T.	370	98	7	23	165	665
%	55.6%	14.8%	1.1%	3.6%	24.9%	100%

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 5, se observa que, en relación con la dimensión Y2: capacitaciones en tratamiento hormonal (preguntas 29 a 35), las respuestas muestran una tendencia favorable hacia la capacitación en este ámbito, con un 55.6% que respondió “siempre”, un 14.8% “casi siempre”, un 1.1% “a veces”, un 3.6% “casi nunca” y un 24.9% “nunca”. Estos resultados indican que la mayoría de las encuestadas están de acuerdo con la importancia de las capacitaciones en tratamiento hormonal. Es relevante destacar que, según la pregunta 30, el 95% de las encuestadas considera que el Estado nunca informa sobre las consecuencias del tratamiento hormonal sin receta médica, mientras que un 5% opina que casi nunca se brinda dicha información. Además, en la pregunta 33, el 100% de las encuestadas señala que las mujeres trans recurren al uso de hormonas sin receta médica, debido a la falta de servicios públicos especializados en este tratamiento.

En la tabla 6, se observa que, en relación con la dimensión Y3: conocimiento en identidad sexual (preguntas 36 a 42), el 70.5 % de las encuestadas respondió “siempre”, el 15.3 % “casi siempre” y el 13.9 % “nunca”, lo que refleja un amplio acuerdo con la importancia de esta dimensión. Es particularmente relevante la pregunta 39, donde el 97 % de las encuestadas señala que el Estado nunca, o casi nunca, ofrece a las mujeres trans la posibilidad de realizar una transición de género a través de servicios especializados. Además, en la pregunta 40, el 100% de las encuestadas indicó que las mujeres trans sienten que el personal de salud las discrimina o ignora ante la falta de conocimiento sobre la identidad de género.

Tabla 6

Conocimientos en identidad sexual (Y3)

E.	S.	C.S.	A.V.	C.N.	N.	T.
P. 36	94	1	0	0	0	95
P. 37	79	16	0	0	0	95
P. 38	57	38	0	0	0	95
P. 39	0	0	0	2	93	95
P. 40	95	0	0	0	0	95
P. 41	54	41	0	0	0	95
P. 42	91	4	0	0	0	95
T.	470	100	0	2	93	665
%	70.5%	15.3%	0%	0.3%	13.9%	100%

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Discusión de resultados

Los resultados obtenidos evidencian una conexión significativa entre la salud de las mujeres trans y las políticas de atención en salud de dicho colectivo, en la medida en que tanto los resultados y el estado del arte sugieren que es necesaria una adecuada política de atención especializada y de calidad hacia las necesidades de las personas trans (Gómez-Gil et al., 2020). Para contrastar ello citamos a Zapata et al. (2021), que haciendo referencia a un estudio de investigación que incluyó a 123 médicos encuestados en Chile (edad promedio de 41 años), el 56% había atendido a personas trans, pero el 84% nunca recibió formación sobre el tema. Aunque el 96% manifestó interés en capacitarse, el 77% desconoce normativas de trato y persisten actitudes discriminatorias en un sector minoritario. A su vez, respecto a la percepción sobre los servicios de salud relacionados con el procedimiento de cambio de sexo, el 100% de los participantes del presente estudio manifestó que estos servicios son inadecuados (ver tabla 1 pregunta 3). Además, con base en estos resultados, se sugiere promover un entorno que respete y valore las diversas formas de expresión de la sexualidad, fomentar la integración de distintas identidades de género y reconocer positivamente la diversidad dentro de la comunidad a través de diversas políticas públicas que las incluya con la finalidad de fortalecer el bien común.

En relación con la primera hipótesis específica, los datos procesados revelan una conexión significativa entre la salud física de las mujeres trans y las políticas de atención en salud de ese colectivo. Para respaldar este hallazgo, se puede citar a Cañaveral (2020), quien, en

su investigación sobre los determinantes de salud en personas trans con atención médica, concluye que los hombres trans presentan mejores condiciones de salud en comparación con las mujeres trans, tanto en aspectos físicos y sociales como psicológicos. Esto se debe, en parte, a que quienes siguen tratamientos médicos protocolizados para la reafirmación corporal experimentan mejores resultados en contraste con quienes recurren a métodos empíricos. Además, se señala que las barreras de acceso al tratamiento y la discriminación estructural hacia las personas trans son factores que obstaculizan la adecuada garantía y promoción de su derecho a la salud integral. Estos hallazgos coinciden con lo observado en la tabla 2, específicamente en la pregunta 12, donde se evidencia una clara falta de conocimiento y segmentación hacia la población trans, producto de la ignorancia o desconocimiento del personal de salud. Asimismo, se señala que la estigmatización es un fenómeno frecuente en los programas de atención sanitaria y afecta de manera directa a las personas trans en toda su diversidad. Desde un enfoque clínico, se resalta la importancia de reconocer las experiencias de estigmatización como parte del abordaje integral de esta población. Las barreras en el acceso a tratamientos y la discriminación ejercida por profesionales de la salud reflejan manifestaciones tanto institucionales como personales de estigma, lo cual se ve respaldado por los resultados de la tabla 6, pregunta 40, donde el 100% de las encuestadas percibe que el personal de salud carece de conocimientos sobre identidad sexual.

En cuanto a la segunda hipótesis específica, los datos procesados en esta investigación evidencian una relación significativa entre el derecho a la salud mental y las políticas de atención en salud de las mujeres trans. Este hallazgo se respalda con el estudio de Cruzado (2020), quien analizó las consecuencias jurídicas negativas derivadas de la falta de mecanismos legales que garanticen el derecho al cambio de datos registrales en función del género y sexo en la población trans. Entre sus conclusiones, destaca que la inexistencia de una normativa clara sobre el cambio de nombre y sexo genera un impacto negativo en la salud mental de las personas trans, manifestado en su precariedad económica, vulneración de la privacidad, limitaciones para establecer relaciones legales, dificultades para acceder a empleos dignos y obstáculos en el ingreso a servicios públicos de salud y educación. Este planteamiento se relaciona directamente con los resultados obtenidos en la tabla 3, específicamente en la pregunta 17, donde el 98% de las encuestadas expresó que, según sus experiencias y las de otras mujeres trans, rara vez han percibido que el Estado se preocupe por su salud social, especialmente debido a la ausencia de servicios públicos orientados a la reasignación de género. Esta falta de atención no solo afecta su bienestar, sino que también contribuye a su invisibilización y limita

su participación política y social en el país. En esa línea, Aristegui et al. (2020) indican que el rol de los profesionales de la salud respecto a la salud mental es importante para generar la recuperación de diversas afecciones de índole mental hacia las personas trans.

En relación con la tercera hipótesis específica, los datos procesados reflejan una conexión significativa entre la dimensión de la salud social y las políticas de atención en salud de las mujeres trans. Para respaldar este hallazgo, se cita a Toro (2021), quien en su investigación concluye que, para abordar adecuadamente los determinantes sociales de la salud en la población trans es necesario garantizar una atención integral, idealmente desde el primer nivel de atención. Esto permitiría reducir tiempos de espera, desplazamientos y costos. No obstante, se identifican importantes barreras, como los elevados costos de seguros y la exclusión de servicios clave (como la salud mental, la hormonoterapia y las cirugías de reasignación o modificaciones corporales), lo que limita el acceso efectivo y equitativo a la salud para esta población. Esto guarda relación con los resultados de las tablas 4 y 5, específicamente en las preguntas 25 y 30, donde la mayoría de las encuestadas señaló que el Estado nunca o casi nunca brinda información sobre los riesgos asociados a los procedimientos de adecuación corporal, lo cual representa una afectación directa a su derecho a la salud. Esto es coincidente con el estudio de Coleman et al. (2022), donde se destaca el rol del profesional médico para la recuperación total de la salud de la persona transgénero o género diverso, lo que implica que este servidor tenga un rol activo en la atención de la paciente. Sin embargo, el acceso limitado en el Perú a terapias de reafirmación de género impacta considerablemente en la salud mental de las mujeres trans. Aunque la transexualidad ha comenzado a ser reconocida en las políticas y servicios de salud (como las del Ministerio de Mujer en situaciones de violencia, o del Ministerio de Salud en la hormonoterapia), aún existen serias falencias en su abordaje desde una perspectiva integral y con enfoque de género, lo cual contrasta con la responsabilidad del Estado frente a estas necesidades.

4. Conclusiones

Tomando en cuenta la perspectiva de las mujeres trans, la salud en su dimensión física se relaciona significativamente con las políticas de capacitación a personal de salud, en la medida que reciben poca información sobre determinados procedimientos específicos para la reasignación corporal (por ejemplo, el aumento de glúteos). Esto evidencia tanto una capacitación insuficiente en el personal médico de los servicios públicos como desigualdad en el acceso a determinados servicios, lo que aumenta el riesgo de daños o complicaciones en el procedimiento de transición.

Existe una relación significativa entre la afectación de la salud mental y las políticas de capacitación del personal de salud, ya que el procedimiento de transición deja en evidencia una preparación emocional insuficiente en el entorno sanitario. Aun cuando más de la mitad de las mujeres trans están satisfechas con el manejo psicológico, casi el 29% reciben poca o ninguna contención emocional, y el 98% vivieron o presenciaron violencia o falta de comprensión en el procedimiento médico. Esto pone en evidencia la necesidad de implementar políticas públicas, como protocolos específicos de apoyo psicológico, para brindar una atención más humana, respetuosa e integral, protegiendo de esta manera su salud mental.

El presente trabajo evidencia una relación significativa entre la afectación de la salud social de las mujeres transexuales y las políticas de capacitación del personal de salud. Los resultados muestran una afectación importante en la salud social de las mujeres trans, marcada tanto por la falta de servicios específicos en el sector salud como por la insuficiente capacitación del personal sanitario en diversidad de género. Esto pone en evidencia que el Estado no está respondiendo de forma adecuada a las necesidades de esta población, lo cual tiene consecuencias en el acceso de las mujeres trans a una atención integral y de calidad.

5. Recomendaciones

Se recomienda al Ministerio de Salud desarrollar políticas públicas a través de guías clínicas y protocolos específicos que incluyan tanto la evaluación física como el acompañamiento psicológico y social de las mujeres trans antes, durante y después de los procedimientos de transición. Esto permitirá una atención más adecuada, humana y respetuosa de sus necesidades de salud.

Es necesario implementar políticas públicas de salud que incluyan la capacitación y evaluación permanente y progresivo dirigidos al personal médico, de enfermería, psicológico y asistencial en general, con el objetivo de sensibilizarlos sobre la identidad de género, diversidad sexual, manejo de hormonas, cirugía de afirmación de género y apoyo psicológico. Esto permitirá brindar una atención más competente, sin violencia ni estigmatización, en los servicios de salud en todo el país tanto desde el Ministerio de Salud, los sistemas de salud privados y programas asistenciales en salud.

Se propone al Estado crear unidades especializadas en identidad de género en determinados hospitales o centros de salud, así como proporcionar recursos financieros específicos para atender tanto el procedimiento médico como psicológico de transición. Esto permitirá que más

mujeres trans puedan tener un acceso seguro, gratuito y de calidad a los servicios específicos que necesitan en el marco de una atención integral de salud.

Referencias

- Arias, J. L., & Covinos, M. (2021). *Diseño y metodología de la investigación*. Enfoques Consulting EIRL. <https://eesppnsrmadrededios.edu.pe/libros/3.pdf>
- Aristegui, I., Zalazar, V., Radusky, P. D., & Cardozo, N. (2020). De la Psicopatología a la Diversidad: Salud Mental en Personas Trans Adultas. *Perspectivas En Psicología*, 17(1), 21-31. <http://perspectivas.mdp.edu.ar/revista/index.php/pep/article/view/467>
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. (2021). *Recomendaciones para el diseño e implementación de políticas en el marco de la Ley de Identidad de Género*. <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Cuadernillo-Ley-de-Identidad-de-Genero.pdf>
- Cañaveral, J. D. (2020). *Estudio comparativo de las condiciones de salud de las personas transexuales con asistencia médica y otro tipo de apoyo en su proceso de afirmación de género* [Tesis de especialidad, Universidad de Caldas] Repositorio institucional de la Universidad de Caldas. <https://repositorio.ucaldas.edu.co/handle/ucaldas/16273>
- Coleman, E., Radix, A.E., Bouman, W.P., Brown, G.R., de Vries, A.L.C., Deutsch, M.B., Ettner, R., Fraser, L., Goodman, M., Green, J., Hancock, A. B., Johnson, T. W., Karasic, D.H., Knudson, G.A., Leibowitz, S. F., Meyer-Bahlburg, H. F. L., Monstrey, S. J., Motmans J.,... Arcelus, J. (2022). Standards of Care for the Health of Transgender and Gender Diverse People, Version 8. *International Journal of Transgender Health*, 23(sup1), S1-S259. <https://doi.org/10.1080/26895269.2022.2100644>
- Comisión de Mujer y Familia. (15 de abril de 2021). *Dictamen recaído en el proyecto de ley 790/2016-cr, con texto sustitutorio propone la ley de identidad de género*. Congreso de la República de Perú. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00790DC16MAY20210415.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de agosto de 2020* (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II). <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

- Crespo, B. & Almudéver, L. (2020). Personas con reasignación de sexo: un reto para la enfermería. *Index de Enfermería*, 29(1-2), 33-36. <https://ciberindex.com/c/ie/e12492>
- Cruzado, S. (2020). *Efectos jurídicos negativos por ausencia de procedimiento administrativo que tutele el derecho al cambio de sexo y prenombre de personas trans* [Tesis de Licenciatura, Universidad Cesar Vallejo] Repositorio institucional de la Universidad Cesar Vallejo. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/53424>
- Cuadra, M., Cribilleros, D., Cruzado Vidal, R., & Mogollón, S. (2023). Capacitación en el Sector Público de Perú. Una revisión sistemática. *Revista de Climatología*, 23(ed. esp. Ciencias Sociales), 1566-1576. <https://doi.org/10.59427/rcli/2023/v23cs.1566-1576>
- D'Aquino, M., & Barrón, V. (2020). *Proyectos y metodología de la investigación*. Maipue.
- Estrada, S., & Pérez, G. I. (2023). Proceso de transición de una mujer transgénero: estudio de caso. *Revista INFAD De Psicología. International Journal of Developmental and Educational Psychology.*, 2(1), 283-296. <https://doi.org/10.17060/ijodaep.2023.n1.v2.2522>
- Farji, A. (2020). Trayectorias, debates y experiencias clínicas en torno a los tratamientos quirúrgicos solicitados por la población trans. Sentidos profesionales a la luz de los debates feministas. *La ventana. Revista de estudios de género*, 6(52), 132-160. <https://doi.org/10.32870/lv.v6i52.7194>
- Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales. (2017). *Personas trans en el ámbito laboral. Guía para el proceso de transición*. <https://fsc.ccoo.es/b31a184b61386d54d9c8b2e48953b5b8000050.pdf>
- García, F. (2020). La protección del derecho a la salud: el caso peruano. *Revista Derecho y Salud*. [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2020\)18](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2020)18)
- García Zapata, L. M., & Grueso, D. I. (2020). El “derecho a la salud”: dificultades, logros y desafíos. *Revista De Salud Pública*, 22(5), 552-555. <https://doi.org/10.15446/rsap.v22n5.80161>
- Gobierno Regional La Libertad. (06 septiembre de 2024). Ordenanza Regional N° 00009-2024-GRLL-CR Ordenanza regional que promueve la inclusión laboral de las personas travestis, transexuales y transgénero en la región de la libertad. <https://www.gob.pe/institucion/regionalalibertad/normas-legales/6015324-009-2024-grll-cr>
- Gómez-Gil, E., Esteva de Antonio, I., Fernández, M., Almaraz, M., Hurtado, F., Gómez, M., Asenjo, N. Mora, M., Halparin, I, Fernández García, R., Montejo, A. L. & Grupo GIDSEEN. (2020). Nuevos modelos de atención sanitaria para las personas transgénero en el Sistema Sanitario Español: demandas, controversias y reflexiones: e202011123. *Revista Española De Salud Pública*, 94, 1-14. <https://ojs.sanidad.gob.es/index.php/resp/article/view/734>

- González Mariño, M. A. (2022). La mama en la mujer transgénero. Revisión sistemática. *Revista de Obstetricia y Ginecología de Venezuela*, 82(3), 373-382. <https://doi.org/10.51288/00820312>
- Guzmán-González, M., Barrientos, J., Saiz, J.L., Gómez, F., Cárdenas, M., Espinoza-Tapia, R., Bahamondes, J., Lovera, L., & Giami, A. (2020). Salud mental en población transgénero y género no conforme en Chile. *Revista médica de Chile*, 148(8), 1113-1120. <https://revistamedicadechile.cl/index.php/rmedica/article/view/8198>
- Hernández, L. R. (2012). *Metodología de la Investigación en Ciencias de la Salud: Guía Práctica* (3a ed.). ECOE Ediciones.
- Huaroc, E., Raqui, C., Huaroc, N., Zevallos, Z., Ricaldi, J., Valero, E., Durand, C., Adco, A., Muñoz, J. y Cueva, Y. (2024). Ley SERVIR: Una Mirada Crítica a su Impacto en la Gestión Pública. En A. T. Basquerote (Org.), *Perspectivas de las ciencias sociales aplicadas: reflexiones sobre la sociedad y el cambio 2* (pp. 139-156). Atenea Editora. <https://doi.org/10.22533/at.ed.83324190611>
- ILGA World, Chiam Z., Duffy, S., González Gil, M., Goodwin, L., & Mpemba Patel, N. T. (2020). *Informe de Mapeo legal Trans 2019. Reconocimiento ante la ley* (3a ed.). <https://infanciastrans.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-mapeo-legal-Trans.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & IPSOS. (2019). *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos: Población LGBT* https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-06/presentacion_ii_encuesta_nacional_ddhh.pdf
- Madrigal, V. (2021). Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/123/19/pdf/g2112319.pdf>
- Mejías, M. C., Gonzales, R. S. y Cesar, A. M. (2020). La resiliencia en jóvenes trans como factor protector de la discriminación social. <http://www.cibamanz2020.sld.cu/index.php/cibamanz/cibamanz2020/paper/view/168>
- Ministerio de Salud de la Nación. (2020). Atención de la salud integral de personas trans, travestis y no binarias Guía para equipos de salud. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2021/08/10/81f3cd3b374dc1242c7a12d88d894dd2c1a53d01.pdf>
- Ministerio de Salud. (2016). Resolución Ministerial N° 980-2016/MINSA. NTS N° 126-MINSA/2016/DGIESP Norma Técnica de Salud de Atención Integral de la Población Trans Femenina para la Prevención y Control de las Infecciones de Transmisión Sexual y el VIH/SIDA. <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/191440-980-2016-minsa>

- MIMP. (2022). Lineamientos para la atención en los servicios del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar – Aurora, a personas LGBTI afectadas por violencia en el marco de la Ley N° 30364 o por violencia sexual. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 133-2022-MIMP-AURORA-DE
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2022). Informe sobre el ingreso de personas trans en el Estado. https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/brc2022_informe_personas_trans.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (ONU). (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (OMS). (1946). Constitución de la organización mundial de la salud. Obtenido de <https://www3.paho.org/gut/dmdocuments/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20de%20la%20Salud.pdf>
- Poder Judicial. (2022). Protocolo de administración de justicia con enfoque de Género del Poder Judicial. Resolución Administrativa N° 000114-2022-P-CE-PJ.
- Promsex. (2021). Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI en el Perú 2021. <https://promsex.org/wp-content/uploads/2022/05/InformeAnualDerechosLGBTI2021.pdf>
- Protocolo atención de buena calidad en el proceso especial de tutela frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Poder Judicial. Resolución Administrativa 000038-2022-CE-PJ (14 de febrero del 2022)
- Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030. (2020). D.S. N° 026-2020-SA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1272348/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Multisectorial%20de%20Salud%20al%202030.pdf?v=1598736848>
- Red Lactrans. (2022). Gobiernos vs Democracias. Estudio sobre las violaciones de los derechos de las personas Trans en América Latina y el Caribe. https://drive.google.com/file/d/10dS-auwBCbU4aCLaa47EaaF6N3XIY9Pz/w?fbclid=IwZ_Xh0bgNhZW0CMTAAAR2Wc5pLjPucZXjnfBr9ERcvL7uMs62g67KErWXtsWd4zYuplkstROHUwkE_aem_AcHL2FjMeN5-TJYkWtkipvrOgH198_RLHetuHZr0B9z87hlrFEbLpMgCCcJzGPeAl9lP11mCnapfxhx_ZfRZCntw
- Salazar X., Núñez-Curto A., Villayzán Aguilar J., Lusquiños M., Motta Ochoa, A., Cáceres, C.F. Confluent paths: Research and community participation to protect the right to health among transgender women in Peru. Glob Public Health. 2019 Jun-Jul;14(6-7):954-962. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30929572/>

- Reyes, A. (2023). Sobre Red Trans La Libertad y Luisa Revilla. Crónicas de la Diversidad. Recuperado de <https://issuu.com/cronicasdeladiversidad/docs/cdl13/16>
- Ródemas, A. (2020). Repensar los derechos humanos. Palestra editores. Lima.
- Sarpi-Ramirez, K. y Carrasco-Portiño, M. (2023). Consecuencias de las inyecciones cosméticas irregulares en personas trans: una revisión bibliográfica. Revista Médica de Maule https://www.revmedmaule.cl/wp-content/uploads/2024/04/VOL38_N2_8_Consecuencias-de-las-inyecciones-cosmeticas-irregulares-en-personas-trans.pdf
- Toro. (2021). “Barreras de las personas transexuales en la atención sanitaria” (Tesis Licenciatura, Universidad Autónoma de Madrid) Repositorio institucional de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Valencia, Y. A., & Flores, S. F. (2021). La categoría transgénero y su descontento: una genealogía crítica. *Revista Punto Género*, (16), 266-290. <https://doi.org/10.5354/2735-7473.2021.65895>
- Vélez, J. (2021). “Implicancias psicosociales y legales del cambio de sexo y nombre de los transexuales en el registro nacional de identidad y estado civil en el departamento de Amazonas” (Tesis de Maestría, Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas) Repositorio institucional de la Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas.
- Villa-Velásquez, J., Valencia-Contrera, M., & Soler-Santana, Y. (2023). Consideraciones éticas en el desarrollo de la investigación en minorías sexuales y de género: una revisión integrativa. *MedUNAB*, 26(2), 262-271. <https://doi.org/10.29375/01237047.4575>
- Zapata Pizarro, A., Muenia Bugueño, C., Quiroz Nilo, S., Alvarado Villarroel, J., Leppes Jenkis, F., Villalón Friedrich, J. & Pastén Ahumada, D. (2021). Percepción de la atención de salud de personas transgénero en profesionales médicos y médicas del norte de Chile. *Revista chilena de obstetricia y ginecología*, 86(1), 61-67. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-75262021000100061>
- Zavala Espino, L. A., Amaya Mego, L. D., Sosaya Rodríguez, L. R., & Rebaza Carrasco, H. M. (2022). El derecho al sufragio vs. el derecho a la salud pública: Controversias suscitadas a partir de la Covid-19. *Revista de Filosofía [Venezuela]*, <https://link.gale.com/apps/doc/A719320598/AONE?u=univcv&sid=bookmark-AONE&xid=c9ed3cb8>

ANEXO

Título: LA SALUD Y LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN EN SALUD DE LAS MUJERES TRANS

La encuesta es anónima y se requiere la veracidad del caso en su respuesta. Para tal efecto usted podrá marcar la alternativa correspondiente con un “X” o con un aspa considerando la siguiente escala:

ESCALA DE LIKERT				
Siempre (5)	Casi Siempre (4)	A veces (3)	Rara vez (2)	Nunca (1)

Dimensiones	Variable X “SALUD”	Valoración				
		S	CS	AV	RV	N
X1: Salud física	1.- Considera Ud. que la aplicación de relleno líquido en el cuerpo causa infecciones como enrojecimiento, ardor o dolor.					
	2.- Tiene usted en cuenta sobre las posibles infecciones en perjuicio de su salud que pueden provocar la inyección de silicona en el cuerpo.					
	3.- Piensa Ud. que el Estado a través de sus servidores públicos demuestra indiferencia por la reasignación de género de las mujeres trans.					
	4.- Percibe Ud. debilidad muscular como producto de la aplicación de relleno líquido en el cuerpo.					
	5.- Considera Ud. que la inyección de silicona en el cuerpo puede producir debilidad muscular.					
	6.- Estima Ud. que durante la aplicación de hormonas se producen efectos secundarios como mareos o dolor de cabeza.					
	7.- Piensa Ud. que tomar hormonas sin consultar a un médico especialista evita tener efectos secundarios negativos en la salud.					

X2: Salud mental	8.- Considera Ud. haber sentido bienestar mental producto de la transición de género a través de la operación quirúrgica.					
	9.- Piensa Ud. que las mujeres trans sienten bienestar mental producto de la transición de género a través de la hormonoterapia.					
	10.- Estima Ud. haber sentido ansiedad producto del cómo me observan en la calle por mi transición de género.					
	11.- Piensa Ud. que produce ansiedad en las mujeres trans el no ser aceptadas por su aspecto físico en la sociedad.					
	12.- Estima Ud. haber sido testigo de actos en que un profesional de la salud ha ejercido violencia psicológica con una persona trans.					
	13.- Identifica Ud. que el estado de ánimo varía negativamente cuando se discrimina por la identidad de género.					
	14.- Juzga Ud. que el estado de ánimo de las mujeres trans mejorará cuando existan servicios públicos que ofrezcan la reasignación de género.					
X3: Salud social	15.- Considera Ud. que las condiciones de vida social de las mujeres trans mejoran desde la intervención quirúrgica.					
	16.- Piensa Ud. que las condiciones de vida social de las mujeres trans mejoran desde la terapia hormonal.					
	17.- Percibe Ud. que encontrará servicios públicos de salud para la reasignación de género.					
	18.- Piensa Ud. que el acceso a servicios públicos para reasignación de género promoverá estilos de vida saludables.					
	19.- Considera Ud. que las mujeres trans viven en estigma y discriminación debido a su identidad de género.					
	20.- Percibe Ud. discriminación por parte del Estado, cuando encuentra un servicio público que ofrezca la reasignación de género.					
	21.- Juzga Ud. que después de mi reasignación de género he padecido estigma y discriminación en la sociedad.					

Título: LA SALUD Y LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN EN SALUD DE LAS MUJERES TRANS

La encuesta es anónima y se requiere la veracidad del caso en su respuesta. Para tal efecto usted podrá marcar la alternativa correspondiente con un “X” o con un aspa considerando la siguiente escala:

ESCALA DE LIKERT				
Siempre (5)	Casi Siempre (4)	A veces (3)	Rara vez (2)	Nunca (1)

Dimensiones	Variable Y “Políticas de atención en salud de las mujeres trans”	Valoración				
		S	CS	AV	RV	N
Y1: Prácticas en intervención quirúrgica	22.- Considera Ud. sentirse satisfecha con la intervención quirúrgica realizada para mi modificación corporal en las caderas.					
	23.- Estima Ud. que recibe orientación profesional sobre la intervención quirúrgica adecuada respecto al aumento de caderas.					
	24.- Opina Ud. que la intervención quirúrgica de aumento de caderas o glúteos practicada hacia las mujeres trans son realizadas por un profesional de la salud.					
	25.- El Estado informa sobre los riesgos de la operación de aumento de glúteos					
	26.- La operación de aumento de mamas es importante para una mujer trans.					
	27.- El Estado informa sobre los riesgos de la operación de aumento de mamas.					
	28.- El aumento de mamas es más fácil y económico acceder cuando es realizado por una amiga que por una clínica.					

Y2: Capacitación En tratamiento hormonal	29.- Producto de la ingesta de hormonas he tenido perdida del vello corporal .					
	30.- El Estado me ha informado sobre el riesgo o consecuencias de la ingesta de hormonas sin receta médica.					
	31.- Con la ingesta de hormonas se ha producido la feminización de mi voz					
	32.- El Estado me ha informado que la feminización de mi voz es una consecuencia de la ingesta de hormonas.					
	33.- Con tal de que tenga un crecimiento de mamas tomo hormonas sin receta médica ante la falta de servicios públicos.					
	34.- He pensado en realizar la ingesta de hormonas para el crecimiento de mamas que operarme debido al costo económico.					
	35.- El Estado me ha informado sobre los beneficios de la ingesta de hormonas.					
Y3: Conocimientos en identidad sexual	36.- Me siento conforme con mi identidad de género femenina.					
	37.- Siento rechazo social cuando voy por las calles o un establecimiento público debido a mi identidad de género.					
	38.- He pensado que rechazo mis genitales porque no me representan.					
	39.- Considero que el Estado tiene conocimiento y ofrece servicios especializados para la transición de las mujeres trans.					
	40.- Identifico que el personal de salud discrimina o ignora a las personas trans ante la falta de conocimiento en identidad sexual.					
	41.- Suelo sufrir discriminación en los servicios de salud debido a mi identidad de género.					
	42.- Considero que debido a la ausencia de reconocimiento de políticas a favor de las mujeres trans existe la discriminación.					

Artículo de tesis**Gestión por competencias y el desempeño laboral en una entidad del Estado***

Competence Management and Job Performance in a State Entity

Percy Gabriel Ramos Icho

Seguro Social de Salud - ESSALUD (Perú)

percy.ramos@essalud.gob.pe | ORCID: 0009-0004-1419-6064

* Este artículo está basado en la tesis para optar el grado académico de maestro en gestión pública de la Escuela de Posgrado de la Universidad San Ignacio de Loyola: “Gestión por competencias y su relación con el desempeño laboral del recurso humano de la sede central del Seguro Social de Salud - ESSALUD, Lima – 2023”, sustentada por el autor en 2024 y publicada en el repositorio institucional: <https://hdl.handle.net/20.500.14005/15397>

Cómo citar este artículo/citation:

Ramos Icho, P. G. (2025). Gestión por competencias y el desempeño laboral en una entidad del Estado. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 238–250. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.10>

Resumen

Este artículo analiza la relación entre la gestión por competencias y el desempeño laboral en la sede central de EsSalud, Lima. Los resultados confirman que existe una correlación positiva y moderada entre ambas variables, resaltando que las competencias personales, técnicas y corporativas influyen directamente en la productividad institucional. La evidencia obtenida destaca la relevancia de fortalecer la gestión del talento humano mediante este modelo, con miras a optimizar la calidad de los servicios y promover una cultura organizacional orientada a resultados. Este hallazgo ofrece referencias útiles para otras entidades públicas interesadas en aplicar estrategias de gestión por competencias.

Palabras clave: gestión por competencias, desempeño laboral, talento humano, administración pública, evaluación del rendimiento.

Abstract

This article analyzes the relationship between competency-based management and job performance at the central headquarters of EsSalud in Lima. The results confirm a positive and moderate correlation between these variables, highlighting that personal, technical, and corporate competencies directly influence institutional productivity. The evidence underscores the importance of strengthening human talent management through this model to improve service quality and foster a results-oriented organizational culture. These findings provide useful references for other public entities interested in implementing competency-based management strategies.

Keywords: competency-based management, job performance, human talent, public administration, performance evaluation.

Introducción

Actualmente, es común observar brechas de competencias en el mercado laboral de muchos países, en razón de las requeridas por las empresas. Esta realidad representa un desafío para los modelos académicos y para los actores responsables del diseño de políticas públicas. Por ello, resulta importante que quienes participan en el diseño de los procesos formativos del talento humano se esfuercen en mirar hacia el futuro y propongan estrategias que les permitan anticiparse a los cambios del mercado laboral. Para lograr ese objetivo, es fundamental contar con sistemas eficaces que respalden esa mirada proyectiva.

En Europa, el ADP Research Institute desarrolló un estudio titulado “People Unboxed” (2018), donde encontraron que un 33% de los trabajadores encuestados no está satisfecho con el liderazgo de sus jefes, y un 37% siente que estos apenas ven su potencial. Asimismo, alrededor de la mitad manifiesta haber experimentado experiencias desagradables en su trabajo, provocadas por una mala gestión, altos niveles de estrés o un ambiente laboral adverso. Estos factores repercuten directamente en el rendimiento de los trabajadores (citado en ORH Grupo Editorial de Conocimiento y Gestión, 2018).

En América Latina, la gestión del talento humano ha adquirido mayor atención; sin embargo, aún se advierten condiciones que afectan su efectividad. Según Yupanqui (2022), en muchas entidades aún no se ha logrado implementar un modelo integral para la gestión del talento, lo cual no ha favorecido la consolidación de una adecuada cultura organizacional. Entre las principales dificultades se encuentran la falta de planificación en el desarrollo profesional, las escasas oportunidades de promoción y capacitación, y la ausencia de políticas efectivas para retener al personal capacitado. A ello se suman la sobrecarga laboral y escasa comunicación jerárquica, que afectan el rendimiento y el compromiso del personal.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2022), durante el primer semestre de 2022 se registró una disminución en la tasa de desocupación en la región, con una reducción de 2.8 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien este comportamiento es alentador, no elimina las tensiones estructurales que aún persisten en los mercados laborales de América Latina y el Caribe.

Hacia 2023, en países como Argentina y Brasil, el entorno institucional se ha visto afectado por la injerencia política en la administración pública local, lo que ha devenido en el uso de las

estructuras del Estado con fines particulares. Frente a esta situación, con objeto de retraer este fenómeno, es fundamental que los servidores públicos contribuyan con resultados que generen valor. Para lograrlo, es necesario incorporar herramientas de gestión que promuevan el desarrollo de competencias en todos los niveles de la organización y que fortalezcan principios como la eficiencia, la transparencia y el control institucional (Viveros, 2015).

Por otro lado, actualmente en el Perú, el mercado laboral demanda profesionales con perfiles cada vez más competitivos. Ante ello, las organizaciones han buscado implementar estrategias innovadoras orientadas a captar y fidelizar al recurso humano y, en ese contexto, el modelo de gestión por competencias ha sido reconocido como una valiosa herramienta para reconocer, valorar y administrar las capacidades del personal, en función de los requerimientos de cada puesto y en coherencia con los objetivos institucionales. Este enfoque se encuentra presente, a través de la alternativa de solución seleccionada a causa indirecta N° C3.9 (Inadecuado desempeño de los servidores civiles), dentro de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, que promueve la aplicación de esquemas normativos y metodologías ligadas a la gestión por competencias (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022).

En relación a ello, desde los 90, el Perú ya había comenzado a mostrar mayor interés por incorporar modelos de gestión basados en competencias, generado por la necesidad de mejorar la eficiencia de las empresas y el desempeño de los trabajadores. Esta orientación buscaba desarrollar habilidades específicas que impactaran positivamente en el rendimiento individual y colectivo (Armada, 2021, p. 316-317).

En ese contexto, como parte del proceso de modernización del Estado, se promulgó en 1997 la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, Ley 26790, lo que permitió la creación del Seguro Social de Salud (EsSalud) en 1999. Esta entidad, adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, fue concebida como un organismo público autónomo, con independencia técnica, administrativa, financiera y presupuestal (Ley 27056, 1999).

Desde su creación, EsSalud ha venido incorporando distintos instrumentos normativos orientados a fortalecer la gestión del personal. Entre los más relevantes figuran el Reglamento de Evaluación del Desempeño Laboral, aprobado en 2004, y el Manual de Perfiles Básicos de los Cargos, implementado en 2008 (EsSalud, 2004).

En 2014, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE, aprobó un marco normativo para la gestión del talento humano en el sector público, compuesto por siete subsistemas y 23 procesos, dentro de los cuales se incluyen mecanismos de evaluación por competencias.

En el marco del proceso de modernización institucional en EsSalud, en 2016 se aprobó la Norma para la Formulación, Aprobación y Actualización del Manual de Perfiles de Puestos (MPP), la cual ha sido modificada en varias ocasiones para adaptarse a los cambios de la entidad (EsSalud, 2016).

A partir de 2019, EsSalud puso en marcha el Programa de Evaluación del Desempeño, alineado a su Plan Estratégico Institucional 2020-2024. Este programa introdujo el Subsistema de Gestión del Rendimiento, orientado a fortalecer las capacidades del personal mediante evaluaciones periódicas y la creación de un entorno laboral enfocado en el desarrollo de competencias (Resolución de Gerencia General N°650-GG-ESSALUD-2021, 2021).

Posteriormente, EsSalud ha dado continuidad a este subsistema a través de planes anuales (2020-2022) que ampliaron su alcance y consolidaron su estrategia basada en competencias.

No obstante, y a pesar de los avances normativos alcanzados, gran parte del personal de EsSalud ingresó a la institución antes de que se implementaran las regulaciones actuales, condición que ha generado un desajuste entre los antiguos mecanismos de evaluación y las nuevas disposiciones. En este contexto, se ha generado una brecha entre las competencias reales del personal y los perfiles profesionales que hoy exige la institución. En consecuencia, se observa un desempeño laboral por debajo de lo esperado, lo cual limita la capacidad de EsSalud para alcanzar sus metas institucionales con mayor eficiencia.

Este desfase entre lo que exige la organización y las capacidades de su capital humano también ha impactado negativamente en el clima laboral. Es así que la desmotivación y el bajo compromiso se han hecho evidentes junto con una caída en la productividad, dificultades en la comunicación interna y una colaboración insuficiente entre los equipos de trabajo.

Estas condiciones han derivado en una cultura organizacional caracterizada por una escasa orientación hacia los resultados, lo cual impacta en el cumplimiento de la misión institucional y

genera la necesidad de recurrir a la contratación de personal externo con capacidades específicas. A través de contratos de locación de servicios, EsSalud ha intentado cubrir las brechas de competencias existentes, lo que ha resultado en la contratación de 1078 personas solo en la sede central para abril de 2023 (EsSalud, s.f.).

Si bien estas medidas atienden necesidades urgentes, no resuelven los problemas estructurales. Ya en 2019, el Libro Blanco de EsSalud advertía la necesidad de robustecer la gestión del recurso humano mediante procesos de capacitación sostenidos y sistemas de incentivos que contribuyan a mejorar la productividad y aseguren la sostenibilidad del sistema, particularmente en el contexto de la separación de funciones entre las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) (EsSalud, 2019).

En relación a lo descrito, la ausencia de una estrategia ordenada en el desarrollo del talento interno ha debilitado la capacidad de respuesta institucional. Esta carencia ha generado un entorno marcado por la baja productividad individual, la desmotivación y una limitada orientación a resultados, lo que se evidencia en las unidades orgánicas de la sede central de EsSalud, donde se ha incrementado la contratación de personal externo para asumir tareas específicas que el personal interno no podría cubrir debido a carencias en sus competencias. Revertir este fenómeno implica fortalecer las capacidades del personal mediante un modelo de formación continua, evaluaciones periódicas y mecanismos de promoción que valoren el mérito y el desempeño.

En este contexto, se hace necesaria la generación e implementación de estrategias modernas de gestión del talento humano, orientadas a alinear las competencias del personal con los objetivos institucionales, y reconocer asimismo a la tercerización como un recurso temporal, no como una solución final.

Así, la gestión por competencias surge como una herramienta estratégica de alto valor para impulsar la transformación de las empresas. Su adecuada implementación permite no solo optimizar el aprovechamiento de los recursos y mejorar el clima laboral, sino también orientar las tareas individuales hacia los fines de la organización. Su éxito depende del compromiso de todos los niveles jerárquicos, especialmente de la alta dirección, cuya función es liderar el cambio cultural y asegurar una implementación eficaz, sujeta a principios de transparencia, equidad y meritocracia.

En suma, adoptar el modelo de gestión por competencias en EsSalud representa una oportunidad significativa para elevar la eficiencia del sistema de seguridad social en el país. Este modelo no solo contribuirá a la mejora en la calidad de los servicios, sino que también ayudará a fortalecer el sentido de pertenencia, y generará un impacto positivo en la prestación de servicios a los asegurados.

Por otro lado, es necesario establecer mecanismos de seguimiento y retroalimentación que permitan ajustar el rumbo del modelo cuando sea requerido, asegurando de esta forma que los resultados estén alineados con los objetivos institucionales.

En este punto conviene enfatizar que la gestión por competencias no debe ser concebida como un fin en sí misma, sino como un medio para alcanzar una mayor eficacia operativa y asegurar la sostenibilidad institucional. Para EsSalud, integrar este enfoque implica tanto la revisión y adecuación de sus procesos internos como el fomento de una cultura organizacional orientada a resultados.

Por otro lado, la investigación destaca también la importancia de que este proceso de implementación se acompañe de una estrategia de comunicación, formación y evaluación que involucre activamente a todos los actores y se respalde en un marco normativo que promueva el aprendizaje continuo y la profesionalización del talento, y que garantice transparencia en los procesos de selección, evaluación y promoción.

Finalmente, el éxito de este modelo depende de la adopción de un enfoque holístico, que contemple necesidades individuales y también los requerimientos estratégicos de la organización y las condiciones del entorno. En ese sentido, la presente investigación se orienta a analizar y comprobar la relación entre la gestión por competencias y el desempeño laboral en la sede central de EsSalud como un paso clave para el entendimiento del modelo y para abordar de manera estructural los desafíos actuales de la institución.

Metodología de la investigación

Este estudio es de tipo básico y se desarrolló utilizando una metodología cuantitativa, caracterizado por la necesidad de medir y estimar magnitudes de los fenómenos o problemas de investigación (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

El enfoque del estudio es descriptivo correlacional, de diseño no experimental con una temporalidad transversal. La población del estudio estuvo compuesta por servidores de la sede central del Seguro Social de Salud - EsSalud, bajo criterios de inclusión con un total de 303 servidores públicos. La información se obtuvo bajo los alcances de la Ley de Acceso a la Información Pública.

La muestra fue seleccionada mediante un muestreo por conveniencia, es decir, considerando la facilidad de acceso y la disponibilidad de los participantes para el investigador. Esta muestra estuvo conformada por 170 servidores pertenecientes a diversas áreas administrativas de la sede central de EsSalud. A fin de mitigar posibles sesgos y ampliar la representatividad del estudio, la selección se extendió de manera intencional a todas las dependencias administrativas. Esta estrategia se alinea con los planteamientos de Patton (1990) en su obra *Qualitative Evaluation and Research Methods*, donde destaca que el muestreo intencional permite elegir deliberadamente a participantes clave que puedan aportar información significativa sobre el fenómeno en estudio. Si bien no garantiza representatividad estadística, sí favorece una representatividad conceptual relevante para los fines de la investigación.

Se recopiló la información de los datos cuantitativos obtenidos en la misma sede central de EsSalud, a través de dos cuestionarios correspondientes a las variables identificadas en el estudio, elaborados en base a las dimensiones elegidas. Esta metodología permitió una estructuración adecuada con la aplicación de los cuestionarios en un formato digital a través de la plataforma electrónica Google Form, que facilitó tanto la recolección como el análisis posterior de la información mediante el empleo de técnicas de estadística descriptiva. Este enfoque digital no solo agilizó el proceso, sino que también aseguró una cobertura amplia y diversa de los sujetos de estudio.

Resultados

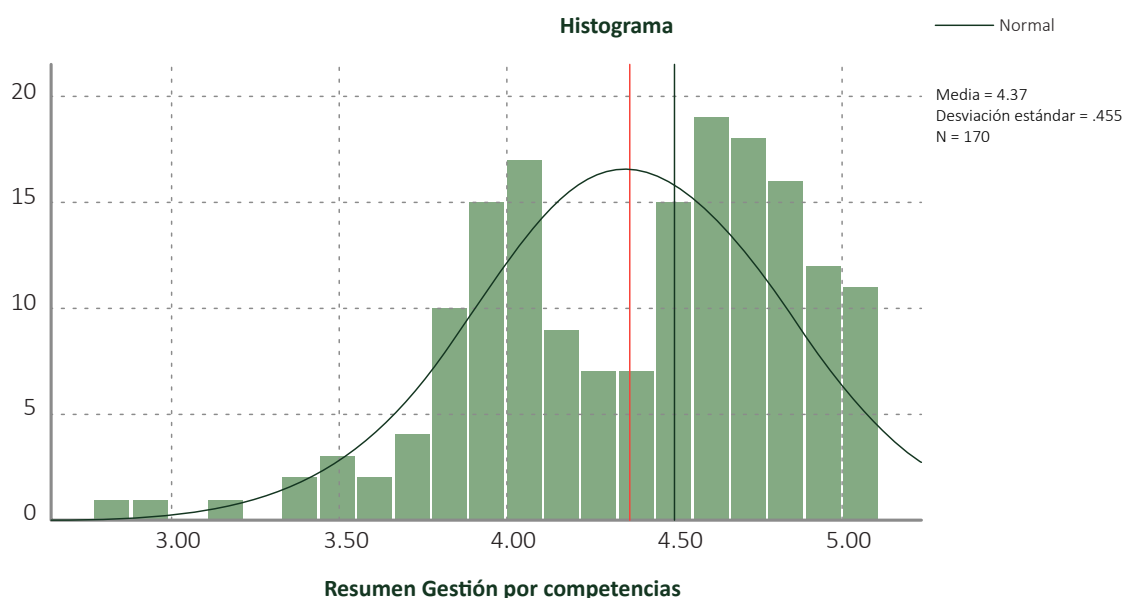
Los resultados de esta investigación para la variable “gestión por competencias” muestran una percepción positiva entre los 170 trabajadores encuestados. El 92.9% la consideró efectiva, mientras que el 7.1% expresó una percepción neutral y ningún participante la calificó como mala. Esto evidencia la alta valoración de esta metodología, y destaca su pertinencia en el entorno laboral de EsSalud.

No obstante, se reconoce también que estas percepciones pueden variar con el tiempo, influenciadas por factores como la comunicación interna y la implementación del modelo. Por

ello, se recomienda profundizar en estudios longitudinales para evaluar su impacto sostenido en el tiempo. Asimismo, la amplitud en los puntajes obtenidos (de 2.83 a 5) refleja la heterogeneidad de opiniones, lo que enriquece el análisis del contexto evaluado.

En la investigación, se destaca especialmente que la mediana de esta variable se encuentra situada en 4.47 y la media en 4.37, con un punto central alrededor del cual se concentran las respuestas. Considerando la desviación hallada, se expresa la dispersión de los datos y la consistencia en torno a este valor central (ver Figura 1).

Figura 1
Histograma de desviación estándar. Gestión por competencias



Elaboración propia.

Del mismo modo, los resultados obtenidos en esta investigación muestran una percepción positiva por parte de los trabajadores respecto a “competencias personales”, “competencias técnicas” y “competencias corporativas”, consultadas para el modelo en EsSalud. En ninguno de los casos se recogieron opiniones negativas, lo que permite interpretar un alto grado de aceptación del enfoque estudiado.

Sin embargo, se identificó un segmento del personal que manifestó una postura neutral. Esta respuesta podría interpretarse como señal de incertidumbre, insuficiente información o una experiencia desigual en la aplicación de las competencias consideradas dentro del entorno laboral

en la institución. Esta situación expone la necesidad de reforzar los canales de comunicación interna, mejorar los procesos de formación continua y asegurar que las competencias definidas se traduzcan en el trabajo.

De manera conjunta, los hallazgos respaldan la eficacia general del modelo y ofrecen un punto de partida valioso para planificar estrategias de mejora continua en EsSalud. De la misma forma, abren la oportunidad para trabajar en aquellos aspectos que aún no han logrado consolidarse en la percepción de los encuestados, con miras a mejorar el uso del modelo.

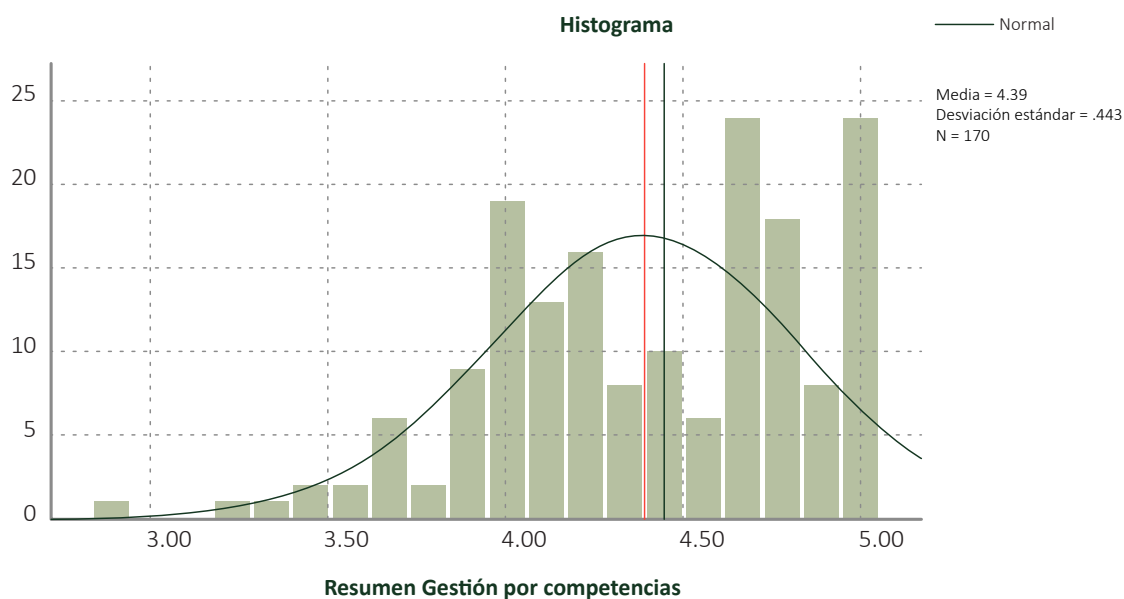
De otra parte, en torno a la variable “desempeño laboral”, los datos recogidos también reflejan una valoración positiva por parte del personal. Un 92.4% de los encuestados calificó su desempeño como bueno, mientras que el 7.6% mostró una visión neutral, calificándolo como regular. No se reportaron evaluaciones negativas, lo cual sugiere que existe una percepción favorable del clima organizacional y del compromiso institucional hacia el logro de metas.

Las respuestas mostraron un rango amplio, con valores que oscilaron entre 2.89 y 5 puntos. Esta dispersión sugiere que, si bien la mayoría percibe su desempeño de manera positiva, también existen diferencias que enriquecen el análisis. La diversidad de opiniones ofrece una visión más realista, permitiendo comprender mejor la complejidad del fenómeno en estudio.

Al respecto, se debe observar que tanto la mediana (4.44) como la media (4.39) de esta variable se sitúan en valores altos, lo que indica una elevada concentración de respuestas en torno a un punto central alto. A pesar de la variabilidad observada, estos indicadores refuerzan la idea de un nivel de desempeño consistente y valorado positivamente por el personal. La desviación registrada permite apreciar el grado de dispersión respecto al valor central (ver Figura 2), lo que añade profundidad a la interpretación de los datos.

La investigación también registró una apreciación favorable respecto a “habilidades”, “conocimiento y dominio del trabajo” y “cumplimiento de metas y resultados” por parte del personal encuestado. Si bien no se registraron valoraciones negativas, un reducido grupo calificó estos aspectos como regulares, lo que podría estar señalando áreas con margen de mejora.

Figura 2
Histograma de desviación estándar. Desempeño laboral



Elaboración propia.

A pesar de estas percepciones más moderadas, la opinión predominante fue positiva, destacando una buena valoración del desempeño laboral en la sede central de EsSalud. Este escenario sugiere que, aunque el rendimiento general es bien considerado, persisten oportunidades para reforzar determinadas habilidades y optimizar algunos procesos clave.

Conclusiones

A partir de los resultados obtenidos, se valida la hipótesis general del estudio, que confirma que la gestión por competencias guarda una relación significativa con el desempeño laboral del personal de la sede central de EsSalud en Lima durante 2023. El objetivo principal fue analizar dicha relación y los hallazgos respaldan esta conexión. En este sentido, la investigación resalta la pertinencia de implementar este modelo en la gestión de los recursos humanos, lo que puede traducirse en una mayor productividad institucional y, por ende, en una mejora del servicio que se brinda a los asegurados adscritos.

Asimismo, en relación con el primer objetivo específico del estudio, centrado en las competencias personales, los resultados revelan una relación significativa con el desempeño laboral, lo cual resalta la necesidad de reconocer y fortalecer habilidades individuales como aptitudes y destrezas desarrolladas a lo largo del tiempo, fundamentales para un rendimiento eficiente en EsSalud.

Respecto al segundo objetivo, orientado al análisis de las competencias técnicas, los hallazgos también muestran una correlación significativa. En este punto, la investigación resalta que estas competencias vinculadas con la formación especializada para funciones específicas inciden positivamente en el desempeño laboral; su fortalecimiento es fundamental para optimizar la labor del personal.

Finalmente, el estudio mostró asimismo que las competencias corporativas, ligadas a los valores institucionales y al conocimiento compartido, también mantienen una relación significativa con el desempeño laboral. Su consolidación, entonces, resulta importante para asegurar el logro de los objetivos institucionales en EsSalud.

Referencias

- Armada, J. M. (2021). Gestión por competencias: Propuesta de cara a la realidad organizacional en Perú. *Revista de Filosofía*, (98), 310-325. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5527593>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Organización Internacional del Trabajo. (2022). Dinámica de la productividad laboral en América Latina. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* (27, LC/TS.2022/213). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_863688.pdf
- Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill Education.
- Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD). (30 de enero de 1999). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27056.pdf>
- ORH Grupo Editorial de Conocimiento y Gestión. (28 de noviembre de 2018). *El 33% de los empleados europeos no aprueba la gestión de sus superiores*. ORH Observatorio de Recursos Humanos. <https://www.observatoriorh.com/liderazgo/el-33-de-los-empleados-europeos-no-aprueba-la-gestion-de-sus-superiores.html>
- Patton, M. (1990). *Qualitative Research & Evaluation Methods (4th ed.)*. SAGE Publications. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/qualitative-research-evaluation-methods/book232962>
- 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%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20AL%202030%281%29.pdf.pdf?v=1661208943>

- Resolución de Gerencia General N°650-GG-ESSALUD-2021. Plan de Implementación del Subsistema de gestión del Rendimiento Ciclo 2021. http://www.EsSalud.gob.pe/wp-content/uploads/RGG_650_GG_ESSALUD_2021.pdf
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE que aprueba la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH – “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas”. (10 de noviembre de 2014). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3584196/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20238-2014-SERVIR-PE.pdf?v=1662146204>
- Seguro Social de Salud - EsSalud. (2019). *Hacia la Modernización de la Seguridad Social en el Perú. Libro Blanco para el diálogo* (compendio de estudios, 2). http://www.EsSalud.gob.pe/transparencia/libro_blanco/libro_blanco_2.pdf
- Seguro Social de Salud - EsSalud. (2016). *Norma para la Formulación, Aprobación y Actualización del Manual de Perfiles de Puestos—MPP en ESSALUD*. <http://compendionormativo.essalud.gob.pe/web/guest/normativa-interna>
- Seguro Social de Salud - EsSalud. (2004). *Reglamento de Evaluación de Desempeño Laboral*. <http://compendionormativo.essalud.gob.pe/web/guest/normativa-interna>
- Seguro Social de Salud - EsSalud. (s.f.). *Personas Contratadas por Locación de Servicios* [Archivo Excel 2023]. <http://www.EsSalud.gob.pe/personas-contratadas-por-locacion-de-servicios/>
- Viveros Z., A. A. (2015). El Riesgo Moral y la Regulación de la Calidad de los Servicios Públicos. *Derecho & Sociedad*, 45, 45-52. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/15223>
- Yupanqui S., R. (2022). Gestión del talento humano como estrategia para el óptimo desempeño laboral: Un estudio de revisión sistemática. *Business Innova Sciences*, 3(3), 61-76. <https://doi.org/10.58720/bis.v3i3.119>

Reseña bibliográfica

¿Debería la atención al usuario ser prestada por IA o por personas? Reflexiones sobre la calidad del servicio público y privado en tiempos de inteligencia artificial

Should customer service be provided by AI or humans?
Reflections on the quality of public and private services in the
age of artificial intelligence

Pablo Willians Flores Salas

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente, labora como abogado en Formalización Individual en la Subdirección de Calificación del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). ORCID ID: 0009-0004-9722-2941. Correo electrónico: pflores@cofopri.gob.pe

Reseña del libro:

Vallejo, G. (2025). *Servicio en tiempos de inteligencia artificial*. Penguin Random House.

Cómo citar esta reseña/citation:

Flores Salas, P. W. (2025). ¿Debería la atención al usuario ser prestada por IA o por personas? Reflexiones sobre la calidad del servicio público y privado en tiempos de inteligencia artificial. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 251–256. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.11>

En un mundo actual, donde pareciera que la inteligencia artificial (IA) lo puede hacer todo —incluso brindar servicio al cliente—, Gabriel Vallejo nos presenta su más reciente obra, en la cual nos invita a reflexionar y cuestionar si esto es realmente cierto o, al menos, lo más conveniente para la sociedad.

Su análisis se centra especialmente en siete sectores clave de la economía donde el servicio al cliente es fundamental: hotelería, restaurantes, comercio, educación, transporte, cultura y finanzas. La obra está precisamente dividida en siete capítulos, dedicados a sendos sectores. En cada uno, el autor describe cómo ha evolucionado la transformación de la industria, cómo la tecnología (y en particular la IA) está cambiando la manera de prestar servicios, si el factor humano sigue siendo relevante, y cuáles son los principales retos de cara al futuro.

Vallejo recoge testimonios de diversas personalidades, desde gerentes de importantes empresas hasta personas de a pie, cuyas opiniones, experiencias personales y diagnósticos construyen una línea argumentativa que llevan al lector a preguntarse si, en tiempos de IA, la intervención humana sigue siendo necesaria para alcanzar la excelencia y calidad en los servicios, a lo que el autor responde afirmativamente.

Sin embargo, no todo se basa en testimonios particulares. El autor también emplea artículos periodísticos e informes estadísticos de entidades gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, para profundizar la discusión.

En términos generales, es una obra de lectura fácil, amena y no necesariamente lineal, dirigida a todo público. Sus reflexiones son especialmente relevantes para la gestión pública, donde el servicio al cliente —o, mejor dicho, al usuario— también es clave.



Hoy en día, dejando los aspectos filosóficos o científicos, los estudios e investigaciones sobre política regulatoria —en el afán de tener un “Estado moderno”— promueven que, en materia de IA, cuenten obligatoriamente con políticas regulatorias completas, específicas, articuladas y con órganos o entes supervisores (Organisation for Economic Co-operation and Development. [OECD], 2018).

No obstante, cabe preguntarse si una política regulatoria que promueva el uso exclusivo de la IA en la prestación de los servicios sea adecuada en todos los contextos. En esa línea, coincido con la mirada del autor, que propone equilibrar la eficiencia que ofrecen las nuevas herramientas digitales con la necesidad de mantener el factor humano en la prestación de los servicios.

La obra es sumamente relevante, no solo para el ámbito empresarial, sino también como herramienta para orientar el diseño de políticas públicas sobre IA. Al respecto, resulta llamativo que en el marco regulatorio nacional no se haya reconocido aún el derecho a elegir si se quiere o no interactuar con la IA. La única excepción es el Código de Protección y Defensa del Consumidor, que establece que “el consumidor tiene derecho a contar con opción o alternativa de atención personal cuando el proveedor ofrezca al público cualquier sistema de atención automatizada asistido por inteligencia artificial o asistente digital” (Ley 31601, 2022, art. 1, núm. 1.1, inc. I).

La tendencia estatal parece orientarse hacia la obligatoriedad del uso de la IA; sin embargo, desde el ámbito del sector privado —en industrias como la hotelería, restaurantes, comercio, educación, transporte, cultura y finanzas— el autor propone una reflexión distinta. Si bien reconoce que el uso de la IA es muy importante para optimizar tiempos y reducir costos, este avance no debe implicar dejar de lado por completo el factor humano en la prestación de los servicios.

Otro aspecto relevante del libro de Vallejo —que considero un acierto— es que no define el concepto de IA ni se detiene en esa preocupación. Si bien el ser humano tiende a querer definirlo todo, hacerlo puede resultar complejo —incluso con conceptos simples como “silla”—, cuanto más con uno tan cambiante como la IA. De hecho, “así como el concepto de inteligencia humana (...), el concepto de inteligencia artificial se ha ido transformado desde sus primeras concepciones. Hasta el día de hoy, no existe una definición exacta de la IA” (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2021, p. 14-15).

Intentar definir legalmente un concepto —es decir, establecer una descripción precisa en una norma jurídica— que aún no se comprende del todo puede traer consecuencias jurídicas no deseadas. Lo mismo ocurre con su regulación, entendida como la creación de las normas legales (a veces detalladas) por una autoridad para controlar o guiar comportamientos o actividades. Estas regulaciones pueden o no usar definiciones legales. En el caso de la IA, que aún está en desarrollo, una definición o regulación puede derivar en interpretaciones contradictorias entre jurisdicciones. Por ejemplo, en algún país ciertas herramientas digitales pueden ser consideradas como IA, mientras que en otros no. Por eso, la decisión de Vallejo de omitir una definición estricta de la IA resulta, en este contexto, una medida positiva.

También se aborda, de manera sutil, un tema de alto impacto social: el temor a que la IA genere despidos masivos. En nuestra legislación, por ejemplo, aún existen vacíos respecto a cómo enfrentar la desvinculación o rotación laboral de servidores públicos debido al uso de estas tecnologías. Esto se debe, en parte, a que todavía no es una realidad concreta en nuestro país ni en muchos otros. Sin embargo, es un tema que no debería pasarse por alto y que merecía un tratamiento más profundo en el libro. Así mismo, expertos como Arbaiza (2024) sostienen que esta situación debe abordarse desde una perspectiva ética.

Aunque Green (OECD, 2023) señala que “en conjunto, los efectos negativos sobre el empleo debidos a la inteligencia artificial son (hasta ahora) difíciles de encontrar” (p. 112), es importante tener en cuenta que estos impactos podrían volverse más evidentes a medida que la tecnología se implemente a mayor escala. Por ejemplo, en la ciudad americana de San Francisco, el funcionamiento de los taxis autónomos ya es una realidad; sin embargo “los taxistas afirman que entorpecen el tránsito y además temen perder su empleo” (DW Español, 2023); así mismo, la empresa Intuit anunció en 2024 el despido de 1800 trabajadores con el objetivo de invertir más en IA (Rocha, 2024). Esta afirmación de Green debe leerse en el contexto de un debate aún abierto y sujeto a nuevas evidencias empíricas.

Siguiendo la lógica de la obra, que valora los testimonios y experiencias reales, voy a compartir una experiencia personal.

Un amigo, ciudadano estadounidense que no visitaba el Perú desde hace años, comentó que su carné de extranjería había expirado y no sabía cómo renovarlo. Pidió ayuda y acepté gustoso de proporcionársela. Como abogado, pensé que sería sencillo encontrar el procedimiento adecuado, que la información estaría “a un clic”.

Sin embargo, aunque la página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones tenía los procedimientos bien explicados, me costó encontrar el trámite que mejor se ajustaba a su situación, ya que había muchos y con nombres muy similares. Después de varios días de incertidumbre, llamé al teléfono de atención al usuario y una señorita muy amable me atendió y resolvió mis dudas con solvencia y calidez.

En ese contexto muy actual, es válida la pregunta si un *chatbot* o asistente virtual habría logrado lo mismo.

Por todo lo expuesto, las reflexiones que plantea esta obra son esenciales, no solo para quienes buscan transformar sus negocios desde una perspectiva coherente con sus valores, sino también como guía para mejorar la gestión pública y la calidad del servicio que deben ofrecer las entidades del Estado a los ciudadanos.

Por último, esta obra está sólidamente estructurada, con ideas profundas y reflexiones bien fundamentadas. Se espera haber comprendido adecuadamente su contenido y haberlo vinculado con la experiencia personal y la perspectiva crítica, especialmente desde los ámbitos jurídico y ético. Se recomienda su lectura.

Referencias

- Arbaiza, L. (20 de mayo de 2024). La revolución de la Inteligencia Artificial en los Recursos Humanos: una síntesis de desafíos y oportunidades. *Gestión*. <https://gestion.pe/blog/conexion-esan/2024/05/la-revolucion-de-la-inteligencia-artificial-en-los-recursos-humanos-una-sintesis-de-desafios-y-oportunidades.html?ref=gesr>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2021). *Inteligencia artificial: Desafíos y oportunidades para el Perú*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3294013/CEPLAN%20Inteligencia%20artificial%3A%20desaf%C3%ADos%20y%20oportunidades%20para%20el%20Per%C3%BA.pdf?v=1656342269>
- DW Español. (12 de agosto de 2023). *San Francisco vota a favor del uso de vehículos autónomos* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Lb2PI9HdPg8>
- Ley 31601, Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, garantizando la atención personal del proveedor al ofrecer sistemas de atención automatizada. (5 de noviembre de 2022). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2122112-1>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264279001-es>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9c86de40-en>

Rocha, N. (16 de julio de 2024). Intuit despide a 215 empleados de San Diego mientras gira hacia inversiones en IA. *The San Diego Union-Tribune*. <https://www.sandiegouniontribune.com/2024/07/16/intuit-despide-a-215-empleados-de-san-diego-mientras-gira-hacia-inversiones-en-ia/>

Reseña bibliográfica

Sobrevivir cuando no alcanza para vivir: costos de la discapacidad en el Perú

Surviving when you cannot afford to live: disability costs in Peru

Juan Francisco Escalante Villar

Bachiller en Gestión por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Discapacidad (GRIDIS) de la PUCP. Cuenta con experiencia como consultor en materia de discapacidad. Su investigación reciente se ha enfocado en el estudio de los estereotipos sobre la discapacidad en medios de comunicación. ORCID ID: 0000-0003-0865-9224 Correo electrónico: jescalantev@pucp.edu.pe

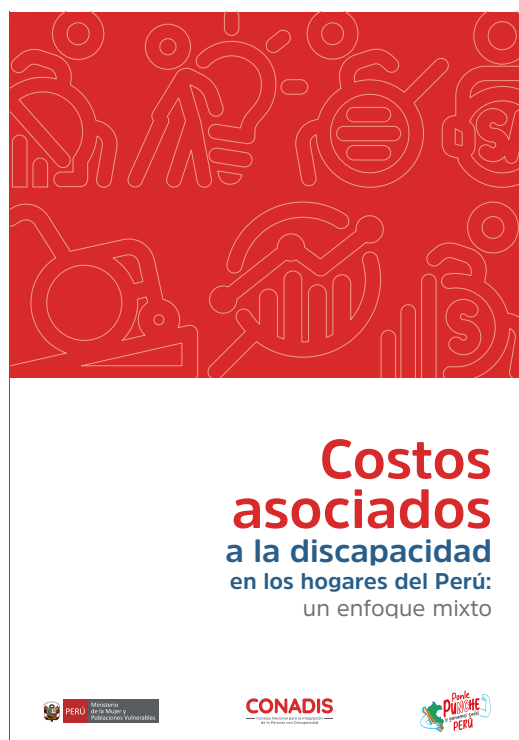
Reseña del libro

Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. (2024). *Costos asociados a la discapacidad en los hogares del Perú: un enfoque mixto*. <https://www.gob.pe/es/i/6459651>

Cómo citar esta reseña/citation:

Escalante Villar, J. F. (2025). Sobrevivir cuando no alcanza para vivir: costos de la discapacidad en el Perú. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 257–263. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.12>

Dos familias vecinas cuentan con la misma cantidad de miembros: padre, madre y dos hijos. En una extrañísima coincidencia, ambos hogares reciben los mismos ingresos al final de mes. Sin embargo, el nivel de bienestar de una de las familias es significativamente inferior al de la otra. Una rápida observación sugeriría que la diferencia reside en que uno de los miembros de esta familia es una persona con discapacidad. La investigación que ha publicado el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), sin embargo, trasciende esta mirada tradicional y simple que asume a la discapacidad como una condición interna que afecta el exterior de la persona para abocarse, por el contrario, a estimar e identificar aquellos costos asociados a la condición de discapacidad en el Perú. El holismo de esta concepción —que además reconoce que los costos asociados afectan no solo al miembro con discapacidad sino al hogar en su conjunto— exige una mirada desde la gestión pública que supere las consideraciones sobre la prestación de servicios de salud y la cobertura previsional, toda vez que las personas con discapacidad tienen tantas dimensiones en sus vidas como aquellas sin discapacidad.



A partir de un marco teórico sólido en referencias, el documento se sustenta en algunos conceptos fundamentales. El primero es el Modelo social de la discapacidad, que considera a la discapacidad como el resultado de una o más deficiencias en una persona y las barreras que la sociedad le impone a esta. En segundo lugar, se distinguen a los costos directos — como la compra de medicinas o productos de apoyo— de los indirectos, que incluyen la menor posibilidad de que los familiares consigan un trabajo por tener que cuidar al miembro con discapacidad, el apoyo que este requiere para realizar trámites que no cuentan con adaptaciones inclusivas, entre otros. Una tercera contribución teórica es la breve aunque acertada discusión sobre la bidireccionalidad de la discapacidad y la pobreza, esto es, la influencia de una sobre la otra, por lo que, con base en sendos postulados de Amartya Sen, se defiende una idea clave: las políticas públicas han de centrarse principalmente en una observancia atenta del nivel de vida que logran los beneficiarios de estas a partir de la consecución de los bienes o servicios que proveen las políticas públicas.

En términos metodológicos, la investigación tiene un diseño mixto, con un componente cuantitativo que utiliza datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) entre 2014 y 2023, y se sirve del método de estándar de vida (*standard of living - SOL*) para calcular la brecha de ingreso entre los hogares con y sin personas con discapacidad. Además de los datos estrictamente objetivos (como el indicador compuesto de activos del hogar), el estudio incluye dos variables dependientes: el indicador de la situación económica del hogar, y la evaluación subjetiva de la situación económica. Se trata de dos indicadores categóricos y subjetivos resultado de preguntas de percepción a los jefes de hogar que permiten, precisamente, comprender el estándar de vida de los hogares no solo a partir de una lista de cotejo objetiva, sino además con una autoevaluación de las familias sobre su bienestar.

Para el componente cualitativo, se realizaron 44 entrevistas semiestructuradas a profundidad con personas con discapacidad y cuidadores de niños y adolescentes con discapacidad que residen en Lima Metropolitana, Callao, Cusco y Ucayali. Se procuró que los entrevistados encajasen en grupos de variables asociados al tipo de discapacidad, nivel de gravedad, grupo etario, región y ámbito de residencia, y estos ajustes se realizaron con la técnica de bola de nieve, dada la dificultad de conseguir entrevistados que cumplieran con las características requeridas. De esta manera, el documento logra contribuir a la muy limitada investigación cualitativa previa en la materia, abonando en particular sobre las distinciones en los costos según el grado de severidad de la discapacidad.

Los hallazgos se dividen en dos grandes secciones, una con los resultados cuantitativos y la segunda con los cualitativos. La explicación cuantitativa parte de los estadísticos descriptivos, que revelan que más de 1.6 millones de hogares en el Perú (el 15.7% del total) tienen entre sus miembros al menos a una persona con discapacidad, esto pese a que solo el 5.2% de personas en el país tendrían una discapacidad según la ENAHOG 2023. Este último dato contrasta con los resultados de la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS) de 2012, que estima que el 10.3% de la población tiene algún tipo de discapacidad (INEI, 2014). Además, para 2023, los ingresos de hogares con miembros con discapacidad fueron 17.1% menores a los de hogares sin miembros con discapacidad. Este panorama, sumado al hecho de que los jefes de hogar están ocupados laboralmente (14.5% menos en hogares con miembros con discapacidad), da cuenta de una situación persistentemente más compleja en estos hogares.

El hallazgo cuantitativo central de esta investigación se estimó mediante un modelo logit ordenado (*ologit*): los hogares con al menos un integrante con discapacidad requieren en promedio de un 15% más de ingresos para alcanzar el mismo nivel de bienestar que un hogar sin personas con discapacidad. Este porcentaje se traduce a un promedio de S/ 267.61 mensuales adicionales, calculado según el valor de la canasta básica familiar de 2023.

En términos de robustez de los hallazgos, se realizaron otros dos modelos econométricos: un modelo de regresión lineal con mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y un modelo lineal generalizado (MLG). A través del análisis, se dio cuenta de que el indicador compuesto de activos del hogar es más consistente, a la vez que la autopercepción de los jefes de hogar, al ser una variable más subjetiva, introduce mayor varianza al modelo.

La investigación ahonda en el modelo econométrico, lo que permite identificar desagregaciones por ámbito —que evidencian un costo adicional de 22.8%, 10.2 puntos porcentuales mayor al urbano—, y por pobreza monetaria, que muestra un costo de la discapacidad largamente superior en los hogares pobres (42.7%) que en los no pobres (13.5% del ingreso mensual).

La sección de hallazgos cualitativos se divide en cinco grandes temáticas: salud, educación, empleo, autonomía y accesibilidad. Las respuestas brindadas a partir de las entrevistas a profundidad revelan información que la ENAHO no puede recoger, dada la estructuración de sus preguntas, y permite tener una vista amplia y actualizada de los principales problemas que afrontan las personas con discapacidad en el país. En cuanto a salud, se halló que el costo más recurrente de las familias son las terapias físicas y ocupacionales, que podrían llegar a bordear los S/ 1000 mensuales. Sin embargo, el mayor costo corresponde a los productos de apoyo y cirugías, para los que un hogar habría llegado a incurrir en un gasto de S/ 30 000 mensuales. Esto revela serias deficiencias en el sistema de salud que, aunque conocidas, afectan con particular dureza a las personas con discapacidad, tanto por una demanda que supera largamente la oferta, como por la calidad misma del servicio.

Respecto de la educación, aunque algunos padres y cuidadores de niños y adolescentes con discapacidad prefieren matricularlos en instituciones educativas privadas, esto representa un alto costo al que no siempre se tiene acceso en hogares en situación de pobreza, y una imposibilidad logística para aquellos que residen en áreas rurales. Esta situación persiste incluso en la educación superior a la que, según datos de la ENAHO graficados por el

Observatorio Nacional de la Discapacidad del Conadis (2025), en el año 2024, apenas el 12% (5% universitaria, 7% no universitaria) de la población con discapacidad ha tenido acceso.

En cuanto al empleo, se observó que los costos indirectos afectan tanto a las personas con discapacidad, que encuentran barreras para acceder y permanecer laboralmente ocupados, como a sus cuidadores —en su vasta mayoría mujeres (madres, abuelas o hermanas)—, quienes ven reducidos sus ingresos por el tiempo que dedican a las tareas de cuidado.

En lo referente a la autonomía, que el texto define como aquellos costos relacionados con el cuidado como consecuencia de la condición de discapacidad, se presentan testimonios de un gasto mensual de hasta S/ 1600 por concepto de contratación de personas cuidadoras. Por otro lado, también se evidenció una tendencia a que miembros de la familia, como madres o hijas, asuman el rol de cuidadores, lo que revela no solo un costo indirecto para los familiares, sino también una potencial afectación a estos miembros en materia de salud mental.

Finalmente, en cuanto a accesibilidad, los hallazgos se centran en las barreras arquitectónicas de las residencias, que no pueden ser fácilmente solucionadas por los altos costos que suponen a las familias.

El cuarto capítulo de la investigación es el de discusión, que además de ahondar en los resultados, resalta dos aspectos fundamentales. El primero es que las aproximaciones cuantitativa y cualitativa del documento permiten comprender de forma más holística la composición de los costos asociados a la discapacidad y la afectación que estos generan en los hogares peruanos. El segundo punto a resaltar es que se ofrecen vías para profundizar la investigación mediante formas de medición más precisas, estudios de mercado para conocer el precio de los bienes y servicios que requieren los hogares, independientemente de si pueden costearlos en la actualidad, y la ampliación de información recabada de otras regiones del país con el fin último de contar con políticas públicas adaptadas al contexto regional.

Finalmente, se concluye que existe un importante costo asociado a la discapacidad en el país, tanto monetario como no monetario, lo que se traduce en una afectación en el bienestar de los hogares. Además, los costos son distintos según ámbito geográfico y situación económica, con un mayor impacto en hogares rurales y en aquellos que viven en situación de pobreza. Esto último releva la urgencia de intervenciones focalizadas acorde a la necesidad, con montos que han permanecido

estáticos en el tiempo, como los S/ 300 bimestrales de pensión no contributiva entregados por el programa Contigo. Al mismo tiempo, el conocimiento de las necesidades específicas de los hogares con miembros con discapacidad mediante métodos cualitativos contribuye al llenado de un vacío que es resultado de la falta de datos estadísticos especializados y actualizados en materia de discapacidad.

A modo de cierre de esta reseña, se propone una reflexión en torno a las implicancias que tiene el estudio para la gestión pública en el Perú, tomando en cuenta las dos aproximaciones de la investigación: cuantitativa y cualitativa.

En cuanto al componente cuantitativo, si bien se clarificó el uso de la ENAHO por cumplir con lo requerido para la aplicación del método SOL, se echó en falta la discusión de por qué se excluyó una encuesta especializada en discapacidad como la ENEDIS. De plano, es preciso anotar que la ENAHO cuenta con una metodología de identificación de la discapacidad limitada. Por ejemplo, no incluye preguntas sobre el nivel de gravedad de la discapacidad de las personas. Futuras investigaciones podrían tomar como referencia algunos datos de la ENEDIS, dada la antigüedad de la encuesta (13 años). Esta restricción invita a reflexionar sobre la urgencia de una nueva encuesta que se aboque a estudiar la discapacidad, puesto que los datos de una fuente con esa antigüedad podrían encontrarse seriamente desactualizados, además de haberse ejecutado antes de la reglamentación de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPCD) en abril de 2014. Lo anterior, como es claro, no invalida los hallazgos de la publicación, que son sólidos en lo que respecta al análisis econométrico, sino que exhorta a que el Estado cuente con datos estadísticos actualizados para un sector tan amplio de la población como el de las personas con discapacidad.

La muestra cualitativa, por su parte, presenta evidentes limitaciones y es claro que, aun sin pretensiones de generalización, los hallazgos pueden haber pasado por alto situaciones específicas de otras regiones del país, en particular, las ubicadas en el primer nivel de incidencia más alta de pobreza según el INEI (2024): Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno. No obstante, esto debiera encuadrarse en dos sentidos más bien positivos: el primero, que el estudio es pionero en las aproximaciones cualitativas al tema, escasas incluso en la literatura mundial; el segundo, la oportunidad metodológica que representa contar con un instrumento de guía de entrevista para adultos con discapacidad y para cuidadores de niños, adolescentes y adultos con discapacidad. Este instrumento ha sido validado por pares y aplicado en un contexto académico, lo que sienta una base metodológicamente robusta para investigaciones futuras.

En síntesis, el trabajo se afirma como un estudio pionero en el país, con potencial no solo en cuanto a sus componentes metodológicos, sino sobre todo por la producción de conocimiento que sirva de herramienta para adecuar y crear políticas públicas que consideren las particularidades de un importante sector del país. Para ello, es preciso conocer de primera mano las necesidades y expectativas de la población con discapacidad, y buscar su involucramiento activo a fin de conseguir propuestas que atiendan el problema público y se encuentren socialmente legitimadas.

Referencias

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria, 2014-2023*. <https://www.gob.pe/es/i/5558423>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2014). *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1171/E_NEDIS%202012%20-%20COMPLETO.pdf
- Observatorio Nacional de la Discapacidad. (2025). *Perú: población de 3 y más de edad con y sin discapacidad, por nivel alcanzado (%)*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDJkOTFjN2ItY2Q4Mi00NjI4LTlhZGItODJhMmYwMjcxNWNlIiwidCI6IjAyZTM0NDQzLWI5YzItNDBiMy1hYzM5LWYwMTI1YTFlMzkwNSIsImMiOiR9&pageName=ReportSection5e7db1d15d4a98150749>

Reseña bibliográfica

La experiencia del empleado como motor de cambio en el Estado: Reflexiones a partir de Alcoba y Mora

The employee experience as a driver of change in the State: reflections from Alcoba and Mora

Miguel U. Ura Coyla

Licenciado en Psicología y Magíster en Organización y Dirección de Personas por la Universidad ESAN. Actualmente, cursa estudios de doctorado en Psicología en la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Es encargado de la coordinación y seguimiento de las actividades estratégicas de la Oficina de Recursos Humanos de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao. Es docente universitario de pregrado y posgrado, y consultor especialista en la gestión de personas y proyectos ligados al employee experience en organizaciones privadas y públicas. ORCID ID: 0000-0003-3027-788X Correo: miguelubertouracoyla@gmail.com

Reseña del libro

Alcoba, J. y Mora, L. (Coords.). (2022). *Cómo construir la experiencia de empleado: Claves para lograr compromiso con la organización*. LID Editorial.

Cómo citar esta reseña:

Ura Coyla, M. U. (2025). La experiencia del empleado como motor de cambio en el Estado: reflexiones a partir de Alcoba y Mora. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 264–271. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.13>

En el contexto actual del servicio civil peruano, caracterizado por desafíos estructurales, normativos y de gestión de personas, el libro *Cómo construir la experiencia de empleado* (Alcoba y Mora, 2022) ofrece una propuesta valiosa y pertinente: humanizar las relaciones laborales desde el corazón de la organización. A través de la Onda del Empleado y sus cinco pilares (Escucha, Enfoque, Extensión, Entusiasmo y Excelencia), los autores invitan a repensar el rol del trabajador público más allá de la ejecución técnica, reconociéndolo como un agente fundamental en la mejora institucional. Aunque una discusión de este tipo nace en el sector privado, sus lecciones reverberan profundamente a través del tejido del espacio público peruano.



Dentro de nuestras organizaciones, observamos un liderazgo ejecutivo que sigue centrado principalmente en las demandas operativas y de cumplimiento de regulaciones y mandatos, que son actividades importantes y necesitan ser alimentadas, pero que a veces pueden dejar poco oxígeno para una forma de trabajar más humana y estratégica.

En el 2023, más del 60% de los servidores públicos en el país están empleados bajo contrato de distintas modalidades, según el estudio de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2024). Esto, evidentemente, no favorece la formación de vínculos sólidos, el desarrollo del compromiso ni ofrece verdaderas oportunidades de crecimiento en el servicio civil. Desde este punto de vista, la propuesta de Alcoba y Mora resulta valiosa para evaluar cómo mejorar la experiencia laboral en el sector público. Con sus cinco 'E', los autores han desarrollado un modelo sencillo y práctico para comprender la experiencia del empleado y del trabajo desde una óptica más humana. Este artículo pone a prueba estos fundamentos al contrastarlos con el ámbito de la gestión de personas en el Estado peruano y la evidencia empírica que respalda su importancia.

Escucha: escucha organizacional en entornos jerárquicos

Parte de una cultura saludable es la escucha activa, esta competencia es transversal en la gestión de personal y esto no es nada distante con la gestión en las entidades públicas, representando un desafío significativo. Las estructuras jerárquicas tradicionales y los canales formales — aunque necesarios— con frecuencia no favorecen una comunicación activa, ni el intercambio espontáneo de ideas, ni la confianza en la comunicación para poder resolver aristas propias de la gestión. En este sentido, la escucha debe ser considerada no solo como un acto adicional y cotidiano, sino como una competencia clave para la gestión de personas en las instituciones. Esta competencia, nos permite poder anticipar conflictos, comprender las subculturas identificar necesidades en el clima laboral y fomentar relaciones de confianza fundamentadas en el respeto mutuo, los cuales nos permitirán una gestión efectiva con menos reprocesos.

Alcoba y Mora (2022) señala que “la escucha no es solo un proceso para obtener datos: es el fundamento relacional que permite que las personas se sientan vistas y valoradas” (p. 31). En el contexto de la gestión pública, donde muchas decisiones son tomadas de manera rápida y bajo intensa presión normativa, crear espacios para la retroalimentación horizontal nos permite identificar distintos puntos de vista para solucionar condiciones álgidas, esta atención y oportunidad de opinión, bajo distintas estrategias de comunicación, puede tener un impacto notable en la motivación y el sentido de pertenencia del personal.

Kışı (2024) respalda esta idea al señalar que el compromiso laboral en el sector público se ve incrementado cuando hay liderazgo transformador y se implementan mecanismos institucionales de escucha. Es así que, alcanzar este objetivo requiere más que una mirada teórica o buenas intenciones; implica desarrollar capacidades internas desde los líderes, contar con voluntad política diseñando estrategias de comunicación a 360° y establecer procesos que conviertan lo escuchado en acciones concretas y sostenibles.

Enfoque: Alineación institucional entre el discurso y la práctica

Lograr que lo que una institución dice se vea reflejado en lo que realmente viven sus trabajadores es uno de los mayores desafíos en la gestión pública. Para las oficinas de recursos humanos del Estado (ORH), esto significa mucho más que cumplir con planes formales: implica asegurarse de que cada política, cada evaluación y cada conversación refleje los valores que se promueven desde lo más alto. A veces, esos principios —como la meritocracia o la transparencia— quedan

en el papel, mientras la experiencia real del servidor público transcurre con poca claridad sobre su desarrollo o futuro en la institución.

Como afirman Alcoba y Mora (2022), “no todas las experiencias del empleado deben ser iguales: deben estar alineadas con los valores, el propósito y las expectativas de la organización” (p. 64). Esta reflexión cobra especial relevancia en nuestro contexto, donde el Estado peruano, a través de SERVIR, ha promovido una visión de servicio civil basada en el mérito y la profesionalización. Sin embargo, como señala Morgan (2023), aún existen brechas entre ese ideal y la vivencia cotidiana de muchos trabajadores públicos.

Reconocer esas brechas no significa negar los avances logrados. Por el contrario, permite fortalecer la coherencia institucional: que lo que se dice y lo que se hace caminen juntos. En este esfuerzo, RRHH puede y debe asumir un rol clave como conector entre los sistemas de evaluación, la comunicación interna y el desarrollo de carrera, siempre alineados al propósito común del servicio público.

Entusiasmo: Energía institucional como cultura positiva

El entusiasmo dentro de una institución pública no es una emoción casual ni algo que surja espontáneamente; se construye todos los días en las pequeñas cosas que hacen sentir valorado al servidor público. Reconocer los logros cotidianos, agradecer el esfuerzo silencioso y promover una narrativa que inspire sentido de pertenencia son prácticas que, aunque simples, tienen un impacto profundo en el ambiente de trabajo. No se trata de iniciativas costosas, sino de cultivar una actitud genuina desde la gestión de personas.

Alcoba y Mora (2022) lo expresan con claridad: “el entusiasmo no es una emoción pasajera, sino una energía institucional que puede cultivarse” (p. 107). Esta visión invita a pensar en políticas que pongan a las personas en el centro. Desde espacios institucionales de reconocimiento —como boletines que celebren historias de compromiso— hasta momentos breves de retroalimentación positiva en reuniones de equipo, cada gesto cuenta.

Sin embargo, fomentar el entusiasmo en el Estado implica enfrentar condiciones reales: cargas laborales altas, limitaciones presupuestales y, en muchos casos, inestabilidad contractual. En ese contexto, la labor de las ORH es clave. No solo como área técnica, sino como catalizadora de cultura institucional. Se necesitan liderazgos empáticos, celebraciones auténticas del logro

colectivo y una comunicación interna que conecte el día a día del servidor con el propósito mayor del servicio público.

Mamani et al. (2021) respaldan esta mirada al demostrar que la motivación, el aprendizaje y el reconocimiento están directamente vinculados con un mejor desempeño, incluso en contextos desafiantes como los gobiernos locales. Apostar por el entusiasmo como eje de gestión no es ingenuo, es estratégico: es crear las condiciones para que las personas no solo se queden, sino que se queden con ganas de aportar.

Extensión: RRHH como arquitecto de experiencias

En el Estado, las ORH tienen hoy una oportunidad única de dejar atrás la imagen de una unidad centrada exclusivamente en trámites administrativos para convertirse en un actor estratégico del cambio organizacional. Alcoba y Mora (2022) lo resumen de forma precisa: “El área de Recursos Humanos debe convertirse en el arquitecto de las experiencias que atraviesan el día a día del trabajador” (p. 85). Esta mirada invita a repensar el rol de RRHH como una función capaz de diseñar y acompañar la experiencia completa del servidor público, desde su ingreso hasta su salida.

Asumir ese rol implica pasar de una gestión enfocada en la operatividad del proceso, que es importante, a la gestión proactiva, enfocada en construir entornos laborales más humanos, coherentes, sostenibles y transparentes. Cada proceso, su calidad y la forma de la gestión debe brindar una experiencia positiva donde el proceso genere un bienestar y se perciba una justicia organizacional.

Es claro que para esto se necesita competencias en gestión del cambio, diseño organizacional, análisis de datos y tecnologías en cada subproceso que estén integrados, de esta forma se podrá entregar un servicio que genere satisfacción a nuestro cliente interno, lo cual tendrá un impacto significativo sobre nuestro cliente externo o usuario.

Ulrich y Dulebohn (2015) coinciden en esta visión y señalan que el futuro de RRHH está en su capacidad de generar culturas organizacionales resilientes con sentido de propósito y centradas en las personas. Esto último es parte de la tendencia en la fidelización del cliente interno para generar *engagement*.

Más allá de la teoría, hay prácticas concretas que se pueden realizar y así marcar la diferencia. Por ejemplo, el diseño de mapas de experiencia del servidor público que permitirá identificar momentos clave del ciclo laboral donde intervenir con acciones significativas. Otras estrategias útiles incluyen programas de *mentoring* entre pares, que fortalecen el aprendizaje informal, y espacios periódicos de reconocimiento no monetario, que visibilizan el compromiso cotidiano y ayudan a valorar a nuestros talentos dentro de cada organización. Transformar el enfoque de RRHH no es un cambio menor: es apostar por una nueva manera de entender el trabajo público en la que cada persona es vista, escuchada y valorada como parte esencial de la misión del Estado.

Excelencia: Liderazgos transformacionales en el servicio civil

Hablar de excelencia en el sector público no es solo hablar de resultados o eficiencia administrativa. La verdadera excelencia también tiene rostro humano y se expresa, sobre todo, en la calidad del liderazgo que se ejerce dentro de las instituciones: un liderazgo que inspire, que forme, que acompañe. Como señalan Alcoba y Mora (2022), “un liderazgo excelente es aquel que entiende que las personas no solo quieren resultados, sino también sentido” (p. 129). Y en el contexto del servicio civil, ese sentido está profundamente ligado al propósito de servir a la ciudadanía.

Los liderazgos transformacionales —centrados en el desarrollo de las personas— son clave para movilizar equipos en entornos complejos y cambiantes. No se trata solo de liderar desde la autoridad, sino de generar confianza, de fomentar el aprendizaje, de dar espacio a la autonomía y reconocer el valor de cada aporte. En la práctica, esto implica invertir en programas de formación directiva, promover una cultura de retroalimentación constante y utilizar sistemas de evaluación que reconozcan no solo los resultados técnicos, sino también el impacto humano del liderazgo.

Shuck et al. (2022) coinciden en esta perspectiva y demuestran que liderazgos basados en propósito, reconocimiento y confianza generan ambientes laborales más positivos, con colaboradores más comprometidos. Y ese compromiso no es un detalle menor: es el que sostiene la continuidad, la innovación y la calidad del servicio público.

En el caso peruano, potenciar este tipo de liderazgo es una oportunidad concreta para fortalecer la vocación pública, especialmente en mandos intermedios que articulan la estrategia institucional con la operación diaria. Apostar por la excelencia en la conducción de equipos no es un lujo: es una necesidad para construir instituciones más humanas, coherentes y sostenibles.

A partir del análisis realizado y considerando tanto los aportes del libro como las evidencias revisadas, se proponen las siguientes recomendaciones desde una perspectiva proactiva:

1. Implementar planes piloto de experiencia del empleado en entidades con alto contacto ciudadano (como hospitales y municipalidades), una práctica sugerida también por Kışi (2024), quien enfatiza el valor de la experimentación controlada para introducir cambios organizacionales sostenibles.
2. Integrar la gestión de la experiencia del empleado en el perfil de competencias de los directivos públicos, alineada con los marcos promovidos por SERVIR. Shuck et al. (2022) demostraron que líderes con enfoque transformacional potencian el compromiso y el rendimiento de sus equipos.
3. Reforzar la capacidad técnica y analítica de las oficinas de RRHH, como lo proponen Ulrich y Dulebohn (2015), integrando perfiles interdisciplinarios para evaluar clima, cultura y desempeño.
4. Promover mecanismos de escucha continua sustentados por la evidencia de Morgan (2023), que indica que una gestión basada en el diálogo fortalece la cohesión organizacional.
5. Desarrollar una narrativa institucional coherente, una acción alineada con las recomendaciones de Andrés-Reina et al. (2024), quienes señalan que la experiencia del empleado se potencia cuando hay consistencia entre los valores declarados y las prácticas cotidianas.

Finalmente, se puede precisar que el libro *Cómo construir la experiencia de empleado* es una obra con alto valor práctico y reflexivo, su enfoque, aunque surgido en el sector privado, tiene un gran potencial para enriquecer los procesos de gestión humana en el servicio civil peruano. Las evidencias académicas nacionales e internacionales (Kışi, 2024; Morgan, 2023; Mamani et al., 2021; Shuck et al., 2022) coinciden en que la experiencia del empleado impacta en la calidad del servicio, la productividad institucional y el fortalecimiento del compromiso público.

Más allá de una moda gerencial, la experiencia del empleado representa una estrategia de gestión integral y humana. Su incorporación al aparato estatal requiere liderazgo, visión y una cultura institucional dispuesta a escuchar y evolucionar. Este libro constituye, en ese sentido, una guía valiosa para avanzar hacia un Estado más comprometido con quienes lo hacen posible desde dentro.

Referencias

- Andrés-Reina, M. P., Díaz-Muñoz, R. y Rodríguez-Fernández, R. (2024). Employee experience: A systematic review. *European Public & Social Innovation Review*, 9, 1–20. <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-398>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024). *Características del servicio civil peruano -2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7440404/6338244-caracteristicas-del-servicio-civil-peruano.pdf>
- Kışı, N. (2024). Exploring employee engagement in the public sector: Antecedents, consequences and strategies. *Public Administration Issues*, (5), 111–129. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2024-0-5-111-129>
- Mamani, V., Huayapa, V., Alfaro, L. y Chambi, E. (2021). Gestión del talento humano y desempeño laboral en un municipio del Perú. *Revista Gestionar*, 1(2), 21–33. <https://doi.org/10.35622/j.rg.2021.02.004>
- Morgan P., A. A. (2023). Desarrollo del talento humano en las organizaciones públicas del Perú. *Pensamiento Actual*, 23(40), 119–136. <https://archivo.revistas.ucr.ac.cr/index.php/pensamiento-actual/article/view/55173>
- Shuck, B., Zigarmi, D. y Owen, J. (2022). Employee engagement and leadership: A meta-analytic review. *Human Resource Management Review*, 32(2), 100837. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2021.100837>
- Ulrich, D., & Dulebohn, J. H. (2015). Are we there yet? What's next for HR? *Human Resource Management*, 54(2), 1–15.

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**Gestión pública basada en datos en el Perú: un agente de inteligencia artificial para mejorar procesos, datos y tecnología**

Data-Driven Public Management in Peru: An AI Agent to Improve Processes, Data, and Technology

Jhony Roberto Roque Obregón

Defensoría del Pueblo (Perú)

jhony.roque@pucp.edu.pe | ORCID: 0009-0009-8216-1978

Cómo citar este artículo/citation:

Roque Obregón, J. R. (2025). Gestión pública basada en datos en el Perú: un agente de inteligencia artificial para mejorar procesos, datos y tecnología. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 272-280. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.14>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen:

En el contexto de la transformación digital del Estado peruano, la formulación de indicadores de valor enfrenta dificultades persistentes debido a deficiencias en la documentación de procesos, baja calidad de datos e infraestructura tecnológica fragmentada. Este artículo propone el diseño e implementación de un agente de inteligencia artificial (IA) como solución innovadora para acompañar a las entidades públicas en su transición hacia modelos de gestión basados en evidencia (*data driven*). La propuesta se alinea con las políticas nacionales de modernización y transformación digital, e integra metodologías de gestión por procesos, gobernanza de datos y desarrollo ágil. Se identifican cinco fases clave para su implementación y se discute su viabilidad como catalizador de valor público.

Palabras clave: gestión pública basada en datos, inteligencia artificial, transformación digital, gobernanza de datos, valor público.

Abstract:

In the context of Peru's digital government agenda, the formulation of value-based performance indicators continues to face challenges due to poor process documentation, low-quality data, and fragmented technological systems. This article proposes the design and implementation of an artificial intelligence (AI) agent as an innovative solution to support public entities in their transition to data-driven management models. The proposal aligns with Peru's National Public Management Modernization and Digital Transformation Policies, incorporating process management methodologies, data governance frameworks, and agile development. Five implementation phases are outlined, and the potential for the agent to foster public value is discussed.

Keywords: data-driven public management, artificial intelligence, digital transformation, data governance, public value.

1. Introducción

La gestión pública contemporánea enfrenta el desafío de producir valor tangible para la ciudadanía en un entorno caracterizado por crecientes demandas de transparencia, eficiencia y participación. En este contexto, la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas basadas en evidencia se convierte en un imperativo estratégico. Aunque la mira es producir un valor público en los bienes y servicios producidos por el Estado, la formulación de indicadores de valor público continúa siendo una tarea compleja y muchas veces ineficaz. Entre los muchos factores se pueden distinguir a tres interrelacionados: i) procesos institucionales poco estandarizados; ii) una baja calidad de los datos disponibles; y iii) ecosistemas tecnológicos fragmentados o desactualizados (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2024).

Lo descrito constituye un problema estructural en la administración pública que ha sido abordada desde una perspectiva fundamentalmente normativa. Al respecto, encontramos la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) que reconoce como prioridad la gestión por procesos y la mejora de los sistemas de información (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022); del mismo modo, la Política Nacional de Transformación Digital que plantea la necesidad de que el Estado peruano evolucione hacia un enfoque *data driven*, es decir, guiado por evidencia cuantificable, actualizada y pertinente (PCM, 2023). Pese a ello, la articulación operativa entre las dos políticas mencionadas es endeble y de una aplicación desigual en los sectores del aparato estatal, especialmente a nivel regional y local.

En la práctica, las entidades enfrentan dificultades en la construcción de indicadores, entre las que destacan: i) la ausencia de procesos documentados; ii) la falta de calidad de la data existente (actualidad, consistencia, trazabilidad); y iii) una infraestructura tecnológica con baja interoperabilidad o soporte continuo. A ello se suma la falta de capacidades analíticas dentro del servicio civil, lo que genera dependencia de consultorías externas y dificulta la sostenibilidad del cambio.

En este escenario, el presente artículo propone una solución innovadora: el diseño e implementación de un agente de inteligencia artificial (IA) orientado a acompañar a las entidades públicas en su transición hacia una gestión basada en evidencia. Esta propuesta busca integrar las metodologías de gestión por procesos, gobernanza de datos y transformación digital con el potencial de la IA generativa como herramienta de sistematización, análisis y recomendación.

La propuesta fue desarrollada mediante un enfoque exploratorio, basado en la experiencia directa en contextos públicos reales, y con apoyo de inteligencia artificial como recurso metodológico para el análisis conceptual, el diseño funcional y la proyección de escenarios. Su objetivo es demostrar que es posible construir capacidades institucionales inteligentes, no solo tecnológicas, para que el Estado avance hacia un modelo de gobernanza más eficiente, transparente y orientado al valor público.

2. Metodología

La construcción de la propuesta se desarrolló mediante una metodología aplicada y exploratoria, orientada al diseño funcional de un agente de inteligencia artificial que aborde, de manera sistémica, los principales obstáculos para la implementación de modelos de gestión pública *data driven*. El proyecto se desarrolló en tres fases: diagnóstico funcional, diseño de solución y validación conceptual, todo con el soporte de las herramientas de inteligencia artificial generativas (IA-G).

2.1. Diagnóstico funcional

Se inició con la identificación de los principales desafíos enfrentados por entidades públicas en la formulación de indicadores de valor público. El diagnóstico fue construido a partir de la experiencia directa en procesos de acompañamiento a gobiernos subnacionales y órganos desconcentrados del Gobierno Nacional. Las brechas detectadas se agruparon en tres categorías:

- Procesos: inexistencia o baja calidad en la documentación de procesos estratégicos y operativos.
- Datos: deficiente calidad de la data (no actualizada, no trazable, no estructurada).
- Tecnología: plataformas fragmentadas, ausencia de interoperabilidad y débil gestión del cambio tecnológico.

Esta fase permitió definir una arquitectura mínima necesaria para una solución viable, que pudiera integrarse sin requerir reingeniería compleja.

2.2. Diseño funcional del agente de IA

A partir del diagnóstico, se desarrolló un modelo conceptual de agente inteligente orientado a tres funciones clave:

1. Sistematización de procesos e indicadores a partir de información disponible en documentos normativos y planes institucionales;
2. Evaluación de calidad de datos mediante matrices orientadoras e instrumentos de autoevaluación;
3. Generación de recomendaciones y escenarios para la mejora de la trazabilidad, alineación con resultados y diseño de soluciones tecnológicas complementarias.

El diseño se estructuró sobre un modelo de flujo interactivo entre usuarios institucionales y el agente IA, mediado por prompts estructurados. Se utilizó ChatGPT (modelo GPT-4) como entorno de prototipado, explorando respuestas a diversos casos simulados y validando la pertinencia de sus sugerencias. La IA no fue tratada como sustituto del conocimiento institucional, sino como asistente analítico para acelerar la sistematización y la toma de decisiones.

2.3. Validación conceptual

La propuesta fue contrastada con los lineamientos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la Estrategia Nacional de Gobierno de Datos y la Política Nacional de Transformación Digital. Asimismo, se revisaron experiencias internacionales (como el *Data Maturity Model* del Reino Unido y herramientas de apoyo al *open government* en Chile y Uruguay) para identificar estándares y enfoques comparables.

El agente diseñado fue proyectado como una solución de bajo costo, de rápida implementación y alta escalabilidad, ideal para entidades que carecen de equipos especializados en ciencia de datos o transformación digital, pero que buscan avanzar hacia modelos de gestión informada y basada en evidencia.

3. Resultados

El desarrollo metodológico permitió construir una propuesta concreta: un agente de inteligencia artificial orientado a acompañar a entidades públicas en su transición hacia una gestión basada en evidencia (*data driven*), a través de una intervención integral sobre tres dimensiones críticas: procesos, datos y tecnología. Este agente se concibe como un sistema modular, escalable y adaptativo, con cinco fases de implementación.

3.1. Componentes funcionales del agente

El agente de IA integra los siguientes módulos interdependientes:

1. Explorador normativo-procesal: permite identificar, mapear y sintetizar procesos institucionales clave a partir de documentos como planes operativos, manuales de procedimientos y presupuestos por resultados. El agente interpreta los flujos, roles y productos asociados.
2. Verificador de calidad de datos: evalúa bases de datos institucionales según criterios de actualidad, completitud, coherencia, trazabilidad y utilidad. Utiliza un cuestionario de autoevaluación y produce alertas sobre brechas críticas.
3. Generador de indicadores alineados al valor público: propone indicadores SMART vinculados a productos y resultados de cada proceso, alineados al PEI, POI y marco lógico del PpR. Sugiere también fuentes de verificación viables.
4. Diseñador de escenarios de mejora: plantea rutas de acción diferenciadas según madurez institucional, proponiendo intervenciones ligeras (como ajustes de plantillas o protocolos) hasta rediseños más estructurales.
5. Panel de monitoreo para el usuario institucional: permite visualizar avances, alertas y recomendaciones en lenguaje sencillo, conectando las acciones con objetivos estratégicos de la entidad y de la PNMGP.

3.2. Fases de implementación propuesta

La ruta de implementación del agente se propone en cinco fases, adaptables según el nivel de madurez digital de la entidad:

1. Diagnóstico y sensibilización: aplicación de una herramienta breve para identificar brechas en procesos, datos y tecnología, y generación de conciencia institucional sobre su impacto en la calidad de los indicadores.
2. Entrenamiento básico y configuración: capacitación breve al equipo responsable y diseño del entorno de interacción con el agente (inicialmente vía entorno tipo ChatGPT, con posibilidad de adaptación posterior a intranet institucional).
3. Procesamiento inicial de información: carga de planes, procesos y bases disponibles, con apoyo de herramientas OCR si se encuentran en formatos no estructurados. El agente genera primeros hallazgos.
4. Iteración con el equipo técnico: validación de los hallazgos, mejora progresiva de prompts y refinamiento de recomendaciones. Se promueve un uso guiado y reflexivo de la IA.

5. Ajuste institucional y documentación: integración de los resultados en instrumentos oficiales (indicadores, formatos, reportes), registro del aprendizaje institucional y generación de una bitácora de mejora continua.

3.3. Resultados esperados

El agente no reemplaza funciones humanas ni tecnologías existentes, sino que actúa como **catalizador institucional** que acelera la sistematización, facilita el diseño de indicadores pertinentes y fortalece la toma de decisiones informada. Entre los beneficios esperados destacan:

- Mejora de la calidad y pertinencia de los indicadores;
- Reducción de la dependencia de asesorías externas;
- Mayor coherencia entre procesos, datos y planes;
- Mayor apropiación del enfoque de valor público por parte de los equipos técnicos.

4. Discusión

El agente de inteligencia artificial propuesto responde a una necesidad estratégica no resuelta en la gestión pública peruana: la transición hacia una cultura organizacional que utilice datos de forma sistemática para planificar, ejecutar y evaluar políticas públicas. Si bien las políticas nacionales de modernización y transformación digital proporcionan marcos generales, su implementación concreta en las entidades estatales continúa enfrentando barreras técnicas, culturales y organizativas.

Entre los principales obstáculos estructurales se identifican:

- La fragmentación institucional que impide la interoperabilidad efectiva entre plataformas y oficinas;
- La persistente debilidad de capacidades técnicas en gestión por procesos, gobernanza de datos y transformación digital;
- La percepción de que la innovación tecnológica sólo puede aplicarse mediante grandes inversiones o a través de proveedores privados.

Frente a ello, la propuesta demuestra que es posible una solución viable, modular y progresiva, basada en herramientas ya disponibles (como entornos de IA generativa), con mínimos requerimientos tecnológicos. El agente puede ser utilizado incluso en oficinas sin sistemas integrados, siempre que existan documentos en formatos digitales básicos (PDF, Word, Excel) y un equipo dispuesto a interactuar con la herramienta de manera reflexiva y crítica.

Desde un abordaje institucional, la adopción del agente traería beneficios significativos en el proceso de fortalecimiento de compromisos normativos entre los que destacan: como el uso de indicadores SMART; la articulación entre PEI, POI y PpR; y la generación de reportes orientados a resultados. En esta línea, su adopción contribuye en gran medida a reducir la dependencia de consultorías externas bajo el supuesto de que las tareas podrían ser realizadas internamente con el apoyo de una herramienta tecnológica.

Sin embargo, algunos riesgos que deben gestionarse son:

- El uso inadecuado o acrítico de los resultados generados por IA;
- La falta de sostenibilidad si el uso del agente no se vincula a procesos institucionales formales (como el ciclo de planificación o la evaluación de desempeño);
- La posibilidad de que se reproduzcan sesgos existentes en los datos institucionales si no se realiza un análisis crítico de su calidad.

Para evitar estos riesgos, el artículo recomienda una implementación guiada, ética y participativa, con capacitación básica, supervisión humana y documentación clara del proceso. El agente supone una herramienta de aprendizaje institucional, es decir, un acompañante en la búsqueda de soluciones y no la sustitución de los procesos estrictamente humanos.

Los propuesto supone un laboratorio de innovación institucional a pequeña escala con gran potencial de replicabilidad en los diferentes niveles del Estado y adaptable a las necesidades de cada entidad. Se trata de demostrar que los procesos de innovación tecnológica son factibles bajo un aspecto cultural y estratégico.

5. Conclusiones

En el contexto de la innovación en la gestión pública el manejo del *data driven* se presenta como una oportunidad estratégica para mejorar los servicios del estado. En esa línea, lo desarrollado constituye una propuesta concreta diseñando un agente de inteligencia artificial orientado a abordar los mayores obstáculos identificados en esta transición: i) procesos institucionales poco estandarizados; ii) la falta de calidad de la data existente (actualidad, consistencia, trazabilidad); y iii) una infraestructura tecnológica con baja interoperabilidad o soporte continuo.

La simulación permite concluir que es posible desarrollar soluciones tecnológicas que cumplan con los criterios de accesibilidad, probidad ética y viabilidad técnica. Además, la experiencia

es susceptible a ser usada en contextos institucionales con recursos limitados adaptándose a las necesidades del sector. Como se dejó en claro líneas arriba, esto no debe entenderse como el reemplazo del juicio humano por un ejercicio algorítmico de la IA. Al contrario, demuestra que estas herramientas son catalizadores potenciales de los aprendizajes; el ordenamiento de información y la toma de decisiones.

En esta línea, la aplicación de la IA ha demostrado que puede alinearse con las políticas nacionales vigentes y contribuir a cerrar brechas entre diseño normativo y operatividad real. Sin embargo, el proceso para su correcto diseño e implementación requiere elementos como: i) un adecuado liderazgo institucional; ii) una clara disposición al aprendizaje iterativo; y iii) el manejo de mecanismos de seguimiento técnico. De igual forma, es necesario garantizar el uso responsable y crítico de la IA, evitando una aplicación automática.

Este agente de IA posee el potencial para transformarse en una herramienta estratégica que contribuya en la construcción de una gestión pública más inteligente, ágil y centrada en la ciudadanía. Todo ello, sin desmedro de la necesidad de una transformación más amplia que traspasa lo tecnológico e incluye los ámbitos cultural y ético dentro del Estado.

Referencias

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024). *Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/5614517-guia-para-la-elaboracion-de-indicadores-de-politicas-nacionales-y-planes-estrategicos-actualizada-2024>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *Política Nacional de Transformación Digital*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4932850/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Transformaci%C3%B3n%20Digital%20al%202030.pdf?v=1691014709>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3531092/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20AL%202030%281%29.pdf.pdf?v=1661208943>

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**SISVAP: Inteligencia Artificial para la planificación agrícola nacional y la seguridad alimentaria en el Perú**

SISVAP: Artificial Intelligence for Agricultural Planning and Food Security in Peru

Kim Vladimir Diaz Fuentes

Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana - FONDEP

kdiaz@fondep.gob.pe | ORCID: 0000-0001-5763-7254

Cómo citar este artículo:

Diaz Fuentes, K. V. (2025). SISVAP: Inteligencia Artificial para la planificación agrícola nacional y la seguridad alimentaria en el Perú. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 281-289. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.15>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

La planificación agrícola en el Perú enfrenta severas limitaciones por la falta de integración de datos, la baja tecnificación de los productores y la creciente vulnerabilidad climática. Este artículo presenta SISVAP, una propuesta de plataforma nacional de planificación agraria asistida por inteligencia artificial, diseñada para mejorar la eficiencia en la asignación de cultivos, anticipar riesgos climáticos, fortalecer la trazabilidad digital y contribuir a la seguridad alimentaria. La metodología se basó en codiseño con modelos de lenguaje, validación con fuentes oficiales y adaptación al entorno institucional peruano. SISVAP demuestra que es posible construir soluciones públicas de alto impacto con tecnologías disponibles y enfoque ético, orientadas a transformar la gestión agrícola desde el territorio.

Palabras clave: planificación agrícola, seguridad alimentaria, inteligencia artificial, trazabilidad digital, gestión territorial.

Abstract

Agricultural planning in Peru faces severe limitations due to fragmented data systems, low technological adoption among farmers, and increasing climate vulnerability. This article introduces SISVAP, a proposed national platform for AI-assisted agricultural planning, aimed at improving crop allocation efficiency, anticipating climate risks, strengthening digital traceability, and contributing to food security. The methodology combined generative language models, validation with official data, and adaptation to Peru's institutional context. SISVAP demonstrates that high-impact public solutions can be built using existing technologies and ethical design principles, offering a scalable path toward smarter and territory-based agricultural governance.

Keywords: agricultural planning, food security, artificial intelligence, digital traceability, territorial management.

1. Introducción

La agricultura peruana representa un pilar estratégico para el desarrollo nacional, no solo por su contribución al Producto Bruto Interno (7,3%), sino porque emplea a una cuarta parte de la población económicamente activa, sostiene a millones de pequeños productores y garantiza el abastecimiento alimentario del país (Banco Mundial, 2017). Sin embargo, enfrenta desafíos estructurales que comprometen su sostenibilidad, productividad y resiliencia, en un contexto de cambio climático, fragmentación institucional y brechas tecnológicas persistentes (De la Cruz et al., 2024).

Entre los problemas más críticos, detectados se encuentran la ineficiencia en el uso de recursos naturales —como el agua cuya pérdida anual en el 2023 ascendió al 65% de acuerdo con Aquafondo (El Comercio, 2023) —, la degradación progresiva de suelos y la infraestructura hídrica obsoleta. Estos factores se agravan por la escasa incorporación de herramientas digitales, la falta de planificación productiva basada en datos, y la débil articulación entre oferta y demanda en los mercados agroalimentarios.

Asimismo, el sector es altamente vulnerable a los eventos climáticos extremos. Inundaciones, heladas y sequías como las vividas en 2023 y 2024 han devastado decenas de miles de hectáreas, sin que existan sistemas predictivos efectivos ni capacidades instaladas para una respuesta oportuna. La fragmentación de la información agraria —entre datos climáticos, de suelos, producción y mercado— limita la toma de decisiones informadas a nivel territorial, afectando la seguridad alimentaria de millones de peruanos.

Frente a este panorama, el presente artículo propone SISVAP, una plataforma nacional de planificación agrícola asistida por inteligencia artificial (IA), orientada a fortalecer la seguridad alimentaria del Perú. Esta propuesta tecnológica busca optimizar la asignación de cultivos por zona, anticipar eventos climáticos, mejorar la eficiencia en el uso del agua y articular mejor la producción con las necesidades del mercado interno. A través de una arquitectura modular y escalable, SISVAP combina algoritmos predictivos, sensores de campo, aprendizaje automático y blockchain, integrando múltiples fuentes de datos para brindar recomendaciones personalizadas a productores, técnicos y autoridades.

El objetivo de este artículo es presentar la arquitectura funcional de SISVAP, explicar su metodología de diseño basada en IA generativa y analizar su aplicabilidad para resolver los

principales cuellos de botella en la planificación agrícola pública en el Perú. A diferencia de iniciativas más generales, esta propuesta no aspira a responder a los desafíos globales, sino a convertirse en una solución contextualizada, viable y transformadora para el agro nacional.

2. Metodología

La propuesta SISVAP (Sistema de Inteligencia para la Seguridad y Vigilancia Alimentaria y Productiva) fue desarrollada mediante una metodología aplicada, interdisciplinaria y asistida por inteligencia artificial generativa, con enfoque en resolución de problemas públicos concretos. El proceso de diseño combinó el uso de grandes modelos de lenguaje (LLMs) como herramientas de asistencia conceptual, con un análisis estructurado de la problemática agraria peruana y de las limitaciones tecnológicas de las entidades públicas vinculadas al agro.

La construcción del modelo siguió cuatro etapas principales:

Identificación de necesidades críticas del sector agrario

Se revisaron datos públicos, informes técnicos del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), Food and Agriculture Organization (FAO) y de INEI; además, evidencia empírica sobre las brechas en planificación de cultivos, desperdicio hídrico, falta de datos en tiempo real y vulnerabilidad climática. Esta fase permitió delimitar los ejes funcionales que SISVAP debía cubrir: recomendación de siembras óptimas, proyecciones climáticas e hídricas, monitoreo en campo, y alertas para la toma de decisiones.

1. Codiseño con inteligencia artificial generativa

Se utilizaron modelos como ChatGPT (GPT-4) y Claude AI para estructurar el diseño modular de la plataforma, mediante prompts iterativos orientados a:

- Modelar la arquitectura de un sistema nacional escalable, accesible y territorializado.
- Diseñar interfaces diferenciadas para agricultores, técnicos y autoridades.
- Establecer flujos de datos entre sensores, plataformas de observación satelital, algoritmos y dashboards.
- Definir estándares de interoperabilidad y principios éticos para el uso de IA y blockchain en el sector público.

La IA no reemplazó el análisis humano, sino que actuó como copiloto conceptual, permitiendo visualizar rutas de solución, validar esquemas funcionales y optimizar procesos técnicos.

2. Validación comparada y adaptación al contexto peruano

Se contrastó la propuesta con casos internacionales de referencia como AGRODAT.AI en Colombia, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Argentina, y herramientas de planificación de la FAO, para identificar aspectos replicables y necesidades de contextualización. A diferencia de modelos con fuerte inversión en infraestructura satelital o redes privadas, SISVAP fue diseñado para ser viable con capacidades estatales actuales, priorizando la integración de fuentes ya disponibles, como Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), Programa de Compensaciones para la Competitividad AGROIDEAS y ANA.

3. Priorización de escalabilidad y sostenibilidad pública

El diseño adoptó principios de código abierto, modularidad, y accesibilidad digital (apps móviles y panel web) con el fin de garantizar su adopción progresiva en diversas regiones, incluyendo zonas altoandinas o de difícil conectividad. Se incorporaron elementos de gobernanza de datos y protocolos de decisión ética sobre IA para asegurar el control institucional del sistema.

En resumen, la metodología empleada permitió construir una solución coherente con el entorno tecnológico y normativo del Perú, altamente funcional desde lo técnico, y viable desde la perspectiva operativa y presupuestal del Estado. La propuesta se inscribe así en un enfoque de innovación pública orientada a resultados, donde la IA se pone al servicio de la planificación agrícola y la seguridad alimentaria con criterio ético, contextual y escalable.

3. Resultados

El diseño funcional de SISVAP responde a las limitaciones estructurales del agro peruano en términos de desarticulación de información, baja tecnificación, exposición al cambio climático y débil planificación de cultivos. La plataforma propuesta está compuesta por cinco módulos integrados, concebidos para operar desde una interfaz web y móvil accesible, y pensados para su implementación progresiva a nivel nacional, comenzando por regiones piloto.

4. Módulo de Planificación Inteligente de Siembra

Este módulo utiliza algoritmos de aprendizaje automático alimentados con datos históricos (producción, precios, clima, disponibilidad hídrica y tipo de suelo), para sugerir cultivos óptimos por región, estación y perfil de productor. Las recomendaciones toman en cuenta criterios de rentabilidad, demanda proyectada, disponibilidad de

recursos y sostenibilidad del ecosistema local. Las propuestas pueden personalizarse por comunidad, tipo de terreno y capacidad de riego.

5. Sistema Predictivo de Riesgos Climáticos y Productivos

Integrando fuentes como el SENAMHI, la ANA y sensores satelitales (NASA, Copernicus), este sistema permite anticipar eventos extremos (heladas, sequías, inundaciones), variaciones hídricas y anomalías térmicas. El modelo produce alertas personalizadas por distrito o cuenca, permitiendo a los agricultores y a las agencias agrarias actuar de forma preventiva en la protección de cultivos y toma de decisiones de siembra o postergación.

6. Panel de Control Territorial para Autoridades Agrarias

Un dashboard centralizado permitiría a los gobiernos regionales y al MIDAGRI visualizar en tiempo real indicadores como: número de siembras óptimas sugeridas, áreas con alto riesgo climático, evolución de reservas hídricas, producción estimada por cultivo, y cobertura de asistencia técnica. Esto permite una planificación estratégica multianual y por cadena de valor, mejorando la focalización de intervenciones públicas.

7. App de Asistencia Técnica Digital para Agricultores

Disponible para smartphones con Android, esta app brindaría recomendaciones diarias, alertas por georreferencia, materiales formativos y acceso a asistencia técnica remota con especialistas. Además, permitiría registrar prácticas agrícolas, recibir retroalimentación y alimentar el sistema con datos de campo, promoviendo una relación colaborativa entre productores y el Estado.

8. Motor de Trazabilidad y Blockchain Agraria

Este módulo garantiza la trazabilidad de decisiones productivas, registros de siembra y distribución de semillas o bonos estatales. Al utilizar blockchain, se fortalece la transparencia en la asignación de recursos, se evita la duplicidad de beneficios y se construye una base de datos confiable para futuras políticas agrarias, programas de compras públicas y financiamiento climático.

Resultados esperados:

- Mejora en la eficiencia del uso de agua para riego mediante recomendaciones territoriales.
- Reducción del desperdicio por siembra no planificada y sobreproducción de cultivos.
- Aumento de la capacidad del Estado para anticiparse a eventos climáticos extremos.
- Fortalecimiento de la planificación multianual basada en datos.
- Mayor equidad en la asignación de apoyos estatales mediante trazabilidad digital.

En conjunto, SISVAP propone una transformación tecnológica para el agro peruano utilizando tecnologías disponibles y adaptadas a las capacidades actuales del Estado, priorizando su uso progresivo según el contexto regional.

4. Discusión

La plataforma SISVAP se propone como una respuesta concreta a fallas estructurales en la planificación agrícola nacional, que van desde la atomización de datos hasta la desconexión entre las decisiones del pequeño productor y las necesidades del mercado. Aunque su concepción es tecnológica, su impacto esperado es fundamentalmente institucional, social y económico, ya que permitiría al Estado pasar de una lógica reactiva a una gestión preventiva, basada en datos y orientada al territorio.

Uno de los principales aportes de SISVAP es que conecta información dispersa actualmente alojada en sistemas inconexos de entidades como el MIDAGRI, el SENAMHI, la ANA, el INIA y los gobiernos regionales. Esta fragmentación ha dificultado históricamente la elaboración de políticas agrarias integradas y adaptativas. Al proponer un ecosistema digital interoperable, SISVAP facilita el alineamiento entre información climática, productiva, hídrica y territorial, condición necesaria para la toma de decisiones informadas y oportunas.

Desde una perspectiva de política pública, la plataforma permitiría superar el carácter asistencialista y atomizado de muchos programas agrarios, y avanzar hacia una planificación productiva inteligente, que optimice recursos públicos, reduzca pérdidas y garantice seguridad alimentaria con base en proyecciones reales. Ello cobra mayor relevancia en un país con alta vulnerabilidad climática y donde el 70% de los alimentos consumidos provienen de la pequeña agricultura familiar.

En términos de viabilidad institucional, SISVAP no depende de tecnologías inalcanzables ni de grandes reformas legales. La propuesta ha sido diseñada para operar con herramientas existentes en la administración pública —como Microsoft 365, bases de datos abiertas y estándares de interoperabilidad promovidos por la Secretaría de Gobierno Digital—. Su implementación podría iniciarse mediante un piloto en regiones con capacidades instaladas (como Junín, Cusco o La Libertad), articulando esfuerzos del MIDAGRI, los gobiernos regionales y centros de investigación agraria.

No obstante, su ejecución enfrenta desafíos importantes:

- La resistencia institucional al cambio tecnológico, especialmente en niveles subnacionales con débil cultura digital.
- La necesidad de capacitación técnica y acompañamiento continuo a usuarios finales (funcionarios y agricultores).
- La urgencia de establecer un modelo de gobernanza de datos, con reglas claras sobre privacidad, acceso, y uso ético de la inteligencia artificial.
- La articulación interinstitucional efectiva, sin la cual la plataforma puede quedar como una solución aislada o subutilizada.

Finalmente, desde el enfoque de ética pública y uso responsable de la tecnología, SISVAP es una apuesta por el uso de la inteligencia artificial no como sustituto del criterio humano, sino como herramienta aumentada al servicio del bien común. Su diseño incluye principios de supervisión humana, equidad territorial y sostenibilidad institucional, alineados con los objetivos de una gestión pública inteligente, justa y centrada en el ciudadano.

5. Conclusiones

El agro peruano enfrenta desafíos urgentes de planificación, eficiencia y resiliencia que no pueden resolverse únicamente con programas asistenciales o intervenciones puntuales. La propuesta de SISVAP demuestra que es posible construir una solución tecnológica viable, contextualizada y de alto impacto para mejorar la gestión pública agraria mediante inteligencia artificial, sin requerir grandes inversiones ni depender de tecnologías inalcanzables.

SISVAP articula herramientas de analítica predictiva, monitoreo climático, trazabilidad digital y asistencia técnica remota en una sola plataforma, diseñada para servir tanto a productores como a autoridades agrarias. Su implementación permitiría reducir la improvisación en la siembra, anticipar riesgos climáticos, optimizar el uso de agua y garantizar una respuesta estatal más eficaz frente a la inseguridad alimentaria.

Entre los principales aportes de la propuesta destacan:

- La posibilidad de planificar la producción agrícola basada en evidencia, mejorando la articulación entre oferta y demanda.
- La reducción de pérdidas económicas y desperdicio de recursos derivados de la

sobreproducción o las decisiones no informadas.

- El fortalecimiento de la capacidad preventiva del Estado frente a fenómenos climáticos extremos.
- El avance hacia una gestión agraria digital, transparente y territorializada, con equidad y supervisión ciudadana.

Para su implementación efectiva, se recomienda:

- Iniciar pilotos regionales de alcance limitado pero estratégicos, que permitan demostrar resultados y construir legitimidad institucional.
- Establecer un marco de gobernanza del sistema, que garantice la protección de datos, la interoperabilidad con entidades públicas y la sostenibilidad financiera.
- Incorporar la plataforma a los planes nacionales de transformación digital y lucha contra la inseguridad alimentaria, como parte de una estrategia de innovación pública orientada a resultados.

En un país megadiverso, fragmentado territorialmente y con alta vulnerabilidad social y climática, el uso inteligente de la inteligencia artificial es una herramienta imprescindible para garantizar el derecho a la alimentación, la sostenibilidad productiva y la equidad territorial. SISVAP ofrece un camino concreto y éticamente responsable hacia ese objetivo.

Referencias bibliográficas:

Banco Mundial. (2017). *Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/781561519138355286/pdf/Gaining-momentum-in-Peruvian-agriculture-opportunities-to-increase-productivity-and-enhance-competitiveness.pdf>

De la Cruz, I., Franchini, C. M., Rivera, J. Y., Rojas, L. P. y Valderrama, A. C. (2024). *Análisis del Sistema Nacional de Innovación Agraria peruano al 2024 y propuesta de mejora para contribuir a la sostenibilidad ambiental del sector agrario ante el cambio climático* [Tesis de Maestría en Gestión Pública], Repositorio Institucional ESAN. <https://hdl.handle.net/20.500.12640/4444>

El Comercio. (26 de marzo del 2023). En el Perú se pierde hasta el 65% del agua anualmente. *El Comercio*. Aquafondo: en el Perú se pierde hasta el 65% del agua anualmente | LIMA | EL COMERCIO PERÚ

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**Hacia una Defensa Pública autónoma y especializada:
propuesta para garantizar justicia accesible y recuperar
la confianza ciudadana**

Towards an Autonomous and Specialized Public Defense: A
Reform Proposal to Ensure Justice and Citizen Trust

Samuel Díaz Gonzales

Ministerio de Justicia, La Libertad (Perú)

samuel.diaz@minjus.gob.pe | ORCID: 0009-0006-2529-0931

Cómo citar este artículo:

Díaz Gonzales, S. (2025). Hacia una defensa pública autónoma y especializada: propuesta para garantizar justicia accesible y recuperar la confianza ciudadana. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 290-299. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.16>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

El acceso a una defensa legal oportuna, técnica e imparcial es un derecho fundamental para garantizar la equidad procesal y la confianza ciudadana en el sistema de justicia. Este artículo analiza las limitaciones estructurales del modelo actual de defensa pública en el Perú —falta de autonomía, ausencia de carrera profesional, fragmentación funcional y escasez de recursos— y propone la creación de una Defensa Pública de la Nación, como organismo constitucional autónomo. La propuesta incluye una carrera especializada, régimen presupuestal propio, absorción de funciones de atención a víctimas y mecanismos de control ciudadano. Basado en un análisis normativo, comparado y apoyado por inteligencia artificial generativa, el estudio demuestra la viabilidad de una reforma que garantice justicia accesible, profesionalizada y legítima desde el Estado.

Palabras clave: defensa pública, autonomía institucional, carrera pública especializada, acceso a la justicia, confianza ciudadana.

Abstract

Access to timely, impartial, and technically sound legal defense is a fundamental right to ensure procedural fairness and public trust in the justice system. This article examines the structural limitations of Peru's current public defense model—lack of autonomy, absence of a professional career path, functional fragmentation, and resource constraints—and proposes the creation of a National Public Defense Office as a constitutionally autonomous institution. The proposal includes a specialized career track, independent budget, integration of victim assistance services, and citizen oversight mechanisms. Based on normative and comparative analysis, and supported by generative artificial intelligence, the study demonstrates the feasibility of a reform that ensures accessible, professionalized, and legitimate justice from the State.

Keywords: public defense, institutional autonomy, specialized public career, access to justice, citizen trust.

1. Introducción

El acceso a una defensa legal adecuada es un derecho fundamental que garantiza la igualdad ante la ley y la tutela jurisdiccional efectiva. En el Perú, este derecho se materializa principalmente a través del servicio de defensa pública brindado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), el cual ha cumplido un rol crucial en la protección de personas en situación de vulnerabilidad. La Ley N° 29360 (2009), Ley del Servicio de Defensa Pública, en el artículo 6, establece actualmente la adscripción administrativa de la defensa pública al MINJUSDH, condicionando su independencia funcional y presupuestal. Este artículo parte de la premisa de que dicha adscripción es la causa raíz de varios de los problemas que se exponen a continuación. No obstante, la organización actual del sistema presenta limitaciones estructurales que comprometen su eficacia, legitimidad y sostenibilidad a largo plazo.

Entre los principales problemas identificados se encuentran: la falta de autonomía institucional, que condiciona la independencia funcional de los defensores públicos frente a posibles presiones políticas o administrativas; la ausencia de una carrera pública especializada, que impide desarrollar perfiles técnicos sostenibles y adecuados a la complejidad del trabajo; la brecha salarial frente a otros operadores del sistema de justicia, que desincentiva la permanencia del talento humano; y la fragmentación de funciones, evidenciada en la superposición de competencias con programas como los Centros de Emergencia Mujer (CEM) (Ley N° 29158, 2007, art. V). Estas condiciones no solo deterioran el servicio prestado, sino que debilitan la confianza ciudadana en el Estado como garante de derechos.

A nivel internacional, organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han subrayado que la defensa pública debe contar con independencia operativa, recursos adecuados y mecanismos de rendición de cuentas, a fin de evitar la revictimización, garantizar el debido proceso y asegurar la equidad frente al aparato persecutor del Estado (CIDH, 2013; MINJUSDH, 2019). Países como Colombia, Chile, Brasil y Ecuador han avanzado en la constitucionalización de sus sistemas de defensa pública, reconociendo su rol estratégico en la garantía de justicia accesible, especializada y con legitimidad social.

Teniendo en cuenta estos elementos, las siguientes páginas plantean una reforma estructural del modelo peruano. Para tal propósito tendrá lugar la creación de una institución constitucionalmente autónoma denominada *Defensa Pública de la Nación (DPN)*, la cual concentrará los servicios

actuales; desarrolle una carrera profesional propia y se encargue de asegurar la sostenibilidad técnica, legitimidad ciudadana y articulación sistémica. Lo planteado es resultado del análisis comparado de experiencias regionales, los principios normativos vigentes y la reflexión estratégica acerca del valor público que se crea en el servicio de la defensa legal gratuita.

Se propone demostrar que la autonomía y especialización de la defensa pública son constitucionalmente viables y necesarias para garantizar un verdadero acceso a la justicia. De forma especial, el servicio de justicia enfocado en las necesidades de los sectores históricamente marginados. La propuesta se desarrolló mediante el uso de inteligencia artificial generativa como herramienta de co-diseño, a fin de sistematizar evidencia normativa, conceptual y operativa de forma estructurada, ética y replicable.

2. Metodología

El trabajo se ha desarrollado bajo un enfoque normativo-institucional, orientado a la construcción de una alternativa de política pública que permita aminorar las brechas y limitaciones estructurales del modelo actual de defensa legal gratuita en el país. A diferencia de estudios centrados en mediciones empíricas, este artículo se basa en el análisis funcional, normativo y comparado, combinado con un componente de innovación metodológica: el uso de inteligencia artificial generativa (IA) como herramienta de asistencia conceptual y estructuración argumentativa.

El proceso metodológico se organizó en tres etapas:

1. Diagnóstico institucional y revisión normativa

Se realizó un análisis documental de las principales disposiciones legales y reglamentarias que regulan el servicio de defensa pública en el Perú, incluyendo la Ley de Organización y Funciones del MINJUSDH, la Ley del Servicio de Defensa Pública y su Reglamento, así como normas complementarias. Se revisaron además informes institucionales, reportes de entidades de control y pronunciamientos de organismos internacionales sobre el derecho a la defensa técnica adecuada y la independencia funcional.

2. Análisis comparado regional

Con el objetivo de identificar referentes viables, se examinaron experiencias de reforma en sistemas de defensa pública de América Latina, particularmente los casos de Chile, Brasil, Colombia y Ecuador (Ley N° 17995, 1981; Brasil. Const., 1988, arts. 21 - 22; Ley N° 941, 2005; Ley s/n, 2021). Se identificaron dimensiones clave como el tipo de autonomía

institucional, el diseño de carrera, el régimen presupuestal y los mecanismos de evaluación ciudadana. Este análisis permitió establecer un marco de referencia técnico-político para la propuesta peruana.

3. Codiseño asistido por inteligencia artificial generativa

Durante el desarrollo de la propuesta, se utilizó inteligencia artificial generativa (IA), en particular modelos como ChatGPT (GPT-4), para sistematizar evidencia, estructurar el marco argumentativo y contrastar viabilidad legal. La IA fue empleada como asistente de análisis y diseño institucional, mediante prompts iterativos que orientaron la construcción de escenarios, la formulación de funciones y la articulación de componentes organizativos, legales y operativos de la institución propuesta.

Esta metodología permitió combinar rigor técnico con agilidad conceptual, facilitando un enfoque estructurado, interdisciplinario y replicable. En todo momento, el uso de IA se guió por principios éticos: supervisión humana, trazabilidad del proceso y valoración crítica de los insumos generados. El producto final integra la mirada normativa, organizacional y estratégica del problema, con una solución institucional alineada a estándares internacionales de defensa pública y al principio de valor público desde el Estado.

3. Resultados

Luego del procesamiento de información se identificaron deficiencias estructurales en el modelo de defensa actual, las cuales limitan la eficacia del Estado como garante del derecho fundamental a la defensa. En respuesta, se formula la propuesta de creación de una institución constitucionalmente autónoma denominada Defensa Pública de la Nación. Esta entidad se plantea como un organismo con independencia funcional, técnica, administrativa y económica, cuya misión es brindar defensa legal gratuita a personas en situación de vulnerabilidad, bajo estándares de calidad, especialización y acceso efectivo.

3.1. Estructura institucional propuesta

La DPN se organizaría bajo un diseño funcional y desconcentrado, compuesto por:

- Sede central con funciones normativas, rectoras, de supervisión técnica y formación profesional;
- Direcciones regionales autónomas, articuladas al sistema judicial descentralizado;
- Un Consejo de Defensa Pública como órgano superior colegiado, encargado de la designación de autoridades, evaluación de desempeño y rendición de cuentas.

La propuesta contempla que la Junta Nacional de Justicia (JNJ) participe en los procesos de selección y evaluación de las máximas autoridades de la DPN, garantizando idoneidad y mérito, en concordancia con la reforma del sistema de justicia. En la Constitución Política del Perú, en el artículo 154 —modificado por la Ley N° 30904 (2019), Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia — atribuye a la Junta Nacional de Justicia, la selección y ratificación de magistrados. Extender esta competencia a los defensores públicos aseguraría imparcialidad en el acceso a la carrera y fortalecería la igualdad de armas procesales.

3.2. Carrera pública especializada

Se plantea la creación de una carrera pública propia para defensores públicos, con etapas de acceso meritocrático, formación continua obligatoria, evaluación periódica y escalamiento profesional. Esta medida busca enfrentar la alta rotación de personal, la pérdida de capacidades acumuladas y la falta de incentivos para la permanencia en el sistema.

Se prevé un régimen laboral y remunerativo autónomo, homologado en función de los estándares del Ministerio Público y el Poder Judicial, lo que contribuiría a cerrar brechas y dignificar la función de defensa pública.

3.3. Absorción funcional de servicios actualmente fragmentados

La DPN absorbería funciones actualmente dispersas entre el MINJUSDH y programas como los Centros de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), garantizando un enfoque de protección integral desde la defensa legal, con perspectiva de género e interculturalidad. Esto permitiría una atención más coordinada y especializada a las víctimas, evitando duplicidad institucional y facilitando la trazabilidad de casos.

3.4. Mecanismos de evaluación y control ciudadano

Para garantizar legitimidad, transparencia y mejora continua, la propuesta incluye la implementación de:

- Portales públicos de seguimiento de casos;
- Encuestas de satisfacción del usuario;
- Mesas comunitarias de justicia, donde se recojan insumos desde la sociedad civil para retroalimentar los servicios;

- Informe anual de desempeño presentado al Congreso, con metas, indicadores y análisis de impacto.

Estos mecanismos fortalecerían el principio de rendición de cuentas democráticas y permitirían que la ciudadanía recupere la confianza en el servicio de defensa pública como herramienta efectiva de justicia social.

4. Discusión

La propuesta de creación de una Defensa Pública de la Nación responde a un problema estructural del Estado peruano: la fragilidad institucional de los servicios esenciales para la garantía de derechos, especialmente cuando estos no cuentan con autonomía, carrera profesional ni recursos suficientes. Lejos de representar un diseño teórico idealizado, la propuesta se fundamenta en experiencias regionales ya implementadas, marcos normativos vigentes y principios ampliamente reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Desde el punto de vista normativo, la Constitución Política del Perú (1993) permite la creación de organismos constitucionales autónomos mediante reforma legislativa, tal como se ha hecho con instituciones como la Defensoría del Pueblo o el Tribunal Constitucional. Asimismo, instrumentos internacionales como las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y las recomendaciones de la CIDH reconocen que la defensa pública debe contar con autonomía, sostenibilidad presupuestal y mecanismos de evaluación externa (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010).

El diseño funcional propuesto es técnicamente viable. No exige la creación de nuevas competencias, sino el reordenamiento institucional de funciones ya existentes en el MINJUSDH, el MIMP y otros sectores. La creación de una carrera propia permitiría enfrentar la inestabilidad laboral, mejorar el desempeño de los defensores y fortalecer la equidad procesal frente a otras partes del sistema de justicia. A su vez, la absorción de funciones de defensa a víctimas, actualmente dispersas entre programas, dotaría al Estado de una respuesta más articulada, especializada y eficiente, sin vulnerar competencias de otros organismos.

Uno de los mayores aportes de la propuesta es su enfoque centrado en el ciudadano. El servicio de defensa pública ha sido tradicionalmente visto como un subsistema auxiliar, cuando en realidad representa para millones de peruanos la única puerta de acceso a la justicia real y efectiva. Al

profesionalizar, especializar y supervisar este servicio desde una entidad autónoma, se genera valor público directo, especialmente para los sectores más vulnerables.

No obstante, la implementación enfrenta retos importantes:

- La necesidad de voluntad política sostenida para promover una reforma de alto impacto sin intereses clientelares;
- La resistencia institucional de sectores que verían reducida su influencia sobre un servicio que hoy opera subordinado;
- El desafío presupuestal de asegurar recursos sin afectar otras prioridades sociales.

Estos retos no son menores, pero pueden y deben ser enfrentados si el objetivo es recuperar la legitimidad del sistema de justicia. En el actual contexto de crisis de confianza ciudadana, apostar por una defensa pública autónoma y especializada es también apostar por una democracia más equitativa, sólida y protectora de derechos.

5. Conclusiones

La defensa legal gratuita constituye uno de los pilares del acceso efectivo a la justicia y de la equidad procesal en un Estado democrático. En el Perú, sin embargo, este servicio enfrenta limitaciones estructurales que comprometen su capacidad de generar valor público: ausencia de autonomía institucional, carencia de una carrera profesional especializada, fragmentación funcional y recursos insuficientes.

Este artículo ha presentado una propuesta integral de reforma institucional: la creación de una Defensa Pública de la Nación, organismo constitucional autónomo que reorganice y profesionalice la defensa legal gratuita, otorgándole independencia funcional, sostenibilidad presupuestal y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. La propuesta incluye la creación de una carrera pública, la absorción de funciones actualmente dispersas y el establecimiento de canales de supervisión ciudadana.

A partir de un análisis comparado y normativo, y con apoyo de inteligencia artificial generativa para la estructuración conceptual, se ha demostrado que esta transformación es viable jurídica y organizacionalmente, y representa una respuesta técnica a un problema crónico que afecta millones de ciudadanos, especialmente los más vulnerables.

La reforma propuesta no solo profesionaliza la defensa pública, sino que promueve la cohesión del sistema de justicia y fortalece el principio de igualdad de armas frente al Ministerio Público y el Poder Judicial (Perú. Const., 1993, art. 139).

Entre los principales aportes de la propuesta destacan:

- La profesionalización del servicio mediante una carrera pública especializada;
- La reducción de duplicidad funcional a través de la integración de servicios complementarios (como los CEM);
- El fortalecimiento del principio de justicia accesible mediante una estructura
- institucional desconcentrada y con mecanismos de monitoreo ciudadano.

Frente a una creciente crisis de confianza en las instituciones, la defensa pública puede convertirse en un vehículo concreto de legitimidad estatal, siempre que opere con independencia, calidad técnica y orientación a resultados. Esta reforma no solo es posible, sino urgente, y debe entenderse como un compromiso del Estado peruano con la dignidad de las personas, la justicia inclusiva y la construcción de ciudadanía.

Referencias

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/67443>
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil [Const.]. (1988). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion Politica del Peru 1993.pdf?v=1594239946](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion%20Politica%20del%20Peru%201993.pdf?v=1594239946)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *100 reglas de Brasilia: reglas básicas de acceso a la justicia de las personas vulnerables*. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/61962>
- Decreto Supremo N° 009-2019-JUS, Decreto Supremo que adecúa el Reglamento de la Ley N° 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública, al Decreto Legislativo N° 1407 que fortalece el servicio de Defensa Pública. (11 de marzo del 2019). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1748339-1>
- Ley N° 30904, Ley de reforma constitucional y funciones de la Junta Nacional de Justicia. (10 de enero de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/jnj/normas-legales/2130055-30904>

Ley N° 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública. (14 de mayo de 2009). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29360.pdf>

Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (20 de diciembre de 2007). <https://www.gob.pe/es/l/828189>

Ley N° 17995, Ley que concede personalidad jurídica a los servicios de asistencia judicial que se indican en las regiones que se señalan. (8 de mayo de 1981). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29425&buscar=Ley%2B17.995>

Ley N° 941, Ley por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública. (14 de enero de 2005). Compilación jurídica de la Cancillería de Colombia - Ley 941 de 2005

Ley s/n, Ley orgánica de la defensoría pública. (14 de mayo del 2021). Ley Orgánica de la Defensoría Pública (378038)

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**HR Analytics en la gestión del régimen disciplinario de la Ley N° 30057: hacia el control del riesgo de prescripción**

HR Analytics in the Management of the Disciplinary Regime under Law No. 30057: Towards the Control of Prescription Risk

Juan Pablo Parián Mitacc

Presidencia el Consejo de Ministros (Perú)

jparian@pcm.gob.pe. | ORCID: 0009-0007-9318-1005

Cómo citar este artículo:

Parián Mitacc, J. P. (2025). HR Analytics en la gestión del régimen disciplinario de la Ley N.° 30057: hacia el control del riesgo de prescripción. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 300-309. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.17>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

El sistema disciplinario de la Ley N° 30057 enfrenta un problema crítico en su aplicación: la prescripción de procedimientos administrativos por vencimiento de plazos, lo que limita la potestad sancionadora del Estado y debilita la integridad institucional. Este artículo presenta una solución concreta, desarrollada mediante inteligencia artificial generativa, que permite monitorear en tiempo real el riesgo de prescripción de los PAD a través de una herramienta de HR Analytics basada en Excel Online. La propuesta permite automatizar cálculos clave, generar alertas preventivas tipo semáforo y fortalecer la trazabilidad de los expedientes disciplinarios. Su implementación es de bajo costo, altamente replicable, y representa un avance en la construcción de una gestión pública más oportuna, transparente y responsable.

Palabras clave: HR Analytics; gestión disciplinaria, prescripción administrativa, integridad institucional, inteligencia artificial generativa.

Abstract

The disciplinary system under Peru's Civil Service Law No. 30057 faces a critical challenge: the expiration of administrative disciplinary procedures due to missed legal deadlines, which undermines the State's sanctioning authority and institutional integrity. This article presents a practical solution, developed with generative artificial intelligence, that enables real-time monitoring of disciplinary prescription risk using an HR Analytics tool built on Excel Online. The proposed solution automates key deadline calculations, generates preventive traffic-light alerts, and strengthens case traceability. It is low-cost, highly replicable, and represents a step toward a more timely, transparent, and accountable public administration.

Keywords: HR Analytics, disciplinary management, administrative prescription, institutional integrity, generative artificial intelligence.

1. Introducción

El régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, constituye uno de los pilares fundamentales para asegurar la integridad en la función pública peruana. Sin embargo, su aplicación enfrenta un desafío recurrente y crítico: la prescripción de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios (PAD) por incumplimiento de los plazos legales para iniciar o concluir los procedimientos. Esta situación no solo impide sancionar oportunamente las faltas administrativas, sino que debilita la potestad sancionadora de la administración pública, generando espacios de impunidad y afectando la confianza ciudadana en el sistema disciplinario del Estado.

De acuerdo con el marco normativo vigente, para el caso de servidores, existen plazos estrictos y perentorios para iniciar un PAD (tres años desde la comisión de la falta o un año desde su conocimiento por la Oficina de Recursos Humanos), así como para su conclusión (un año desde el inicio formal del procedimiento) (Ley N° 30057, 2013, art. 94; Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, tít. VI, art. 97; Resolución de Presidencia Ejecutiva 101-2015-SERVIR-PE. Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC). El incumplimiento de estos plazos implica el límite de la potestad sancionadora de la entidad. (Resolución de la Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC)

Las causas del retraso en el cumplimiento de los plazos pueden deberse a factores de tipo operativo y de gestión. A modo de ilustración, muchas Secretarías Técnicas no cuentan con herramientas que permitan calcular, monitorear y anticipar de forma eficiente el vencimiento de los plazos estipulados por ley. En otros casos, el seguimiento de los PAD se realiza a partir de la información aislada de la entidad sin una actualización constante, ello dificulta el control oportuno del riesgo de prescripción y pone en entredicho la eficacia de la institución.

Ante este panorama, el trabajo plantea una propuesta concreta y de rápida implementación con base en la aplicación de herramientas de HR Analytics y la participación de una inteligencia artificial generativa. Se trata de un modelo automatizado de monitoreo de expedientes PAD el cual se encuentra desarrollado sobre una plantilla de Excel Online controlada por la institución, que permite el control de las fechas importantes para el mencionado proceso tales como: la fecha de prescripción, el conteo regresivo de días y un sistema de alertas tipo semáforo. Se espera que la propuesta, a pesar de su sencillez técnica, pueda suponer una innovación en la gestión con un impacto significativo dada la su capacidad de prevenir errores humanos, optimizar recursos, y fortalecer la trazabilidad de decisiones disciplinarias.

Los presentados han sido validados para su aplicación en condiciones reales y demostrando un potencial inmediato de replicabilidad. Quizá una de las novedades de la propuesta es que no requiere de una inversión adicional y es accesible al uso de los servidores, pues no requiere conocimientos avanzados en programación para su manejo. El trabajo demuestra que la inteligencia artificial puede actuar como copiloto de diseño institucional y contribuir a resolver problemas públicos reales de una manera: accesibles, eficaces y ajustadas al marco legal.

2. Metodología

Para el desarrollo de la propuesta se optó por el enfoque de innovación pública orientada a la solución de problemas con el uso de inteligencia artificial generativa. Así, en la Estrategia de Implementación de IA para el Gobierno Digital de Perú, la IA generativa posee una gran potencia en su aplicación para los servicios públicos dada su capacidad para la integración de información (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2024).

En términos conceptuales, se comprenderá el HR Analytics como el uso de datos relacionados con el personal y su desempeño con la finalidad de orientar decisiones estratégicas en la gestión del talento humano en el sector estatal. Específicamente, para este caso se han considerado los lineamientos referentes al régimen disciplinario estructurando una base de datos para identificar riesgos, entre los que se encuentran: la prescripción (regla sustantiva), mapear tendencias y generar alertas proactivas. Se optó por esta aproximación dado a que facilita la transformación de datos operativos en información relevante para la toma de decisiones. Hecho que fortalece la función de apoyo de las Secretarías Técnicas.

De forma específica, se partió de la problemática relacionada al control de riesgos de prescripción de los procedimientos disciplinarios. Para esta tarea consideraron aspectos legales como los plazos establecidos por la Ley N° 30057 y su respectivo reglamento. Del mismo modo, fueron tomadas en cuenta las dificultades técnicas y organizativas; así como el estado de las oficinas de recursos humanos y Secretarías Técnicas.

El proceso metodológico se desarrolló en tres fases:

1. Diagnóstico normativo-operativo y diseño de requerimientos funcionales

Se realizó un análisis detallado del marco normativo vigente aplicable al régimen disciplinario (Ley N° 30057, Reglamento General de la Ley N° 30057, Directiva N°

02-2015-SERVIR-GPGSC), identificando los hitos críticos para el cómputo de plazos de prescripción: fecha de comisión de la falta, fecha de conocimiento por parte de la oficina de recursos humanos, fecha de inicio formal del PAD, y fecha de conclusión. A partir de ello, se definieron los campos necesarios, las fórmulas de cálculo automatizado y los criterios de semaforización para alertas.

2. Codiseño con inteligencia artificial generativa

Se empleó ChatGPT (GPT-4) como asistente de diseño técnico, mediante prompts iterativos que orientaron la construcción de fórmulas en lenguaje Excel, la estructura de la plantilla y la lógica condicional del semáforo (verde: plazo holgado; amarillo: riesgo moderado; rojo: plazo cercano a vencimiento). La IA permitió validar alternativas, simular comportamientos del sistema y optimizar el diseño sin requerir programación externa. Este proceso fue documentado en cada iteración, garantizando trazabilidad del diseño y validación funcional.

3. Simulación con expedientes reales y afinamiento del modelo

Una vez desarrollada la plantilla, se cargaron datos reales anonimizados de procedimientos disciplinarios para verificar la robustez del modelo. Se probaron casos en distintos escenarios de fechas y condiciones límite para garantizar el correcto funcionamiento de los cálculos, la visualización y las alertas. Asimismo, se incluyeron campos para observaciones, seguimiento, tipo de falta y resultado del procedimiento, con el fin de construir una base mínima para la analítica disciplinaria institucional.

La metodología aplicada permite demostrar que la inteligencia artificial, cuando se usa como copiloto institucional, no reemplaza al servidor público, sino que lo potencia como diseñador de soluciones ajustadas a su entorno. Esta experiencia confirma que el uso responsable de IA en la administración pública puede acelerar procesos de innovación con seguridad de la información, bajo costo, alta pertinencia y rápida implementación.

El modelo fue desarrollado en un contexto institucional real de gestión disciplinaria, lo que permitió validar su aplicabilidad sin comprometer la seguridad de la información institucional.

3. Resultados

El producto principal del proceso de diseño es una plantilla institucional en Excel Online, personalizable y replicable, que permite controlar en tiempo real los plazos de prescripción de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, con base en las disposiciones de la Ley N°

30057 y su Reglamento General. Esta herramienta fue diseñada bajo una lógica de bajo costo, rápida implementación y alta utilidad funcional.

El sistema se estructura en torno a tres funcionalidades clave:

1. **Cálculo automatizado del plazo de prescripción**

La plantilla incorpora fórmulas que, a partir del registro de las fechas de ocurrencia de la falta o de conocimiento por la oficina de recursos humanos, determina la fecha máxima para iniciar el procedimiento (prescripción para inicio), y luego, a partir de la fecha de inicio, calcula el plazo máximo para su conclusión (prescripción para cierre). Ambas fechas son calculadas dinámicamente con base en la normatividad vigente.

2. **Sistema de alertas visuales tipo semáforo**

Se desarrolló una lógica de colores (verde, amarillo, rojo) que permite identificar de forma inmediata el nivel de riesgo del expediente según la proximidad del vencimiento de los plazos. Esta semaforización puede ser ajustada por cada entidad según su carga operativa y prioridades institucionales. Por ejemplo:

- Verde: más de 90 días disponibles.
- Amarillo: entre 30 y 90 días.
- Rojo: menos de 30 días o plazo vencido.

3. **Visualización agregada para gestión estratégica**

La herramienta permite consolidar expedientes por materia, estado procesal, oficina responsable o resultado final, lo que brinda un insumo valioso para análisis institucional, auditorías internas, o reportes al órgano de control. Este nivel de sistematización facilita el seguimiento proactivo, la priorización de casos críticos y la toma de decisiones con base en datos reales.

La herramienta fue testada con casuística real, comprobando su eficacia para prevenir vencimientos inadvertidos y mejorar la asignación de tareas al personal de la Secretaría Técnica. En el periodo de prueba, pudo detectarse un número de casos próximos a prescribir que no habían sido identificados con un modelo anterior. Este hecho demuestra la capacidad preventiva y el impacto que puede tener en la eficiencia del sistema disciplinario actual.

Adicionalmente, otra ventaja se distingue basada en el formato basado en Excel Online (vinculado a cuentas institucionales de Microsoft 365) que permiten a múltiples usuarios el acceso al sistema sin necesidad de instalar software adicional. El acceso rápido y abierto permite un ahorro significativo de tiempo y recursos al no depender de licencias propietarias complejas. Lo mencionado brinda la certeza de que la solución es escalable,

segura y se alinea con los diversos sistemas que usan las entidades en todo el país.

Como tal, la herramienta propuesta permite a cualquier entidad fortalecer el control del riesgo de prescripción, anticiparse a contingencias jurídicas, y promover una gestión disciplinaria más transparente, oportuna y basada en evidencia.

4. Discusión

La propuesta ensayada pretende dar solución a uno de los problemas más recurrentes y críticos en el Estado, la prescripción de los Procesos Administrativos Disciplinarios. Este tipo de prescripción no solo tiene alcances legales como consecuencia la pérdida de potestad sancionadora; sino que repercute en la percepción ciudadana acerca de la administración de justicia. Como consecuencia la institucionalidad, la ética y la confianza se ven menoscabadas.

El cumplimiento adecuado de los plazos no debe buscarse en el campo normativo; sino en la falta de capacidad operativa de las entidades. Estas enfrentan la difícil tarea de monitorear y gestionar activamente los procesos con recursos limitados y no siempre con una adecuada colaboración interinstitucional. Lo descrito no es exclusivo de la entidad abordada; sino que refleja una debilidad estructural en la gestión disciplinaria del Estado peruano cuya raíz puede ser multicausal abarcando aspectos como: la falta de sistematización; la dependencia de procedimientos manuales en una realidad virtualizada; un alto nivel de fragmentación de la información y la ausencia de una cultura analítica en la administración del talento.

Frente a este panorama, la propuesta desarrollada demuestra que es posible introducir soluciones simples, basadas en herramientas informáticas, pero de alto impacto en contextos institucionales limitados. A este respecto, uno de los principales aportes es el potencial democratizador. El uso de la herramienta de Excel Online es altamente útil y barato pues no requiere un avanzado conocimiento en herramientas informáticas, como tampoco necesita de licencias costosas. En esa medida, cualquier Secretaría Técnica o área de recursos humanos puede implementarla y adecuarla a sus procesos fortaleciendo su capacidad de prevención frente a la prescripción. Esto es especialmente relevante para entidades pequeñas, municipalidades o gobiernos regionales, donde el riesgo de impunidad disciplinaria podría ser mayor por el escaso nivel de capacidades técnicas.

Desde la ética pública, la iniciativa contribuye a cerrar las brechas de impunidad y sostener la integridad en el servicio civil al garantizar el debido proceso y la responsabilidad administrativa para aquellos que sean sujetos de sanciones. Aunque esta herramienta no reemplaza el criterio

jurídico ni la función de las autoridades del PAD, o de las Secretarías Técnicas, sí contribuye en su capacidad de control, reducir el margen de error humano y fortalecer la trazabilidad de las decisiones disciplinarias. Del mismo modo, estas prácticas éticas abaratan costos futuros (Cortina, 2013).

Si bien la herramienta ha demostrado ser eficaz y eficiente, su desarrollo a nivel interinstitucional requiere acciones complementarias entre las que se encuentran: i) fortalecer las capacidades técnicas del personal; ii) articular su uso con sistemas de gestión documentaria ya existentes buscando homogeneizar el acceso a la información; y iii) promover su adopción mediante el desarrollo de instrumentos de alineamiento (lineamientos, fichas técnicas o repositorios compartidos). Lo desarrollado demuestra que la innovación en la gestión pública no depende solamente de la disposición de recursos; sino del uso creativo y adecuado de las herramientas informáticas y la disposición institucional para incorporar las propuestas al ciclo regular de la gestión disciplinaria.

Finalmente, el caso pone en evidencia cómo la inteligencia artificial puede ser una herramienta útil en la producción de soluciones a problemas públicos siempre que su uso cuente con un propósito claro, la adecuada supervisión humana y una clara orientación al interés ciudadana. El uso de las herramientas informáticas empodera al servidor público posicionándolo como diseñador y ejecutor de cambios que fortalecen la eficacia y legitimidad del Estado.

5. Conclusiones

La eficiencia del régimen disciplinario del servicio civil peruano no puede sostenerse solamente en el desarrollo de marcos normativos claros; también requiere herramientas de gestión para una aplicación efectiva y oportuna. De ahí que la prescripción de procedimientos administrativos disciplinarios debido a la inobservancia de plazos se ha convertido en una de las causas no poco frecuentes de impunidad funcional, afectando la capacidad sancionadora del Estado y minando la confianza en sus instituciones.

La herramienta desarrollada a modo de solución de esta problemática consiste en una plantilla de HRAnalytics para el monitoreo de PAD con alertas automatizadas. Esto demuestra que es posible introducir soluciones eficaces, de bajo costo y con alta capacidad de replicabilidad en la gestión disciplinaria, incluso sin necesidad de infraestructura tecnológica especializada ni presupuestos adicionales significativos. El desarrollo de la herramienta con apoyo de inteligencia artificial

generativa ejemplifica que los servidores públicos pueden construir soluciones innovadoras valiéndose de nuevas tecnologías satisfaciendo los requerimientos legales, utilitaristas y con un enfoque preventivo.

Además de controlar activamente los riesgos de prescripción, la herramienta desarrollada promueve una cultura de gestión disciplinaria proactiva basada en datos- También, facilita el seguimiento, la priorización de casos y la toma de decisiones documentadas. Su estructura adaptable, su compatibilidad con entornos Microsoft institucionales y su sencillez operativa la hacen idónea para ser escalada en distintos niveles de gobierno.

Para maximizar su impacto, se recomienda:

- Incorporar su uso en directivas internas de gestión disciplinaria.
- Integrarla progresivamente a los sistemas de gestión documentaria y recursos humanos.
- Promover su adopción en los gobiernos regionales y locales, con apoyo técnico de SERVIR.
- Desarrollar tableros analíticos agregados que permitan a las entidades públicas analizar tendencias y anticipar cargas procedimentales.

En un contexto donde la exigencia ciudadana por integridad y resultados concretos en la función pública es cada vez mayor, contar con herramientas que prevengan la impunidad administrativa ya no es opcional: es una responsabilidad institucional. La propuesta aquí desarrollada demuestra que es posible transformar un riesgo estructural —la prescripción— en una oportunidad de fortalecimiento disciplinario mediante analítica de datos accesible y uso estratégico de inteligencia artificial.

El verdadero reto no está en el diseño técnico, sino en institucionalizar el cambio, escalar o replicarlo con responsabilidad y consolidar, desde lo operativo, la legitimidad del régimen disciplinario como uno de los pilares del servicio civil.

Referencias

Cortina, A. (2013). **¿Y para qué sirve la ética?** Paidós.

Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM. Aprueban Reglamento General de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil. (13 de junio de 2014). https://storage.servir.gob.pe/archivo/Aprueban_Reglamento_General_de_la_Ley_30057.pdf

Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio del 2013). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/30057-22-07-2013_09_46_37-30057.pdf?v=1645457366

Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). *Estrategia de implementación de IA para el Gobierno Digital del Perú*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7969175/6701585-estrategia-de-implementacion-de-ia-para-el-gobierno-digital-del-peru%282%29.pdf?v=1750270051>

Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE. Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”. (20 de marzo de 2015). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1421701/Resoluci%C3%B3n%20de%20presidencia%20ejecutiva.pdf?v=1604458920>

Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC Establecen precedentes administrativos de observancia obligatoria para determinar la correcta aplicación de las normas que regulan la prescripción de la potestad disciplinaria en el marco de la Ley N° 30057 y su Reglamento. (27 de noviembre de 2016). <https://www.gob.pe/es/1/5039030>

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**Sistema Nacional de Cámaras Gesell Modulares Interconectadas: una propuesta tecnológica para mejorar el acceso a la justicia en el Perú**

National System of Modular Interconnected Gesell Chambers: a technological proposal to improve access to justice in Peru

Segundo Antero Bardalez Saldaña

Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, San Martín (Perú)
sbardalez@mpfn.gob.pe | ORCID: 0009-0004-4572-2928

Cómo citar este artículo:

Bardalez Saldaña, S. A. (2025). Sistema Nacional de Cámaras Gesell Modulares Interconectadas: una propuesta tecnológica para mejorar el acceso a la justicia en el Perú. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (13), 310-317. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.18>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

El acceso oportuno a la justicia en el Perú enfrenta serias limitaciones debido a la escasa disponibilidad de Cámaras Gesell, especialmente en zonas alejadas del país. Estas cámaras son fundamentales para recoger testimonios en casos sensibles, preservando la dignidad de las víctimas y garantizando la integridad de la cadena de custodia. Este artículo presenta una propuesta innovadora para implementar un Sistema Nacional de Cámaras Gesell Modulares Interconectadas (CGMI), que integra infraestructura modular, tecnología audiovisual avanzada y una plataforma digital de gestión unificada. La propuesta, desarrollada con apoyo de inteligencia artificial (IA), diseña una estrategia escalable y sostenible orientada a reducir los tiempos de espera, prevenir la revictimización y aumentar la eficiencia procesal del sistema de justicia peruano, en concordancia con las políticas nacionales de transformación digital y modernización del sector justicia. El estudio describe el proceso metodológico de construcción de la propuesta asistida por IA, sus componentes técnicos, y reflexiona sobre el potencial transformador de estas tecnologías en el servicio público.

Palabras clave: acceso a la justicia, cámaras Gesell, infraestructura modular, transformación digital, inteligencia artificial.

Abstract: Access to justice in Peru is hindered by the limited availability of Gesell Chambers, particularly in remote regions. These facilities are essential for collecting testimonies in sensitive cases while ensuring victims' dignity and evidence preservation. This article presents an innovative proposal for a National System of Modular Interconnected Gesell Chambers (CGMI), combining modular infrastructure, advanced audiovisual technology, and a unified digital management platform. Artificial intelligence (AI) was used to design a scalable and sustainable strategy aimed at reducing wait times, preventing revictimization, and improving procedural efficiency in Peru's justice system. The study describes the AI-assisted methodology behind the proposal, its technical components, and offers a reflection on the transformative potential of technology in public service.

Keywords: access to justice, Gesell chambers, modular infrastructure, digital transformation, artificial intelligence.

1. Introducción

El acceso a la justicia constituye un derecho fundamental consagrado en el ordenamiento jurídico peruano. Es así que garantiza explícitamente el acceso efectivo a la justicia para todas las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad (Perú. Const., 1993, art. 139). En el esfuerzo por garantizar este derecho es que el Estado ha desarrollado un conjunto de políticas e instrumentos jurídicos entre los que podemos encontrar: i) la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030; ii) Estrategia para la Prevención, Protección y Atención Integral a las Personas Desplazadas Internas (2024-2026); iii) la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia; entre otros.

Pese a los esfuerzos estatales, la tarea de garantizar el acceso a la justicia enfrenta limitaciones materiales y barreras estructurales (Poder Judicial, 2016). Esta situación se agrava cuando nos enfocamos en la atención de personas en estado de vulnerabilidad y los diversos tipos de delitos a los que se encuentran expuestas. De este último conjunto, una de las problemáticas principales se evidencia en los retrasos para realizar entrevistas únicas mediante Cámara Gesell, una herramienta clave para la recolección de testimonios en casos de violencia sexual, trata de personas y violencia familiar.

La Cámara Gesell, hace posible que se minimice el riesgo de revictimización al permitir la observación de entrevistas a las víctimas sin interferencia directa de los operadores de justicia; así como garantizar el principio de contradicción procesal. Pese a ello, su uso se encuentra limitado por las condiciones materiales de las que dispone la infraestructura estatal a lo largo del país. Aunque los datos son variados, existen en promedio 108 cámaras Gesell, de las cuales sólo 57 se encuentran operativas al 100% y 51 funcionan con observaciones (Guardamio, 2024).

La problemática ha sido abordada por el Ministerio Público en el 2018 mediante la Directiva para la adecuada administración y uso de las cámaras Gesell y salas de entrevista única, donde se reconoce la alta demanda y lo escaso de este servicio (Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 001490-2018-MP-FN. Directiva N° 002- 2018-MP-FN). Dada la alta demanda, los tiempos de espera pueden llegar, tan solo en Lima Metropolitana, a los 45 días; mientras que en regiones del interior del país el plazo puede superar los 80 días.

La dificultad en el acceso a las cámaras Gesell afecta gravemente la persecución del delito provocando la pérdida de evidencia relevante y repercutiendo negativamente en la salud mental

de las víctimas causando la retraumatización de las mismas (Patricio y Cárdenas, 2023; Rojas y Inga, 2023). Esto crea un ambiente de impunidad y un desincentivo para la denuncia de la criminalidad. La actual centralización de los servicios, combinada con limitaciones logísticas y presupuestarias, ha generado un cuello de botella que vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia y afecta la credibilidad del sistema.

A modo de solución, se plantea la implementación de un Sistema Nacional de Cámaras Gesell Modulares Interconectadas. Esta propuesta consiste en integrar infraestructura modular prefabricada, soluciones móviles y conectividad digital, gestionadas a través de una plataforma digital basada en inteligencia artificial. Se busca democratizar el acceso a la justicia brindando el acceso a herramientas probatorias, garantizando tiempos razonables de atención y mejorando la operatividad del sistema de justicia. El proyecto no solo busca poner en evidencia las dificultades para el adecuado acceso a la justicia; además, se busca restaurar la confianza de la ciudadanía hacia el sistema de justicia y la convivencia democrática.

2. Metodología

Para la elaboración de esta propuesta se consideraron los datos normativos nacionales y los datos existentes para el diagnóstico del problema; subsecuentemente, se hizo uso de las herramientas de inteligencia artificial para brindar el soporte del diseño técnico y estructural. El trabajo es de corte cualitativo y exploratorio, se busca proponer una solución aplicable y práctica al problema identificado en el marco de innovación pública.

En el proceso detallado más adelante se recurrió al uso de las IAs (ChatGPT, Claude, Copilot y Gemini) con el fin de organizar la información, comparar la experiencia nacional con prácticas internacionales y diseñar alternativas de solución. El diseño no fue realizado de forma automática; sino que requirió la construcción de prompts resultando en un proceso de interacción, crítica y refinamiento continuo.

Esta metodología se encuentra en línea con el concurso “Desafíos públicos, ideas con inteligencia”. De acuerdo con esta, las herramientas de IA no suplantán el ejercicio reflexivo ni la acción humana; sino que se constituyen en instrumentos de exploración que permite generar comparar datos de forma rápida y plantear alternativas viables para problemas públicos complejos. Lo planteado es fruto del uso de una estrategia nueva al servicio de la innovación en la arena pública.

3. Resultados

3.1. Descripción general del modelo CGMI

El modelo de CGMI parte de una premisa básica: garantizar acceso territorial, reducir tiempos de espera y asegurar condiciones técnicas adecuadas para las entrevistas.

Componentes principales:

- Cámaras Gesell Fijas Optimizadas (CGFO): módulos prefabricados de 36m² con aislamiento acústico de 55 dB, instalables en 72 horas en sedes judiciales y fiscalías.
- Cámaras Gesell Móviles (CGM): unidades acondicionadas en vehículos tipo van con autonomía energética y conectividad satelital para zonas de difícil acceso.
- Puntos de Conexión Remota (PCR): estaciones habilitadas en comisarías o centros de salud que permiten realizar entrevistas conectadas en tiempo real con especialistas.

3.2. Plataforma Digital de Gestión Unificada (PDGU)

Se propone desarrollar una plataforma digital cloud-native con las siguientes funcionalidades:

- **Agendamiento dinámico basado en IA:** Considera urgencia, disponibilidad territorial y tipo de caso para optimizar la programación
- **Repositorio audiovisual seguro:** Implementa cifrado AES-256, firma digital y trazabilidad completa de las grabaciones.
- **Interoperabilidad institucional:** Conecta con el Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional y otras entidades clave del sistema de justicia.

Esta plataforma no solo optimiza los recursos existentes, sino que permite un monitoreo en tiempo real del rendimiento del sistema, detectando cuellos de botella y zonas con baja cobertura.

3.3. Plan de implementación

Fase	Duración	Acciones clave	Presupuesto estimado
Fase I – Piloto	6 meses	5 distritos, 10 CGFO, 5 CGM, 20 PCR	S/ 5.85 millones
Fase II – Expansión	12 meses	15 distritos, 25 CGFO, 15 CGM, 60 PCR	S/ 14.6 millones
Fase III – Consolidación	18 meses	Cobertura nacional total	S/ 15.95 millones

Total estimado: S/ 36.4 millones, con financiamiento mixto: presupuesto ordinario, recursos determinados, cooperación internacional y obras por impuestos.

4. Discusión

El problema de fondo trasciende lo meramente técnico, revelando una dimensión estructural e institucional profunda. La distribución inequitativa de recursos en el sistema judicial refleja un patrón de centralización histórica, donde Lima concentra más del 40% de las Cámaras Gesell existentes, dejando a regiones amazónicas, altoandinas o rurales con una cobertura mínima o inexistente. Departamentos como Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Ica, Huánuco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Apurímac carecen por completo de cámaras Gesell que funcionen correctamente.

Esta brecha genera consecuencias graves:

- Erosiona la confianza ciudadana en las instituciones de justicia.
- Incrementa la probabilidad de impunidad, especialmente en delitos sensibles como violencia sexual infantil.
- Genera frustración entre operadores de justicia que carecen de los medios adecuados para cumplir su función.

La propuesta CGMI aborda esta problemática desde un enfoque integral combinando elementos técnicos y territoriales con un enfoque en los derechos humanos. La propuesta es pertinente dado a que maximiza el número de atención de las cámaras Gesell a un costo reducido. Para ello, la aplicación de la IA permite el desarrollo de una gestión eficiente, transparente y basada en evidencia que permita gestionar las citas teniendo en cuenta los niveles de urgencia y la accesibilidad.

En este ejercicio, la IA no reemplaza capacidades humanas, sino de potenciar la toma de decisiones informadas. Esto es evidenciado en el diseño de un servicio centrado en las necesidades de la ciudadanía. La experiencia demuestra que un uso adecuado de la IA puede, por un lado, abaratar los costos económicos y sociales en el acceso a un servicio (Cortina, 2013). Por otro lado, puede ser un instrumento democratizador en sociedades desiguales como la nuestra.

5. Conclusiones

El Sistema Nacional de Cámaras Gesell Modulares Interconectadas (CGMI) tiene por objetivo mejorar el acceso a la justicia en el Perú facilitando el acceso al servicio de las cámaras Gesell. Se trata de superar las limitaciones estructurales a través de la innovación en los servicios públicos enfocados en la población vulnerable.

Esta propuesta es técnicamente viable, financieramente sostenible y socialmente urgente. Su implementación permitiría:

- Reducir el tiempo de espera de 45 a 5 días.
- Ampliar la cobertura territorial al 100% de distritos fiscales y judiciales.
- Mejorar la calidad de la prueba anticipada y la atención a víctimas.
- Fortalecer la interoperabilidad institucional en el sistema de justicia.

La incorporación de inteligencia artificial en el diseño de esta propuesta ha permitido explorar enfoques más audaces y eficientes, sin perder de vista el componente humano, ético y social del servicio público. La implementación de la CGMI no sólo impactaría positivamente en la gestión judicial, sino que marcaría un precedente sobre cómo la innovación puede transformar radicalmente los servicios del Estado.

Referencias

- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>
- Cortina, A. (2013). *¿Y para qué sirve la ética?* Paidós.
- Guardamio, B. (03 de febrero del 2024). *Cámaras Gesell para atención de casos de violencia contra menores: solo hay 108 operativas en Perú y el 47% tiene fallas*. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2024/02/03/camaras-gesell-para-atencion-de-casos-de-violencia-contra-menores-solo-hay-108-operativas-en-peru-y-el-47-tiene-fallas/>
- Patricio, C. y Cárdenas T. (2023). *La cámara Gesell: propuestas de mejora en su operación e implementación en Lima Norte a partir del 2023* [Tesis de Licenciatura, Universidad Tecnológica del Perú], Repositorio Institucional UTP. <https://hdl.handle.net/20.500.12867/7987>

- Poder Judicial. (2016). *Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad: Poder Judicial 2016 – 2021*. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/2b4459804d160074ad7cbdd13fde886c/PLAN+NACIONAL+19-04+CORREGIDO+FINAL%5B1%5D.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2b4459804d160074ad7cbdd13fde886c>
- Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 001490-2018-MP-FN. Directiva N° 002- 2018-MP-FN sobre la “Adecuada Administración y Uso de las Cámaras Gesell y Salas de Entrevista Única en el Ministerio Público”. (16 de mayo de 2018). https://www.mpfm.gob.pe/Docs/iml/files/directiva_camara_gesell.pdf
- Rojas, L. y Inga, O. (2023). *Problemática de la cámara Gesell en los delitos de violación sexual de menor en el Distrito Judicial de Junín, 2022* [Tesis de Licenciatura, Universidad Peruana Los Andes], Repositorio Institucional UPLA. <https://hdl.handle.net/20.500.12848/6217>

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**¿Cumple o no cumple?: Inteligencia artificial para asistir la revisión documental y contractual en el marco de la Ley N° 32069**

Compliant or Non-Compliant? Artificial Intelligence to Assist Document and Contract Review under Law No. 32069

Luz Karen Bocangel Aguilar de Castillo

Contraloría General de la República (Perú)

lbocangel@contraloria.gob.pe | ORCID: 0009-0007-2636-4012

Cómo citar este artículo:

Bocangel Aguilar de Castillo, L. K. (2025). Cumple o no cumple?: Inteligencia artificial para asistir la revisión documental y contractual en el marco de la Ley N° 32069. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (13), 318-325. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.19>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

Las contrataciones públicas representan un área crítica de la gestión estatal en la que confluyen altos niveles de exigencia técnica, legal y operativa. Con la reciente entrada en vigencia de la Ley N° 32069 en abril de 2025, las entidades enfrentan nuevos retos para garantizar eficiencia, legalidad y trazabilidad en sus procesos. Este artículo propone una solución basada en inteligencia artificial (IA) para asistir en la revisión técnica y normativa de propuestas y contratos, reduciendo errores humanos, fortaleciendo la seguridad jurídica y optimizando los tiempos del procedimiento. Se emplea una metodología estructurada basada en prompts especializados para modelos de lenguaje como ChatGPT, validada mediante simulaciones con contratos reales. Se discuten sus implicancias éticas e institucionales.

Palabras clave: contrataciones públicas, inteligencia artificial, revisión documental, seguridad jurídica, modelos de lenguaje.

Abstract

Public procurement represents a critical area of state management, where high levels of technical, legal, and operational rigor converge. With the recent enactment of Law No. 32069 in April 2025, public entities face new challenges to ensure efficiency, legality, and traceability in their procedures. This article proposes an artificial intelligence (AI)-based solution to assist in the technical and regulatory review of proposals and contracts, reducing human error, strengthening legal certainty, and optimizing procedural timelines. A structured methodology is employed, based on specialized prompts for large language models such as ChatGPT, validated through simulations using real contracts. Ethical and institutional implications are also discussed.

Keywords: artificial intelligence, public procurement, document review, state efficiency, regulatory compliance.

1. Introducción

La contratación pública en el Perú ha sido históricamente un terreno de alta complejidad técnica, normativa y operativa. Las entidades públicas deben cumplir plazos ajustados, manejar expedientes voluminosos y garantizar el respeto de principios fundamentales como la transparencia, legalidad y eficiencia. Sin embargo, en la práctica, la revisión de expedientes contractuales continúa realizándose manualmente, con alta carga operativa y criterios no estandarizados. Este modelo de trabajo expone a los equipos responsables a errores humanos involuntarios, retrocesos administrativos y observaciones de órganos de control. Uno de los errores más comunes se encuentra la admisión de propuestas que no cumplen los requisitos de las bases; la omisión de vicios en los contratos; la incorporación de modificaciones no advertidas en cláusulas clave; y retrocesos por defectos subsanables que no han sido detectados a tiempo. A este conjunto de errores se adiciona la presión institucional en aspectos como el cumplimiento de plazos; una alta rotación de personal, que en las más de las veces no se encuentra especializado; y el limitado desarrollo de herramientas digitales que brinden soporte en las tareas de análisis documental.

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas y modificatorias (2024), que refuerza los estándares de legalidad y trazabilidad, el sistema enfrenta una demanda aún mayor de precisión. La ausencia de mecanismos automáticos de apoyo y validación limita la capacidad de las entidades para actuar con celeridad, reducir errores y generar confianza. La brecha tecnológica es clara: no existen soluciones institucionalizadas para validar requisitos, comparar contratos firmados frente a sus modelos aprobados ni identificar inconsistencias normativas en tiempo real. Esta carencia representa un riesgo para la seguridad jurídica, el cumplimiento de metas institucionales y la integridad del proceso de contratación pública. Es en este contexto donde se hace necesaria una solución tecnológica innovadora, asequible y escalable que permita mejorar la calidad de las decisiones sin sobrecargar al personal ni comprometer la legalidad del proceso.

2. Metodología

La solución propuesta se basa en la utilización de inteligencia artificial generativa mediante la plataforma ChatGPT (modelo GPT-4), configurada específicamente como un **asistente jurídico especializado en contrataciones públicas**, con dominio de la Ley N° 32069, su Reglamento y los lineamientos técnicos emitidos por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

El diseño metodológico consistió en la elaboración de un **prompt estructurado** para definir dos aspectos: el objetivo del análisis a realizar y el comportamiento esperado de la IA. Sobre este último se buscó definir el análisis parametrizando un comportamiento profesional, las etapas del flujo de trabajo, y el formato del informe de salida. La definición de estos parámetros tiene como finalidad permitir la replicabilidad de la propuesta en distintas entidades. Esto supone un uso funcional sin requerir un entrenamiento adicional de forma tal que se garanticen la uniformidad, el rigor técnico y la alineación normativa.

Este proceso se organiza en **tres fases**:

- **Fase 1 – Carga de documentos:** El operador introduce el contrato base aprobado (proforma contractual incluida en las bases) y las versiones firmadas y escaneadas de los contratos adjudicados, procesadas previamente mediante tecnología OCR. También permite cargar las propuestas técnicas o económicas de los postores de acuerdo con el tipo de análisis requerido.
- **Fase 2 – Procesamiento y análisis:** La plataforma realiza una comparación entre las cláusulas del contrato base y las correspondientes a la versión firmada, con la finalidad de identificar todas las modificaciones, omisiones, adiciones o contradicciones en los documentos. Una vez identificadas, las diferencias son clasificadas de acuerdo con la naturaleza de los cambios identificados (modificación, eliminación, adición); el nivel de riesgo que suponen (alto, medio, bajo); y según su impacto normativo; operativo o financiero. La IA se convierte en un asistente que depura errores comunes de los OCR; anonimiza los datos sensibles (nombres, RUC, DNI); y comunica los hallazgos con lenguaje técnico y neutral con la finalidad de brindar un mejor entendimiento.
- **Fase 3 – Informe ejecutivo y recomendaciones:** Se genera un informe estructurado en secciones divididas entre el resumen ejecutivo, observaciones clave, comparaciones textuales por cláusula, impacto global y recomendaciones correctivas. El punto innovador es que cada una de las sugerencias es acompañada de una prioridad (alta, media o baja) y de un responsable sugerido (OEC, área usuaria, comité de selección). Esto con el fin de ayudar a los revisores a corregir o identificar de forma eficiente y eficaz los principales riesgos. De manera opcional, es posible exportar los resultados en Word o Excel con fines de archivo, la posterior fiscalización o la presentación ante los distintos órganos de control externos o internos.

A través de simulaciones con base en experiencias reales, incluyendo contratos menores a 8

UIT, se comprobó que el asistente programado es capaz de detectar los vicios de los contratos. Estos se condicen con aquellos errores comunes que pasan desapercibidos en gran parte de las revisiones. Parte de estos vicios comunes son la eliminación de cláusulas penales, fundamentales para la resolución de las controversias; las modificaciones de plazos sin sustento técnico o la omisión de firmas válidas; y la proposición de medidas correctivas antes de la formalización del contrato. Todo esto tiene un impacto directo en la calidad de los bienes y servicios públicos que a posteriori evitarían retrocesos innecesarios u observaciones fácilmente subsanables.

La metodología combina aspectos como la automatización, aspectos normativos y la lógica institucional, elementos que permiten que el asistente de IA se convierta en una herramienta contextualizada fácilmente integrable a los procedimientos administrativos que tienen lugar en el aparato estatal. Esto se encuentra en línea con lo propuesto por Gómez et. al. (2020) quienes distinguen en el uso controlado y apropiado de la IA como un insumo valioso.

3. Resultados

La propuesta descrita consiste en el desarrollo de un asistente digital basado en inteligencia artificial generativa. Esta es configurada a partir de la estructuración de prompts diseñados para facilitar los procesos de revisión documental en los procedimientos de contratación en el Estado. Su operacionalización se encuentra delimitada por tres funcionalidades principales: i) el análisis normativo respecto al cumplimiento; ii) la comparación estructurada de documentos contractuales; y iii) la generación de informes ejecutivos clasificados por nivel de riesgo.

La implementación del sistema se basa en el modelo de lenguaje GPT-4. Este es operado a partir de la plataforma ChatGPT configurando el rol de la IA como un “asistente jurídico en contrataciones públicas”. Operativamente, la primera acción del asistente es solicitar el modelo contractual aprobado, es decir la proforma del contrato. Luego, se solicitan las versiones firmadas escaneadas y tratadas con OCR. A partir de estos insumos se ejecuta la comparación de cada una de las cláusulas con la finalidad de detectar diferencias clasificando las modificaciones (modificación, eliminación, adición, omisión) y evaluando su impacto en las dimensiones jurídica, operativa y financiera. Finalmente, el informe generado enlista las diferencias encontradas y genera una recomendación específica por cada una de las observaciones encontradas, esto incluye recomendaciones en orden de la prioridad de atención, la acción sugerida y la unidad responsable.

Los alcances del informe incluyen la generación de anexos que pueden ser exportados a Word o Excel, y evidencia tratada con OCR para transparencia documental. La trazabilidad y estructura del asistente lo convierte en una herramienta de alto impacto con la capacidad de reducir tiempos, estandarizar criterios, prevenir problemas y fortalecer la toma de decisiones. Como se ha mencionado con anterioridad, el uso del asistente no reemplaza la decisión del comité de selección ni suple el análisis correspondiente al asesor legal; sin embargo, identifica errores que en otras condiciones podrían pasar inadvertidos. Del mismo modo, la experiencia sugiere que los procesos menores son aquellos donde el margen de error suele ser mayor por simplicidad aparente de estos, en estos casos el uso del asistente puede generar impactos significativos. Al operar con base en documentos reales y con las instrucciones de un jurídico contextualizado, el asistente puede potencialmente adaptarse a distintos tipos de procedimientos extendiendo su funcionalidad a otros sectores promoviendo la eficiencia sin renunciar a aspectos técnicos legales.

4. Discusión

El asistente constituye una herramienta capaz de aportar soluciones técnicas a problemas específicos; además puede ayudar a detectar problemas estructurales arraigados en el sistema de compras públicas del Perú. Parte de los problemas que caracterizan el proceso de compras públicas del país son la ausencia de automatización de tareas críticas y una alta carga operativa que debe ser atendida por equipos reducidos y con pocas capacidades. A esto se suman la alta subjetividad en la toma de decisiones técnico-legales y una deficiente trazabilidad en los procedimientos observados por los órganos de control.

Frente a este panorama, el uso de la inteligencia artificial generativa como parte de un planteamiento estratégico, permite abordar el problema desde sus múltiples dimensiones. Una de las principales consiste en la estandarización de los criterios de revisión de requisitos, las cláusulas contractuales y la revisión de los documentos adjuntos con la finalidad de reducir la variabilidad interpretativa entre equipos. Esto mitiga el riesgo de decisiones contradictorias o sin sustento técnico-legal. Otro aspecto es la generación de informes ejecutivos sistematizados y trazables facilitando el proceso de toma de decisiones inmediatas y transparentando la información ante eventuales auditorías o procesos de supervisión ex post.

La herramienta no es autónoma ni sustituye del juicio experto del servidor público; sino que supone una herramienta valiosa en el procesamiento de grandes volúmenes de información. En este sentido, la programación de esta se encuentra orientada al concepto de *asistencia aumentada*,

donde actúa como un segundo revisor a modo de verificador normativo y generador de alertas técnicas. De forma tal que, la última sigue siendo potestad del comité de selección o en el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC), que contarán con mejores insumos para ejercer su rol con mayor confianza y fundamento.

Desde un abordaje ético y organizacional, se propone un nuevo paradigma de colaboración entre la acción humana y las herramientas tecnológicas dentro de las entidades públicas. Esta dinámica no consiste en el acto delegativo de funciones críticas a un sistema; sino de la integración de capacidades que contribuyan a que los tomadores de decisiones públicos se enfoquen en la interpretación, el juicio prudente y la deliberación informada. Esta redistribución inteligente del esfuerzo operativo también abre oportunidades para aliviar la sobrecarga de los equipos, disminuir la fatiga por revisión extensiva de documentos y, en última instancia, mejorar la calidad institucional del proceso.

Además, la herramienta tiene un efecto directo en la confianza institucional a nivel interno como externo. Con un impacto favorable en el número de procesos retrotraídos, la reducción de los tiempos de revisión y el aumento la seguridad jurídica la percepción ciudadana identifica el compromiso por la mejora continua y la calidad. Hacia fuera, esto puede traducirse en mayor predictibilidad para los proveedores del Estado y en menor litigiosidad por fallos administrativos. Hacia dentro, puede fortalecer la moral institucional, al dotar a los equipos de medios modernos para cumplir con los estándares crecientes del nuevo marco normativo.

En suma, esta propuesta tecnológica constituye una oportunidad estratégica para repensar el rol de la tecnología al ponerla al servicio de los valores públicos como: legalidad, eficiencia, trazabilidad, justicia y confianza. Su aplicación debe de pensarse como una herramienta con potencial para la reducción de riesgos en el sistema de contrataciones.

5. Conclusiones

La propuesta basada en la inteligencia artificial supone una alternativa viable, ética y técnicamente sólida en la tarea de fortalecer las contrataciones públicas. Lejos de requerir presupuestos amplios y vastas modificaciones, su implementación requiere fundamentalmente de voluntad institucional y una estrategia clara de desarrollo. Esto supone iniciar con procedimientos piloto de menor cuantía con el fin de validar su utilidad en contextos controlados; facilitar el aprendizaje organizacional y preparar a los equipos para una aplicación extensa en procesos de mayor escala o impacto.

Operativamente, la propuesta requiere solamente de una cuenta institucional en plataformas como ChatGPT y el desarrollo de protocolos claros de uso; así como la capacitación del personal y el acceso a versiones digitales (preferentemente OCR tratadas) de los contratos y documentos que sean susceptibles de comparación. En esta medida, la propuesta es una herramienta en un contexto de grandes demandas y bajos recursos para su atención; así como las bajas capacidades desarrolladas en el manejo de unidades de transformación digital formalmente constituidas.

Una de las principales características de la propuesta es su programación a partir de prompts estructurados, diseñados para alinear el comportamiento de la IA con el marco normativo pertinente. Esta delimitación reduce el riesgo de resultados inconsistentes y asegura que las recomendaciones tengan un adecuado criterio técnico-jurídicos reproducible y auditable. El informe final resultado de la evaluación fortalece la trazabilidad, facilita la fiscalización y mejora la calidad técnica de las decisiones.

Por otro lado, el impacto a nivel institucional puede medirse bajo tres dimensiones: (1) **eficiencia operativa**, al reducir significativamente los tiempos de revisión y la carga repetitiva del personal técnico; (2) **seguridad jurídica**, previniendo errores derivados en retrocesos, nulidades o sanciones; y (3) **confianza institucional**, al integrar soluciones innovadoras en pro del interés público y mejora de la calidad del gasto.

En un entorno normativo cada vez más exigente, presupuestos limitados y un creciente escrutinio ciudadano, las herramientas como la IA se proponen no deben ser vistas como lujos tecnológicos, sino como componentes esenciales de una administración pública moderna, eficiente y orientada a resultados. Su adopción representa no solo un avance técnico, sino un paso concreto hacia una cultura estatal basada en evidencia, prevención de riesgos y compromiso con la excelencia en el servicio público.

Referencias

- Gómez, C., Del Pozo, C. M., Martínez, C., & Martín del Campo, A. V. (2020). *La inteligencia artificial al servicio del bien social en América Latina y el Caribe: Panorámica regional e instantáneas de doce países*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002393>
- Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas [y modificatorias]. (21 de junio de 2024). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1379381>

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**PerúContrata 2.0: propuesta integral con tecnologías disruptivas para transformar el sistema de contrataciones públicas**

PeruContrata 2.0: A Comprehensive Proposal with Disruptive Technologies to Transform Public Procurement

Manuel Floresmilo Domínguez Cuéllar

Universidad Nacional Hermilio Valdizán, Huánuco (Perú)

manueldc@unheval.edu.pe | ORCID: 0009-0006-2377-1627

Cómo citar este artículo:

Domínguez Cuéllar, M. F. (2025). PerúContrata 2.0: propuesta integral con tecnologías disruptivas para transformar el sistema de contrataciones públicas. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (13), 326-335. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.20>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

Las contrataciones públicas en el Perú enfrentan desafíos estructurales de eficiencia, transparencia y confianza ciudadana. Este artículo presenta *PerúContrata 2.0*, una propuesta sistémica e innovadora que incorpora inteligencia artificial, tecnología blockchain y gobierno de datos para transformar el ecosistema de compras del Estado. A partir de un análisis normativo, técnico y financiero, se diseña una solución integral que responde a los principios de la nueva Ley Nº 32069 y propone una plataforma interoperable, trazable y centrada en el valor público. La propuesta es replicable, escalable y orientada a recuperar la legitimidad de las contrataciones estatales mediante tecnología ética y gobernanza pública fortalecida.

Palabras clave: contrataciones públicas, inteligencia artificial, blockchain, innovación pública, interoperabilidad.

Abstract

Public procurement in Peru faces structural challenges related to efficiency, transparency, and citizen trust. This article introduces *PeruContrata 2.0*, a systemic and innovative proposal that leverages artificial intelligence, blockchain technology, and data governance to transform the State's procurement ecosystem. Based on a legal, technical, and financial analysis, it presents a comprehensive solution aligned with the principles of the new Public Procurement Law No. 32069. The proposed platform is interoperable, auditable, and value-centered. It is designed to be replicable, scalable, and capable of restoring the legitimacy of government procurement through ethical technology and strengthened public governance.

Keywords: public procurement, artificial intelligence, blockchain, public innovation, interoperability

1. Introducción

Las contrataciones públicas constituyen una de las funciones más críticas y transversales del Estado, ya que canalizan buena parte del gasto público hacia bienes, servicios y obras necesarias para atender a la ciudadanía. En el caso del Perú, se estima que alrededor del 41% del presupuesto nacional es ejecutado a través procesos de contratación (Contraloría General de la República del Perú [CGRP], 2023), lo que convierte al sistema en un componente estratégico para el desarrollo nacional. Sin embargo, como mencionan las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2023), esta centralidad contrasta con una realidad persistente: las contrataciones públicas son también una de las áreas con mayores vulnerabilidades a ilícitos como la colusión y la transgresión de normas éticas dentro de la administración pública.

A lo largo de las últimas dos décadas, el sistema de contrataciones ha atravesado múltiples reformas normativas, plataformas digitales sucesivas y nuevas exigencias de control. La más reciente, la Ley Nº 32069 de 2025, representa un esfuerzo por simplificar, unificar y fortalecer el marco legal vigente. No obstante, persisten problemas estructurales no resueltos: fragmentación entre plataformas y actores, sobrerregulación que dificulta la eficiencia operativa, escasa interoperabilidad entre sistemas, debilidad en la trazabilidad documental y una cultura institucional aún marcada por prácticas formales, más que orientadas al valor público.

Además, el sistema enfrenta un déficit sostenido de confianza ciudadana. Denuncias por colusión, favoritismo en las adjudicaciones, sobrecostos injustificados y procesos retrotraídos por errores técnicos o vicios procedimentales son frecuentes y afectan la legitimidad tanto del sistema como de las entidades que lo utilizan (Rojas, 2024). Esta situación no solo genera pérdidas económicas, sino que erosiona la credibilidad del Estado limitando su capacidad de cumplir con eficiencia, oportunidad y transparencia sus compromisos con la sociedad.

Dada las naturalezas de los problemas mencionados podemos afirmar que el clásico enfoque administrativista resulta insuficiente para brindar una solución real. De ahí que el sistema de contrataciones públicas requiere una transformación estructural que abarque no solo su rediseño institucional; sino el uso de herramientas tecnológicas de manera integral. Esto pasa por replantear las compras públicas analizándolas más allá de un proceso de costo – eficiencia; sino plantearla como un mecanismo de gobernanza pública. En tal sentido, al constituirse como una herramienta del Estado debe estar orientada a la generación de un valor público garantizando la equidad, promoviendo la competencia y previniendo la corrupción.

El trabajo propone la creación de “PerúContrata 2.0”, una iniciativa que consiste en el rediseño sistémico integrando: inteligencia artificial (IA), tecnología blockchain y analítica de datos. La finalidad es modernizar el sistema de compras del estado de forma sostenible y aplicando las nuevas tecnologías. La iniciativa parte del reconocimiento de un problema público en el sector para plantear una solución innovadora a nivel legal, técnico e institucional, con potencial de impacto y aplicación en otros contextos. La propuesta apuesta por el desarrollo armónico con la IA en la búsqueda de la mejorar en la toma de decisiones públicas garantizando su trazabilidad y transparencia. De igual forma se busca que el proyecto contribuya a recuperar la confianza ciudadana en una de las instituciones más visibles del Estado.

2. Metodología

El diseño de PerúContrata 2.0 se elaboró a partir de una metodología mixta, que busca la armonía en el uso de inteligencia artificial generativa con análisis documental comparado de las experiencias internacionales; y criterios de diseño institucional orientados a la generación de valor público. El enfoque metodológico tuvo como propósito construir una propuesta técnicamente viable, legalmente compatible y alineada con las capacidades reales del Estado peruano, evitando soluciones utópicas o desconectadas de la operatividad pública.

En la fase exploratoria, se emplearon modelos de lenguaje generativo de gran escala, como ChatGPT (GPT-4) y Gemini Pro, con un conjunto de prompts estructurados diseñados específicamente para:

1. Analizar el marco normativo nacional (Ley N° 32069, reglamentos y directivas OSCE) e internacional (Recomendaciones OCDE, normativa europea, guías BID).
2. Identificar prácticas emergentes y casos de referencia en ecosistemas de compras públicas digitales, tales como ChileCompra, GovTech España, Brasil Compras y el sistema colombiano SECOP II.
3. Diseñar una arquitectura funcional e interoperable, con componentes alineados al enfoque de gobierno digital, trazabilidad, auditoría y prevención de riesgos.
4. Evaluar de manera iterativa la factibilidad técnica, jurídica, operativa y presupuestal de los componentes propuestos, incluyendo consideraciones de escalabilidad y sostenibilidad institucional.

La inteligencia artificial fue utilizada como asistente metodológico y conceptual, no como sustituto de análisis técnico ni jurídico. Este uso de la IA permitió procesar grandes volúmenes

de información de tipo normativo, sintetizar buenas prácticas y realizar comparaciones entre los diversos enfoques regulatorios. Como resultado se pudo modelar escenarios de implementación progresiva considerando las capacidades actuales del sistema administrativo nacional. Las interacciones del diseño fueron validadas teniendo en cuenta las normas institucionales, la facilidad en el manejo operativo y la capacidad para crear valor público.

De forma paralela, se desarrolló una matriz de factibilidad con base en cinco criterios: i) compatibilidad legal; ii) infraestructura tecnológica requerida; iii) capacidades institucionales existentes; iv) potencial de interoperabilidad con plataformas actuales (como SEACE, Plataforma de Gobierno Digital y SIGA-MEF); y v) resistencia al cambio organizacional. Esta matriz permitió una evaluación de los resultados con el fin de priorizar los componentes en función del grado de impacto y viabilidad.

Estos procedimientos se alinearon con los principios de ética algorítmica y gobernanza digital, en ese sentido la propuesta se ha desarrollado respetando el rol central del servidor público como actor decisional. Además, la propuesta promueve el uso transparente, auditado y explicable de las tecnologías usadas. Todo esto ha sido posible gracias a la combinación de innovación, factibilidad y responsabilidad pública como ejes centrales del diseño en línea con lo propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (Gómez et.al, 2020).

3. Resultados

El diseño de la propuesta PerúContrata 2.0 responde a satisfacer las principales brechas identificadas en el sistema de contrataciones públicas del Perú. Para ello, el proyecto plantea una arquitectura escalable compuesta por cinco componentes tecnológicos. Estos han sido creados teniendo en cuenta los lineamientos de interoperabilidad propuestos por la Presidencia de Consejo de Ministros mediante la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 002-2019-PCM/SEGDI, siendo estos: estándares abiertos, transparencia, seguridad y alineamiento institucional con los principios de eficiencia, legalidad y servicio al ciudadano.

5. Plataforma única interoperable con todas las entidades contratantes. Este módulo funcionaría como el núcleo del ecosistema digital, reemplazando la fragmentación actual entre sistemas, registros y portales. Permitirá gestionar el ciclo completo de contratación (desde la programación hasta la ejecución y liquidación), integrando servicios del OSCE, MEF, Contraloría, RENIEC y SUNAT a través de interfaces API

- seguras. La interoperabilidad reducirá las redundancias ahorrando tiempo en los procesos administrativos y la necesidad de cargar información manual evitando duplicaciones.
6. Motor de inteligencia artificial (IA). Se trata de un asistente automatizado que apoyaría la elaboración, revisión y validación de los Términos de Referencia (TDR), detectando incoherencias, omisiones o riesgos contractuales. Asimismo, el motor puede apoyar al comité de selección en la evaluación técnica de propuestas, generando alertas sobre documentos inconsistentes, cláusulas modificadas o indicios de direccionamiento. Su entrenamiento estará basado en normativa nacional, jurisprudencia del Tribunal de Contrataciones y patrones de riesgo.
 7. Módulo blockchain. Este componente garantizará la trazabilidad integral de cada proceso de contratación, desde la convocatoria hasta la firma del contrato. A través de registros descentralizados e inalterables, se podrán auditar decisiones clave, documentos validados, plazos cumplidos y versiones finales firmadas digitalmente. Su implementación fortalecerá el control concurrente, la lucha contra la manipulación documental y la protección jurídica del proceso.
 8. Panel de indicadores en tiempo real Integrado al sistema, este dashboard permitirá monitorear variables clave como duración promedio del procedimiento, nivel de cumplimiento de plazos, frecuencia de retrocesos, índices de competitividad (número de postores), ejecución contractual efectiva y alertas de incumplimiento. Esta visualización facilitará la gestión por resultados, el control interno y el seguimiento institucional desde órganos de gobierno y control.
 9. Centro de analítica para prevención de riesgos y evaluación de desempeño Finalmente, este componente realizará análisis predictivo sobre patrones de comportamiento institucional, adjudicaciones reiteradas a un mismo proveedor, concentraciones por rubro, historial de controversias, entre otros. Su objetivo es fortalecer las capacidades institucionales de detección temprana de irregularidades, promover mejoras continuas y generar evidencia para políticas públicas basadas en datos.

La integración funcional de estos cinco componentes permitiría reducir significativamente los tiempos promedio de contratación, disminuir la discrecionalidad en etapas críticas, prevenir el delito de colusión mediante alertas automatizadas y fortalecer el control concurrente con trazabilidad digital en todas las etapas. Asimismo, se alinea con los principios rectores de la contratación pública especificados en el art. 5 de la Ley Nº 32069 (2025), apostando por un modelo de compras públicas centrado en el valor público, la integridad institucional y el servicio al ciudadano.

4. Discusión

La propuesta PerúContrata 2.0 plantea un rediseño profundo del ecosistema de contrataciones públicas, y como toda transformación estructural, enfrenta desafíos considerables tanto desde el plano institucional como desde el ámbito cultural y tecnológico. Uno de los principales obstáculos es la resistencia al cambio organizacional, alimentada por estructuras burocráticas rígidas, temor a la pérdida de poder discrecional y escasa experiencia en el manejo de tecnologías disruptivas en el sector público.

A esto se suma una brecha digital institucional significativa, especialmente en entidades subnacionales o en sectores con capacidades tecnológicas limitadas. La fragmentación de los sistemas actuales, las limitaciones en conectividad, y la falta de perfiles técnicos especializados dificultan la adopción de soluciones tecnológicas avanzadas. Por tanto, cualquier proceso de implementación deberá ser gradual, acompañado de capacitación intensiva, asistencia técnica y adecuación normativa operativa.

Pese a ello, la viabilidad técnica del modelo propuesto es alta. PerúContrata 2.0 no depende de tecnologías experimentales o inaccesibles: todos sus componentes se basan en soluciones ya disponibles, muchas de ellas de código abierto, utilizadas en otros países o promovidas por organismos multilaterales. La interoperabilidad con sistemas como SEACE, Plataforma de Gobierno Digital, firmas digitales del RENIEC, y herramientas de la Contraloría resulta técnica y legalmente factible, conforme a lo previsto por la Ley de Gobierno Digital, la Ley de Contrataciones del Estado y los principios de simplificación administrativa.

El desafío más crítico es de carácter institucional y político: requiere liderazgo decidido, articulación multisectorial (OSCE, MEF, PCM, CGR), y una visión de largo plazo que supere los ciclos cortos de gestión. Para que el sistema no quede en el plano de una iniciativa aislada o piloto experimental, será necesario establecer una gobernanza robusta, con mecanismos de evaluación continua, sostenibilidad financiera y participación ciudadana.

Desde el enfoque de la ética pública, PerúContrata 2.0 representa una herramienta poderosa para enfrentar fenómenos estructurales como la captura institucional, la opacidad procedimental o la discrecionalidad sin control. Ahora bien, los filtros técnicos aplicados, entre ellos la trazabilidad digital y el uso de IA, han permitido despersonalizar las decisiones, reducir los riesgos de corrupción en el sistema y fomentar el *accountability* en tiempo real. Pese a ello, el elemento

legitimador reside en la garantía de la supervisión humana permitiendo el rol del ciudadano como vigilante activo y la publicación accesible de datos e indicadores.

La presente propuesta no debe concebirse como una propuesta meramente técnica, sino como una apuesta por reorganizar el sistema de compras públicas con base en principios sólidos y apoyado por herramientas como las IA. Este proceso requiere una conducción política clara y el desarrollo de estándares éticos.

5. Conclusiones

El sistema de contrataciones públicas en el Perú enfrenta desafíos estructurales que requieren una solución integral. En este proceso de transformación sistémica de las compras del Estado las herramientas digitales pueden ayudar a afianzar los principios de transparencia, trazabilidad, eficiencia y rendición de cuentas.

La propuesta PerúContrata 2.0 es una alternativa basada en dichas herramientas que pretende ser viable, ética y de alto impacto. Su diseño integral, basado en el uso de tecnologías como la IA y el sistema de blockchain sin herramientas que pueden ayudar a cubrir las debilidades del sistema actual. Sin embargo, es necesaria una reingeniería institucional que alinee capacidades tecnológicas con los objetivos institucionales. En este sentido la prioridad debe ser la generación de valor público en los servicios institucionales a favor de las necesidades ciudadanas.

La propuesta no implica partir de una *tabula rasa* sino articular y optimizar los sistemas de información existentes integrando: plataformas OSCE; sistemas de seguimiento del MEF y el sistema de auditoría de la Contraloría. Además, se busca promover la transparencia activa mediante una política de datos abiertos. Los objetivos del proyecto son realizables de manera progresiva empezando por el desarrollo de proyectos piloto en sectores estratégicos (salud, infraestructura, educación) o gobiernos regionales con capacidad técnica, como espacios de aprendizaje institucional y validación práctica.

Para su implementación efectiva, es clave asegurar:

- Liderazgo político de alto nivel, con respaldo transversal del Ejecutivo y los organismos de control.

- Financiamiento sostenible y cooperación técnica, articulando esfuerzos multilaterales, universidades y sector privado tecnológico.
- Capacitación especializada y acompañamiento técnico a las entidades participantes, con enfoque de aprendizaje institucional.
- Gobernanza ética del sistema, con supervisión humana, mecanismos de control ciudadano y respeto a los principios de buen gobierno.

Más que una innovación técnica, PerúContrata 2.0 es una respuesta estratégica a un mandato ético e institucional: garantizar que cada Sol del Estado sea invertido con eficiencia, integridad y orientación al bien común. En un contexto de desconfianza ciudadana y presión fiscal, transformar las contrataciones públicas no es una opción: es una responsabilidad impostergable del Estado peruano.

Referencias

- Contraloría General de la República del Perú. (2023). *Análisis de la contratación pública en el Perú (2018 – 2022): Una mirada desde el control gubernamental*. Contraloría General de la República del Perú. https://aulavirtualcfc.pge.gob.pe/pluginfile.php/46852/mod_resource/content/6/5.%20%282023%29%20An%C3%A1lisis%20de%20la%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20en%20el%20Per%C3%BA%202018-2022%20-%20Contralor%C3%ADa.pdf
- Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas [y modificatorias]. (31 de enero de 2025). <https://www.gob.pe/es/i/6444155>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. [https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/941fdca8-ba56-4ebe-b5d6-8b56f92e0125.pdf&name=OECD-LEGAL-0396%20-%20Spanish%20\(as%20amended%20on%2008062023\).pdf](https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/941fdca8-ba56-4ebe-b5d6-8b56f92e0125.pdf&name=OECD-LEGAL-0396%20-%20Spanish%20(as%20amended%20on%2008062023).pdf)
- Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 002-2019-PCM/SEGDI, aprueban Estándares de Interoperabilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado. (17 de julio de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/286563-002-2019-pcm-segdi>
- Rojas, A. (2024). *El delito de colusión cometido por funcionarios públicos en Contrataciones Directas durante la pandemia COVID-19 en el Perú – 2020* [Tesis de Licenciatura en derecho, Universidad Tecnológica del Perú], Repositorio Institucional de la UTP. <https://hdl.handle.net/20.500.12867/9679>

Gómez, C., Del Pozo, C. M., Martínez, C., & Martín del Campo, A. V. (2020). *La inteligencia artificial al servicio del bien social en América Latina y el Caribe: Panorámica regional e instantáneas de doce países*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002393>

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**Modernización, procesos y valor público: el caso de la UGEL en la región Junín frente a los desafíos administrativos del sector educativo**

Modernization, processes, and public value: the case of the UGEL in the Junín region facing the administrative challenges of the education sector

Loel Hilson Broncano Chancasanampa

Universidad Continental, Huancayo (Perú)

lbroncano@continental.edu.pe. | ORCID: 0009-0005-2916-3297

Cómo citar este artículo:

Broncano Chancasanampa, L. H. (2025). Modernización, procesos y valor público: el caso de la UGEL en la región Junín frente a los desafíos administrativos del sector educativo. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (13), 336-344. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.21>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

El presente artículo analiza una propuesta de mejora en la gestión administrativa de una UGEL de la región Junín, orientada a reducir los retrasos en la emisión de actos administrativos que afectan derechos del personal docente. A partir de la aplicación del Triángulo de Valor Público de Mark Moore y con apoyo de inteligencia artificial generativa, se diseñó una solución que articula planificación institucional, gestión por procesos y generación de valor público. La propuesta incluye la implementación de gestión por procesos en donde incluye la reorganización del flujo de resoluciones, la integración con instrumentos de planificación (PEI, POI, PORH) y la implementación de indicadores de desempeño y satisfacción ciudadana. La experiencia demuestra que es posible modernizar la gestión pública desde las oficinas descentralizadas, mejorando resultados tangibles y fortaleciendo la legitimidad del Estado.

Palabras clave: modernización de la gestión pública, gestión por procesos, valor público, educación descentralizada, inteligencia artificial generativa.

Abstract

This article analyzes a proposal to improve administrative management in a Local Education Management Unit (UGEL) in Peru's Junín region. It addresses delays in issuing administrative decisions that affect teachers' rights. Based on Mark Moore's Public Value Strategic Triangle and supported by generative artificial intelligence, the proposal integrates institutional planning, process management, and public value generation. It includes the redesign of workflow for issuing resolutions, alignment with planning instruments (PEI, POI, PORH), and the use of performance and citizen satisfaction indicators. The experience demonstrates that public management can be modernized from decentralized offices, delivering tangible results and strengthening the legitimacy of the State.

Keywords: public management modernization, process management, public value, decentralized education, generative artificial intelligence.

1. Introducción

La generación de valor público desde el Estado requiere más que buenas intenciones normativas: demanda capacidades organizacionales efectivas, procesos orientados al ciudadano y sistemas de planificación que garanticen resultados tangibles. En el caso del sector Educación, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) cumplen un rol estratégico como instancia descentralizada clave para garantizar los derechos laborales del personal docente y, en consecuencia, asegurar condiciones de calidad para el servicio educativo. Sin embargo, enfrentan múltiples limitaciones operativas que dificultan el cumplimiento oportuno y eficiente de sus funciones.

Una de las problemáticas más sensibles abordadas en múltiples trabajos académicos es el retraso en la emisión de actos administrativos, como resoluciones de nombramiento, encargaturas, licencias y pagos, entre otros (López, 2019; Zelada, 2021; Medina, 2023). Este desfase tiene efectos directos sobre los derechos laborales de los docentes y administrativos, además de generar desconfianza en la institucionalidad pública. En muchos casos, los problemas no se originan por ausencia de normas o recursos, sino por la inadecuada integración entre la planificación institucional y los procesos operativos internos, lo que conduce a una gestión fragmentada, reactiva y con escasa orientación al usuario.

En este contexto, el presente artículo analiza una experiencia aplicada en una UGEL de la región Junín, donde se identificaron los principales cuellos de botella en la gestión administrativa y se plantearon soluciones desde el enfoque de valor público, articulando la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), la planificación estratégica institucional y la gestión por procesos. Se utiliza como marco conceptual el Triángulo Estratégico de Valor Público de Moore (1995), que permite evaluar si las intervenciones propuestas logran tres condiciones simultáneas: producir valor para los usuarios, ser operacionalmente viables y contar con legitimidad institucional.

La propuesta se desarrolló con apoyo de herramientas de inteligencia artificial generativa y con base en evidencia recolectada de la propia gestión institucional, lo que permitió traducir un problema público cotidiano en una ruta técnica de solución replicable. El objetivo de este artículo es mostrar cómo, incluso en contextos limitados, es posible alinear recursos, capacidades y planificación para transformar los resultados administrativos en servicios públicos que recuperen legitimidad y generen confianza.

2. Metodología

Este artículo se enmarca en una metodología aplicada de análisis institucional y diseño de solución, orientada a resolver un problema operativo concreto desde una perspectiva estratégica de valor público. La experiencia parte de la identificación de una situación problemática real en una UGEL de la región Junín: los retrasos reiterados en la emisión de actos administrativos que afectan derechos del personal docente y generan sobrecarga operativa. El enfoque adoptado no fue normativo ni exclusivamente técnico, sino estratégico y propositivo, articulando la visión de políticas públicas con capacidades operativas locales.

El diseño de la propuesta se apoyó en dos ejes metodológicos complementarios:

1. Uso del Triángulo Estratégico de Valor Público como marco de análisis

Se utilizó el modelo como herramienta conceptual para estructurar el diagnóstico y proponer soluciones viables. Este enfoque considera que toda intervención pública debe cumplir tres condiciones simultáneas:

- Generar valor público desde la perspectiva del usuario o beneficiario;
- Ser operacionalmente viable, es decir, posible de ejecutar con los recursos, procesos y capacidades disponibles;
- Contar con legitimidad y respaldo institucional, tanto de actores internos como del entorno político o normativo (Moore, 1995).

La aplicación del triángulo permitió mapear los nudos críticos que impedían generar valor público desde la UGEL, identificar oportunidades de mejora en los procesos y articularlos con los instrumentos de planificación vigentes (PEI, POI, Plan Operativo de Recursos Humanos).

2. La gestión por procesos desde la perspectiva para generar valor público

Se diseñaron los mapas de procesos de nivel “0” el cual permite identificar cuellos de botella, eliminar redundancias y diseñar flujos de trabajo eficientes. No se trata simplemente de documentar trámites, sino de crear rutas administrativas pensadas en función del ciudadano

3. Asistencia de inteligencia artificial generativa en la formulación de soluciones

Se empleó inteligencia artificial generativa (principalmente ChatGPT, modelo GPT-4) como copiloto metodológico, es decir, como herramienta de apoyo para:

- Sistematizar información normativa y técnica relevante sobre gestión por procesos, planificación y políticas de modernización.
- Explorar estructuras funcionales para rediseñar flujos operativos en la UGEL.

- Elaborar matrices de articulación entre procesos, productos y valor público.
- Redactar propuestas de mejora institucional bajo principios de eficiencia, trazabilidad y orientación al usuario.

La IA no sustituyó el criterio profesional, sino que facilitó la estructuración iterativa de ideas, la verificación de coherencia entre componentes y la sistematización técnica de las soluciones propuestas. Este uso formativo y deliberado de la IA se enmarca en los principios de uso responsable, transparencia y supervisión humana, tal como promueve la Política Nacional de Transformación Digital.

En conjunto, esta metodología permitió transitar de un problema operativo recurrente a una propuesta integrada que articula gestión por procesos, planificación institucional y modernización pública, con un enfoque replicable en otras UGEL del país.

3. Resultados

El diagnóstico realizado en la UGEL de la región Junín evidenció que la desarticulación entre la planificación institucional, los procesos operativos y la orientación al usuario final era un factor determinante en los retrasos en la emisión de actos administrativos (resoluciones de encargatura, designación, licencias, pagos, entre otros). Esta desconexión generaba reprocesos, acumulación de expedientes, malestar ciudadano y pérdida de credibilidad institucional.

Con base en el marco del Triángulo de Valor Público y el análisis funcional realizado, se propuso una estrategia de mejora estructurada en tres ejes de intervención: fortalecimiento del proceso operativo, articulación con la planificación institucional, y generación de valor público directo al usuario. Esta estrategia fue traducida en una herramienta de gestión visual (matriz funcional) que articula entradas, procesos, productos e impactos deseados.

3.1. Reestructuración del proceso de emisión de resoluciones

Se elaboró la matriz cliente/producto, para luego diseñar el mapa de proceso del nivel “0” y los subniveles correspondientes.

Se rediseñó el flujo de trabajo considerando tres puntos críticos:

- La fragmentación del proceso entre múltiples oficinas sin responsables definidos;
- La ausencia de plazos estandarizados por tipo de acto administrativo;
- La falta de indicadores de desempeño y seguimiento operativo.

Como resultado, se propuso un flujo de resolución administrativo optimizado, con responsables claros, cronogramas internos por tipo de acto y fases con tiempos máximos asignados. Esta medida, de carácter organizativo y no normativo, puede implementarse mediante directivas internas.

3.2. Articulación del proceso con la planificación institucional

La propuesta enfatiza que no basta con mejorar procesos aislados. Por ello, se diseñó una tabla de vinculación operativa que articula el proceso de emisión de resoluciones con:

- Las actividades del Plan Operativo Institucional (POI);
- Los productos y metas del Plan Operativo de Recursos Humanos (PORH);
- Las líneas estratégicas del Plan Estratégico Institucional (PEI) vinculadas a servicios al personal y condiciones laborales.

Esta tabla permite visibilizar cómo una mejora operativa tiene efecto directo en el cumplimiento de los instrumentos de planificación, evitando el divorcio entre la planificación y la gestión diaria.

3.3. Orientación a valor público

Desde la perspectiva del usuario final —el docente o administrativo— el principal valor es el acceso oportuno a actos administrativos que garantizan sus derechos. Por ello, se identificaron indicadores de resultado y percepción, entre los que destacan:

- Tiempo promedio de emisión por tipo de resolución;
- Nivel de satisfacción del usuario con la atención administrativa;
- Porcentaje de expedientes resueltos dentro del plazo máximo.

Se diseñó una propuesta de tablero de control básico para la UGEL, que permita monitorear estos indicadores trimestralmente, empoderando a las oficinas responsables y generando trazabilidad institucional.

4. Discusión

La experiencia analizada demuestra que los problemas estructurales en la administración pública no siempre requieren reformas normativas o grandes inversiones. En muchos casos, como en el de la UGEL de la región Junín, la transformación significativa puede comenzar con una articulación más inteligente entre planificación institucional, gestión por procesos y orientación al ciudadano. Este tipo de soluciones —basadas en capacidades disponibles y en el rediseño de

prácticas internas— representan una vía eficaz para recuperar legitimidad institucional desde la acción cotidiana.

Desde la perspectiva de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), la propuesta se alinea con los cinco pilares estratégicos: orientación al ciudadano, gestión por procesos, articulación interinstitucional, uso estratégico de la información y fortalecimiento de capacidades (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2021). En particular, pone énfasis en dos aspectos críticos que suelen quedar relegados en los gobiernos subnacionales:

- La coherencia entre procesos y planificación como base para asegurar servicios públicos oportunos;
- La construcción de valor público tangible, medible y percibido por los usuarios.

Uno de los aportes más relevantes de la experiencia es haber aplicado de manera práctica el Triángulo de Valor Público a un problema cotidiano. Esto permite mostrar que los conceptos de política pública y gestión estratégica no están reservados a los niveles centrales de gobierno, sino que pueden y deben ser instrumentos de cambio en las oficinas locales, especialmente aquellas que interactúan directamente con la ciudadanía, como las UGEL.

Sin embargo, la propuesta también enfrenta desafíos institucionales. La implementación efectiva del flujo de procesos y del tablero de indicadores requiere:

- Voluntad política de los directivos locales para sostener el cambio organizativo;
- Capacitación técnica mínima para el uso de herramientas de seguimiento;
- Apoyo de instancias como SERVIR y el MINEDU, que podrían impulsar el escalamiento y validación nacional.

Además, existe el riesgo de que la mejora se diluya si no se institucionaliza mediante documentos de gestión, si no se asignan responsables claros o si no se generan incentivos reales para su uso sostenido.

En última instancia, la propuesta permite reflexionar sobre un tema de fondo: el Estado genera valor no solo cuando invierte o promulga normas, sino también cuando resuelve bien lo cotidiano. Emitir una resolución a tiempo es, en sí mismo, un acto de servicio público con impacto directo en la vida de una persona. Modernizar ese acto, aunque parezca simple, puede ser una de las formas más potentes de construir confianza.

5. Conclusiones

La experiencia desarrollada en una UGEL de la región Junín evidencia que es posible generar valor público desde intervenciones operativas concretas, siempre que estén orientadas estratégicamente y articuladas con los instrumentos de planificación y las políticas nacionales. El problema de la demora en la emisión de actos administrativos —frecuente en muchas entidades del Estado— puede abordarse no solo como una deficiencia de gestión, sino como una oportunidad para fortalecer la confianza en la administración pública.

La propuesta presentada demuestra que:

- La gestión por procesos no debe verse como una exigencia técnica aislada, sino como una herramienta para traducir la planificación en resultados efectivos.
- El Triángulo de Valor Público permite diseñar soluciones con impacto real, factibilidad operativa y legitimidad institucional.
- La inteligencia artificial generativa, utilizada de manera responsable, puede apoyar significativamente la formulación estructurada de soluciones públicas, especialmente en contextos con recursos limitados.

Entre las lecciones aprendidas destacan:

- La importancia de alinear procesos, planificación y valor percibido por el usuario;
- La necesidad de contar con indicadores claros que permitan evaluar el desempeño administrativo desde la perspectiva del ciudadano;
- El potencial de replicabilidad de este tipo de soluciones en otras UGEL del país, especialmente si se incorpora como parte de una estrategia nacional de modernización territorial.

Se recomienda institucionalizar la herramienta de articulación operativa propuesta, integrar en los instrumentos de gestión y promover su adopción mediante asistencias técnicas focalizadas. Solo fortaleciendo las capacidades de las entidades locales —donde el Estado se vuelve visible— se podrá avanzar hacia un servicio civil más eficiente, justo y confiable.

Referencias

López, J. (2019). *Vulneración del principio del debido procedimiento por el incumplimiento del plazo de notificación en los procesos administrativos tramitados en la UGEL El Dorado, de enero a junio del año 2019* [Tesis de Licenciatura, Universidad César Vallejo], Repositorio Digital Institucional UCV. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/43571>

- Medina, K. (2023). *El indebido procedimiento administrativo en la ética de los actos administrativos en la UGEL Celendín, 2023* [Tesis doctoral, Universidad César Vallejo], Repositorio Digital Institucional UCV <https://hdl.handle.net/20.500.12692/136133>
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press. URL: <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674175587>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3531092/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20AL%202030%281%29.pdf.pdf?v=1661208943>
- Zelada, N. (2021). *Control de la legalidad de los actos administrativos, a través del proceso contencioso administrativo en la Ugel Chepen 2016: caso transitoria para homologación* [Tesis de Licenciatura, Universidad Señor de Sipán], Repositorio Institucional USS. <https://hdl.handle.net/20.500.12802/8809>

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**Presupuesto, territorio y decisión pública: una herramienta con IA para mejorar la equidad en la gestión forestal descentralizada**

Budget, Territory, and Public Decision-Making: An AI Tool to Improve Equity in Decentralized Forest Management

Hugo Castromonte Luna

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Perú)

hcastromontel@gmail.com | ORCID: 0009-0000-9896-2336

Cómo citar este artículo:

Castromonte Luna, H. (2025). Presupuesto, territorio y decisión pública: una herramienta con IA para mejorar la equidad en la gestión forestal descentralizada. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (13), 345-352. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.13.22>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

Este artículo aborda un desafío recurrente en la gestión del presupuesto público en el Perú: la concentración del gasto en niveles centrales, en contraste con las demandas operativas de unidades desconcentradas encargadas de ejecutar funciones clave en el territorio. Este fenómeno, observado en distintas entidades públicas, revela tensiones entre la planificación financiera y el mandato descentralizado de muchas instituciones del Estado. Se examina, como experiencia representativa, el caso del sector forestal, donde estas brechas se manifiestan con particular claridad.

A partir del análisis de datos abiertos y con apoyo de modelos de lenguaje basados en inteligencia artificial, se presenta una propuesta técnica para simular escenarios de redistribución presupuestal, evaluar alternativas de eficiencia financiera y generar recomendaciones orientadas a una asignación más equitativa y estratégica de los recursos. La herramienta desarrollada permite visualizar impactos, construir indicadores de desempeño y complementar el juicio técnico humano en los procesos de toma de decisiones. El enfoque adoptado es replicable en diversas entidades públicas con estructuras y retos similares, promoviendo el uso responsable de la inteligencia artificial para fortalecer la gestión pública descentralizada.

Palabras clave: gestión pública descentralizada, asignación presupuestal, inteligencia artificial, equidad territorial, sector forestal.

Abstract

This article addresses a recurring challenge in public budget management in Peru: the concentration of spending at central levels, in contrast to the operational demands of decentralized units responsible for executing key functions in the territory. This phenomenon, observed across various public institutions, reveals tensions between financial planning and the decentralized mandates of many state entities. As a representative case, the forest sector is examined, where these gaps become particularly evident.

Based on open data analysis and supported by language models powered by artificial intelligence, a technical proposal is presented to simulate budget redistribution scenarios, assess financial efficiency alternatives, and generate recommendations aimed at achieving a more equitable and strategic allocation of resources. The proposed tool enables the visualization of impacts, the

construction of performance indicators, and the support of human expert judgment in decision-making processes. The approach is replicable in other public entities with similar structures and challenges, promoting the responsible use of artificial intelligence to strengthen decentralized public management.

Keywords: decentralized public management, budget allocation, artificial intelligence, territorial equity, forest sector.

1. Introducción

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) es la entidad responsable de liderar la política forestal y de fauna silvestre en el Perú. Su mandato implica no solo la formulación normativa, sino también la articulación con los gobiernos regionales, el acompañamiento a actores locales y la ejecución descentralizada de programas orientados a la sostenibilidad de los ecosistemas forestales. En ese contexto, su eficacia depende, entre otros factores, de una asignación presupuestaria coherente con su estructura organizativa y con los objetivos territoriales que promueve.

No obstante, de acuerdo con el portal de transparencia de la institución (Portal del Estado Peruano - Portal de Transparencia Estándar - PTE), entre 2020 y 2024 más del 80% del presupuesto ejecutado por el SERFOR se concentró en su sede central. De esta manera se dejó a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS) —responsables de operar en el territorio— con recursos limitados para cumplir sus funciones. Esta situación revela un patrón problemático que trasciende al caso del SERFOR: la centralización persistente del gasto en el sector público, que limita las capacidades reales de las unidades operativas descentralizadas, especialmente en sectores donde la acción efectiva del Estado depende de su presencia en el territorio.

La concentración presupuestal suele estar justificada por razones de control, eficiencia administrativa o economías de escala. Sin embargo, en la práctica, refuerza lógicas burocráticas y reproduce estructuras jerárquicas que no siempre se alinean con las necesidades del servicio público ni con la equidad territorial. Las ATFFS enfrentan restricciones logísticas, carencia de personal técnico suficiente, falta de recursos para desplazamientos, monitoreo y fiscalización ambiental. Lo señalado tiene una repercusión directa en las capacidades institucionales para el desarrollo de la política forestal, la atención de las denuncias ciudadanas y las tareas de promoción del uso sostenible del bosque; así como la protección de la biodiversidad.

Lo señalado apunta a problema estructural recurrente en la gestión pública peruana, esto es la desconexión de tres aspectos fundamentales: la planificación institucional, la estructura presupuestal y la obtención de resultados esperados. Para el particular trabajo, son de especial interés aquellas entidades descentralizadas cuyas funciones se encuentran relacionadas con el campo ambiental y social requieren de autonomía operativa y recursos proporcionales a su carga funcional. Cuando esta relación se rompe, se debilita la gobernanza sectorial, se afectan las cadenas de ejecución y se genera una percepción de ineficiencia institucional que repercute en la legitimidad del Estado.

En tal sentido, a partir del caso del SERFOR, este artículo plantea una propuesta metodológica que combina el análisis de datos públicos con herramientas de inteligencia artificial, con el fin de explorar escenarios alternativos de asignación presupuestal. El objetivo principal es modelar soluciones realistas y viables a partir del procesamiento de los datos disponibles de las instituciones que hagan posible una redistribución más equitativa de los recursos públicos asignados. Lo ensayado no solo es viable para el sector forestal; se trata de brincar un ejercicio práctico cuya experiencia sea replicable en diversas entidades públicas que enfrenten desafíos como la articulación territorial y el desequilibrio financiero entre sus niveles organizativos.

2. Metodología

Lo desarrollado consiste en una investigación aplicada combinando el análisis exploratorio de datos públicos y la simulación de escenarios ideales de redistribución presupuestal. Para ello, se sirve de softwares de inteligencia artificial generativa que procesan la información y ayudan a dar perspectiva a los escenarios. Para el tratamiento de los datos se hizo uso del lenguaje de gran escala (LLM), específicamente Gemini Pro, con el fin de brindar al asistente técnico los parámetros necesarios que lo orientasen la evaluación presupuestaria institucional.

El diseño metodológico consistió en un conjunto de prompts estructurados y diseñados para encargarse de las distintas fases del análisis: I) la extracción y síntesis de información presupuestal histórica del SERFOR; ii) identificación de patrones de concentración del gasto; iii) simulación de escenarios alternativos de reasignación de recursos (basados en porcentajes de reducción del gasto administrativo); iv) formulación de indicadores clave de desempeño; y v) la evaluación de sensibilidad sobre variables críticas. A este respecto, fue necesario que cada uno de los prompts fuera validado para asegurar claridad, alineamiento con objetivos institucionales y pertinencia en el contexto del sector público.

En este proceso, la plataforma de inteligencia artificial fue utilizada como un asistente analítico interactivo poniendo a prueba su capacidad de ordenar, contrastar y simular información presupuestal. En todo momento el desempeño de la IA fue analizado y perfilado con relación a lo investigado. Bajo este razonamiento se esconde el propósito de replicabilidad que se espera el modelo posea de forma tal que pueda ser usado por equipos técnicos sin formación especializada en ciencia de datos o programación. Se busca que el proyecto tenga un alto impacto en el sector público.

Del mismo modo, el diseño metodológico dio especial interés al grado de interpretabilidad de los resultados. Esto es que los productos del análisis tengan la capacidad de ser fácilmente entendidos, discutidos y validados por los equipos responsables de la planificación y el presupuesto. Se evitó la opacidad algorítmica para mantener el control humano sobre las decisiones, reforzando el principio de autonomía institucional con base en evidencia.

En decir, se trató de una metodología híbrida, interactiva y replicable, que combina inteligencia artificial y juicio humano, orientada a fortalecer la capacidad institucional de identificar desequilibrios, simular alternativas realistas y mejorar la calidad de las decisiones en la asignación presupuestal.

3. Resultados

El análisis histórico de la ejecución presupuestal del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), con base en los datos del portal de transparencia (Portal del Estado Peruano - Portal de Transparencia Estándar - PTE), para el periodo 2020–2024 reveló una concentración significativa de los recursos en su sede central. De acuerdo con lo obtenido el 87.86% del gasto total se destinó a dicha unidad orgánica, priorizando rubros administrativos como arriendo de locales, servicios generales, vigilancia, mobiliario y gastos recurrentes de gestión. Esta tendencia no se corresponde con una mayor carga operativa ni con resultados diferenciados en favor de la central, lo que evidencia una disociación entre la estructura del gasto y los objetivos estratégicos de gobernanza territorial.

Por contraste, las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS) — encargadas de la ejecución de políticas públicas en el territorio, fiscalización forestal, monitoreo de fauna, control de tráfico ilegal y acompañamiento a comunidades— recibieron una fracción mínima del presupuesto institucional. Esta situación limita seriamente su operatividad y

capacidad de respuesta ante problemáticas ambientales críticas, especialmente en regiones amazónicas con alta presión sobre los recursos naturales.

Utilizando un modelo de inteligencia artificial configurado con datos reales del Portal de Transparencia del SERFOR, correspondientes al periodo 2020-2024, se simularon tres escenarios alternativos de reducción del gasto en arriendo en la sede central:

- **Escenario 1: Reducción del 30%**, con redistribución prioritaria a ATFFS con menor ejecución acumulada.
- **Escenario 2: Reducción del 50%**, orientado a reestructurar el modelo de sede central mediante teletrabajo, uso compartido de oficinas y tercerización de servicios logísticos.
- **Escenario 3: Reducción conservadora del 10%**, que no generó un ahorro sustancial neto para redistribución.

Los dos primeros escenarios demostraron que, sin incrementar el presupuesto total institucional, era posible liberar recursos equivalentes a más de 4 millones de soles por año, que podrían ser canalizados hacia las ATFFS sin afectar la operatividad de la sede central, siempre que se apliquen medidas complementarias de eficiencia.

La IA también propuso una serie de indicadores clave de desempeño presupuestal y operativo, tales como:

- Ratio de gasto técnico vs. gasto administrativo, como métrica de eficiencia programática.
- Grado de cumplimiento de metas de reforestación o control de fauna, como evidencia de alineamiento entre recursos y resultados.
- Puntualidad en la transferencia de recursos a las ATFFS, como indicador de gobernanza financiera.

Además, se incluyó un análisis de sensibilidad sobre variables como número de personal en sede central, monto de contratos de servicios generales y evolución del gasto en alquileres, permitiendo identificar qué factores tienen mayor incidencia en el desequilibrio actual y sobre cuáles resulta más factible actuar institucionalmente.

Estos resultados sugieren que no se requiere necesariamente un incremento presupuestal para mejorar el desempeño institucional del SERFOR, sino una revisión estratégica de la distribución interna del gasto, orientada por criterios de equidad territorial, racionalidad financiera y cumplimiento de misión institucional.

4. Discusión

Lo abordado no es exclusivo de la entidad; es la expresión de un problema que se ha expandido en el aparato público donde los recursos se concentran en las sedes centrales dejando de lado a las unidades operativas descentralizadas. La razón detrás de este criterio se debe la persistencia del centralismo en el aparato administrativo; la carencia de indicadores objetivos y a la ausencia de herramientas de análisis predictivo.

Como se ha comprobado, la IA es una herramienta útil en la tarea de simular escenarios presupuestales alternativos pues permite un proceso práctico y replicable en cualquier entidad pública. De esta manera, se puede hacer un control previo de las iniciativas sin correr el riesgo de explorar alternativas sin comprometer la operatividad real, estas herramientas contribuyen a decisiones más informadas, fundamentadas en evidencia y orientadas al cumplimiento efectivo de políticas públicas.

En el caso específico de SERFOR, la propuesta busca visibilizar un patrón común en la administración y proponer una estrategia de acción replicable en otras entidades. Bajo un enfoque constructivista, estas experiencias permiten la difusión del aprendizaje institucional y el intercambio de saber a nivel interno y externo.

5. Conclusiones

La asignación presupuestal desproporcionada hacia la sede central en detrimento de las unidades operativas descentralizadas no es exclusiva de SERFOR. Siguiendo a Waissbluth (2002) este tipo de problemáticas se desarrollan al amparo de estructuras administrativas verticales; además de una serie de decisiones presupuestales poco dialogantes desligadas de las dinámicas del territorio limitándose a diagnósticos generales.

En no pocas entidades, los centros administrativos ejercen el control de los recursos desde la lógica de la seguridad y la optimización logística. Sin embargo, estas decisiones se realizan sin una evaluación sistemática de los costos de oportunidad e ignorando la necesidad de la descentralización presupuestal. Como consecuencia la implementación de políticas públicas con gran expectativa social se frustra reduciendo la eficacia institucional y profundiza las brechas existentes en el país.

Esta centralización no siempre obedece a una decisión explícita. Muchas veces es resultado de inercias organizacionales, marcos presupuestales rígidos, falta de indicadores de desempeño territorial y escasez de herramientas de apoyo al análisis financiero estratégico. La poca disposición de medios adecuados limita la capacidad de los equipos técnicos de visualizar alternativas

En este contexto, el uso de la inteligencia artificial (IA) como herramienta de simulación presupuestal ofrece una vía práctica, escalable y replicable para avanzar hacia una asignación de recursos más coherente con la misión institucional y con los desafíos territoriales. El uso de modelos de lenguaje generativo permite incorporar datos reales, proyectar escenarios realistas y construir recomendaciones fundadas en evidencia, todo ello sin necesidad de desarrollar complejas soluciones tecnológicas ni de invertir grandes sumas de dinero.

Dentro de los aspectos más resaltantes es preciso señalar que la IA no sustituye al juicio técnico ni a la decisión política. Su valor reside en ampliar la capacidad de análisis de los equipos permitiendo: i) visibilizar oportunidades de mejora; ii) anticipar efectos presupuestales de ciertas decisiones; y iii) fortalecer los argumentos para el cambio interno. La herramienta supone una poderosa probabilidad de uso en la solución de problemas nacionales.

En el caso abordado pretende ilustrar cómo una institución del ámbito ambiental y estructura descentralizada puede beneficiarse de una revisión estratégica del gasto, orientada por criterios técnicos, éticos y territoriales. La propuesta busca ser una referencia útil para otras entidades que enfrentan desafíos similares, fomentando una cultura de análisis presupuestal basado en datos, innovación pública y aprendizaje organizacional.

Esta discusión plantea que la inteligencia artificial, cuando se integra con propósito público, puede convertirse en una herramienta democratizadora del análisis financiero, permitiendo que incluso equipos pequeños o con recursos limitados accedan a una visión más completa y estratégica de su gestión presupuestal.

Referencias

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (s/f). *Portal de Transparencia Estándar*. Portal del Estado Peruano - Portal de Transparencia Estándar - PTE

Waissbluth, M. (2002). *La reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla*. POLIS, Programa Latinoamericano de Gerencia Pública. https://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_en_america.pdf

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 13 · Julio 2025

© 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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



BICENTENARIO
PERÚ
2024