

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

**La inteligencia artificial
en la gestión pública:
una experiencia
de implementación
progresiva en el Tribunal
del Servicio Civil**

N.º 14 Diciembre, 2025



SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 14 · Diciembre, 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 casos 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 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 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: <https://revista.enap.edu.pe/index.php/ss>

© 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

Este contenido está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

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: Carlos Pulido Cavero, Jean Carlo Cuba Yaranga, Heidi Florián Plascencia, José Cabrejo Paredes, Mario García Chumioque, Juan Carlos Alcazar Gonzales, Rudy Daga Saravia, Andrés Escudero Cabada, Willy Alejo Ramírez, Carlos Guevara Tello, Carlos Castillo Castro, Paul Abanto, Jairo Rodríguez Bustamante, Jean Hernández Angúlo, Angieluz Zárate Mendoza, André Nuñez Merejildo, Obed Vargas Salas, Anthony Villegas Flores, Renato Roggero Solari, Roxana Huamán Poma, Máximo Huincho Soto, Mercedes Benites Montes, Rafael Martel Acosta, André Castañeda Hidalgo, Giorgio Brea Villanueva, Gustavo Florez Alata y José Maguiña Vizcarra.

Responsable de normalización: Evelyn Iparraguirre Saldívar
Corrección de estilo: Luis Miguel Espejo Santisteban
Diseño gráfico y diagramación: Marco Loo

Contenido

Presentación.	5
--------------------	---

Caso de gestión pública

La inteligencia artificial en la gestión pública: una experiencia de implementación progresiva en el Tribunal del Servicio Civil	8
--	---

Marcos Garfias Dávila

Artículos inéditos

Modelo integrador de la gestión por procesos, datos y conocimiento con inteligencia artificial para la modernización y transformación digital del Estado Peruano	23
--	----

Jhony Roberto Roque Obregón

Alfabetización digital como derecho laboral emergente en la transformación del servicio civil peruano	45
---	----

Joel Emerson Huancapaza Hilasaca

La mediación en los procedimientos de acceso a la información pública: una propuesta para el Perú a partir de la experiencia catalana	62
---	----

Franco R. Danós-Lezama

La gestión del beneficio de reincorporación o reubicación laboral: retos en la ejecución de la reparación por ceses colectivos irregulares en el Perú	80
---	----

Juan Miguel de los Santos Esteves

Actitud sindical y crisis institucional en la gestión sanitaria: un estudio fenomenológico en el sector público peruano	101
---	-----

Gualberto Segovia Meza y Armando Medina Ibáñez

La gestión del talento humano y su rol en la construcción de la capacidad estatal de las municipalidades distritales de Lima Este (2023-2025)	118
---	-----

Jean Carlos Rodríguez Avilez

Hacia un Estado funcional: reflexiones sobre reforma institucional y modernización de la gestión pública en el Perú152*Nathalie Betsy Ingaruca Ruiz***Interés general e integridad pública en el Perú: una aproximación histórica a un bien esquivo.....169***Carlo Mario Velarde Bazán***Sin definición no hay institucionalidad: el vacío conceptual del segmento directivo en el servicio civil peruano194***Joel Fratelly Manyari Zea***¿Existe violencia estructural en el Perú? Análisis a la luz de los estándares interamericanos en casos de violencia contra la mujer.220***Caroll Antuane Dueñas Rodríguez y Eddie Moises Calderon Rivera***Artículos de tesis****Seguridad humana y desarrollo: impacto del conflicto social del Proyecto Majes Siguan II en las comunidades de Caylloma (2022-2023)234***Alex Juan Cárdenas Medina***Docentes frente a la diversidad sexual y la educación sexual integral: Tensiones y desafíos en la educación secundaria peruana.246***Karinna De Lourdes Carpio Retamozo***Reseñas bibliográficas****La innovación como necesidad: una reseña crítica de un modelo de gestión pública para gobiernos locales259***Carlos Alberto Cárdenas Valdivia y Luis Ernesto Tapia Meléndez*

Presentación

El número 14 de la revista *Saber Servir* se inscribe en los debates contemporáneos sobre la gestión pública y la modernización del Estado, abordando desafíos estructurales que atraviesan de manera persistente a la administración pública peruana. En un contexto en el que la ciudadanía ejerce una vigilancia cada vez más activa sobre el desempeño estatal, la calidad de los servicios públicos, el uso de los recursos y la integridad de las instituciones, resulta indispensable promover espacios de reflexión académica rigurosa que contribuyan a fortalecer la capacidad del Estado para responder de manera eficaz, ética y transparente.

Desde esta perspectiva, los artículos que conforman el presente número analizan, con enfoques diversos y complementarios, problemáticas vinculadas a la transformación digital, la organización institucional, la integridad pública, la gestión del talento humano y la relación entre el Estado y la ciudadanía. En ese sentido, la revista reafirma su vocación como un espacio plural, técnico y riguroso de producción de conocimiento aplicado, orientado a aportar al fortalecimiento del servicio civil y de la institucionalidad pública en el país.

La sección **Casos de gestión pública** abre el número con un análisis que refleja uno de los debates más relevantes de la administración pública contemporánea: la incorporación de la inteligencia artificial en los procesos estatales. El caso sobre la automatización de la gestión documental en el Tribunal del Servicio Civil no sólo expone avances técnicos concretos, sino que plantea interrogantes sustantivos sobre gobernanza digital, cambio organizacional y los desafíos éticos asociados a la adopción de nuevas tecnologías en el sector público. Con ello, se inaugura una reflexión que atraviesa de manera transversal varios de los artículos del número.

La sección **Artículos inéditos** reúne un conjunto amplio y diverso de investigaciones que abordan nudos críticos de la gestión pública peruana. Un primer grupo de trabajos se centra en la relación entre innovación, transformación digital y capacidades estatales, analizando tanto modelos integradores basados en inteligencia artificial como la alfabetización digital entendida como un derecho laboral emergente en el servicio civil. Estos aportes invitan a repensar la

modernización no sólo como un proceso tecnológico, sino como una transformación profunda de prácticas, competencias y marcos institucionales.

A continuación, un segundo bloque de artículos examina problemáticas vinculadas a procedimientos administrativos, políticas públicas sectoriales y ejecución estatal, tales como el acceso a la información pública y los mecanismos de reparación por ceses colectivos irregulares. En conjunto, estos trabajos evidencian cómo las debilidades normativas, la falta de articulación interinstitucional y las limitaciones operativas inciden directamente en la eficacia del Estado y en la confianza ciudadana.

El número incorpora reflexiones sobre dinámicas organizacionales y relaciones laborales en el sector público, analizando la actuación sindical en contextos de crisis y los desafíos que enfrentan las instituciones públicas ante escenarios de alta presión social. Así, estos trabajos contribuyen a una comprensión más amplia de las tensiones que atraviesan la gestión pública contemporánea, desde una perspectiva analítica y contextualizada.

De manera especial, un eje relevante del número está dedicado al servicio civil y la capacidad estatal, con investigaciones que examinan la gestión del talento humano en gobiernos locales y la ausencia de una definición conceptual clara del segmento directivo en el Estado peruano. Estas contribuciones dialogan directamente con los debates contemporáneos sobre profesionalización, meritocracia y liderazgo público, y refuerzan la necesidad de fortalecer el componente humano como pilar de cualquier proceso de reforma institucional sostenible.

El bloque final de artículos inéditos profundiza en reflexiones de carácter transversal y normativo, abordando la reforma institucional del Estado, la integridad pública como un bien de difícil consolidación y la existencia de formas de violencia estructural analizadas a la luz de estándares interamericanos. Estos trabajos invitan a una mirada crítica de largo plazo sobre el modelo de Estado, situando en el centro la ética pública, los derechos fundamentales y la legitimidad democrática.

La sección **Artículos de tesis** recoge investigaciones que aportan evidencia empírica y análisis contextualizados sobre conflictos sociales vinculados al desarrollo y sobre los desafíos de la educación sexual integral en el sistema educativo peruano. Su inclusión reafirma el compromiso de la revista con la difusión de investigaciones académicas rigurosas y con la formación de nuevas generaciones de investigadores y servidores públicos.

Finalmente, la sección **Reseñas bibliográficas** cierra el número con una lectura crítica sobre la innovación en la gestión pública local, invitando al lector a dialogar con propuestas teóricas y prácticas orientadas a responder a los desafíos de los gobiernos subnacionales.

Con este número, *Saber Servir* reafirma su propósito de contribuir al debate público informado desde una perspectiva académica, promoviendo una gestión pública basada en la integridad, la evidencia, la reflexión crítica y el compromiso con el interés general. Más que ofrecer respuestas cerradas, los trabajos aquí reunidos buscan abrir preguntas relevantes y aportar insumos para pensar colectivamente el Estado que el Perú necesita.

Dante Mendoza Antonioli

Director de la Revista Saber Servir

Caso de gestión pública

La inteligencia artificial en la gestión pública: una experiencia de implementación progresiva en el Tribunal del Servicio Civil*

Artificial Intelligence in Public Management: A Progressive Implementation Experience in the Civil Service Tribunal

Marcos Garfias Dávila

Instituto de Estudios Peruanos

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

* El presente estudio se desarrolla bajo la modalidad de estudio de caso y se sustenta principalmente en información cualitativa obtenida a partir de entrevistas realizadas a los gestores del Proyecto ModServ, así como en informes técnicos internos proporcionados por los propios entrevistados. Estas fuentes se complementan con bibliografía académica y normativa relevante.

El autor agradece el testimonio de Jaime Ernesto Márquez Calvo, director del Proyecto Modernización del Servicio Civil del Perú (ModServ) de la Cooperación Canadiense, y de José Carlos Machicao Valencia, consultor en inteligencia artificial del Proyecto ModServ, por la disposición brindada para compartir su experiencia y reflexiones, las cuales han contribuido significativamente al desarrollo de este trabajo.

Cómo citar este artículo/citation:

Garfias Dávila, M. (2025). La inteligencia artificial en la gestión pública: una experiencia de implementación progresiva en el Tribunal del Servicio Civil: Artificial Intelligence in Public Management: A Progressive Implementation Experience in the Civil Service Tribunal. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 8–22. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.01>

Resumen

La inteligencia artificial se consolida progresivamente como una herramienta para mejorar los procesos de la administración pública. No obstante, su adopción exitosa depende de condiciones institucionales, organizacionales y culturales que ponen a prueba a las entidades públicas que deciden implementarla. Este artículo presenta la experiencia de automatización de la gestión documentaria en el Tribunal del Servicio Civil del Perú, desarrollada en el marco de un proceso experimental impulsado desde 2023.

A partir del trabajo del Proyecto ModServ y del testimonio de sus principales gestores, se analizan los avances alcanzados, así como los desafíos asociados con la estandarización documental, la integración de sistemas existentes y el rol del factor humano en la implementación de herramientas basadas en inteligencia artificial. El caso evidencia tanto el potencial de estas tecnologías para mejorar la eficiencia de los procesos administrativos como las limitaciones que enfrenta su incorporación en contextos institucionales complejos.

Palabras clave: inteligencia artificial, administración pública, automatización de procesos, gestión documentaria, Tribunal del Servicio Civil (Perú).

Abstract

Artificial intelligence has increasingly emerged as a tool for improving public administration processes. However, its successful adoption depends on institutional, organizational, and cultural conditions that challenge public entities seeking to implement it. This article presents the experience of document management automation at the Tribunal del Servicio Civil of Peru, developed through an experimental process initiated in 2023.

Drawing on the work of the ModServ Project and testimonies from its main stakeholders, the article examines the progress achieved and the challenges related to document standardization, the integration of existing systems, and the role of human expertise in the implementation of artificial intelligence-based tools. The case highlights both the potential of these technologies to enhance administrative efficiency and the limitations inherent in their adoption within complex institutional settings.

Keywords: artificial intelligence, public administration, process automation, document management, Tribunal del Servicio Civil (Peru).

Introducción

En las dos últimas décadas, la vida cotidiana de cientos de millones de personas ha experimentado transformaciones profundas. En distintos foros académicos y de gobierno se reconoce que estas transformaciones se inscriben en lo que se ha denominado la cuarta revolución industrial (Martínez et al., 2020). Si en el siglo XIX las máquinas de vapor impulsaron una revolución en la industria y el transporte, y la electricidad y la electrónica marcaron el tránsito al siglo XX, el siglo XXI viene siendo moldeado por los avances sostenidos de la digitalización de las actividades humanas y la creciente hiperconectividad (véase Tabla 1).

Tabla 1:
Revoluciones industriales, siglo XIX, XX y XXI

Primera revolución	Segunda revolución	Tercera revolución	Cuarta revolución
Siglo XVIII	Siglos XIX y XX	Mediados del siglo XX	Siglo XXI
Mecanización basada en el poder del agua y el vapor.	Producción masiva basada en la instalación de líneas de ensamble y el uso de la electricidad	Automatización basada en el uso de computadoras y la electrónica.	Expansión de sistemas productivos físico-digitales, basada en la digitalización de la realidad cotidiana y la hiperconectividad de los procesos, las cosas y las personas.

Nota. sobre la base de Goenaga y otros, 2017; Liang y otros, 2018; y Bosh Group, 2018. Citado de *Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina* (p. 12), por Martínez, Palma y Velásquez, 2020.

La aceleración de estos cambios tecnológicos y su impacto en la sociedad han generado, por un lado, una preocupación creciente por el uso ético de los sistemas digitales y, por otro, altas expectativas respecto de su potencial para fortalecer el ejercicio de derechos y mejorar la provisión de servicios públicos, como la salud, la educación, la vivienda o el transporte (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2024). En este marco, las políticas de modernización del aparato estatal se encuentran estrechamente vinculadas con la transformación digital, en la medida en que estas tecnologías ofrecen oportunidades concretas para optimizar procesos de gestión y mejorar la calidad de los servicios públicos, como ya se viene observando en diversos ámbitos del Estado peruano (Bocangel, 2025; Díaz, 2025).

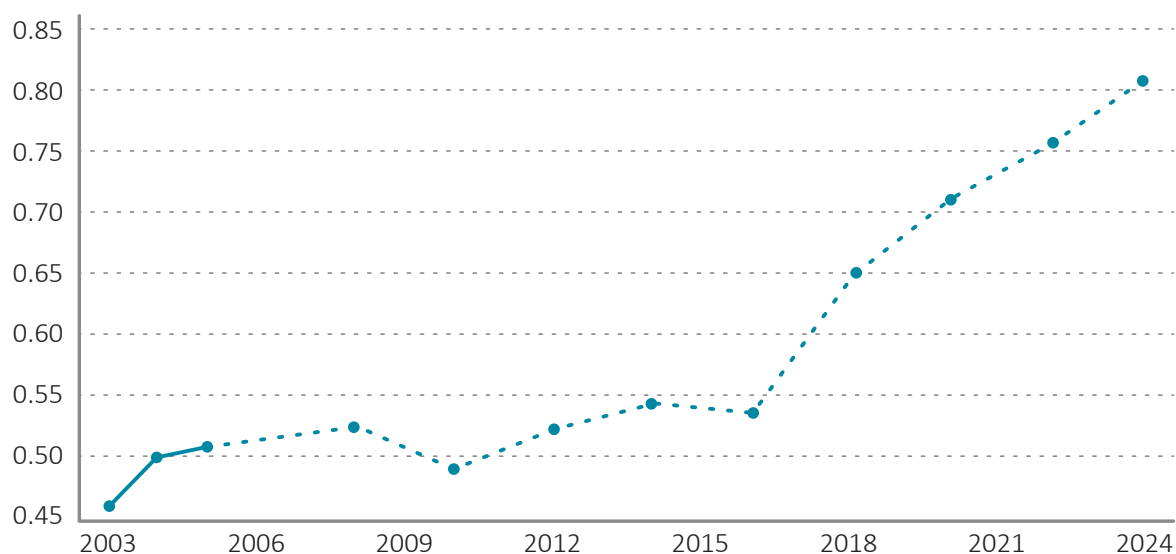
En este escenario, países como el Perú enfrentan el desafío de acompañar la adopción de estas nuevas tecnologías con reformas en la cultura organizacional y en los procesos de gestión pública, que permitan fortalecer las capacidades de los servidores públicos y promover un acceso equitativo a servicios digitales inclusivos y seguros (SERVIR, 2024; PCM, 2024). De acuerdo con el Foro Económico Mundial (2023), la desigualdad digital y las brechas de acceso a los servicios digitales constituyen uno de los principales riesgos de corto plazo para el país (véase Tabla 2), lo que refuerza la necesidad de avanzar en políticas y estrategias de transformación digital con un enfoque de equidad.

Tabla 2:
Evolución de riesgos de corto plazo en Perú



Nota: Adaptado de *Global Risks Report 2023*, por Foro Económico Mundial (2023), y reproducido en *Política Nacional de Transformación Digital*, por Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (2024, p. 6).

Esta preocupación es compartida a nivel regional e internacional. En la Octava Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (2022) se destacó que el impulso del desarrollo sostenible en la era digital depende, entre otros factores, del fortalecimiento de la gobernanza de la transformación digital, la jerarquización de las políticas digitales y la consolidación de marcos normativos e institucionales adecuados (PCM, 2024). En el caso peruano, pese a un contexto político complejo, se registran avances relevantes en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI), elaborado por Naciones Unidas, que ubican al país en una posición favorable a nivel regional, aunque todavía con espacios de mejora respecto de economías más avanzadas (véase Figura 1).

Figura 1:***Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (UN-EGDI) – Puntaje general Perú, 2003 - 2024***

Fuente: De Dataset 360°: E-Government Development Index (EGDI), Word Bank Group, 2024.

En este contexto, la inteligencia artificial (IA) se ha consolidado como una de las herramientas más relevantes del ecosistema de transformación digital, con un potencial significativo para fortalecer la gestión pública y apoyar la toma de decisiones. En años recientes, diversas entidades del Estado peruano han explorado su aplicación para mejorar procesos internos y optimizar el uso de recursos, como en el caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y el sistema disciplinario del servicio civil (Ariza et al., 2025; Bocangel, 2025; Parian, 2025).

A partir de esta experiencia acumulada, el presente artículo examina el recorrido emprendido por el Tribunal del Servicio Civil desde 2023 para explorar la incorporación de soluciones basadas en inteligencia artificial en el proceso de automatización de la emisión de respuestas de improcedencia. El análisis se sustenta en el informe elaborado por José Machicao (2023) sobre los resultados de esta experiencia, desarrollada con el acompañamiento del Proyecto ModServ, así como en los testimonios de sus principales gestores. Más allá de describir las acciones iniciales de carácter experimental, el artículo busca poner en valor los aprendizajes institucionales derivados de este proceso y reflexionar sobre el alcance y las posibilidades de la implementación de la IA en la gestión pública peruana, en un contexto marcado por la complejidad de los procesos administrativos y la voluntad creciente de innovación en el Estado.

El Tribunal del Servicio Civil

El Tribunal del Servicio Civil es un órgano integrante de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, encargado de la resolución de controversias individuales que se suscitan al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Se trata de un órgano con independencia técnica para resolver asuntos vinculados al acceso al servicio civil, la evaluación y progresión en la carrera, el régimen disciplinario y la terminación de la relación de trabajo, constituyéndose como la última instancia administrativa en estas materias (Decreto Legislativo N.º 1023, 2008, art. 17). Sus resoluciones pueden ser impugnadas únicamente ante el Poder Judicial, a través del proceso contencioso administrativo.

El Estado peruano cuenta con aproximadamente 1 549 000 servidores civiles, pertenecientes a diversos regímenes laborales y desempeñando una amplia gama de funciones. Si bien el Tribunal del Servicio Civil no atiende la totalidad de este universo, su ámbito de intervención se ha ido ampliando progresivamente, lo que ha supuesto un incremento sostenido en la demanda de atención. Este contexto plantea desafíos permanentes para la gestión del Tribunal, particularmente en términos de oportunidad, consistencia y calidad de las resoluciones, más aún cuando se trata de asuntos sensibles que impactan directamente en la trayectoria laboral de los servidores públicos. Conforme a la normativa vigente, el Tribunal resuelve en primera y segunda instancia, esta última considerada definitiva, a través de dos salas permanentes.

Como se aprecia en la Tabla 3, las competencias del Tribunal se han ampliado desde su conformación, pasando de atender exclusivamente a servidores del gobierno nacional a incorporar progresivamente a servidores de los niveles regional y local.

Tabla 3:
Competencias del Tribunal del Servicio Civil: 2010 – 2019

2010	2011	Recursos de apelación interpuestos a partir de 1 de julio de 2016	Recursos de apelación interpuestos a partir de 1 de julio de 201
Primera sala Gobierno nacional (todas las materias)	Ambas salas Gobierno nacional (todas las materias)	Ambas salas Gobierno nacional (todas las materias) Gobierno regional y local (solo régimen disciplinario)	Ambas salas Gobierno nacional y gobierno regional y local (todas las ma-terias)

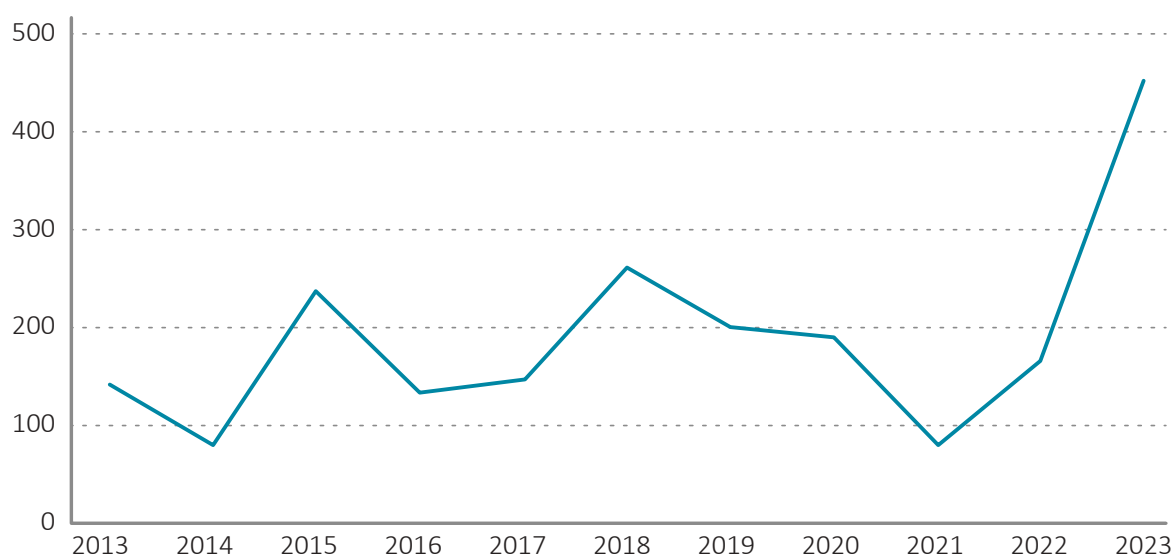
Nota. De PAD Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Ley del Servicio Civil (p. 425), por G. Rico Iberico, 2022.

Este crecimiento del ámbito competencial ha motivado la adopción de medidas orientadas a fortalecer los procedimientos internos, con el objetivo de atender de manera oportuna el incremento de expedientes y asegurar la solidez técnica y jurídica de las resoluciones emitidas. En este marco, los esfuerzos institucionales se han orientado a encontrar un equilibrio entre eficiencia y calidad del servicio, reconociendo la complejidad inherente a la gestión de controversias en el sistema del servicio civil.

El análisis del número de resoluciones emitidas por la Segunda Sala del Tribunal en el mes de diciembre entre los años 2013 y 2023 permite identificar una tendencia general de crecimiento, con variaciones a lo largo del periodo y un incremento más marcado en los años posteriores a la pandemia (véase Figura 2). Este comportamiento se inscribe en un contexto más amplio de transformación institucional, en el que el Tribunal ha venido explorando el uso de herramientas de automatización como parte de un proceso gradual de modernización de su gestión.

Figura 2

Resoluciones de la segunda sala del TSC - Mes de diciembre de (2013 a 2023)



Nota. Información obtenida de las Resoluciones emitidas por la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil (SERVIR, s.f.), considerando exclusivamente los datos registrados en el mes de diciembre de 2013 a 2023.

En efecto, a partir de 2023 se inició una etapa de experimentación orientada a evaluar la factibilidad de incorporar soluciones de automatización en determinados procesos, optándose posteriormente por una implementación parcial focalizada en la emisión de respuestas de improcedencia. Antes de abordar con mayor detalle esta experiencia, resulta pertinente realizar algunas precisiones conceptuales sobre la transformación digital y el papel de la inteligencia artificial como herramienta emergente en la gestión pública.

Transformación digital e inteligencia artificial en el sector público peruano

La inteligencia artificial (IA) no constituye una tecnología enteramente nueva. Sus primeros desarrollos se remontan a mediados del siglo XX, cuando investigadores como Alan Turing reflexionaron sobre la posibilidad de que las máquinas pudieran simular ciertos procesos de razonamiento humano. Desde entonces, el campo ha experimentado avances progresivos que, con el paso del tiempo, han ampliado sus capacidades y aplicaciones, hasta alcanzar en la actualidad un nivel de desarrollo sin precedentes, impulsado por el aumento de la capacidad de cómputo y la disponibilidad masiva de datos (SERVIR, 2024).

En años recientes, la IA ha adquirido una visibilidad particular a partir de la irrupción de sistemas capaces de procesar lenguaje natural y generar contenidos complejos, lo que ha abierto nuevas posibilidades en distintos ámbitos, incluido el sector público. No obstante, como advierten diversos especialistas, estas tecnologías no deben ser entendidas como entidades autónomas o conscientes, sino como herramientas avanzadas que operan a partir de algoritmos y datos, cuyo uso requiere marcos claros de gobernanza y supervisión humana (Rivas, 2025).

Desde una perspectiva institucional, organismos internacionales como la OCDE han definido la inteligencia artificial como un sistema basado en máquinas que, a partir de datos de entrada, puede generar resultados tales como predicciones, recomendaciones o decisiones que influyen en entornos reales o virtuales, lo que refuerza la importancia de su uso responsable en la gestión pública (DigitalES, 2024).

En el Perú, la incorporación de la IA se inscribe en un proceso más amplio de transformación digital del Estado, que se remonta al impulso del gobierno electrónico a inicios de la década de 2000 y que se ha consolidado progresivamente mediante políticas, normas y planes orientados a fortalecer la interoperabilidad, la digitalización de procesos y la mejora de los servicios públicos. En este marco, la creación del Sistema Nacional de Transformación Digital y la conformación de los comités de gobierno y transformación digital han sentado las bases para una adopción gradual y planificada de tecnologías emergentes, incluida la inteligencia artificial (SERVIR, 2024).

Este proceso ha estado acompañado por esfuerzos de planificación y fortalecimiento institucional, orientados a asegurar que la adopción de estas tecnologías se realice de manera integral, alineada con los objetivos estratégicos de las entidades y considerando los riesgos asociados a su uso. Entre estos riesgos se encuentran los vinculados al funcionamiento imperfecto de los sistemas,

el uso indebido de la tecnología y la dependencia excesiva de soluciones automatizadas, aspectos que han sido ampliamente discutidos en foros internacionales y que refuerzan la necesidad de enfoques responsables y éticos en la implementación de la IA (Rojas, 2024).

Los desafíos de la implementación de la IA en el Tribunal del Servicio Civil

Diversas entidades del Estado peruano han venido explorando, en los últimos años, la incorporación de soluciones basadas en inteligencia artificial como parte de sus procesos de modernización. En este contexto, el Tribunal del Servicio Civil inició, a partir de 2023, una etapa de aproximación progresiva al uso de estas tecnologías, con el acompañamiento del Proyecto ModServ y el apoyo de la Cooperación Canadiense.

Esta fase inicial estuvo orientada a evaluar la factibilidad técnica y operativa de la IA en determinados procesos específicos del Tribunal. En ese marco, se implementaron herramientas de apoyo como la transcripción automatizada de documentos escaneados, la identificación sintáctica de temas relevantes y la elaboración de resúmenes de reglamentos, lo que permitió explorar el potencial de estas tecnologías para apoyar el análisis de información y la elaboración de insumos técnicos (SERVIR, 2024). Posteriormente, se avanzó en el uso de *prompts* de carácter sintáctico y semántico, orientados a contrastar la incorporación de determinados contenidos normativos en informes técnicos, como parte de un ejercicio de experimentación controlada.

De manera complementaria, este proceso se articuló con iniciativas de fortalecimiento de capacidades internas y con avances en la digitalización de procesos, lo que contribuyó a mejorar la productividad y a sentar las bases para la adopción gradual de soluciones más complejas, como los sistemas multiagentes orientados a la clasificación automatizada de consultas, informes y determinados tipos de documentos (SERVIR, 2024).

Como es propio de los procesos de innovación en la gestión pública, el desarrollo de estas experiencias implicó enfrentar desafíos de carácter técnico, organizacional y cultural. En lo que sigue de esta sección, se presenta la ruta seguida a partir de los testimonios de los gestores del Proyecto ModServ y de los informes técnicos elaborados durante la implementación experimental del uso de la IA en la automatización de determinados procesos del Tribunal del Servicio Civil, desarrollada en los últimos meses de 2023.

1. Identificación de procesos rutinarios

Como ocurre en diversas entidades públicas, el Tribunal del Servicio Civil enfrenta un volumen creciente de trámites y consultas por parte de la ciudadanía, lo que plantea desafíos permanentes para la organización eficiente de sus procesos. Este contexto responde tanto al incremento sostenido de la demanda como a la complejidad progresiva que ha adquirido la gestión pública contemporánea, caracterizada por una mayor especialización funcional y por la necesidad de garantizar el debido proceso y la legalidad administrativa (Ramíó, 2017).

En este escenario, y como parte de un enfoque de mejora continua, desde hace algunos años se evaluó la pertinencia de incorporar soluciones de automatización inteligente en determinados procesos administrativos, especialmente aquellos de carácter rutinario y de alto volumen. Esta iniciativa se enmarcó en el Proyecto de Modernización del Servicio Civil (ModServ), orientado a identificar oportunidades para la aplicación de algoritmos de inteligencia artificial que contribuyan a fortalecer la gestión del conocimiento y la eficiencia operativa de SERVIR, en coherencia con su enfoque SMEC (Machicao, 2023).

En el marco de este proyecto, se priorizó la exploración de ámbitos con alta producción de información documental, con el objetivo de evaluar la factibilidad técnica de la automatización. A partir de una decisión institucional, se incluyó al Tribunal del Servicio Civil dentro de esta fase exploratoria, considerando la naturaleza recurrente de algunos de sus procedimientos y el potencial de aprendizaje que ello ofrecía para la entidad en su conjunto.

Una etapa central de este proceso consistió en la evaluación de la viabilidad del uso de modelos de lenguaje de gran escala (LLM) en contextos administrativos, a través de experiencias piloto desarrolladas en 2023. Estas experiencias permitieron identificar resultados alentadores tanto en el ámbito de la clasificación de informes técnicos como en el proceso de emisión de oficios de respuesta por improcedencia del Tribunal del Servicio Civil, ofreciendo evidencias preliminares sobre el potencial de estas herramientas en entornos públicos (Machicao, 2023).

Como parte de este proceso, se desarrollaron espacios de trabajo colaborativo con especialistas de distintas dependencias de SERVIR, orientados a definir criterios comunes y estrategias de clasificación documental. Estas instancias resultaron fundamentales para

avanzar en la estandarización de parámetros y para alimentar el diseño de los algoritmos utilizados en la fase experimental, consolidando así un aprendizaje institucional relevante para futuras etapas de implementación.

2. El experimento: estandarización y desarrollo de algoritmos

Aunque los procesos en la gestión pública han tendido por su naturaleza a estandarizarse con el objetivo de alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad, en organizaciones complejas persisten desafíos asociados a la diversidad de criterios técnicos y a la heterogeneidad de los insumos documentales. A partir de la información recogida en las entrevistas, el equipo del Proyecto ModServ identificó la necesidad de avanzar hacia mayores niveles de estandarización y articulación interna, particularmente en contextos de transformación digital y adopción de soluciones basadas en inteligencia artificial.

En el caso del Tribunal del Servicio Civil, esta diversidad documental evidenció la importancia de contar con patrones suficientemente claros y recurrentes que permitieran sostener procesos de automatización. En ese sentido, las primeras acciones del equipo técnico se concentraron en fortalecer la homogenización de los parámetros y de la estructura del contenido de la documentación, condición necesaria para el desarrollo de algoritmos orientados a la clasificación de informes y a la identificación de palabras clave relevantes (Machicao, 2023).

Esta etapa resultó crucial, en tanto permitió sentar las bases para que las herramientas seleccionadas iniciaran procesos de aprendizaje y reconocimiento de patrones sobre grandes volúmenes de datos, lo que contribuye tanto a la toma de decisiones como a la agilización de los procesos administrativos (Rivas, 2025). Asimismo, se destacó el valor de los softwares abiertos, cuya arquitectura permite mejoras progresivas a partir de la incorporación de datos cada vez más específicos, con el objetivo de fortalecer la calidad de la información utilizada y la conformidad de los usuarios.

En la Tabla 4 se presenta una síntesis de la experimentación desarrollada por el equipo de ModServ en el ámbito del Tribunal del Servicio Civil, correspondiente a esta fase exploratoria.

Tabla 4:
Actividades de experimentación realizadas en el TSC

<i>Actividad</i>	<i>Descripción</i>	<i>Periodo</i>
Experimentos iniciales	Definición y ejecución de experiencias piloto orientadas a evaluar la factibilidad técnica de la automatización de determinados procesos del Tribunal del Servicio Civil, priorizando procedimientos de carácter recurrente.	Sep–Oct 2023
Exploración de algoritmos de validación	Evaluación del uso de herramientas de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) y análisis automatizado de documentos, con el fin de identificar condiciones necesarias para su aplicación en entornos administrativos complejos.	Sep–Oct 2023
Automatización de la emisión de oficios	Desarrollo e implementación de soluciones piloto para la emisión automatizada de oficios estandarizados y de respuestas de improcedencia, a partir de protocolos definidos por especialistas del Tribunal.	Sep–Oct 2023
Transferencia de capacidades	Acompañamiento y capacitación a equipos del Tribunal del Servicio Civil para la apropiación gradual de las herramientas desarrolladas en la fase experimental.	Sep–Oct 2023
Análisis de resultados	Evaluación de los aprendizajes obtenidos durante la fase experimental, identificando oportunidades de mejora y criterios para una eventual ampliación progresiva del uso de soluciones automatizadas.	Sep–Oct 2023

Nota. La información presentada corresponde a una fase experimental de exploración técnica desarrollada en 2023, con fines de aprendizaje institucional y evaluación de factibilidad. Los resultados descritos no constituyen una implementación integral ni definitiva de las soluciones analizadas.

Fuente: Proyecto ModServ. Informe de avance de actividad específica (Machicao, 2023).

3. Resultados: los límites y las posibilidades de la implementación de la IA

El proceso de experimentación desarrollado permitió identificar elementos clave que definen tanto las posibilidades como los desafíos inherentes a la implementación de la inteligencia artificial en una organización pública compleja como el Tribunal del Servicio Civil. Entre los principales aprendizajes se encuentra la relevancia de contar

con estructuras documentales estandarizadas y con criterios suficientemente claros que faciliten el reconocimiento de patrones por parte de las herramientas de automatización.

Asimismo, la experiencia puso en relieve la importancia de la participación activa de los especialistas de las áreas involucradas, particularmente profesionales del derecho, quienes contribuyeron de manera decisiva a la elaboración de protocolos semánticos y a la validación de los criterios utilizados por los algoritmos. Este conocimiento especializado resultó fundamental para asegurar que las soluciones exploradas se alinearan con los principios de legalidad, coherencia técnica y calidad del servicio.

En atención a estos aprendizajes, y bajo un enfoque prudente y gradual, se optó por priorizar soluciones de alcance acotado, orientadas a procedimientos específicos donde la automatización podía generar beneficios inmediatos en términos de eficiencia operativa. Esta decisión permitió avanzar en la emisión automatizada de respuestas de improcedencia, demostrando el potencial de la tecnología como herramienta de apoyo a la gestión, sin comprometer los estándares técnicos ni jurídicos del Tribunal del Servicio Civil. La experiencia desarrollada constituye, así, un insumo relevante para la reflexión institucional sobre el uso responsable de la inteligencia artificial en la gestión pública, así como una base para futuras decisiones orientadas a ampliar su aplicación de manera progresiva, en coherencia con las capacidades organizacionales y las políticas nacionales de transformación digital.

Conclusiones

El Estado peruano ha venido consolidando, en los últimos años, un marco normativo y de política pública orientado a la incorporación de tecnologías de digitalización e inteligencia artificial como parte de su proceso de modernización. Este enfoque expresa una voluntad institucional clara por aprovechar el potencial de estas herramientas en la mejora de los procesos de gestión y en la prestación de servicios públicos, en coherencia con los principios de legalidad, eficiencia y transparencia.

La experiencia desarrollada en el Tribunal del Servicio Civil se inscribe en este contexto de apertura y aprendizaje institucional. A través de una aproximación progresiva y de carácter experimental, se exploró la factibilidad de aplicar soluciones basadas en inteligencia artificial

en determinados procesos administrativos, permitiendo identificar tanto su potencial como las condiciones necesarias para su adecuada implementación en organizaciones públicas complejas.

Uno de los principales aprendizajes de esta experiencia es la relevancia de articular el uso de tecnologías emergentes con el conocimiento especializado de los equipos humanos involucrados en los procesos. La participación activa de profesionales con experiencia en los asuntos sustantivos del Tribunal resultó fundamental para definir criterios, validar decisiones y asegurar que las soluciones exploradas se alinearan con los estándares técnicos y jurídicos que rigen la actuación administrativa.

Asimismo, el caso pone en evidencia la importancia de abordar la implementación de la inteligencia artificial desde un enfoque prudente y gradual, priorizando ámbitos específicos donde la automatización puede generar beneficios concretos, sin comprometer la calidad del servicio ni los principios que orientan la función pública. En este sentido, la experiencia del Tribunal del Servicio Civil constituye un referente relevante de cómo la innovación tecnológica puede integrarse de manera responsable en la gestión pública, contribuyendo al fortalecimiento institucional y ofreciendo insumos valiosos para futuras iniciativas de transformación digital en el Estado peruano.

Referencias

- Ariza, M., Mamani, K., & Vivanco, J. (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.2025.13.04>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024). *Memoria del I Congreso Anual del Servicio Civil: Promoviendo buenas prácticas en la administración pública. Las oportunidades de la inteligencia artificial* [Transcripción]. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7709547/6524351-2-3-las-oportunidades-de-la-inteligencia-artificial.pdf?v=1747406330>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (s.f.). *Resoluciones emitidas por la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil* [diciembre 2013 - diciembre 2023]. Recuperado el 12 de diciembre de 2025. <https://www.servir.gob.pe/tribunal-sc/resoluciones-de-salas/segunda-sala/>
- Bocangel, L. (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.2025.13.19>

- Decreto Legislativo N.º 1023. Ley de Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2008). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5688813/5051877-fe-de-erratas-de-la-ley-1023.pdf?v=1705414152>
- DigitalES. (junio de 2024). *Libro Blanco de la Inteligencia Artificial Generativa: Grupo de Trabajo IA Generativa, Transformación Digital, DIGITALES*. https://www.coit.es/sites/default/files/digitales_libro_blanco_ia_generativa.pdf
- Díaz, K. (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.2025.13.15>
- Foro Económico Mundial. (2023). *Global Risks Report 2023*. <https://es.weforum.org/publications/global-risks-report-2023/>
- Machicao, J. (2023). *Proyecto MODSERV. Informe de avance de actividad específica. Experimentos de Aplicaciones de Modelos de Lenguaje en Áreas de Servir*.
- Martínez, R., Palma, A. y Velásquez, A. (2020). *Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/23a60b3f-3783-48e8-9528-4dd16a0e28bc>
- Parián, J. (2025). HR Analytics en la gestión del régimen disciplinario de la Ley N.º 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.2025.13.17>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). *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>
- Ramió, C. (2017). *La renovación de la burocracia. Instituciones y políticas públicas en España y América Latina*. Tirant lo Blanch.
- Rico, G. (2022). *PAD Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Ley del Servicio Civil*. LP.
- Rivas, F. (2025) *Guía básica para el uso de la inteligencia artificial generativa: transformando el futuro de la salud digital*. Universidad de Burgos. https://riubu.ubu.es/bitstream/handle/10259/10977/Rivas-Guia_basica_uso_inteligencia_artificial_generativa_2025.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- World Bank Group. (enero de 2025). *Data 360: E-Gov Development Index (UN EGDI) – Overall score*. https://data360.worldbank.org/en/indicator/UN_EGDI_EGDI?view=trend&country=PER

Artículo inédito**Modelo integrador de la gestión por procesos, datos y conocimiento con inteligencia artificial para la modernización y transformación digital del Estado Peruano**

An Integrative Model of Process, Data, and Knowledge Management with Artificial Intelligence for the Modernization and Digital Transformation of the Peruvian State

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). Modelo integrador de la gestión por procesos, datos y conocimiento con inteligencia artificial para la modernización y transformación digital de la gestión pública en el Perú. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 23–44. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.02>

Recibido: 19/10/2025

Revisado: 20/11/2025

Aceptado: 5/12/2025

Publicado: 25/12/2025

Resumen

El presente artículo propone un modelo integrador que articula la gestión por procesos, la gestión de datos y la gestión del conocimiento, incorporando el uso responsable de la inteligencia artificial como herramienta potenciadora de las capacidades institucionales de las entidades públicas. La construcción de la propuesta se desarrolló mediante una metodología exploratoria, basada en la experiencia directa en el sector público y en la revisión bibliográfica de normatividad nacional, modelos de gestión internacionales y estudios especializados. El modelo aporta un enfoque innovador al integrar en un marco operativo, de manera coherente, los enfoques y lineamientos actualmente dispersos sobre procesos, datos y gestión del conocimiento en la administración pública, constituyéndose la inteligencia artificial como componente transversal para optimizar la gestión interna, toma de decisiones y la efectividad de las actividades que interconectan cada tipo de gestión. En tal sentido, se busca generar sinergias, en el Estado peruano, entre el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y el Sistema Nacional de Transformación Digital para la generación de valor público. Asimismo, impulsa el desarrollo de investigaciones sobre la interacción entre las tres áreas de gestión; así como sobre el rol de la inteligencia artificial en dichas materias.

Palabras clave: gestión por procesos, gestión de datos, gestión del conocimiento, inteligencia artificial, modernización del Estado, transformación digital

Abstract:

This article proposes an integrative model that articulates process management, data management, and knowledge management, incorporating the responsible use of artificial intelligence as a tool to enhance the institutional capacities of public entities. The proposal was developed using an exploratory methodology based on direct experience in the public sector and a review of national regulations, international management models, and specialized studies. The model provides an innovative approach by coherently integrating into an operational framework the currently dispersed approaches and guidelines on processes, data, and knowledge management in public administration, with artificial intelligence as a cross-cutting component to optimize internal management, decision-making, and the effectiveness of the activities that interconnect each type of management. In this regard, the aim is to generate synergies within the Peruvian State between the Administrative System for the Modernization of Public Management and

the National Digital Transformation System in order to generate public value. It also promotes the development of research on the interaction between the three areas of management, as well as on the role of artificial intelligence in these areas.

Keywords: process management, data management, knowledge management, artificial intelligence, State modernization, digital transformation

Introducción

El Perú se encuentra inmerso en un proceso sostenido de transformación digital y modernización de la gestión pública, impulsado por políticas nacionales y un marco normativo que busca establecer reglas y procedimientos para el cumplimiento de estrategias y lineamientos institucionales. En este contexto, destacan normas como la Ley N.º 31814, *Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país*, y su reglamento; el Sistema Nacional de Transformación Digital y su reglamento; la *Ley de Gobierno Digital* y su reglamento; la Norma técnica N.º 001-2025-PCM/SGP, *Norma técnica para la gestión del conocimiento en el sector público*; y la Norma Técnica N.º 002-2025-PCM/SGP, *Norma técnica para la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública*.

El reglamento del Sistema Nacional de Transformación Digital (Decreto Supremo N.º 157-2021-PCM, 2021), en su artículo 16, identifica procesos clave para la transformación digital tales como el diseño y la digitalización de servicios y procesos, la gobernanza y gestión de datos, y la gestión del cambio cultural y del conocimiento. En este marco, se reconoce que la gestión por procesos y la gestión del conocimiento —materias propias del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública— cumplen un rol estratégico como habilitadores de la transformación digital.

No obstante, pese a esta convergencia normativa, las entidades públicas enfrentan una marcada fragmentación entre el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y el Sistema Nacional de Transformación Digital. La coexistencia de múltiples enfoques, instrumentos y lineamientos que operan de manera aislada genera una brecha persistente entre la intención normativa y la operación real de la administración pública, lo que reduce la efectividad estatal e impide capturar el valor público que podría alcanzarse mediante una articulación sistémica.

Frente a este escenario, el presente artículo tiene como objetivo proponer un modelo integrador que articule la gestión por procesos, la gestión de datos y la gestión del conocimiento,

incorporando el uso ético y responsable de la inteligencia artificial. La propuesta busca ofrecer un marco de trabajo que permita superar la dispersión de esfuerzos institucionales y fortalecer el alineamiento y la coordinación entre las estructuras de gobernanza asociadas a la modernización y a la transformación digital, con el fin de optimizar la capacidad adaptativa y los resultados de las entidades del sector público.

El estudio se sustenta en el marco normativo peruano y en un marco conceptual conformado por estándares y documentos técnicos internacionales. Se consideran, entre otros, la norma ISO 9001:2015 (Sistemas de gestión de la calidad – Requisitos), que desarrolla el enfoque a procesos y la toma de decisiones basadas en evidencias; la norma ISO 30401:2018 (Sistemas de gestión del conocimiento-Requisitos), orientada a la gestión del conocimiento como activo organizacional; y el DAMA-DMBOK (Data Management Body of Knowledge), que proporciona lineamientos y buenas prácticas para una gestión de datos consistente y orientada al desempeño. Asimismo, se revisan modelos conceptuales ampliamente reconocidos para la creación y gestión del conocimiento, como la pirámide DIKW y el modelo SECI, que permiten comprender las relaciones entre datos, información y conocimiento.

Adicionalmente, se analizan experiencias internacionales de gobernanza de datos en el sector público, como el Marco para la Gestión de Datos de la Ciudad de México y el Marco de Referencia de Gestión de Datos del Estado de Chile, los cuales evidencian la importancia de integrar la gestión por procesos en los modelos de gestión de datos. La propuesta se desarrolla mediante un enfoque exploratorio, basado en la revisión bibliográfica y en la experiencia directa en contextos públicos reales.

Marco conceptual

La transformación digital en el sector público se entiende como un proceso de cambio organizacional profundo que va más allá de la incorporación de tecnologías, e implica la articulación de personas, procesos, datos, conocimiento y cultura organizacional con el fin de generar valor público y mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la transformación digital se vincula estrechamente con los procesos de modernización de la gestión pública, en tanto ambos comparten el objetivo de fortalecer la eficacia, eficiencia y capacidad adaptativa del Estado.

La gestión por procesos constituye uno de los enfoques centrales de la modernización administrativa, al permitir superar estructuras organizacionales fragmentadas y orientar la acción

institucional hacia la creación de valor público. Este enfoque promueve la identificación, análisis y mejora continua de los procesos que conforman la cadena de valor de las entidades públicas, así como la toma de decisiones basada en evidencia. En el contexto de la transformación digital, la gestión por procesos adquiere un rol estratégico al facilitar la digitalización coherente de los procedimientos y servicios públicos.

Por su parte, la gestión de datos reconoce a los datos como un activo estratégico para el Estado y como un insumo fundamental para la toma de decisiones informadas. Marcos internacionales como el DAMA-DMBOK destacan la necesidad de establecer estructuras de gobernanza, roles, procesos y estándares que permitan gestionar los datos de manera consistente, segura y orientada al desempeño institucional. En el sector público, la adecuada gestión de datos se asocia directamente con la transparencia, la interoperabilidad y el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia.

La gestión del conocimiento complementa este enfoque al poner énfasis en la creación, sistematización, transferencia y aplicación del conocimiento organizacional. Modelos ampliamente reconocidos, como la pirámide DIKW (Data–Information–Knowledge–Wisdom) y el modelo SECI (Socialization, Externalization, Combination, Internalization), permite comprender la relación dinámica entre datos, información y conocimiento, así como los procesos mediante los cuales el conocimiento se genera y se incorpora a la práctica organizacional. Asimismo, la norma ISO 30401 establece los elementos y prácticas necesarios para gestionar el conocimiento como un activo organizacional clave.

En este entramado conceptual, la inteligencia artificial se incorpora como una tecnología habilitadora que potencia el análisis de grandes volúmenes de datos, la automatización de procesos y la mejora de la toma de decisiones. No obstante, su aplicación en el sector público exige un enfoque ético y responsable, alineado con principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto de los derechos fundamentales. De este modo, la inteligencia artificial se concibe como un componente integrado —y no aislado— dentro de un modelo que articula procesos, datos y conocimiento para la modernización y transformación digital del Estado.

Metodología

La construcción de la propuesta se desarrolló mediante una metodología exploratoria, basada en la experiencia directa y en la revisión bibliográfica, orientada al diseño de un modelo integrador

que contiene como componentes la gestión por procesos, la gestión de datos y la gestión del conocimiento, incorporando el uso de la IA de manera transversal.

El enfoque metodológico se organizó en tres fases: (i) Análisis del marco conceptual y regulatorio de la gestión por procesos, gestión del conocimiento y gestión de datos; (ii) Determinación de las relaciones de la gestión por procesos, gestión de datos y gestión del conocimiento; (iii) Revisión de la aplicación de la inteligencia artificial para la mejora continua.

Al respecto, cabe precisar que se optó por la metodología exploratoria porque permite identificar, comprender y relacionar elementos de temas insuficientemente estudiados, como la articulación entre la gestión por procesos, gestión de datos y gestión del conocimiento. De este modo, se recogió evidencia conceptual, normativa y empírica basada en el juicio de expertos, para efectuar el análisis conceptual y construir una propuesta fundamentada, asegurando un modelo coherente.

Marco conceptual y regulatorio de la gestión por procesos, gestión del conocimiento y gestión de datos

Se aplicó el análisis documental basado en la revisión de la literatura especializada y normas sobre la gestión por procesos, gestión de datos y gestión del conocimiento con el objetivo de identificar sus principales características.

1. Gestión por procesos

La gestión por procesos es un enfoque estructurado que orienta a las organizaciones en el modelamiento, análisis, diseño, implementación, monitoreo y mejora de sus procesos. Asimismo, la gestión por procesos promueve una cultura de eficiencia, efectividad y orientación al cliente, respaldando la toma de decisiones en datos y la mejora continua (Carrasco, 2025).

En el sector público del Perú, la gestión por procesos contribuye al logro del objetivo prioritario II para “mejorar la gestión interna de las entidades públicas” de la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030* (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022). Asimismo, la gestión por procesos es una de las materias del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. De acuerdo con el artículo 7, literal g), de su reglamento, esta se define de la siguiente manera:

Tiene como propósito organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales. Comprende acciones conducentes a la determinación de los procesos de la entidad, así como a su medición y análisis con el propósito de implementar mejoras en su desempeño, priorizando los procesos que contribuyan al logro de los objetivos de la entidad pública o que puedan afectar dicho logro, representen mayor demanda, concentren la mayor cantidad de reclamos o quejas, entre otros similares. Las entidades públicas disponen de herramientas de gestión de la calidad y toman acciones con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia (Decreto Supremo N.° 123-2018-PCM, 2018).

La gestión por procesos ha adquirido una relevancia central, debido a que la información generada de su implementación resulta indispensable para la aplicación de diversas normas peruanas. Entre ellas se encuentran las siguientes: la *Guía para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública*, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Integridad Pública N.° 001-2023-PCM/SIP; *Guía de evaluación del Modelo de Integridad en la Etapa N.° 02: Institucionalización*, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Integridad Pública N.° 005-2024-PCM/SIP; los *Lineamientos para la gestión de la continuidad operativa y la formulación de los planes de continuidad operativa de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno*, aprobado mediante Resolución Ministerial N.° 320-2021-PCM; *Norma técnica para la gestión de la calidad de servicios en el sector público*, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.° 011-2022-PCM/SGP; *Norma técnica para la gestión del conocimiento en el sector público*, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.° 001-2025-PCM/SGP; y la *Norma técnica para la gestión de la innovación pública en las entidades del Estado*, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.° 007-2025-PCM/SGP.

En el marco de la transformación digital en el Perú, los literales a), b) y c) del artículo 16 del Reglamento del Sistema Nacional de Transformación Digital establecen como procesos clave: el diseño de servicios y procesos, digitalización de procesos y la digitalización de servicios, respectivamente (Decreto Supremo N.° 157-2021-PCM, 2021). Dichos procesos guardan estrecha relación con la implementación de la gestión por procesos en las entidades públicas. En tal sentido, la gestión por procesos es una materia trascendental para el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y el Sistema Nacional de Transformación Digital.

La gestión por procesos en el sector público se encuentra regulada por la *Norma técnica para la gestión por procesos en las entidades de la Administración Pública*, N.° 002-2025-PCM/SGP, aprobada mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.° 002-2025-PCM/SGP (2025). Este marco normativo busca fortalecer la eficiencia, la transparencia y la orientación al ciudadano en la prestación de servicios. De acuerdo con este dispositivo, la implementación de la gestión por procesos está conformado por un ciclo de cuatro fases:

- Fase 1 “Identificación de productos y procesos”: Consiste en la identificación de los productos misionales, estratégicos y de soporte; así como de los procesos que lo generan. En primer lugar, se hace una revisión y análisis para identificar los productos y procesos de nivel 0, para posteriormente desagregarlos en los siguientes niveles de procesos, consistentes en los niveles 1, 2 y n-ésimo. Se obtiene el Mapa de Procesos Institucional elaborado por la unidad de organización encargada de la gestión por procesos; y la documentación de los procesos elaborado por los dueños de procesos, conformado por fichas de producto y proceso, procedimientos y fichas de indicadores de producto o proceso.
- Fase 2 “Implementación de procesos”: Consiste en la difusión de la documentación de los procesos y en la conducción y supervisión de la ejecución de las actividades definidas, de modo que se logre su cumplimiento y estandarización.
- Fase 3 “Evaluación de productos y procesos”: Consiste en la medición de los productos y procesos, en dimensiones tales como la eficiencia, eficacia y calidad, y, en base a los resultados obtenidos, identificar patrones y tendencias, analizarlos e identificar oportunidades de mejora del proceso o producto.
- Fase 4 “Mejora de productos y procesos”: Consiste inicialmente en la evaluación y selección de oportunidades de mejora que se encuentren relacionados, de manera no limitativa, al desempeño de los procesos, a los atributos de calidad de los productos y a los atributos establecidos por los entes rectores. Posteriormente, se determinan e implementan las acciones de mejora que pueden consistir en mejoras de producto, mejoras de procesos, simplificaciones de procesos e innovación pública.

De acuerdo con la Norma técnica N.° 002-2025-PCM/SGP, la gobernanza de la gestión por procesos está conformada por los siguientes actores: el titular de la entidad, la máxima autoridad administrativa, la unidad de organización encargada de la gestión por procesos y los dueños de proceso (Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.° 002-2025-PCM/SGP, 2025).

2. Gestión de datos

La gestión de datos es la aplicación de políticas, procesos y estándares para garantizar que los datos sean seguros, precisos, confiables, accesibles y protegidos, para un uso ético y eficiente, alineado con los objetivos institucionales, durante todo su ciclo de vida; desde la recolección y almacenamiento hasta su análisis, publicación o eliminación (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2025).

En el sector público del Perú, la gestión de datos contribuye al logro del objetivo prioritario 5 “Consolidar una cultura de gestión segura y ética de los datos para el uso de tecnologías exponenciales en la sociedad” y al objetivo prioritario 6 “Garantizar el uso ético y adopción de las tecnologías exponenciales y la innovación en la sociedad” de la *Política Nacional de Transformación Digital al 2030* (PCM, 2023). Asimismo, la gestión de los datos se encuentra regulada por las disposiciones establecidas en el Marco de Gobernanza y Gestión de Datos del Estado Peruano, conforme al reglamento de la Ley de Gobierno Digital. En el numeral 66.1 del artículo 66 de dicho reglamento, este marco se define de la siguiente manera:

El Marco de Gobernanza y Gestión de Datos del Estado Peruano es dirigido, supervisado y evaluado por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, en su calidad de ente rector en gobierno de datos, que emite lineamientos, especificaciones, guías, directivas, normas técnicas y estándares para la aplicación de la gobernanza y gestión de datos por parte de las entidades de la Administración Pública a fin de garantizar un nivel básico y aceptable para la recopilación, producción, procesamiento, analítica, publicación, almacenamiento, distribución y puesta a disposición de los datos gubernamentales, haciendo uso de tecnologías digitales y emergentes (Decreto Supremo N° 029-2021-PCM, 2021).

En el marco de la transformación digital en el Perú, el literal e) del artículo 16 del reglamento del Sistema Nacional de Transformación Digital establece como proceso clave: la gobernanza y gestión de datos (Decreto Supremo N.º 157-2021-PCM, 2021). Asimismo, en el artículo 14 del referido reglamento se establecen los siguientes roles para la gestión de datos e información: el Líder de Gobierno y Transformación Digital, el Oficial de Seguridad y Confianza Digital, el Oficial de Gobierno de Datos y el Oficial de Datos Personales.

3. Gestión del conocimiento

De acuerdo con Rodríguez (2006), tras la revisión literaria y las características propias de la creación y gestión del conocimiento, se puede considerar que consiste en un conjunto de procesos sistemáticos (identificación y captación del capital intelectual; tratamiento, desarrollo y compartimiento del conocimiento; y su utilización) orientados al desarrollo organizacional y/o personal y, consecuentemente, a la generación de una ventaja competitiva para la organización y/o el individuo.

En el sector público del Perú, la gestión del conocimiento contribuye al logro del objetivo prioritario 3 “Fortalecer la mejora continua en el Estado” de la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030* (PCM, 2022). Asimismo, la gestión del conocimiento constituye una de las materias comprendidas en el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. De acuerdo con lo establecido en el reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 123-2018-PCM, esta materia se orienta a promover la producción, incorporación y uso sistemático del conocimiento como insumo para la mejora de la gestión institucional, el fortalecimiento de la toma de decisiones y la generación de valor público en las entidades del Estado.

En el marco de la transformación digital en el Perú, el literal i) del artículo 16 del reglamento del Sistema Nacional de Transformación Digital, establece como proceso clave: la gestión del cambio cultural y conocimiento (Decreto Supremo N.º 157-2021-PCM, 2021). En tal sentido, la gestión del conocimiento es una materia trascendental para el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y el Sistema Nacional de Transformación Digital.

La gestión del conocimiento en el sector público peruano se encuentra regulada por la *Norma técnica para gestión del conocimiento en el sector público*, N.º 01-2025-PCM-SGP, aprobado mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 001-2025-PCM/SGP (2025). Este dispositivo busca coadyuvar a las entidades de la administración pública a “mejorar su funcionamiento, sus bienes, servicios y regulaciones, así como sus estrategias de intervención, y de esta forma generar valor público para las personas”. De acuerdo con dicha norma técnica, se debe aplicar el ciclo de gestión del conocimiento conformado por las siguientes cinco etapas:

- Etapa 1 “Producción”: Se centra en la conversión del conocimiento tácito al conocimiento explícito, y en la identificación de fuentes de conocimiento.
- Etapa 2 “Calificación”: Se realiza la evaluación del conocimiento explícito y de las fuentes

de conocimiento, a fin de calificarlo como conocimiento organizacional.

- Etapa 3 “Almacenamiento y actualización”: Se elabora o actualiza documentos y los medios para su difusión.
- Etapa 4 “Difusión”: Se realiza la difusión del conocimiento organizacional a través de los medios definidos en la entidad.
- Etapa 5 “Medición”: Se centra en la definición de indicadores que midan el efecto de la implementación de la gestión del conocimiento, debiéndose medir como mínimo si los procesos o productos han sido mejorados a consecuencia de gestionar el conocimiento y si se ha mejorado el clima laboral de la organización.

De acuerdo con la Norma técnica N.° 001-2025-PCM/SGP, los actores y roles para la gestión del conocimiento en las entidades públicas son los siguientes: la máxima autoridad administrativa, la unidad de organización de modernización, la unidad de organización de tecnologías de la información y un equipo multidisciplinario para la gestión del conocimiento (Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.° 001-2025-PCM/SGP, 2025).

Resultados

Identificación de la fragmentación en la gestión pública para la transformación digital

El análisis del marco normativo y técnico evidencia que, en el sector público peruano, los procesos de modernización de la gestión pública y de transformación digital se desarrollan de manera paralela, pero no integrada. Si bien ambos sistemas comparten el objetivo de generar valor público y mejorar el desempeño institucional, operan a través de instrumentos, enfoques y estructuras de gobernanza diferenciadas, lo que genera una fragmentación persistente en la gestión estatal.

En particular, se identifica que la gestión por procesos, la gestión de datos y la gestión del conocimiento son abordadas como materias independientes, pese a su interdependencia funcional en los procesos de transformación digital. Esta fragmentación se manifiesta en la duplicidad de esfuerzos, la débil interoperabilidad entre sistemas de información y la limitada articulación entre los responsables de modernización, tecnología y gestión institucional, lo que reduce la capacidad de las entidades para aprovechar los datos y el conocimiento como insumos estratégicos para la toma de decisiones.

Resultados del análisis normativo y técnico: convergencias no articuladas

El examen del reglamento del Sistema Nacional de Transformación Digital y de las normas técnicas vinculadas a la modernización de la gestión pública permite identificar una convergencia conceptual relevante entre ambas materias. En efecto, procesos como el diseño y digitalización de servicios, la gobernanza y gestión de datos, y la gestión del cambio cultural y del conocimiento se encuentran explícitamente reconocidos como componentes clave de la transformación digital.

Sin embargo, esta convergencia normativa no se traduce en un marco operativo integrado. Las normas técnicas de gestión por procesos y gestión del conocimiento establecen lineamientos específicos para la mejora continua y la gestión de activos intangibles, mientras que el Sistema Nacional de Transformación Digital prioriza la digitalización y el uso de tecnologías emergentes, incluida la inteligencia artificial, sin un modelo que articule de manera sistemática estos enfoques. Como resultado, las entidades carecen de un referente común que permita alinear procesos, datos, conocimiento y tecnologías en una lógica de gestión integral.

Resultados del análisis conceptual: relaciones entre procesos, datos y conocimiento

Desde el análisis conceptual, apoyado en modelos como la Pirámide DIKW y el modelo SECI, se confirma que los datos, la información y el conocimiento constituyen un continuo dinámico que sustenta la generación de valor organizacional. En este marco, la gestión por procesos actúa como el eje estructurante que permite identificar flujos de información, responsabilidades y puntos críticos de decisión; la gestión de datos garantiza la calidad, disponibilidad y confiabilidad de los insumos; y la gestión del conocimiento facilita la transformación de la información en capacidades organizacionales.

Los resultados muestran que la ausencia de un enfoque integrado impide que las entidades públicas capitalicen estas relaciones de manera sistemática. En particular, se observa que la gestión de datos suele centrarse en aspectos tecnológicos, mientras que la gestión del conocimiento se aborda como una práctica complementaria y no como un componente estratégico de la transformación digital. Esta desconexión limita el uso efectivo de herramientas de analítica avanzada e inteligencia artificial, cuyo desempeño depende directamente de la calidad de los procesos, los datos y el conocimiento disponibles.

Resultados del análisis comparado: aprendizajes de experiencias internacionales

El análisis de modelos internacionales de gobernanza de datos en el sector público, como el *Marco para la Gestión de Datos* de la Ciudad de México y el *Marco de Referencia de Gestión de Datos* del Estado de Chile, muestra que las experiencias más avanzadas reconocen explícitamente la necesidad de integrar la gestión por procesos en la gobernanza de datos. Estos modelos incorporan estructuras claras de roles, responsabilidades y flujos de información, lo que facilita la toma de decisiones basadas en evidencia y el uso estratégico de tecnologías digitales.

Asimismo, los estudios revisados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2023) y los lineamientos recogidos en la *Carta Iberoamericana para la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2024) coinciden en que la transformación digital efectiva requiere superar enfoques fragmentados y avanzar hacia modelos integradores que articulen procesos, datos, conocimiento y capacidades analíticas.

Síntesis de resultados: necesidad de un modelo integrador

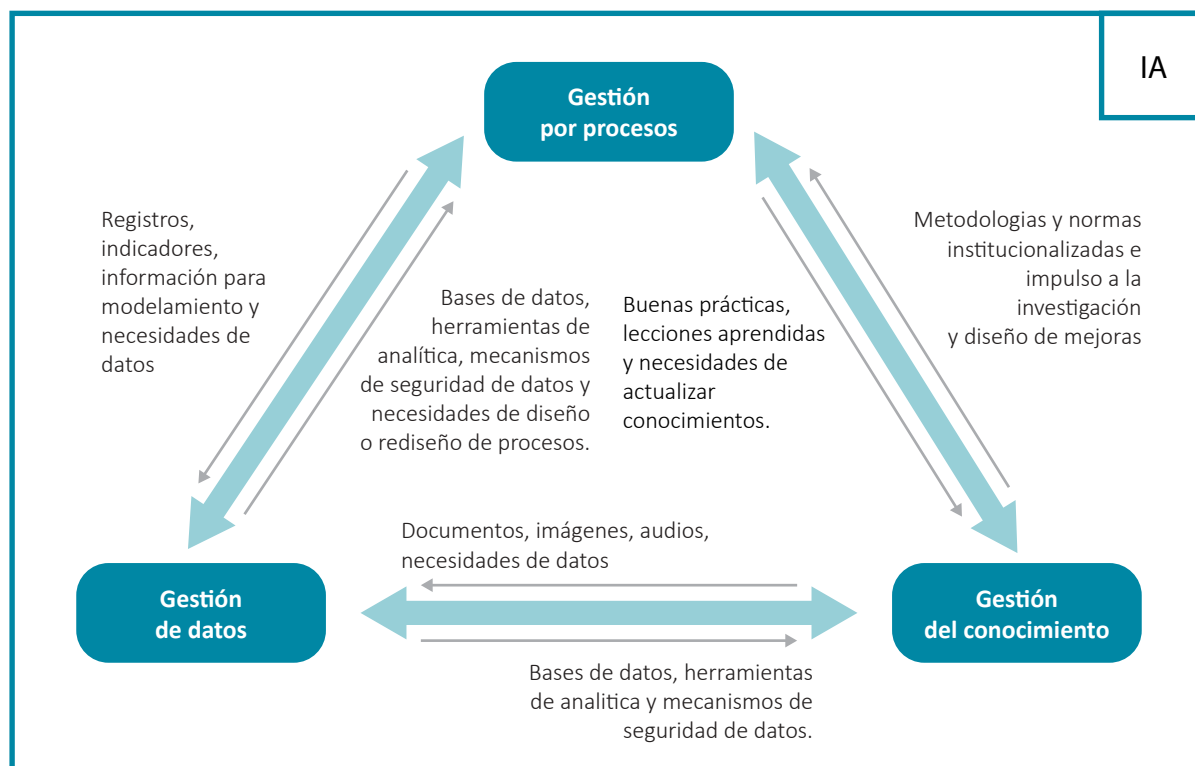
En conjunto, los resultados del análisis normativo, conceptual y comparado permiten concluir que existe una brecha estructural entre los objetivos declarados de la transformación digital y su implementación efectiva en las entidades públicas. Esta brecha se explica, en gran medida, por la ausencia de un modelo integrador que articule la gestión por procesos, la gestión de datos, la gestión del conocimiento y el uso ético de la inteligencia artificial.

Este hallazgo sustenta la necesidad de proponer un modelo que permita superar la fragmentación identificada, fortalecer la gobernanza institucional y optimizar la generación de valor público en los procesos de modernización y transformación digital del Estado.

A partir de los resultados obtenidos, se identifica la necesidad de un modelo integrador que permita articular la gestión por procesos, la gestión de datos, la gestión del conocimiento y el uso ético de la inteligencia artificial en el sector público. Esta articulación se representa de manera esquemática en la Figura 1.

Figura 1

Propuesta de articulación entre modernización de la gestión pública y transformación digital mediante un enfoque integrador



Nota. Elaboración propia.

En la Figura 1, se presenta el diagrama del modelo propuesto, cuyas interacciones se basan en el análisis documental y las relaciones identificadas en las fases i) Análisis del marco conceptual y regulatorio de la gestión por procesos, gestión del conocimiento y gestión de datos y ii) Determinación de las relaciones de la gestión por procesos, gestión de datos y gestión del conocimiento.

Al respecto, se precisa que en este modelo la gestión por procesos permite identificar, evaluar y mejorar los procesos, los cuales son productores de datos e información como resultado de la ejecución de las actividades definidas por los dueños de procesos, que son Data Owner y responsables de la gestión del conocimiento en sus procesos. En tal sentido, este componente se relaciona de manera transversal a la gestión de datos y gestión del conocimiento, dado que al establecerse flujos de trabajo ordenados se facilita la identificación y evaluación de los datos e información que se produce, y se pueden adoptar las acciones correspondientes para la conservación, difusión y uso orientada a la toma de decisiones y la creación de valor público.

Por su parte, la gestión de datos permite administrar los datos como activos estratégicos, asegurando su calidad, accesibilidad, integridad y confidencialidad, considerando la normatividad vigente en materia de gobierno digital, seguridad digital, transparencia, protección de datos personales y cualquier otra vinculación. Considerando el proceso de transformación del conocimiento DIKW, este componente se debe implementar anticipadamente a la gestión del conocimiento. Asimismo, es un componente que asegura la disponibilidad y calidad de los datos para la formulación y medición de indicadores de desempeño de los procesos.

Particularmente interesante resulta la relación entre la gestión por procesos y la gestión de datos, la cual puede sintetizarse en siete puntos, a saber:

- La documentación de los procesos permite reconocer procedimientos, registros y productos que facilitan la identificación de los puntos de generación y captura de datos.
- El levantamiento de información de los procesos permite identificar los tipos de datos que se producen, siendo principalmente del tipo estructurados (formatos predefinidos o tabulares reconocidos directamente por sistemas) y no estructurados (correos, archivos Word o pdf con texto libre, imágenes, videos, registros de llamadas, chats, documentos escaneados, etc).
- La estandarización de las actividades de los procesos permite el establecimiento de reglas para las validaciones y controles que fortalezcan la calidad, protección e integridad de los datos.
- La medición del desempeño de los procesos, a través de la definición y aplicación de indicadores SMART, depende de la disponibilidad y confiabilidad de los datos.
- El nivel de madurez, la estabilidad y evaluación de los procesos permite reconocer oportunidades de generar datos automatizados.
- La información de los procesos permite la construcción de los metadatos que permiten entender cómo usar los datos de la organización.
- La optimización o rediseño de procesos requiere de analizar patrones y tendencias de los datos históricos, haciendo uso de la analítica descriptiva y predictiva.

Acerca de la fase II) Determinación de las relaciones de la gestión por procesos, gestión de datos y gestión del conocimiento, se proponen estrategias articuladoras entre los tipos de gestión en la Tabla 1, a fin de orientar la aplicación del modelo integrador.

Tabla 1

Estrategias articuladoras entre la gestión por procesos, datos y conocimiento en el sector público peruano

Acciones adoptadas desde la ...	Para potenciar la ...	
Gestión por procesos	Gestión de datos <ul style="list-style-type: none"> Definir puntos de captura de datos en cada proceso. Identificar datos críticos. Documentar reglas de negocio asociadas al flujo operativo. Integrar controles de calidad de datos en las actividades del proceso. Identificar requerimientos de interoperabilidad para el flujo de datos. Detectar brechas de datos que limitan la definición de indicadores de desempeño. 	Gestión del conocimiento <ul style="list-style-type: none"> Asegurar que los dueños de procesos documenten buenas prácticas y lecciones aprendidas. Incorporar indicadores que mida los resultados de la gestión del conocimiento Aplicar auditorías de procesos centradas en identificar brechas de conocimiento.
Gestión de datos	Gestión por procesos <ul style="list-style-type: none"> Construir tableros de control basados en indicadores confiables. Aplicar analítica descriptiva y predictiva para evaluar el desempeño e identificar oportunidades de mejora. Implementar auditorías internas de calidad de datos Implementar oportunidades de automatización de flujos de datos. 	Gestión del conocimiento <ul style="list-style-type: none"> Implementar catálogos de datos internos. Establecer diccionarios de datos y documentos de metadatos para los datasets.
Gestión del conocimiento	Gestión por procesos <ul style="list-style-type: none"> Identificar conocimientos críticos generados por los procesos. Capturar conocimiento tácito mediante entrevistas y talleres. Elaborar mapas de conocimiento sobre el flujo operativo actual. Implementar repositorios de procesos accesibles y actualizados. 	Gestión de datos <ul style="list-style-type: none"> Detectar brechas de datos que limitan la producción de conocimiento. Implementar repositorios de conocimiento con datos estructurados y no estructurados.

Nota. Elaboración propia.

Como componente potenciador, se propone el uso de la inteligencia artificial en la ejecución de las principales actividades o aspectos de la gestión por procesos, gestión de datos y gestión del conocimiento, en base al análisis documental de la fase iii) Revisión de la aplicación de la inteligencia artificial para la mejora continua. Para lo cual se deberá verificar el cumplimiento de la Ley N.º 31814, Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país, y su reglamento. Entre las disposiciones que se establecen se destacan:

- Prohibir el uso de sistemas de IA de riesgo inaceptable.
- Habilitar entornos controlados de experimentación (“sandbox”) para probar sistemas de IA bajo condiciones seguras.
- Desarrollar APIs y reutilizar datos gubernamentales para facilitar el desarrollo de IA.
- Establecer medidas de seguridad y confianza digital.
- Sensibilizar y educar en el uso de la inteligencia artificial.

La aplicación de la inteligencia artificial requiere contar con nuevas capacidades que aborden la gestión y uso de los datos para la extensión y desarrollo de la IA a nivel corporativo (Salvador, 2021). En tal sentido, las organizaciones deberán establecer una gobernanza de datos que, aunque incipiente, podrá ser el punto de partida de aplicaciones más complejas; así, conforme se incremente la capacidad de recolección y análisis de datos, también se mejorará la capacidad de análisis y recomendaciones de la tecnología (Delgado, 2021).

Por otro lado, de acuerdo con la *Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública*, el desarrollo de capacidades institucionales analíticas para la dirección y gestión de datos, información y conocimiento dentro de las organizaciones públicas es un aspecto clave para el desarrollo de las estrategias nacionales de inteligencia artificial (CLAD, 2023). En ese sentido, es necesario promover la recopilación, la gestión y la compartición ética de datos para alimentar algoritmos y sistemas de inteligencia artificial de alta calidad, para lograr incrementar los niveles de eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas mediante su uso (Campos, 2025).

En relación con lo anterior, a continuación, se presentan potenciales usos de la inteligencia artificial a nivel de la documentación e implementación de procesos, los cuales consolidan una gestión orientada a resultados y a la mejora continua:

- Documentación de procesos: Identificar potenciales actividades que no agregan valor, proponer rediseños de procesos y evaluar potenciales indicadores de procesos a partir de los procedimientos establecidos.

- Implementación de procesos: Generar propuestas de automatizaciones de actividades y establecer mecanismos de control para detectar desviaciones oportunamente.
- Mejora de procesos: Proporcionar recomendaciones de mejora a los procesos; así como, nuevas características de los servicios públicos para satisfacer a los ciudadanos.

Discusión

La discusión de los resultados permite interpretar los hallazgos a la luz del marco normativo y conceptual analizado, así como del objetivo central del estudio: proponer un modelo integrador que articule la gestión por procesos, la gestión de datos, la gestión del conocimiento y el uso ético de la inteligencia artificial en el contexto de la modernización y la transformación digital del Estado peruano. En este sentido, los resultados evidencian que, si bien el país cuenta con un marco normativo amplio y actualizado, persisten brechas significativas en su implementación efectiva, principalmente asociadas a la fragmentación institucional y a la ausencia de enfoques integradores.

Fragmentación normativa y desafíos de articulación sistémica

Uno de los principales aportes del análisis es la identificación de una desconexión estructural entre el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y el Sistema Nacional de Transformación Digital. Aunque ambos comparten objetivos orientados a la generación de valor público, operan mediante instrumentos, metodologías y lógicas de gobernanza que no siempre dialogan entre sí. Esta fragmentación se traduce en esfuerzos paralelos que limitan la capacidad de las entidades públicas para implementar procesos digitales coherentes, sostenibles y orientados a resultados.

Los resultados confirman que la gestión por procesos y la gestión del conocimiento —materias consolidadas dentro del sistema de modernización— son también componentes centrales del enfoque de transformación digital. No obstante, su tratamiento separado impide aprovechar sinergias clave, especialmente en lo referido al uso estratégico de datos y a la toma de decisiones basadas en evidencia. En este punto, el modelo integrador propuesto responde directamente a una necesidad estructural del aparato estatal.

Rol de la gestión de datos y del conocimiento en la transformación digital

La discusión evidencia que la gestión de datos y la gestión del conocimiento no pueden ser consideradas funciones accesorias dentro de los procesos de transformación digital. Por el contrario, los resultados muestran que ambas constituyen habilitadores fundamentales para

la interoperabilidad, la mejora continua de procesos y la adopción responsable de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial.

La revisión de estándares internacionales y modelos conceptuales confirma que los datos y el conocimiento deben ser gestionados como activos estratégicos, integrados a los procesos institucionales y alineados con los objetivos organizacionales. En ausencia de este enfoque, la transformación digital corre el riesgo de limitarse a la digitalización de trámites sin generar aprendizajes organizacionales ni mejoras sustantivas en la calidad de los servicios públicos.

Inteligencia artificial como componente habilitador, no sustitutivo

Otro aspecto relevante que emerge de la discusión es el rol de la inteligencia artificial dentro del modelo propuesto. Los resultados permiten sostener que la IA debe entenderse como un componente habilitador de la modernización y la transformación digital, y no como un sustituto de los procesos, del conocimiento organizacional ni del juicio humano. Su incorporación ética y responsable depende, en gran medida, de la madurez previa de la gestión por procesos, de la calidad de los datos disponibles y de la capacidad institucional para gestionar conocimiento.

Desde esta perspectiva, el modelo integrador contribuye a mitigar los riesgos asociados a implementaciones tecnocéntricas, al situar la IA dentro de un marco de gobernanza que prioriza la trazabilidad de los procesos, la transparencia en el uso de datos y la toma de decisiones informadas.

Implicancias para la gestión pública y la gobernanza institucional

Los hallazgos discutidos tienen implicancias relevantes para la gestión pública peruana. En primer lugar, sugieren la necesidad de transitar desde enfoques sectoriales o normativamente compartimentados hacia modelos de gobernanza más integrales, capaces de articular múltiples sistemas administrativos. En segundo lugar, ponen de relieve la importancia de fortalecer capacidades institucionales en gestión del cambio, liderazgo digital y uso estratégico de la información.

Asimismo, la discusión refuerza la idea de que la modernización del Estado y la transformación digital no deben concebirse como procesos exclusivamente tecnológicos, sino como procesos organizacionales y culturales que requieren coherencia normativa, alineamiento estratégico y una visión sistémica orientada al valor público.

Conclusiones

El presente artículo ha analizado la necesidad de articular de manera sistémica la modernización de la gestión pública y la transformación digital en el Estado peruano, a partir de la integración de la gestión por procesos, la gestión de datos, la gestión del conocimiento y el uso ético y responsable de la inteligencia artificial. A partir del análisis normativo, conceptual y comparado, así como de los resultados obtenidos, se presentan las siguientes conclusiones.

En primer lugar, se concluye que el Estado peruano cuenta con un marco normativo amplio y actualizado que impulsa tanto la modernización de la gestión pública como la transformación digital. No obstante, la coexistencia de múltiples sistemas, normas técnicas y lineamientos que operan de manera fragmentada genera brechas significativas entre la intención normativa y la implementación efectiva en las entidades públicas. Esta fragmentación limita la generación de valor público y reduce la capacidad adaptativa del aparato estatal frente a entornos cada vez más complejos y digitalizados.

En segundo lugar, los resultados evidencian que la gestión por procesos y la gestión del conocimiento constituyen ejes transversales que conectan de manera natural los objetivos de la modernización y de la transformación digital. Sin embargo, su tratamiento aislado impide aprovechar plenamente su potencial como habilitadores estratégicos de la gobernanza de datos, la mejora continua y la toma de decisiones basadas en evidencia. En este sentido, se confirma la necesidad de un enfoque integrador que permita articular estas materias dentro de un mismo marco de gobernanza institucional.

En tercer lugar, se concluye que la gestión de datos y la gestión del conocimiento deben ser concebidas como activos estratégicos del sector público y no únicamente como funciones técnicas u operativas. La evidencia analizada demuestra que su adecuada integración en los procesos institucionales es una condición indispensable para el uso efectivo y responsable de tecnologías emergentes, particularmente de la inteligencia artificial. Sin una base sólida de procesos, datos y conocimiento, las iniciativas de inteligencia artificial corren el riesgo de ser ineficientes, poco sostenibles o incluso contrarias a los principios de transparencia y buen gobierno.

En cuarto lugar, la inteligencia artificial, analizada desde una perspectiva ética y responsable, se configura como un componente habilitador de la modernización del Estado y no como un sustituto de la capacidad organizacional ni del criterio humano. Su incorporación exige marcos

de gobernanza claros, calidad de datos, trazabilidad de procesos y capacidades institucionales orientadas al aprendizaje organizacional y a la gestión del cambio.

Finalmente, se concluye que el modelo integrador propuesto constituye un marco conceptual y operativo que contribuye a superar la dispersión de esfuerzos institucionales y a fortalecer la coherencia entre las políticas de modernización y transformación digital. Si bien el estudio tiene un carácter exploratorio y no evalúa empíricamente su implementación, ofrece una base sólida para futuras investigaciones y para el diseño de estrategias institucionales que promuevan una transformación digital más articulada, sostenible y orientada a la generación de valor público en el sector público peruano.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

- Campos, M. (2025). *Inteligencia artificial y políticas públicas en América Latina y el Caribe: experiencias y aportes para pensar una hoja de ruta regional*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe & Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. https://web-api-backend.clad.org/uploads/inteligencia-artificial_maxicampos_espanol.pdf
- Carrasco, L. (6 de febrero de 2025). *Gestión por procesos: clave para la eficiencia y competitividad organizacional*. Instituto para la Calidad PUCP. <https://calidad.pucp.edu.pe/gestion-por-procesos-clave-para-la-eficiencia-y-competitividad-organizacional/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2023). *Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública*. <https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/e04dfadf-8fd9-45f8-b075-9fd70456c6db/content>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2024). *Carta Iberoamericana para la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública*. CLAD. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/clad1-carta-iberoamericana-para-la-medicion-y-el-analisis-de-datos-en-la-administracion-publica-3.pdf>
- Decreto Supremo N.º 123-2018-PCM. Aprueban el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. (19 de diciembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1724739-1>

- Decreto Supremo N° 029-2021-PCM. Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, y establece disposiciones sobre las condiciones, requisitos y uso de las tecnologías y medios electrónicos en el procedimiento administrativo. (19 de febrero de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1929103-3>
- Decreto Supremo N.º 157-2021-PCM. Aprueban el Reglamento del Decreto de Urgencia N.º 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital. (25 de septiembre de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1995486-1>
- Delgado Saldívar, D. (2021). Inteligencia Artificial, gestión pública y síndrome de la rana hervida. *Biolex. Revista Jurídica Del Departamento De Derecho*, 13(24), 1–13. https://biolex.unison.mx/index.php/biolex_unison_mx/article/view/218
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Modelo de Madurez de Análisis de Datos*. www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/modelo-de-madurez-de-analisis-de-datos.pdf
- 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>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *Política Nacional de Transformación Digital al 2030*. <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. (2025). *Norma técnica para la gestión del conocimiento en el sector público* (Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 001-2025-PCM/SGP). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/6501515-001-2025-pcm-sgp>
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 002-2025-PCM/SGP, Aprobar la Norma Técnica N° 002-2025-PCM/SGP, Norma Técnica para la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública. (23 de febrero de 2025). <https://www.gob.pe/es/l/6501954>
- Rodríguez Gómez, D. (2006). Modelos para la creación y gestión del conocimiento: una aproximación teórica. *EDUCAR*, (37), 25–39. <https://doi.org/10.5565/rev/educar.187>
- Salvador Serna, M. (2021). *Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (26), 20–32. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10855>

Artículo inédito**Alfabetización digital como derecho laboral emergente en la transformación del servicio civil peruano**

Digital Literacy as an Emerging Labor Right in the Transformation of Peru's Civil Service

Joel Emerson Huancapaza Hilasaca

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

joel.huancapaza@unmsm.edu.pe | ORCID: 0000-0002-9324-1860

Cómo citar este artículo/citation:

Huancapaza Hilasaca, J. E. (2025). Alfabetización digital como derecho laboral emergente en la transformación del servicio civil peruano. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 45–61. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.03>

Recibido: 15/09/2025

Revisado: 31/10/2025

Aceptado: 28/11/2025

Publicado: 23/12/2025

Resumen

El presente artículo analiza la alfabetización digital como un derecho laboral emergente en el contexto de la transformación del servicio civil peruano, particularmente bajo el marco normativo establecido por el Decreto Supremo N° 115-2025-PCM que reglamenta la Ley N° 31814 sobre inteligencia artificial. La investigación examina cómo las políticas públicas de transformación digital han posicionado implícitamente la alfabetización digital como una competencia esencial para el desarrollo profesional de los servidores públicos. Mediante un análisis documental y normativo, se demuestra que las entidades públicas tienen la obligación institucional de desarrollar capacidades digitales en su personal, lo que permite configurar un derecho laboral tácito. Los resultados evidencian que, aunque no existe un reconocimiento jurídico explícito, la alfabetización digital constituye un elemento fundamental para la estabilidad laboral, el desarrollo profesional y la participación plena en la economía digital del sector público. Este estudio busca enriquecer el debate sobre la naturaleza jurídica de la alfabetización digital para el personal del sector público. Se propone considerar dicha alfabetización como un derecho laboral de carácter emergente.

Palabras clave: alfabetización digital, derecho laboral, servicio civil, transformación digital, inteligencia artificial

Abstract

This article analyzes digital literacy as an emerging labor right in the context of Peru's civil service transformation, particularly under the regulatory framework established by Supreme Decree No. 115-2025-PCM that regulates Law No. 31814 on artificial intelligence. The research examines how public policies on digital transformation have implicitly positioned digital literacy as an essential competence for the professional development of civil servants. Through documentary and regulatory analysis, it is demonstrated that public entities have an institutional obligation to develop digital capabilities in their personnel, allowing the configuration of a tacit labor right. The results show that, although there is no explicit legal recognition, digital literacy constitutes a fundamental element for job stability, professional development, and full participation in the public sector's digital economy. This study seeks to enrich the debate on the legal nature of digital literacy for public sector personnel. It proposes considering such literacy as an emerging labor right.

Keywords: digital literacy, labor law, civil service, digital transformation, artificial intelligence

1. Introducción

La transformación digital del Estado peruano ha experimentado una aceleración significativa en la última década, proceso que se intensificó durante la pandemia del COVID-19 y se ha visto reforzado por la aprobación del Decreto Supremo N° 115-2025-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31814, orientada a promover el uso de la inteligencia artificial (IA) en favor del desarrollo económico y social del país. En este contexto de modernización del aparato estatal, la alfabetización digital ha adquirido una relevancia creciente, trascendiendo su consideración tradicional como una competencia deseable o una materia de capacitación prioritaria, para convertirse en un elemento clave del desempeño del servicio civil.

La alfabetización digital se desarrolla en un escenario marcado por la digitalización acelerada de los procedimientos administrativos, la incorporación de tecnologías disruptivas como parte de las estrategias nacionales de TD, la implementación de sistemas basados en IA en la gestión pública y la modernización de la gestión documental orientada a optimizar los flujos de información (Fernández-Iparraguirre, 2021). En este marco, la carencia de habilidades digitales —como la gestión de la información, la comunicación, la colaboración, el pensamiento crítico, la creatividad y la resolución de problemas en entornos digitales (Van Laar et al., 2019)— no sólo limita el desempeño profesional de los servidores públicos, sino que incide en la capacidad institucional del Estado para cumplir eficazmente sus funciones frente a la ciudadanía.

En efecto, el desarrollo del gobierno digital (GD) como un campo multidisciplinario ha estado asociado a la convergencia entre la política pública, la informática, la administración pública y otras disciplinas afines (Gil-García et al., 2017). Desde esta perspectiva, diversos estudios señalan la necesidad de fortalecer la sostenibilidad de los procesos de modernización estatal mediante acciones como: (a) el refuerzo de la formación en competencias digitales y alfabetización digital; (b) la integración de programas de gestión del cambio en las estrategias de modernización institucional; (c) la promoción de habilidades blandas en el servicio civil; y (d) la implementación de políticas inclusivas orientadas a reducir la brecha digital (Espina-Romero, 2025).

La relevancia de la presente investigación radica en su contribución a la comprensión de cómo los procesos de modernización estatal generan nuevas exigencias y reconfiguraciones en las relaciones laborales del sector público. En un contexto en el que el 84 % de las entidades públicas peruanas no cuentan con personal experto, analista ni especialista en IA (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2025, p.11), la alfabetización digital se perfila como un

componente indispensable para que el servicio civil pueda adaptarse a los desafíos de la era digital. Al mismo tiempo, esta alfabetización puede ser analizada como un elemento emergente dentro del derecho laboral público, en tanto ressignifica los procesos de reconversión profesional y desarrollo personal del servidor público, a la luz del marco regulatorio establecido por el artículo 6 (literal a) del Decreto Supremo N.º 115-2025-PCM.

No obstante, se observa una brecha entre las exigencias derivadas de este marco normativo y las condiciones efectivas en las que se desarrollan las relaciones laborales en el servicio civil. En la práctica, la capacitación en competencias digitales suele ser esporádica, no siempre responde a diagnósticos de necesidades y queda frecuentemente a la discrecionalidad de cada entidad, lo que reproduce asimetrías entre servidores y dependencias. A partir de este desajuste se formula el problema de investigación: determinar si la alfabetización digital puede ser conceptualizada como un derecho laboral emergente que contribuya a reducir dichas asimetrías.

En ese sentido, el objetivo principal del estudio es analizar la configuración de la alfabetización digital como un derecho laboral implícito y emergente en el marco de la transformación digital del servicio civil peruano, examinando sus fundamentos normativos, sus implicaciones para el desarrollo profesional de los servidores públicos y su contribución a la construcción de una administración pública moderna y eficaz. La hipótesis central sostiene que, si bien la legislación peruana no reconoce explícitamente la alfabetización digital como un derecho laboral, las obligaciones institucionales establecidas en el marco normativo de la transformación digital permiten identificar un reconocimiento tácito de su relevancia para la estabilidad y el desarrollo profesional de los trabajadores del sector público.

2. Metodología

La investigación adopta un diseño cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, y se sustenta principalmente en el análisis documental y normativo. El enfoque exploratorio se justifica por tratarse de un fenómeno emergente en el ámbito del servicio civil peruano, mientras que el carácter descriptivo permite sistematizar los elementos conceptuales, normativos e institucionales que configuran la alfabetización digital en el contexto de la transformación digital del Estado.

En cuanto a las fuentes de información, el estudio se apoya en tres categorías de fuentes primarias. En primer lugar, normativa legal —leyes, decretos y directivas— promulgada entre 2011 y 2025, con especial énfasis en la legislación posterior a 2020 vinculada a la transformación digital y al

uso de tecnologías emergentes. En segundo lugar, documentos de política pública, tales como planes estratégicos, informes y documentos de trabajo elaborados por entidades nacionales, como la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y por organismos internacionales, entre los que destacan la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Por último, se revisó literatura académica —artículos, libros y tesis— publicada entre 2015 y 2025, centrada en la intersección entre transformación digital, gestión pública y derechos laborales, con particular atención al contexto peruano.

La selección de documentos se realizó considerando criterios de relevancia temática (vinculación entre digitalización, competencias laborales y sector público), actualidad temporal (priorizando fuentes del período 2020–2025) y calidad académica u oficialidad institucional.

Para el tratamiento de la información se empleó el análisis de contenido cualitativo, mediante procesos de codificación abierta, axial y selectiva, orientados a identificar y categorizar los elementos conceptuales, normativos e institucionales asociados a la alfabetización digital como posible derecho laboral emergente. De manera complementaria, el análisis normativo se desarrolló a partir de una interpretación jurídica sistemática, examinando la coherencia interna, la jerarquía normativa y la evolución legislativa del marco regulatorio analizado.

Entre las principales limitaciones metodológicas del estudio se reconoce la dependencia de fuentes documentales, lo que impide captar de manera directa las percepciones y experiencias de los actores involucrados; así como la naturaleza emergente del fenómeno, que circunscribe el análisis a su dimensión normativa e institucional sin evaluar aún su efectividad práctica. Asimismo, el enfoque nacional del estudio sugiere la pertinencia de futuras investigaciones de alcance comparado o subnacional que profundicen y contrasten los hallazgos aquí presentados.

3. Resultados

3.1. Conceptualización de la alfabetización digital en el contexto laboral

La alfabetización digital, según la definición establecida en el Reglamento de la Ley Nº 31814, constituye:

el proceso de adquisición y desarrollo de competencias digitales esenciales para interactuar en entornos digitales permanentemente, necesarias para estudiar, trabajar, tramitar bienes y servicios, socializar y, en general, desenvolverse en la vida diaria, que permite ejercer la ciudadanía de manera plena y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno (Decreto Supremo N° 115-2025-PCM, art. 6, lit. a).

Es relevante destacar que esta definición incorpora explícitamente el ámbito del **trabajo**, lo que sitúa a la alfabetización digital como un elemento transversal de las dinámicas laborales contemporáneas. En coherencia con ello, el Reglamento la vincula con uno de sus principios rectores: la “sensibilización y educación en inteligencia artificial” (artículo 7, literal f).

Este concepto, aún en proceso de consolidación, ha evolucionado desde una comprensión limitada a habilidades informáticas básicas hacia una noción más amplia, asociada a la capacidad crítica de comprender, evaluar, utilizar y crear información digital de manera ética y responsable. La literatura reciente plantea, además, el debate sobre si la alfabetización digital debe concebirse principalmente como una capacidad individual o como una competencia institucional (Espina-Romero, 2025).

En el ámbito de la administración pública, investigaciones como la de Arnaud et al. (2024) evidencian una relación significativa entre los niveles de alfabetización digital de los funcionarios y la efectividad de los procesos de transformación digital, sugiriendo la necesidad de modelos explicativos que articulen ambas dimensiones. De manera complementaria, Tsarouhas y Grigoriadis (2025) subrayan que la alfabetización digital resulta clave para una gobernanza participativa, particularmente, en contextos de implementación de sistemas basados en inteligencia artificial orientados al interés público.

La evidencia empírica disponible también indica que proyectos públicos de carácter sostenible — como los vinculados a la movilidad verde— requieren niveles adecuados de alfabetización digital entre los servidores públicos para asegurar su viabilidad y eficacia (Grgurevic et al., 2022). El caso croata, por ejemplo, muestra que las competencias digitales de los empleados públicos, incluyendo la gestión de información, el uso de herramientas tecnológicas y la comunicación digital, constituyen un requisito previo para el acceso a proyectos estratégicos y programas financiados en este ámbito.

En este sentido, se observa una tendencia consistente en la cual la competencia digital del servidor público deja de ser una habilidad complementaria para convertirse en un factor habilitante de los procesos de transformación digital del Estado. En el contexto peruano, la disponibilidad

de capacidades digitales adecuadas resulta particularmente relevante para la formulación e implementación de los Planes de Gobierno Digital (PGD), así como para la gestión eficiente de servicios públicos y recursos asociados.

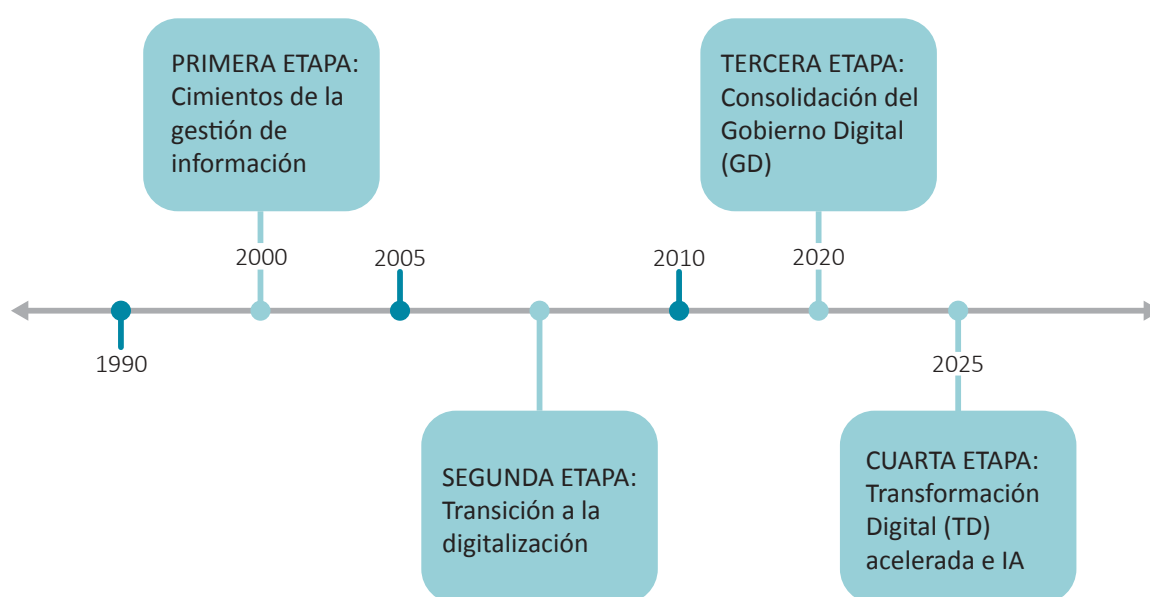
En términos operativos, la ausencia de competencias digitales suficientes en el capital humano público limita la capacidad de las entidades para afrontar desafíos propios de la gestión pública en entornos digitales, como la implementación de proyectos de inversión que requieren altos niveles de gestión, documentación y reporte en plataformas electrónicas. Desde esta perspectiva, la alfabetización digital se configura como un componente estratégico para la sostenibilidad de la transformación digital en el sector público peruano.

3.2. Transformación digital del Estado peruano

La evolución normativa del extenso proceso de transformación digital del Estado peruano ha seguido una trayectoria que se puede periodizar en cuatro etapas claramente diferenciadas (ver Figura 1), cada una con una especie de nodos normativos y enfoques específicos, que han contribuido a la consolidación del marco actual. La primera idea central es que “desde 1990, Perú ha experimentado una serie de modificaciones legales con la intención de desarrollar el gobierno electrónico” (Laurente, 2021, p. 21).

Figura 1

Etapas del proceso de transformación digital del Estado peruano (1990 – 2025)



Nota. Elaboración propia a partir de la normativa nacional y documentos de política pública mencionados en Laurente (2021).

En la primera etapa (1990-2000), se establecieron los cimientos de la gestión de información estatal en el Perú. Previamente, existía una estructura dual de Sistemas Nacionales de Estadística y de Informática. En 1990, la creación del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) consolidó ambos, bajo la dependencia de la PCM. El Decreto Legislativo N° 604 formalizó el Sistema Nacional de Informática, centrándose en la organización de recursos de cómputo y la actividad informática para la gestión pública. La Subjefatura de Informática del INEI se convirtió en su órgano rector.

En la segunda etapa (2000-2010), se produjo una suerte de transición de la gestión informática a la primera política de digitalización. En 2003, la Subjefatura de Informática del INEI se fusionó con la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, lo que dio origen a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), la cual asumió el rol de organismo técnico especializado de la Política Nacional de Gobierno Electrónico. En esta década se estableció un conjunto de normas clave que marcaron el inicio de la modernización estatal y la simplificación administrativa en el Perú, entre ellas la Ley N.º 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales (2000); la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (2002); la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002); y la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007), todas vigentes con sus modificaciones. Asimismo, en 2007 se implementó la Ventanilla Única del Estado a través del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE), sentando las bases del gobierno electrónico en el país.

En la tercera etapa (2010-2020), los esfuerzos normativos estaban dirigidos a la consolidación normativa y al cambio de enfoque, influenciado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El hito más significativo fue la evolución del gobierno electrónico hacia un enfoque integral de Gobierno Digital (GD). Se aprobó la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (2011) y la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) mediante Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, para el intercambio de datos entre entidades. Asimismo, la antigua ONGEI se consolida como una de las secretarías de la PCM: la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI), órgano de línea y ente rector del Sistema Nacional de Informática. Esta nueva secretaría estableció los *Lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital* (PGD) mediante Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 005-2018-PCM/SEGDI, cuyo objeto es orientar a las entidades públicas en la formulación de su PGD. Casi al cierre de esta etapa, en 2018, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1412 (Ley de Gobierno Digital).

En la cuarta etapa (2020-2025), la pandemia de COVID-19 fue un catalizador de la TD del Estado, la economía y la sociedad, lo que impactó en los trabajadores del sector público. A inicios de 2020, se creó el Sistema Nacional de Transformación Digital (SNTD) (Decreto de Urgencia N° 006-2020) y se aprobó el Marco de Confianza Digital (Decreto de Urgencia N.º 006 y 007-2020). El marco legal se expandió con el Reglamento de la Ley de Gobierno Digital (2021) y la obligatoriedad de mesas de partes digitales (Ley N° 31170). En 2022, se creó la Ley N° 31572, Ley del Teletrabajo. En 2023 se aprobó la *Política Nacional de Transformación Digital al 2030* (PNTD), que articula todos los esfuerzos previos bajo el objetivo de superar el “bajo ejercicio de ciudadanía digital”. La Ley N° 31814 (2023) sobre IA y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 115-2025-PCM (2025), consolidan el presente digital en cuanto a normativa. Respecto a dispositivos de naturaleza operativa y ejecutiva, la visión se hizo más profunda al articular la seguridad digital, la protección de datos y la inclusión como principios esenciales de la nueva gobernanza.

Esta periodización permite comprender que la transformación digital del Estado peruano no ha sido un proceso lineal, sino acumulativo, marcado por avances normativos progresivos que han ido ampliando tanto las capacidades institucionales como las exigencias sobre el capital humano del sector público.

3.3. La transformación digital y la adaptación del capital humano

La pandemia de COVID-19 no solo aceleró los procesos normativos de transformación digital, sino que actuó como un catalizador de cambios estructurales en las economías y en la organización del trabajo a nivel global, generando tanto oportunidades como desafíos para los Estados (Salazar-Xirinachs, 2021; Agudelo et al., 2020).

En el contexto de estos desafíos, el marco regulatorio debe evolucionar para adaptarse al rápido ritmo de la innovación tecnológica. Es fundamental que las políticas se centren en la persona (Balbo et al., 2022; Salazar-Xirinachs, 2021), priorizando el bienestar económico, la seguridad física y psicológica, a través de enfoques que aborden la protección y el desarrollo de capacidades. La gobernanza digital resulta esencial para impulsar la TD, ya que implica un conjunto de procesos, estructuras y normas para dirigir, evaluar y supervisar el uso de tecnologías digitales (Cubo et al., 2022).

A nivel regional, la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales establece compromisos para asegurar que la TD respete los derechos laborales recogidos en las

legislaciones nacionales (SEGIB, 2023). En esa línea, el documento promueve nuevas formas de empleo y el teletrabajo, y exige actualizar las políticas y normas laborales para garantizar una protección social adecuada, trabajo digno, el diálogo social y la participación de los trabajadores en la economía digital.

La incorporación de tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial, que ha tomado el nombre de Industria 4.0 (Basco et al., 2020; Basco et al., 2021), como la IA y la robótica, implica un crecimiento potencial en la demanda de habilidades digitales, a costa de la posible reducción de ocupaciones fácilmente automatizables (Basco et al., 2020, p. 3).

Ante este panorama, la adquisición de nuevas habilidades digitales es crucial para la empleabilidad de los trabajadores (Balbo et al., 2022). Es imperativo que se adopten políticas de *reskilling* (mejorar habilidades existentes) o *upskilling* (adquirir nuevas habilidades) para asegurar la mejora continua de las capacidades y la empleabilidad de los trabajadores.

En el sector público, el desarrollo continuo de competencias digitales y la capacitación son elementos esenciales para la implementación eficaz de políticas digitales y para transformar al Estado en una entidad más ágil, transparente y orientada al ciudadano (Cubo et al., 2022; Roseth et al., 2018).

4. Discusión

4.1. Alfabetización digital como competencia laboral esencial

El análisis del marco normativo peruano evidencia una trayectoria sostenida hacia la consolidación de la alfabetización digital como una competencia laboral fundamental dentro del sector público. Esta evolución se manifiesta en disposiciones recientes que asignan a las entidades públicas responsabilidades explícitas en el fortalecimiento de capacidades digitales, en coherencia con los objetivos de la transformación digital del Estado. En este contexto, la capacitación de los servidores públicos en el uso eficiente, seguro y ético de las tecnologías digitales se configura como una condición necesaria para el funcionamiento de un Estado moderno, descentralizado y orientado a resultados.

En particular, el Reglamento de la Ley N.º 31814 incorpora como principio rector la sensibilización y educación en inteligencia artificial, promoviendo de manera prioritaria la alfabetización digital y el desarrollo de habilidades vinculadas al diseño, implementación y uso

de sistemas basados en IA, con énfasis en disciplinas como ciencia de datos, programación, ética y derechos humanos (PCM, 2025, p. 4). Esta orientación normativa transforma la adquisición de competencias digitales de una acción opcional en un mandato institucional, al reconocer su relevancia para el desarrollo integral de los servidores públicos y para el ejercicio pleno de la ciudadanía digital.

Este enfoque se refuerza con la *Política Nacional de Transformación Digital al 2030*, que identifica como problema público central el bajo ejercicio de la ciudadanía digital, asociado, entre otras causas, al débil impulso del talento digital de las personas (PCM, 2023). En respuesta, dicha política establece lineamientos orientados a desarrollar competencias digitales y de innovación en los servidores públicos y en la ciudadanía a lo largo del ciclo de vida, conceptualizando la alfabetización digital como un proceso continuo de formación y no como una intervención aislada.

Desde esta perspectiva, la alfabetización digital cumple también una función protectora frente a vulneraciones emergentes en el mundo del trabajo, asociadas a la brecha digital, a los riesgos de exclusión laboral y a los desafíos derivados de la intensificación tecnológica. En ese sentido, su progresiva incorporación en el marco normativo permite sostener que esta competencia adquiere rasgos propios de un derecho en construcción, vinculado al desarrollo profesional y a condiciones laborales dignas en el sector público.

4.2. Su configuración como derecho tácito en el servicio civil

Si bien la alfabetización digital no se encuentra formalmente reconocida como un derecho laboral explícito en la legislación peruana, el análisis normativo muestra que las entidades públicas han asumido obligaciones concretas que configuran un marco de protección funcionalmente equivalente. Estas obligaciones incluyen la incorporación de objetivos y acciones vinculadas a la transformación digital en los instrumentos de gestión institucional, como los planes estratégicos, los planes operativos y los planes de desarrollo de las personas (PCM, 2021).

Asimismo, el rol rector de la SGTD refuerza esta configuración implícita. Como ente rector del Sistema Nacional de Transformación Digital, la SGTD tiene entre sus funciones brindar capacitación y asistencia técnica a las entidades públicas para el desarrollo, implementación y uso de tecnologías digitales e inteligencia artificial, en el marco de sus competencias (PCM, 2025). Este diseño institucional reconoce que el éxito de la transformación digital depende, de manera directa, del fortalecimiento de capacidades del capital humano del Estado.

La relevancia estratégica de estas competencias se expresa también en la declaración de interés nacional del fomento del talento digital, orientado al aprovechamiento de tecnologías emergentes para la mejora de los servicios públicos, la educación y el bienestar social (Congreso de la República, 2023). Este mandato presupone la existencia de servidores públicos con capacidades digitales adecuadas y, por tanto, la responsabilidad estatal de promover su desarrollo.

En conjunto, estos elementos permiten sostener que la alfabetización digital se configura como un derecho tácito al desarrollo profesional en el servicio civil. No se trata de un derecho subjetivo expresamente reconocido, sino de una expectativa legítima derivada de obligaciones institucionales que buscan garantizar la adaptación de los servidores públicos a un entorno laboral crecientemente digitalizado.

4.3. Articulación con el sistema de gestión de recursos humanos

La investigación evidencia una articulación progresiva entre las políticas de transformación digital y el sistema de gestión de recursos humanos del Estado. En este marco, SERVIR, como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, coordina con la SGTD para promover el fortalecimiento de capacidades en gobierno digital y tecnologías digitales en los funcionarios y servidores públicos.

Un ejemplo de esta articulación es la implementación de cursos masivos en línea orientados al servicio civil, como el curso de Transformación Digital en el Perú (SERVIR, 2025), desarrollado de manera conjunta por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la SGTD de la PCM. Estas iniciativas buscan institucionalizar la formación digital y superar su tratamiento como actividad complementaria, integrándola al desarrollo regular de la función pública y a la mejora de la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía.

De manera complementaria, la Plataforma Nacional de Talento Digital constituye un instrumento relevante para democratizar el acceso a la formación en competencias digitales. Bajo el marco del Decreto Supremo N°. 157-2021-PCM (2021), esta plataforma ofrece cursos y programas orientados al desarrollo de habilidades clave como ciencia de datos, interoperabilidad y seguridad digital. Estas herramientas refuerzan la noción de aprendizaje continuo como eje de la transformación del capital humano del Estado.

No obstante, persisten desafíos para una integración más sistémica. Organismos internacionales como la OCDE recomiendan adoptar enfoques integrales que incluyan no sólo habilidades técnicas, sino también competencias socioemocionales, profesionales y de liderazgo en el ámbito del gobierno digital (OCDE, por sus siglas en inglés OECD, 2021). En este sentido, una posible línea de desarrollo consiste en fortalecer la materia de capacitación prioritaria “Gobierno y transformación digital”, incorporando explícitamente programas de alfabetización digital obligatorios y progresivos dentro de los planes de desarrollo de las personas.

Finalmente, ante los riesgos asociados a la automatización y a la posible obsolescencia de determinados perfiles laborales, resulta necesario complementar estas estrategias con políticas de reskilling y upskilling. La evidencia disponible sugiere que la ausencia de competencias digitales constituye una forma de exclusión social y económica que el Estado debe prevenir, evitando que la transformación digital reproduzca o profundice desigualdades preexistentes (OCDE, 2018; SEGIB, 2023).

5. Conclusiones

El análisis documental y normativo desarrollado permite extraer un conjunto de conclusiones que responden al problema de investigación, al objetivo planteado y a la hipótesis formulada.

En primer lugar, se confirma la hipótesis central del estudio: la alfabetización digital se ha configurado como un derecho laboral emergente de carácter implícito en el servicio civil peruano. Si bien la legislación vigente no reconoce expresamente este derecho, el examen de los resultados (sección 3) y de la discusión (secciones 4.2 y 4.3) evidencia que las obligaciones institucionales impuestas a las entidades públicas generan un derecho tácito y exigible para los servidores civiles. Este derecho resulta fundamental para garantizar su desarrollo profesional y su estabilidad laboral en un contexto de transformación digital del Estado y progresiva digitalización de la función pública.

En segundo lugar, se observa una consolidación normativa del talento digital como mandato estatal. El fundamento de este derecho tácito descansa en una evolución normativa sostenida que ha transitado desde un enfoque instrumental, centrado en el gobierno electrónico, hacia un enfoque integral de transformación digital (Resultados, sección 3.2). Esta trayectoria culmina en dos hitos principales: por un lado, el marco normativo de la inteligencia artificial (Ley N.º 31814 y Decreto Supremo N.º 115-2025-PCM), que vincula expresamente la alfabetización

digital con el ámbito del trabajo (Resultados, sección 3.1); y, por otro, la Política Nacional de Transformación Digital al 2030, que identifica el débil impulso del talento digital como problema público y concibe la capacitación como un proceso de formación a lo largo de la vida (Lineamiento 4.3). En conjunto, estas disposiciones transforman la capacitación digital de una opción deseable en un mandato institucional.

En tercer lugar, se evidencia una articulación progresiva del sistema de gestión de recursos humanos para la adaptación laboral en la era digital. Este derecho emergente comienza a materializarse a través de la coordinación entre el ente rector de la transformación digital (SGTD) y el ente rector del sistema administrativo de recursos humanos (SERVIR), aunque dicha articulación requiere ser fortalecida para adquirir una dimensión más explícita y operativa (Discusión, sección 4.3). La implementación de programas conjuntos, como cursos MOOC especializados y la Plataforma Nacional de Talento Digital, constituye una respuesta institucional a las necesidades de *reskilling* y *upskilling* identificadas en los Resultados (sección 3.3). Esta colaboración SGTD–SERVIR opera como el principal mecanismo de conexión entre la *Política Nacional de Transformación Digital al 2030* y la gestión de la empleabilidad del servidor público, frente al riesgo de obsolescencia de habilidades.

Finalmente, se concluye que persiste una brecha significativa entre el mandato normativo y la capacidad institucional de implementación. La alfabetización digital se confirma como un factor determinante para la estabilidad laboral y el desarrollo profesional en el servicio civil (Discusión, sección 4.3), mientras que su ausencia incrementa el riesgo de exclusión en la economía digital (Resultados, sección 3.3). Esta brecha se hace evidente, entre otros indicadores, en el hecho de que el 84 % de las entidades públicas carece de especialistas en inteligencia artificial. Ello subraya la urgencia de cerrar la distancia entre el reconocimiento implícito del derecho a la capacitación digital y su provisión efectiva, como condición necesaria para asegurar una transición digital equitativa y sostenible en el servicio civil peruano.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

- Agudelo, M., Chomali, E., Suniaga, J., Núñez, G., Jordán, V., Rojas, F., Negrete, J. F., Bravo, J., Bertolini, P., Katz, R., Callorda, F., & Jung, J. (2020). *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19*. [Documento de trabajo]. CAF y CEPAL. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1541>
- Arnaud, J., São Mamede, H., & Branco, F. (2024). The Relationship Between Digital Literacy and Digital Transformation in Portuguese Local Public Administration: Is There a Need for an Explanatory Model? In: Rocha, A., Adeli, H., Dzemyda, G., Moreira, F., Colla, V. (eds). *Information Systems and Technologies. WorldCIST 2023. Lecture Notes in Networks and Systems*, (pp 284-291). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-45648-0_28
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2025). *Curso MOOC transversal: Transformación digital en el Perú*. Gob.pe. Recuperado el 22 de noviembre de 2025. <https://www.gob.pe/institucion/enap/campa%C3%B1as/39913-curso-mooc-transversal-transformacion-digital-en-el-peru>
- Basco, A., De Azevedo, B., Harraca, M., & Kersner, S. (2020). *América Latina en movimiento: Competencias y habilidades en la Cuarta Revolución Industrial* (Nota Técnica No. IDB-TN-1844). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002132>
- Basco, A., & Lavena, C. (2021). *América Latina en movimiento: Competencias y habilidades para la cuarta revolución Industrial en el contexto de pandemia* (Nota Técnica No. IDB-TN-2176). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/America-Latina-en-movimiento-Competencias-y-habilidades-para-la-Cuarta-Revolucion-Industrial-en-el-contexto-de-pandemia.pdf>
- Balbo Di Vinadio, T., van Noordt, C., Vargas Alvarez, C. & Avila, R. (2022). *Inteligencia artificial y transformación digital: competencias para funcionarios públicos*. UNESCO, Broadband Commission for Sustainable Development, Nokia. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383325_spa
- Cubo, A., Hernández Carrión, J. L., Porrúa, M., & Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004402>
- Decreto Supremo N° 115-2025-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31814, Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país. (09 de septiembre de 2025). <https://www.gob.pe/es/l/7133522>
- Decreto Supremo N°. 157-2021-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 006-2020, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital. (25 de setiembre de 2021). <https://www.gob.pe/es/l/2174363>

- Espina-Romero, L. (2025). Digital Transformation of the State: A Multivariable Model Applied to the Public Sector in Lima, Peru. *Administrative Sciences*, 15(9), 1-25. <https://doi.org/10.3390/admsci15090365>
- Fernández-Iparraguirre, J. (2021). *Transformación digital en el Estado: Acciones y procesos para adelantar la transformación digital del Estado pospandemia*. Gaceta Jurídica.
- Gil-Garcia, J. R., Dawes, S. S., & Pardo, T. A. (2017). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, 20(5), 633–646. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>
- Grgurevic, D., Budimir Sosko, G., Buntak, K., & Kurti, F. (2022). Digital literacy of local government employees as a necessary factor in the implementation and development of sustainable mobility projects: Case of Croatia. *International Journal for Quality Research*, 16(2), 495–514. <https://doi.org/10.24874/ijqr16.02-11>
- Laurente, I. (2021). Normativa, agenda digital y política de transformación digital: hacia un gobierno digital peruano. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, Issue 2, 1-25. DOI: <https://doi.org/10.53857/CNSW1721>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector*. <https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). Exposición de motivos. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31814, Ley que promueve el uso de la Inteligencia Artificial en favor del desarrollo económico y social del país. Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8731041/7133522-exposicion-de-motivos_decreto-supremo-n-115-2025-pcm-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-31814.pdf?v=1758915914
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *Política Nacional de Transformación Digital al 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4932850/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Transformaci%C3%B3n%20Digital%20al%202030.pdf?v=1691014709>
- Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., Peña, N., Estevez, E., Linares Lejarra, S., & Fillottrani, P. (2018). *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/El-fin-del-tr%C3%A1mite-eterno-Ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf>
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2021). *Transformación Digital, Reactivación Económica y Empleo en América Latina y el Caribe Post-COVID-19* [Documento de trabajo]. Edición Virtual XI Foro de Competitividad de las Américas.

- Secretaría General Iberoamericana. (2023). *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales*. https://www.segib.org/wp-content/uploads/2025/09/Carta_iberamericana_derechos_digitales_ESP_web.pdf?_gl=1*9qnlh5*_ga*MTIxMTcyNDUzLjE3NjgyMjc2NTg.*_ga_MCLNSVDYMK*czE3NjgyMjc2NTckbzEkZzAkdDE3NjgyMjc2NTckajYwJGwwJGgw
- Tsarouhas, P., & Grigoriadis, K. (2025). Building trust in AI for public administration: A strategic framework for transparency, XAI, participation, and digital literacy. [Paper presentation]. In *2025 7th International Congress on Human-Computer Interaction, Optimization and Robotic Applications (ICHORA)* (pp. 1–9). IEEE. [10.1109/ICHORA65333.2025.11017116](https://doi.org/10.1109/ICHORA65333.2025.11017116)
- Van Laar, E., Van Deursen, A., Van Dijk, J., & De Haan, J. (2019). Determinants of 21st-century digital skills: A large-scale survey among working professionals. *Computers in Human Behavior*, 100, 93–104. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2019.06.017>

Artículo inédito**La mediación en los procedimientos de acceso a la información pública: Una propuesta para el Perú a partir de la experiencia catalana**

Mediation in Access to Public Information Procedures: A Proposal for Peru Based on the Catalan Experience

Franco R. Danós-Lezama

Universitat de Barcelona (España)

fdanos@ub.edu | ORCID: 0000-0002-2119-687X

Cómo citar este artículo/citation:

Danós Lezama, F. R. (2025). La mediación en los procedimientos de acceso a la información pública: una propuesta para el Perú a partir de la experiencia catalana. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 62–79. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.04>

Recibido: 7/10/2025

Revisado: 14/11/2025

Aceptado: 11/12/2025

Publicado: 25/12/2025

Resumen

El presente artículo examina la viabilidad de incorporar mecanismos de mediación en los procedimientos de acceso a la información pública en el Perú, tomando como referencia la experiencia de Cataluña. El objetivo es evaluar la factibilidad jurídica e institucional de una mediación administrativa orientada a gestionar los conflictos entre ciudadanos y entidades públicas de manera más dialogada, eficiente y transparente. La metodología empleada es comparada y dogmática, basada en el análisis documental de normativa e informes públicos peruanos y catalanes.

Los resultados muestran que, mientras el sistema peruano mantiene un procedimiento predominantemente adversarial y formalista, el modelo catalán incorpora espacios de mediación que facilitan acuerdos y reducen la conflictividad. A partir de este contraste, se sostiene que la mediación puede integrarse en el Perú como una etapa voluntaria previa a la resolución de los recursos de apelación ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Finalmente, el artículo propone lineamientos normativos e institucionales orientados a fortalecer la cultura de transparencia mediante la adopción de mecanismos colaborativos en la administración pública.

Palabras clave: mediación administrativa, acceso a la información pública, transparencia, derecho comparado

Abstract

This article examines the feasibility of incorporating mediation mechanisms into public access to information procedures in Peru, using the Catalan experience as a reference. The aim is to assess the legal and institutional viability of administrative mediation as a means of managing conflicts between citizens and public entities in a more dialogical, efficient, and transparent manner. The methodology adopted is comparative and dogmatic, based on documentary analysis of Peruvian and Catalan regulations and official institutional reports.

The findings show that, while the Peruvian system relies on a predominantly adversarial and formalistic procedure, the Catalan model incorporates mediation spaces that facilitate agreements and reduce conflict. Based on this contrast, the article argues that mediation could

be integrated into the Peruvian system as a voluntary stage prior to the resolution of appeals before the Transparency and Access to Public Information Tribunal. Finally, the article proposes normative and institutional guidelines aimed at strengthening the culture of transparency through the adoption of collaborative mechanisms in public administration.

Keywords: administrative mediation, access to public information, transparency, comparative law

1. Introducción

El derecho de acceso a la información pública constituye uno de los pilares esenciales de los Estados democráticos contemporáneos (Mendel, 2008; Mir Puigpelat, 2017). Su reconocimiento no solo garantiza la transparencia en la gestión pública, sino que fortalece la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el control social sobre el poder estatal (Liambomba, 2023). En el plano internacional, este derecho se encuentra ampliamente respaldado por instrumentos de derechos humanos (Pérez, 2023).

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969) y el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948) consagran la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, lo que incluye —según la jurisprudencia consolidada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* (2006)— el derecho de toda persona a solicitar información en poder del Estado. Este desarrollo jurisprudencial ha consolidado el acceso a la información como una manifestación concreta del derecho a la libertad de expresión y como un componente indispensable del principio democrático (Guichot, 2023).

En el Perú, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución Política (1993), que garantiza a toda persona el derecho a solicitar información sin expresión de causa. Su desarrollo normativo se materializó con la entrada en vigor de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), mediante la cual se establecieron las bases para su ejercicio efectivo, las obligaciones de las entidades públicas y los mecanismos de reclamo en caso de denegatoria o falta de respuesta.

Un hito relevante en la institucionalización de este derecho fue la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP) y del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP), a través del Decreto Legislativo

N.º 1353 (2017). Con esta reforma, se fortaleció el sistema de supervisión del cumplimiento de las normas de transparencia y se consolidó un órgano especializado encargado de resolver los recursos de apelación interpuestos por la ciudadanía (Tafur-Puerta, 2022).

Desde su creación, el TTAIP ha recibido un número creciente de recursos de apelación frente a denegatorias o retrasos en la entrega de información. Dichos recursos pasaron de 43 en 2017 a 4636 en 2023, lo que evidencia un incremento sostenido en la demanda de revisión por parte del órgano garante (TTAIP, 2025). Esta evolución pone de manifiesto, por un lado, un mayor ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía y, por otro, la persistencia de dificultades estructurales en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información. Asimismo, los procedimientos de apelación se caracterizan por un elevado nivel de formalización y complejidad procedimental, lo que puede desalentar el ejercicio efectivo del derecho. A ello se suma que la relación entre solicitantes y administración suele desenvolverse en un esquema predominantemente adversarial, en el que ambas partes actúan como contrapartes enfrentadas, más que como actores orientados a un objetivo común de transparencia. En este contexto, la limitada incorporación de espacios de diálogo y entendimiento previo contribuye a la sobrecarga administrativa y reduce el potencial del derecho de acceso a la información como instrumento de fortalecimiento democrático.

Frente a este escenario, resulta pertinente examinar experiencias comparadas que hayan incorporado mecanismos administrativos de resolución colaborativa de conflictos en materia de transparencia y acceso a la información. En este ámbito destaca la experiencia catalana, desarrollada a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Bajo este marco normativo, la *Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública* (GAIP) actúa como un órgano independiente con funciones cuasi jurisdiccionales, encargado de resolver reclamaciones, emitir criterios interpretativos y, de manera innovadora, promover la mediación entre las partes en determinados supuestos. Este enfoque ha permitido que diversas controversias se resuelvan mediante el diálogo y la búsqueda de acuerdos, contribuyendo a la eficacia del sistema y al fortalecimiento de la confianza ciudadana (Pidemont, 2020).

La experiencia catalana resulta especialmente relevante para el contexto peruano, cuyos procedimientos de acceso a la información se encuentran fuertemente estructurados sobre mecanismos formales de revisión administrativa, con escasos espacios para la participación

directa y el entendimiento entre las partes. En este sentido, la mediación —entendida como un proceso voluntario en el que un tercero neutral facilita la comunicación con miras a alcanzar acuerdos mutuamente satisfactorios— puede contribuir a reducir la litigiosidad de los recursos de apelación ante el TTAIP, aliviar la carga administrativa y promover relaciones de cooperación entre la administración pública y la ciudadanía (Robles, 2016). Asimismo, la mediación puede facilitar la clarificación de expectativas, la identificación de limitaciones operativas reales de las entidades públicas y la construcción de soluciones orientadas a la transparencia activa y colaborativa (Cerrillo y Velasco, 2020).

En este marco, el presente estudio analiza la viabilidad jurídica e institucional de incorporar mecanismos de mediación en los procedimientos de acceso a la información pública en el Perú. El modelo vigente se estructura exclusivamente sobre un esquema de revisión administrativa de las denegatorias, sin contemplar una fase previa orientada al diálogo directo entre la administración y el solicitante. Además, el ordenamiento jurídico peruano carece de una regulación específica sobre la mediación en el procedimiento administrativo general y, en particular, en el ámbito del acceso a la información pública, lo que limita la adopción de soluciones colaborativas y no adversariales. Esta ausencia normativa tiende a generar procedimientos más extensos y costosos, que no siempre satisfacen plenamente a las partes involucradas. En contraste, experiencias comparadas —como la catalana— muestran que la mediación puede constituir un instrumento complementario de alto valor, capaz de mejorar la efectividad del derecho sin menoscabar las garantías que lo sustentan.

A partir de ello, la investigación se plantea como pregunta central si resulta conveniente y viable la incorporación de una etapa de mediación dentro de los procedimientos de acceso a la información pública en el Perú, tomando como referencia la experiencia catalana. Para responder a esta cuestión, se proponen como objetivos: (i) analizar la viabilidad jurídica y práctica de la mediación en los procedimientos de acceso a la información pública en el Perú; (ii) comparar la regulación, el funcionamiento y los resultados del modelo catalán con el sistema peruano; y (iii) formular lineamientos normativos e institucionales para la eventual incorporación de la mediación como mecanismo complementario que fortalezca la transparencia, la eficiencia administrativa y la confianza ciudadana.

En síntesis, el estudio sostiene que la mediación puede aportar al sistema de acceso a la información pública una dimensión más cooperativa, dialógica y eficiente, sin debilitar la

autoridad administrativa ni las garantías del procedimiento. De este modo, la mediación se presenta como un instrumento idóneo para renovar los vínculos entre el Estado y la ciudadanía, en coherencia con los principios de transparencia y buen gobierno que inspiran la evolución contemporánea del derecho administrativo.

2. Metodología

La investigación adopta una metodología de carácter jurídico, sustentada en el método comparado y el método dogmático, con el propósito de analizar la viabilidad de incorporar mecanismos de mediación en los procedimientos de acceso a la información pública en el Perú, tomando como referencia la experiencia catalana. El enfoque metodológico busca identificar las bases normativas e institucionales de ambos sistemas y evaluar las condiciones para una eventual adaptación al contexto peruano.

El método comparado se desarrolla a través de un análisis exclusivamente documental, que comprende el examen de la normativa vigente, la doctrina especializada y los documentos institucionales relevantes. En el caso catalán, se analiza principalmente la legislación aplicable, así como informes y memorias elaborados por la GAIP. En el caso peruano, el análisis se centra en el marco normativo del derecho de acceso a la información pública y en los documentos producidos por el TTAIP. Este contraste permite examinar la estructura procedimental de ambos sistemas, el rol de las autoridades garantes y la existencia —o ausencia— de espacios institucionalizados de diálogo entre la administración y los solicitantes de información.

Desde la perspectiva del derecho comparado, el análisis cumple una doble función. Por un lado, una función explicativa, orientada a comprender los factores normativos e institucionales que han permitido la incorporación de la mediación administrativa en el modelo catalán. Por otro, una función proyectiva, dirigida a identificar posibles líneas de reforma normativa y organizativa en el ordenamiento peruano (Zweigert et al., 1998; Watson, 1993; Velasco, 2019).

De manera complementaria, se aplica el método dogmático, entendido como la revisión sistemática y crítica de los fundamentos teóricos del derecho administrativo. Este método permite analizar la mediación como una manifestación del principio de buena administración y como un instrumento orientado al fortalecimiento de la transparencia, la eficacia administrativa y la confianza pública (Atienza, 2012; Belando, 2015). Asimismo, se examina el derecho de acceso a la información pública como una garantía sustantiva de control ciudadano

y de legitimidad estatal, incorporando una interpretación teleológica que permita evaluar la compatibilidad de la mediación con los elementos esenciales de este derecho (Torres, 2005; Cárdenas-Gonzales y Ruiz, 2024).

En conjunto, la articulación del método comparado y el análisis dogmático permite construir una propuesta académica fundada sobre la viabilidad jurídica e institucional de incorporar una etapa de mediación en los procedimientos de acceso a la información pública en el Perú, sin afectar las garantías que caracterizan a este derecho fundamental.

3. Resultados

El análisis comparado entre el sistema peruano de acceso a la información pública y la experiencia catalana evidencia diferencias relevantes en los planos normativo, institucional y procedimental respecto de la gestión de los conflictos derivados del ejercicio de este derecho. Mientras que el modelo peruano se estructura principalmente sobre mecanismos de revisión administrativa formal de las decisiones denegatorias, el sistema catalán incorpora, junto a la función decisoria, instrumentos orientados al diálogo y la resolución colaborativa de controversias. En esta sección se presentan los principales hallazgos del estudio, atendiendo a la configuración jurídica de ambos sistemas, su organización institucional y las herramientas procedimentales disponibles.

3.1. El marco normativo peruano

En el Perú, el derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado por la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), que reconoce el derecho de toda persona a solicitar información a cualquier entidad del Estado sin expresión de causa, salvo las excepciones legalmente establecidas (Zegarra, 2009). El procedimiento se inicia mediante una solicitud escrita o electrónica, frente a la cual la entidad pública dispone de un plazo máximo de diez días hábiles para emitir respuesta. En caso de denegatoria expresa o silencio administrativo, el solicitante puede interponer recurso de apelación ante el TTAIP.

El procedimiento de apelación ante el TTAIP se rige por un esquema formal, aplicándose supletoriamente las reglas del procedimiento administrativo general previstas en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2001). La instancia revisa la legalidad del acto impugnado y emite una resolución que puede confirmar, revocar o modificar la decisión

de la entidad requerida. Este diseño asegura las garantías básicas del debido procedimiento y del control administrativo, pero configura una relación predominantemente adversarial entre el solicitante y la administración.

Desde el punto de vista procedimental, el modelo no contempla instancias orientadas a la comunicación directa entre las partes durante la tramitación del recurso. No existen mecanismos institucionalizados que permitan explorar soluciones intermedias, como la entrega parcial de la información solicitada o la adopción de medidas de anonimización de datos, antes de la emisión de una resolución formal. En consecuencia, el procedimiento se desarrolla sobre la base de escritos y decisiones administrativas, sin espacios de intervención conciliatoria.

Asimismo, el análisis de la práctica administrativa revela que el cumplimiento del derecho de acceso suele abordarse desde una lógica de observancia formal de plazos y obligaciones, más que desde un enfoque orientado a la colaboración activa con la ciudadanía. En este contexto, la mediación no se encuentra prevista como herramienta procedimental en el ámbito del acceso a la información pública, a diferencia de otros sectores del derecho administrativo donde se han incorporado mecanismos alternativos de resolución de conflictos. El modelo peruano se caracteriza, por tanto, por una estructura normativa rígida y por la ausencia de instancias de diálogo formal entre los actores involucrados.

3.2. La experiencia catalana: la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP)

En Cataluña, el derecho de acceso a la información pública se desarrolla en el marco de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que lo reconoce como un componente esencial del buen gobierno y de la rendición de cuentas. La aplicación de este régimen corresponde a la GAIP, órgano independiente con personalidad jurídica propia, encargado de garantizar el ejercicio efectivo del derecho frente a las administraciones públicas catalanas.

La GAIP ejerce funciones de naturaleza cuasi jurisdiccional, en tanto sus resoluciones son vinculantes y solo pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, uno de los rasgos distintivos de su diseño institucional es la incorporación expresa de la mediación como mecanismo alternativo de resolución de controversias en materia de acceso a la información (Casado, 2023).

La Ley 19/2014 prevé que las reclamaciones puedan tramitarse mediante un procedimiento de mediación o a través del procedimiento ordinario, dotando a las personas reclamantes de la posibilidad de optar por una vía orientada al diálogo y la búsqueda de acuerdos (Cerrillo y Velasco, 2020).

La mediación ante la GAIP se caracteriza por su flexibilidad procedimental y por su carácter voluntario para la persona reclamante (Pidemont, 2020). El acuerdo alcanzado debe contar con la conformidad de las partes involucradas y respetar el ordenamiento jurídico vigente. En caso de que la mediación no prospere o no sea aceptada, la reclamación continúa su tramitación ordinaria hasta la emisión de una resolución. La GAIP puede requerir información adicional a las partes con el fin de facilitar el proceso de mediación o sustentar su decisión.

Los datos empíricos recogidos en las memorias anuales de la GAIP evidencian una utilización significativa de la mediación. Según su Memoria 2024 (GAIP, 2025), se solicitó la mediación en 395 de las 1582 reclamaciones presentadas; de estas se celebraron 110 sesiones, de las cuales 83 concluyeron con acuerdo. Ello supone que más del 80 % de las meditaciones efectivamente realizadas finalizaron con una solución consensuada, generalmente en una sola sesión.

Los informes institucionales destacan que la mediación contribuye a reducir los plazos de tramitación, a disminuir la carga administrativa asociada a la emisión de resoluciones formales y a mejorar la comprensión mutua entre ciudadanía y administración. Asimismo, se señala su valor pedagógico, al facilitar una mejor comprensión de los alcances y límites del derecho de acceso por parte de todos los actores involucrados (GAIP, 2023).

3.3. Comparación entre el modelo peruano y el catalán

El análisis comparado permite identificar diferencias estructurales relevantes entre el modelo peruano y el catalán en la gestión de los procedimientos de acceso a la información pública. El sistema peruano se configura como un procedimiento estrictamente administrativo, basado en la revisión jerárquica de las decisiones denegatorias y en la emisión de resoluciones formales por parte del órgano garante. En contraste, el modelo catalán combina funciones decisorias con mecanismos orientados al diálogo y la resolución colaborativa de controversias.

Estas diferencias pueden sistematizarse en cuatro ejes analíticos. En primer lugar, la naturaleza del procedimiento: mientras el modelo peruano se desarrolla exclusivamente a través de un

trámite administrativo formal, el catalán incorpora un diseño híbrido que integra componentes cuasi jurisdiccionales y mediadores. En segundo lugar, el rol de la autoridad: la ANTAIP y el TTAIP se concentran en funciones de supervisión y resolución, respectivamente, mientras que la GAIP asume también un rol activo en la facilitación del diálogo entre las partes. En tercer lugar, la posibilidad de acuerdos: el ordenamiento peruano no contempla instancias institucionales de negociación o mediación, a diferencia del sistema catalán, donde esta opción se encuentra expresamente regulada. Finalmente, en cuanto a las garantías procedimentales, ambos modelos aseguran el respeto al debido procedimiento, aunque el catalán amplía las modalidades de participación ciudadana sin afectar la seguridad jurídica.

En conjunto, los resultados del análisis comparado muestran que la mediación ha sido incorporada en Cataluña como un mecanismo complementario a la potestad decisoria de la autoridad de transparencia, orientado a canalizar los desacuerdos de manera más flexible y participativa. En el caso peruano, la ausencia de una etapa de mediación configura un procedimiento centrado exclusivamente en la resolución formal de controversias, sin instancias orientadas al diálogo previo entre la administración y los solicitantes de información.

4. Discusión

La incorporación de la mediación como mecanismo alternativo en los procedimientos de acceso a la información pública en el Perú representa una oportunidad relevante para la modernización de la gestión administrativa y el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la ciudadanía (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2024). Los resultados del análisis comparado muestran que, si bien el modelo peruano cuenta con un marco normativo sólido, su diseño procedimental mantiene un enfoque predominantemente formalista y adversarial que limita la efectividad práctica del derecho de acceso. En contraste, la experiencia catalana evidencia que es posible compatibilizar la garantía del derecho con instrumentos de resolución colaborativa de conflictos que priorizan el diálogo, la flexibilidad y la eficiencia.

Sobre esta base, la discusión se orienta a evaluar la viabilidad jurídica de incorporar la mediación en el contexto peruano, así como a identificar sus ventajas, riesgos y condiciones institucionales de implementación, atendiendo a las particularidades normativas y culturales del país.

4.1. Viabilidad jurídica de la mediación administrativa en el Perú

La mediación administrativa en los procedimientos de acceso a la información pública no encuentra restricciones constitucionales ni legales que impidan su incorporación como mecanismo alternativo de solución de controversias. La Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2001), reconoce la posibilidad de promover soluciones consensuadas entre la administración y los administrados, alentando el uso de métodos alternativos siempre que se salvaguarden los derechos fundamentales y el interés público.

Por su parte, la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), no contempla expresamente la mediación dentro del procedimiento de acceso, pero tampoco la prohíbe. Su diseño procedimental se estructura en torno a la solicitud, la respuesta administrativa y el eventual recurso de apelación; sin embargo, ello no impide que se incorpore una etapa previa y voluntaria orientada al diálogo entre las partes antes de la emisión de una resolución por parte del TTAIP. En dicha etapa, el solicitante y la entidad pública podrían explorar soluciones consensuadas —como la entrega parcial de información o la aplicación de técnicas de disociación de datos— con la intervención de un tercero imparcial.

En este sentido, la mediación resulta compatible con los principios del derecho administrativo peruano y constituye una manifestación concreta de los principios de celeridad, eficacia y economía procedimental (Bocanegra, 2022). Asimismo, refuerza el principio de participación ciudadana al reconocer al solicitante un rol activo en la gestión de su reclamo (Ramos, 2018). La transparencia y la legalidad no se ven comprometidas, en la medida en que los acuerdos alcanzados quedarían debidamente documentados y sujetos a control. De este modo, la mediación no sustituye el control administrativo, sino que lo complementa al ofrecer una vía alternativa para la satisfacción efectiva del derecho de acceso a la información (Martínez-López et al., 2023).

4.2. Propuesta institucional

Desde una perspectiva institucional, la implementación de la mediación en materia de acceso a la información podría desarrollarse de manera gradual y adaptativa. Una primera alternativa consistiría en la creación de una unidad de mediación especializada dentro de la ANTAIP o del propio TTAIP, integrada por personal capacitado en resolución de conflictos, negociación y transparencia pública. Esta unidad intervendría, a solicitud del ciudadano, en aquellos casos en los

que la controversia sea susceptible de acuerdo, especialmente cuando exista tensión entre el derecho de acceso y otros intereses legítimos, como la protección de datos personales o la seguridad.

Una segunda alternativa viable sería el establecimiento de convenios de coordinación interinstitucional con la Defensoría del Pueblo, institución que cuenta con experiencia en mediación entre la administración pública y la ciudadanía (Luque, 2022). Bajo este esquema, la Defensoría podría actuar como mediadora neutral sin afectar la independencia decisoria del TTAIP, aprovechando su legitimidad social y su trayectoria en la defensa de derechos fundamentales.

La adaptación del modelo catalán exige, no obstante, un proceso de contextualización cuidadoso. A diferencia del entorno catalán —caracterizado por una gobernanza descentralizada y una cultura administrativa proclive al diálogo—, el contexto peruano presenta una estructura estatal centralizada y una tradición burocrática formalista. Por ello, la mediación no debería incorporarse como una traslación mecánica del modelo extranjero, sino mediante programas piloto acotados, con mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar progresivamente la iniciativa a la realidad institucional peruana.

4.3. Ventajas esperadas

Más allá de su viabilidad jurídica e institucional, la mediación ofrece beneficios sustantivos tanto para la administración como para la ciudadanía. Experiencias regionales, como las de México y Chile, evidencian que los mecanismos alternativos de resolución temprana pueden contribuir a mejorar la eficiencia procedimental y a reducir la carga de trabajo de los órganos garantes. En el caso mexicano, el procedimiento de solución anticipada permite alcanzar acuerdos voluntarios antes de la resolución formal del recurso, evitando la emisión de decisiones innecesarias (Cruz, 2024). En Chile, si bien no existe mediación propiamente dicha, el Sistema Anticipado de Resolución de Controversias ha permitido agilizar la entrega de información en casos simples (Rojas, 2016).

En el contexto peruano, la mediación podría reducir los tiempos de tramitación y descongestionar la carga resolutoria del TTAIP, especialmente en aquellos casos en los que el conflicto se origina en malentendidos, solicitudes poco precisas o temores infundados sobre la confidencialidad de la información. Asimismo, promovería un diálogo más horizontal entre el Estado y la ciudadanía, reemplazando la lógica vertical tradicional por una relación basada

en la cooperación y la comprensión mutua (Dobarro, 2024). Ello contribuiría a mejorar la percepción ciudadana de la administración pública y a fortalecer la confianza institucional (Ros-Medina y Mayor, 2025).

Adicionalmente, la mediación cumpliría una función pedagógica al favorecer una comprensión más profunda de los alcances y límites del derecho de acceso, tanto por parte de los ciudadanos como de los funcionarios públicos, lo que podría prevenir conflictos futuros y mejorar la calidad de las decisiones administrativas.

4.4. Riesgos y limitaciones

La implementación de la mediación también presenta riesgos y desafíos que deben ser considerados. Uno de los principales es la resistencia institucional derivada de una cultura administrativa jerárquica y poco habituada al diálogo, que podría percibir la mediación como una pérdida de autoridad o de seguridad jurídica (Valle y Vega, 2020). Este riesgo puede mitigarse mediante procesos de sensibilización que destaquen el carácter complementario —y no sustitutivo— de la mediación.

Otro desafío relevante es la falta de personal capacitado en mediación pública. Sin una adecuada formación en técnicas de negociación y facilitación de conflictos, la mediación podría convertirse en un trámite meramente formal. Por ello, resulta indispensable acompañar su implementación con programas de capacitación especializada.

Asimismo, existe el riesgo de que la mediación sea percibida por los solicitantes como una reducción de garantías. Este aspecto puede ser abordado estableciendo su carácter voluntario para el ciudadano, documentando adecuadamente los acuerdos y asegurando su exigibilidad. Finalmente, debe reconocerse que la mediación solo será viable en aquellos casos en los que la información solicitada no comprometa los límites legales del derecho de acceso.

5. Conclusiones

La discusión desarrollada permite afirmar que la mediación en los procedimientos de acceso a la información pública es jurídicamente viable, conveniente y necesaria para el fortalecimiento del sistema peruano de transparencia. En este ámbito, la mediación se configura como una herramienta complementaria al control administrativo, con potencial para reforzar la legitimidad y la eficiencia de la actuación de la Administración.

Para su viabilidad, se recomienda la incorporación de una modificación normativa en la Ley N.º 27806 o en su reglamento, que autorice a la ANTAIP a promover la mediación en los procedimientos de acceso a la información pública denegados, total o parcialmente, bajo los principios de voluntariedad, imparcialidad, confidencialidad y legalidad. En el ámbito institucional, se recomienda la creación de una unidad de mediación dentro de la ANTAIP o, alternativamente, el establecimiento de convenios de cooperación interinstitucional con la Defensoría del Pueblo para el desarrollo conjunto de la función mediadora. Asimismo, resulta pertinente que esta reforma se implemente inicialmente mediante un programa piloto de mediación, focalizado en determinados sectores de la Administración, que permita una evaluación periódica con participación de la sociedad civil y la academia.

A largo plazo, la mediación tiene el potencial de desempeñar un rol protagónico en la consolidación de una cultura de transparencia y buen gobierno en el Perú, en la medida en que su adopción contribuiría a transformar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos hacia una administración más dialogante, eficiente y responsable. La puesta en marcha de un modelo de resolución colaborativa en los casos de acceso a la información pública fortalecería la construcción de una Administración pública moderna, abierta y orientada al servicio del interés general. En adelante, resulta indispensable profundizar la investigación sobre las posibilidades de integrar la mediación en otros ámbitos del procedimiento administrativo general, con el fin de avanzar hacia un modelo de gestión pública más relacional y menos adversarial.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés

Financiación

Esta investigación ha contado con el soporte del programa predoctoral AGAUR-FI (2025 FI-1 00772) Joan Oró de la Secretaría de Universidades e Investigación del Departamento de Investigación y Universidades de la Generalitat de Cataluña y del Fondo Social Europeo Plus.

Referencias

- Atienza Rodríguez, M. (2012). *El sentido del Derecho*. Ariel.
- Belando Garín, B. (2015). La mediación administrativa: Una realidad jurídica. En F. López Ramón (Coord.), *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y la resolución extrajudicial de conflictos* (pp. 265-273). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bocanegra Romero, C. A. (2022). Aplicación de los principios de eficacia, celeridad y economía para evitar la tramitología, demoras y burocracia en los procedimientos y servicios ante el IDU en Bogotá. *Revista Doctrina Distrital*, 2(1), 25-48. <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/38>
- Cárdenas-Gonzales, J. R., y Ruiz Chapoñan, L.O. (2024). Acceso democrático a la información en Perú. *Revista Científica de la UCSA*, 11(3), 171-180. <https://doi.org/10.18004/ucsa/2409-8752/2024.011.03.171>
- Casado Casado, L. (2023). L'oportunitat de la mediació com a mecanisme d'obertura i flexibilitat del procediment administratiu en el context d'una Administració pública relacional. *Revista Catalana de Dret Públic*, (67), 82-107. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4117>
- Cerrillo Martínez, A., y Velasco Rico, C. I. (2020). Managing Access to Public Information Conflicts. Is Mediation a Solution? Lessons from the Catalan Experience. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (24), 293-312. <https://doi.org/10.18601/21452946.n24.12>
- Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. (2025). *Memoria 2024*. <https://www.gaip.cat/web/.content/memories/2024/GAIP-2024-castella.pdf>
- Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. (2023). *Memoria 2023*. <https://www.gaip.cat/web/.content/memories/2023/GAIP-2023-castella.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (19 de septiembre de 2006). *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 151. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Cruz Guzmán, C. G. (2024). El INAI, garante del derecho humano de acceso a la información. *Revista Alegatos*, (118), 201-225. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1798>
- Dobarro Gómez, C. (2024). Mediación administrativa a la luz de la jurisprudencia: Resoluciones constitucionales y judiciales sobre la mediación en conflictos administrativos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (61), 315-350. <https://doi.org/10.71296/raap.115>

- Constitución Política del Perú. [Const.]. (1993). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion Política del Peru 1993.pdf?v=1594239946](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion%20Politica%20del%20Peru%201993.pdf?v=1594239946)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (22 de noviembre de 1969). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (19 de setiembre de 1948). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Decreto Legislativo N.º 1353, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses. (7 de enero de 2017). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/226842-1353>
- Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (10 de abril de 2001). <https://www.presidencia.gob.pe/integridad-institucional/docs/LEY-N-27444-d.pdf>
- Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2002). <https://www.gob.pe/es/l/118374>
- Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (2014). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-470>
- Guichot Reina, E. (2023). La naturaleza del derecho de acceso a la información pública. *Revista Española de la Transparencia*, (18), 17-49. <https://doi.org/10.51915/ret.331>
- Liambomba, D. Y. (2023). The Right of Access to Public Information: Human Rights Issues, Transparency and Good Governance. *Constitutionale*, 4(1), 1-28. <https://doi.org/10.25041/constitutionale.v4i1.2601>
- Luque Mogrovejo, R. (2022). La Defensoría del Pueblo del Perú y el significado de sus recomendaciones. *Derecho & Sociedad*, (58), 1-36. <https://doi.org/10.18800/dys.202201.001>
- Martínez-López, J. Á., García-Longoria, M. P., y Rondón Pereyra, U. (2023). El estado de la mediación en España: un análisis descriptivo del perfil y práctica profesional. *Mediaciones Sociales*, 21, e79178. <https://doi.org/10.5209/meso.79178>
- Mendel, T. (2008). *Freedom of information: A comparative legal survey* (2nd Edition). UNESCO. [https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Intellectual Life/CL-OGI Toby Mendel book %28Eng%29.pdf](https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Intellectual%20Life/CL-OGI%20Toby%20Mendel%20book%28Eng%29.pdf)
- Mir Puigpelat, O. (2017). L'accés a la informació pública en la legislació espanyola de transparència: crònica d'un canvi de paradigma. *Revista Catalana de Dret Públic*, (55), 48-66. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3018>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Towards a National Integrity and Transparency System in Peru: Ensuring Impact Through Greater Coherence and Co-ordination*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4207602e-en>
- Pérez Conchillo, E. (2023). La transparencia y el derecho de acceso a la información pública en el estado social y democrático de derecho. *Nuevos horizontes del derecho constitucional*, (4), 24-40. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9093554>
- Pidemont Pujol, M. (2020). La posibilidad de acogerse a la mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública. *Revista Española de la Transparencia*, (11), 309-330. <https://doi.org/10.51915/ret.116>
- Ramos Chávez, A. (2018). Información y participación ciudadana en el contexto del gobierno abierto: Las potencialidades de la biblioteca pública. *Biblios Journal of Librarianship and Information Science*, (68), 34-47. <https://doi.org/10.5195/biblios.2017.350>
- Robles Ramos, K. J. (2016). La eficacia de la mediación: Cuestión de perspectivas. *Revista de Administración Pública*, (47), 125-156. <https://revistas.upr.edu/index.php/ap/article/view/5177>
- Rojas Corral, H. (2016). Sistemas Alternativos de Resolución de Amparos al Derecho de Acceso a Información en el Consejo para la Transparencia. *Derecho Público Iberoamericano*, (8), 187-230. <https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/view/68>
- Ros-Medina, J. L., y Mayor Balsas, J. M. (2025). El derecho de acceso a la información pública en España desde una perspectiva de género. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (38), 27-43. <https://doi.org/10.24965/gapp.11393>
- Tafur-Puerta, J. (2022). El derecho del acceso a la información, transparencia de la gestión pública y datos abiertos en los gobiernos locales del Perú. *Revista científica de sistemas e informática*, 2(1), e274. <https://doi.org/10.51252/rcsi.v2i1.274>
- Torres Del Moral, A. (2005). Interpretación teleológica de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 63. <https://doi.org/10.5944/rdp.63.2005.8956>
- Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2025). *Memoria Anual 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7771830/6565101-memoria-anual-2023-ttaip-13-03-2025.pdf?v=1741905346>
- Valle Díaz, F. R., y Vega Loayza, F. (2020). Predisposición al cambio organizacional en los servidores públicos administrativos de las unidades de gestión educativa local, Apurímac, Perú. *Delectus*, 3(1), 68-82. <https://doi.org/10.36996/delectus.v3i1.33>
- Velasco Caballero, F. (2019). Metodología comparativa para el Derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (200), 51-76. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7105923>

- Watson, A. (1993). *Legal transplants: An approach to comparative law* (2nd. ed). University of Georgia Press.
- Zegarra Valdivia, D. (2009). El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Perú: Marco jurídico administrativo. *Revista De Derecho Administrativo*, (8), 315-340.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14004>
- Zweigert, K., Kötz, H., & Zweigert, K. (1998). *Introduction to comparative law* (T. Weir, Trad.; 3rd revised edition). Oxford University Press.

Artículo inédito**La gestión y ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral: Retos en la implementación de la reparación por ceses colectivos irregulares regulado mediante la Ley N.º 27803**

Management and Implementation of the Benefit of Re-employment or Labour Re-placement: Challenges in Executing Reparation for Irregular Collective Terminations Regulated by Law No. 27803

Juan Miguel de Los Santos Esteves

Pontificia Universidad Católica del Perú

jmdelossantos@pucp.pe | ORCID: 0009-0006-1831-4202

Cómo citar este artículo/citation:

De Los Santos Esteves, J. M. (2025). La gestión del beneficio de reincorporación o reubicación laboral: retos en la ejecución de la reparación por ceses colectivos irregulares en el Perú. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 80–100. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.05>

Recibido: 31/10/2025

Revisado: 12/11/2025

Aceptado: 12/12/2025

Publicado: 26/12/2025

Resumen

El artículo adopta una metodología jurídico-dogmática, orientada al análisis sistemático y hermenéutico de la normativa aplicable, para examinar la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral regulado por la Ley N.º 27803. En particular, se analiza la problemática vinculada a la exclusión de determinados beneficiarios del registro en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, bajo el argumento de la inexistencia de un marco legal habilitante para su incorporación cuando no media un mandato judicial expreso. El estudio demuestra que el ordenamiento jurídico vigente sí contiene disposiciones que permiten dicha habilitación, por lo que no existe sustento legal para la exclusión de estos beneficiarios del proceso regular de registro. A partir de este análisis, el artículo contribuye a clarificar el alcance normativo del beneficio y propone criterios interpretativos que permitan superar los impedimentos administrativos existentes y garantizar su efectiva ejecución.

Palabras clave: Beneficio de reincorporación o reubicación laboral, justicia transicional, medida de reparación, recontractación, nuevo vínculo laboral

Abstract

Using a legal-dogmatic methodology oriented toward the systematic and hermeneutic analysis of the relevant legal framework, this article examines the current challenges in the implementation of the benefit of reinstatement or job reassignment regulated by Law No. 27803. The analysis focuses on the alleged absence of a legal basis enabling the Ministry of Economy and Finance to authorize the registration of certain beneficiaries in the Computerized Application for the Centralized Registry of Payroll and Human Resources Data of the Public Sector, specifically those who opted for reinstatement or job reassignment but do not have a judicial mandate ordering their reinstatement.

The article argues that, contrary to this prevailing assumption, there is in fact an existing and sufficient legal framework that authorizes such registration, and that there is no legal justification for excluding these beneficiaries from the regular process of incorporation into the application. Through this analysis, the study seeks to demonstrate how current legal impediments may be overcome, thereby ensuring the effective implementation of the benefit of reinstatement or job reassignment for a significant number of beneficiaries.

Keywords: Job reinstatement or relocation benefit, transitional justice, reparatory measure, rehiring, new employment relationship

1. Introducción

Durante la década de 1990, en el marco de un proceso de reestructuración del aparato estatal, se promulgaron en el Perú diversos dispositivos legales que dieron lugar a ceses colectivos de trabajadores de la administración pública. Estas medidas, adoptadas bajo el argumento de promover una mayor eficiencia estatal, generaron controversias significativas en torno a su legalidad y al respeto de derechos fundamentales, lo que dio lugar, posteriormente, a un amplio proceso de revisión y reparación en el contexto del restablecimiento del orden democrático.

En respuesta a este escenario, el Estado peruano implementó el Programa Extraordinario de Acceso de Beneficios, regulado mediante la Ley N.º 27803, concebido como un mecanismo de reparación en el marco de la justicia transicional. Dicho programa reconoce la condición de víctimas y, en consecuencia, de beneficiarios, a los trabajadores afectados por los ceses colectivos irregulares y les otorga la posibilidad de optar por uno de cuatro beneficios reparatorios, orientados a atender las consecuencias jurídicas, laborales y sociales derivadas de dichas medidas. Entre estos beneficios se encuentra el de reincorporación o reubicación laboral, que se materializa a través del acceso a un nuevo vínculo laboral de carácter indeterminado en la administración pública.

La ejecución de este beneficio tiene como finalidad restituir la situación actual de los beneficiarios. No obstante, en la práctica, su implementación enfrenta dificultades de carácter administrativo y normativo. En particular, se han identificado obstáculos relacionados con la incorporación del registro de las plazas vacantes en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, asociados a la interpretación del marco legal vigente y al vencimiento de los plazos establecidos para la ejecución del beneficio conforme al Decreto Supremo N.º 011-2018-TR (2018). Como resultado, en la actualidad, se viene aplicando el beneficio principalmente a favor de aquellos beneficiarios que cuentan con un pronunciamiento judicial que ordena su reincorporación laboral.

Este escenario ha generado un tratamiento diferenciado entre beneficiarios que se encuentran en situaciones sustancialmente similares, lo que plantea interrogantes relevantes desde la perspectiva de la gestión pública, la coherencia normativa y la implementación de políticas de reparación. En este contexto, el presente artículo analiza el proceso de ceses colectivos irregulares

y su plan de reparación vigente desde una perspectiva de justicia transicional, con especial énfasis en la naturaleza jurídica del beneficio de reincorporación o reubicación laboral y su distinción respecto de la figura de la reincorporación laboral en sentido estricto.

A partir de dicho análisis, se abordan las siguientes preguntas de investigación: ¿resulta jurídicamente justificado el tratamiento diferenciado entre beneficiarios que cuentan y no cuentan con un mandato judicial para la ejecución del beneficio de reincorporación? y ¿el Ministerio de Economía y Finanzas dispone actualmente de un marco legal que habilite la incorporación del registro de las plazas vacantes en el sistema de planillas para los beneficiarios que no cuentan con dicho mandato judicial?

2. Metodología

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter jurídico-dogmático, complementado con una perspectiva analítica propia de la justicia transicional. La investigación se desarrolla a partir del análisis sistemático del marco normativo aplicable al proceso de ceses colectivos irregulares en el Perú, así como de las disposiciones que regulan el Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB), el beneficio de reincorporación o reubicación laboral y el funcionamiento del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

Asimismo, se emplea una metodología de análisis normativo y jurisprudencial, apoyada en doctrina especializada nacional e internacional sobre reparación integral, justicia transicional y derechos de las víctimas, con el propósito de identificar la naturaleza jurídica del beneficio de reincorporación o reubicación laboral y evaluar la razonabilidad del tratamiento diferenciado entre beneficiarios con y sin mandato judicial. El análisis se orienta a determinar la existencia —o no— de habilitación legal suficiente para la incorporación de los registros AIRHSP, así como a valorar la coherencia de las interpretaciones administrativas vigentes con los principios que rigen los procesos de reparación en contextos de violaciones masivas de derechos humanos.

3. La justicia transicional y el derecho a la reparación

Conforme al artículo 44 de la Constitución Política del Perú (1993), uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, lo que

implica no solo su protección y promoción, sino también su reparación cuando estos han sido vulnerados, incluso en contextos de violencia masiva que producen violaciones sistemáticas de derechos humanos.

En este tipo de escenarios excepcionales surge la justicia transicional, entendida como un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales orientados a enfrentar las consecuencias de violaciones masivas de derechos humanos. Como señala González (2021), este campo se estructura en cuatro grandes áreas de acción: justicia penal, búsqueda de la verdad, reparación y garantías de no repetición, siendo la reparación la única centrada de manera exclusiva en la situación concreta de la víctima.

Desde esta perspectiva, la justicia transicional puede concebirse como una institución jurídica excepcional cuyo eje central es la víctima, a quien se reconoce un derecho específico y urgente a ser reparada, dada la gravedad de las violaciones sufridas (Sentencia C-052, 2012). La reparación no se orienta únicamente al pasado, sino que busca restituir, en el presente, la dignidad y la situación actual de la persona afectada, reconociendo que las secuelas de la violencia son tan relevantes como el acto violatorio en sí mismo (González, 2021).

Este derecho a la reparación genera, correlativamente, una obligación estatal de reparar, la cual persigue objetivos específicos y generales. Entre los primeros se encuentra la restauración de la dignidad y de la situación material de la víctima; entre los segundos, la construcción de una paz estable, duradera y la reconciliación social, lo que implica garantizar la no repetición de los hechos violatorios (Ainey et al., 2015; Reiter, 2017, citados en Bolaños & Biel, 2020, p. 82).

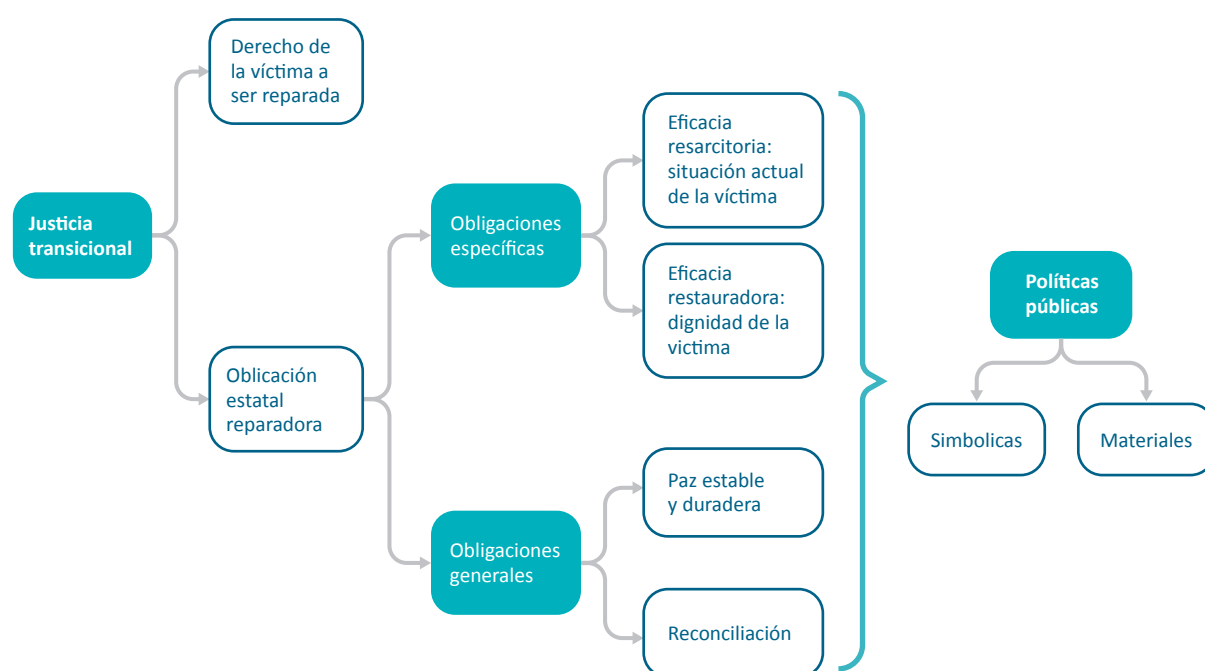
Por tanto, y siendo que se encuentran involucradas una gran cantidad de víctimas, el proceso de reparación se caracteriza por ser complejo y de largo plazo, en el que los esfuerzos estatales por repararlas deben ser continuos. En tal sentido, el proceso de reparación por medio de la justicia transicional se caracteriza por su temporalidad abierta, pues siendo la naturaleza de los procesos de violencia continua, también es que deben serlo los esfuerzos orientados a la búsqueda de la justicia (De Haan & Destrooper, 2021). Este proceso de reparación se materializa, principalmente, a través de políticas públicas, que pueden adoptar medidas de carácter simbólico o material, tales como compensaciones económicas, provisión de servicios o programas de beneficios de alcance masivo (De Greiff, 2011, citado en Jave, 2021).

De este modo, el Estado busca cumplir sus obligaciones de reparación a través de la implementación de políticas públicas que se traducen en medidas de reparación orientadas tanto a la restitución de la situación individual de las víctimas como a la consecución de objetivos colectivos vinculados a la paz y la reconciliación social.

Como señala De Greiff (2011, citado en Jave, 2021), los Estados asumen la obligación de brindar reparaciones mediante medidas que pueden ser de carácter simbólico o material, tales como compensaciones económicas, provisión de servicios o paquetes de beneficios ejecutados a través de programas de alcance masivo. Estas medidas no solo buscan resarcir el daño sufrido, sino también restituir la dignidad de las víctimas y reforzar la legitimidad del Estado frente a la sociedad. En este sentido, los procesos de reparación en el marco de la justicia transicional combinan objetivos individuales y colectivos, así como dimensiones simbólicas y materiales, cuya articulación resulta indispensable para la eficacia del proceso reparador (ver Figura 1).

Figura 1

Objetivos y tipos de reparación en el marco de la justicia transicional



Nota. Elaboración propia a partir de González (2021) y De Greiff (2011, citado en Jave, 2021).

A partir del marco normativo descrito, el Estado peruano fue aprobando de manera progresiva los listados oficiales de extrabajadores cesados irregularmente, reconociendo formalmente su condición de víctimas y su derecho a acceder a las medidas de reparación previstas en

el Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB). Así, mediante la Resolución Ministerial N.º 347-2002-TR (primer listado), la Resolución Ministerial N.º 059-2003-TR (segundo listado), la Resolución Suprema N.º 034-2004-TR (tercer listado), la Resolución Suprema N.º 028-2009-TR (cuarto listado), la Resolución Ministerial N.º 142-2017-TR (quinto listado) y la Resolución Ministerial N.º 093-2023-TR (sexto listado, incorporado al quinto), se fueron incorporando progresivamente personas al Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI).

Dado el carácter continuo de la justicia transicional es que se ha ampliado el universo de beneficiarios con derecho a ser reparados a través de alguno de los beneficios previstos en la Ley N.º 27803 (2002), entre ellos el de reincorporación o reubicación laboral, cuya ejecución constituye una medida de reparación material orientada a restituir derechos fundamentales vulnerados (ver Tabla 1).

Tabla 1

Listados oficiales de extrabajadores incorporados al Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI)

Listado/ normal legal	Fecha de publicación
Primer listado - Resolución Ministerial N.º347-2002-TR	22/12/2002
Segundo listado - Resolución Ministerial N.º059-2003-TR	27/03/2003
Tercer listado - Resolución Suprema N.º034-2004-TR	02/10/2004
Cuarto listado - Resolución Suprema N.º028-2009-TR	05/08/2009
Quinto listado - Resolución Ministerial N.º142-2017-TR	17/08/2017
Sexto listado - Resolución Ministerial N.º093-2023-TR	19/02/2023

Nota. Elaboración propia a partir de las resoluciones publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* entre los años 2002 y 2023.

4. El beneficio de la reincorporación o reubicación laboral regulado mediante la Ley N° 27803

Como señalamos, el PEAB es un mecanismo creado en el marco de la justicia transicional que surge para responder a las violaciones masivas de derechos fundamentales ocasionadas durante los ceses colectivos irregulares. Mediante la justicia transicional, podemos comprender la naturaleza de la finalidad del PEAB como una reparadora, en la que existe el deber del

Estado de reparar derechos de las víctimas —como al trabajo o la estabilidad laboral—, los cuales fueron vulnerados por decisiones inconstitucionales pasadas. En esa línea, el beneficio de reincorporación o reubicación laboral se configura como una medida destinada a reparar la situación actual de la víctima, asegurando su reinserción efectiva en la administración pública.

Así pues, con respecto a los exempleados públicos inscritos en el RNTCI que hayan optado por el beneficio de reincorporación o reubicación laboral, el Estado peruano continúa asumiendo el reto de reparar su situación actual a través de la provisión de un empleo o trabajo, a efectos de insertarlos en el sector público.

No obstante, cabe resaltar que dicho derecho está sujeto a ciertas condiciones y requisitos que el exempleado público debe cumplir especificados en los artículos 10 y 11 de la Ley N.º 27803 (2002), complementados por los artículos del 17 al 21 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 014-2002-TR (2002). En principio, cabe resaltar que el beneficio de reincorporación o reubicación laboral constituye un único beneficio en el cual el marco legal prioriza la ejecución de la reincorporación laboral de los beneficiarios, es decir, incorporarlos en su mismo puesto de trabajo de los gobiernos locales, empresas estatales o entidades públicas en general de las que hayan sido cesados irregularmente u obligados a renunciar, siempre que —conforme al principio de previsión presupuestaria— existan plazas vacantes presupuestadas permanentes.

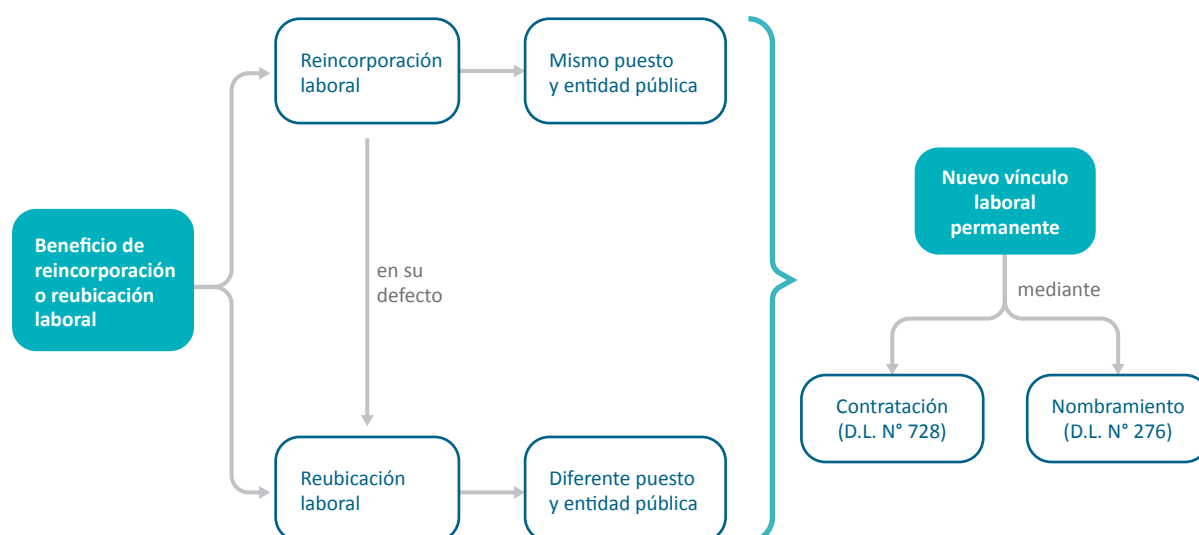
De lo contrario, se ejecuta su reubicación laboral, esto es, su incorporación en una empresa estatal o entidad pública diferente de la que fue despedido y que sí cuente con plazas vacantes, toda vez que, conforme al artículo 21 del Reglamento (Decreto Supremo N.º 014-2002-TR, 2002), se da el caso en particular en el que si un exempleado público ceso irregularmente de un gobierno local, la reubicación consistirá en ubicarlo en cualquier otra plaza vacante presupuestada diferente pero igualmente, dentro del mismo gobierno local del que cesaron.

En cuanto a los requisitos que deben cumplir los beneficiarios del PEAB, además de encontrarse inscritos en el RNTCI y considerando que en el pasado accedieron a una plaza pública mediante un concurso público —conforme al principio de meritocracia—, únicamente deberán acreditar su idoneidad actual para desempeñar las funciones del puesto vacante. Es decir, deberán cumplir con los requisitos vigentes del perfil del puesto al que solicitan reincorporarse o reubicarse, aun cuando se reincorporen a su mismo puesto de trabajo —conforme al principio de idoneidad—. Asimismo, en caso de existir más de un beneficiario apto para acceder a una misma plaza vacante, deberá llevarse a cabo un proceso de selección entre estos.

Por otro lado, en cuanto a las características del beneficio de reincorporación laboral, el artículo 12 de la Ley N.° 27803 (2002) y el artículo 23 de su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.° 014-2002-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N.° 27803, precisan que tanto la reincorporación como la reubicación laboral constituyen un nuevo vínculo laboral que únicamente puede celebrarse mediante contratación bajo el Régimen Laboral de la Actividad Privada (Decreto Legislativo N.° 728) o mediante nombramiento en el Régimen Laboral del Servidor Público (Decreto Legislativo N.° 276), conforme se sintetiza en la Figura 2.

Figura 2

Estructura jurídica del beneficio de reincorporación o reubicación laboral previsto en la Ley N.° 27803



Nota. Elaboración propia a partir de lo dispuesto en la Ley N.° 27803 (2002) y su Reglamento (Decreto Supremo N.° 014-2002-TR, 2002).

Así pues, el derecho a obtener una reparación a favor del beneficiario que haya optado por el beneficio de reincorporación o reubicación laboral constituye la provisión de un nuevo empleo o trabajo por parte del Estado peruano. Se establece, entre el beneficiario y una entidad pública, una nueva relación laboral celebrada a través de nombramiento o contratación. Además, dicho vínculo laboral debe tener carácter permanente o indeterminado, para evitar una posible no renovación de contrato que sería contraria a los objetivos generales de la reparación: una paz y reconciliación duradera y sostenible en el tiempo.

Asimismo, el marco normativo también precisa que, siendo este un nuevo vínculo laboral —y aunque el beneficiario se haya reincorporado a su mismo puesto de trabajo—, su régimen laboral

y su remuneración, entre otras condiciones de trabajo, corresponderán en su totalidad a la nueva plaza vacante a la que se acceda, aunque la plaza primigenia de la cual fue cesado irregularmente u obligado a renunciar el beneficiario servirá como referencia para identificar a qué plaza vacante debería reincorporarse o reubicarse. Se hace así para evitar reincorporaciones o reubicaciones en plazas de considerable menor jerarquía y/o remuneración, lo que sería contrario a los objetivos específicos de la reparación: la reparación de los derechos de la víctima y la restauración de la dignidad de su persona.

Como vemos, desde el enfoque de la justicia transicional, puede comprenderse al PEAB y a este beneficio como mecanismos orientados a enfrentar las violaciones masivas de derechos humanos producidas durante la dictadura de Fujimori. En el caso de este beneficio en particular, la reparación adopta formas como la reincorporación o reubicación laboral, destinadas a restablecer la situación jurídica actual de la víctima a través de la provisión de un nuevo empleo.

Así, si bien en este acápite hemos abordado el beneficio de reincorporación o reubicación laboral, de las características y requisitos de este beneficio, podemos identificar más bien una recontractación o, en su defecto, una nueva contratación laboral, la cual dista de la figura jurídica de reincorporación laboral, por lo que a continuación precisaremos sus principales diferencias.

4.1. Diferencias entre la reincorporación laboral en sentido estricto y el beneficio de la reincorporación o reubicación laboral

Si bien la denominación del beneficio de reincorporación o reubicación laboral puede llevar a confusiones con respecto a darle un tratamiento legal similar al de la figura de reincorporación laboral propiamente dicha, lo cierto es que la finalidad de este beneficio es reparar los derechos de la víctima por medio de la provisión de un nuevo empleo. Su incorporación se genera a través del establecimiento de un nuevo vínculo laboral con la misma entidad pública de la que cesó (reincorporación laboral) o, en su defecto, con una entidad diferente de la que cesó (reubicación laboral).

En caso de que un beneficiario se incorpore al sector público a través del primer supuesto, es decir, que se incorpore en la misma empresa estatal, gobierno local o entidad pública de la que cesó irregularmente —y en su puesto primigenio—, lo que se genera es una recontractación laboral. Como indica el maestro Plá (1983), el concepto de reincorporación laboral difiere del de

recontratación, pues este supone la celebración de un nuevo contrato en el que el trabajador es contratado nuevamente, quedando el lapso entre los dos contratos como un paréntesis definitivo durante el cual no existió un vínculo laboral. En complemento, como señala Blancas (2022), en nuestro derecho laboral se emplea el término “recontratación” para referirnos al supuesto en el que se contrata nuevamente los servicios de un trabajador que durante un periodo anterior laboró para el mismo empleador.

Por tanto, mientras un beneficiario del PEAB inscrito en el RNTCI con el beneficio de reincorporación o reubicación laboral adquiere un nuevo derecho a ser reparado por medio de la provisión de un empleo a través del establecimiento de un nuevo vínculo laboral —ya sea por medio de una recontratación o una nueva contratación con una entidad pública diferente—, la reincorporación laboral en sentido estricto no genera un nuevo derecho, sino sólo el reconocimiento de la invalidez del acto primigenio que dispuso la extinción del vínculo laboral, es decir, el despido. Al borrar los efectos de la cesantía queda nulo el despido y la relación contractual continúa produciendo sus efectos normales. El pronunciamiento no crea un derecho nuevo, se limita a anular el acto que dispuso la cesantía, retrotrayendo el estado de las cosas (Plá 1978, citado en Blancas 2022).

De este modo, mientras la reincorporación laboral se da como consecuencia de la declaración, en sede administrativa o judicial, de la invalidez del acto primigenio del despido, y no genera un nuevo derecho para la persona que fue cesada irregularmente, el beneficio de reincorporación o reubicación laboral se centra únicamente en la reparación del personal por haber sido identificada como víctima: “[La reparación] es la respuesta no a la violación original —que es, en puridad, irreparable— sino a la situación actual en que la víctima ha perdido la igualdad a la que tiene derecho en una sociedad” (González, 2021, p. 16).

De esta manera, una vez declarada la nulidad del despido, la reincorporación laboral no solo se limita a restituir la situación actual del trabajador con su readmisión al centro de labores del que cesó irregularmente, sino también a restituir los derechos que, en el pasado, dejó de percibir como consecuencia de un despido que carecía de validez jurídica, lo que devuelve las cosas a su estado anterior. En suma, mientras el beneficio de reincorporación o reubicación laboral es una medida de reparación del estatus del expleado público cesado irregularmente —aunque con efectos que se dirigen a restituir la dignidad de su persona—, la reincorporación laboral es una medida restitutoria que restablece su estatus a su estado anterior.

Así pues, siendo el beneficio una medida reparadora y la reincorporación laboral una restitutoria, difieren naturalmente también en sus efectos. Mientras la segunda genera la readmisión del trabajador, con su misma remuneración y condiciones de trabajo en general, el beneficio conduce también a la readmisión de la víctima en el sector público, aunque con las nuevas condiciones de trabajo de la plaza que estuviese vacante, aun si fuera recontratado por la misma entidad pública de la que fue cesado. No obstante, cabe indicar que ambas se tratan de obligaciones complejas, por comprender varias prestaciones unidas por razón de un propio vínculo obligatorio y, que solo una vez se cumplan dichas prestaciones en su totalidad, se cumple la obligación y la liberación del deudor (Ferroni 1983, citado en Gorelli 1995).

Por tanto, no podría considerarse a la ejecución del beneficio de reincorporación laboral como una reincorporación laboral parcial en la que se recontrate al servidor en su mismo puesto, aunque no considerando su antigüedad primigenia ni el pago de sus remuneraciones devengadas, por ser esta una obligación compleja que sólo se satisface ante el cumplimiento en conjunto y total de todas las prestaciones que conlleva su ejecución. Del mismo modo, el beneficio de reincorporación o reubicación laboral solo podrá entenderse ejecutado siempre que se cumpla con la totalidad de sus prestaciones establecidas por la Ley N.º 27803 (2002) y su reglamento, como la de establecer un vínculo laboral de carácter permanente, que este se celebre únicamente bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728 o 276 o se cumpla también con el pago de aportaciones pensionarias establecido en el artículo 13 de la citada Ley, entre otros requisitos.

Así, una vez abordada la diferencia entre la reincorporación laboral y el beneficio regulado por la Ley N.º 27803 (2002), pasaremos a resolver la actual problemática con respecto a ciertos beneficiarios incorporados al RNTCI mediante las Resoluciones Ministeriales N.º 142-2017-TR (quinta lista) y N.º 093-2023-TR (sexta lista) y quienes aún no se ha ejecutado su beneficio de reincorporación o reubicación laboral o a quienes sí se logró ejecutar dicho beneficio, pero que una vez llegada la fecha en la entidad abona regularmente su remuneración, se topan con un problema: su imposibilidad de abonar su salario ante la negativa de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio (DGGFRH) de incorporar sus registros en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

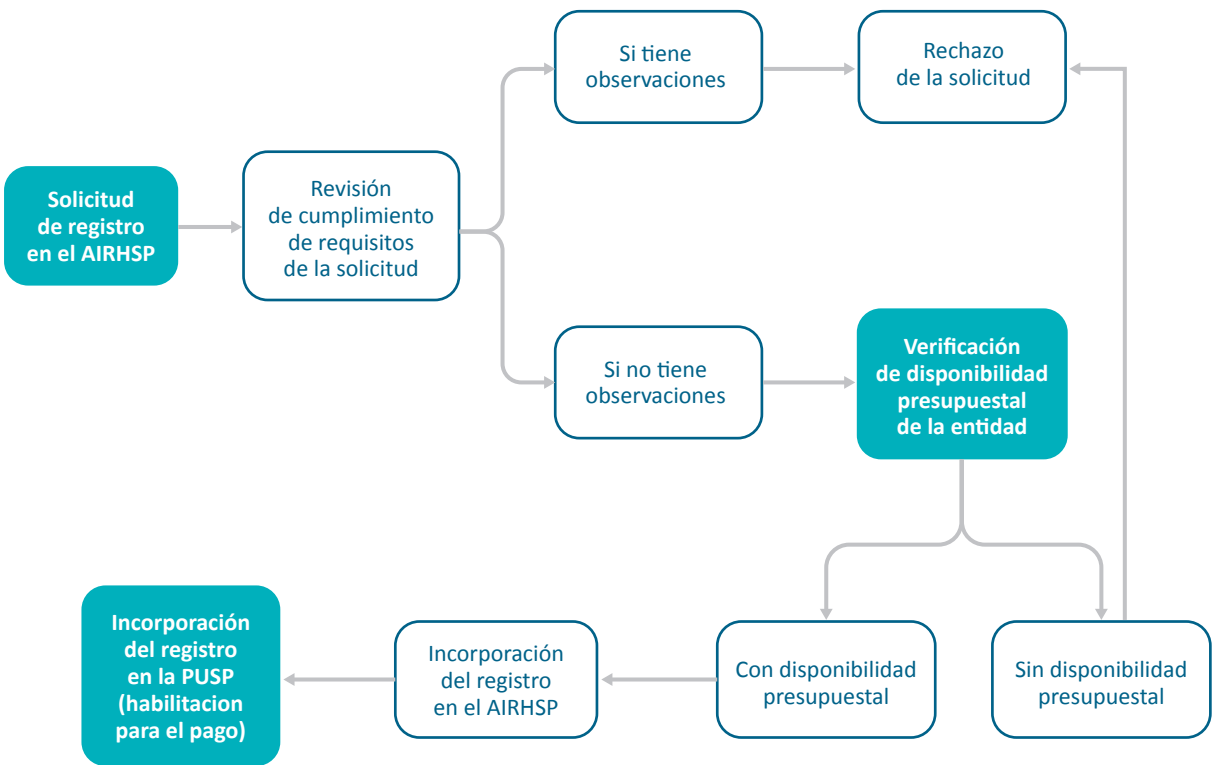
4.2. Aspectos generales sobre el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas (AIRHSP)

Conforme al inciso a) del artículo 4 del Decreto Legislativo N.º 1666 (2024), el AIRHSP es la herramienta informática que centraliza la información vinculada a los recursos humanos del sector público, incluyendo, entre otros, las plazas existentes en las entidades, los datos de los servidores que las ocupan y los ingresos que perciben. Asimismo, de acuerdo con el inciso k) del mismo artículo, el AIRHSP gestiona la Planilla Única del Sector Público (PUSP), la cual constituye la fuente habilitante para autorizar el pago de los ingresos del personal del sector público.

En ese sentido, el AIRHSP constituye la vía mediante la cual se registra la información necesaria para su validación por la DGGFRH del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y su posterior incorporación en la PUSP, a fin de habilitar el pago de los ingresos correspondientes.

Figura 3.

Procedimiento general para la incorporación de registros en el AIRHSP y habilitación del pago en la PUSP.



Nota. Elaboración propia

De conformidad con el artículo 10 de la Directiva N.° 0004-2025-EF/53.01, denominada “Normas para el Registro de Información en el AIRHSP”, aprobada mediante la Resolución Directoral N° 0004-2025-EF/53.01, las entidades públicas deben solicitar a la DGGFRH el registro de información, entre otros supuestos, cuando se incorporen nuevos registros derivados de nuevas contrataciones o de reincorporaciones laborales. El procedimiento aplicable para la incorporación de registros en puestos bajo los regímenes del Decreto Legislativo N.° 276 o N.° 728 se encuentra desarrollado, en términos generales, en los artículos 12 y 15 de la citada Directiva, distinguiéndose requisitos específicos según se trate de incorporaciones por nueva contratación o por mandato judicial. Una vez revisada la solicitud y de no existir observaciones, la DGGFRH evalúa el costo del registro y la disponibilidad presupuestal, para posteriormente incorporar el registro en el AIRHSP y habilitar su inclusión en la PUSP, permitiendo así el pago de la remuneración como contraprestación por el trabajo efectuado (Figura 3).

4.3. Problemática actual sobre la reincorporación de registros AIRHSP en la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral

En la práctica, diversas entidades públicas se encuentran obligadas a ejecutar el beneficio de reincorporación o reubicación laboral a favor de beneficiarios inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI). Para tal efecto, solicitan a la DGGFRH la incorporación de los registros de plazas vacantes permanentes en el AIRHSP. Sin embargo, en determinados casos, dichas solicitudes reciben observaciones referidas a la inexistencia de habilitación legal para incorporar los registros, argumentando el vencimiento del plazo previsto en el Decreto Supremo N.° 011-2018-TR. En ese contexto, se advierte que los registros que se vienen habilitando con mayor regularidad son aquellos vinculados a pronunciamientos judiciales que ordenan la reincorporación laboral en sentido estricto.

4.3.1. Incorporaciones de los registros AIRHSP por mandato judicial y el riesgo de asimilación conceptual

La Directiva N.° 0004-2025-EF/53.01 contempla supuestos diferenciados para la incorporación de registros en el AIRHSP, entre ellos los derivados de nuevas contrataciones y los sustentados en mandato judicial. En este último caso, el pronunciamiento judicial constituye el sustento de la solicitud. No obstante, resulta relevante precisar que el beneficio de reincorporación o reubicación laboral previsto en la Ley N.° 27803 (2002) tiene naturaleza reparadora en el marco de la justicia transicional y, conforme a su propio diseño normativo, se materializa a través

de un nuevo vínculo laboral (recontratación o nueva contratación), lo que lo diferencia de la reincorporación laboral en sentido estricto: esto es, la restitución del vínculo preexistente como consecuencia de la nulidad del acto de despido.

En esa línea, la habilitación de registros únicamente cuando exista un mandato judicial podría revelar, en algunos casos, una asimilación práctica del beneficio de la Ley N.º 27803 (2002) al de reincorporación laboral propiamente dicha. De producirse dicha lectura, las incorporaciones sin mandato judicial, consecuencia de la ejecución del beneficio, podrían quedar tratadas como supuestos no previstos en el que efectivamente no existe marco o habilitación legal para incorporar sus registros en el AIRHSP. Sin embargo, incluso sin afirmar la existencia de una interpretación institucional uniforme, corresponde advertir que la exigencia fáctica de judicialización previa para ejecutar un beneficio reparador genera un tratamiento desigual injustificado entre las víctimas reconocidas e inscritas en el RNTCI, en tanto coloca a quienes no cuentan con pronunciamiento judicial en una situación de desventaja procedimental para acceder a una medida prevista como reparación:

En este contexto cabe preguntarse sobre las nociones de “víctima” ¿Quién es la víctima? ¿A quién le corresponden las reparaciones? En ocasiones se identifican situaciones en las que parece que la personas deben hacerse “merecedoras” de la reparación, en vez de asumir que esta es un derecho que tiene la persona por la sola condición de haber sido víctima de una violación de derechos humanos.” (Rivera y Velásquez, 2021, p. 64)

Bajo esa lógica, no correspondería configurar a las víctimas sin mandato judicial como beneficiarios de “segunda categoría”, cuando el derecho al acceso a las medidas del PEAB ya ha sido reconocido mediante su incorporación al RNTCI, considerando además que ya se ha establecido el marco legal que precisa los requisitos para gozar al derecho de ser reparadas, entre los que no se encuentran la existencia previa de un mandato judicial que reconozca y exija la ejecución de un derecho que ya fue reconocido y es exigible una vez el Estado asumió su reparación integral mediante la creación del PEAB y el RNTCI, mediante la Ley N.º 27803 (2002).

4.3.2. Marco aplicable para la incorporación de registros AIRHSP de beneficiarios sin mandato judicial

Actualmente, se observan solicitudes de registro AIRHSP vinculadas a beneficiarios del beneficio de reincorporación o reubicación laboral —incluidos en la quinta y sexta lista— a quienes no se les incorpora el registro por considerarse inexistente una habilitación legal, en

atención al vencimiento del plazo previsto por el Decreto Supremo N.° 011-2018-TR (2018). En ese marco, se alude al Decreto de Urgencia N.° 016-2020 y a su complemento, el Decreto Supremo N.° 005-2021-TR (2021), como antecedentes de habilitación normativa excepcional para incorporar registros “por única vez”.

Sin embargo, desde una lectura sistemática, la cuestión central es identificar si, en ausencia de mandato judicial, la incorporación de registros AIRHSP para ejecutar el beneficio requiere una habilitación extraordinaria adicional o si, por el contrario, el marco vigente ya contiene el supuesto aplicable.

En primer término, si se interpretara al beneficio como una reincorporación laboral en sentido estricto, cabría sostener que se trata de un supuesto no previsto en el Decreto Legislativo N.° 1666 (2024), pues se trataría de reincorporaciones laborales pero sin mandato judicial que así lo ordene. No obstante, dicha premisa resulta problemática, pues el propio marco del beneficio (Ley N.° 27803 y su reglamento) define que la reincorporación/reubicación constituye un nuevo vínculo laboral bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N.° 276 o N.° 728, lo que aproxima su ejecución a supuestos de nueva contratación o recontractación, y no a la lógica reparatoria de la reincorporación laboral.

En segundo término, si se reconoce el carácter continuo de las medidas de justicia transicional, el vencimiento de plazos administrativos de ejecución de los beneficios establecidos en el PEAB no debería interpretarse como un límite extintivo que interrumpa el proceso de reparación a favor de los beneficiarios, en la medida en que estos procesos presentan una temporalidad abierta:

La incapacidad de considerar la violencia y la injusticia estructural no solo está relacionada con los **mandatos temporales limitados**, sino también con el **punto final rígido** de la mayoría de las intervenciones de justicia transicional. Cuando se enfrentan a una realidad compleja, los profesionales de la justicia transicional, los líderes políticos y los financiadores tienden a preferir un **cierre institucionalizado**, antes que procesos posiblemente prolongados o truncados. (...) **los procesos de justicia transicional no pueden contenerse dentro de sus mandatos temporales**, sino que tienen una importancia continua y ocurren “en oleadas y ráfagas” (De Haan y Destrooper, 2021, p. 7). *[énfasis añadido]*.

De este modo, el vencimiento del plazo establecido en el Decreto Supremo N.º 011-2018-TR (2018) no significó un límite extintivo que interrumpa el proceso de reparación de los beneficiarios del quinto y sexto listado a través de la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral. En el marco de un proceso de carácter temporal abierto, con el establecimiento de plazos de ejecución no se genera un periodo de habilitación temporal para llevar a cabo un proceso de reparación que de por sí es continuo, sino marcos temporales que solo están destinados a ordenar su complejidad y a dar celeridad a su ejecución, evitando que esta se dilate injustificadamente al ser proceso prolongado. En ese sentido, considero que actualmente sí existe un marco legal para proseguir con el proceso de reparación a través del PEAB e incorporar los registros de las plazas vacantes de dichas víctimas.

En tercer término, los requisitos exigidos por el Decreto Supremo N.º 005-2021-TR (2021) (previsión de plazas en instrumentos de gestión, previsión presupuestal, entre otros) persiguen finalidades equivalentes a las previstas en la Directiva N.º 0004-2025-EF/53.01 para incorporaciones derivadas de nuevas contrataciones: asegurar que el registro recaiga sobre plazas previstas y financiadas, y que la solicitud esté debidamente sustentada. En ese sentido, el marco habilitante para el registro en el AIRHSP se encuentra, de manera principal, en el Decreto Legislativo N.º 1666 (2024) y en la Directiva N.º 0004-2025-EF/53.01, siendo que la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral se expresa operativamente como una nueva contratación o recontractación, conforme a su diseño normativo.

Por tanto, atendiendo a la naturaleza del beneficio y al marco general del AIRHSP, se sostiene que no sería necesaria la promulgación de una habilitación normativa adicional para incorporar los registros AIRHSP de beneficiarios sin mandato judicial, siempre que la entidad cumpla con los requisitos previstos en la Directiva N.º 0004-2025-EF/53.01. En consecuencia, satisfechos dichos requisitos, la DGGFRH se encontraría habilitada para incorporar los registros correspondientes, permitir su inclusión en la PUSP y, con ello, habilitar el pago de la remuneración como contraprestación del trabajo de todos aquellos beneficiarios que se incorporen a la Administración Pública a través de la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral.

5. Discusión

El análisis desarrollado permite afirmar que las dificultades actuales en la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral no responden a la inexistencia de un marco normativo habilitante, sino a interpretaciones administrativas restrictivas que no consideran la naturaleza

reparadora del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB) ni el carácter continuo de los procesos de justicia transicional. En este sentido, el conflicto en torno a la incorporación de registros en el AIRHSP revela una tensión estructural entre la lógica fiscal-administrativa y las obligaciones reforzadas del Estado en contextos de reparación de violaciones masivas de derechos humanos.

Desde la perspectiva de la justicia transicional, la reparación no se agota en el reconocimiento formal del derecho de las víctimas, sino que exige su materialización efectiva mediante acciones estatales coordinadas y oportunas. La negativa a incorporar registros AIRHSP de beneficiarios que no cuentan con mandato judicial, pese a haber sido reconocidos como víctimas e inscritos en el RNTCI, genera un desfase entre la obligación jurídica asumida por el Estado y su ejecución administrativa, lo que compromete la finalidad reparadora del programa y debilita la confianza institucional.

Desde una perspectiva institucional, esta situación pone de relieve la necesidad de reforzar enfoques interpretativos coherentes con los principios que orientan la justicia transicional, en particular los de continuidad, integralidad y centralidad de la víctima. La administración pública, y en especial las entidades con competencia en materia fiscal y de gestión de recursos humanos, no pueden interpretar de manera aislada los plazos o procedimientos administrativos sin considerar el contexto excepcional que dio origen al PEAB y la finalidad constitucional de reparación que lo sustenta.

Finalmente, el caso analizado muestra cómo los obstáculos administrativos pueden convertirse en factores de revictimización cuando impiden o dilatan el acceso efectivo a las medidas reparadoras. En ese sentido, la problemática del AIRHSP no constituye únicamente una controversia técnica de gestión pública, sino un asunto con implicaciones directas en la vigencia de los derechos humanos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado peruano.

6. Conclusiones

El Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB) constituye una manifestación del deber estatal de reparación en el marco de la justicia transicional, orientado a restituir la situación actual de las víctimas de los ceses colectivos irregulares ocurridos durante la década de 1990.

El beneficio de reincorporación o reubicación laboral regulado por la Ley N.º 27803 genera un nuevo vínculo laboral entre el beneficiario y la entidad pública, configurándose jurídicamente como una recontractación o una nueva contratación laboral, y no como una reincorporación laboral en sentido estricto.

El beneficio de reincorporación o reubicación laboral difiere de la figura jurídica de reincorporación laboral en sentido estricto, al constituir el primero una medida reparadora, mientras la segunda, una medida restitutoria, por lo que no cabe otorgar el mismo tratamiento jurídico a ambas figuras.

El vencimiento del plazo establecido en el Decreto Supremo N.º 011-2018-TR no constituye un límite extintivo de la obligación estatal de ejecutar el beneficio de reincorporación o reubicación laboral, dado que los procesos de justicia transicional se caracterizan por su naturaleza continua e ininterrumpida.

La habilitación legal para la incorporación de los registros AIRHSP de los beneficiarios del quinto y sexto listado se encuentra prevista en el Decreto Legislativo N.º 1666, complementado por la Directiva N.º 0004-2025-EF/53.01, al tratarse de supuestos de nuevas contrataciones laborales derivadas de la ejecución del beneficio reparatorio.

No existe justificación jurídica para el tratamiento diferenciado entre beneficiarios que cuentan con mandato judicial y aquellos que no, pues todos han sido reconocidos como víctimas, inscritos en el RNTCI y titulares de un derecho exigible a la reparación integral asumida por el Estado peruano.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

Blancas, C. (2022). *El despido en el derecho laboral peruano*. Palestra Editores.

Bolaños, T. & Biel, I. (2019). La justicia transicional como proceso de transformación hacia la paz. *Derecho PUCP*, (83), 415–444. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201902.014>

- De Haan, M., & Destrooper, T. (2021). Using restorative justice to rethink the temporality of transition in Chile. *The International Journal of Restorative Justice*, 4(2), 206-228. <https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/TIJRJ/TIJRJ-D-20-00054>
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Decreto Legislativo N.º 1666, marco de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.. (24 de septiembre de 2024). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2328062-5>
- Decreto Supremo N.º 005-2021-TR. Decreto Supremo que complementa las reglas para la habilitación de registros AIRHSP vinculados a beneficiarios de reincorporación o reubicación laboral. (11 de marzo de 2021) <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1934304-1>
- Decreto Supremo N.º 014-2002-TR, Reglamento de la Ley N° 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las Comisiones creadas por las Leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos... (28 de setiembre de 2002). https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_014_2002_TR.pdf
- Decreto Supremo N.º 011-2018-TR, que determina los alcances del Decreto Supremo N° 011-2017-TR. (21 de octubre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1704369-1>
- Decreto de Urgencia N.º 016-2020, que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público. (23 de enero de 2020). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1848575-1>
- Resolución Directoral N° 0004-2025-EF/53.01. Directiva N° 0004-2025-EF/53.01. “Normas para el registro de información en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP)” (15 de enero de 2025). <https://www.gob.pe/es/l/6392884>
- González, E. (2021). La Humillación y la Urgencia. Introducción En I.Jave (Ed.), *La Humillación y la Urgencia: Políticas de reparación posconflicto en el Perú*. (pp. 15–26). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Gorelli, J. (1995). *El cumplimiento específico de la readmisión obligatoria*. Civitas Ediciones.
- Jave, I. (2021). El programa de Becas Repared. Las reparaciones como política pública. En I. Jave (Ed.), *La Humillación y la Urgencia: Políticas de reparación posconflicto en el Perú* (pp. 27–60). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Ley N.º 27803. Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes N.º 27452 y N.º 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada en las entidades del sector público y gobiernos locales. (29 de julio de 2002). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27803.pdf>

Plá, A (1983). *La terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empresario y la seguridad de los ingresos de los trabajadores afectados*. ACARL.

Rivera, M. & Velásquez, T. (2021). Las víctimas del conflicto armado interno y las reparaciones en salud mental. Propuestas desde lo comunitario. En I. Jave (Ed.), *La Humillación y la Urgencia: Políticas de reparación posconflicto en el Perú*. (pp. 61–94). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Sentencia C-052/12. Corte Constitucional de Colombia. Expediente D-8593. (8 de febrero de 2012). <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-052-12.html>

Artículo inédito**Actitud sindical y crisis institucional en la gestión sanitaria:
un estudio fenomenológico en el sector público peruano**

Union Attitudes and Institutional Crisis in Public Health
Management: a Phenomenological Study in Peru

Gualberto Segovia Meza

Ministerio de Salud (Perú)

guaber2@yahoo.es | ORCID: 0000-0003-3725-54569

Armando Medina Ibáñez

Universidad Nacional Federico Villarreal (Perú)

antropologomedina@gmail.com | ORCID: 0000-0001-5298-7319

Cómo citar este artículo/citation:

Segovia, G. & Medina, A. (2025). Actitud sindical y crisis institucional en la gestión sanitaria: un estudio fenomenológico en el sector público peruano. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 101–117. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.06>

Recibido: 3/06/2025

Revisado: 25/11/2025

Aceptado: 15/12/2025

Publicado: 29/12/2025

Resumen

La legislación peruana reconoce la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva; sin embargo, en el sector salud persiste una relación tensa entre dirigencia sindical y gestión institucional. El presente estudio tiene como objetivo comprender, desde un enfoque fenomenológico, cómo los funcionarios de instituciones sanitarias experimentan y significan los conflictos con representantes sindicales y sus efectos percibidos en la gestión sanitaria.

Se adoptó un diseño cualitativo basado en entrevistas en profundidad a funcionarios y exfuncionarios de distintos niveles de gestión, complementadas con observaciones públicas de intervenciones sindicales en medios y redes sociales con fines contextuales. Los resultados describen un fenómeno que, desde la vivencia de los participantes, se configura en distintas trayectorias interpretativas: escenarios de negociación y coexistencia de intereses entre algunos dirigentes sindicales y funcionarios; experiencias de resistencia de funcionarios que refieren apego a la normatividad frente a demandas que consideran irregulares; y situaciones en las que los participantes perciben respaldo de autoridades superiores a determinadas dirigencias sindicales, con efectos en la continuidad de la gestión.

Los hallazgos muestran que estas dinámicas, según la experiencia de los funcionarios, tienden a reproducirse de forma cíclica o a estabilizarse mediante arreglos institucionales que los actores interpretan como procesos de captura, afectando la gobernabilidad y el desempeño de la gestión sanitaria. Se concluye en la necesidad de fortalecer mecanismos de transparencia, respaldo institucional a los funcionarios que actúan conforme a la normativa y promover investigaciones futuras que incorporen de manera sistemática la perspectiva sindical.

Palabras claves: sindicatos, gestión sanitaria pública, crisis institucional, captura institucional, investigación cualitativa

Abstract

Peruvian legislation recognizes freedom of association and the right to collective bargaining; however, in the health sector, a tense relationship persists between union leadership and institutional management. This study aims to understand, from a phenomenological perspective, how officials within health institutions experience and make sense of conflicts with union representatives and the perceived effects of these dynamics on health management.

A qualitative design was adopted, based on in-depth interviews with current and former officials at different levels of health system management, complemented by public observations of union interventions in media and social networks for contextual purposes. The findings describe a phenomenon that, from the participants' lived experiences, is configured through different interpretative trajectories: situations of negotiation and coexistence of interests between certain union leaders and officials; experiences of resistance by officials who report adherence to regulatory frameworks when facing demands they perceive as irregular; and situations in which participants perceive support from higher authorities for specific union leaderships, with consequences for managerial continuity.

According to the officials' accounts, these dynamics tend either to recur cyclically or to stabilize through institutional arrangements that actors interpret as processes of institutional capture, affecting governance and the performance of health management. The study highlights the need to strengthen transparency mechanisms, ensure institutional protection for officials who act in accordance with regulatory norms, and promote future research that systematically incorporates the union perspective.

Keywords: labor unions, public health management, institutional crisis, institutional capture, qualitative research

1. Introducción

La relación entre las organizaciones sindicales del sector salud y los equipos responsables de la gestión sanitaria constituye un espacio de interacción complejo, atravesado por tensiones institucionales, demandas laborales, dinámicas de poder y procesos de toma de decisiones que inciden en el funcionamiento cotidiano de los servicios de salud. En distintos niveles de gestión —nacional, regional y hospitalario—, esta relación puede adquirir rasgos conflictivos que afectan la implementación de políticas públicas, la conducción administrativa y la percepción de legitimidad de las decisiones adoptadas.

El presente estudio se orienta a comprender cómo los funcionarios del sector salud experimentan e interpretan su interacción con los representantes sindicales, y qué significados atribuyen a dichas dinámicas en el marco de su quehacer institucional. Desde esta perspectiva, la investigación no busca evaluar normativamente la actuación sindical ni calificarla como positiva o negativa, sino analizar la experiencia vivida de los actores involucrados y las implicancias que estos perciben en la gestión sanitaria.

En ese sentido, la pregunta que guía el trabajo es: ¿cómo inciden, desde la perspectiva de los funcionarios, los conflictos entre organizaciones sindicales y gestores sanitarios en la gestión institucional del sector salud? A partir de un enfoque fenomenológico, se plantea como supuesto de trabajo que determinadas experiencias de interacción con representantes sindicales son vividas por los funcionarios como factores que condicionan los procesos de gestión y la implementación de políticas sanitarias, en función de los significados que los propios actores les atribuyen.

El marco conceptual del estudio se sustenta en los aportes de la fenomenología, particularmente en la tradición inaugurada por Husserl (1925/1992), quien propone el análisis riguroso de la conciencia y de las experiencias tal como son vividas por los sujetos, enfatizando la intencionalidad como rasgo constitutivo de toda experiencia. Desde esta perspectiva, el conocimiento no se orienta a explicar causalmente los fenómenos, sino a describir y comprender el sentido que adquieren para quienes los viven, suspendiendo juicios previos mediante procedimientos como la epoché y la reducción fenomenológica.

La fenomenología hermenéutica desarrollada por Heidegger (1927/2003) amplía este enfoque al situar la experiencia humana en su dimensión existencial y contextual. Al desplazar el análisis desde la conciencia pura hacia el *Dasein* —el ser-en-el-mundo—, Heidegger subraya que toda experiencia está mediada por la historia, el lenguaje, las relaciones sociales y las condiciones institucionales en las que los sujetos se encuentran insertos. Este enfoque resulta pertinente para el análisis de contextos organizacionales complejos, como los sistemas de salud, en los que las interacciones se configuran en escenarios marcados por normas, jerarquías y expectativas institucionales.

Desde el campo de la gestión en salud, diversos estudios han destacado la importancia de considerar la experiencia vivida de los actores como insumo relevante para la toma de decisiones y el diseño de estrategias institucionales. En esta línea, Svenaeus (2000) plantea que la comprensión de los procesos de salud y enfermedad —y, por extensión, de la gestión sanitaria— requiere atender a las dimensiones éticas, relacionales y contextuales que configuran la práctica cotidiana, más allá de los enfoques exclusivamente técnicos o normativos.

Asimismo, investigaciones sobre relaciones laborales y sindicales en el ámbito público señalan que los sindicatos cumplen un rol relevante en la defensa de los derechos de los trabajadores y en la interlocución con la administración, pero que estas interacciones pueden generar

tensiones cuando se desarrollan en contextos institucionales frágiles o con mecanismos de diálogo poco consolidados (Ramíó, 2016). En el ámbito de la salud, dichas tensiones adquieren particular relevancia debido a la alta sensibilidad social del sector y a la multiplicidad de actores involucrados.

En el contexto peruano, estudios recientes han advertido sobre la existencia de dinámicas complejas de influencia y poder en el sector salud, en las que confluyen intereses públicos y privados, así como actores gremiales y administrativos (Durand et al., 2020). Estas investigaciones no se incorporan aquí como juicios explicativos del caso analizado, sino como referentes contextuales que permiten comprender el marco en el que los funcionarios interpretan sus experiencias de interacción sindical.

Desde este encuadre, el presente estudio adopta una aproximación fenomenológica para describir e interpretar las percepciones de los funcionarios sobre los mecanismos mediante los cuales las organizaciones sindicales inciden —formal o informalmente— en la gestión sanitaria. El interés central no radica en atribuir responsabilidades ni formular denuncias, sino en reconstruir el significado que los actores asignan a estas interacciones y cómo dichas vivencias configuran su experiencia institucional.

De este modo, la investigación se propone contribuir a una comprensión más profunda de las relaciones entre gestión pública y acción sindical en el sector salud, ofreciendo insumos analíticos que permitan reflexionar sobre los desafíos institucionales asociados al diálogo, la gobernanza y la legitimidad en contextos de alta complejidad organizacional.

2. Metodología

El estudio adopta un enfoque cualitativo con diseño fenomenológico, orientado a describir, comprender e interpretar los significados que los funcionarios del sector salud atribuyen a sus experiencias de interacción con representantes sindicales en distintos niveles de gestión institucional. El interés central no radica en establecer relaciones causales ni en formular juicios normativos sobre dichas interacciones, sino en comprender cómo estas son vividas, interpretadas y dotadas de sentido por los propios actores.

Desde esta perspectiva, la investigación se sitúa en el paradigma interpretativo, también denominado cualitativo o fenomenológico, cuyas raíces teóricas se encuentran en los aportes

de Husserl, Heidegger y Merleau-Ponty. Este paradigma reconoce que el conocimiento se construye a partir de la experiencia situada de los sujetos y que tanto el contexto como el investigador influyen inevitablemente en el proceso de interpretación. En contraste con enfoques positivistas, no se busca la generalización estadística ni la formulación de leyes universales, sino una comprensión profunda y contextualizada del fenómeno estudiado.

La unidad de análisis estuvo constituida por los discursos y relatos de experiencia de funcionarios y exfuncionarios del sector salud que, durante el ejercicio de cargos directivos, enfrentaron situaciones de tensión o conflicto con organizaciones sindicales. En total, se realizaron 11 entrevistas en profundidad a directores de hospitales, directores ejecutivos y directores regionales de salud, algunos de ellos con experiencia como gerentes públicos certificados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Con el fin de resguardar la confidencialidad, los participantes fueron identificados mediante códigos alfanuméricos.

De manera complementaria, se incorporaron cuatro declaraciones públicas y entrevistas de representantes sindicales, así como manifestaciones difundidas en medios de comunicación y redes sociales. Estos materiales no fueron objeto de un análisis fenomenológico en sentido estricto, sino que se utilizaron exclusivamente como insumos contextuales, con el propósito de situar y comprender el marco discursivo en el que los funcionarios elaboran sus percepciones y significados.

El contexto temporal y organizacional del estudio comprende experiencias ocurridas en:

- Hospitales regionales (2016–2019),
- Hospitales nacionales (2017–2022 y 2023–2024),
- Direcciones regionales de salud (2015 y 2017),
- Una Dirección de Redes Integradas de Salud (DIRIS) y una Dirección Regional de Salud (DIRESA) (2023), en escenarios caracterizados por episodios de tensión entre actores sindicales y equipos de gestión.

Las entrevistas fueron de carácter semiestructurado, con preguntas abiertas orientadas a explorar la experiencia vivida de los participantes, sus interpretaciones sobre las dinámicas institucionales y las implicancias que estas tuvieron en su ejercicio de la gestión sanitaria. Todas las entrevistas fueron registradas y posteriormente transcritas para su análisis.

El análisis de la información se realizó mediante un proceso de codificación inductiva de inspiración fenomenológica. En una primera etapa, se efectuó una lectura holística de los relatos con el fin de identificar unidades de significado relevantes. Estas unidades fueron organizadas en códigos iniciales que, a través de un proceso iterativo de comparación constante, dieron lugar a categorías analíticas emergentes.

Para estructurar e interpretar la experiencia vivida, se empleó el enfoque IPSE (*Inductive Process to analyze the Structure of lived Experience*) propuesto por Sibeoni et al. (2020), el cual permite organizar los significados atendiendo a su coherencia interna, profundidad y relación con el fenómeno estudiado. Este enfoque facilitó la articulación entre el análisis inductivo y la perspectiva fenomenológica.

En coherencia con este procedimiento, las categorías analíticas no fueron formuladas como afirmaciones normativas, sino como ejes interpretativos que reflejan los sentidos atribuidos por los funcionarios a sus experiencias de interacción institucional. Entre estos ejes se identificaron, de manera recurrente:

- Percepciones sobre la influencia de la acción sindical en los procesos de gestión,
- Experiencias de tensión institucional asociadas a la toma de decisiones,
- Interpretaciones sobre alianzas formales e informales dentro de la organización, y vivencias de pérdida o disputa de autoridad en contextos de conflicto.

Durante todo el proceso analítico se aplicó el principio de *bracketing* o epojé (Fischer, 2009), entendido como un ejercicio reflexivo continuo mediante el cual el investigador reconoce y controla sus propias preconcepciones, sin pretender eliminarlas por completo. Asimismo, se recurrió a la triangulación de fuentes y perspectivas con el fin de reforzar la consistencia interpretativa y el rigor metodológico del estudio.

Desde este encuadre, los resultados y discusiones que se presentan a continuación deben ser comprendidos como una interpretación situada de las experiencias de los funcionarios, y no como una descripción exhaustiva ni definitiva de las relaciones entre sindicatos y gestión sanitaria.

3. Resultados

3.1. Descripción de las experiencias sobre la interacción sindical - gestión sanitaria

En la Tabla 1 se presentan los resultados del análisis fenomenológico de las experiencias relatadas por los funcionarios entrevistados, en relación con la interacción inicial con los representantes sindicales en el contexto de la gestión sanitaria. El análisis se centra en identificar patrones recurrentes en las percepciones y vivencias de los participantes, sin emitir juicios normativos ni establecer responsabilidades causales, sino describiendo los significados atribuidos por los propios actores.

Tabla 1.

Categoría analítica: influencia inicial de los representantes sindicales en la gestión de las instituciones sanitarias

Categoría analítica	Experiencias de los entrevistados (E)
Interacción inicial con la nueva gestión	<i>“Solicitamos el cambio del jefe del centro de salud porque apoya a otro grupo y nos margina” (E2).</i>
Presentación de demandas sindicales	<i>“Al ingresar un nuevo director, los representantes sindicales se presentan y exponen sus reclamos” (síntesis de E1, E2).</i>
Presiones vinculadas a decisiones de gestión	<i>“Si no hace caso a nuestro pedido, haremos plantones” (E8).</i>
Percepción de injerencia en procesos administrativos	<i>“Procesos administrativos previos quedan inactivos o no prosperan” (E7).</i>
Solicitud de cambios de funcionarios	<i>“Solicitamos que retire a sus funcionarios porque no realizan la gestión” (E3).</i>
Amenazas de exposición mediática	<i>“Amenazaban con ir al periodismo local si no los apoyaban” (E7).</i>
Cuestionamientos a la autoridad directiva	<i>“El sindicato solicitó que la directora presente su plan de trabajo para su aprobación” (E7).</i>

Nota. Las citas se presentan como expresiones representativas de las percepciones de los participantes entrevistados. Su inclusión tiene como finalidad ilustrar los significados atribuidos a la experiencia de interacción inicial con la dirigencia sindical, desde la perspectiva de los funcionarios.

3.2. Intensificación de la influencia sindical en la gestión sanitaria

En la Tabla 2 se describen las experiencias relatadas por los funcionarios entrevistados respecto a una fase de intensificación de la interacción sindical, caracterizada —desde su vivencia— por mayores niveles de presión sobre decisiones de gestión. El análisis se centra en cómo los participantes interpretan estas dinámicas y los significados que atribuyen a sus efectos en el ejercicio de la función directiva.

Tabla 2.

Categoría analítica: Influencia intensificada de los representantes sindicales en la gestión sanitaria

Categoría analítica	Experiencias de los entrevistados (E)
Formulación explícita de demandas sindicales	“Estando próximos los concursos CAS, es necesario hablar sobre la cuota sindical” (E3).
Solicitudes de plazas y cargos	“A través de consejeros y regidores pedían plazas; había familias enteras trabajando en el hospital” (E8).
Resistencia institucional a las presiones	“No cedí a esos pedidos y colocamos a la Contraloría y Defensoría en los concursos” (E8).
Reacciones ante la negativa de la autoridad	“Cuando no se cedía a las presiones, empezaron a difundir manifestos” (E10).
Estrategias de desprestigio percibidas	“Aparecieron volantes en la DIRESA y en el Gobierno Regional, siempre desprestigiando” (E11).
Consecuencias sobre la trayectoria funcional	“Tras el cambio de gobierno regional, exigieron mi salida inmediata y gestionaron mi reasignación” (E15).

Nota. Las citas incluidas reflejan percepciones y experiencias relatadas por los participantes entrevistados. Su presentación no implica verificación empírica de los hechos descritos, sino que cumple una función ilustrativa del significado atribuido por los funcionarios a la intensificación del conflicto en su contexto de gestión.

3.3. Percepción de acuerdos informales y reconfiguración de relaciones de poder

En esta subsección se analizan las experiencias relatadas por los funcionarios respecto a situaciones que ellos interpretan como acuerdos informales o negociaciones no institucionalizadas entre determinados representantes sindicales y actores de la gestión. El énfasis analítico no se sitúa en la verificación factual de dichos eventos, sino en la manera en

que estas dinámicas son percibidas, significadas y narradas por los participantes, así como en los efectos que atribuyen a estas experiencias sobre la continuidad de las autoridades y la toma de decisiones institucionales.

En este marco, la Tabla 3 presenta percepciones vinculadas a la existencia de entendimientos informales y acuerdos funcionales entre dirigentes sindicales y autoridades; la Tabla 4 recoge relatos asociados a una percepción de debilitamiento del control institucional frente a presiones sindicales; y la Tabla 5 sistematiza experiencias que sugieren una ampliación informal del rol sindical en determinados ámbitos de gestión sanitaria. En conjunto, estas tablas permiten explorar cómo los entrevistados interpretan procesos de reconfiguración de relaciones de poder al interior de la organización, sin que ello implique una calificación jurídica ni una atribución de responsabilidades.

Tabla 3.

Categoría analítica: Percepción de acuerdos informales entre representantes sindicales y actores de la gestión

Categoría analítica	Experiencias de los entrevistados (E)
Percepción de negociaciones informales	<i>“Hay dirigentes que pueden calmar conflictos sindicales a cambio de atender intereses personales” (E12).</i>
Interpretación de acuerdos funcionales	<i>“En otras organizaciones no hay conflicto porque existe un entendimiento previo entre dirigentes y autoridades” (E12).</i>
Discursos públicos que denuncian colusión	<i>En registros audiovisuales de reclamos sindicales se acusa a autoridades de coordinar con determinados sindicatos para favorecer a sus allegados (E13)..</i>
<i>Solicitudes recurrentes de contratación</i>	<i>“Consejeros, sindicalistas y funcionarios del alto nivel piden contratos o cargos en áreas como logística” (E8; E9).</i>
<i>Resistencia institucional a las presiones</i>	<i>“No accedimos a esos pedidos y, al no hacerlo, dejaron de insistir” (E8; E9).</i>
<i>Consecuencias para autoridades que no acceden</i>	<i>“Se me pidió restituir a funcionarios retirados y aceptar nuevas designaciones; al no hacerlo, la presión aumentó” (E6).</i>

Nota. Las situaciones descritas corresponden a percepciones y experiencias relatadas por los participantes. Su inclusión no implica validación empírica de los hechos ni atribución de responsabilidades, sino que busca comprender cómo los funcionarios interpretan la existencia de acuerdos informales y sus efectos en la dinámica institucional.

Tabla 4.

Categoría analítica: Percepción de pérdida de control institucional frente a actores sindicales

Categoría analítica	Experiencias de los entrevistados (E)
Percepción de poder sindical informal	<i>“Los sindicalistas tienen oficinas dentro de la institución y solicitan cambios de directores cuando no se atienden sus pedidos” (E11).</i>
Interpretación de decisiones administrativas condicionadas	<i>“La autoridad accede al pedido de los sindicatos aun cuando no hay razones técnicas, para evitar conflictos” (E12).</i>
Experiencia de inestabilidad directiva	<i>“Cada año cambian varios directores porque el sindicato presiona a la autoridad superior” (E11).</i>

Nota. Las situaciones descritas corresponden a percepciones expresadas por los funcionarios entrevistados. El uso del término “pérdida de control institucional” alude al significado atribuido por los participantes a estas experiencias y no implica una calificación jurídica ni una afirmación empírica sobre la estructura formal de las instituciones.

Tabla 5.

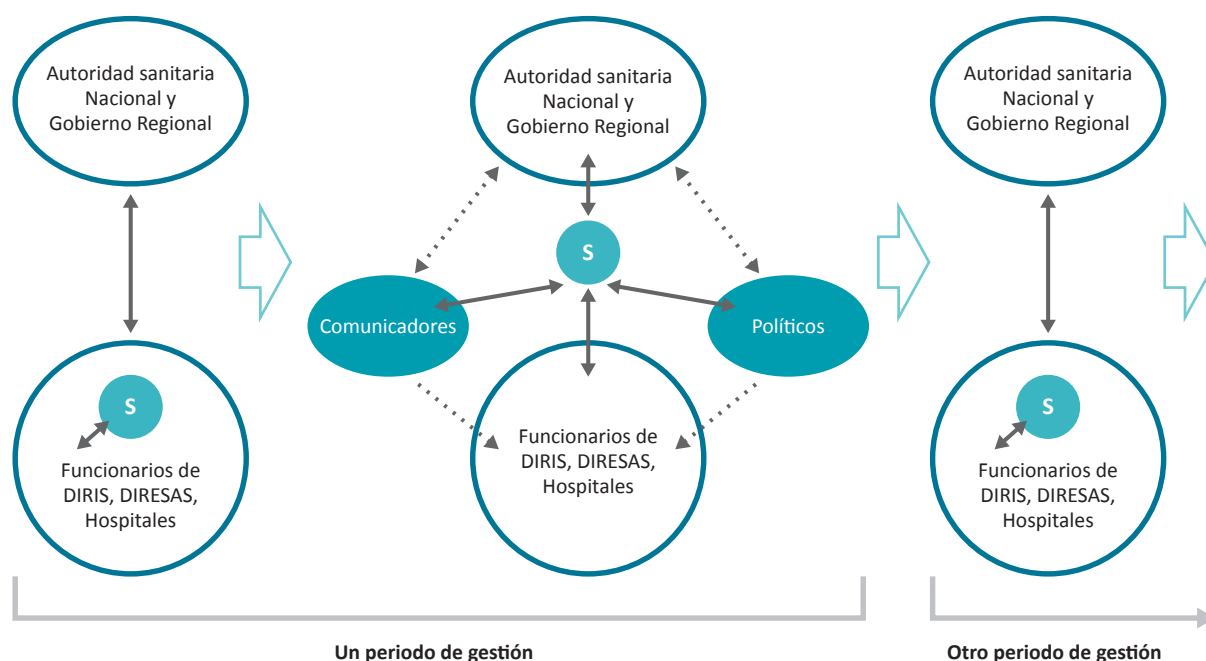
Categoría analítica: Percepción de ampliación informal del rol sindical en la gestión sanitaria

Categoría analítica	Ejemplos representativos de experiencias relatadas por los entrevistados (E)
Percepción de influencia prolongada	<i>“Actualmente no hay reclamos porque se está contratando a personas cercanas al sindicato” (E13).</i>
Renuncias asociadas a presiones	<i>“Tuve que renunciar porque me pidieron cargos administrativos clave” (E6).</i>
Interpretación de participación en decisiones	<i>“Desde el nivel superior me dijeron que ciertos puestos los definía el sindicato” (E9).</i>
Expectativas de evaluación informal	<i>“Los sindicalistas dicen a los nuevos funcionarios que serán evaluados por ellos” (E15).</i>

El modelo analítico multinivel (ver Figura 1) permite comprender el fenómeno a partir de las experiencias relatadas por los funcionarios entrevistados. En un primer momento, estos describen una relación institucional regular entre la organización sanitaria y los sindicatos de trabajadores, interacción que antecede a escenarios de tensión asociados a intereses percibidos como prioritarios por determinados dirigentes sindicales, ya sean de carácter laboral o vinculados a posiciones administrativas.

Figura 1.

Modelo analítico multinivel de las percepciones sobre la interacción entre representantes sindicales, funcionarios de la autoridad sanitaria y otros actores.



Nota. El esquema representa los significados atribuidos por los funcionarios entrevistados a las relaciones entre actores institucionales y sindicales a lo largo de distintos periodos de gestión. No describe relaciones jerárquicas formales ni estructuras normativas.

Según los testimonios recogidos, cuando tales intereses no son atendidos por la gestión, los funcionarios experimentan un periodo de presión institucional que interpretan como una crisis de gobernabilidad. Estas presiones se manifiestan, de acuerdo con los relatos, en solicitudes de cambios de funcionarios, demandas asociadas a convenios colectivos, requerimientos de contratación o reasignación de personal, y cuestionamientos públicos a la autoridad.

Las experiencias descritas sugieren que, en algunos casos, la no aceptación de estas demandas conduce a la salida de funcionarios, mientras que en otros se perciben acuerdos que permiten una continuidad temporal de la gestión. Este ciclo es interpretado por los participantes como un patrón recurrente que contribuye a la inestabilidad institucional, sin que ello implique atribuir responsabilidades formales ni afirmar la existencia de prácticas sistemáticas verificadas empíricamente.

4. Discusión

El presente estudio se desarrolló desde un enfoque fenomenológico, entendido como una aproximación cualitativa orientada a comprender cómo los funcionarios de instituciones sanitarias perciben, interpretan y otorgan sentido a su relación con los sindicatos en el marco de su experiencia de gestión. En coherencia con este enfoque, los resultados no buscan describir hechos objetivos ni establecer relaciones causales en sentido positivista, sino explorar los significados que emergen de las vivencias relatadas por los participantes (Frechette et al., 2020).

Los hallazgos se sustentan principalmente en los relatos de funcionarios y exfuncionarios, complementados con manifestaciones públicas de representantes sindicales utilizadas con fines de contextualización. En este sentido, la discusión se construye a partir de una lectura interpretativa de dichas experiencias, reconociendo explícitamente que la voz predominante corresponde a los actores responsables de la gestión institucional, lo que delimita el alcance y la perspectiva de los resultados.

Desde la vivencia de los participantes, el fenómeno analizado es descrito como un proceso que suele iniciarse con una relación institucional estable entre la gestión sanitaria y los sindicatos, orientada a canalizar demandas laborales legítimas. Sin embargo, los funcionarios entrevistados interpretan que, en determinados contextos, esta relación evoluciona hacia escenarios de tensión que perciben como crisis institucionales, especialmente cuando emergen demandas que consideran incompatibles con el marco normativo o con los objetivos de la gestión pública.

En este punto, los resultados sugieren que las crisis no deben entenderse únicamente como eventos administrativos, sino como construcciones intersubjetivas en las que confluyen expectativas, temores, experiencias previas y marcos interpretativos propios de los actores involucrados. Así, conceptos como “presión”, “injerencia” o “pérdida de control institucional” reflejan el modo en que los funcionarios significan su experiencia frente a determinadas prácticas sindicales, más que descripciones empíricas verificadas de estructuras formales de poder.

La literatura sobre sindicalismo en América Latina y España permite contextualizar estas percepciones. Estudios como los de Durand et al. (2020), Ramió (2016) y Marshall (2021) evidencian que, en distintos países, la relación entre sindicatos, Estado y gestión pública ha estado históricamente marcada por tensiones, desconfianza y disputas por espacios de influencia. No obstante, en el marco de este estudio, dichas referencias no se utilizan para validar denuncias

específicas, sino para situar las experiencias relatadas dentro de debates más amplios sobre gobernanza, representación sindical y gestión pública.

Un hallazgo relevante es que los funcionarios tienden a asociar los momentos de crisis con la actuación de determinados dirigentes sindicales a quienes perciben como portadores de intereses particulares. Esta interpretación forma parte de su vivencia y de sus propios esquemas de comprensión del conflicto, lo que pone en evidencia que la crisis institucional es experimentada no solo como un problema organizacional, sino también como un quiebre simbólico de la autoridad y la legitimidad de la gestión.

Asimismo, los relatos muestran que, frente a estas situaciones, los funcionarios identifican distintas trayectorias posibles: desde estrategias de negociación orientadas a reducir la conflictividad, hasta posturas de apego estricto a la normatividad, que en algunos casos derivan —según su experiencia— en la salida del cargo o en la reconfiguración de la gestión. Estas trayectorias no se presentan como modelos normativos, sino como interpretaciones de los propios actores sobre las alternativas disponibles en contextos de alta presión institucional.

Desde una perspectiva fenomenológica, estos resultados permiten comprender que el conflicto sindical no es vivido de manera homogénea ni lineal, sino como un proceso dinámico y cíclico, condicionado por cambios de gestión, contextos políticos y relaciones interpersonales. En este sentido, la noción de crisis emerge como una categoría experiencial, más que como una condición estructural permanente.

Finalmente, el estudio reconoce sus propias limitaciones. Los hallazgos son transferibles únicamente a contextos similares a aquellos en los que se desarrolló la investigación y no pretenden representar la totalidad del sistema sanitario ni del movimiento sindical. Futuros estudios podrían ampliar esta comprensión incorporando de manera sistemática la perspectiva de dirigentes y afiliados sindicales, así como análisis comparativos entre distintos sectores de la administración pública.

En conjunto, la discusión pone en evidencia la utilidad del enfoque fenomenológico para comprender cómo los funcionarios construyen sentido frente a situaciones de tensión institucional, y abre un espacio para reflexionar sobre la necesidad de mecanismos de diálogo, gobernanza y gestión del conflicto que reconozcan la pluralidad de actores y experiencias involucradas en la administración pública.

5. Conclusiones

Las conclusiones del presente estudio se derivan exclusivamente de las percepciones y experiencias relatadas por los funcionarios y exfuncionarios entrevistados. En ese sentido, los hallazgos deben interpretarse como construcciones de significado elaboradas por estos actores a partir de su vivencia institucional, y no como una representación exhaustiva ni definitiva de la realidad del sistema sanitario en su conjunto.

Desde esta perspectiva, el análisis muestra que los funcionarios interpretan la relación con los sindicatos del sector salud como un proceso dinámico que, en determinados contextos, puede transitar desde demandas laborales legítimas hacia escenarios de tensión que ellos experimentan como crisis institucionales. Estas crisis son percibidas cuando las interacciones sindicales adquieren, según su vivencia, un carácter coercitivo o se asocian a intereses particulares que consideran incompatibles con el marco normativo y los objetivos de la gestión pública.

Las experiencias recogidas evidencian que, desde la mirada de los funcionarios, las formas de influencia sindical son diversas y heterogéneas. Estas incluyen tanto reclamos orientados a la mejora de condiciones laborales como prácticas que los participantes interpretan como presiones indebidas, intentos de injerencia en decisiones administrativas o cuestionamientos a la autoridad institucional. En conjunto, estas percepciones configuran un clima organizacional que los actores describen como inestable y propenso a la recurrencia de conflictos.

El estudio permite identificar, a partir de los relatos, distintas trayectorias institucionales frente a estas tensiones. Los funcionarios describen escenarios en los que se opta por estrategias de negociación orientadas a reducir la conflictividad, otros en los que se mantiene una posición de apego estricto a la normatividad sin respaldo suficiente, y situaciones en las que la firmeza normativa acompañada de apoyo institucional contribuye a restablecer condiciones de estabilidad. Estas trayectorias no se presentan como juicios normativos, sino como interpretaciones de los propios actores sobre las alternativas disponibles en contextos de alta presión institucional.

Desde el enfoque fenomenológico adoptado, estos hallazgos sugieren que la crisis institucional no es experimentada únicamente como un problema administrativo, sino como una vivencia relacional que involucra percepciones de legitimidad, autoridad y gobernabilidad. En este sentido, la noción de “captura institucional” emerge en el discurso de los funcionarios como una

categoría interpretativa mediante la cual intentan explicar la pérdida de control percibida sobre los procesos de gestión.

Se reconoce como limitación del estudio el énfasis predominante en la perspectiva de los funcionarios, así como la incorporación acotada de expresiones sindicales con fines contextuales. Futuras investigaciones podrían enriquecer la comprensión del fenómeno incorporando de manera sistemática la voz de dirigentes y afiliados sindicales, así como análisis comparativos entre distintos niveles de gobierno y sectores de la administración pública.

Finalmente, a partir de los significados contruidos por los participantes, se sugiere la pertinencia de fortalecer los canales formales de diálogo institucional, promover mecanismos de transparencia y rendición de cuentas claramente delimitados, y desarrollar marcos de gobernanza que contribuyan a gestionar los conflictos laborales de manera preventiva. Asimismo, resulta relevante generar condiciones que brinden respaldo institucional a los funcionarios que actúan conforme a la normativa, favoreciendo entornos de gestión estables y orientados al interés público.

Declaración de contribuciones (CRediT)

- **Gualberto Segovia Meza:** Conceptualización; Metodología; Análisis formal; Investigación, Administración del proyecto; Visualización; Redacción – borrador original.
- **Armando Medina Ibáñez:** Análisis formal; Metodología; Validación

Referencias

- Durand, F., Salcedo, E., Beteta, E., Elorreaga, O. & Gianella, C. (2020). *Patologías del sistema de salud peruano*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1141-patologias-del-sistema-de-salud-peruano.html>
- Fischer, C. T. (2009). Bracketing in qualitative research: conceptual and practical matters. *Psychotherapy Research: Journal of the Society for Psychotherapy Research*, 19(4-5), 583–590. <https://doi.org/10.1080/10503300902798375>
- Frechette, J., Bitzas, V., Aubry, M., Kilpatrick, K., & Lavoie-Tremblay, M. (2020). Capturing Lived Experience: Methodological Considerations for Interpretive Phenomenological Inquiry. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1-12. <https://doi.org/10.1177/1609406920907254>

- Heidegger, M. (2023). *Ser y tiempo*. (J. E. Rivera, Trad.; 1.^a ed., 11.^a reimpr.). Trotta. (Trabajo original publicado en 1927).
- Husserl, E. (1992). *Invitación a la Fenomenología*. Paidós. (Trabajo original publicado en 1925). <https://archive.org/details/husserl-edmund.-invitacion-a-la-fenomenologia-ocr-1992/page/n3/mode/2up>
- Marshall, A. (2021). Percepciones sociales acerca de los sindicatos en América Latina. *Temas Sociológicos*, (29), 355–386. <https://dx.doi.org/10.29344/07196458.29.2862>
- Ramió, C. (30 de marzo del 2016). Los sindicatos y la Administración Pública. *El blog es público: Los sindicatos y la administración pública*. <https://www.administracionpublica.com/los-sindicatos-y-la-administracion-publica/>
- Sibeoni, J., Verneuil, L., Manolios, E., & Révah-Levy, A. (2020). A specific method for qualitative medical research: The Inductive Process to Analyze the Structure of Lived Experience (IPSE) approach. *BMC Medical Research Methodology*, 20 (216). <https://doi.org/10.1186/s12874-020-01099-4>
- Svenaesus, F. (2000). *The hermeneutics of medicine and the phenomenology of health: Steps towards a philosophy of medical practice*. Kluwer Academic Publishers.

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

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

Jean Carlos Rodríguez Avilez

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

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

Cómo citar este artículo/citation:

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

Recibido: 30/10/2025

Revisado: 19/11/2025

Aceptado: 28/11/2025

Publicado: 25/12/2025

Resumen

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

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

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

Abstract

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

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

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

1. Introducción

1.1. Planteamiento del problema

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

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

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

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

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

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

1.2. Marco teórico

1.2.1. Capacidad estatal: conceptualización y dimensiones

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2. Gestión del talento humano en el sector público

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

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

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

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

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

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

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

1.2.3. Teoría de la contingencia y capacidad estatal municipal

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

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

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

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

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

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

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

2. Metodología

2.1. Enfoque de la investigación

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

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

2.2. Población y muestra

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

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

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

2.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

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

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

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

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

Dimensión administrativa

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

Dimensión de talento humano

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

Dimensión de modernización

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

Dimensión participativa

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

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

2.4. Consideraciones éticas

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

3. Resultados

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

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

3.1.1. Nivel de capacitación del personal municipal

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

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

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

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

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

3.1.2. Sistemas de reclutamiento y selección

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

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

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

3.1.3. Evaluación del desempeño y sistemas de incentivos

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

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

3.1.4. Políticas de retención del talento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1. Tamaño y escala organizacional

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

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

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

3.3.2. Base socioeconómica y mercados laborales

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

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

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

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

3.3.3. Complejidad administrativa y presiones de demanda

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

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

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

3.3.4. Exposición a riesgos y gestión de emergencias

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

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

3.3.5. Estabilidad política y cultura organizacional

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

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

4. Discusión

4.1. Interpretación de hallazgos principales

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

4.1.1. Gestión del talento humano como factor configuracional

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

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

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

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

4.1.2. Validación de mecanismos causales propuestos

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

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

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

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

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

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

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

4.1.3. Rol moderador de factores contextuales

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Implicaciones teóricas

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

4.2.1. Refinamiento del concepto de capacidad estatal en contextos municipales

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

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

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

4.2.2. Especificación de mecanismos causales contingentes

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

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

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

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

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

4.2.3. Ampliación de teoría de la contingencia al sector público

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

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

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

4.3. Implicaciones para políticas públicas

4.3.1. Necesidad de enfoques diferenciados según tipologías municipales

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

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

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

4.3.2. Priorización de intervenciones configuracionales sobre fragmentadas

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

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

4.3.3. Creación de Sistema de Carrera Pública Municipal

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

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

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

4.3.4. Desarrollo de capacidades de coordinación intermunicipal

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

4.3.5. Articulación de políticas nacionales con realidades locales

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

4.4. Limitaciones del estudio y direcciones futuras de investigación

4.4.1. Limitaciones metodológicas

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

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

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

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

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

4.4.2. Vacíos temáticos

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

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

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

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

4.4.3. Extensiones analíticas

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

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

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

5. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

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

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

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

Anexos

Anexo 1: Ficha de Análisis Documental (Extracto)

SECCIÓN: GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO

Distrito: _____

Nivel de capacitación del personal municipal:

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

Áreas prioritarias de capacitación mencionadas:

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

Sistemas de reclutamiento y selección:

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

Evaluación del desempeño:

- ☐ Describe sistema integrado de evaluación
- ☐ Menciona implementación progresiva
- ☐ No menciona

Observaciones cualitativas:

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

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

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

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

1.2. Estabilidad laboral condicionada

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

1.3. Escalas salariales competitivas

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

1.4. Desarrollo profesional continuo

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

LINEAMIENTO 2: ACADEMIA NACIONAL DE GOBIERNO LOCAL (ANAGOL)

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

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

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

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

2.2. Certificación de competencias

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

2.3. Gestión del conocimiento

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

2.4. Asistencia técnica especializada

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

LINEAMIENTO 3: TRANSFERENCIAS DIFERENCIADAS PARA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

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

Criterios de asignación:

3.1. Brecha de capacidad institucional

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

3.2. Características contextuales

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

3.3. Compromiso institucional

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

3.4. Condicionales

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

LINEAMIENTO 4: ESTRATEGIAS DE COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL

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

Modalidades:

4.1. Mancomunidades con unidades técnicas compartidas

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

4.2. Programas regionales de capacitación

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

4.3. Sistemas de información integrados

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

4.4. Incentivos para colaboración

- Bonificaciones en transferencias para municipalidades que participan en mancomunidades certificadas

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

LINEAMIENTO 5: PROTECCIÓN DE DECISIONES TÉCNICAS

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

Mecanismos:

5.1. Definición clara de ámbitos técnicos y políticos

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

5.2. Fortalecimiento de órganos de control institucional

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

5.3. Transparencia en procesos decisorios

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

5.4. Sistemas de mérito con blindaje institucional

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

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

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

Nathalie Netsy Ingaruca Ruiz

Academia de la Magistratura (Perú)

ningaruca@amag.edu.pe, ningarucar@gmail.com / ORCID: 0009-0008-9944-8919

Cómo citar este artículo/citation:

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

Recibido: 21/10/2025

Revisado: 28/11/2025

Aceptado: 24/12/2025

Publicado: 29/12/2025

Resumen

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

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

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

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

Abstract:

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

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

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

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

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

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Metodología

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Debilidad en mecanismos de control y rendición de cuentas

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

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

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

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

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

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

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

5. Problemas estructurales en la gestión pública en el Perú

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

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

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

5.1. Estructura organizacional ineficaz

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

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

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

5.2. Resistencia al cambio

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

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

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

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

5.3. Desigualdad en el acceso a los servicios públicos

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Efectos estructurales y jurídicos de la corrupción

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

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

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

6.1. Participación ciudadana y democratización del proceso público

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

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

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

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

6.2. La participación como elemento de legitimidad democrática

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

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

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

6.3. Mecanismos de participación ciudadana en el Perú

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

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

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

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

6.4. Hacia una participación ciudadana efectiva

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

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

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

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

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

7. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

- Alza, C. (2012). *Gestión pública: Balance y perspectivas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. <https://doi.org/10.18800/9786124146237>
- Contraloría General de la República. (2024). *Memoria de gestión institucional 2017–2024*. <https://www.gob.pe/es/i/5786915>
- Decreto Supremo N.º 021-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (11 de diciembre del 2019). <https://www.gob.pe/es/l/391589>
- Durand, F. (2018). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/23851ca6-2dc2-49fd-94ab-1eaecab6ee32>

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

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

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

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

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

Artículo inédito**Interés general e integridad pública en el Perú: una aproximación histórica a un bien esquivo**

General Interest and Public Integrity in Peru: a Historical Perspective on an Elusive Common Good

Carlo Mario Velarde Bazán

Pontificia Universidad Católica del Perú

cmvelarde@pucp.edu.pe | ORCID: 0009-0006-5813-488X

Cómo citar este artículo/citation:

Velarde Bazán, C. M. (2025). Interés general e integridad pública en el Perú: una aproximación histórica a un bien esquivo. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 169-193. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.9>

Recibido: 31/10/2025

Revisado: 1/12/2025

Aceptado: 20/12/2025

Publicado: 25/12/2025

Resumen

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en el Perú ha sido concebida, en la práctica institucional, principalmente, como un instrumento técnico orientado a fortalecer los sistemas administrativos y de control. Sin embargo, su legitimidad filosófica y moral se sustenta en una noción política de larga tradición en el pensamiento occidental: el interés general.

Este artículo reconstruye la evolución histórica y conceptual de dicho concepto, desde la filosofía clásica hasta la teoría política contemporánea, con el propósito de mostrar que las políticas de integridad no constituyen únicamente técnicas de gestión pública, sino la actualización institucional de una aspiración política fundamental: la subordinación del poder a fines universales y comunes. Desde un enfoque teórico-descriptivo, se examinan las formulaciones del bien común en Platón y Aristóteles, su reinterpretación escolástica en Tomás de Aquino, su secularización moderna en las teorías del contrato social y su reformulación contemporánea en autores como Rawls, Habermas, Sandel y Walzer.

El artículo concluye que las políticas de integridad representan, en la actualidad, el principal dispositivo institucional para resguardar el interés general frente a la privatización del Estado por intereses particulares, contribuyendo así a una comprensión ética más profunda de la integridad pública en el Perú.

Palabras clave: interés general, bien común, integridad pública, filosofía política, corrupción

Abstract

The National Policy of Integrity and Anti-Corruption in Peru has been conceived in institutional practice mainly as a technical instrument aimed at strengthening administrative and control systems. However, its philosophical and moral legitimacy is rooted in a long-standing political concept within the Western tradition: the general interest.

This article reconstructs the historical and conceptual evolution of this notion from classical philosophy to contemporary political theory, arguing that integrity policies are not merely public management techniques, but rather the institutional actualization of a fundamental political aspiration: the subordination of power to universal and common ends. Using a theoretical-

descriptive approach, the study examines classical, medieval, modern, and contemporary interpretations of the common good and the general interest.

The article concludes that public integrity policies currently constitute the main institutional mechanism for safeguarding the general interest against the privatization of the State by particular interests, thereby contributing to a deeper ethical understanding of public integrity in Peru.

Keywords: general interest, common good, public integrity, political philosophy, corruption

1. Introducción

En los últimos años, el Estado peruano ha incorporado la integridad pública como un eje normativo y político orientado a fortalecer su capacidad institucional en la prevención y lucha contra la corrupción. Este énfasis se ha traducido en marcos conceptuales, normativos y programáticos que buscan promover conductas íntegras en el ejercicio de la función pública. No obstante, detrás de este desarrollo normativo subyace una pregunta de carácter más fundamental: ¿cuál es el fundamento ético que justifica la existencia de una política de integridad pública?

Si la corrupción puede entenderse, en términos generales, como la subordinación del interés general a intereses particulares, la política de integridad no debería concebirse únicamente como un mecanismo de cumplimiento normativo o de control administrativo. Puede interpretarse, más bien, como la expresión institucional contemporánea de un principio ético central en la tradición del pensamiento político occidental: el interés general. Este principio constituye uno de los núcleos teóricos de las principales definiciones contemporáneas de integridad pública adoptadas tanto en el ámbito nacional como internacional (OCDE, 2017; Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2021).

El propósito de este artículo es reconstruir la genealogía del concepto de interés general, poniendo de relieve su continuidad teórica desde la antigüedad hasta el pensamiento político contemporáneo. Esta revisión no se plantea como un ejercicio meramente erudito, sino como una reflexión orientada a aportar densidad conceptual al debate actual sobre la integridad pública en el Perú. Comprender el sentido histórico y filosófico del interés general resulta relevante para reconocer la función ética del Estado y para situar la integridad pública como un principio orientador de la acción estatal frente a dinámicas de fragmentación moral o captura del poder por intereses particulares.

Desde esta perspectiva, el interés general no constituye una categoría abstracta desligada de la práctica institucional, sino un principio que históricamente ha servido para justificar el ejercicio legítimo del poder político. A partir de este recorrido conceptual, el artículo sostiene que las políticas de integridad pueden entenderse, en el contexto contemporáneo, como dispositivos institucionales orientados a resguardar dicho principio, contribuyendo a alinear la acción estatal con el bien común y a fortalecer la legitimidad democrática.

2. Metodología

El presente artículo se inscribe en un enfoque teórico-descriptivo y emplea como ruta metodológica la reconstrucción conceptual e histórica del concepto de “interés general” o “bien común”. El método principal adoptado es la genealogía de corte hermenéutico, basada en una exégesis conceptual orientada a reconstruir la evolución histórica del sentido y de la validez moral del mandato de servicio público en la tradición del pensamiento político occidental.

La pertinencia de este recorrido filosófico para abordar la integridad pública en el Perú se fundamenta en dos consideraciones principales. En primer lugar, el Derecho Administrativo y el marco ético del servicio público peruano —particularmente el mandato de subordinación de la función pública al interés general— tienen su origen en categorías conceptuales propias del canon político occidental. Desde esta perspectiva, la integridad pública puede entenderse como una justificación moral de la institucionalidad estatal.

En segundo lugar, la corrupción es abordada en el artículo como un fenómeno estructural asociado a la tensión histórica entre el interés particular (idion sympheron) y el interés general (koinon sympheron), presente en la reflexión política desde sus orígenes. La genealogía permite mostrar que la integridad pública constituye una respuesta institucional moderna a este problema filosófico clásico.

El artículo se organiza en siete secciones. La primera revisa los orígenes clásicos del bien común en Platón y Aristóteles; la segunda aborda su reformulación medieval como *bonum commune*; la tercera examina su tránsito moderno en Hobbes, Locke y Rousseau; la cuarta analiza su racionalización ilustrada en Smith y Bentham; la quinta revisa interpretaciones contemporáneas en Rawls, Habermas y Buchanan; la sexta discute el vínculo entre interés general e integridad pública; y, finalmente, se presentan conclusiones orientadas a mostrar cómo la defensa del interés general constituye el núcleo ético de las políticas de integridad en el Estado peruano, atendiendo a un vacío teórico existente en la literatura especializada nacional.

3. El interés general en la filosofía clásica

En la filosofía política clásica, el interés general aparece formulado tempranamente como *koinon sympheron*, noción que puede traducirse como bien común. En este marco, tanto Platón como Aristóteles conciben la política como una actividad orientada a la organización de la vida colectiva en función de un fin compartido, asociado a la justicia y al bienestar de la comunidad en su conjunto.

En Platón (ca. 370 a. C./2003), particularmente en *La República*, la idea de bien común se articula a partir de una concepción orgánica de la polis. La justicia no se entiende como la suma de intereses individuales, sino como la armonía del todo, alcanzada cuando cada parte de la comunidad cumple la función que le es propia. Desde esta perspectiva, el interés general se identifica con el orden racional de la ciudad, garantizado por un gobierno orientado al conocimiento del bien y no a la satisfacción de intereses particulares.

Aristóteles (ca.330 a. C./1985,2000), en la *Política* y la *Ética a Nicómaco*, desarrolla una concepción más empírica y normativa del bien común, vinculándolo directamente con la finalidad de la polis. Para el filósofo, la comunidad política existe para posibilitar una vida buena y virtuosa, lo que supone que el gobierno debe orientarse al beneficio de todos y no al provecho de unos pocos. En este sentido, Aristóteles distingue entre formas de gobierno justas, que persiguen el interés común, y formas desviadas, que responden al interés particular de quienes detentan el poder.

En ambos autores, el interés general cumple una función central como criterio de legitimidad del poder político. Gobernar implica orientar la acción pública hacia un fin compartido, superior a los intereses individuales o faccionales. Si bien estas concepciones se inscriben en contextos históricos y sociales distintos a los contemporáneos, su relevancia radica en haber establecido un principio normativo duradero: la subordinación del ejercicio del poder al bienestar de la comunidad.

Esta formulación clásica del bien común constituye uno de los antecedentes conceptuales más influyentes en la tradición occidental, y ofrece un punto de partida para comprender cómo, desde sus orígenes, la política ha sido pensada como un espacio de tensión permanente entre el interés general y los intereses particular

4. El bien común en la tradición medieval

Durante la Edad Media, la noción clásica de bien común es reinterpretada dentro del horizonte del pensamiento cristiano, adquiriendo una nueva dimensión ética y normativa. En este periodo, el

interés general se formula como *bonum commune*, concepto central en la filosofía política y jurídica escolástica, particularmente en la obra de Aquino (1265-1274/2001). En la *Suma Teológica* y en *De regno*, Tomás de Aquino concibe el bien común como el fin propio de la comunidad política y como criterio de legitimidad del poder. A diferencia de una mera agregación de intereses individuales, el *bonum commune* representa un bien compartido que permite la realización moral de las personas dentro de la vida social. El gobierno, en consecuencia, se justifica en la medida en que orienta su acción hacia ese fin colectivo.

Esta concepción introduce una articulación relevante entre orden político y orden moral. Para Aquino (1265-1274/2001), la autoridad política tiene un fundamento racional y natural, pero su ejercicio debe estar subordinado a la justicia y al bien común. Cuando el poder se desvía hacia el beneficio privado del gobernante, se transforma en una forma ilegítima de dominación, cercana a la tiranía.

Asimismo, la tradición medieval refuerza la idea de que el interés general no es neutral desde el punto de vista ético. Gobernar implica una responsabilidad moral respecto de la comunidad, y el ejercicio de la función pública se concibe como un servicio orientado al bienestar colectivo. Este énfasis ético resulta particularmente relevante para comprender la posterior incorporación del bien común como principio rector del derecho público y de la administración estatal.

Si bien el *bonum commune* medieval se inscribe en un marco teológico que difiere del Estado moderno secular, su aporte fundamental consiste en haber consolidado la idea de que el poder político debe justificarse en función de un bien superior al interés particular. Esta noción constituye un eslabón clave en la genealogía del interés general y en la comprensión de la función ética del Estado.

No obstante, esta concepción del bien común, anclada en una visión teleológica y moral de la comunidad política, comienza a mostrar sus límites con la crisis del orden medieval y el surgimiento del Estado moderno. La progresiva secularización del poder, las guerras de religión y la fragmentación de la autoridad erosionaron la idea de un fin moral compartido garantizado por el orden natural o divino. En este nuevo contexto histórico, el interés general deja de fundarse en una concepción sustantiva del bien y pasa a formularse como un problema de orden, seguridad y consenso. La pregunta central ya no será únicamente qué es el bien común, sino cómo es posible la convivencia política entre individuos portadores de intereses diversos y potencialmente conflictivos.

Es en este marco donde las teorías modernas del contrato social redefinen el interés general, desplazando su fundamento desde la teleología moral hacia la racionalidad política y el acuerdo entre voluntades. Este tránsito marca un punto de inflexión decisivo en la genealogía del interés general, que será desarrollado en la siguiente sección a partir de las obras de Hobbes, Locke y Rousseau.

5. El tránsito moderno del interés general: contrato, soberanía y consenso

5.1. De la teología del poder a la racionalidad política

Con el tránsito a la modernidad, el pensamiento occidental experimentó una transformación profunda en sus fundamentos intelectuales, políticos y morales. La Reforma protestante, las guerras de religión y el surgimiento del Estado-nación quebraron la unidad espiritual del mundo medieval y situaron al individuo en el centro de la reflexión filosófica. Este cambio de paradigma desplazó progresivamente el fundamento de la legitimidad política: del orden divino hacia el acuerdo racional entre seres humanos.

En este contexto, el *bonum commune* dejó de concebirse como un reflejo del bien divino y comenzó a entenderse como el resultado de un pacto entre individuos que, guiados por la razón, establecen un orden político destinado a asegurar la paz, la seguridad y el bienestar colectivo. De este modo, el concepto de interés general se secularizó, convirtiéndose en una justificación laica del poder político.

Las teorías del contrato social —desarrolladas por Hobbes (1651/1994), Locke (1689/1991) y Rousseau (1762/1998)— constituyen la expresión más representativa de este proceso. Aun cuando difieren en sus supuestos antropológicos y en sus consecuencias institucionales, comparten un problema común: cómo conciliar la libertad individual con la necesidad de un orden colectivo legítimo.

5.2. Thomas Hobbes: el interés general como paz y seguridad

Hobbes (1651/1994), figura central de la filosofía política moderna, propone una concepción innovadora de la naturaleza humana y del Estado. En su obra *Leviatán*, describe el “estado de naturaleza” como una situación de igualdad radical y conflicto potencial, en la que cada individuo

tiene derecho a todo, lo que conduce a la guerra de todos contra todos (*bellum omnium contra omnes*). En tal escenario, la vida humana es “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta” (p. 98).

Para superar esta condición, los individuos, movidos por la razón y el temor, acuerdan transferir su poder a un soberano común encargado de garantizar la paz y la seguridad. Este acto de cesión constituye el contrato social y da origen al Estado, cuya autoridad se justifica por su capacidad de proteger la vida de los ciudadanos. En consecuencia, el interés general, en la teoría hobbesiana, se identifica fundamentalmente con la preservación de la seguridad común.

A diferencia del pensamiento escolástico, donde la autoridad se subordinaba a un orden moral trascendente, en Hobbes (1651/1994) el poder político se emancipa de la ética teológica y se fundamenta en la necesidad racional de evitar el caos. La ley deja de ser una ordenación al *bonum commune* divino para convertirse en una norma positiva emanada del soberano en función de un bien común terrenal: la supervivencia colectiva. De este modo, el autorseculariza la idea del bien común y la vincula a la función de orden y control social.

5.3. John Locke: el interés general como protección de los derechos

Locke (1689/2006), en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, desarrolla una versión liberal del contrato social que se distancia del énfasis hobbesiano en el poder absoluto. Para Locke, el estado de naturaleza no constituye una guerra permanente, sino un orden moral regido por la ley natural, que reconoce derechos inalienables como la vida, la libertad y la propiedad.

La necesidad del gobierno civil surge cuando los individuos, al ser jueces de su propia causa, no pueden garantizar de manera imparcial la protección de esos derechos. El poder político se funda entonces en el consentimiento racional y tiene como finalidad la protección del bien público (*public good*). Como señala Locke (1689/2006), “el poder legislativo no puede obrar de otra manera que dirigiéndose al bien público de la sociedad” (p. 131).

En esta perspectiva, el interés general se define como el conjunto de condiciones que permiten a todos los individuos ejercer sus derechos en igualdad. El bien común se convierte así en un principio normativo de limitación del poder: el gobierno pierde legitimidad cuando actúa contra el bien público. Esta concepción anticipa el constitucionalismo moderno y la noción de rendición de cuentas, elementos centrales de las democracias contemporáneas.

5.4. Jean-Jacques Rousseau: la voluntad general como expresión del interés común

Rousseau (1762/1998) radicaliza la idea del contrato social desde una perspectiva democrática. En *Du Contrat Social* sostiene que la libertad sólo se realiza plenamente cuando el individuo obedece a una ley que él mismo ha contribuido a establecer; al asociarse, los individuos constituyen un cuerpo político que expresa la *volonté générale*, entendida como la orientación hacia el interés común y no como la simple suma de intereses particulares.

La distinción entre la *volonté générale* y la *volonté de tous* resulta crucial en este análisis: mientras la primera busca el bien común, la segunda representa la agregación de intereses privados (Rousseau, 1762/1998). La legitimidad política, en consecuencia, no deriva únicamente del consentimiento, sino de la participación activa en la construcción de normas orientadas al interés colectivo.

En esta concepción, el bien común adquiere una dimensión cívica y moral: la comunidad política se configura como una asociación orientada a la libertad y la igualdad. Esta formulación ha sido interpretada como uno de los fundamentos éticos de las concepciones modernas del servicio público, en tanto sitúa la administración del poder como una función delegada por la comunidad política.

5.5. El interés general como fundamento de legitimidad en la modernidad

Las concepciones de Hobbes, Locke y Rousseau establecen, desde distintos enfoques, una base racional para la legitimidad del gobierno moderno, en la medida en que la autoridad política se justifica por su orientación a fines colectivos. En este marco, la legitimidad se vincula con la seguridad como fundamento del orden político (Hobbes, 1651/1994), la protección de los derechos individuales como límite y razón del poder estatal (Locke, 1689/1991) y la expresión de la voluntad común como fuente última de autoridad (Rousseau, 1762/1998).

Este principio será recogido por las constituciones modernas, que consagran la idea de que el poder político se ejerce en nombre del pueblo y para su beneficio. La legitimidad del Estado deja así de depender de una teología del poder y pasa a evaluarse en función de su capacidad para servir al interés general.

Desde esta genealogía, la integridad pública puede entenderse como una traducción institucional contemporánea de ese principio: un conjunto de normas, valores y mecanismos destinados a limitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder y a reforzar su orientación hacia fines colectivos. Al igual que el contrato social impuso límites al soberano, las políticas modernas de integridad buscan establecer límites éticos e institucionales a la discrecionalidad administrativa, preservando la coherencia entre poder, legalidad y finalidad pública.

El recorrido por las teorías modernas del contrato social permite identificar un punto de convergencia fundamental: la legitimidad del poder político descansa en su orientación hacia fines colectivos y no en la mera titularidad del mando. Ya sea entendida como seguridad, protección de derechos o expresión de la voluntad general, la noción de interés común se consolida en la modernidad como criterio de justificación del Estado y de evaluación de su ejercicio.

No obstante, estas formulaciones clásicas se desarrollaron en contextos históricos previos a la expansión del Estado administrativo contemporáneo, caracterizado por burocracias complejas, decisiones técnicas especializadas y una creciente distancia entre gobernantes y ciudadanía. A partir del siglo XX, el problema del interés general deja de situarse únicamente en el origen del poder y pasa a concentrarse en cómo se toman, justifican y controlan las decisiones públicas en sociedades pluralistas y democráticas.

En este nuevo escenario, el debate sobre el interés general se reconfigura en torno a nociones como justicia, racionalidad pública, deliberación democrática y elección colectiva. La sección siguiente aborda estas reformulaciones contemporáneas, examinando cómo autores como Rawls (1971/1997), Habermas (1998) y Buchanan y Tullock (1962/1980) reinterpretan el interés general en contextos de diversidad moral, complejidad institucional y tensiones entre lo público y lo privado.

6. Del contrato social a la racionalidad pública: el interés general entre la Ilustración y la modernidad tardía

6.1. 6.1 La Ilustración y la racionalización del interés común

El siglo XVIII significó para la historia del pensamiento occidental el tránsito de una moral fundada en la teología o la metafísica hacia una moral de la razón práctica y la utilidad. La Ilustración no eliminó la idea de bien común, pero la reformuló en términos seculares: la búsqueda de la felicidad de los individuos y de la prosperidad de las naciones se convirtió en el nuevo horizonte del pensamiento político.

En este contexto, el *interés general* pasó a entenderse como el resultado racional de una sociedad organizada sobre la base de la libertad, la igualdad y la utilidad pública. La política, la economía y el derecho se integraron en una visión global del progreso humano, y la legitimidad del poder comenzó a medirse no por su origen divino o contractual, sino por su capacidad de promover el bienestar colectivo.

Este cambio supuso una ruptura epistemológica con el modelo escolástico y una redefinición de la ética política. El gobernante ilustrado debía servir a la razón y no a la tradición, al bienestar del conjunto y no a los privilegios de clase. El ideal del *interés general* se convirtió en el principio rector del nuevo Estado racional y secular que emergía en Europa.

6.2. 5.2 Adam Smith: el interés individual y la “mano invisible”

En *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Smith (1776/1997a) introdujo una concepción económica del orden social que transformó radicalmente la comprensión del interés común. A diferencia de los filósofos políticos del contrato social, Smith parte del análisis de las motivaciones individuales: la búsqueda del propio beneficio (*self-interest*) es el motor del progreso económico y de la cooperación social.

Sin embargo, el autor no identifica el interés privado con el egoísmo moral. En su *Teoría de los sentimientos morales*, Smith (1759/1997b), había sostenido que la simpatía y la capacidad de ponerse en el lugar del otro eran los fundamentos morales de la vida social. En *La riqueza de las naciones*, esta intuición se traduce en un principio económico: cuando los individuos actúan libremente en un mercado competitivo, una “mano invisible” los conduce a promover, sin proponérselo, el bienestar general.

De este modo, el *interés general* deja de ser una finalidad impuesta por la ley o el contrato para convertirse en un efecto emergente de la interacción racional de los intereses particulares. La política debe, por tanto, crear las condiciones para que ese proceso ocurra —garantizando justicia, libertad y estabilidad—, pero sin interferir arbitrariamente en el curso de las decisiones individuales.

Smith advierte, sin embargo, contra la confusión entre el interés común y los intereses corporativos o monopólicos. En su crítica a los gremios y mercaderes que buscan privilegios mediante la connivencia con el Estado, afirma que “las personas del mismo oficio rara vez se reúnen, incluso por diversión, sin que la conversación termine en una conspiración contra

el público o en alguna propuesta para elevar los precios” (Smith, 1776/1997a, p. 142). Esta observación —frecuentemente interpretada como una temprana crítica a las prácticas de rent-seeking— resulta conceptualmente relevante para los debates contemporáneos sobre captura del Estado y corrupción.

En la economía smithiana, el *interés general* se convierte en un orden moral espontáneo, sostenido por la competencia, la virtud y la justicia. El Estado no desaparece, pero su papel ya no es guiar moralmente a los ciudadanos, sino asegurar el marco de libertad donde el bienestar común pueda emerger de las acciones particulares.

6.3. Jeremy Bentham: el principio de utilidad y la cuantificación del bien común

Mientras Smith buscaba una armonía espontánea entre los intereses privados y el bienestar colectivo, Bentham (1789/2008) intentó darle una formulación racional y medible. En su *Introducción a los principios de la moral y la legislación*, propuso el “principio de utilidad” como criterio universal de evaluación moral y política: “es la mayor felicidad del mayor número la medida del bien y del mal” (p. 12).

El utilitarismo benthamiano trasladó el concepto de *interés general* al terreno de la administración pública y la legislación. Si el objetivo de toda norma y de toda acción gubernamental es maximizar la felicidad colectiva, el bien común puede —en teoría— ser cuantificado y optimizado. De ahí la confianza ilustrada en la razón y el cálculo: la ética podía transformarse en una técnica de gobierno racional y esta perspectiva teórica ha influido de manera significativa en el desarrollo de enfoques contemporáneos de políticas públicas, especialmente en contextos de escasez de recursos y priorización de intervenciones.

Esta racionalización del bien común fue decisiva para el nacimiento del Estado moderno. El legislador se convirtió en un ingeniero social encargado de diseñar políticas que produjeran el mayor bienestar posible, considerando los costos y beneficios para la comunidad. La justicia, en consecuencia, se definió no por principios metafísicos o derechos naturales, sino por su contribución a la utilidad general.

Sin embargo, esta visión también trajo consigo riesgos éticos. La reducción del interés general a un cálculo de placer y dolor podía justificar la instrumentalización de las minorías en nombre

del bienestar mayoritario. Mill (1863/2001), consciente de este problema, intentó corregir a Bentham incorporando la dimensión cualitativa de la felicidad y subrayando la importancia de la libertad individual como componente esencial del bienestar general.

En cualquier caso, el utilitarismo consolidó la idea de que el Estado tiene una función moral y técnica: la promoción del bienestar público. Este principio, heredado por las democracias liberales y las políticas públicas contemporáneas, es también la raíz pragmática de las políticas de integridad. Si la corrupción genera pérdida de bienestar social, la integridad constituye su condición de posibilidad: el mecanismo que asegura que los recursos públicos se orienten efectivamente al beneficio colectivo.

6.4. Repercusiones contemporáneas de la racionalidad ilustrada

El legado ilustrado continúa presente en las instituciones públicas actuales. Las políticas de integridad, la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas son herederas directas de esta concepción racional del interés general. La administración moderna se define por su carácter impersonal, previsible y orientado al bienestar colectivo —atributos que sólo pueden sostenerse mediante sistemas éticos e institucionales sólidos.

Sin embargo, la herencia de la Ilustración también plantea tensiones. La idea de que el interés general puede determinarse racionalmente y aplicarse de forma universal ha sido cuestionada por la teoría crítica y el pluralismo contemporáneo, que señalan la necesidad de incorporar la deliberación democrática y el reconocimiento de la diversidad moral. Pese a ello, la matriz ilustrada sigue siendo indispensable: sin algún horizonte de universalidad —sin una noción de bien común que permita articular intereses diversos más allá de lo particular—, la integridad pública ve debilitado su fundamento ético.

El recorrido por la modernidad y la Ilustración muestra que el interés general no es una noción estática, sino una construcción histórica que ha ido adaptándose a los cambios en la forma de concebir el poder, la racionalidad y la legitimidad del Estado. Desde la seguridad colectiva hasta la protección de derechos, y desde la utilidad social hasta el bienestar general, el interés común ha funcionado como criterio para evaluar la legitimidad de la acción pública.

En el contexto contemporáneo, estas elaboraciones teóricas encuentran su traducción institucional en mecanismos orientados a resguardar la orientación del Estado hacia fines colectivos. Entre

ellos, las políticas de integridad pública emergen como una respuesta moderna al problema clásico de la subordinación del poder a intereses particulares. En ese marco, resulta pertinente examinar cómo la noción de interés general se articula hoy con el concepto de integridad en la gestión pública.

7. Interpretaciones contemporáneas del interés general en las democracias modernas.

7.1. La reconfiguración del interés general en el siglo XX

Durante el siglo XX, la noción de *interés general* volvió a situarse en el centro del debate político y filosófico. Las dos guerras mundiales, el surgimiento del Estado social y la expansión de la democracia deliberativa abrieron una pregunta esencial: ¿cómo puede el Estado servir al bien común en sociedades cada vez más plurales, desiguales y complejas?

Frente al optimismo racional de la Ilustración, el pensamiento contemporáneo reconoce que no existe un único criterio universal del bien. Sin embargo, la idea de un interés general —entendido no como homogeneidad moral, sino como justicia, equidad y deliberación— sigue siendo indispensable para sostener la legitimidad del poder político.

Desde esta perspectiva, el interés general ya no se define como una sustancia fija (la paz, la seguridad, el bienestar o la utilidad), sino como un procedimiento racional y moral mediante el cual las sociedades democráticas determinan colectivamente qué consideran justo, legítimo y valioso. En este tránsito del contenido al procedimiento se inscribe la contribución de autores como Rawls (1971/1997), Habermas (1998), Bobbio (1985/1987) y Buchanan y Tullock (1962/1980), pensadores claves de nuestro tiempo, que dado el espacio y naturaleza de este trabajo, abordaremos de manera general.

7.2. Rawls: justicia distributiva

Rawls (1971/1997) reconfigura el problema del interés general en su obra *Teoría de la justicia*. Frente al utilitarismo, propone una teoría de la justicia como equidad (*justice as fairness*), basada en principios racionales que los ciudadanos aceptarían bajo condiciones de imparcialidad.

Su célebre experimento del “velo de la ignorancia” plantea que, si las personas diseñaran las instituciones sin saber qué posición ocuparán en la sociedad, elegirían principios que garanticen

igualdad de derechos, oportunidades y protección a los más desfavorecidos. Así, el interés general deja de identificarse con la suma de intereses individuales y pasa a definirse como un conjunto de principios equitativos que todos podrían aceptar racionalmente.

Los dos principios fundamentales de la justicia —igualdad de libertades básicas y principio de diferencia— constituyen, en Rawls (1971/1997), la formulación moderna más influyente del interés general: una estructura institucional que asegura bienes primarios (libertad, oportunidades, ingresos, poder y respeto) para todos, especialmente para quienes menos tienen.

En este sentido, el Estado justo no es aquel que maximiza la utilidad, sino el que distribuye equitativamente los beneficios sociales y políticos. La función moral de las instituciones consiste en garantizar las condiciones para una cooperación equitativa entre ciudadanos libres e iguales.

Desde la perspectiva de las políticas de integridad, esta visión ofrece un marco normativo claro: el interés general se concreta en la justicia institucional. Actuar con integridad implica actuar de modo que las decisiones públicas respeten los principios de equidad y no discriminen a ningún ciudadano. Por ello, la corrupción, al vulnerar el principio de igualdad y no discriminación, afecta directamente el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y representa la negación práctica del interés general en el sentido rawlsiano.

7.3. Sandel: comunidad moral

Sandel (1982/2000) plantea una crítica esencial al liberalismo procedimental de Rawls. En *Liberalismo y los límites de la justicia*, argumenta que el ideal rawlsiano de un “yo desencarnado” —capaz de elegir principios de justicia sin referencias a sus vínculos morales o comunitarios— es una abstracción irreal. El ciudadano no puede separarse de su historia, tradiciones o lealtades morales. Según Sandel, la justicia requiere comprender al ser humano como un sujeto “*situado*”, cuya identidad moral se forma en comunidad.

El núcleo de su crítica se dirige al intento liberal de construir una moral pública basada en la neutralidad. Para Sandel, no es posible alcanzar un consenso moral sin discutir los fines compartidos que dan sentido a la vida colectiva. “No podemos determinar lo que es justo sin antes reflexionar sobre lo que consideramos bueno; la neutralidad moral de la justicia es una ilusión” (Sandel, 1982/2000, p. 176). Con esta afirmación, el filósofo reintroduce la dimensión teleológica de la política: la comunidad no solo establece reglas, sino que persigue bienes comunes que la definen.

En *Justicia: ¿Hacemos lo que debemos?*, Sandel (2011) amplía su propuesta hacia un ideal de **ciudadanía deliberativa y virtuosa**: Las sociedades democráticas, sostiene, necesitan forjar un lenguaje público sobre el bien común y las virtudes cívicas que sustentan la convivencia. La justicia, entonces, no es mera imparcialidad; es una práctica moral y educativa mediante la cual los ciudadanos aprenden a reconocerse mutuamente como miembros de una comunidad con destino compartido. En este sentido, la política se concibe como un espacio pedagógico donde se cultiva la virtud cívica y la responsabilidad colectiva.

Desde esta perspectiva, el *interés general* no puede reducirse a un equilibrio de intereses individuales ni a un procedimiento abstracto de consenso, sino que debe entenderse como la expresión de un proyecto moral común. En el ámbito de la integridad pública, esta idea implica que las políticas anticorrupción y los sistemas de cumplimiento no pueden limitarse a normas o sanciones: deben promover una cultura ética viva, fundada en valores compartidos, en el ejemplo moral de los líderes y en el compromiso cívico de los servidores públicos. La integridad, en clave sandeliana, es una virtud republicana que fortalece la comunidad política, al recordar que servir al Estado es también servir a un ideal del bien común.

7.4. Walzer: esferas del bien

Walzer (1983/1993) profundiza la línea comunitarista desde un enfoque pluralista y contextualista. En *Esferas de justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, plantea que no existe una sola forma de justicia aplicable a todos los bienes sociales, sino múltiples principios distributivos adecuados a distintos contextos o “esferas”. Cada sociedad distribuye bienes diversos —dinero, poder, educación, reconocimiento, salud, amor, seguridad— y cada uno de esos bienes posee un significado social particular que debe respetarse.

La justicia, para Walzer (1983/1993), consiste en evitar la “tiranía de la dominación cruzada”: cuando un bien de una esfera (por ejemplo, el dinero) invade otra (la política, la educación, la justicia), corrompe el sentido moral de esa esfera. Así, la corrupción no es solo un delito, sino un fenómeno moral de invasión indebida: ocurre cuando los criterios de una esfera se imponen sobre otra, subordinando el bien común al interés particular. En palabras del autor “la desigualdad se convierte en tiranía cuando quienes poseen un bien pueden dominar a los demás en todas las esferas de la vida” (p. 21).

Esta idea ofrece una clave profunda para interpretar la corrupción en el Estado moderno. La captura del poder político por intereses económicos o clientelares constituye, precisamente, la

forma contemporánea de esa tiranía: una esfera —el mercado o el partido— que somete a las demás y destruye el equilibrio moral de la sociedad. Desde esta óptica, la integridad pública puede entenderse como el dispositivo institucional que protege la autonomía de las esferas sociales, asegurando que el poder político se ejerza conforme a sus fines propios: la justicia, el servicio y el bien común.

Walzer (1983/1993) vincula esta defensa del pluralismo con una ética del reconocimiento mutuo. Cada esfera, al mantener su autonomía, expresa un tipo de valor y de respeto hacia las personas. En la práctica, esto significa que el interés general no es un principio único o abstracto, sino una red de equilibrios morales entre distintos bienes que deben coexistir sin dominio recíproco. En el Perú, esta lectura resulta especialmente relevante: las políticas de integridad deben evitar que el poder político se subordine a intereses privados o corporativos, y garantizar que los recursos públicos —como bienes de una esfera propia— se administren conforme a su propósito social, es decir, el interés general, y no a conveniencias individuales.

En consecuencia, la visión walzeriana ofrece una interpretación estructural de la integridad: no sólo como virtud personal, sino como arquitectura moral del Estado, destinada a impedir que las fronteras entre lo público y lo privado se diluyan. Defender la integridad significa, así, restaurar la justicia entre esferas, manteniendo la independencia del espacio público frente a cualquier forma de captura o patrimonialización.

7.5. Habermas: deliberación

Habermas (1992/1998–) lleva más allá el proyecto rawlsiano al situar el interés general no sólo en los principios de justicia, sino en los procedimientos comunicativos que los generan. En su obra más representativa, *Facticidad y validez*, formula la *teoría discursiva del derecho y la democracia*, según la cual la legitimidad política depende de la posibilidad de que las normas sean aceptadas racionalmente por todos los afectados en un proceso de deliberación pública.

El autor sustituye el modelo contractual hipotético por una ética del diálogo. El *interés general* no es algo preexistente ni deducible de la naturaleza o de la razón individual, sino el resultado de la comunicación libre, inclusiva y sin coacción entre los ciudadanos. Bajo esta premisa, “sólo son válidas aquellas normas que pueden contar con el asentimiento de todos los posibles afectados como participantes en un discurso práctico” (Habermas, 1992/1998, p. 107).

Este enfoque introduce una dimensión procedimental en la ética pública. El bien común no se impone, se construye colectivamente mediante la deliberación racional. En la práctica, ello implica que la integridad pública no consiste únicamente en cumplir normas, sino en garantizar espacios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que permitan la formación pública de la voluntad colectiva.

Desde la óptica habermasiana, las políticas de integridad adquieren un carácter dialógico: su legitimidad depende tanto de los valores que promueven (honestidad, probidad, imparcialidad) como de los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos pueden evaluar y fiscalizar la acción del Estado. El interés general se vuelve, así, un proceso de construcción democrática más que una sustancia estática.

8. El interés general y las políticas de integridad en el Perú - La integridad pública como expresión contemporánea del bien común

8.1. De la filosofía política a la ética pública

El recorrido histórico del concepto de *interés general* permite comprender que detrás de toda política pública legítima subyace una concepción moral del poder. Desde Platón y Aristóteles hasta los filósofos contemporáneos descritos, la filosofía política ha coincidido en una misma intuición: el gobierno sólo es justo si busca el bien de la comunidad. La corrupción, en cambio, constituye la inversión de ese principio —la subordinación del interés general al interés privado—.

En el mundo contemporáneo, marcado por la complejidad institucional y la fragmentación social, esta tensión adquiere nuevas formas. Las políticas de integridad pública surgen precisamente como una respuesta moderna a este viejo dilema: cómo garantizar que el poder, aun en sistemas democráticos y con burocracias formalmente constituídas, se mantenga orientado al bien común.

El interés general ya no puede definirse únicamente como un fin sustantivo (la paz, la seguridad, el bienestar), sino como una estructura institucional que asegura imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, las políticas de integridad representan la traducción práctica del ideal filosófico de la justicia y la virtud cívica en el lenguaje administrativo de un Estado moderno al servicio de los ciudadanos y ciudadanas.

8.2. El marco normativo peruano: integridad como orientación al interés general

El Estado peruano ha incorporado esta tradición filosófica en sus instrumentos normativos y de gestión pública. Al respecto, la Secretaría de Integridad Pública, ente rector de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, define la integridad pública como:

la actuación coherente con valores, principios y normas que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y la generación de valor público (PCM, 2021, p. 32).

De esta manera, el interés general aparece explícitamente como el criterio ético que orienta la acción estatal, recuperando —aunque implícitamente— elementos centrales de la tradición filosófica del bien común.

Este reconocimiento normativo tiene implicancias teóricas y prácticas. En primer lugar, devuelve a la ética pública su fundamento moral: la integridad no se reduce a un cumplimiento formal de reglas, -no por lo menos de manera teórica- sino que representa una exigencia de justicia orientada al bien colectivo. En segundo lugar, establece un puente entre la filosofía política y la gestión pública, recordando que toda política de integridad es, en el fondo, una política de moralización del poder.

8.3. El interés general como criterio de legitimidad democrática

En el contexto peruano, los fenómenos asociados a la corrupción han sido identificados, en la literatura y el debate público, como factores que erosionan no sólo la eficiencia del Estado, sino también su legitimidad moral. La reiterada captura de las instituciones por intereses particulares ha debilitado la confianza ciudadana y ha distorsionado el principio republicano según el cual “toda autoridad emana del pueblo y se ejerce en su nombre y para su bien” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 45).

Frente a ello, las políticas de integridad se erigen como un mecanismo de restauración ética de la democracia. Al exigir que cada decisión pública sea evaluada según su contribución al interés general, estas políticas operan como una *razón práctica institucionalizada*. Constituyen el

equivalente contemporáneo del criterio aristotélico de los regímenes rectos: el Estado actúa con legitimidad sólo si persigue el bien común y no el provecho de unos pocos.

En este sentido, la integridad pública no debe entenderse como un complemento moral de la gestión, sino como su núcleo normativo. La gestión pública carece de sentido ético si no está ordenada al servicio de la ciudadanía y a la generación de valor público. Por ello, el interés general no es una noción abstracta: se traduce en la calidad de los servicios públicos, en la imparcialidad de los procedimientos administrativos y en la confianza que la ciudadanía deposita en sus instituciones.

Desde esta perspectiva, las políticas de integridad constituyen una forma contemporánea de *contrato social moral*. No crean nuevas obligaciones, sino que reafirman el compromiso originario del poder político: servir al conjunto de la sociedad. En un sentido rawlsiano, la integridad asegura que las instituciones operen conforme a principios de equidad o en un sentido habermasiano, garantiza que las normas públicas puedan ser justificadas racionalmente y deliberadamente ante todos los ciudadanos.

La integridad pública, por tanto, cumple una doble función. Por un lado, previene la desviación del poder mediante controles, normas y sanciones; por otro, promueve una cultura ética que restituye el sentido moral del servicio público. Su objetivo no es sólo evitar la corrupción, sino restaurar el sentido de comunidad que hace posible la política misma.

En este contexto, la integridad se convierte en una virtud republicana: un compromiso con el interés general que trasciende la obediencia legal y se traduce en una disposición moral a actuar por el bien de todos. El servidor público íntegro no es sólo quien cumple la norma, sino quien comprende que su deber está orientado al bien común.

8.4. Corrupción, captura del Estado y pérdida del interés general

La corrupción, entendida como la privatización de lo público, constituye la negación estructural del interés general. Desde la perspectiva de la teoría política, puede describirse como la degeneración del pacto social que da origen al Estado: cuando los funcionarios utilizan su posición para beneficio personal, disuelven el vínculo moral que legitima su autoridad.

Klitgaard (1994) define la corrupción como “el abuso de poder para obtener beneficios privados”, lo que, en clave aristotélica, equivale a la desviación del gobierno recto hacia su forma corrupta.

En términos contemporáneos, la corrupción implica la captura del Estado por intereses económicos, partidarios o personales que distorsionan la orientación de las políticas públicas del interés general, y por lo tanto afectan los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

Esta captura no es sólo un problema económico o jurídico, sino un fenómeno moral y político: destruye la confianza social, debilita la cohesión comunitaria y puede transformar al ciudadano en un espectador desconfiado del poder. Por eso, la lucha contra la corrupción no puede limitarse a la sanción, sino que requiere una política integral de fortalecimiento ético: un esfuerzo sostenido por reconstruir el vínculo entre Estado y ciudadanía sobre la base del interés general.

8.5. El desafío peruano: de la norma a la cultura del interés general

El principal reto del Perú no reside en la ausencia de normas, sino en la distancia entre el marco normativo y la cultura organizacional de las instituciones. La integridad pública, para ser efectiva, debe dejar de concebirse como una política administrativa y asumirse como una ética de la función pública. Ello implica reconstruir los hábitos, motivaciones y valores que guían la acción de los servidores del Estado.

En términos kantianos, podría decirse que la integridad funciona como una *idea regulativa*: un ideal práctico que orienta la conducta sin requerir su cumplimiento perfecto. Su valor no está en la perfección alcanzada, sino en la dirección moral que imprime a las acciones que los servidores y servidoras del Estado, para orientarse al servicio de la ciudadanía. Así, aun en contextos de complejidad y contradicción como las que nos toca vivir como país, la integridad recuerda a cada servidor que su decisión debe ser coherente con el interés general, en el espacio de decisión que le toca asumir en su trabajo cotidiano.

La transición hacia una cultura de integridad demanda, por tanto, un trabajo continuo de educación ética, liderazgo público y fortalecimiento institucional. En este sentido, la integridad no se impone mediante directivas ni evaluaciones de cumplimiento administrativo: se cultiva. Es el resultado de un aprendizaje colectivo en el que el Estado, la sociedad civil y los propios servidores públicos reconocen que el bien común es la medida última de toda acción.

9. Conclusión

El largo itinerario del *interés general* —desde el *koinon sympheron* de Aristóteles hasta las teorías contemporáneas de justicia y elección pública revela una constante en la tradición del pensamiento político: la legitimidad del poder político depende de su orientación al bien común.

La integridad pública, en el Perú y en otros contextos contemporáneos, constituye la forma institucional moderna de esa antigua exigencia ética. Es la manera en que los Estados democráticos intentan garantizar que la autoridad sirva al conjunto de la comunidad, y no a sí misma. Frente a la corrupción, que representa el mal uso del poder público para beneficio privado, la integridad restablece la dimensión moral de la política: el compromiso con el interés general.

Por ello, las políticas de integridad no son meros instrumentos de control, sino expresiones prácticas de una filosofía política que concibe el Estado como garante del bien común. Cada principio de integridad —la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la justicia, la imparcialidad— no es sólo una técnica administrativa, sino una forma contemporánea de encarnar la vieja idea de la *polis justa*: aquella en la que los ciudadanos y sus gobernantes obran por el bien de todos.

Así entendida, la integridad pública es la herencia viva del pensamiento político occidental. Representa la continuidad de una tradición moral que, desde Platón hasta nuestros días, recuerda al poder que su única justificación es el servicio al interés general, el cual se vincula estrechamente con la garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos.

10. Aportes, límites y derroteros de la investigación

La principal contribución de este estudio reside en la construcción de un puente conceptual entre la genealogía filosófica del interés general y la operatividad de la integridad pública en el Perú. Mientras que la literatura especializada local suele abordar la integridad desde una perspectiva predominantemente técnica o procedimental (centrada en sistemas administrativos y de control), esta investigación propone que la legitimidad del marco normativo peruano depende, en buena medida, de la recuperación de su dimensión ética fundacional.

Al reconstruir esta genealogía, se evidencia que las políticas de integridad no son “técnicas de gestión”, sino la actualización institucional de la tensión clásica entre el *idion sympheron* y el *koinon sympheron*. Este enfoque aporta claridad conceptual para el diseño de políticas públicas:

sugiere que la lucha contra la corrupción no solo requiere mejores algoritmos de control, sino un fortalecimiento de la razón práctica del servidor público, orientada por principios de justicia que preceden a la norma positiva.

Este artículo asume los límites del canon occidental, decisión justificada por ser la fuente directa del Derecho Administrativo y la estructura del Estado peruano. Sin embargo, se reconoce la necesidad de abrir futuras rutas de investigación que incorporen voces críticas del pensamiento latinoamericano y enfoques poscoloniales que problematicen la universalidad del “interés general” en contextos de diversidad cultural.

Asimismo, existe un vacío en el diálogo con la literatura contemporánea sobre universalismo ético y control social. Autoras como Mungiu-Pippidi (2015) sostienen que la integridad pública no depende exclusivamente del marco legal, sino de una transición social hacia el universalismo ético, en el que el interés general prevalece sobre prácticas particularistas y patrimoniales. Futuras investigaciones deberían explorar empíricamente cómo estos ideales filosóficos —como los desarrollados por Rawls (1971/1997) y Habermas (1998)— colisionan con la persistencia de prácticas clientelares en los gobiernos subnacionales del Perú, planteando tensiones normativas que este estudio genealógico deja abiertas para la discusión.

Referencias

- Aristóteles. (2000). *Política* (M. García Valdés, Trad.). Gredos. (Obra original publicada ca. 330 a. C.).
- Aristóteles. (1985). *Ética a Nicómaco* (J. Pallí Bonet, Trad.). Gredos. (Obra original publicada ca. 330 a. C.).
- Bentham, J. (2008). *Introducción a los principios de la moral y la legislación*. Tecnos. (Obra original publicada en 1789)
- Bobbio, N. (1987). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1985).
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1980). *El cálculo del consenso: Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Espasa-Calpe. (Obra original publicada en 1962).
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.
- Hobbes, T. (1994). *Leviatán: O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (C. Mellizo, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1651).
- Klitgaard, R. (1994). *Controlando la corrupción*. Editorial Sudamericana.
- Locke, J. (2006). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (C. Mellizo, Trad.). Tecnos. (Obra original publicada en 1689).
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>
- Mill, J. S. (2001). *El utilitarismo* (E. Guisán, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1863)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. OCDE Publishing. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1468449/Recomendaci%C3%B3n%20Consejo%20OCDE%20Integridad%20P%C3%BAblica.pdf.pdf?v=1606748840>
- Platón. (2003). *La República* (C. Eggers Lan, Trad.). Gredos. (Obra original publicada ca. 370 a. C.).
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Guía de Aplicaciones y Conceptos de Integridad Pública*. Secretaría de Integridad Pública. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2039534-integridad-publica-guia-de-conceptos-y-aplicaciones>
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la justicia* (M. D. González, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1971)
- Rousseau, J.-J. (1998). *El contrato social* (M. J. Villaverde, Trad.). Altaya. (Obra original publicada en 1762).
- Sandel, M. J. (2000). *Liberalismo y los límites de la justicia* (M. L. Santos, Trad.). Gedisa. (Obra original publicada en 1982).
- Sandel, M. J. (2011). *Justicia: ¿Hacemos lo que debemos?* Debate.
- Smith, A. (1997a). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (G. Franco, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1776).
- Smith, A. (1997b). *Teoría de los sentimientos morales* (C. Rodríguez Braun, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1759).

Tomás de Aquino. (2001). *Suma teológica*. Biblioteca de Autores Cristianos. (Obra original publicada ca. 1265-1274).

Walzer, M. (1993). *Esferas de justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad* (H. Rubio, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1983).

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

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

Joel Fratelly Manyari Zea

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)

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

Cómo citar este artículo/citation:

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

Recibido: 30/10/2025

Revisado: 15/12/2025

Aceptado: 19/12/2025

Publicado: 25/12/2025

Resumen

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

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

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

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

Abstract

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

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

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

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

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

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

2. Marco teórico y conceptual

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. La definición de directivo público en perspectiva comparada

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

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

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

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

Chile: profesionalización focalizada y legitimidad política

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

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

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

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

Colombia: gerencia pública con extensión progresiva

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

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

Reino Unido: profesionalización integral del liderazgo civil

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

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

Estados Unidos: liderazgo estratégico en un sistema fragmentado

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

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

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

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

2.3. Síntesis comparada

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

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

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

2.4. El caso peruano: la indefinición como debilidad estructural

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

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

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

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

3. Enfoque metodológico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. La definición del problema: una política sin concepto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Fragmentación institucional y politización del liderazgo público

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5. Del vacío conceptual al déficit de gobernanza

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

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

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

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

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

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

4.6. Propuesta de definición y alcance del segmento directivo peruano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conflicto de interés:

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

Referencias

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

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

Artículo inédito**¿Existe violencia estructural en el Perú? Análisis a la luz de los estándares interamericanos en casos de violencia contra la mujer**

Is There Structural Violence in Peru?
An Analysis in Light of Inter-American Standards on Violence
against Women

Caroll Antuane Dueñas Rodriguez

Universidad Tecnológica del Perú

carollantuanerodriguez@gmail.com | ORCID: 0009-0005-0077-2486

Eddie Moises Calderon Rivera

Universidad Tecnológica del Perú

eddiecalderonrivera3@gmail.com | ORCID: 0009-0008-8279-3572

Cómo citar este artículo/citation:

Dueñas, C. & Calderon, E. (2025). ¿Existe violencia estructural en el Perú? Análisis a la luz de los estándares interamericanos en casos de violencia contra la mujer. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 220–233. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.11>

Recibido: 30/10/2025

Revisado: 26/11/2025

Aceptado: 15/12/2025

Publicado: 25/12/2025



Resumen

El artículo analiza la presencia de violencia estructural en el Perú en la atención de casos de violencia contra la mujer, desapariciones y su vinculación con el delito de feminicidio, con énfasis en la actuación de los operadores de justicia. Desde un enfoque cualitativo de tipo explicativo, la investigación examina el desarrollo histórico y normativo de los derechos de las mujeres y contrasta su aplicación práctica con los estándares jurisprudenciales del sistema interamericano de derechos humanos.

El análisis permite identificar deficiencias procedimentales, sesgos institucionales y una aplicación limitada de los enfoques de género, interculturalidad e interseccionalidad, factores que inciden en procesos de revictimización y en la persistencia de situaciones de vulnerabilidad. A partir de estos hallazgos, el estudio señala la existencia de vacíos normativos y prácticos que requieren ser atendidos para fortalecer la investigación de estos casos y asegurar una respuesta institucional acorde con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

El artículo concluye destacando la importancia de reforzar la formación, supervisión y responsabilidad de los operadores de justicia, como elementos clave para evitar la reproducción de prácticas de violencia estructural y avanzar hacia una protección más efectiva de los derechos de las mujeres.

Palabras Clave: violencia estructural, violencia contra la mujer, feminicidio, operadores de justicia, estándares interamericanos, derechos humanos

Abstract

This article examines the presence of structural violence in Peru in the institutional handling of cases of violence against women, disappearances, and their linkage to the crime of femicide, with particular emphasis on the role of justice system operators. Using a qualitative explanatory approach, the study analyzes the historical and normative development of women's rights and contrasts their practical implementation with the jurisprudential standards of the Inter-American human rights system.

The analysis identifies procedural shortcomings, institutional biases, and a limited application of gender, intercultural, and intersectional approaches, which contribute to processes of

revictimization and the persistence of situations of vulnerability. Based on these findings, the study points to normative and practical gaps that require attention in order to strengthen the investigation of such cases and ensure an institutional response consistent with the international commitments assumed by the Peruvian State.

The article concludes by emphasizing the importance of strengthening the training, supervision, and accountability of justice system operators as key elements to prevent the reproduction of structural violence and to advance toward more effective protection of women's rights.

Keywords: structural violence, violence against women, femicide, justice system operators, Inter-American standards, human rights

1. Introducción

La violencia estructural constituye un concepto ampliamente utilizado en las ciencias sociales para describir formas de daño sistemático que no se manifiestan necesariamente mediante agresiones directas, sino a través de arreglos institucionales, normas, prácticas y omisiones que reproducen desigualdades y vulneraciones de derechos. En contextos estatales, este tipo de violencia puede expresarse de manera normalizada, diluida en procedimientos administrativos, decisiones organizacionales o dinámicas de poder que afectan de forma persistente a determinados grupos sociales.

En el caso peruano, el análisis de la violencia estructural ha cobrado especial relevancia en relación con el funcionamiento de las instituciones públicas y su capacidad para garantizar derechos, acceso equitativo a servicios y trato digno a la ciudadanía. Diversos estudios han advertido que, más allá de episodios aislados de mala praxis o corrupción individual, existen patrones institucionales que pueden generar exclusión, precarización o afectación sostenida de poblaciones vulnerables, sin que estos efectos sean reconocidos explícitamente como formas de violencia.

El presente artículo se inscribe en esta línea de reflexión y tiene como propósito analizar, desde una perspectiva teórica y crítica, cómo determinadas dinámicas institucionales pueden ser interpretadas como expresiones de violencia estructural en el Perú. El estudio no busca establecer responsabilidades individuales ni formular imputaciones jurídicas, sino examinar marcos conceptuales, prácticas recurrentes y tensiones estructurales que permiten comprender cómo ciertas formas de organización y gestión pública pueden producir efectos lesivos normalizados.

Desde esta perspectiva, el artículo adopta un enfoque analítico e interpretativo, apoyado en literatura especializada y en el examen crítico de normas, discursos y prácticas institucionales. Al hacerlo, se reconoce que la violencia estructural no constituye un fenómeno homogéneo ni fácilmente observable, sino una categoría analítica que permite problematizar las relaciones entre poder, Estado y ciudadanía, contribuyendo al debate académico sobre los desafíos persistentes de la gestión pública y la garantía de derechos en el país.

2. Metodología

Para la definición de la estrategia metodológica se consideró el carácter analítico y reflexivo del presente estudio, el cual se desarrolló a partir de la revisión y articulación de diversas fuentes secundarias. El trabajo se apoyó en el uso de información estadística oficial sobre la violencia contra las mujeres (VCM), tanto a nivel nacional como internacional, empleada con fines descriptivos y contextuales, sin pretensión de inferencia estadística.

Asimismo, se realizó un análisis histórico orientado a comprender los procesos sociales y generacionales que han configurado la situación de vulnerabilidad de las mujeres, complementado con la revisión de enfoques teóricos relevantes para el estudio de la violencia estructural. Este marco conceptual se articuló con el examen de la evolución normativa nacional y de los compromisos asumidos por el Estado peruano en el ámbito del derecho internacional y convencional.

De manera complementaria, se incorporó el análisis de casos jurisprudenciales y la elaboración de cuadros analíticos, los cuales permitieron contrastar normas, prácticas institucionales y respuestas del sistema de justicia frente a situaciones de desaparición de mujeres y feminicidio, ampliando la comprensión del fenómeno desde una perspectiva jurídica y social.

En coherencia con estos elementos, el estudio adoptó un enfoque metodológico cualitativo de carácter analítico-interpretativo. A través de un razonamiento inductivo, se examinaron los distintos insumos documentales con el objetivo de identificar y problematizar los vínculos existentes entre la violencia estructural, la desaparición de mujeres en situación de vulnerabilidad y el feminicidio. Este abordaje permitió comprender las dinámicas que subyacen a dichas problemáticas y formular, a modo de reflexión propositiva, recomendaciones orientadas a fortalecer la intervención de los operadores de justicia.

3. Resultados

1.1. Situación de vulnerabilidad histórica de las mujeres

La VCM no constituye un fenómeno reciente. Como es ampliamente reconocido, las mujeres han experimentado históricamente condiciones de vulnerabilidad en múltiples ámbitos —social, laboral, político, económico, cultural y educativo—, lo que ha configurado una problemática compleja que requiere un análisis profundo y multidimensional como lo menciona el *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012–2017* (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2012).

En ese sentido, Pizarro (2001) refiere que la vulnerabilidad se entiende como la incapacidad de determinados grupos para enfrentar, neutralizar o beneficiarse de las oportunidades disponibles en un contexto social determinado. Así pues, las mujeres han atravesado escenarios persistentes de desprotección, lo que ha generado una lucha sostenida por el reconocimiento de derechos, la igualdad y la equidad.

1.2. Hitos históricos que profundizan la vulnerabilidad de las mujeres

Desde una perspectiva histórica, diversos acontecimientos han evidenciado y profundizado la situación de vulnerabilidad de las mujeres en el ámbito laboral. Uno de los hitos más representativos ocurrió en marzo de 1911, cuando 146 trabajadoras fallecieron en el incendio de la fábrica Triangle Shirtwaist en Nueva York, un hecho que puso en evidencia las precarias condiciones de trabajo, la falta de medidas de seguridad y la desprotección de los derechos laborales de las mujeres de la época.

Este acontecimiento trágico se produjo en un contexto de movilización obrera y demandas por la reducción de la jornada laboral, una remuneración justa y condiciones dignas de trabajo, y se convirtió en un símbolo histórico de la lucha por los derechos laborales y la dignidad humana de las mujeres (UNICEF Colombia, 2019).

Posteriormente, en 1920, la ratificación de la Enmienda XIX de la Constitución de los Estados Unidos permitió el sufragio femenino; sin embargo, este derecho fue, inicialmente, excluyente para mujeres pertenecientes a minorías raciales y afroamericanas (National Archives, 2022). Recién en 1993, durante la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, se reconoció oficialmente la VCM como una violación a los derechos humanos (Naciones Unidas, s. f.), avanzando de manera cronológica con las diversas actuaciones en pro de la igualdad de derechos.

En el contexto peruano, la adhesión a instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1959), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978) y el posterior reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1981) sentaron las bases normativas para la protección de los derechos fundamentales. No obstante, la implementación efectiva de estas disposiciones ha enfrentado importantes limitaciones.

La promulgación de la Ley N.º 26260 (1993) y la posterior ratificación de la Convención de Belém do Pará (1996) constituyeron avances relevantes; sin embargo, la aplicación práctica de estas normas se vio obstaculizada por deficiencias institucionales y por la ausencia de enfoques transversales en la actuación de los operadores de justicia.

1.3. Análisis del enfoque de interculturalidad

De acuerdo con Domínguez (2019), la interculturalidad implica una interacción respetuosa y equitativa entre distintas culturas, basada en el reconocimiento de la diversidad y la prohibición de toda forma de discriminación. En un país caracterizado por una amplia diversidad cultural como el Perú, este enfoque resulta indispensable para garantizar el acceso efectivo a la justicia.

La Ley N.º 30364 (2015) incorpora explícitamente el enfoque intercultural como principio rector, reconociendo que su omisión genera barreras estructurales que restringen el ejercicio de derechos. Sin embargo, los testimonios y evidencias analizadas muestran que este enfoque no se aplica de manera sistemática, particularmente en zonas rurales y comunidades indígenas.

La ausencia de intérpretes, la falta de adecuación cultural en los procedimientos y la presencia de estereotipos por parte de operadores de justicia configuran una doble situación de vulnerabilidad para las mujeres: por su condición de género y por su pertenencia cultural. Casos emblemáticos como el Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México (2010) evidencian cómo estas omisiones limitan el acceso a la justicia desde las etapas iniciales del proceso.

En este contexto, la violencia estructural se manifiesta cuando el propio aparato estatal, por acción u omisión, reproduce patrones de exclusión, impunidad y revictimización (Castro, 2012), incrementando el riesgo de violencia grave y feminicidio.

1.4. Análisis del enfoque de interseccionalidad

El enfoque de interseccionalidad permite comprender que la violencia contra la mujer no es homogénea, sino que se intensifica cuando confluyen múltiples factores de vulnerabilidad (Ley N.º 30364, 2015). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado este enfoque en casos como el Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador (2015), reconociendo la concurrencia de factores como edad, género, pobreza y condiciones de salud.

En el Perú, los datos oficiales muestran que una proporción significativa de víctimas de feminicidio proviene de zonas rurales y pertenece a grupos etarios especialmente vulnerables (MIMP, 2025). Estas condiciones evidencian la necesidad de respuestas diferenciadas y contextualizadas por parte del Estado.

Asimismo, las mujeres indígenas enfrentan una triple discriminación —por género, identidad cultural y situación socioeconómica— que limita su acceso a mecanismos de protección y justicia (Defensoría del Pueblo, 2019; Jave, 2018).

1.5. Análisis del enfoque de género y actuación institucional

Aunque el ordenamiento jurídico peruano ha incorporado progresivamente el enfoque de género, su aplicación práctica continúa siendo deficiente. Instrumentos como el Decreto Supremo N.º 002-2020-IN (2020) establecen procedimientos claros para la atención inmediata de denuncias por desaparición; sin embargo, persisten prácticas institucionales basadas en estereotipos de género que retrasan o deslegitiman las denuncias.

Expresiones normalizadas dentro de la actuación policial y fiscal reflejan prejuicios que afectan la eficacia de las medidas de protección, reproduciendo patrones de violencia institucional, tal como ha sido reconocido por la jurisprudencia interamericana (Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, 2009; Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, 2006).

1.6. Violencia estructural y respuesta del aparato estatal

El análisis normativo evidencia avances progresivos en la legislación peruana para enfrentar la VCM, desde la derogación de la Ley N.º 26260 de 1993 hasta la promulgación de la Ley N.º 30364 en 2015 y su reglamento (Decreto Supremo N.º 009-2016-MIMP, 2016). No obstante, la brecha entre la norma y su aplicación persiste, lo que configura un escenario de violencia estructural sostenida.

La evolución normativa en materia de desaparición de personas y feminicidio —incluida la tipificación autónoma del delito y la incorporación de agravantes— refleja una respuesta reactiva del Estado frente a cifras alarmantes, más que una política preventiva integral.

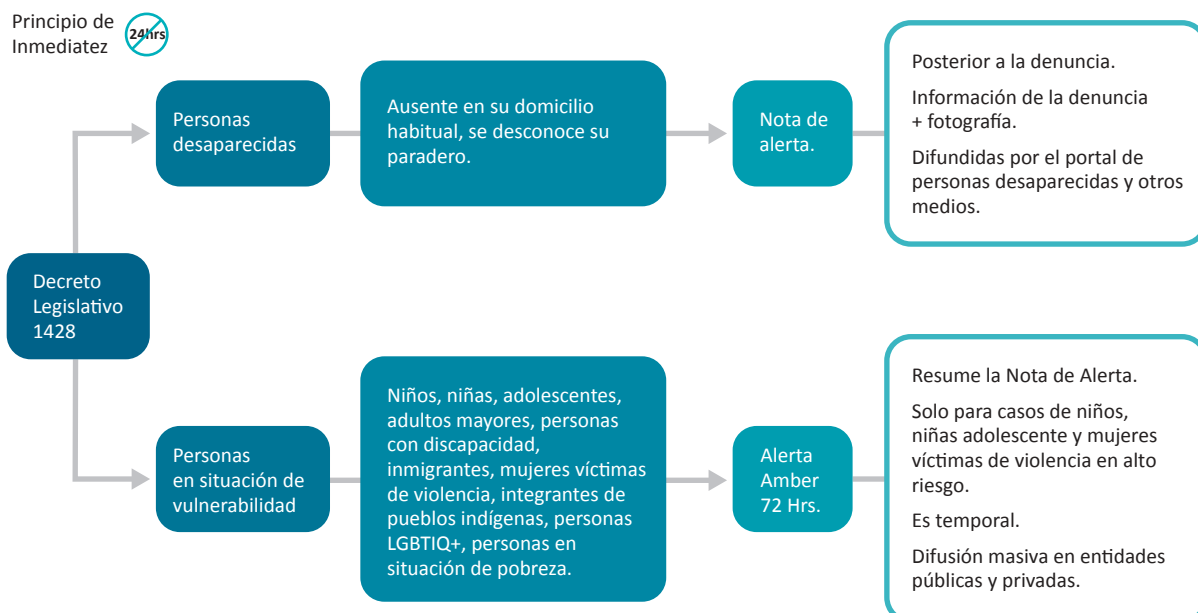
En este contexto, la respuesta institucional del Estado frente a la desaparición de mujeres en situación de vulnerabilidad y a los casos de feminicidio se estructura a partir de marcos normativos y procedimientos específicos que buscan atender situaciones de alto riesgo. Sin embargo, el análisis desarrollado muestra que la existencia de estos instrumentos no garantiza, por sí sola, una intervención oportuna y eficaz, especialmente cuando su aplicación se ve limitada por prácticas institucionales deficientes o por la ausencia de enfoques transversales.

Con el fin de ilustrar de manera sintética estos marcos normativos y facilitar la comprensión de su alcance operativo, se presentan a continuación dos esquemas analíticos. Estos permiten visualizar, por un lado, el procedimiento establecido para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad (Figura 1) y, por otro, la evolución normativa del delito de feminicidio en el ordenamiento jurídico peruano (Figura 2), como expresiones formales de la respuesta estatal frente a la violencia estructural contra las mujeres.

A partir de este esquema operativo, se aprecia que la respuesta estatal frente a la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad se estructura principalmente desde una lógica procedimental y de coordinación institucional, orientada a la activación temprana de mecanismos de búsqueda y protección. Sin embargo, esta respuesta debe leerse en un marco normativo más amplio, en el que la violencia contra las mujeres ha sido progresivamente reconocida como un problema estructural que requiere tipificaciones penales específicas y políticas públicas diferenciadas. En ese sentido, la Figura 2 permite complementar el análisis al sintetizar la evolución normativa del delito de feminicidio en el ordenamiento jurídico peruano, evidenciando cómo el Estado ha ido formalizando su respuesta frente a la violencia de género desde una perspectiva penal y de protección de derechos.

Figura 1

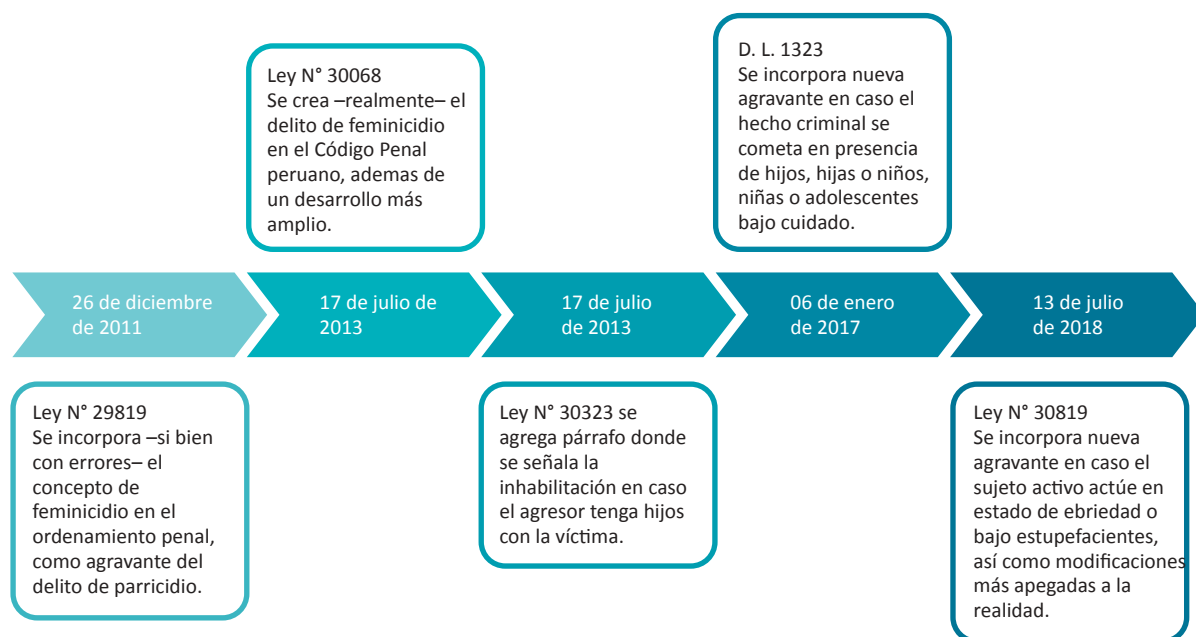
Esquema operativo del Decreto Legislativo N.° 1428 sobre personas desaparecidas en situación de vulnerabilidad



Nota. Elaboración propia a partir de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.° 1428 (2018).

Figura 2

Sintetiza la evolución de la normativa peruana en el delito de feminicidio en el Perú



Nota. Elaboración propia a partir de la normativa nacional.

4. Discusión

Desde una primera aproximación teórica, Pizarro (2001) conceptualiza la vulnerabilidad como una condición estructural que limita la capacidad de determinados grupos —en particular las mujeres— para resistir o contrarrestar relaciones de poder históricamente desiguales. Bajo esta perspectiva, la vulnerabilidad no se explica como un rasgo individual, sino como el resultado de procesos sociales, políticos e institucionales que reproducen desigualdades persistentes. El autor advierte, además, que estas condiciones pueden verse reforzadas por las propias instituciones públicas, a través de prácticas, decisiones u omisiones que contribuyen a la reproducción de escenarios de exclusión y violencia estructural.

Desde una mirada distinta, De Stéfano (2022) propone una concepción dinámica y relacional de la vulnerabilidad, en la que ésta no se asocia de manera exclusiva a determinados grupos sociales. Para este autor, las personas pueden experimentar simultáneamente posiciones de ventaja y desventaja en distintos ámbitos de su vida, independientemente de su género, lo que permite comprender la vulnerabilidad como una condición situacional, variable y contextual. Esta aproximación enfatiza que el poder y la vulnerabilidad no constituyen categorías opuestas, sino dimensiones que pueden coexistir en función de las circunstancias sociales e institucionales.

No obstante, a partir del análisis desarrollado en el presente estudio y de la evidencia empírica revisada, se observa que las mujeres continúan siendo un grupo expuesto de manera recurrente a prácticas de discriminación y violencia, especialmente en contextos institucionales donde la aplicación de la normativa resulta deficiente. En este sentido, los hallazgos se alinean principalmente con la perspectiva de Pizarro (2001), en tanto permiten comprender que la violencia estructural contra las mujeres no se explica únicamente por la existencia de vacíos normativos, sino por las dificultades persistentes en la implementación efectiva de las normas vigentes por parte de los operadores de justicia y otras instancias del Estado.

Los resultados muestran que la vulnerabilidad femenina se encuentra estrechamente vinculada a prácticas institucionales que reproducen estereotipos de género, minimizan la gravedad de la violencia y generan barreras en el acceso efectivo a la justicia. Esta situación evidencia que la sola incorporación formal de enfoques como el de género, interculturalidad e interseccionalidad resulta insuficiente si no va acompañada de cambios reales en la actuación de los operadores y en la cultura organizacional de las instituciones públicas.

Desde esta perspectiva, el desafío central para el Estado peruano no radica únicamente en la producción normativa, sino en garantizar condiciones efectivas para su cumplimiento. Ello implica fortalecer los procesos de formación, supervisión y acompañamiento de los operadores de justicia, así como promover prácticas institucionales orientadas a la protección de las víctimas y a la reducción de sesgos estructurales.

Por último, la discusión pone de relieve que la violencia contra las mujeres no constituye un problema aislado ni privado, sino un fenómeno de carácter público que compromete la legitimidad de las instituciones y la calidad democrática. En consecuencia, su abordaje requiere una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad, orientada a desarticular las condiciones estructurales que permiten la reproducción de la violencia y la impunidad.

5. Conclusiones

A partir del análisis desarrollado, el estudio pone en evidencia la persistencia de situaciones de vulneración de los derechos de las mujeres en el contexto de la denuncia de hechos de violencia en el Perú. Conforme a los resultados expuestos, esta problemática se inscribe en un proceso histórico marcado por la lucha progresiva de las mujeres por el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales, y se manifiesta en un escenario de violencia estructural que contribuye a la revictimización tanto de las mujeres afectadas como de su entorno cercano.

Los hallazgos permiten identificar que los casos de violencia contra la mujer no pueden ser abordados mediante respuestas institucionales homogéneas o neutras, sino que requieren la aplicación efectiva de enfoques especializados —interculturalidad, interseccionalidad y género—, en atención a la complejidad del fenómeno, al incremento sostenido de las cifras de violencia y a la gravedad de delitos como el feminicidio.

Con relación a la violencia estructural, el estudio evidencia que ésta se manifiesta desde los primeros momentos de interacción entre las víctimas y las instituciones públicas encargadas de recibir denuncias por violencia, desaparición o feminicidio. La ausencia o aplicación deficiente de una perspectiva de género no solo limita la eficacia de las investigaciones, sino que también dificulta el acceso efectivo a la justicia y a mecanismos de protección adecuados, incrementando los riesgos para las víctimas.

Del análisis de los casos jurisprudenciales revisados se desprende que, en diversos escenarios, funcionarios y servidores públicos no aplicaron de manera adecuada los enfoques requeridos en la atención de situaciones de violencia contra la mujer. Esta situación constituye uno de los principales desafíos para el Estado peruano, evidenciando la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión, capacitación y evaluación del desempeño de los operadores de justicia, particularmente en contextos de alto riesgo para la vida e integridad de las mujeres.

Asimismo, el estudio de los estándares interamericanos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de violencia contra la mujer, desaparición y feminicidio muestra que los Estados parte están obligados a adecuar su legislación y práctica institucional en favor de la protección reforzada de mujeres, niñas y adolescentes, estableciendo exigencias más estrictas para garantizar una tutela efectiva de sus derechos.

En cuanto a la normativa nacional, se identifican aspectos que requieren ser fortalecidos, especialmente en lo referido a la aplicación oportuna de medidas cautelares en casos de violencia y desaparición. Si bien se registran avances normativos relevantes, persisten vacíos y limitaciones que deben ser corregidos para asegurar intervenciones estatales inmediatas y eficaces, evitando demoras que incrementen el riesgo para las víctimas.

Finalmente, el estudio subraya que el Estado peruano tiene la obligación de garantizar una protección integral a todas las mujeres, sin distinción por género, pertenencia cultural, condición socioeconómica u otros factores de vulnerabilidad. En ese marco, la investigación aporta elementos analíticos que buscan contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas y de la actuación institucional, orientadas a prevenir la reproducción de situaciones de desprotección y vulnerabilidad estructural.

Declaración de contribuciones (CRediT)

- **Caroll Antuane Dueñas Rodríguez:** Conceptualización; Investigación; Administración de proyecto; Validación; Redacción – borrador original; Redacción, revisión y edición
- **Eddie Moisés Calderón Rivera:** Conceptualización; Investigación; Metodología; Administración de proyecto; Validación; Redacción – borrador original; Redacción, revisión y edición

Conflicto de interés:

Los autores declaran no tener conflicto de interés.

Referencias

- Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Corte IDH, serie C No. 298 (1 de septiembre de 2015). <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883975808>
- Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Corte IDH. Serie C No. 216. (31 de agosto de 2010). <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974255>
- Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Corte IDH, Serie C No. 205. (16 de noviembre de 2009). <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883976790>
- Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, Corte IDH, serie C No. 160. (25 de noviembre de 2006). <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883976821>
- Castro, R. (2012). Problemas conceptuales en el estudio de la violencia de género. Controversias y debates a tomar en cuenta. En Baca, N. & Vélez, G. (Eds.), *Violencia, Género y la persistencia de la desigualdad en el Estado de México*, (pp. 13-34). Mnemosyne.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (18 de julio de 1978). *Tratados Multilaterales*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados/B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- Convención Belém do Pará (9 de junio de 1994). <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Decreto Legislativo N.º 1428, que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. (15 de septiembre de 2018). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1216396>
- Decreto Supremo N.º 002-2020-IN, que aprueba el Protocolo Interinstitucional de Atención en casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y otros casos de Desaparición. (27 de febrero de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/454184-002-2020-in>
- Decreto Supremo N.º 009-2016-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. (26 de julio de 2016). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1159087>
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú*. (Informe de Adjuntía 002-2019-DP/AMASPPI/PPI). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Informe-de-adjuntia-002-2019-PPI-Digital.pdf>

- De Stéfano, M. (2022). Por qué la vulnerabilidad importa. La relación entre masculinidad, emociones y vulnerabilidad en el ejercicio de violencia contra las mujeres en la pareja. Masculinidades en el Perú y América Latina. *Anthropologica*, 40(49), 167–189. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.202202.008>
- UNICEF Colombia. (8 de marzo de 2019). *Día Internacional de la Mujer* [Comunicado de prensa]. <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/comunicado-por-el-dia-internacional-de-la-mujer>
- Jave, I. (7 de diciembre de 2018). El poder de las mujeres indígenas: barreras y estrategias para su participación política. *Revista Memoria IDEHPUCP*, (27). <https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/articulo/el-poder-de-las-mujeres-indigenas-barreras-y-estrategias-para-su-participacion-politica/>
- Ley N.º 26260, Establecen política del Estado y de la Sociedad frente a la violencia familiar. (24 de diciembre de 1993). [Derogada]. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H761402>
- Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. (23 de noviembre de 2015). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1141065>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2025). *Cartillas Estadísticas del Programa Nacional Warmi Ñan* [Cartilla Enero - Diciembre 2024]. Recuperado el 15 de octubre de 2025. <https://portalestadistico.warminan.gob.pe/cartillas-estadisticas/>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2012). *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. MIMP. https://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf
- National Archives. (8 de febrero del 2022). *19th Amendment to the U.S. Constitution: Women's Right to Vote (1920)*. <https://www.archives.gov/milestone-documents/19th-amendment>
- Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (s. f.). *Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993*. <https://www.ohchr.org/es/about-us/history/vienna-declaration#:~:text=La%20Conferencia%20Mundial%20de%20Derechos,humanos%20en%20todo%20el%20mundo>
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina* (Estudios estadísticos y prospectivos, 6). Naciones Unidas, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3facc730-98f5-4112-9ef5-9d4892cefd74/content>

Artículo de tesis**Seguridad humana y desarrollo: El impacto del conflicto social del Proyecto Majes Sigvas II en las comunidades de Caylloma (2022-2023)***

Human Security and Development: The Impact of the Social Conflict of the Majes Sigvas II Project on the communities of Caylloma (2022-2023)

Alex Juan Cárdenas Medina

Ministerio de Defensa (Perú)

alexjuancardenas100@gmail.com | ORCID: 0000-0002-9301-8028

* El presente artículo está basado en la tesis para optar el grado de maestro en Desarrollo y Defensa Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN): El conflicto social y la seguridad humana de las comunidades. Estudio de caso del Proyecto Majes Sigvas II, de la provincia de Caylloma, Arequipa, 2022-2023, sustentada por el autor en 2025 y publicada en el repositorio institucional: <https://repositorio.caen.edu.pe/items/8f7d50d4-129e-4a8e-8761-47cef405a164>

Cómo citar este artículo/citation:

Cárdenas Medina, A. J. (2025). Seguridad humana y desarrollo: El impacto del conflicto social del Proyecto Majes Sigvas II en las comunidades de Caylloma (2022-2023). *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 234-245. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.12>

Resumen

El presente estudio analiza el impacto del conflicto social generado por el Proyecto Majes Sigvas II en la seguridad humana de las comunidades de Pusa Pusa, Quenco Cala Cala y Tarucamarca, ubicadas en la provincia de Caylloma, Arequipa, durante el periodo 2022–2023. La investigación adopta un enfoque cualitativo, de tipo aplicada, y emplea el método de estudio de caso. Las técnicas utilizadas fueron la entrevista semiestructurada y el análisis documental, cuyos resultados fueron examinados mediante triangulación de datos.

Los hallazgos evidencian que la principal afectación del conflicto se manifiesta en la alteración de la forma y los medios de vida de las comunidades, como consecuencia de una deficiente gestión del conflicto y del incumplimiento de compromisos asumidos por las autoridades. Asimismo, el análisis de las posiciones, intereses y necesidades de los actores revela tensiones estructurales entre los objetivos de desarrollo regional y la garantía de la seguridad humana de las poblaciones afectadas.

Se concluye que el conflicto social en torno al Proyecto Majes Sigvas II requiere ser abordado desde una perspectiva integral y sostenible, que incorpore mecanismos efectivos de gestión del conflicto y permita articular el desarrollo del proyecto con la protección de los derechos y la seguridad humana de las comunidades involucradas.

Palabras clave: conflicto social, seguridad humana, gestión del conflicto, proyectos de infraestructura; Majes Sigvas II

Abstract

This study analyzes the impact of the social conflict generated by the Majes Sigvas II Project on the human security of the communities of Pusa Pusa, Quenco Cala Cala, and Tarucamarca, located in the province of Caylloma, Arequipa, during the period 2022–2023. The research adopts a qualitative, applied approach and uses a case study method. Data were collected through semi-structured interviews and documentary analysis and examined using data triangulation.

The findings show that the conflict has primarily affected the communities' ways and means of livelihood, as a result of deficient conflict management and the failure to fulfill

commitments made by the authorities. Furthermore, the analysis of actors' positions, interests, and needs reveals structural tensions between regional development objectives and the protection of the human security of the affected populations.

The study concludes that the social conflict surrounding the Majes Sigvas II Project must be addressed from an integral and sustainable perspective, incorporating effective conflict management mechanisms that reconcile project development with the protection of human rights and human security.

Keywords: social conflict, human security, conflict management, infrastructure projects, Majes Sigvas II

Introducción

Los conflictos sociales afectan la seguridad humana y plantean desafíos relevantes para la actuación del Estado en la protección de los derechos de las poblaciones más vulnerables. Los conflictos sociales afectan la seguridad humana y plantean desafíos relevantes para la actuación del Estado en la protección de los derechos de las poblaciones más vulnerables. Desde el enfoque estatal, la seguridad es concebida como una condición integral orientada a proteger a la población, preservar la estabilidad y prevenir riesgos que puedan afectar la gobernabilidad y el desarrollo nacional, incluidos aquellos derivados de conflictos sociales y territoriales (Centro de Altos Estudios Nacionales [CAEN], 2021).

Desde una perspectiva multidimensional, la seguridad humana comprende diversos ámbitos interrelacionados que permiten analizar integralmente las condiciones de vida de las personas y comunidades. Al respecto, Torres y Velandia (2022) señalan que la garantía de los derechos humanos y el desarrollo sostenible exige comprender la seguridad humana desde múltiples dimensiones.

Desde una perspectiva multidimensional, la seguridad humana comprende diversos ámbitos interrelacionados que permiten analizar integralmente las condiciones de vida de las personas y comunidades. En el Perú, este enfoque ha sido incorporado en la *Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030*, aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 005-2021-DE, la cual reconoce siete dimensiones de la seguridad humana: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política. Este marco normativo permite analizar los conflictos sociales no solo como expresiones de disputa, sino como fenómenos con impactos directos sobre el bienestar y la dignidad de las personas.

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo (2024) reporta 209 conflictos sociales a nivel nacional, entre los cuales destaca el asociado al Proyecto Majes Sigvas II, ubicado en la provincia de Caylloma, región Arequipa. Dicho conflicto ha tenido incidencia en la seguridad humana de las comunidades de Pusa Pusa, Quenco Cala Cala y Tarucamarca durante el periodo 2022–2023. Para el análisis de este tipo de conflictos, Garcés (2021) sostiene que resulta necesario identificar el problema central, sus causas y efectos, así como las posiciones, intereses y necesidades de los actores involucrados. De manera complementaria, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2014) señala que las posiciones de los actores corresponden a las posturas que se expresan públicamente, mientras que los intereses y necesidades suelen permanecer implícitos, especialmente en contextos donde la confianza entre las partes se encuentra debilitada. Esta distinción resulta clave para comprender la complejidad de los conflictos sociales y los desafíos que enfrentan los procesos de diálogo y gestión estatal.

Por consiguiente, el presente estudio tiene como objetivo analizar cómo el conflicto social asociado al Proyecto Majes Sigvas II afecta la seguridad humana de las comunidades de Pusa Pusa, Quenco Cala Cala y Tarucamarca, en la provincia de Caylloma, Arequipa, durante el periodo 2022–2023. De manera específica, se busca identificar el problema del conflicto, conocer sus causas y efectos, así como determinar las posiciones, intereses y necesidades de los actores involucrados.

Contexto del conflicto social del Proyecto Majes Sigvas II

La Defensoría del Pueblo (2024), en su Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.º 241-marzo de 2024, señala que el conflicto social vinculado al Proyecto Majes Sigvas II fue identificado desde el año 2017 como un asunto de interés nacional. El proyecto corresponde a una obra agrícola e hidroenergética de carácter público-privado, administrada por el Gobierno Regional de Arequipa (GRA) a través de la Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA), y ha generado tensiones sociales en las comunidades ubicadas en su zona de influencia, en la medida en que se han presentado divergencias entre las demandas comunitarias y la implementación de los compromisos institucionales asociados al proyecto.

Las demandas planteadas por las comunidades de Pusa Pusa, Tarucamarca y Quenco Cala Cala, así como los compromisos institucionales asumidos en el marco del Proyecto Majes Sigvas II, evidencian la afectación simultánea de diversas dimensiones de la seguridad humana, particularmente las dimensiones económica, ambiental, comunitaria y política. En este sentido, el conflicto no se limita a una controversia técnica o legal, sino que incide directamente en

las condiciones de vida, los medios de subsistencia y la relación de confianza entre el Estado y las poblaciones involucradas. La Tabla 1 presenta una síntesis de las principales demandas comunitarias y de los compromisos institucionales identificados, como base para el análisis de su impacto en la seguridad humana.

Tabla 1
Demandas de las comunidades del área de influencia del Proyecto Majes Sigvas II y situación de compromisos institucionales

Comunidad	Demandas principales	Compromisos institucionales y situación actual
Pusa Pusa	Los pobladores demandaron el traslado a terrenos productivos alternativos como compensación por la expropiación de sus predios, realizada a partir de 2016 para la construcción de la represa de Angostura, componente principal del Proyecto Majes Sigvas II. Asimismo, solicitaron el restablecimiento de su cuadro de vida y la continuidad de sus actividades productivas.	Mediante la Ordenanza Regional N.º 339-Arequipa (2016), el Gobierno Regional de Arequipa dispuso la reserva de 506,1437 hectáreas en el Asentamiento PB3 Pampa Baja de Majes I, de propiedad de AUTODEMA, para los pobladores afectados, así como la implementación de medidas de restablecimiento del cuadro de vida en el marco del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto. Posteriormente, los propietarios interpusieron un proceso contencioso administrativo por presunto incumplimiento de la ordenanza. En septiembre de 2023, el Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Arequipa ordenó la anotación registral del lote PB3 como medida cautelar. En octubre de 2023, SENACE aprobó los términos de referencia y el Plan de Participación Ciudadana para la modificación del Estudio de Impacto Ambiental Detallado de la represa de Angostura, sin incluir explícitamente el plan de restablecimiento del cuadro de vida ni la participación de los propietarios expropiados.
Tarucamarca	Los pobladores demandaron facilidades para la regularización de la posesión de terrenos entregados al proyecto, debido a la inexistencia o precariedad de títulos de propiedad. Asimismo, solicitaron programas de manejo ganadero y agrícola ante los impactos generados por la ejecución de las obras del proyecto.	En 2015, el GRA y la Cooperativa de Usuarios de Tarucamarca suscribieron un convenio para la entrega y posesión de terrenos, el cual fue ratificado mediante una adenda en 2016. Posteriormente, la Contraloría General de la República formuló observaciones sobre el proceso de adquisición de terrenos, situación que contribuyó a la judicialización y prolongación del conflicto. A la fecha, las demandas de regularización y de programas productivos continúan siendo objeto de controversia.

Quenco Cala Cala	Según la Defensoría del Pueblo (2017) expresa que la comunidad manifestó que la inundación del río Chalhuanca, derivada del trasvase de aguas desde la represa de Angostura, afectaría la pesca artesanal y las condiciones de subsistencia local. Asimismo, demandó la ejecución de obras de encauzamiento del río y la construcción de un puente para garantizar la conectividad territorial.	Se instalaron mesas de trabajo con participación del GRA y entidades del gobierno central para atender las demandas planteadas. Sin embargo, según la Defensoría del Pueblo (2017), las solicitudes de obras de encauzamiento y de infraestructura de conectividad no han sido atendidas de manera integral. La persistencia de estas demandas dio lugar a paros provinciales en los años 2017 y 2022, que afectaron las actividades comerciales y el transporte en el valle del Colca.
-----------------------------	---	---

Fuente: Ordenanza Regional N.º 339-Arequipa (2016); Reportes de Conflictos Sociales – Defensoría del Pueblo (2017, 2023).

La información presentada en esta tabla se ha elaborado a partir de documentos públicos, de la normativa vigente y de reportes institucionales, principalmente de la Defensoría del Pueblo, con fines analíticos. Su finalidad es describir las principales demandas de las comunidades y la situación general de los compromisos institucionales asociados al Proyecto Majes Siguan II, en el marco del enfoque de seguridad humana, sin atribuir responsabilidades administrativas, civiles o penales a las entidades involucradas.

Metodología

La investigación tuvo un enfoque cualitativo, dado que se orienta a comprender fenómenos de naturaleza social a partir de la interpretación de significados, percepciones y experiencias de los actores involucrados. Este enfoque permite analizar cómo los conflictos sociales impactan en la seguridad humana desde una perspectiva contextual y relacional (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018). La unidad de análisis estuvo constituida por las dimensiones de la seguridad humana afectadas en las comunidades vinculadas al Proyecto Majes Siguan II.

El estudio corresponde a una investigación aplicada, en tanto busca generar conocimientos orientados a la comprensión y eventual abordaje de una problemática concreta: el conflicto social asociado al Proyecto Majes Siguan II y sus efectos en las comunidades de la provincia de Caylloma, Arequipa. En ese sentido, los resultados del estudio se orientan a aportar elementos analíticos útiles para la gestión del conflicto y la formulación de intervenciones institucionales.

Como método de investigación se empleó el estudio de caso, debido a que permite analizar de manera profunda y contextualizada un fenómeno particular en su entorno real. Para la recolección de información se utilizaron las técnicas de entrevista semiestructurada y análisis

documental, las cuales posibilitaron captar tanto las perspectivas de los actores clave como el marco normativo e institucional que estructura el conflicto. Los instrumentos utilizados y las acciones desarrolladas para el acopio y organización de la información, en coherencia con el enfoque cualitativo del estudio de caso, se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2
Instrumentos y acciones realizadas para la recolección y organización de la información

Instrumento de recolección de información	Acción realizada
Entrevista semiestructurada	Aplicación de entrevistas a especialistas y actores clave vinculados al conflicto social y a la gestión institucional del Proyecto Majes Siguan II, con el fin de recoger percepciones, experiencias y valoraciones sobre sus impactos en la seguridad humana.
Análisis documental	Revisión sistemática de documentos normativos, informes institucionales y reportes oficiales relacionados con la conflictividad social y las dimensiones de la seguridad humana en el ámbito del proyecto.

Nota. Elaboración propia.

En una primera etapa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados al conflicto social, seleccionados por su conocimiento directo, rol institucional o participación comunitaria. Para ello, se coordinó previamente con los entrevistados a fin de concertar fechas, modalidades y lugares de encuentro. El detalle de los entrevistados, cargos, fechas y modalidades de las entrevistas se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3
Entrevistas realizadas para el acopio de información

Tipo de actor entrevistado	Rol institucional o social	Fecha (mes/año)	Modalidad
Ex autoridad defensorial	Defensoría del Pueblo (ámbito regional)	09/2024	Presencial
Especialista académico	Docente universitario y experto en conflictividad social	10/2024	Presencial
Representante legal	Dirigente de comunidad del área de influencia del proyecto	09/2024	Presencial
Funcionario público	Funcionario del Gobierno Regional de Arequipa vinculado a gobernanza y diálogo	09/2024	Virtual

Nota. Las entrevistas se realizaron en el marco del estudio de caso, garantizando la confidencialidad de los informantes. Elaboración propia.

En una segunda etapa, se llevó a cabo el análisis de fuentes documentales, consideradas como información secundaria relevante para el estudio. Entre los documentos analizados se incluyen ordenanzas regionales, actas de mesas de diálogo, documentos doctrinarios y políticas públicas vinculadas a la seguridad y defensa nacional, los cuales permitieron contextualizar normativamente el conflicto y contrastar la información obtenida en las entrevistas.

Para el análisis de la información, se siguió el enfoque propuesto por Rueda et al. (2023), quienes señalan que el análisis de datos cualitativos comprende tres fases interrelacionadas: reducción de datos, análisis descriptivo e interpretación. En la presente investigación, dichas fases se aplicaron de manera sistemática para organizar, examinar e integrar la información recolectada. Las fases del análisis y las acciones desarrolladas en cada una de ellas se describen en la Tabla 4.

Tabla 4
Fases del análisis de resultados

Fases	Acciones
Reducción de datos cualitativos	Revisión y depuración del material empírico obtenido mediante entrevistas y análisis documental. Identificación inicial de temas recurrentes, patrones comunes y unidades de significado relevantes para los objetivos del estudio.
Análisis descriptivo	Organización y sistematización de la información cualitativa a partir de categorías analíticas previamente definidas. Descripción de las características principales del conflicto social y de sus efectos sobre las dimensiones de la seguridad humana.
Interpretación	Integración y contraste de los datos empíricos con el marco teórico y normativo seleccionado. Comparación de fuentes (entrevistas, documentos y bibliografía) para elaborar interpretaciones consistentes y generar enunciados analíticos sobre el fenómeno de estudio.

Nota. El análisis de los datos se desarrolló siguiendo un enfoque cualitativo interpretativo, priorizando la coherencia entre la evidencia empírica y los referentes teóricos. Elaboración propia.

Resultados

De acuerdo con Valle et al. (2022), la **matriz** de triangulación de datos constituye una técnica adecuada para integrar, comparar e interpretar la información obtenida a partir de distintos instrumentos de recolección, permitiendo identificar relaciones entre los datos y otorgar consistencia al análisis. En ese sentido, a partir de la triangulación entre entrevistas y análisis documental, se obtuvieron los siguientes resultados.

En primer lugar, se identificó que el problema central del conflicto social vinculado al Proyecto Majes Siguan II es la afectación a la forma y a los medios de vida de las comunidades ubicadas en su zona de influencia. La causa principal de esta afectación es la deficiente gestión del conflicto,

expresada en el incumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades regionales y en la ausencia de un plan de intervención adecuado para la reubicación de la población afectada y la restitución de sus medios de subsistencia. Como efecto principal, se evidenció la desintegración de la estructura social de las comunidades desplazadas, derivada de la expropiación de viviendas y terrenos productivos.

En relación con las posiciones de los actores, se determinó que la población afectada de la comunidad de Pusa Pusa exige el cumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades regionales, particularmente en lo referido a su reubicación en zonas fértiles que les permitan continuar con actividades agrícolas y ganaderas. Por su parte, las comunidades de Tarucamarca y Quenco Cala Cala demandan una compensación justa por los daños ocasionados, así como la construcción de infraestructura —puentes y carreteras— que contribuya a restablecer sus formas de vida, conforme a lo establecido en las ordenanzas regionales.

Asimismo, los dirigentes de las comunidades afectadas asumen la representación de sus poblaciones para exigir el cumplimiento de los compromisos ofrecidos por las autoridades. En este proceso, se identificaron tensiones y enfrentamientos con otros actores políticos de la provincia de Caylloma, algunos de los cuales se posicionan a favor del proyecto y otros en contra. De igual modo, los dirigentes expresan su disconformidad con la transferencia del proyecto al gobierno central y demandan mayor información sobre las cláusulas de dicha transferencia, así como su inclusión en los procesos de ejecución del proyecto.

Desde la perspectiva de las autoridades regionales, estas sostienen que la transferencia del Proyecto Majes Sigwas II al gobierno central responde a la necesidad de viabilizar su ejecución, ante la deficiente gestión realizada por administraciones anteriores, lo que habría impedido el cumplimiento oportuno de plazos y compromisos asumidos tanto con las comunidades como con la empresa concesionaria. Como consecuencia, persiste el incumplimiento de los acuerdos establecidos.

Respecto a los intereses de los actores, se identificó que la población afectada busca recibir una compensación económica que le permita restablecer sus medios y condiciones de vida. Los dirigentes comunitarios, además de compartir este interés, manifiestan la intención de incrementar sus demandas ante el incumplimiento de los compromisos, así como participar en la distribución y venta de terrenos destinados a la población afectada, lo que también se vincula

a la obtención de reconocimiento y prestigio social en su entorno. Por su parte, las autoridades responsables del proyecto tienen como interés principal la concreción del mismo, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y agrícola de la región sur del país.

En cuanto a las necesidades de los actores, la población afectada requiere asegurar el acceso a una vivienda digna, mejorar su calidad de vida y garantizar la continuidad de sus actividades productivas, especialmente agrícolas y ganaderas. Estas necesidades son compartidas por sus dirigentes. A su vez, las autoridades responsables del proyecto identifican como necesidad prioritaria asegurar su ejecución para ampliar la frontera agrícola.

Finalmente, como categoría emergente, se identificó el compromiso de la empresa privada con el Estado en el marco de su participación en el Proyecto Majes Siguan II, aspecto que no fue inicialmente considerado y que se presenta como una línea relevante para futuras investigaciones.

Conclusiones

El conflicto social asociado al Proyecto Majes Siguan II ha tenido un impacto significativo en la forma y los medios de vida de las comunidades ubicadas en su zona de influencia, comprometiendo diversas dimensiones de la seguridad humana, particularmente aquellas vinculadas a la subsistencia, el territorio y la cohesión social.

El estudio permite concluir que la deficiente gestión del conflicto constituye el factor central que explica la persistencia y profundización de esta problemática, en tanto ha derivado en el incumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades y en la ausencia de mecanismos eficaces para garantizar la restitución del cuadro de vida de las comunidades afectadas.

El análisis de las posiciones, intereses y necesidades de los actores involucrados ha demostrado ser un enfoque clave para comprender la complejidad del conflicto. Mientras las comunidades demandan el cumplimiento de los compromisos orientados a restablecer sus condiciones de vida y asegurar su seguridad humana, las autoridades priorizan la continuidad del proyecto como un medio para impulsar el desarrollo regional, lo que evidencia una tensión estructural entre objetivos de desarrollo y derechos de las poblaciones locales.

Asimismo, se concluye que la transferencia del proyecto al gobierno central responde a limitaciones en la gestión regional previa; sin embargo, esta medida no ha resuelto los problemas

de fondo del conflicto, en la medida en que no ha sido acompañada de procesos efectivos de diálogo, información y participación de las comunidades afectadas.

En conjunto, los hallazgos del estudio ponen en evidencia que el conflicto social en torno al Proyecto Majes Sigwas II requiere ser abordado desde una perspectiva integral y sostenible, que articule la gestión del desarrollo con la protección de la seguridad humana. Comprender el conflicto a partir de sus causas, efectos y dinámicas actorales resulta indispensable para evitar su prolongación y para promover soluciones que contribuyan tanto a la viabilidad del proyecto como al respeto de los derechos de las comunidades involucradas.

Referencias

- Centro de Altos Estudios Nacionales. (2021). *Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional*. Escuela de Posgrado. <https://caen.edu.pe/2025/11/06/doctrina-de-seguridad-y-defensa-nacional/>
- Decreto Supremo N.° 005-2021-DE. Aprueban la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030. (23 de julio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/mindef/normas-legales/2054885-005-2021-de>
- Defensoría del Pueblo. (2017, 12 de enero). Participan en reunión sobre Proyecto Majes Sihwas II. <https://www.defensoria.gob.pe/actividades/participan-en-reunion-sobre-proyecto-majes-sihwas-ii/>
- Defensoría del Pueblo. (marzo de 2024). *Reporte de Conflictos Sociales* N° 241. <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reportes-mensuales-de-conflictos-sociales-n-o-241-marzo-2024/>
- Garcés, M. (agosto de 2021). *Guía básica para el análisis de conflictos: Curso 'Resolución transformativa de conflictos'*. USAID. https://www.partnersglobal.org/wp-content/uploads/2022/06/Guia_Herramientas-para-la-resolucion-de-conflictos.pdf
- Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2014). *El conflicto social y el diálogo: Enfoques y conceptos. Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo* (Módulo 1). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/13534D73A5F2ECEC0525822500711015/\\$FILE/M%C3%B3dulo_01_El_Conflicto_Social_y_El_Di%C3%A1logo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/13534D73A5F2ECEC0525822500711015/$FILE/M%C3%B3dulo_01_El_Conflicto_Social_y_El_Di%C3%A1logo.pdf)
- Ordenanza Regional N.° 339-AREQUIPA. Dispone la reserva de 506.1437 hectáreas para los pobladores del anexo de Pusa Pusa cuyas tierras se ven afectadas con el embalse de Angostura por la II Etapa del Proyecto Especial Majes Sigwas. (19 de mayo de 2016). <https://www.gob.pe/es/l/2373756>

- Rueda, M., Armas, W., & Sigala-Paparella, S. (2023). Análisis cualitativo por categorías a priori: reducción de datos para estudios gerenciales. *Ciencia y Sociedad*, 48 (2), 83-96. <https://doi.org/10.22206/cys.2023.v48i2.pp83-96>
- Torres, M., & Velandia, E. (2022). La interrelación de derechos humanos y medio ambiente desde el concepto de la seguridad humana. *Revista Científica General José María Córdova*, 20 (37), 111-128. <https://doi.org/10.21830/19006586.803>
- Valle, A, Manrique, L. & Revilla, D. (2022). *La investigación descriptiva con enfoque cualitativo en educación*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Educación. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/184559>

Artículo de tesis**Docentes frente a la diversidad sexual y la educación sexual integral: Tensiones y desafíos en la educación secundaria peruana***

Teachers' Perceptions of Sexual Diversity and Comprehensive Sexual Education: Tensions and Challenges in Peruvian Secondary Education

Karinna De Lourdes Carpio Retamozo

Escuela Nacional Superior de Folklore José María Arguedas (Perú)
karinna.carpio@gmail.com | ORCID: 0009-0006-0555-3028

* El presente artículo está basado en la tesis para optar el grado de maestro en Educación de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC): “Percepciones de docentes del nivel secundaria respecto a la homofobia, la diversidad sexual y la educación sexual integral en instituciones educativas de Lima Metropolitana”, sustentada por la autora en 2024 y publicada en el repositorio institucional: <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/674205>.

Cómo citar este artículo/citation:

Carpio Retamozo, K. D. L. (2025). Docentes frente a la diversidad sexual y la educación sexual integral: Tensiones y desafíos en la educación secundaria peruana. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 246–258. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.13>

Resumen

El artículo analiza las percepciones de docentes de educación secundaria sobre la diversidad sexual y la educación sexual integral en el contexto peruano, poniendo énfasis en las tensiones y desafíos que se presentan en la práctica educativa. El estudio se deriva de una investigación de tesis y adopta un enfoque cualitativo.

La información fue recogida mediante entrevistas semiestructuradas a docentes de educación secundaria y analizada a través del análisis temático de contenido. Los resultados evidencian la persistencia de actitudes homofóbicas, limitaciones en el respaldo institucional y vacíos en la formación docente, factores que inciden en la implementación efectiva de la educación sexual integral. Asimismo, se identifican esfuerzos emergentes de algunos docentes orientados a promover prácticas educativas inclusivas, a pesar de las restricciones estructurales y culturales existentes.

El artículo concluye que el abordaje de estos desafíos requiere fortalecer la formación docente, promover un mayor compromiso institucional y generar espacios de reflexión que contribuyan a la construcción de entornos educativos inclusivos y respetuosos de la diversidad sexual.

Palabras clave: homofobia, diversidad sexual, educación sexual integral, percepciones docentes, educación secundaria

Abstract

This article analyzes teachers' perceptions of sexual diversity and comprehensive sexual education in Peruvian secondary schools, focusing on the tensions and challenges that emerge in educational practice. The study is based on empirical research derived from a graduate thesis and adopts a qualitative approach.

Data were collected through semi-structured interviews with secondary school teachers and analyzed using thematic content analysis. The findings reveal the persistence of homophobic attitudes, limited institutional support, and gaps in teacher training, which affect the effective implementation of comprehensive sexual education. At the same time, the study identifies emerging efforts by some teachers to promote inclusive educational practices despite structural and cultural constraints.

The article concludes that addressing these challenges requires strengthening teacher training, promoting institutional commitment, and fostering reflective spaces that contribute to the construction of inclusive educational environments respectful of sexual diversity.

Keywords: homophobia, sexual diversity, comprehensive sexual education, teachers' perceptions, secondary education

1. Introducción

La educación en diversidad sexual y la prevención de la homofobia en el ámbito escolar son esenciales para la construcción de sociedades inclusivas. Sin embargo, en el contexto educativo peruano persisten retos significativos. Aunque en los últimos años se han aprobado importantes marcos normativos que promueven los derechos y la inclusión educativa, en la práctica cotidiana de la aulas persisten las tensiones y dificultades (Gómez, 2020).

En el contexto peruano, diversos informes advierten que muchos estudiantes LGBTQ+ continúan enfrentando situaciones de discriminación que afectan no solo su desempeño académico, sino también su bienestar emocional (Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos [PROMSEX], 2021). Entre los factores que explican esta brecha se encuentra la limitada formación docente en temas vinculados con la diversidad sexual y la educación sexual integral (ESI). Este hecho restringe las posibilidades de abordar el tema desde una mirada pedagógica, orientada al respeto, la equidad y el cuidado que genere un clima de aula seguro y afectivo, más allá del enfoque moral o disciplinario que predomina en algunos contextos escolares.

Desde esta preocupación, el presente estudio busca comprender cómo los docentes perciben y gestionan las expresiones de homofobia y diversidad sexual en la escuela. A partir de sus experiencias, se analizan los obstáculos y oportunidades para avanzar hacia una educación que reconozca las diferencias y garantice el respeto por todas las identidades.

1.1. Antecedentes de la investigación

Durante la última década, distintos estudios en América Latina han mostrado que la homofobia continúa siendo una barrera significativa para el desarrollo personal y académico de los estudiantes LGBTQ+.

En el Perú, por ejemplo, el informe del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX, 2021) reveló que el 74% de los estudiantes de esta población ha experimentado algún tipo de acoso escolar motivado por su orientación sexual o identidad de género. Esta cifra no sólo da cuenta de la magnitud del problema, sino, también, de la urgencia de una respuesta institucional sostenida.

De manera similar, una investigación realizada en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos evidenció que, aunque existe reconocimiento de situaciones de discriminación hacia estudiantes con identidades sexuales diversas, persisten prejuicios y limitaciones en la preparación del cuerpo docente para abordar estos temas de manera adecuada (Roncal Benites, 2024). Este hallazgo coincide con trabajos desarrollados en México y Argentina, donde se advierte que la escasa formación docente en temas de diversidad sexual y ESI contribuye a reproducir discursos y prácticas que invisibilizan a los estudiantes no heteronormativos (Santelli et al., 2017).

Estos antecedentes evidencian una problemática regional: la persistencia de un enfoque educativo que, pese a los avances normativos, aún no logra incorporar de manera efectiva la diversidad sexual como parte de la formación docente y de la cultura escolar.

1.2. Homofobia y discriminación en la escuela

La homofobia en el contexto escolar adopta múltiples formas. Puede expresarse de manera directa a través de burlas, insultos o agresiones, pero también a través de prácticas institucionales que refuerzan la exclusión y la marginación de estudiantes por motivo de orientación sexual o identidad de género (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2016). Estas manifestaciones suelen sostenerse en currículos rígidos y en culturas escolares que reproducen estereotipos de género y expectativas heteronormativas, limitando la construcción de entornos educativos inclusivos (UNESCO, 2018).

De acuerdo con un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2021), alrededor del 68% de los estudiantes LGBTQ+ ha sufrido algún tipo de discriminación en la escuela. Esta cifra resulta alarmante si se considera su impacto directo en la permanencia y el rendimiento académico de los estudiantes. Más allá de los números, estos datos revelan una realidad cotidiana en la que el *bullying* homofóbico continúa siendo una de las principales causas de deserción escolar en América Latina.

Reconocer la homofobia como un fenómeno estructural y no solo como un conjunto de actos individuales permite comprender que la escuela, lejos de ser un espacio neutral, también refleja las tensiones sociales y culturales que atraviesan la sociedad.

1.3. Diversidad sexual e identidad de género

El concepto de diversidad sexual alude a la pluralidad de orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género que configuran la experiencia humana. Desde el campo de la psicología, la orientación sexual se define como un patrón duradero de atracción emocional, romántica o sexual hacia otras personas (American Psychological Association [APA], 2026).

Desde los aportes de Butler (2007) y Fausto-Sterling (2000), se ha cuestionado la visión binaria del género y se ha destacado su carácter social, cultural y performativo. Estas perspectivas invitan a comprender el género como una construcción dinámica que se expresa de múltiples maneras y no como una categoría fija o natural.

En el ámbito educativo, la falta de incorporación de estas miradas críticas tiene efectos directos sobre la convivencia y la equidad. Cuando los enfoques pedagógicos se sustentan en concepciones tradicionales del género, se reproducen prácticas de exclusión que limitan la participación y el bienestar de los estudiantes LGBTQ+. En el caso peruano, la ambigüedad del marco legal respecto a la protección de estas poblaciones genera vacíos en la regulación de prácticas discriminatorias dentro de las instituciones educativas.

A ello, se suma la escasa formación docente en temas de diversidad sexual y ESI, lo que condiciona la forma en que los maestros abordan estos temas en el aula. Sin una preparación adecuada, muchos educadores optan por el silencio o la omisión, con lo que reproducen involuntariamente los prejuicios que la escuela debería cuestionar.

1.4. Educación sexual integral (ESI)

Según la UNESCO (2018), la ESI supera el enfoque biológico tradicional al incorporar dimensiones afectivas, sociales y éticas de la sexualidad. Diversas investigaciones demuestran que su implementación sostenida contribuye a fortalecer la convivencia escolar, reducir la violencia y promover la equidad de género (Díaz-Aguado, 2010).

En el contexto peruano, la aplicación de la Educación Sexual Integral (ESI) enfrenta resistencias culturales, religiosas y políticas que limitan su alcance y profundización en la práctica escolar: a pesar de contar con normas y lineamientos, solo una minoría de la sociedad muestra apoyo amplio hacia la enseñanza integral de la sexualidad, mientras que sectores conservadores y discursos políticos contrarios han dificultado su implementación y sostenibilidad (La Política de Educación Sexual Integral en el Perú, 2022).

Estas tensiones no sólo obstaculizan la ejecución de programas, sino que también generan incertidumbre entre los docentes sobre cómo abordar la temática sin recibir cuestionamientos o sanciones.

Las experiencias de otros países de la región muestran que, cuando la ESI se incorpora de manera continua y transversal, favorece la aceptación de la diversidad y disminuye los prejuicios entre estudiantes y educadores. En contraste, en nuestro país, los debates públicos y las disputas ideológicas siguen impidiendo su implementación plena, lo que evidencia la necesidad de políticas educativas más firmes y de una formación docente que respalde una educación sexual verdaderamente integral e inclusiva.

2. Metodología

2.1. Diseño y enfoque

El estudio se enmarca en un diseño cualitativo con enfoque fenomenológico, que permite explorar en profundidad las experiencias y percepciones de los docentes frente a la homofobia y la diversidad sexual en la escuela. La fenomenología resulta pertinente porque busca comprender el significado que los participantes otorgan a sus vivencias, considerando sus contextos socioculturales y profesionales (Creswell, 2013; Moustakas, 1994).

2.2. Participantes

Se seleccionaron diez docentes de secundaria de instituciones educativas públicas y privadas de Lima Metropolitana, todos con un mínimo de diez años de experiencia docente. La elección de participantes se realizó mediante un muestreo intencional que priorizó diversidad en:

- **Género** (hombres y mujeres en proporciones equilibradas).
- **Edad** (entre 30 y 55 años).

- **Tipo de institución** (colegios públicos y privados).
- **Formación académica** (profesionales de distintas especialidades).

La siguiente tabla presenta una caracterización general de los/las participantes (respetando el anonimato mediante códigos alfanuméricos):

Tabla 1.
Caracterización general de los/las participantes

Código	Género	Edad	Años de experiencia	Tipo de institución	Especialidad
D1	Mujer	32	10	Pública	Lengua y literatura
D2	Hombre	45	20	Privada	Ciencia y tecnología
D3	Mujer	39	15	Pública	Lengua y literatura
D4	Hombre	50	25	Privada	Ciencias sociales
D5	Mujer	42	18	Pública	Química
D6	Hombre	35	12	Privada	Inglés
D7	Mujer	48	22	Pública	Arte y cultura
D8	Hombre	40	15	Privada	Ciencias sociales
D9	Mujer	37	13	Pública	Matemática
D10	Hombre	52	28	Pública	Ciencias sociales

Nota. Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en entrevistas (2024).

2.3. Recolección de datos

La información se obtuvo a través de entrevistas semiestructuradas que duraron entre 60 y 90 minutos, realizadas de manera presencial. Se diseñó una guía de preguntas orientada a indagar sobre:

- Experiencias relacionadas con expresiones homofóbicas en el aula.
- Actitudes frente a la diversidad sexual.
- Percepciones sobre la inclusión de la ESI.
- Barreras institucionales y socioculturales para el abordaje de estos temas.

Las entrevistas fueron grabadas (con consentimiento informado) y transcritas íntegramente.

2.4. Procedimiento de análisis

El análisis de datos siguió un proceso de codificación temática en tres fases:

1. **Codificación abierta:** Identificación inicial de unidades de significado en los discursos.
2. **Agrupación categorial:** Organización de los códigos en categorías emergentes, con base en recurrencias y patrones.
3. **Construcción de ejes temáticos:** Síntesis de las categorías en cinco ejes analíticos centrales (lenguaje homofóbico, aceptación de la diversidad, barreras institucionales, estrategias formativas y apoyo a la ESI).

Se aplicó triangulación con documentos institucionales y observación de prácticas pedagógicas, que reforzaron la validez de los hallazgos. Además, se utilizó la técnica de contraste entre investigadores, comparando codificaciones independientes para garantizar la consistencia.

3. 3. Resultados

El análisis de las entrevistas permitió identificar cinco ejes temáticos que reflejan las percepciones y actitudes de los/las docentes sobre la homofobia, la diversidad sexual y la ESI en la escuela. Estos ejes surgieron del proceso de codificación y categorización descrito en la metodología.

3.1. Percepción del uso de términos homofóbicos

La mayoría de docentes reconoce la presencia de expresiones homofóbicas entre estudiantes. Si bien manifiestan rechazo hacia ellas, varios admiten que en algunos contextos las perciben como parte del “lenguaje cotidiano”.

- *“He escuchado a mis alumnos decir ‘maricón’ como si fuera un chiste. Yo los corrijo, pero noto que para ellos no tiene la carga de ofensa que yo percibo” (D3).*
- *“A veces incluso colegas usan palabras así, pero de manera ‘coloquial’. Eso normaliza el problema” (D7).*

Esto evidencia la persistencia de un lenguaje discriminatorio, muchas veces naturalizado dentro y fuera del aula, lo que dificulta generar un ambiente escolar inclusivo.

3.2. Aceptación de la diversidad sexual

Los discursos de los/las docentes muestran una aceptación parcial de la diversidad sexual. Algunos manifiestan apertura, mientras que otros expresan incomodidad o falta de preparación para abordar el tema.

- *“No tengo problema con que un estudiante se identifique como gay o trans, pero siento que no tengo herramientas para orientarlo” (D2).*
- *“En mi colegio se evita hablar de eso. Es como si no existiera, pero sabemos que los chicos necesitan respuestas” (D9).*

La falta de lineamientos claros y la influencia de creencias personales generan vacilaciones al momento de incluir estos temas en el currículo.

3.3. Barreras institucionales

Los docentes señalaron múltiples obstáculos a nivel institucional: ausencia de políticas claras, resistencia de familias y directivos, y la influencia de grupos religiosos.

- *“En reuniones de padres, cuando se menciona la ESI, muchos se oponen diciendo que eso ‘corrompe’ a los chicos” (D5).*
- *“El colegio no nos respalda. Si un padre se queja, la dirección prefiere que no toquemos el tema” (D8).*

Estas barreras limitan la posibilidad de una implementación efectiva de la ESI y refuerzan la exclusión de la diversidad sexual en la práctica pedagógica.

3.4. Estrategias formativas

Frente a las dificultades, algunos docentes buscan estrategias propias, aunque reconocen que no son suficientes. Entre ellas, mencionan el uso de casos, debates y espacios de tutoría.

- *“Cuando surge un comentario homofóbico, trato de convertirlo en un tema de reflexión. No siempre funciona, pero abre la conversación” (D1).*
- *“He tenido que informarme por mi cuenta, porque la capacitación que recibimos es mínima” (D6).*

Se evidencia la necesidad de programas de formación sistemática que doten a los docentes de herramientas pedagógicas y conceptuales para abordar estos temas.

3.5. Importancia de la educación sexual integral

La mayoría de los/las docentes valoran la importancia de la ESI, aunque reconocen limitaciones en su aplicación. La resistencia proviene tanto de colegas como de las familias.

- *“La ESI es fundamental, porque los estudiantes preguntan, buscan, y si no respondemos nosotros, lo hacen en internet” (D4).*
- *“Me parece necesaria, pero sin el respaldo del Ministerio o de la dirección, quedamos en el aire” (D10).*

Los testimonios evidencian una disposición positiva hacia la ESI, pero también un contexto adverso que limita su impacto.

4. Discusión de resultados

Los resultados de este estudio confirman la persistencia de la homofobia y la falta de inclusión de la diversidad sexual en la escuela secundaria peruana, en línea con investigaciones previas en la región (PROMSEX, 2021 UNESCO, 2021). A continuación, se discuten los hallazgos en relación con la literatura internacional y regional.

4.1. Lenguaje homofóbico y naturalización

El uso de expresiones homofóbicas por parte de estudiantes —e incluso de docentes— refleja una normalización del discurso discriminatorio dentro de los espacios escolares. Diversos informes internacionales han señalado cómo el lenguaje escolar homofóbico y prácticas excluyentes pueden consolidar entornos educativos hostiles para estudiantes con orientaciones e identidades diversas (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2016). Sin embargo, en el caso peruano, la tolerancia social hacia estas expresiones parece más marcada que en contextos como Argentina o México, donde la ESI ha generado un mayor cuestionamiento del lenguaje escolar (Santelli et al., 2017).

4.2. Aceptación parcial de la diversidad

Los testimonios muestran apertura hacia la diversidad sexual, pero acompañada de inseguridad docente para abordar el tema. Esta ambivalencia se asemeja a hallazgos de estudios internacionales que evidencian que la disposición positiva hacia la inclusión de la diversidad sexual puede coexistir con carencias significativas en la formación docente y en el respaldo institucional (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2016). En el caso de Lima, la ausencia de lineamientos ministeriales claros agrava la sensación de desamparo pedagógico.

4.3. Barreras institucionales y resistencia sociocultural

La influencia de familias y directivos conservadores constituye un obstáculo recurrente para la implementación de la educación sexual integral. Diversos informes institucionales en América Latina evidencian que las resistencias culturales, religiosas y políticas cumplen un papel central en el freno a la incorporación de la ESI en los sistemas educativos (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2018; Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos [PROMSEX], 2021). En este estudio, los docentes reconocen que la falta de respaldo institucional los coloca en una situación de vulnerabilidad frente a las quejas de padres y comunidades.

4.4. Estrategias individuales y necesidad de formación

Las iniciativas docentes para abordar la homofobia y la diversidad sexual son valiosas, pero aisladas. En concordancia con Rivers (2004), se observa que la ausencia de programas estructurados obliga a que los/las docentes dependan de su creatividad y compromiso personal. Esto genera desigualdad: mientras algunos logran abrir espacios de reflexión, otros optan por la omisión.

4.5. Apoyo a la educación sexual integral

Existe consenso entre los/las participantes en que la ESI es una herramienta fundamental, lo que coincide con la evidencia internacional sobre sus beneficios (UNESCO, 2018; Díaz-Aguado, 2010). Sin embargo, a diferencia de contextos donde su implementación es política de Estado (como en Argentina), en el Perú predomina una aplicación fragmentaria y condicionada por resistencias socioculturales. Este hallazgo subraya la necesidad de transformar la ESI en una política transversal, acompañada de formación y soporte institucional.

Estos hallazgos permiten comprender que las tensiones identificadas no responden únicamente a actitudes individuales, sino a condiciones estructurales del sistema educativo peruano.

5. Conclusiones

Este estudio evidencia que, si bien existe en los/las docentes de secundaria en Lima una predisposición positiva hacia la inclusión de la diversidad sexual y la prevención de la homofobia, las limitaciones institucionales, socioculturales y formativas restringen significativamente la implementación de prácticas inclusivas en el aula.

Los hallazgos centrales pueden resumirse en cuatro puntos:

4. **Lenguaje homofóbico naturalizado:** Las expresiones discriminatorias persisten en el ámbito escolar, usadas tanto por estudiantes como por docentes, lo que perpetúa estigmas y refuerza la exclusión.
5. **Aceptación parcial de la diversidad:** Aunque la mayoría de docentes reconoce la importancia del tema, la falta de formación y lineamientos institucionales genera inseguridad e inconsistencia en su abordaje.
6. **Barreras institucionales y resistencia social:** La presión de familias, directivos y grupos religiosos limita la capacidad de los docentes para trabajar la diversidad sexual y la ESI de manera abierta y sostenida.
7. **Valoración de la ESI, pero con implementación restringida:** Aunque existe consenso sobre la relevancia de la ESI, su implementación continúa siendo fragmentaria y dependiente de iniciativas individuales.

A partir de estos hallazgos, se plantean las siguientes proyecciones:

- **Para la política educativa:** Se requiere transformar la ESI en una política pública transversal, con marcos normativos claros que respalden a los/las docentes frente a resistencias sociales.
- **Para la formación docente:** Es urgente implementar programas obligatorios y continuos de capacitación en diversidad sexual y prevención de la homofobia, con materiales y metodologías contextualizadas al entorno peruano.
- **Para la investigación futura:** Resulta necesario ampliar los estudios a regiones fuera de Lima que incorporen mayor diversidad de contextos socioculturales y tipos de instituciones, a fin de comprender mejor las tensiones y oportunidades que se presentan en el ámbito nacional.

En conclusión, la educación secundaria en el Perú enfrenta el desafío de superar la brecha entre el discurso inclusivo y la práctica escolar. La construcción de escuelas libres de homofobia y respetuosas de la diversidad sexual depende de la articulación entre políticas públicas, formación docente y transformaciones culturales más amplias.

Referencias

- American Psychological Association. (2026). Sexual orientation. En *APA Dictionary of Psychology*. <https://dictionary.apa.org/sexual-orientation>
- Butler, J. (2007). *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*. Routledge.

- Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. (2021). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI en el Perú 2020*. <https://promsex.org/wp-content/uploads/2021/05/InformeAnualDeDerechosHumanosPersonasLGBTI2020.pdf>
- Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Díaz-Aguado, M. J. (2010). *Estudio estatal de convivencia escolar en la educación secundaria obligatoria (2007–2009)*. Ministerio de Educación.
- Fausto-Sterling, A. (2000). *Sexing the body: Gender politics and the construction of sexuality*. Basic Books.
- Gómez, C. (2020). *El deber y la ilusión: Ética, política, literatura*. Dykinson.
- La Política de Educación Sexual Integral en el Perú. (2022). Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/8635d819-f6a3-445a-a300-767f17de9a22>
- Moustakas, C. (1994). *Phenomenological research methods*. Sage Publications.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2016). Out in the open: Education sector responses to violence based on sexual orientation and gender identity. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244756>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2018). *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad: Un enfoque basado en la evidencia*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265335>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *From insult to inclusion: Asia-Pacific report on school bullying and discrimination*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235414>
- Rivers, I. (2004). Recollections of bullying at school and their long-term implications for lesbians, gay men and bisexuals. *British Journal of Educational Psychology*, 74(2), 235–251. <https://doi.org/10.1348/000709904773839806>
- Santelli, J., Kantor, L., Grilo, S., Speizer, I., Lindberg, L., Heitel, J., Schalet, A., Lyon, M., Mason-Jones, A., McGovern, T., Heck, C., Rogers, J., & Ott, M. (2017). Abstinence-only-until-marriage: An updated review of U.S. policies and programs and their impact. *Journal of Adolescent Health*, 61(3), 273–280. <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2017.06.001>

Reseña bibliográfica

La innovación como necesidad: una reseña crítica de un modelo de gestión pública para gobiernos locales

Innovation as a Necessity: a Critical Review of a Public Management Model for Local Governments

Carlos Alberto Cárdenas Valdivia

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)

ccardenas@servir.gob.pe | ORCID: 0009-0008-5736-627X

Luis Ernesto Tapia Meléndez

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)

ltapia@servir.gob.pe | ORCID: 0009-0005-8542-8763

Reseña del libro

Rojas Gómez, J. E., Morales Charca, J. L., & Huancahuire Chávez, F. E. (2025). *Gobierno que Innova: Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Pública en Arequipa*. IDEOS, Centro de Investigación y Producción Científica. <https://doi.org/10.53673/th.v5i1.439>

Cómo citar esta reseña:

Cárdenas Valdivia, C. A., & Tapia Meléndez, L. E. (2025). La innovación como necesidad: una reseña crítica de un modelo de gestión pública para gobiernos locales. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 259-266. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.14>

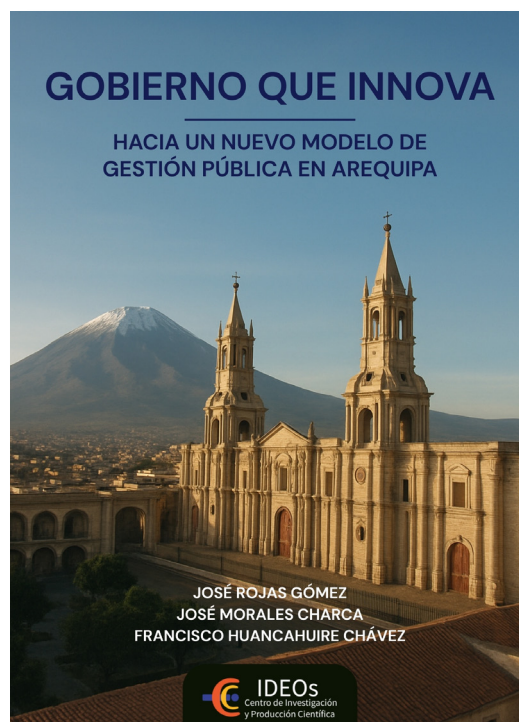
El término ‘innovación’ proviene del latín *innovare*, que significa ‘hacer nuevo’ o ‘renovar’ (Rogers, 2003). Antiguamente, este concepto no poseía la connotación positiva que hoy se le atribuye. Por ejemplo, en la tradición cristiana, san Agustín empleó los vocablos ‘novedad’ e ‘innovadores’ como sinónimos de herejía en sus escritos contra los arrianos, y asociaba la innovación con la desviación de la doctrina establecida (Godin, 2008).

Con el transcurso de los siglos, el significado del término experimentó una transformación semántica y cultural. La innovación dejó de percibirse como una amenaza al orden existente y pasó a concebirse como un motor de cambio, mejora y progreso, especialmente a partir del desarrollo científico y técnico de la modernidad.

En ese sentido, Schumpeter (1942), economista austriaco-estadounidense, considerado como uno de los pensadores económicos más importantes del siglo XX, contribuyó con la nueva concepción del término “innovación” mediante su teoría de destrucción creativa. De acuerdo con esta propuesta, la innovación se posiciona como eje impulsor del desarrollo económico, que posibilita la apertura de nuevos mercados, insumos, formas organizacionales, y el innovador es quien impulsa y asume las riendas de estos cambios dinamizadores de la economía.

Más adelante, Rogers (1962), sociólogo y profesor, conocido por su teoría de la difusión de innovaciones, se sumó a la connotación positiva: bosquejó sus ventajas en el ámbito social. De acuerdo a su teoría, la innovación es una idea, objeto o práctica que es percibida como algo nuevo, y por ser subjetiva, puede ser aceptada o rechazada. La noticia genera incertidumbre, que a su vez es motivante de la búsqueda de información y procesamiento, con la que se evalúan sus ventajas y desventajas. Finalmente, el individuo puede decidir adoptarla o no.

A partir de los años 80 y hasta los 90, los autores Drucker (1985), Porter (1990), Nonaka y Takeuchi (1995) veían a la innovación no como una eventualidad positiva para lo económico y social, sino que la consolidan como parte del quehacer organizacional. Es decir, la innovación



debe ser impulsada a partir de modelos de gestión en las empresas y en la administración pública, con métodos, cultura, conocimiento y el aprendizaje como factor central.

Durante este recorrido, la innovación se ha hecho cada vez más necesaria. Factores como la globalización, la competencia debido a los mercados globales y la adopción de tecnologías digitales generan mayor riesgo para las organizaciones que no logren adaptarse, transformarse o innovar.

Como consecuencia, las administraciones públicas de distintos países han emprendido, desde hace varias décadas, acciones orientadas a fomentar la innovación, pensando en dar soluciones concretas a desafíos públicos a través de laboratorios de innovación. Entre las experiencias pioneras de este concepto destacan el MindLab de Dinamarca, creado bajo el principio de co-creación multidisciplinario; Nesta de Reino Unido, una fundación que difunde modelos de laboratorios y equipos de innovación social y pública; The GovLab, de la New York University, un laboratorio académico y de investigación orientados a la innovación orientada a datos y gobernanza.

En el presente artículo, hemos reseñado un libro que, basado en una investigación, propone un modelo de innovación para los 29 gobiernos locales de la provincia de Arequipa, tomando como referencia las experiencias de laboratorios de innovación desarrolladas en Brasil, México y Chile, así como las implementadas por las municipalidades de San Isidro y Miraflores. El modelo propuesto consta de 11 fases que incluyen la creación del equipo directivo y operativo, asignación del ambiente de trabajo, diagnóstico preliminar de gestión de la innovación, identificación de problemas o necesidades, identificación de los *stakeholders*, investigación del problema, diseño de la propuesta de solución, desarrollo del piloto, implementación de la solución, y el monitoreo y control del proyecto.

La propuesta considera en la fase de conformación de equipo, muy acertadamente, a los puestos de más alto nivel, alcaldía y gerencias. Los proyectos de innovación pueden implicar en ocasiones cambios o nuevas actividades para la generación de bienes, servicios y/o regulaciones. La resistencia al cambio es natural y podría poner en juego el desarrollo de los proyectos de innovación. Incluir a la alta dirección en el equipo de innovación mitiga este riesgo. La propuesta también incluye un equipo operativo liderado por un especialista de innovación pública, acompañado por un asistente, e indica que ambos deben tener conocimientos de gestión de la calidad, gobierno abierto, tecnologías de la información, gestión de indicadores, competencias

como orientación a resultados y vocación de servicio, y habilidades de pensamiento crítico, solución de problemas y capacidad de negociación.

La fase de diagnóstico preliminar incluye la aplicación de encuestas para obtener una línea de base, pero también contempla utilizar los resultados obtenidos para realizar talleres de capacitación y sensibilización de los servidores públicos sobre la importancia de la innovación. Se considera acertado este enfoque, ya que son actividades relevantes para iniciar una cultura de innovación que permita comprender y promover a nivel institucional las condiciones propias necesarias, relacionadas al ensayo y error, que naturalmente acompañan al ejercicio de innovar.

Otro aporte de los autores es la inclusión de prácticas de la Gerencia de Proyectos en su propuesta. La etapa identificación de *stakeholders*, gestión de los interesados según el PMBOK,¹ constituye un área de gestión modular para la identificación y posterior aceptación de los resultados. Los autores incluyen una matriz con la cual se puede mapear por cada interesado el nivel de poder e influencia. El mapa sugiere acciones para gestionar el involucramiento de los interesados en el proyecto dependiendo del lugar en el que se ubican. La propuesta también incluye la etapa de monitoreo y control del proyecto, enfocada en los resultados y aportes de la innovación y la medición constante mediante indicadores, con el fin de identificar resultados no previstos y mejoras que deban implementarse para lograr los objetivos trazados.

Dada la normativa actual, es necesario revisar en qué medida la propuesta de los autores se alinea con la Norma Técnica N.º 003-2025-PCM-SGP, *Norma técnica para la gestión de la innovación pública en las entidades del Estado* (en adelante, NTP), aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 007-2025-PCM/SGP de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2025). Esta norma tiene como finalidad establecer los aspectos técnicos de la gestión de la innovación y es de aplicación obligatoria para las entidades públicas. En ese sentido, se realizará un análisis comparativo que permita identificar las coincidencias, complementariedades o posibles brechas entre la propuesta del modelo y las disposiciones de la norma.

La primera coincidencia es el alineamiento conceptual. La NTP N.º 003-2025-PCM-SGP define la innovación pública como el “conjunto de acciones que permite resolver problemas públicos, a través de la implementación de nuevas soluciones o de mejoras significativas y viables,

1 PMBOK (Project Management Body of Knowledge) es un compendio de estándares y buenas prácticas en gestión de proyectos desarrollado por el Project Management Institute (PMI).

que tienen por finalidad generar valor centrado en las personas” (PCM, 2025, p. 3), mientras que la propuesta se oriente a un modelo que contribuya a la generación de valor público, fortalezca la capacidad de gestión y promueva un enfoque moderno, inclusivo y centrado en el ciudadano.

Respecto al enfoque metodológico, en ambos casos se promueven procesos de innovación, flexibles y basados en la experimentación. La NTP señala que la innovación pública se realiza mediante un proceso experimental, inclusivo, colaborativo e iterativo, y describe la ejecución ágil del proyecto, que avanza con la generación de productos parciales y concluye con un producto final validado tras un proceso iterativo de ajustes y mejoras (PCM, 2025). También se menciona el concepto de prototipado para probar la funcionalidad y obtener retroalimentación. Por su parte, la propuesta promueve fases secuenciales que incluyen la investigación del problema en la Fase 6, la formulación de propuestas de solución que se materializa en una versión preliminar o prototipo barato, concreto y simple en la Fase 7, que incluye pruebas a pequeña escala, y el desarrollo de piloto en la Fase 8. La propuesta no incluye la iteración como parte de su enfoque metodológico, pero sí pruebas antes del piloto.

En cuanto a cultura, capacidades y conocimiento, en ambos casos la transformación institucional es un requisito que debe abarcar al personal y la consecuente generación de conocimiento. En el caso de la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP, como estrategia habilitante de la innovación, plantea que las instituciones generen el entorno propicio para la innovación en el sector público y el desarrollo de capacidades en los servidores civiles con conceptos, técnicas y metodologías para la innovación pública, y prácticas de la gestión del conocimiento (PCM, 2025). Por su parte, en este aspecto, la propuesta en la Fase 2, el diagnóstico preliminar, incluye un taller de capacitación y sensibilización. Asimismo, propone requisitos para el perfil del equipo técnico a cargo de operativizar la gestión de la innovación: especialista de innovación y asistente de innovación.

Otro punto de coincidencia es el referido a la articulación con el ecosistema. En el caso de la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP, se establece como estrategia la articulación con el ecosistema de innovación pública, definido como una red de actores gubernamentales y no gubernamentales que incluyen al sector privado, academia y sociedad civil. Por su parte, la propuesta sugiere el modelo de la cuádruple hélice en referencia al gobierno, academia, empresa y ciudadanía, y como referencia señala que la Municipalidad Provincial de Arequipa ha establecido alianzas con universidades de la región para recibir su apoyo en temas de innovación.

A pesar de las coincidencias, en la propuesta se pueden advertir algunos aspectos no considerados y que son requeridos por la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP. Uno de ellos es la articulación formal con las unidades de modernización. El capítulo 2 de la propuesta —Miradas globales y locales: estado del arte y diagnóstico contextual— nos muestra que los gobiernos locales de la Provincia de Arequipa en sus documentos de gestión no registran los roles y funciones ligados a la gestión de la innovación, por lo que, para suplir esta falencia, propone la creación de un equipo operativo liderado por un especialista de innovación. En este aspecto, la NTP exige formalmente que la Unidad de Modernización sea la encargada de implementar el Portafolio Institucional de Innovación Pública y emitir opinión técnica sobre las iniciativas que se desarrollen (PCM, 2025).

Otro aspecto no considerado es el propio Portafolio Institucional de Innovación Pública. El Portafolio se constituye, en la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP, como una herramienta clave para consolidar la información referida a los proyectos de innovación a nivel institucional y nacional. No obstante, la propuesta, en la Fase 10, hace referencia al monitoreo y control del proyecto, sin precisar el mecanismo para el registro o actualización de un repositorio.

Respecto a la estructura y proceso de evaluación, la NTP exige la evaluación en dos niveles. El primero en base al resultado del proyecto de innovación pública, y sus efectos sobre las personas. El segundo, a nivel institucional, en base a su desempeño y capacidad para promover la innovación. En este último se incluyen indicadores de desempeño y de resultado institucionales. En el caso de la propuesta, la evaluación se aborda en la Fase 10 de monitoreo; sin embargo, no aborda una segunda evaluación a nivel institucional (PCM, 2025).

En cuanto a mecanismos formales de incentivos, la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP requiere de la aplicación de incentivos para impulsar la innovación cuyas posibles acciones van desde las acciones de reconocimiento, compensaciones no económicas, crecimiento profesional, beneficios de bienestar social y financiamiento. Este último incentivo está destinado a los medios que permitan la iteración y proyectos, prototipos, pilotos o escalamiento de mejoras. Si bien hace referencia a que la motivación de los servidores es clave, la propuesta no precisa la aplicación de un sistema formal de incentivos.

Finalmente, un aspecto clave es el referido a las competencias transversales y las específicas para la innovación. Al respecto, la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP señala que las instituciones deben fortalecer las capacidades de sus servidores en conceptos, técnicas y metodologías para

la innovación pública, así como en habilidades blandas, y hace referencia al Diccionario de Competencias Transversales del Servicio Civil. En este punto, la NTP se articula con el ente rector de los recursos humanos del Estado, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que aborda las competencias de trabajo en equipo, orientación a resultados y vocación de servicio. Adicionalmente, hace referencia a las competencias propias del ejercicio de innovar:

Las habilidades básicas para la innovación en el sector público consideradas por la OECD (2017), consideran la iteración, alfabetización de datos, centrado en el usuario, curiosidad, narrativa (*storytelling*) e insurgencia. Nesta (2019) en su marco de competencias y actividades señala como habilidades clave: trabajar juntos con ciudadanía y partes interesadas, acelerar el aprendizaje a través de la exploración e iteración; y, liderar el cambio a través de la movilización de legitimidad y recursos. (PCM, 2025, p. 12)

La propuesta, en la Fase 0, de conformación de equipo, hace referencia a las competencias clave que deben ser requeridas para el equipo técnico de innovación: pensamiento crítico, solución de problemas, capacidad para la negociación, y adaptación de diversas soluciones. Adicionalmente, hace referencia a competencias relacionadas con la gestión pública: gestión de la calidad, gobierno abierto y tecnologías de la información, gestión de indicadores, organización del Estado y procesos.

Es importante señalar que el libro reseñado dedica gran parte de su análisis al estudio de casos de innovación, tanto en el ámbito nacional como en experiencias internacionales. No obstante, el modelo propuesto presenta limitaciones en cuanto al nivel de detalle requerido para su aplicación práctica directa, por lo que resultaría pertinente incorporar herramientas complementarias — como un flujograma de actividades, un manual operativo o ejemplos ilustrativos— que faciliten su implementación en contextos institucionales concretos.

En síntesis, si bien la propuesta desarrollada en el libro constituye un aporte relevante al debate sobre la innovación en la gestión pública y ofrece una aproximación inicial a un modelo potencialmente aplicable a entidades públicas a nivel local, su fortalecimiento requeriría una reelaboración que incorpore de manera más explícita los aspectos contemplados en la NTP vigente, actualmente de aplicación obligatoria. Ello no desmerece el valor del texto reseñado, sino que abre oportunidades para su actualización y adecuación al marco normativo y técnico actual.

Referencias

- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*. Harper & Row.
- Godin, B. (2008). *Innovation: The History of a Category*
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). *Norma Técnica para la Gestión de la Innovación Pública en las Entidades del Estado* (Norma Técnica N.º 003-2025-PCM-SGP). Secretaría de Gestión Pública. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8525660/7064290-nt_innovacion_publica.pdf?v=1755788186
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of innovations*. Free Press of Glencoe.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Harper & Brothers.

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 14 · Diciembre 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



**¡EL PERÚ A TODA
MÁQUINA!**