



SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

**Desarrollo de
capacidades en el
servicio civil: Programa
Crédito-Beca del Perú en
perspectiva regional**

N.º 15 Junio, 2026

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 15 · Junio, 2026

Lima - Perú

Saber Servir es una publicación semestral y de acceso abierto de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú (ENAP), órgano de línea académico de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Tiene como eje central un estudio de caso sobre gestión pública e incluye artículos inéditos, artículos de tesis, entrevistas y reseñas bibliográficas relacionadas a publicaciones recientes de gestión pública.

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

Los números anteriores de la Revista *Saber Servir* están disponibles en texto completo en el portal: <http://revista.enap.edu.pe/issue/archive>

© Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

Editado por: Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10, Jesús María, Lima Perú.

Teléfono: (511) 206-3370

Correo electrónico: revistaenap@servir.gob.pe

Página Web: www.gob.pe/servir

ISSN: 2522-6738

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

Derechos reservados

Director: Dante Mendoza Antonioli

Equipo editorial: Olga Karina Ascencios Balbin, José Ángel Córdova Rojas y Carlos Yampier 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 Ortiz, Manuel Arenilla Sáez, Francisco Longo Martínez, Consuelo Sánchez Naranjo, Manuel Villoria Mendieta y Francisco Velázquez López.

Revisores: Italo Dell'Erba Ugolini, Carlos Grosso Vásquez, Merardo Osorio Canturin, Rafael Martel Acosta, Anthony Villegas Flores, Franco Danós Lezama, André Castañeda Hidalgo, Jeanfranco Vargas Luque, Mercedes Benites Montes, Joel Manyari Zea, Joel Huancapaza Hilasaca.

Responsable de normalización: Evelyn Iparraguirre Saldivar

Corrección de estilo: Jaime Akamine Kina

Diseño gráfico y diagramación: Marco Loo Zambrano y Carlos Galla Yonamine

Contenido

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

Caso de gestión pública

Desarrollo de capacidades en el servicio civil: Programa Crédito-Beca del Perú en perspectiva regional.	7
--	---

Javier Iván Saravia Salazar

Artículos inéditos

Gestión por procesos y desempeño institucional: evidencia empírica internacional en el marco de la modernización del Estado	32
---	----

Carlos Martín Sánchez Loayza

Capacitación y compromiso organizacional en el servicio civil: evidencia desde la Municipalidad Distrital de Ate	48
--	----

David Gustavo Gutiérrez García

Justina Uribe Kajatt

Daniel Enrique Rey de Castro Hidalgo

El Fondo de Apoyo Gerencial en el Perú: expansión, diferenciación interna y desafíos para la profesionalización del servicio civil	67
--	----

Ivan Ronaldo Ladera Julcarima

Paralización de obras públicas en el Perú: causas estructurales y desafíos para la gestión de inversiones	90
---	----

Daniel Enrique Ríos Padilla

Empleabilidad e inclusión social: factores asociados a la inserción laboral de poblaciones vulnerables en Lima y Callao	121
---	-----

Enrique Armando Lara Pantoja

La determinación de la sanción de suspensión en el servicio civil: propuesta de un sistema de dosificación cuantitativa	134
---	-----

Peter Paul Miranda Rojas

Reseñas bibliográficas

Inteligencia artificial y modernización del Estado: entre la innovación estratégica y la gobernanza responsable154

David Emmanuel Ashcallay Samaniego

Meditaciones peruanas del siglo XXI: el diagnóstico y fórmula de Luis Carranza Ugarte .162

Dante Paiva Goyburu

Presentación

Cada nueva edición de *Saber Servir* representa mucho más que la publicación de un conjunto de artículos académicos. Constituye la expresión de una comunidad que cree en el conocimiento como un bien público y en la reflexión rigurosa como una herramienta indispensable para comprender, fortalecer y transformar el Estado.

En tiempos en que la gestión pública enfrenta desafíos cada vez más complejos, las respuestas no pueden construirse únicamente desde la experiencia o la coyuntura. Requieren también investigación, evidencia, debate informado y apertura a distintas perspectivas. Esa convicción ha orientado, desde sus inicios, el propósito de esta revista: ofrecer un espacio donde converjan las diversas voces que, desde el servicio civil, la academia y las instituciones públicas, contribuyen a pensar el presente y el futuro de la administración pública peruana.

El número 15 reúne investigaciones y reflexiones que abordan asuntos de especial relevancia para el país. La profesionalización y especialización del servicio civil, la modernización del Estado, la gestión por procesos, la formación y el desarrollo de capacidades de los servidores públicos, la inclusión laboral, la gestión del talento, la transformación digital y la incorporación responsable de la inteligencia artificial son algunos de los temas desarrollados en esta edición. Cada contribución, desde su propio enfoque metodológico y disciplinario, aporta evidencia, cuestionamientos y propuestas que enriquecen el debate sobre la construcción de instituciones más eficaces, inclusivas y orientadas al ciudadano. Resulta especialmente valioso que este volumen congregue autores provenientes de distintas entidades públicas, universidades e instituciones del país. Esa diversidad de trayectorias y experiencias confirma que el conocimiento sobre la gestión pública no pertenece a una sola organización ni a una única disciplina; por el contrario, se construye mediante el diálogo permanente entre quienes investigan, diseñan políticas, gestionan organizaciones y enfrentan cotidianamente los retos del servicio a la ciudadanía.

En los últimos años, *Saber Servir* ha fortalecido progresivamente sus procesos editoriales y sus estándares de calidad científica, con el propósito de ampliar su visibilidad, fortalecer su credibilidad y contribuir de manera sostenida a la generación y difusión del conocimiento especializado en gestión pública. Cada nuevo número representa el esfuerzo conjunto de autores, revisores pares, integrantes del comité editorial, correctores, diagramadores y del equipo técnico que hace posible que cada manuscrito alcance su mejor versión antes de ser compartido con la comunidad académica y con los servidores civiles.

La ciencia avanza cuando las ideas circulan, cuando las preguntas encuentran nuevos interlocutores y cuando el conocimiento permanece abierto al análisis crítico. Las revistas académicas son, en esencia, conversaciones que atraviesan el tiempo. Cada artículo publicado dialoga con quienes investigaron antes y con quienes, en el futuro, seguirán buscando respuestas para construir un Estado mejor.

A quienes han confiado sus investigaciones a esta edición, nuestro reconocimiento y gratitud. A quienes la leen, la comentan, la cuestionan y la utilizan para mejorar su práctica profesional, nuestro mayor agradecimiento. Son ustedes quienes dan sentido a este esfuerzo editorial y quienes permiten que *Saber Servir* continúe creciendo como un espacio dedicado al estudio, la reflexión y la construcción colectiva de un mejor servicio civil para el Perú.

Con esa esperanza entregamos este nuevo número a nuestros lectores.

Dante Mendoza Antonioli

Director

Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública

Caso de gestión pública¹**Desarrollo de capacidades en el servicio civil: Programa Crédito-Beca del Perú en perspectiva regional²**

Capacity Development in the Civil Service: Peru's Crédito-Beca Program from a Regional Perspective

Javier Iván Saravia Salazar

Universidad Ricardo Palma

javier.salazar@urp.edu.pe | ORCID: 0009-0009-2806-9070

¹ El presente estudio de caso forma parte del Banco de Casos de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil de SERVIR. La versión publicada es resultado del proceso de revisión, estructuración y edición académica desarrollado por Olga Karina Ascencios Balbín y Carlos Yampier Quevedo Gallardo, del Equipo de Investigación y Publicaciones de la ENAP.

² El presente estudio de caso se sustenta principalmente en información obtenida a partir de la entrevista realizada a miembros del equipo de Crédito Beca. Estos testimonios se complementan con bibliografía académica y normativa relevante. El autor agradece el testimonio de Harold Gutiérrez Velásquez, analista de difusión del Programa Crédito – Beca y de Liliana Chumbes Cárdenas, analista de promoción y seguimiento de gestión de becas.

Cómo citar este artículo /citation:

Saravia Salazar, J. I. (2026). Desarrollo de capacidades en el servicio civil: Programa Crédito-Beca del Perú en perspectiva regional. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 7-31. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.01>

Resumen

El desarrollo de capacidades constituye uno de los principales desafíos para la consolidación de servicios civiles profesionales y de administraciones públicas capaces de responder a las crecientes demandas de la ciudadanía en América Latina. En este contexto, el presente artículo analiza el Programa Crédito-Beca de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como una política orientada al desarrollo de capacidades mediante el financiamiento de estudios de posgrado para servidores civiles. Desde la perspectiva del estudio de caso en gestión pública, se examinan los antecedentes, el diseño, la evolución y los resultados del programa, situándolo en el marco de la cuarta ola de reformas administrativas en la región. Asimismo, se compara su diseño con experiencias implementadas en otros países latinoamericanos, identificando los elementos que distinguen al modelo peruano dentro del contexto regional. Finalmente, se analizan los principales retos para su consolidación y su contribución al desarrollo de capacidades en el servicio civil peruano.

Palabras clave: servicio civil, desarrollo de capacidades, capacidades estatales, Programa Crédito-Beca, gestión pública.

Abstract

Capacity development is one of the main challenges for building professional civil services and public administrations capable of responding to the increasing demands of citizens across Latin America. In this context, this article analyzes the Crédito-Beca Program of Peru's National Civil Service Authority (SERVIR) as a public policy aimed at developing civil servants' capacities through the financing of postgraduate studies. Using a public management case study approach, the article examines the program's background, design, evolution, and implementation results within the framework of the fourth wave of administrative reforms in the region. It also compares the program with similar initiatives implemented in other Latin American countries, identifying the features that distinguish the Peruvian model within the regional context. Finally, the article discusses the main challenges for consolidating the program and its contribution to capacity development in the Peruvian civil service.

Keywords: civil service, capacity development, state capacity, Crédito-Beca Program, public management

1. Introducción

El Estado contemporáneo enfrenta crecientes desafíos derivados de la globalización, la aceleración del cambio tecnológico y la creciente complejidad de los problemas públicos, lo que exige instituciones capaces de responder con mayor eficiencia a las demandas ciudadanas y de mejorar continuamente la calidad de los bienes y servicios que ofrecen. En este contexto, la transformación digital, el desarrollo de la inteligencia artificial y la innovación en la gestión pública han reforzado la necesidad de contar con servidores civiles altamente calificados, capaces de adaptarse a escenarios dinámicos y de liderar procesos de modernización institucional (Montecinos, 2021; Naranjo et al., 2024).

El desarrollo de capacidades en los servidores civiles constituye, por ello, uno de los pilares del fortalecimiento de las capacidades estatales. La calidad del Estado depende, en buena medida, de la calidad de quienes diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas. En consecuencia, la profesionalización, la formación continua y la especialización de los servidores civiles se han convertido en componentes estratégicos para construir administraciones públicas más meritocráticas, inclusivas, eficientes y orientadas al ciudadano (Naranjo et al., 2024).

El servicio civil cumple, además, un doble papel dentro de la gestión pública. Por un lado, constituye el principal soporte para la provisión de bienes y servicios públicos y la implementación de las políticas del Estado. Por otro, representa uno de los componentes más importantes del gasto público. En América Latina y el Caribe, el gasto destinado al empleo público equivale, en promedio, a la mitad de los ingresos tributarios y a aproximadamente un tercio del gasto público total (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2025). En este escenario, el desarrollo de capacidades en los servidores civiles no solo contribuye a mejorar la calidad de los servicios públicos, sino también a incrementar la eficiencia del gasto estatal.

Diversos estudios han mostrado que una mayor profesionalización del servicio civil se asocia con mejores niveles de desempeño institucional, menores niveles de corrupción y mayores posibilidades de crecimiento económico (Arezki et al., 2012). En consecuencia, la gestión estratégica del talento humano ha dejado de ser un componente exclusivamente administrativo para convertirse en un elemento central de las reformas del Estado.

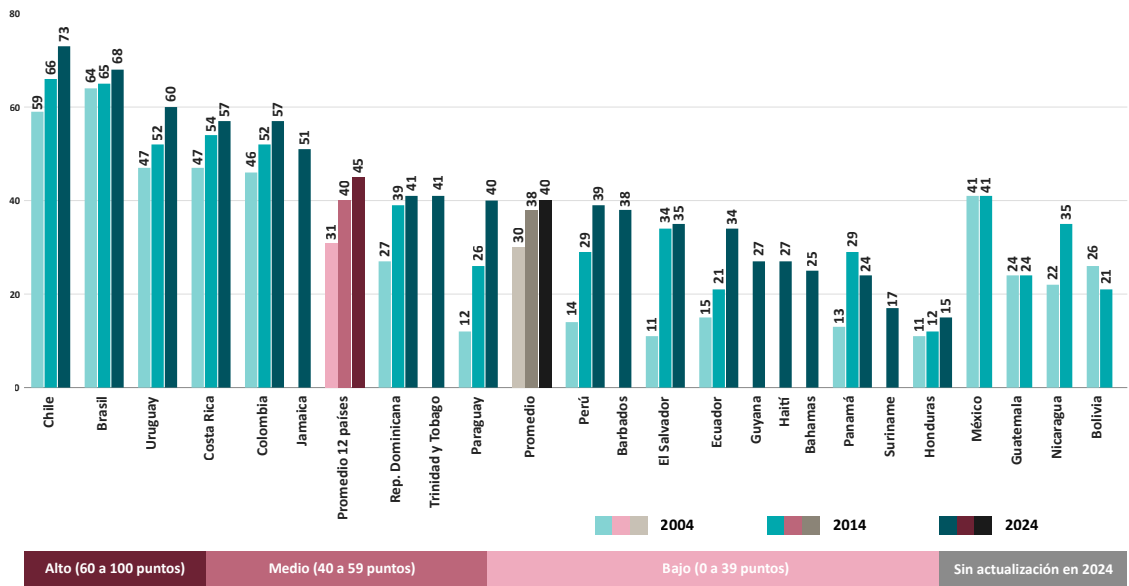
En América Latina, las reformas administrativas han experimentado una evolución significativa durante las últimas décadas. Mientras que en los años noventa predominaron las políticas de

ajuste fiscal y reducción del aparato estatal, posteriormente se incorporaron enfoques inspirados en la Nueva Gestión Pública. Más recientemente, las reformas han orientado su atención hacia el fortalecimiento de las capacidades estatales, reconociendo que la consolidación de un servicio civil profesional constituye una condición indispensable para mejorar la capacidad de respuesta de los Estados frente a los desafíos contemporáneos (Naranjo et al., 2024; Ugarteche, 1999).

En este contexto, diversos países latinoamericanos han desarrollado mecanismos de financiamiento para estudios de posgrado dirigidos específicamente a servidores públicos como parte de sus políticas de desarrollo de capacidades, con el propósito de desarrollar competencias técnicas, directivas y de liderazgo. Estas iniciativas reflejan una concepción renovada del desarrollo del servicio civil, que entiende la especialización del talento humano como una inversión estratégica para el fortalecimiento institucional.

No obstante, los avances en la región han sido heterogéneos. Como muestra la Figura 1, mientras países como Chile, Brasil y Uruguay presentan sistemas de servicio civil con mayores niveles de consolidación institucional, otros, entre ellos el Perú, han registrado avances importantes, aunque todavía enfrentan desafíos para traducir sus marcos normativos en una implementación efectiva de las reformas (Naranjo et al., 2024).

Figura 1
Índice de desarrollo del servicio civil en países seleccionados de América Latina y el Caribe, años 2004, 2014 y 2024



Nota. De *Mejores gobiernos para mejores vidas: Fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe: Resumen Ejecutivo* (p. 7), por S. Naranjo et al., 2024.

En el caso peruano, una de las principales iniciativas orientadas al desarrollo de capacidades del servicio civil ha sido el Programa Crédito-Beca, implementado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Su diseño combina mecanismos de financiamiento para estudios de posgrado con incentivos orientados a promover la permanencia y el retorno del talento especializado al servicio público, configurándose como una experiencia singular dentro del contexto regional.

El presente artículo analiza el Programa Crédito-Beca como una política orientada al desarrollo de capacidades de los servidores civiles mediante el financiamiento de estudios de maestría y doctorado en universidades del Perú y del extranjero. El interés del caso radica en comprender cómo este instrumento contribuye al fortalecimiento del servicio civil a través de un esquema que articula financiamiento, mérito, incentivos de permanencia y alineamiento con las prioridades estratégicas del Estado.

El estudio persigue dos objetivos principales. En primer lugar, analizar el Programa Crédito-Beca desde la perspectiva de la evolución de las reformas del servicio civil en América Latina, particularmente en el marco de la denominada cuarta ola de reformas orientadas al desarrollo de capacidades en el servicio civil y al fortalecimiento de las capacidades estatales. En segundo lugar, identificar los principales resultados alcanzados por el programa, así como los retos que enfrenta para consolidarse como una política pública de desarrollo de capacidades frente a fenómenos como la transformación digital del Estado, las brechas territoriales en el acceso a la formación especializada y la sostenibilidad de este tipo de intervenciones.

Metodológicamente, el estudio se desarrolló mediante una revisión documental de la normativa que regula el Programa Crédito-Beca, literatura especializada sobre servicio civil y desarrollo de capacidades, documentos públicos disponibles e información institucional proporcionada por el equipo responsable del Programa Crédito-Beca, complementada con entrevistas realizadas durante el desarrollo del estudio. Asimismo, se utilizaron estadísticas oficiales y otras fuentes institucionales para contextualizar la evolución y los principales resultados del programa.

El trabajo no pretende realizar una evaluación de impacto en sentido estricto. Su propósito es analizar el Programa Crédito-Beca como una experiencia de gestión pública, articulando la evidencia disponible con un marco interpretativo que permita comprender su evolución, valorar su contribución al desarrollo de capacidades en el servicio civil y al fortalecimiento de las capacidades estatales, así como identificar los principales retos para su consolidación como política pública.

2. Desarrollo de capacidades en los servidores civiles: perspectivas regionales

2.1. Las olas de reforma administrativa en América Latina

Para comprender el surgimiento de los programas de financiamiento de estudios de posgrado dirigidos a servidores públicos, es necesario situarlos dentro de la evolución de las reformas administrativas desarrolladas en América Latina durante las últimas décadas. La literatura especializada identifica cuatro grandes generaciones u “olas” de reformas, cada una de las cuales respondió a problemas y prioridades diferentes en la modernización del Estado (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2024; Cortázar et al., 2014; Montecinos, 2021; Naranjo et al., 2024).

- **Primera ola: ajuste estructural y reducción del Estado**

La primera generación de reformas, desarrollada principalmente durante las décadas de 1980 y 1990, estuvo orientada a reducir el tamaño del Estado mediante políticas de ajuste estructural, privatización y descentralización impulsadas por el denominado Consenso de Washington. El objetivo principal fue disminuir el gasto público y redefinir el papel del Estado en la economía.

En el Perú, estas reformas estuvieron acompañadas por una creciente flexibilización del empleo público, la coexistencia de diversos regímenes laborales y la desactivación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), institución que hasta entonces ejercía la rectoría en materia de administración pública y formación de servidores civiles (Strazza, 2022). Si bien estas medidas contribuyeron a reorganizar la estructura estatal, no estuvieron acompañadas por una política sostenida de fortalecimiento de capacidades institucionales.

- **Segunda ola: la Nueva Gestión Pública**

A partir de mediados de la década de 1990, las reformas incorporaron los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), promoviendo herramientas gerenciales inspiradas en el sector privado, tales como la gestión por resultados, la evaluación del desempeño y la orientación al ciudadano.

No obstante, diversos autores señalan que su implementación en América Latina fue desigual y frecuentemente produjo mejoras focalizadas en determinadas instituciones, sin generar transformaciones integrales del aparato estatal (Oszlak, 2020). En consecuencia, aunque esta etapa introdujo importantes innovaciones en la gestión pública, sus efectos sobre la profesionalización del servicio civil fueron limitados.

- **Tercera ola: gobernanza democrática y modernización del Estado**

Durante los primeros años del siglo XXI las reformas comenzaron a orientarse hacia la gobernanza democrática, la transparencia, la participación ciudadana y la modernización institucional.

En el Perú, este proceso coincidió con la reconstrucción institucional posterior al año 2000. Se impulsaron reformas vinculadas con la descentralización, la transparencia, la integridad pública y la modernización del Estado. Sin embargo, la coexistencia de múltiples regímenes laborales, la fragmentación institucional y la ausencia de una entidad rectora del servicio civil dificultaron la consolidación de una política integral de gestión de recursos humanos (Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], 2012; Strazza, 2022).

Durante este periodo se hicieron evidentes las limitaciones de las reformas centradas exclusivamente en aspectos normativos e institucionales. La experiencia mostró que la modernización del Estado requería no solo nuevas reglas de funcionamiento, sino también servidores públicos con capacidades técnicas suficientes para implementarlas de manera efectiva.

- **Cuarta ola: fortalecimiento de capacidades estatales**

La cuarta generación de reformas, consolidada durante la segunda década del siglo XXI, desplazó el foco desde la reorganización institucional hacia el fortalecimiento de las capacidades estatales como condición indispensable para mejorar la calidad de la gestión pública. En este contexto, la profesionalización del servicio civil dejó de entenderse únicamente como una política de administración de personal para convertirse en una estrategia orientada al desarrollo de capacidades técnicas, directivas y de liderazgo dentro del Estado (Cortázar et al., 2014; Naranjo et al., 2024).

Esta nueva aproximación reconoce que la efectividad de las políticas públicas depende, en gran medida, de contar con servidores civiles seleccionados por mérito, permanentemente capacitados y capaces de adaptarse a escenarios caracterizados por una creciente complejidad tecnológica, económica y social. Montecinos (2021) vincula esta etapa con los desafíos derivados de la denominada Cuarta Revolución Industrial, mientras que el CLAD (2008) sostiene que la modernización del Estado requiere fortalecer simultáneamente las instituciones, las capacidades de gestión y las competencias de quienes integran la administración pública.

En el Perú, un punto de inflexión de esta etapa fue la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), mediante el Decreto Legislativo n.º 1023 de 2008, como ente rector

del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. La creación de SERVIR permitió recuperar la rectoría del servicio civil, perdida tras la desaparición del INAP, e impulsar una reforma orientada al fortalecimiento del mérito, la profesionalización de la función pública y el desarrollo de capacidades en las entidades del Estado (Saravia, 2018).

Es precisamente en este contexto donde surge el Programa Crédito-Beca. A diferencia de las reformas precedentes, centradas principalmente en aspectos organizacionales o normativos, este programa incorpora la formación especializada de los servidores civiles como un instrumento estratégico para fortalecer las capacidades del Estado. Su propósito trasciende el financiamiento de estudios de posgrado, al buscar generar capital humano altamente calificado que contribuya a mejorar la gestión pública y la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía.

Tabla 1
Olas de reformas administrativas e instituciones

Ola	Periodo	Eje Central	Instituciones
Primera	1990–1995	Ajuste estructural, privatización	Reformas estructurales del Estado, desactivación del INAP
Segunda	1995–2000	Nueva Gestión Pública, gerencialismo	Organismos reguladores, INDECOPI, modernización sectorial
Tercera	2001–2008	Gobernanza democrática, transparencia, descentralización	Acuerdo Nacional, Ley de Transparencia, creación de regiones, intentos de reforma del servicio civil
Cuarta	2008-en adelante	Fortalecimiento capacidades estatales, meritocracia, profesionalización	Creación de SERVIR (2008), Ley del Servicio Civil (2013), Programa Crédito-Beca

La evolución de estas cuatro generaciones de reformas muestra un cambio progresivo en la manera de comprender la modernización del Estado: desde una visión centrada en el ajuste fiscal y la reorganización administrativa hacia otra orientada al fortalecimiento de las capacidades estatales y el desarrollo del talento público. En este proceso, el Programa Crédito-Beca constituye una expresión concreta de la cuarta ola de reformas, al incorporar la especialización de los servidores civiles como un componente estratégico para fortalecer la capacidad institucional del Estado peruano.

2.2. Programas nacionales de financiamiento para estudios de posgrado dirigidos a servidores civiles

En América Latina, los programas públicos de financiamiento para estudios de posgrado han estado orientados principalmente al fortalecimiento del capital humano mediante becas, créditos educativos o apoyos parciales dirigidos a estudiantes, investigadores, profesionales y, en algunos casos, servidores públicos. Estas iniciativas, generalmente administradas por organismos nacionales de ciencia, tecnología, educación o función pública, buscan ampliar el acceso a la formación de alto nivel y contribuir al desarrollo científico, tecnológico y económico de sus respectivos países.

La comparación presentada en esta sección se elaboró a partir de la revisión de la información oficial publicada por los organismos responsables de los principales programas de financiamiento para estudios de posgrado dirigidos a servidores públicos en la región.

En **Colombia**, el Departamento Administrativo de la Función Pública desarrolla el **Programa SERVIMOS**, que, mediante alianzas con universidades, ofrece descuentos para maestrías y especializaciones dirigidas a servidores públicos. Complementariamente, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) dispone de líneas de crédito educativo con condiciones preferenciales para funcionarios públicos interesados en cursar estudios de posgrado (Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f.a, s.f.b)

En **Chile**, la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), en coordinación con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), administra becas de maestría destinadas a funcionarios públicos para cursar programas acreditados en universidades nacionales, además de articular oportunidades de formación ofrecidas por organismos internacionales en áreas estratégicas para la gestión pública (Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo [ANID], s. f.).

En **Argentina**, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) promueve becas parciales para programas de posgrado dirigidos a servidores públicos, mientras que el programa **ME-Posgrados**, impulsado por el Ministerio de Capital Humano, amplía las oportunidades de formación para profesionales de América Latina y el Caribe (Instituto Nacional de la Administración Pública [INAP], s. f.).

Por su parte, **Brasil** desarrolla una estrategia distinta mediante la Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), institución que ofrece programas propios de especialización y maestrías profesionales dirigidos principalmente a servidores federales, financiados por las entidades públicas donde estos prestan servicios (Fundação Escola Nacional de Administração Pública [ENAP], s. f.).

En conjunto, estas experiencias evidencian que la región reconoce la importancia de la formación especializada como instrumento para fortalecer la gestión pública. Sin embargo, la mayoría de los programas analizados se concentra en facilitar el acceso a estudios de posgrado mediante becas o créditos educativos, sin establecer mecanismos explícitos que articulen el financiamiento con la permanencia del beneficiario en el servicio civil o con una política integral de desarrollo de capacidades estatales.

En este contexto, el Programa Crédito-Beca desarrollado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) presenta características diferenciadas dentro del panorama regional. Su diseño combina un mecanismo de financiamiento parcialmente condonable con incentivos orientados a promover la permanencia y el retorno del talento especializado al Estado, integrándose como un instrumento de gestión estratégica de recursos humanos y no únicamente como un programa de apoyo educativo.

Tabla 2
Comparación de los principales programas de financiamiento para estudios de posgrado dirigidos a servidores públicos en América Latina

País	Programa	Beneficiarios	Mecanismo de financiamiento	Elemento distintivo
Colombia	SERVIMOS / ICETEX	Servidores públicos	Descuentos y créditos	Facilita el acceso a estudios de posgrado para servidores públicos.
Chile	ANID-AGCID	Funcionarios públicos	Becas	Formación de funcionarios mediante programas acreditados.
Argentina	INAP / ME-Posgrados	Servidores públicos	Becas parciales	Capacitación y perfeccionamiento del servicio público.
Brasil	ENAP	Servidores federales	Formación institucional	Programas propios de especialización y maestrías para servidores públicos.
Perú	Programa Crédito-Beca (SERVIR)	Servidores civiles	Crédito parcialmente condonable	Integra el financiamiento de estudios con incentivos de permanencia y una política de fortalecimiento del servicio civil.

2.3. Programas regionales e internacionales orientados a servidores civiles latinoamericanos

La oferta de formación para servidores públicos latinoamericanos también se complementa mediante programas impulsados por organismos multilaterales e instituciones internacionales, cuyo propósito principal es fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos mediante el acceso a estudios de posgrado, el intercambio académico y la cooperación internacional.

Entre estas iniciativas destacan los programas de becas promovidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), orientados a la formación de funcionarios públicos latinoamericanos en universidades de prestigio de la región (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2006); el Programa de Becas Académicas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que financia estudios de maestría, doctorado e investigación para profesionales de los Estados miembros (Organización de los Estados Americanos [OEA], s. f.); y las becas de la Fundación Carolina, dirigidas a ciudadanos iberoamericanos, incluidas modalidades específicas para funcionarios públicos desarrolladas en alianza con la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (Fundación Carolina, s. f.).

Estas iniciativas reflejan que el fortalecimiento de capacidades constituye una prioridad compartida por los organismos internacionales. Sin embargo, al igual que ocurre con la mayoría de los programas nacionales, su finalidad principal es facilitar el acceso a estudios de posgrado, sin integrarse necesariamente como instrumentos permanentes de gestión del servicio civil dentro de las administraciones públicas.

El análisis comparado permite identificar cuatro aportes comunes de los programas de financiamiento para estudios de posgrado dirigidos a servidores públicos. En primer lugar, fortalecen la profesionalización y la meritocracia, al asignar los beneficios mediante procesos competitivos basados en el mérito académico y la trayectoria profesional, contribuyendo al desarrollo de servidores públicos con mayores capacidades técnicas (Iacoviello & Zuvanic, 2006; Mendoza, 2020).

En segundo lugar, contribuyen al fortalecimiento de las capacidades estatales. Como señalan Naranjo et al. (2024), la capacidad del Estado depende, en última instancia, de las competencias de quienes diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas. Desde esta perspectiva, financiar la formación de servidores públicos en instituciones de excelencia representa una inversión directa en capacidad institucional y no únicamente en capital humano individual.

Un tercer aporte es la alineación de la formación con las prioridades estratégicas del Estado. La mayoría de los programas revisados prioriza áreas como gestión pública, innovación, transformación digital, medio ambiente, salud y desarrollo económico, buscando responder a los principales desafíos que enfrentan actualmente las administraciones públicas.

Finalmente, varios de estos programas incorporan mecanismos orientados a favorecer la retención del talento en el sector público, ya sea mediante compromisos de permanencia o incentivos para continuar la carrera pública. En este aspecto, el Programa Crédito-Beca de SERVIR presenta un rasgo distintivo al combinar un sistema de crédito parcialmente condonable con incentivos para la permanencia del beneficiario en el servicio civil, fortaleciendo el retorno de la inversión pública realizada en su formación.

En conjunto, estos elementos muestran que los programas de financiamiento para estudios de posgrado constituyen una herramienta cada vez más relevante para fortalecer las capacidades estatales. No obstante, el caso peruano destaca por integrar el financiamiento educativo dentro de una estrategia más amplia de desarrollo del servicio civil, articulando la formación especializada con la meritocracia, el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad del talento público.

3. El caso peruano: evolución del Programa Crédito Beca

3.1. El problema público y el origen del programa

La especialización de los servidores civiles constituye uno de los principales desafíos para el fortalecimiento de las capacidades estatales en América Latina. En un contexto de creciente complejidad de las políticas públicas y mayores exigencias ciudadanas respecto de la calidad de los servicios que brinda el Estado, diversos países de la región han implementado mecanismos de financiamiento para estudios de posgrado dirigidos a funcionarios y servidores públicos, con el propósito de desarrollar competencias técnicas, directivas y de liderazgo, así como promover la profesionalización del servicio civil.

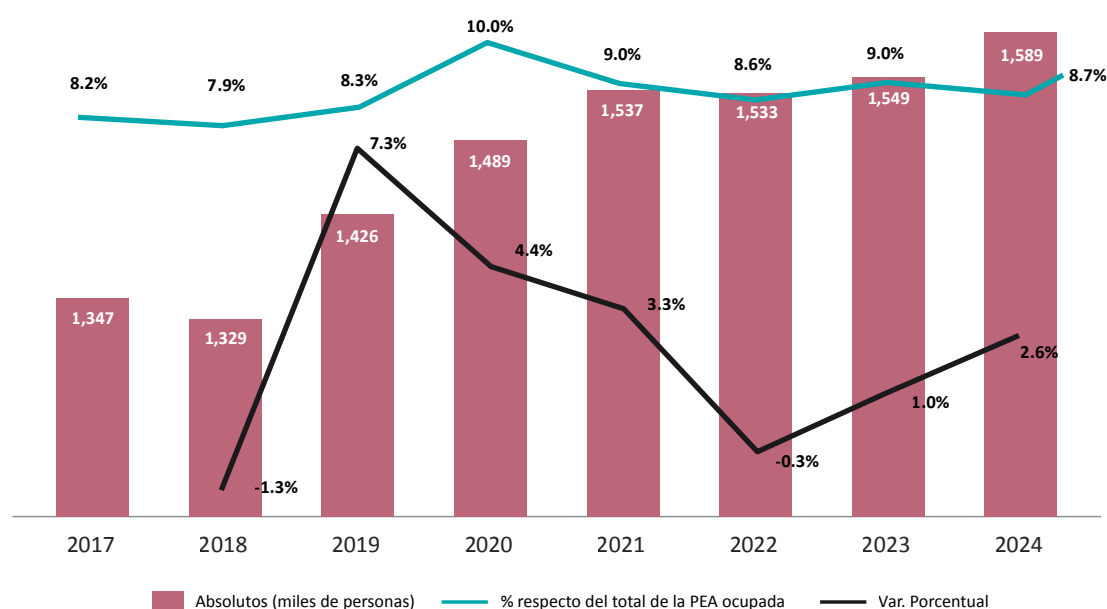
En el Perú, este proceso tiene como antecedente la creación del Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano de las Entidades Públicas, mediante la Ley n.º 28939 (2006), posteriormente desarrollada por la Ley n.º 29244 (2008). Estas normas establecieron un mecanismo orientado a financiar estudios de posgrado en universidades de prestigio internacional para profesionales del Estado, ampliando progresivamente su alcance a servidores de diferentes regímenes laborales.

No obstante, la implementación efectiva de esta política demoró algunos años. Recién en 2011, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) asumió el reto de desarrollar un programa especializado de financiamiento para estudios de posgrado, tomando como referencia diversas experiencias internacionales, entre ellas iniciativas implementadas en Chile y Colombia. Estas experiencias evidenciaban que la formación avanzada de los servidores públicos requería mecanismos de financiamiento sostenibles, capaces de promover simultáneamente el acceso a estudios de excelencia y el retorno del conocimiento adquirido a las instituciones públicas.

El desarrollo de este tipo de instrumentos cobra especial relevancia en un contexto de crecimiento y transformación del servicio civil peruano. Durante la última década, el número de servidores civiles ha mantenido una tendencia general de incremento, impulsada especialmente por las necesidades de respuesta del Estado durante la pandemia por COVID-19. Si bien posteriormente el ritmo de crecimiento se moderó, la participación del empleo público dentro de la población económicamente activa ocupada se ha mantenido por encima de los niveles registrados antes de la emergencia sanitaria, reflejando una mayor complejidad en la gestión de los recursos humanos del Estado.

Figura 2

Evolución de servidores civiles, 2013 - 2023



Nota. De *Características del Servicio Civil Peruano - 2024* (p. 9), por SERVIR, 2025.

Como se observa en la Figura 2, el empleo público experimentó un crecimiento significativo durante los años de la pandemia y posteriormente alcanzó una etapa de estabilización. Este comportamiento evidencia que el fortalecimiento del servicio civil no depende únicamente del

incremento del número de servidores públicos, sino también del desarrollo de políticas orientadas a mejorar sus capacidades, competencias y desempeño.

En este contexto surgió el modelo Crédito-Beca, una propuesta que combinó elementos propios de los sistemas tradicionales de crédito educativo con incentivos característicos de los programas de becas. A diferencia de un préstamo convencional, el financiamiento contempla mecanismos de condonación parcial o total de la deuda condicionados al cumplimiento de determinados compromisos de permanencia en el servicio civil, buscando reducir el riesgo de pérdida del capital humano financiado con recursos públicos.

En ese sentido, el Programa Crédito-Beca representa una respuesta a uno de los dilemas recurrentes de las políticas de desarrollo de capacidades en el sector público: cómo promover estudios de alto nivel para los servidores civiles asegurando, al mismo tiempo, que el conocimiento adquirido retorne y contribuya al fortalecimiento de las instituciones del Estado.

3.2. El diseño del Programa Crédito-Beca:

Uno de los principales desafíos de las políticas de desarrollo de capacidades consiste en conciliar dos objetivos aparentemente contrapuestos: facilitar el acceso de los servidores civiles a programas de formación de alto nivel y, al mismo tiempo, asegurar que la inversión realizada con recursos públicos revierta en beneficio del Estado.

En respuesta a este desafío, el Programa Crédito-Beca adoptó un diseño que combina elementos propios de los créditos educativos con incentivos característicos de los programas de becas. Bajo este esquema, el financiamiento se otorga inicialmente como un préstamo, pero puede convertirse en una beca parcial conforme el beneficiario cumple determinados compromisos vinculados con la obtención del grado académico y su permanencia en el servicio civil. De esta manera, el mecanismo busca incentivar el retorno de profesionales altamente calificados a la administración pública y reducir el riesgo de pérdida del talento especializado y financiado con recursos públicos.

Es así que, este modelo representa una diferencia importante respecto de otros mecanismos tradicionales de financiamiento de estudios de posgrado. Mientras las becas convencionales suelen exigir dedicación exclusiva y no contemplan mecanismos orientados a la permanencia laboral del beneficiario, el Programa Crédito-Beca fue concebido para servidores civiles que

continúan desarrollando su actividad profesional mientras cursan sus estudios, favoreciendo así la aplicación progresiva de los conocimientos adquiridos en sus propias instituciones.

Se agrega que el diseño del programa también incorpora criterios orientados a asegurar la calidad académica de la formación financiada. Para ello, la elegibilidad de las universidades y programas de estudio se sustenta en estándares internacionales de calidad y en la correspondencia de los posgrados con áreas consideradas estratégicas para el desarrollo del Estado peruano. Esta combinación busca orientar la inversión pública hacia programas cuya formación resulte pertinente para fortalecer las capacidades institucionales del servicio civil.

Asimismo, el acceso al financiamiento se encuentra sujeto a requisitos académicos, laborales y financieros que buscan equilibrar la igualdad de oportunidades con la sostenibilidad del programa. Entre ellos se consideran la experiencia previa en el Estado, la admisión a programas elegibles, historial crediticio con calificación normal y otros criterios establecidos en el marco normativo vigente. Estos requisitos han sido objeto de ajustes progresivos como parte del proceso de mejora continua del programa.

Tabla 3

Comparación de los requisitos de acceso según modalidad de financiamiento

Requisito	Modalidad 1	Modalidad 2
Bachiller universitario	✓	✓
Experiencia en el Estado (2 años continuos o 4 acumulados)	✓	✓
Admisión a universidad elegible y correspondencia del posgrado con áreas priorizadas	✓	✓
Reporte crediticio normal (CEPIR)	✓	✓
Límite máximo de ingreso mensual	--	Hasta S/ 4 284
Tercio superior	--	✓

Nota. La tabla presenta una síntesis de los principales requisitos de acceso; para conocer las condiciones específicas de cada convocatoria y sus eventuales actualizaciones, consúltese el portal oficial del Programa Crédito-Beca. Elaborado a partir del *Programa Crédito-Beca*, por Servir, 2026a. (<https://www.gob.pe/creditobeca>)

Como se aprecia en la Tabla 3, ambas modalidades comparten requisitos orientados a garantizar la calidad académica y la sostenibilidad financiera del programa. No obstante, la segunda modalidad incorpora criterios adicionales destinados a ampliar el acceso de servidores con menores ingresos y alto rendimiento académico, reforzando el carácter inclusivo de la política sin comprometer su viabilidad.

Más allá de sus componentes operativos, el diseño del Programa Crédito-Beca refleja una concepción de la especialización como parte de una política de fortalecimiento del servicio civil. En este sentido, el financiamiento de estudios de posgrado no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para desarrollar capacidades técnicas y directivas que contribuyan a mejorar la gestión pública y la calidad de los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía.

3.3. Evolución y adaptación del Programa Crédito-Beca

Desde su implementación, el Programa Crédito-Beca ha experimentado un proceso continuo de aprendizaje institucional y mejora normativa. Lejos de mantenerse como un instrumento estático, su evolución ha respondido a los cambios del contexto del servicio civil, a las nuevas modalidades de formación de posgrado y a las necesidades de los potenciales beneficiarios.

Uno de los principales desafíos identificados durante sus primeros años de funcionamiento fue ampliar el acceso al programa sin comprometer su sostenibilidad financiera ni su propósito de fortalecer el servicio civil. La experiencia acumulada evidenció la necesidad de adaptar algunos de sus componentes para responder al crecimiento de la oferta de programas semipresenciales y virtuales, la consolidación de universidades peruanas con estándares internacionales de calidad, las diferencias en la capacidad económica de los servidores públicos y las dificultades para compatibilizar responsabilidades laborales, familiares y académicas.

A ello se sumaron los efectos derivados de la pandemia por COVID-19 y del contexto político posterior, circunstancias que modificaron tanto las condiciones del mercado educativo como las expectativas de especialización de los servidores públicos. Estos cambios evidenciaron la necesidad de contar con un programa más flexible y capaz de responder a nuevas formas de formación profesional.

En respuesta a este escenario, SERVIR impulsó un proceso de rediseño que culminó en 2025 con la aprobación de un nuevo marco normativo y la transferencia de la gestión del programa a la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), fortalecida institucionalmente para administrar programas de financiamiento de estudios de posgrado. Este proceso supuso una revisión integral del modelo de intervención, orientada a ampliar su cobertura, simplificar los procedimientos y mejorar la experiencia de los postulantes.

Las principales modificaciones incorporadas comprendieron la creación de una segunda modalidad de financiamiento dirigida a servidores con menores ingresos, la incorporación de universidades peruanas elegibles, la inclusión de estudios semipresenciales y virtuales, la ampliación del periodo financiable para doctorados, la flexibilización de los mecanismos de garantía, la simplificación del proceso de postulación y nuevas facilidades para la gestión y pago del préstamo.

Tabla 4
Principales mejoras incorporadas al Programa Crédito-Beca en el rediseño de 2025

Eje de mejora	Cambio implementado	Finalidad
Acceso	Incorporación de universidades peruanas	Ampliar oportunidades de especialización
Modalidades	Inclusión de estudios semipresenciales y virtuales	Adaptar el programa a nuevas formas de aprendizaje
Equidad	Segunda modalidad para servidores con menores ingresos	Ampliar cobertura
Gestión	Simplificación del proceso de postulación	Reducir tiempos y carga administrativa
Financiamiento	Nuevas facilidades de pago y garantías	Incrementar accesibilidad
Permanencia	Ajustes al sistema de condonación	Fortalecer incentivos de retorno

Nota. Elaborado a partir de la Exposición de Motivos parte de la Resolución Ministerial N.º 082-2025-PCM (2025) que aprueba las Disposiciones Reglamentarias y Complementarias para la implementación y funcionamiento del Programa Piloto de Crédito-Beca

Más allá de las modificaciones específicas incorporadas, la evolución del Programa Crédito-Beca evidencia que las políticas públicas orientadas al desarrollo de capacidades requieren mecanismos permanentes de adaptación, aprendizaje y mejora continua. En este caso, los ajustes normativos, operativos y financieros reflejan un proceso de aprendizaje institucional orientado a fortalecer progresivamente la capacidad del programa para responder a las nuevas necesidades de desarrollo de capacidades en el servicio civil peruano.

4. Resultados y retos para la consolidación del Programa Crédito-Beca

La información administrativa disponible al primer trimestre de 2026 permite realizar un balance de la implementación del Programa Crédito-Beca desde su creación. Si bien el presente estudio no busca establecer relaciones causales entre el programa y el desempeño institucional

de las entidades públicas, la evidencia disponible permite analizar su alcance, las características de sus beneficiarios, la calidad de la formación financiada, los principales resultados observados y los desafíos que enfrenta para consolidarse como una política pública de fortalecimiento del servicio civil.

Tabla 5

Principales indicadores del Programa Crédito-Beca al primer trimestre de 2026

Indicador	Resultado
Beneficiarios acumulados	523
Entidades públicas participantes	130
Inversión acumulada	Más de S/ 53 millones
Mujeres beneficiarias	57 %
Beneficiarios pertenecientes a la generación millennial	78 %
Estudios realizados en universidades del Top 300 del ranking QS	80 %
Estudios realizados en universidades del Top 100 del ranking QS	26 %
Trabajos académicos generados (tesis, proyectos capstone y trabajos finales)	Más de 250

Nota. Elaboración propia con base en la *Lista de beneficiarias y beneficiarios del crédito beca del Reto Excelencia* (SERVIR, 2026b)

4.1. Cobertura y perfil de los beneficiarios

Según la información institucional recopilada para el presente estudio, al primer trimestre de 2026, el Programa Crédito-Beca registraba 523 beneficiarios provenientes de 130 entidades públicas, principalmente del Gobierno nacional, con una inversión superior a S/ 53 millones destinada al financiamiento de estudios de posgrado.

La información recopilada muestra que el perfil de los beneficiarios se caracteriza por una importante participación de servidores que se encuentran en etapas tempranas e intermedias de su trayectoria profesional. El 56 % pertenece al régimen CAS, el 22 % al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N.º 728, el 15 % corresponde a locadores de servicios y el 7 % restante a otras modalidades de contratación. Asimismo, el 78 % pertenece a la generación millennial y el 57 % son mujeres.

Estos resultados muestran que el programa ha logrado consolidar una base importante de beneficiarios provenientes de diversas entidades públicas, contribuyendo a ampliar las oportunidades de especialización dentro del servicio civil. No obstante, persisten desafíos relacionados con el incremento de la cobertura territorial y una mayor participación de servidores de los gobiernos regionales y locales.

4.2. Calidad y pertinencia de la formación financiada

La información institucional evidencia que la mayor parte de los beneficiarios ha cursado estudios de maestría en áreas vinculadas con la gestión pública, la economía y las ingenierías. España concentra el 52 % de los estudios financiados y Europa el 78 % del total. (SERVIR, 2026b)

Asimismo, un porcentaje importante de los beneficiarios accedió a universidades de reconocido prestigio internacional, entre ellas Stanford University, Harvard University, University of Oxford y London School of Economics and Political Science. De acuerdo con los registros del programa, el 26 % realizó estudios en universidades ubicadas dentro del Top 100 del ranking QS y el 80 % en instituciones comprendidas dentro del Top 300. (SERVIR, 2026b)

Como parte del rediseño implementado en 2025, el programa incorporó también universidades peruanas como instituciones elegibles. Al primer trimestre de 2026 ya se registraban beneficiarios cursando estudios en la Universidad del Pacífico, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y la Universidad San Ignacio de Loyola, principalmente en programas relacionados con gestión pública, gestión ambiental y ciberseguridad. (SERVIR, 2026b)

En conjunto, estos resultados muestran que el Programa Crédito-Beca ha privilegiado una estrategia de formación basada en estándares académicos de alta calidad, procurando orientar la inversión pública hacia programas con potencial para fortalecer las capacidades técnicas y directivas del servicio civil.

4.3. Desarrollo profesional y generación de conocimiento

Más allá de la formación individual de sus beneficiarios, el Programa Crédito-Beca ha contribuido a la generación de conocimiento especializado para la administración pública. Según la información recopilada para el presente estudio, hasta el primer trimestre de 2026 se habían

desarrollado más de 250 trabajos académicos, entre tesis, proyectos *capstone* y trabajos finales de maestría, relacionados con políticas públicas, modernización del Estado, desarrollo económico, medio ambiente, salud, educación e igualdad de género.

La misma información evidencia resultados favorables en la trayectoria profesional de una parte importante de los beneficiarios. Al cierre de 2022, el 72 % de quienes desarrollaban actividad laboral permanecían vinculados al Estado. Asimismo, el 68 % registró incrementos en sus ingresos laborales, el 39 % asumió cargos directivos o de mando medio y el 48 % accedió a puestos de mayor responsabilidad.

Si bien estos resultados no permiten atribuir de manera directa dichos avances exclusivamente al Programa Crédito-Beca, constituyen evidencia consistente de que la formación especializada puede favorecer el desarrollo profesional de los servidores civiles y contribuir al fortalecimiento de capacidades individuales que posteriormente pueden ponerse al servicio de las instituciones públicas.

4.4. Retos para la consolidación del Programa Crédito-Beca

La experiencia acumulada durante más de una década de implementación permite identificar oportunidades para continuar fortaleciendo el Programa Crédito-Beca y consolidarlo como una política pública de desarrollo de capacidades para el servicio civil.

Uno de los principales retos identificados durante el presente estudio consiste en fortalecer los mecanismos de seguimiento de los beneficiarios una vez culminados sus estudios. Si bien el programa dispone de información relacionada con la permanencia en el sector público, la progresión laboral y otros indicadores administrativos, el desarrollo de un sistema integral de monitoreo permitiría conocer con mayor precisión la forma en que los conocimientos adquiridos son incorporados en las entidades públicas y contribuyen al fortalecimiento institucional y a la mejora de los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía.

Asimismo, la evolución observada en algunos indicadores, como la permanencia de los beneficiarios en el sector público, pone de manifiesto la importancia de continuar evaluando el programa considerando los cambios experimentados por el mercado laboral, las transformaciones del servicio civil y las modificaciones incorporadas durante el proceso de rediseño implementado en 2025. Este seguimiento permitirá valorar con mayor perspectiva los efectos de dichas mejoras y orientar futuros ajustes sobre la base de evidencia.

En este contexto, el fortalecimiento de mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación de egresados constituye una oportunidad para consolidar el Programa Crédito-Beca como una política pública basada en evidencia. Contar con información sistemática sobre la trayectoria de los beneficiarios permitirá no solo conocer mejor los resultados de la inversión realizada, sino también retroalimentar el diseño del programa, fortalecer la toma de decisiones y orientar futuras estrategias de desarrollo de capacidades en el servicio civil.

Del mismo modo, el proceso de rediseño iniciado en 2025 abre nuevas posibilidades para ampliar progresivamente la cobertura territorial del programa, diversificar las modalidades de acceso, fortalecer la participación de servidores de los gobiernos regionales y locales, e incorporar nuevas herramientas de gestión y seguimiento acordes con las necesidades actuales del Estado.

En conjunto, la evidencia analizada muestra que el Programa Crédito-Beca se ha consolidado como uno de los principales instrumentos de especialización de servidores civiles en el Perú. La experiencia acumulada durante más de una década de implementación, sumada al reciente proceso de actualización normativa e institucional, proporciona una base sólida para continuar fortaleciendo su alcance, perfeccionar sus mecanismos de seguimiento y evaluación, y generar evidencia que contribuya tanto a la mejora continua del programa como al diseño de futuras políticas de fortalecimiento del servicio civil.

Más que representar un punto de llegada, los resultados alcanzados muestran que el Programa Crédito-Beca ha construido una experiencia institucional que ofrece una base sólida para continuar fortaleciendo esta política pública. El aprendizaje acumulado durante su implementación constituye el principal insumo para orientar su mejora continua y ampliar progresivamente su contribución al desarrollo de capacidades del servicio civil.

5. Conclusiones

El análisis del Programa Crédito-Beca permite concluir que las políticas de financiamiento para estudios de posgrado pueden constituirse en instrumentos estratégicos para el desarrollo de capacidades en el servicio civil, siempre que formen parte de una política integral de gestión del talento público. Más allá del apoyo económico para acceder a programas de alta calidad académica, la experiencia peruana demuestra que es posible articular mecanismos de financiamiento con criterios de mérito, sostenibilidad financiera y permanencia en el Estado, orientando la inversión pública hacia el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

La comparación con experiencias de otros países de América Latina evidencia que, si bien diversos Estados y organismos internacionales promueven programas de becas y financiamiento para servidores públicos, el modelo peruano presenta una característica distintiva al integrar el financiamiento de estudios de posgrado con incentivos orientados al retorno y permanencia de los beneficiarios en el servicio civil. Esta articulación convierte al Programa Crédito-Beca en una experiencia singular dentro del contexto regional y constituye un ejemplo de cómo las políticas de desarrollo de capacidades pueden vincular la formación especializada con los objetivos estratégicos de la gestión pública.

El caso confirma, asimismo, que la formación especializada constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para fortalecer las capacidades del Estado. El aprovechamiento efectivo del conocimiento adquirido depende también de la capacidad de las entidades para generar entornos organizacionales que favorezcan la innovación, el aprendizaje institucional y el desarrollo profesional de sus servidores. En este sentido, el desarrollo de capacidades debe entenderse como un proceso continuo que involucra tanto a las personas como a las instituciones donde estas desarrollan su labor.

La experiencia del Programa Crédito-Beca también pone de relieve la importancia de concebir las políticas de desarrollo de capacidades como procesos dinámicos de aprendizaje y mejora continua. La evolución normativa y operativa del programa durante más de una década evidencia la necesidad de adaptar permanentemente este tipo de intervenciones a los cambios del entorno, a las nuevas modalidades de formación y a las demandas emergentes del servicio civil. Desde esta perspectiva, el aprendizaje institucional acumulado constituye uno de sus principales activos y una base para orientar su perfeccionamiento futuro.

Finalmente, la consolidación del Programa Crédito-Beca como política pública abre nuevas oportunidades para profundizar el seguimiento y la evaluación de sus resultados. Contar con información sistemática sobre la trayectoria de los beneficiarios y sobre la incorporación de las capacidades desarrolladas en las entidades públicas permitirá generar evidencia para perfeccionar el diseño del programa y fortalecer futuras intervenciones orientadas al desarrollo de capacidades en el servicio civil. Más que representar un punto de llegada, la experiencia acumulada por el Programa Crédito-Beca constituye una base sólida para continuar consolidando una política pública que contribuye al desarrollo de un servicio civil cada vez más profesional, meritocrático y orientado a la generación de valor público para la ciudadanía.

Referencias

- Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo [ANID]. (s.f.). *Becas Magíster Funcionarios Públicos 2026*. [Magíster Funcionarios\(as\) Públicos 2026 - ANID](#)
- Arezki, R., Lui, H., Quintyn, M. y Toscani, F. (2012). *Education Attainment in Public Administration Around the World: Evidence from a New Dataset*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781475510669.001>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2026a). *Programa Crédito Beca*. Gob.pe. <https://www.gob.pe/creditobeca>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2026b). *Lista de beneficiarias y beneficiarios del crédito beca del Reto Excelencia*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2927596-lista-de-beneficiarias-y-beneficiarios-del-credito-beca-del-reto-excelencia>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2025). *Características del Servicio Civil Peruano – 2024*. <https://www.gob.pe/es/i/7526064>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. <https://www.gob.pe/es/i/877371>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*. <https://dx.doi.org/10.18235/0013424>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (10 de octubre de 2006). *Programa BID de becas para funcionarios públicos de América Latina y Caribe en cinco centros de altos estudios*. <https://www.iadb.org/es/noticias/programa-bid-de-becas-para-funcionarios-publicos-de-america-latina-y-caribe-en-cinco>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2024). *Reformas transversales en la administración pública: un desafío para el fortalecimiento institucional en América Latina*. <https://es.linkedin.com/pulse/reformas-transversales-en-la-administraci%C3%B3n-p%C3%ABlica-un-desaf%C3%ADo-yet3e>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. <https://dhls.hegoa.ehu.eus/documents/4866>

- Cortázar, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L., & Iacoviello, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://doi.org/10.18235/0012567>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.a). *Programa Servimos*.
[Programa Servimos - Función Pública](#)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.b). ICETEX.
<https://www.funcionpublica.gov.co/programa-servimos/icetex>
- Fundação Escola Nacional de Administração Pública. (s.f.). *A escola e sua estrutura organizacional*. Governo Federal do Brasil.
<https://www.enap.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/a-escola/>
- Fundación Carolina. (s.f.). *Convocatoria de becas 2025–2026*.
<https://www.fundacioncarolina.es/convocatoria-de-becas-2025-2026/>
- Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006). Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6(7), 45-92.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530212002>
- Instituto Nacional de la Administración Pública [INAP]. (s. f.). *Becas*. Gobierno de Argentina.
<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/becas>
- Ley N.º 29244, Ley que establece la implementación y funcionamiento del fondo para el fortalecimiento del capital humano. (18 de junio de 2008).
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29244.pdf>
- Ley N.º 28939. Ley que aprueba crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006, dispone la creación de fondos y dicta otras medidas. (22 de diciembre de 2006).
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/fonip/ley_28939_marzo2009.pdf
- Mendoza, G. A. (2020). Servicio civil en América Latina a partir de las reformas administrativas. *Contexto y Sociedad*, 9(1).
<https://sophia.ugca.edu.co/index.php/contexto/article/view/1045>
- Montecinos, E. (2021). Cuarta revolución industrial y la administración pública en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(93), 10-32.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29066223002>

- Naranjo, S., Mosqueira, E., & Lafuente, M. (2024). *Mejores gobiernos para mejores vidas: Fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe: Resumen Ejecutivo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<http://dx.doi.org/10.18235/0013264>
- Organización de los Estados Americanos. (s.f.). *Programa de Becas y Capacitación de la OEA*.
[OEA :: Becas](#)
- Oszlak, Ó. (2020). Los procesos de reforma y modernización estatal: una caracterización a partir de la experiencia latinoamericana. *Administración & Desarrollo*, 50(1), 35-57.
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol50n1.2>
- Resolución Ministerial N.º 082-2025-PCM. Decreto Supremo que aprueba las Disposiciones Reglamentarias y Complementarias para la implementación y funcionamiento del Programa Piloto de Crédito-Beca y su respectiva Exposición de Motivos. (29 de abril del 2025).
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/6725719-082-2025-pcm>
- Saravia, J. (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos XIX-XXI). *En Líneas Generales*, 2(002), 143-161.
<https://doi.org/10.26439/en.lineas.generales2018.n002.2674>
- Strazza, L. (2022). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022* (Nota Técnica del BID, 2603).
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-peru-2022.pdf>
- Ugarteche, O. (1999). *La arqueología de la modernidad* (2a ed.). DESCO.

Artículo inédito**Gestión por procesos y desempeño institucional:
evidencia empírica internacional en el marco de la
modernización del Estado**

Process Management and Institutional Performance:
International Empirical Evidence in the Context of State
Modernization

Carlos Martín Sánchez Loayza

Poder Judicial (Perú)

Carlosmartin0106@gmail.com | ORCID: 0009-0006-9735-3604

Cómo citar este artículo /citation:

Sánchez Loayza , C. M. (2026). Gestión por procesos y desempeño institucional: evidencia empírica internacional en el marco de la modernización del Estado. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 32-47. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.02>

Recibido: 03/03/2026

Revisado: 07/04/2026

Aceptado: 09/06/2026

Publicado: 16/06/2026



Resumen

La modernización del Estado en América Latina ha incorporado progresivamente instrumentos de gestión orientados a la eficiencia y los resultados, entre ellos la gestión por procesos, considerada un mecanismo relevante para mejorar el desempeño institucional y la calidad de los servicios públicos. No obstante, la evidencia empírica que demuestre sus efectos reales en las organizaciones públicas es limitada. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo examinar la evidencia empírica disponible sobre los efectos de la gestión por procesos en el sector público y su relación con el desempeño institucional y la calidad del servicio. Para ello, se realizó una revisión sistemática de la literatura siguiendo el estándar PRISMA 2020 y el modelo PICO, considerando estudios publicados entre 2015 y 2025 que reportaran implementaciones reales y mediciones institucionales de resultados. De un total de 213 artículos identificados en seis bases de datos, únicamente dos estudios cumplieron los criterios de inclusión: uno desarrollado en el sector salud en China, que reportó mejoras estadísticamente significativas en la satisfacción de los usuarios, y otro en el ámbito de la contratación pública en Letonia, que evidenció reducciones sustanciales en los tiempos del proceso de contratación. Los hallazgos sugieren asociaciones positivas entre la gestión por procesos, el desempeño institucional y la calidad del servicio. Sin embargo, el reducido número de investigaciones disponibles y la ausencia de estudios empíricos provenientes de América Latina constituyen el principal hallazgo de la revisión, al revelar una brecha entre la adopción normativa de este instrumento de gestión y la producción de evidencia científica sobre sus efectos reales en las organizaciones públicas.

Palabras clave: gestión por procesos, calidad del servicio, creación de valor, experiencia del usuario, desempeño organizacional, servicios públicos

Abstract

State modernization in Latin America has progressively incorporated management instruments aimed at efficiency and results, including process management, which is considered a relevant mechanism for improving institutional performance and the quality of public services. However, empirical evidence demonstrating its actual effects on public organizations remains limited. In this context, this study aims to examine the available empirical evidence on the effects of process management in the public sector and its relationship with institutional performance and service quality. A systematic literature review was conducted following the PRISMA 2020 guidelines and the PICO framework, considering studies published between 2015 and 2025 that reported real-world implementations and institutional outcome measurements. Of the 213 articles identified across six databases, only two studies met the inclusion criteria: one conducted in the healthcare sector in China, which reported statistically significant improvements in user satisfaction, and another in the field of public procurement in Latvia, which showed substantial reductions in procurement process times. The findings suggest positive associations between process management, institutional performance, and service quality. However, the limited number of available studies and the absence of empirical research from Latin America constitute the main finding of the review, revealing a gap between the normative adoption of this management instrument and the production of scientific evidence on its actual effects on public organizations.

Keywords: business process management, service quality, value creation, user experience, organizational performance, public service organizations

1. Introducción

En los procesos de reforma del Estado, la modernización de la gestión pública se ha implementado como esfuerzos deliberados o estrategias dirigidas a fortalecer el funcionamiento de las organizaciones públicas y mejorar su capacidad de gestión y respuesta frente a las demandas ciudadanas (Pollitt & Bouckaert, 2017).

En América Latina, no obstante, este objetivo enfrenta limitaciones estructurales asociadas a debilidades en las capacidades institucionales y de gobernanza, las cuales limitan la sostenibilidad de políticas públicas transformadoras (Salazar & Boeninger, 2025). Partiendo desde esta perspectiva, las iniciativas de modernización del Estado y sus herramientas de gestión buscan no solo optimizar el uso de recursos, sino también fortalecer el funcionamiento del aparato estatal y la calidad de servicios brindados a la ciudadanía.

En este marco, los organismos internacionales con presencia en América Latina han impulsado enfoques de gestión centrados en el logro de resultados, promoviendo herramientas para incrementar la eficiencia del Estado, la transparencia institucional y los mecanismos de rendición de cuentas (García Moreno & García López, 2010). Entre estos instrumentos que contribuyen a crear valor público, la gestión por procesos ha adquirido particular relevancia en el Perú, país donde la transformación del Estado se encuentra institucionalizada a través de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP) (PCM, 2022), cuyo propósito es mejorar el rendimiento de las entidades públicas y los servicios ofrecidos a la población.

Sin embargo, la literatura especializada presenta vacíos significativos respecto a la gestión por procesos. Los beneficios atribuidos a este enfoque en el ámbito público —mejora del desempeño, mayor eficiencia y alineamiento organizacional, entre otros— se sostienen principalmente sobre planteamientos conceptuales, descriptivos o normativos que, si bien representan un aporte para las instituciones, no demuestran de manera metodológica resultados en experiencias concretas de implementación (Dumas et al., 2018).

Esta brecha es especialmente pronunciada en América Latina. Si bien la región ha avanzado en la adopción normativa de instrumentos de gestión de modernización, como la gestión por procesos o la calidad de servicios en el sector público, la producción académica que evalúa su impacto real en entidades públicas sigue siendo escasa. Predominan las contribuciones conceptuales y

descriptivas, mientras los análisis basados en resultados de casos prácticos resultan limitados (Alarcón et al., 2023; Salimbeni, 2019).

Ante esta realidad, el actual estudio tiene como objetivo examinar, mediante una revisión sistemática de la literatura, la evidencia empírica disponible sobre los efectos del enfoque de procesos en entidades públicas, así como su relación con el desempeño organizacional y el nivel de los servicios.

En este contexto, el estudio realiza tres aportes principales: (a) identifica una brecha de evidencia empírica en torno a la gestión por procesos en el sector público latinoamericano; (b) resume y presenta la evidencia disponible; y (c) plantea la necesidad de desarrollar mayores investigaciones sobre la aplicación de este enfoque, que respalden las políticas de modernización del Estado en la región.

2. Metodología

La metodología adoptó el diseño de una revisión sistemática de la literatura con el propósito de identificar, analizar y sintetizar estudios que evalúen los efectos de la gestión basada en procesos en organismos públicos. El proceso se elaboró siguiendo las recomendaciones de PRISMA 2020 (Page et al., 2021), guía internacional que establece pautas para la objetividad y consistencia en la búsqueda y selección de estudios académicos.

De este modo, el análisis se centró exclusivamente en investigaciones que reportaran implementaciones reales y que incluyeran mediciones institucionales de desempeño o calidad del servicio. Este enfoque permitió responder a una pregunta de investigación de naturaleza empírica.

2.1. Estrategia de búsqueda y criterios de selección

La estrategia de búsqueda se estructuró a partir de la pregunta de investigación y se formuló con base en el modelo PICO (Población, Intervención, Comparación, *Outcomes*), ampliamente utilizado en revisiones sistemáticas (Higgins et al., 2022):

Tabla 1*Modelo PICO*

Componente PICO	Descripción
Población	Organizaciones del sector público
Intervención	Implementación de instrumentos de gestión basados en el enfoque de procesos
Comparación	Entidades de administración públicaa
Resultados (Outcomes)	Desempeño institucional y/o calidad del servicio

Nota. Elaboración propia.

La búsqueda se realizó entre los años 2015 y 2025, en bases de datos académicas indexadas (Scopus, Web of Science y EBSCOhost), utilizando combinaciones de palabras claves en inglés: *public sector*, *business process management* y *public sector modernization*. Dicha delimitación se justifica por la elevada concentración de producción científica internacional o de alcance global de estas bases.

Asimismo, con el propósito de ampliar e incorporar evidencia del contexto latinoamericano, se realizó una búsqueda complementaria en las bases DOAJ, Redalyc y SciELO durante el mismo periodo 2015-2025, utilizando la cadena “gestión por procesos” AND “sector público” en español. En la base de datos Redalyc se aplicaron filtros adicionales de país (América Latina), idioma (español) y disciplinas relacionadas (Administración, Ciencias Sociales y Derecho), con la finalidad de recuperar investigaciones académicas regionales, cuya presencia en las bases indexadas internacionales es limitada.

Los estudios fueron seleccionados considerando tres criterios de cribado y selección: (a) implementación de la gestión por procesos en una entidad pública; (b) evaluación empírica institucional con datos cuantitativos o mixtos; y (c) resultados atribuibles a la aplicación del enfoque como instrumento de intervención. Se excluyeron los trabajos de carácter conceptual o normativo y aquellos que carecían de mediciones y resultados de implementación.

2.2. Proceso de cribado y selección de estudios

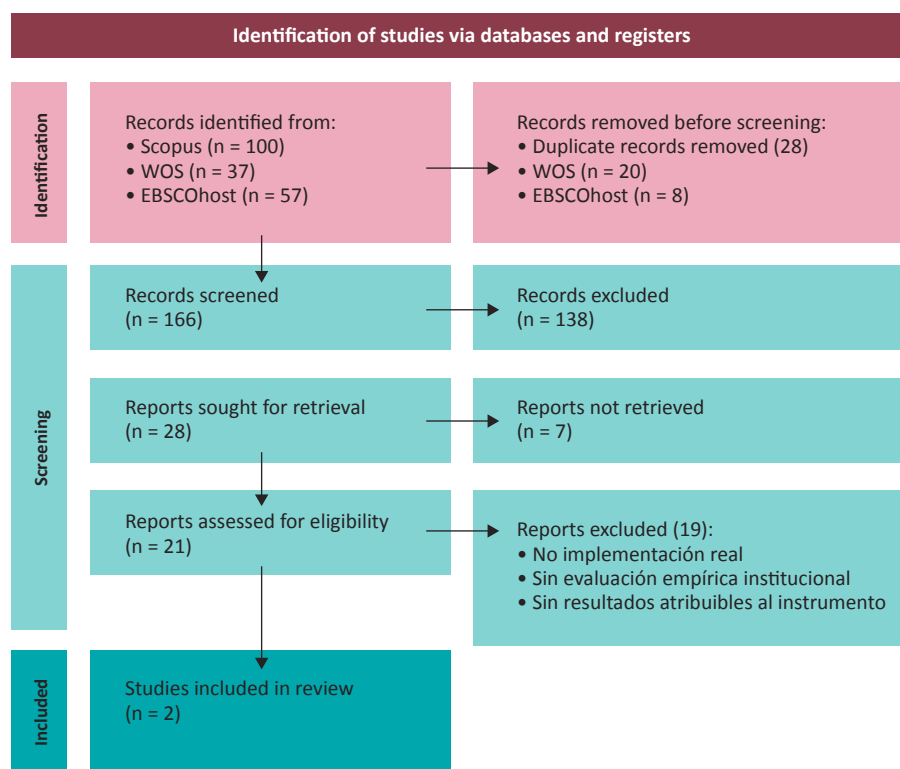
El proceso de cribado y selección de estudios se llevó a cabo en fases consecutivas del estándar PRISMA. La búsqueda principal identificó 194 registros (Scopus:100, WOS:37,

EBSCOhost:57). Tras eliminar 28 artículos duplicados, quedaron 166 registros para la revisión de títulos y resúmenes, de los cuales 138 fueron descartados por no cumplir los criterios de inclusión. De los 28 restantes, 7 no pudieron recuperarse debido a la falta de acceso. Así, de los 21 artículos analizados, 19 fueron excluidos porque carecían de una implementación real del enfoque o una evaluación empírica institucional. Como resultado final, solo 2 estudios se incluyeron en la búsqueda principal. Ver resumen en Figura 1.

Conviene precisar que el número reducido de estudios seleccionados no constituye una limitación del protocolo empleado, sino que es resultado directo de la aplicación rigurosa de los criterios de inclusión establecidos.

Figura 1

Diagrama de flujo del proceso de selección de estudios (PRISMA)



Nota. Elaboración propia basada en el modelo PRISMA.

Asimismo, para la búsqueda complementaria se realizó el cribado en las bases DOAJ, Redalyc y SciELO, orientadas al contexto latinoamericano entre 2015 y 2025. Así, se identificaron 19 registros adicionales (DOAJ: 5; Redalyc: 9; SciELO: 5); sin embargo, ninguno cumplió las condiciones de inclusión, lo que representa un hallazgo adicional del estudio (ver Tabla 2).

Tabla 2

Resultados de búsqueda complementaria en bases de datos latinoamericanas (2015-2025)

Bases	Registros identificados	Excluidos	Razón principal	Incluidos
DOAJ	5	5	Sin implementación real/duplicados	0
Redalyc	9	9	Sin evaluación empírica institucional	0
SciELO	5	5	Sin evaluación empírica institucional / fuera del marco temporal	0
Total	19	19	---	0

Nota. Elaboración propia.

2.3. Extracción y síntesis de la información

La extracción de información incluyó el contexto institucional, el tipo de instrumento de gestión por procesos, la calidad del servicio y los resultados empíricos. Dado que los dos trabajos seleccionados mostraban una heterogeneidad metodológica —uno corresponde a un estudio cuasiexperimental con significancia estadística y el otro a un piloto exploratorio con estadística descriptiva—, la síntesis se realizó de forma descriptiva o narrativa, descartándose un metaanálisis ante la ausencia de métricas comparables entre las investigaciones (Higgins et al., 2022).

Se verificó que la información hallada presentara descripciones claras del contexto de implementación, el diseño metodológico utilizado y los indicadores empleados. Igualmente, se corroboró que los estudios reportaran cambios observables en el desempeño organizacional o en la calidad de servicios, con la finalidad de reducir el riesgo de incluir trabajos de naturaleza conceptual o descriptivos.

3. Resultados

3.1. Características de los estudios incluidos

Luego de corroborar el cumplimiento de los tres criterios de inclusión —implementación real del instrumento, evaluación institucional y resultados atribuibles a la gestión por procesos—, la revisión metodológica permitió identificar dos investigaciones: un estudio del sector salud desarrollado en el continente asiático y otro del ámbito de la contratación pública en Europa (ver Tabla 3). Ambos casos permiten observar cómo opera el enfoque de procesos en categorías y realidades organizacionales distintas.

Cabe resaltar que la búsqueda complementaria en el contexto latinoamericano no arrojó estudios adicionales que cumplieran los criterios definidos, hallazgo que se examinará en la sección Discusión.

Tabla 3
Características metodológicas y principales resultados de los estudios incluidos en la revisión

Estudios	País y contexto institucional	Instrumento de gestión por procesos	Diseño metodológico	Indicadores de desempeño / calidad	Principales resultados empíricos
Outpatient process transformation under New Public Service theory Cai et al. (2025)	China – Entidad pública del sector salud (servicios ambulatorios).	Rediseño de procesos asistenciales y administrativos.	Estudio cuasiexperimental pre/post (N = 600 por grupo; p < 0,05). cuasiexperimental pre/post (N = 600 por grupo; p < 0,05).	Tiempos de atención, eficiencia operativa y satisfacción del usuario (escala de 1 a 10).	Satisfacción global: 8,66 › 9,12 (T = -7,857; p = 0,000). Se reportaron mejoras estadísticamente significativas en las cuatro dimensiones evaluadas.
Public procurement in the age of AI: Challenges and opportunities Iders-Bankovs et al. (2025)	Letonia – Entidad pública del ámbito de la contratación pública.	Implementación de gestión por procesos (BPM/reingeniería) con apoyo de herramientas de inteligencia artificial.	Estudio empírico con medición institucional (piloto descriptivo).	Indicadores de desempeño institucional y calidad del servicio.	Reducción sustancial del tiempo del ciclo de contratación (de aproximadamente 30-37 días a 10-15 días), incremento superior al 25 % en la precisión de la selección de proveedores y reducción del 20 % en la carga administrativa. Resultados sin significancia estadística formal.

Nota. Elaboración propia a partir de estudios de Cai et al. (2025) e Iders-Bankovs et al. (2025). Ambos estudios analizan implementaciones reales en el sector público y reportan resultados empíricos atribuibles al instrumento de gestión por procesos.

3.2. Síntesis de los resultados

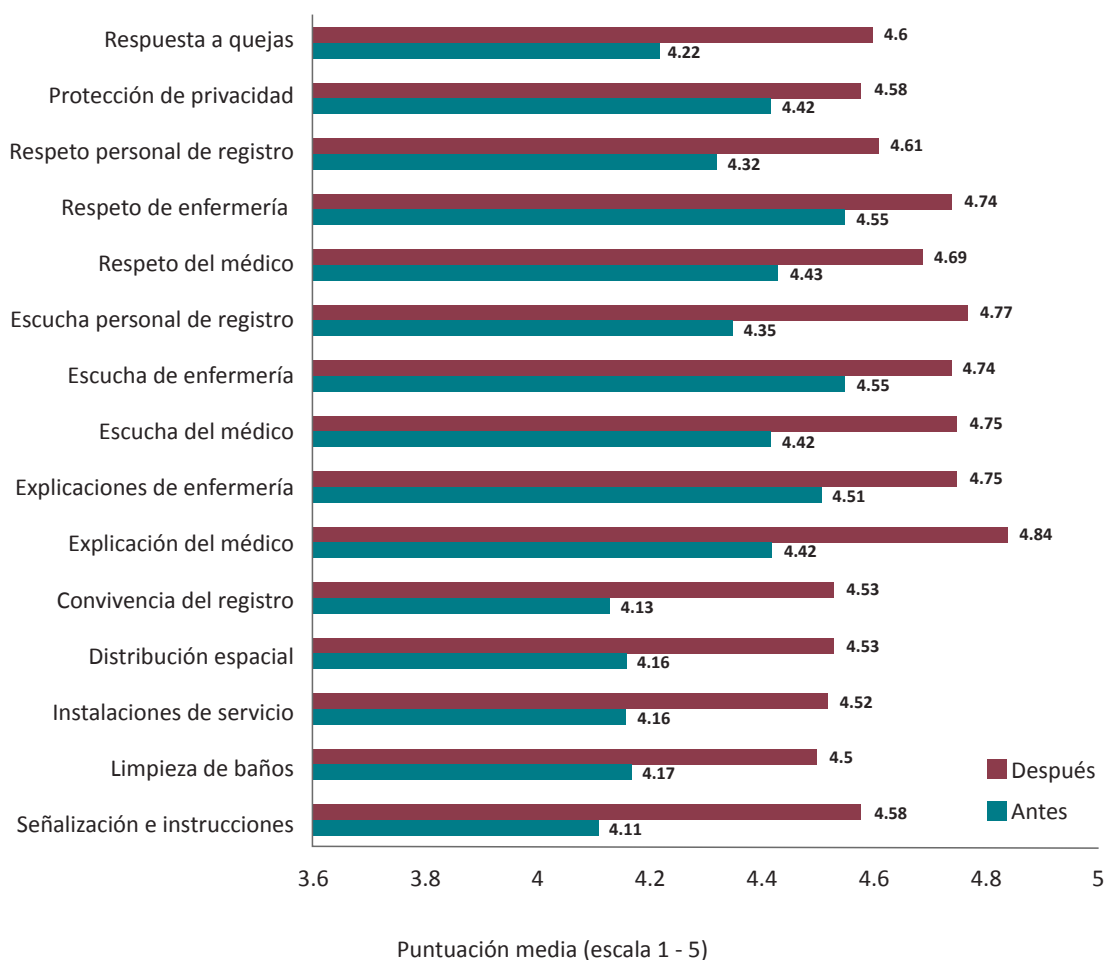
La evidencia sistematizada sugiere que la gestión por procesos se asocia con mejoras en el desempeño organizacional y la calidad de los servicios. La Tabla 4 presenta una síntesis comparativa de ambos estudios, mientras que las Figuras 2 y 3 ilustran el impacto en la satisfacción del paciente y la reducción de los tiempos en el proceso de contratación pública, respectivamente.

Tabla 4
Síntesis comparativa de los principales indicadores de desempeño de los estudios incluidos

Indicador	Cai et al. (2025) — China	Iders-Bankovs et al. (2025) — Letonia
Resultado principal	Satisfacción global: 8,66 › 9,12 (+0,46 puntos).	Tiempo total del ciclo de contratación: aproximadamente 30-37 días › 10-15 días.
Otros indicadores clave	Mejoras en las 16 preguntas evaluadas (cuatro dimensiones), con mayor impacto en la comunicación médico-paciente.	Incremento superior al 25 % en la precisión de la selección de proveedores; aumento del 50 % en la participación de las pymes; reducción del 20 % en la carga administrativa.
Significancia estadística	Sí. Todas las diferencias fueron estadísticamente significativas (p < 0,05; t-test).	No. Estudio piloto de carácter descriptivo sin pruebas inferenciales formales.

Nota. Elaboración propia a partir de estudios de Cai et al. (2025) e Iders-Bankovs et al. (2025).

Figura 2
Satisfacción del paciente



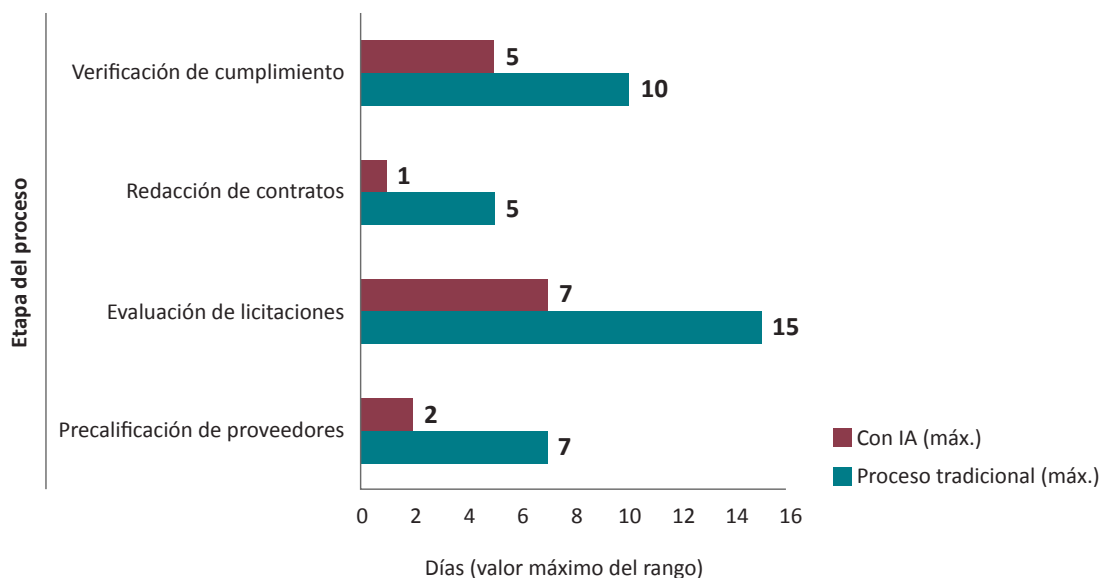
Nota. Elaboración propia a partir de los datos de Cai et al. (2005) en su investigación realizada en China.

La Figura 2 presenta las puntuaciones de satisfacción del paciente antes y después de la mejora del proceso ambulatorio. Las 16 preguntas del instrumento, agrupadas en cuatro dimensiones (entorno médico, proceso de atención médica, servicios médicos y evaluación de la retroalimentación), muestran mejoras estadísticamente significativas en todas ellas ($p < 0,05$), con el incremento de la evaluación global, pasando de 8,66 a 9,12 sobre una escala de 0 a 10 puntos.

La Figura 3 presenta la reducción del tiempo en cada etapa del proceso de contratación pública antes y después de la implementación.

Figura 3

Reducción de tiempo por etapa del proceso de contratación pública con IA



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de Iders-Bankovs et al. (2005) en su investigación realizada en Letonia.

Como se aprecia en las Figuras 2 y 3, ambos estudios evidencian avances en el desempeño institucional atribuibles a la gestión por procesos. Cai et al. (2025) reporta mejoras estadísticamente significativas en las 16 preguntas del cuestionario. Por su parte, Iders-Bankovs et al. (2025) expone reducciones sustanciales de entre 60% y 67% en los tiempos operativos del ciclo de contratación. Es importante indicar que estos últimos resultados, al corresponder a un estudio piloto, aún requieren verificación estadística formal.

4. Discusión

Los resultados de la revisión sistemática muestran que la evidencia disponible sobre el impacto de la gestión por procesos en el desempeño institucional es considerablemente limitada. De los 213 artículos identificados, solo dos estudios cumplieron los criterios establecidos. Este hallazgo es relevante ya que pone de manifiesto una brecha entre la adopción del enfoque normativo o descriptivo de la gestión por procesos y la verificación de sus resultados en la práctica. Esta realidad se observa en las investigaciones tanto internacionales como, de manera más acentuada, del medio latinoamericano.

Respecto al primer trabajo, Cai et al. (2025) analizan la reorganización de los procesos ambulatorios en un hospital público chino desde el enfoque New Public Service. Se trata de un

estudio especialmente interesante por el detalle y la solidez de su diseño y las herramientas y métodos utilizados: encuestas de satisfacción y evaluación, tomadas antes y después del proceso de mejora, a una muestra de 600 pacientes. Los hallazgos indican un progreso significativo en la satisfacción de pacientes, reflejado en un aumento del puntaje global, de 8,66 a 9,12 sobre 10 puntos. Este resultado se explica por un rediseño que pasa del control administrativo hacia un enfoque centrado en las personas, incorporando de manera sistemática la retroalimentación de los ciudadanos como parte de la mejora continua.

Este logro está en línea con lo propuesto por Dumas et al. (2018), quienes sustentan que la gestión por procesos genera valor cuando los esfuerzos se orientan a las necesidades del usuario final. Asimismo, coincide con lo señalado por Denhardt y Denhardt (2000), en el sentido que el servicio público de calidad requiere la centralidad del ciudadano en el diseño institucional.

Por otra parte, en el segundo estudio incluido, Iders-Bankovs et al. (2025) examinan la aplicación de herramientas de inteligencia artificial como soporte para la mejora de procesos en el campo de la contratación pública. Los beneficios de la iniciativa resultan claros: disminución en el tiempo total del ciclo de contratación, pasando de 30 a 37 días a 10 a 15 días, así como un incremento de más de 25% en la precisión de la selección de proveedores.

Estas mejoras son consistentes con la investigación de Jeston y Nelis (2008), quienes advierten que la automatización produce sus mayores beneficios cuando los procesos han sido previamente revisados y optimizados. No obstante, al tratarse de un estudio piloto con ciclos o fases de contratación y sin comprobación estadística formal, estos hallazgos preliminares de Iders-Bankovs et al. (2025) requieren interpretarse con cautela; es decir, constituyen evidencia exploratoria que requiere ser confirmada con investigaciones de mayor escala y metodologías más rigurosas.

A pesar de proceder de sectores, países y diseños metodológicos diferentes, los dos estudios convergen en una característica común: el enfoque orientado a procesos produce resultados medibles cuando implica un rediseño efectivo de los flujos de trabajo, y no solo la adopción de herramientas tecnológicas. Esta convergencia sugiere que lo determinante no es el instrumento en sí, sino el modo en que se implementa y lleva a la práctica. Pollitt y Bouckaert (2017) señalan que los mecanismos de gestión pública no generan resultados estandarizados, sino que estos varían según el contexto institucional: mientras en el ámbito de la salud el impacto se manifiesta

en la experiencia del usuario o paciente con el servicio, en la contratación pública se expresa en eficiencia operativa, trazabilidad y transparencia.

Entre los hallazgos más relevantes de la revisión sistemática de literatura, destaca la ausencia de estudios empíricos provenientes de América Latina que cumplan los criterios de inclusión. Si bien la búsqueda complementaria en las bases DOAJ, Redalyc y SciELO permitió identificar 19 registros en el período 2015-2025, ninguno reunió de manera simultánea los criterios de inclusión (implementación real, evaluación institucional y resultados atribuibles al instrumento).

Las investigaciones identificadas en la región, como las de Salimbeni (2019) y de Alarcón et al. (2023), resultan valiosas desde su perspectiva normativa o conceptual, pero no reportan mediciones empíricas sobre resultados institucionales. Este panorama expone una brecha estructural: la región ha avanzado en la aplicación normativa de la gestión por procesos como parte de las estrategias de modernización del Estado —la PNMGP es un caso ilustrativo en el Perú—; sin embargo, las evaluaciones empíricas que acrediten sus efectos en el desenvolvimiento de las organizaciones continúan siendo escasas.

En el plano de la política pública, este hallazgo sugiere la necesidad de complementar la adopción normativa de la gestión por procesos con mecanismos de evaluación que permitan medir su impacto. En este sentido, los estudios incluidos ofrecen referencias concretas para el cumplimiento de dos agendas institucionales relevantes en el ámbito peruano: por un lado, el trabajo de Cai et al. (2025), centrado en el rediseño de procesos orientados al ciudadano, guarda estrecha relación con la agenda de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ente rector responsable de la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas en el marco de la PNMGP.

Por su parte, el estudio de Iders-Bankovs et al. (2025), enfocado en la mejora de procesos de contratación pública mediante la inteligencia artificial, se vincula con la agenda que lidera la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD), también adscrita a la PCM, responsable de orientar la transformación digital del aparato estatal.

Además, ambos estudios destacan el rol del liderazgo como factor clave para la implementación del enfoque, lo que sitúa a la SGP y la SGTD en una posición estratégica para promover evaluaciones empíricas de las implementaciones que supervisan.

Conviene precisar que esta revisión presenta limitaciones que deben considerarse durante su análisis. En primer lugar, la búsqueda se restringió a bases de datos académicas indexadas, por lo que pudo haberse excluido evidencia contenida en informes técnicos, evaluaciones institucionales y otros documentos no indexados. En segundo lugar, no es posible descartar un riesgo de sesgo de publicación: al tener los estudios con resultados no favorables menor probabilidad de ser difundidos, los efectos del enfoque pueden haberse sobreestimado. En tercer lugar, la heterogeneidad o las diferencias metodológicas entre los dos artículos —uno con pruebas estadísticas formales y otro de carácter exploratorio— impiden la realización de un metaanálisis y limitan la comparación directa entre los resultados.

Los hallazgos permiten reconocer prioridades para futuras investigaciones. Entre ellas, destacan el desarrollo de estudios empíricos con grupos de control y diseños metodológicos dirigidos a medir la sostenibilidad de las mejoras en el tiempo y la construcción de indicadores estandarizados que faciliten la comparación entre instituciones. En el caso latinoamericano, resulta indispensable evaluar empíricamente experiencias de gestión por procesos ya aplicadas en entidades públicas, aprovechando los marcos normativos vigentes para generar evidencia sobre sus efectos.

5. Conclusiones

La presente investigación analizó, mediante una revisión sistemática bajo el estándar PRISMA 2020, la evidencia empírica disponible sobre los efectos de la gestión por procesos en el desempeño institucional del sector público. Los resultados permiten formular las siguientes conclusiones:

Primero, la evidencia empírica disponible es limitada. De 213 registros identificados, solo dos estudios cumplieron los criterios de inclusión, lo que revela una brecha estructural entre la adopción normativa del enfoque y su evaluación desde la investigación académica.

Segundo, los dos estudios incluidos sugieren asociaciones positivas entre la gestión por procesos y la calidad del servicio y mejoras en el desempeño institucional. Aunque proceden de contextos diferentes y muestran un nivel de respaldo metodológico distinto, los resultados de ambos trabajos apuntan hacia esa dirección.

Tercero, los efectos de la gestión por procesos no son homogéneos: dependen del sector de implementación, el marco conceptual o enfoque asimilado y las condiciones organizacionales.

Así, se constituye en un instrumento valioso y flexible, cuya efectividad está condicionada por el entorno, el liderazgo y otros factores que favorecen su aplicación dentro de la institución.

Cuarto, la ausencia de estudios empíricos realizados en América Latina supone el hallazgo más relevante del estudio. Si bien la región ha avanzado en la adopción normativa de herramientas como la gestión por procesos, se observa una escasez de producción de evidencia científica que permita analizar su impacto real. Frente a este vacío, la SGP y la SGTD se encuentran en una posición estratégica para liderar este tipo de evaluaciones, aprovechando los marcos normativos vigentes.

Finalmente, esta investigación organiza de forma sistemática la evidencia empírica internacional y busca promover el desarrollo de investigaciones con mayor rigor metodológico en el contexto latinoamericano, que contribuyan al fortalecimiento de la modernización de la gestión pública fundamentada en resultados comprobados.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

Alarcón, N., Alarcón, O., Alarcón, J., & Alarcón, D. (2023). Gestión por procesos en las entidades públicas, una revisión literaria. *PODIUM*, (44), 103-118.

<https://doi.org/10.31095/podium.2023.44.7>

Cai, Z., Wu, A., Wang, X., & Xie, H. (2025). Outpatient process transformation and patient satisfaction under New Public Service theory. *Patient Preference and Adherence*, 19, 3349-3361.

<https://doi.org/10.2147/PPA.S544684>

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>

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2018). *Fundamentals of business process management* (2nd ed.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-56509-4>
- García Moreno, M., & García López, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina>
- Higgins, J., Thomas, J., Chandler, J., Cumpston, M., Li, T., Page, M., & Welch, V. (Eds.). (2022). *Cochrane handbook for systematic reviews of interventions* (2nd ed.). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781119536604>
- Iders-Bankovs, M., Politika, V., Pundure, J., Järvis, M., & Ziemelis, M. (2025). Public procurement in the age of AI: Challenges and opportunities. *Engineering for Rural Development*, 24, 968–975. <https://doi.org/10.22616/ERDev.2025.24.TF198>
- Jeston, J., & Nelis, J. (2008). *Business process management: Practical guidelines to successful implementations* (2nd ed.). Butterworth-Heinemann.
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372 (71). <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Salazar, J., & Boeninger, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ee67c7dc-c3de-40cb-ad4c-e49cd7f16448/content>
- Salimbeni, S. (2019). Gestión de procesos de negocios en el sector público. *PODIUM*, (35), 69–86. <https://doi.org/10.31095/podium.2019.35.5>

Artículo inédito**Capacitación y compromiso organizacional en el servicio civil: evidencia desde la Municipalidad Distrital de Ate**

Training and organizational commitment among civil servants of the District Municipality of Ate, Lima

David Gustavo Gutiérrez García

Municipalidad distrital de Ate (Perú)

david.gutierrezga@unmsm.edu.pe | ORCID: 0009-0000-0241-1338

Justina Uribe Kajatt

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

juribek@unmsm.edu.pe | ORCID: 0000-0002-2691-3073

Daniel Enrique Rey de Castro Hidalgo

Universidad de Lima (Perú)

dreyc@ulima.edu.pe | ORCID: 0000-0002-0610-2150

Cómo citar este artículo /citation:

Gutiérrez García, D. G., Uribe Kajatt, J., & Rey de Castro Hidalgo, D. E. (2026). Capacitación y compromiso organizacional en el servicio civil: evidencia desde la Municipalidad Distrital de Ate. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 48-66. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.03>

Recibido: 03/04/2026

Revisado: 21/04/2026

Aceptado: 22/05/2026

Publicado: 16/06/2026

Resumen

El presente estudio analizó la relación entre la capacitación y el compromiso organizacional en los servidores civiles de la Municipalidad Distrital de Ate, en un contexto caracterizado por limitaciones en la efectividad institucional y desafíos en la atención a la ciudadanía. La investigación fue de tipo aplicada, con enfoque cuantitativo, diseño no experimental, de corte transversal y alcance correlacional. Se emplearon encuestas adaptadas de los instrumentos School Administrative Descriptive Survey (SADS) y Three-Component Model (TCM) en una muestra probabilística de 333 servidores civiles. Los resultados evidenciaron una relación positiva y significativa entre la capacitación y el compromiso organizacional ($Rho = 0.399$). Asimismo, la dimensión Evaluación del Programa presentó el mayor nivel de asociación con el compromiso ($Rho = 0.386$), lo que sugiere que los trabajadores desarrollan un mayor sentido de pertenencia cuando perciben que la organización valora y monitorea el impacto de sus procesos formativos. Se concluye que la capacitación constituye un instrumento estratégico de la gestión de personas en el sector público, cuyo impacto trasciende la adquisición de competencias y contribuye al fortalecimiento del compromiso organizacional y a la mejora de la gestión de los servicios públicos locales.

Palabras clave: capacitación, compromiso organizacional, servicio civil, gestión pública local, gestión de personas

Abstract

This study analyzed the relationship between training and organizational commitment among civil servants of the District Municipality of Ate, in a context characterized by institutional effectiveness constraints and challenges in citizen service delivery. The research adopted an applied, quantitative, non-experimental, cross-sectional, and correlational design. Surveys adapted from the School Administrative Descriptive Survey (SADS) and the Three-Component Model (TCM) were administered to a probabilistic sample of 333 civil servants. The findings revealed a significant and positive relationship between training and organizational commitment ($Rho = 0.399$). Furthermore, Program Evaluation was identified as the training dimension most strongly associated with commitment ($Rho = 0.386$), suggesting that employees develop a stronger sense of belonging when they perceive that their organization values and assesses the outcomes of training processes. The study concludes that training constitutes a strategic human resource management instrument in the public sector, whose impact extends beyond competency development and contributes to strengthening organizational commitment and improving local public service delivery.

Keywords: training, organizational commitment, civil service, local public management, human resource management

Introducción

Uno de los principales retos de la gestión pública, en los distintos niveles de gobierno, es optimizar la capacitación y el compromiso organizacional de los trabajadores. Ambos elementos no solo se encuentran directamente conectados con la calidad de los bienes y servicios entregados a la ciudadanía, sino que resultan fundamentales para el cumplimiento de las metas institucionales. En este escenario, captar personal calificado para cubrir puestos clave en la estructura del Estado es un paso crucial que debe complementarse con un despliegue de recursos destinado a la actualización permanente de competencias y conocimientos del personal. De este modo, los servidores estarán preparados para asumir nuevas responsabilidades y alcanzar logros profesionales, lo que conduciría a una mayor eficiencia de la organización y la satisfacción de la población beneficiaria (Porret Gelabert, 2014).

Los diferentes niveles de gobierno del sector público no operan de forma aislada: son sensibles a los cambios que se producen en el escenario mundial, donde la tecnología cumple un rol protagónico y el aprendizaje organizacional orientado a la adaptación de nuevos conocimientos y metas compartidas contribuye a un mejor servicio al ciudadano y, por tanto, a la generación de valor público (Arbaiza Fermini, 2017). En un tiempo en que el cambio es la única constante (Harari, 2018), la capacitación de los trabajadores —incluidos los servidores públicos— debe estar dirigida al desarrollo de habilidades como el pensamiento crítico, la comunicación, la colaboración en equipo y la creatividad (innovación).

Si bien existen múltiples normas locales sobre la gestión de personas en el sector público, la tarea pendiente es cumplirlas a cabalidad. Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024), las entidades estatales requieren cuadros profesionales capaces, cuyo ingreso debe concretarse en función de los perfiles de puestos y las competencias previamente validadas. Los procesos de selección han de basarse en criterios meritocráticos, equitativos, transparentes y profesionalizados. En esta línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024) subraya que la reforma del servicio civil exige la incorporación de funcionarios, profesionales y técnicos con las capacidades requeridas para la debida atención a los ciudadanos.

Estas son nuevas épocas: los servidores públicos enfrentan desafíos institucionales emergentes que demandan la actualización constante de habilidades y la adaptación a nuevas exigencias ciudadanas. En este marco, resulta fundamental desarrollar programas de capacitación enfocados

en la gestión del conocimiento organizacional para optimizar flujos de trabajo y ofrecer servicios modernos (CLAD, 2019). De este modo, más allá de la transmisión de saberes, la capacitación se concibe como un proceso estratégico que requiere identificar brechas de desempeño, generar competencias críticas y activar transformaciones efectivas dentro de la administración pública (Borrás et al., 2024). Por ello, la inversión en promover este tipo de formación ayuda a consolidar un servicio civil meritocrático y moderno.

Los servidores públicos constituyen el talento real en el funcionamiento del Estado. Por tanto, los distintos niveles de gobierno —nacional, regional y local— deben seguir invirtiendo en actividades de capacitación que reduzcan las brechas de conocimiento y contribuyan a garantizar la adecuada provisión de bienes y servicios a los usuarios directos que son los ciudadanos. Además, estas acciones de especialización continua aumentan el compromiso del talento con la institucionalización del trabajo en equipo, el crecimiento laboral y el desarrollo de su organización. Como afirma Palomo (2013), “las personas se comprometen con personas” (p. 124), lo que exige asumir la formación también como un vínculo interpersonal, capaz de producir un fuerte sentido de pertenencia con la institución.

Meyer y Allen (1997) definen el compromiso organizacional como un estado psicológico tridimensional que vincula al trabajador con su entidad. Esta relación se manifiesta a través de compromisos como el afectivo (apego emocional y deseo de permanencia), el de continuidad (evaluación de los costos asociados a abandonar la organización) y el normativo (obligación moral de ser leal). Según los autores, el afectivo es el compromiso más relevante, dado su impacto en el desempeño y el logro de los objetivos institucionales.

En cambio, Simbula et al. (2023) describen el compromiso como una mirada positiva y satisfactoria hacia el trabajo en conjunto, que se manifiesta a través del vigor físico y psicológico en la ejecución de las tareas; la dedicación durante la labor, percibida como fuente de realización personal; y la absorción, entendida como la responsabilidad y la lealtad hacia la organización.

El presente estudio se focalizó en la Municipalidad Distrital de Ate, un gobierno local de Lima Metropolitana. La motivación fue determinar las razones por las que la entidad, a pesar de invertir en iniciativas de capacitación para sus trabajadores, presenta resultados poco auspiciosos en el cumplimiento de metas y la atención a los ciudadanos, así como fallos en procesos internos que derivan en procedimientos administrativos disciplinarios que afectan la imagen institucional.

Desde esa problemática, se formuló la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se relaciona la capacitación con el compromiso organizacional en los servidores civiles de la Municipalidad Distrital de Ate? El propósito del estudio fue determinar dicha relación, partiendo de la premisa de que la capacitación, cuando está bien diseñada, evaluada y orientada a las brechas de mayor necesidad, resulta decisiva para la gestión de las personas y la identificación de estas con la misión y visión de la entidad. En este marco, se formuló la hipótesis general: existe una relación significativa entre la capacitación y el compromiso organizacional en los servidores civiles de la Municipalidad Distrital de Ate.

El aporte principal de este estudio radica en proporcionar evidencia empírica que trasciende la simple comprobación estadística. A la luz de un alcance puramente correlacional, los datos sugieren que, a nivel de este gobierno local, la capacitación tiende a asociarse con un enfoque estratégico y no meramente administrativo. El estudio revela que la evaluación del programa formativo es la fase de la capacitación más estrechamente vinculada al compromiso (0.386). Sin embargo, debido a la naturaleza transversal y no causal del diseño, los hallazgos corresponden estrictamente a la muestra analizada, por lo que deben tomarse como un diagnóstico para la gestión pública municipal, no como una referencia absoluta para el conjunto de gobiernos locales del país.

Capacitación

Entre los antecedentes más relevantes para este estudio se encuentra el trabajo de Apaza (2022), que, luego de evaluar la gestión de la capacitación y el compromiso organizacional del personal del Gobierno Regional de Moquegua, reveló una percepción regular de ambas variables: el 81.6% de los trabajadores calificó la gestión de la capacitación en dicho nivel y el 88.8% hizo lo propio respecto al compromiso.

Por otro lado, la investigación de Tello (2022) estableció que la capacitación formal incide de manera moderada en las competencias de los trabajadores cuando las actividades formativas brindadas son limitadas; sin embargo, considera importantes los programas de inducción que permiten transmitir, de manera precisa, la visión, la misión y los objetivos estratégicos de la organización, así como las funciones del puesto. Finalmente, según el 95% de los encuestados, los contenidos de capacitación sobre manejo de inteligencia emocional son escasos, en contraste con las actualizaciones sobre clima laboral y resolución de conflictos, que sí reciben con regularidad.

En el Estado priman dos vertientes de formación: la laboral y la profesional. Indistintamente del régimen de trabajo al que pertenezcan —reconocidos en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N.º 276, 1984), la Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo N.º 728, 1991) y el Decreto Legislativo N.º 1057 (2008), que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) (Decreto Legislativo N.º 1057, 2008) —, ambas formas de capacitación cumplen el propósito de cerrar las brechas reconocidas e identificadas en el personal por medio de la mejora de sus competencias y capacidades y su consolidación dentro de la carrera pública.

Las actividades de capacitación en el sector público se contemplan en el Plan de Desarrollo de las Personas (PDP), instrumento de planificación que forma parte de los procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Perú, que determina aspectos principales, como el diagnóstico de las necesidades de capacitación, el diseño del programa y, finalmente, su evaluación. Por su relevancia y utilidad, el PDP debe ser evaluado y actualizado anualmente.

Uno de los beneficios más importantes de la capacitación es generar valor público a las organizaciones. En esa línea, Urgilés (2025) la define como un proceso de formación dirigido a la adquisición de conocimientos y cambio de actitudes y conductas, cuyo énfasis debe recaer en materias transversales, como la ética y la integridad, con el propósito de mejorar la conducta institucional y fortalecer la administración pública. Mientras, en su investigación centrada en el sector hotelero, Hosen et al. (2023) la consideran uno de los aspectos fundamentales de la gestión organizacional, al incrementar el desempeño laboral, redundar de modo favorable en la productividad y, sobre todo, lograr un efecto significativo en el compromiso laboral.

Por su parte, Mansour et al. (2022) sostienen que, cuando está bien conducida, la capacitación conlleva ventajas competitivas para la organización, además de reforzar la autoestima, la autonomía y la integración de los equipos de trabajo. Así, la capacitación puede entenderse como una transacción social entre trabajadores y organización, con ventajas compartidas por ambos. Asimismo, convierte el conocimiento tácito en explícito, lo que resulta crucial para la transmisión efectiva de saberes e información (Nonaka & Takeuchi, 1995). Cabe también destacar su aporte para la empleabilidad y la mejora de oportunidades profesionales del trabajador, lo que, a su vez, exige a la entidad implementar políticas de fidelización que permitan aprovechar y retener al talento capacitado.

Si bien la formación puede incidir en el desempeño y la adopción de habilidades, comportamientos y actitudes, resulta indispensable considerar el interés de los trabajadores. Dicho interés se sostiene sobre cuatro categorías: motivación para especializarse y actualizarse; participación directa en las actividades; percepción de beneficios personales y laborales resultantes del aprendizaje; y apoyo de los jefes inmediatos para acceder a los programas de capacitación (Yan et al., 2023).

La investigación de Dávila-Jiménez (2025) define la capacitación de servidores públicos como un proceso continuo, encaminado a desarrollar habilidades blandas en los trabajadores al servicio del Estado. Se centra en la adquisición de conocimientos, actitudes y destrezas que permite atender de manera efectiva los requerimientos de la ciudadanía. La formación abarca habilidades cognitivas (relacionadas con las demandas del puesto de trabajo) y habilidades socioemocionales (esenciales para la convivencia armoniosa en la organización).

Finalmente, Silva y Rodrigues (2025) señalan que los principios de la nueva gestión pública (NGP) implican un reto para el aparato estatal, al buscar replicar prácticas exitosas del ámbito privado en el campo público. Cumplir este desafío requiere una evolución profesional basada en el mérito y la formación continua; sin embargo, estas aspiraciones encuentran barreras en sistemas rígidos y obsoletos que debilitan la motivación y que se agudizan ante el envejecimiento de la fuerza laboral. En este escenario, la capacitación surge como un pilar central para el fortalecimiento de la función pública. Su impacto depende de la identificación precisa de necesidades formativas que coadyuven a la optimización de los servicios del personal, a través del desarrollo de habilidades y el fomento de una cultura de aprendizaje permanente al interior de la institución.

Compromiso

De acuerdo con Meyer y Allen (1997), el compromiso organizacional se basa en tres dimensiones: el afectivo, el de continuidad y el normativo. Los autores afirman que el componente afectivo —expresado en la pertenencia emocional de la persona hacia su lugar de trabajo— es el más relevante, dada su influencia directa en el desempeño y el alcance de metas conjuntas. Mansour et al. (2022) midieron el impacto de la capacitación sobre el compromiso organizacional, aplicando los postulados de esta teoría tridimensional, e indicaron que los resultados no les permitía alcanzar conclusiones definitivas. Sin embargo, concuerdan en que los trabajadores revelan una mayor dedicación cuando existen motivaciones subyacentes; en ese sentido, un individuo con alto nivel de compromiso afectivo cumple sus funciones correctamente, se siente realizado al

alcanzar los objetivos institucionales, mantiene relaciones productivas con los equipos de trabajo y brinda una inversión emocional a la organización.

En esa línea, Chiang-Vega et al. (2025) analizaron el compromiso organizacional y la satisfacción laboral de funcionarios mediante la comparación de municipios urbanos y rurales de Chile durante el período 2020-2022. Sus resultados evidencian que el compromiso afectivo predomina en la zona urbana, en tanto el compromiso de continuidad es ligeramente superior en el área rural. Esta diferencia puede explicarse por las diferencias salariales entre municipalidades.

A su turno, Cantú et al. (2023) abordan el compromiso como una variable unidimensional, en el sentido que potencia el desempeño de los talentos. En su estudio, afirman que el vínculo de pertenencia del trabajador hacia su organización se demuestra por su identificación con los objetivos organizacionales y los niveles de lealtad que lo motivan a contribuir en su progreso, tanto de manera individual como colectiva (en sus equipos de trabajo).

Mientras, apoyándose en la Teoría del Intercambio Social, Hosen et al. (2023) definen el lugar de trabajo como un espacio basado en relaciones y expectativas recíprocas: en la medida que la organización cumpla con sus responsabilidades, el arraigo de los empleados será mayor. Para los investigadores, el compromiso es un elemento mediador y de asociación entre los diferentes procesos de la gestión de los recursos humanos; en consecuencia, activa un proceso psicológico en el que los trabajadores mejoran su rendimiento, asumen la visión de la institución como propia, afianzan su sentido de pertenencia, cumplen la regulación existente y emplean todo su potencial en favor de la entidad.

Finalmente, Santos et al. (2025) consideran el compromiso laboral como un estado psicológico positivo, relacionado con el apego del trabajador hacia su centro de trabajo. En su análisis, esta vinculación se manifiesta en la vitalidad, el empeño y la resiliencia del individuo; la dedicación exclusiva al realizar sus funciones; y la concentración durante sus actividades. Además, destacan que el compromiso organizacional guarda una relación cercana con otros procesos de la gestión de personas, como el rendimiento laboral y la capacitación.

Metodología

La investigación fue de tipo aplicada, con enfoque cuantitativo, diseño no experimental, de corte transversal y alcance correlacional. La población de estudio estuvo conformada por 2500 servidores civiles de la Municipalidad Distrital de Ate. Mediante un muestreo probabilístico aleatorio simple, se determinó una muestra representativa de 333 colaboradores. Respecto al perfil sociodemográfico, predominaron los trabajadores entre los 25 y 55 años (78%), con menos de 10 años de servicio (76%) y vinculados principalmente bajo el régimen CAS (77%).

La recolección de datos se realizó durante tres días laborables a través de la plataforma *Google Forms*, previa autorización del titular de la entidad. Con el fin de mitigar el riesgo de interrupción laboral o premura en las respuestas, se coordinó con las jefaturas de las distintas áreas para programar turnos específicos, en los que cada servidor contaba en promedio con 12 minutos para el llenado de los cuestionarios. De este modo, se procuró garantizar la continuidad del servicio público.

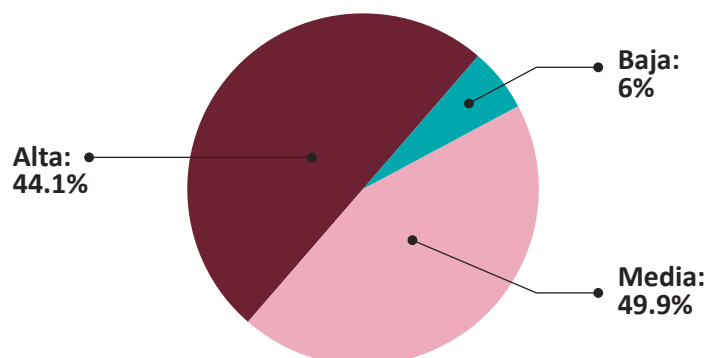
Se emplearon dos encuestas estructuradas. La primera, adaptada para medir la capacitación, provino de *The School Administrative Descriptive Survey [SADS]* (Noe & Schmitt, 1986). La segunda, correspondiente al compromiso organizacional, se basó en la versión traducida del *Three-Component Model [TCM]* (Meyer et al., 1993). El proceso de adaptación de ambos instrumentos al entorno municipal peruano incluyó la revisión de la equivalencia lingüística y semántica de los ítems por parte de un panel de tres expertos temáticos, así como una prueba piloto aplicada a 35 servidores con características homogéneas a la muestra. Este procedimiento aseguró que los términos e indicadores del SADS y el TCM se ajustaran a la realidad del servicio civil local sin perder la validez de sus constructos. La fiabilidad final fue confirmada mediante el coeficiente alfa de Cronbach, con la obtención de valores aprobados entre 0.769 y 0.777.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados descriptivos y, posteriormente, los inferenciales para la comprobación de hipótesis. Respecto de la variable **Capacitación**, el 49,9 % de los servidores municipales encuestados manifestó una percepción media; el 44,1 %, una percepción alta; y el 6 %, una percepción baja. La Figura 1 presenta la distribución porcentual de estas percepciones, en la que se observa el predominio de la categoría media.

Figura 1

Distribución porcentual de la percepción de los servidores sobre la variable Capacitación (V1)

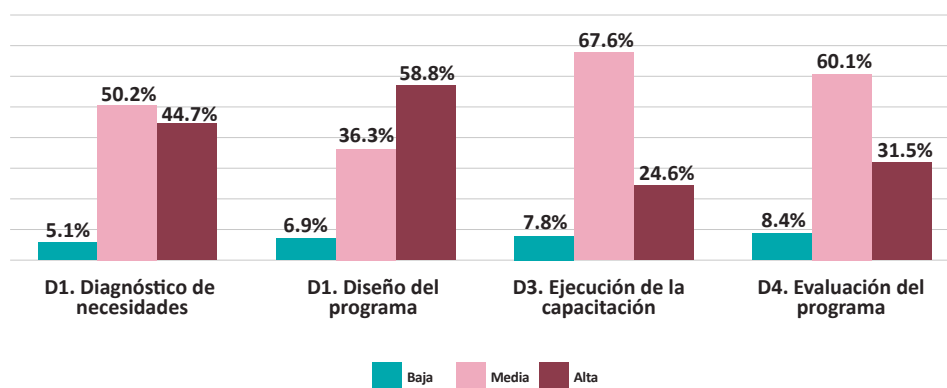


Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a servidores de la Municipalidad Distrital de Ate.

En cuanto a las cuatro dimensiones de la variable Capacitación, la Figura 2 muestra que el Diseño del Programa (D2) fue la única dimensión en la que la mayoría de los encuestados (56,8 %) manifestó una percepción alta, superando a quienes reportaron una percepción media (36,3 %). En las demás dimensiones predominó la percepción media. Así, en el Diagnóstico de Necesidades (D1), el 50,2 % de los trabajadores presentó una percepción media, porcentaje superior al 44,7 % que reportó una percepción alta. En la dimensión Ejecución de la Capacitación (D3), el 67,6 % manifestó una percepción media, frente al 24,6 % que indicó una percepción alta. Finalmente, en la dimensión Evaluación del Programa (D4), el 60,1 % de los encuestados presentó una percepción media y el 31,5 %, una percepción alta.

Figura 2

Distribución porcentual de la percepción de los trabajadores sobre las dimensiones de Capacitación (V1)

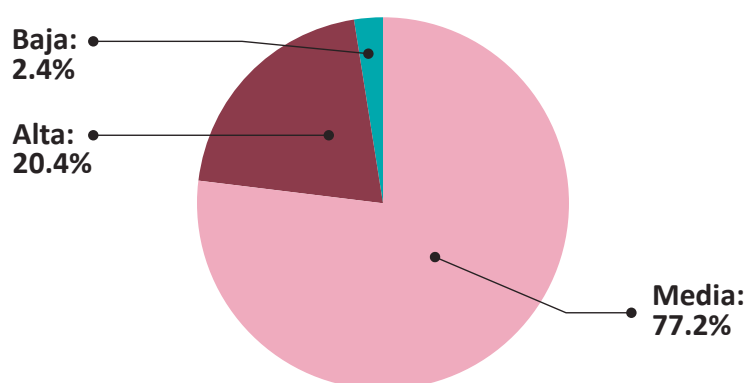


Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los servidores de la Municipalidad Distrital de Ate.

Respecto de la variable Compromiso Organizacional, la Figura 3 evidencia un claro predominio de la percepción media, reportada por el 77,2 % de los servidores encuestados, mientras que el 20,4 % manifestó una percepción alta y solo el 2,4 %, una percepción baja.

Figura 3

Distribución porcentual de la percepción de los trabajadores sobre Compromiso Organizacional (V2)



Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los servidores de la Municipalidad Distrital de Ate.

Prueba de hipótesis

Para contrastar la hipótesis general, se evaluó la relación entre las variables Capacitación y Compromiso Organizacional en los servidores civiles de la Municipalidad Distrital de Ate mediante el coeficiente de correlación de Spearman.

Hipótesis nula (H_0): No existe una relación significativa entre la capacitación y el compromiso organizacional en los servidores civiles de la Municipalidad Distrital de Ate.

Hipótesis alterna (H_1): Existe una relación significativa entre la capacitación y el compromiso organizacional en los servidores civiles de la Municipalidad Distrital de Ate.

La Tabla 1 presenta los resultados de la prueba de correlación de Spearman entre las variables Capacitación y Compromiso Organizacional.

Tabla 1*Valores Rho de Spearman Capacitación y Compromiso Organizacional*

	Valor
Coefficiente de correlación	0.399**
Sig. (bilateral)	0
N	333

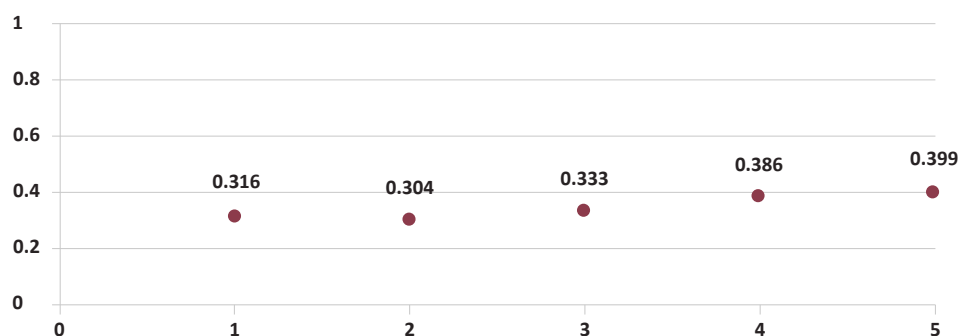
Nota: Elaboración propia a partir del cuestionario aplicado con el software SPSS V25.

Como se observa en la Tabla 1, el coeficiente de correlación de Spearman fue de 0,399, lo que evidencia una relación positiva de magnitud baja a moderada entre la capacitación y el compromiso organizacional. Asimismo, el nivel de significancia obtenido ($p < 0,001$) permite rechazar la hipótesis nula y aceptar la hipótesis alterna, concluyendo que existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables.

La Figura 4 presenta los coeficientes de correlación entre las dimensiones de la variable Capacitación (V1) y el Compromiso Organizacional (V2). Todas las dimensiones mostraron relaciones positivas y estadísticamente significativas ($p < 0,01$). En particular, el Diagnóstico de Necesidades (D1) presentó un coeficiente de 0,316; el Diseño del Programa (D2), de 0,304; la Ejecución de la Capacitación (D3), de 0,333; y la Evaluación del Programa (D4), de 0,386. Este último resultado evidencia que la percepción favorable sobre la evaluación de los programas de capacitación mantiene la mayor asociación con el compromiso organizacional de los servidores civiles.

Figura 4

Correlación de variable Capacitación (V1) y sus dimensiones versus Compromiso Organizacional (V2)



Nota. Elaboración propia a partir del cuestionario aplicado con el software SPSS V25.

Estos resultados sugieren que las prácticas institucionales orientadas al seguimiento y valoración de la capacitación podrían desempeñar un papel relevante en el fortalecimiento del compromiso organizacional en el ámbito municipal.

Discusión

El estudio demostró una relación significativa y positiva entre la capacitación y el compromiso organizacional en los servidores de la Municipalidad Distrital de Ate, con un coeficiente Rho de Spearman de 0.399. Este resultado valida la hipótesis general y coincide con Hosen et al. (2023), quienes sostienen que la capacitación es un predictor clave que redundaba favorablemente en el compromiso laboral. No obstante, al ubicarse en una intensidad moderada-baja, el nivel de correlación sugiere que, además de la capacitación, existen otros aspectos que también pueden desempeñar un papel importante en el compromiso del trabajador, como el entorno laboral y el prestigio de la institución.

Al contrastar los niveles de percepción, se observa que la capacitación obtuvo una valoración media por el 49.9% de los servidores, mientras que el compromiso alcanzó similar nivel en el 77.2% de encuestados. Si bien confirman una asociación estadística favorable, los hallazgos en capacitación deben interpretarse moderadamente y concuerdan con los aportados por Apaza (2022), en el sentido que el compromiso del trabajador no responde de forma unilineal a la inversión en formación, sino a un conjunto de factores concurrentes, como el clima institucional, las estructuras salariales y los incentivos de la línea de carrera.

Un aporte relevante de esta investigación fue reconocer la Evaluación del Programa (D4) como la dimensión de la capacitación con mayor correlación con el compromiso (0.386). Este resultado permite plantear que el sentido de pertenencia se fortalece cuando la persona percibe que la entidad valora y monitorea el impacto de su aprendizaje. En contraste, el 50,2% y 5,1% de trabajadores mantuvieron una percepción media y baja, respectivamente, sobre el Diagnóstico de Necesidades (D1), lo que grafica las limitaciones en identificar las brechas formativas, en consonancia con Borrás et al. (2024), quienes remarcaron las dificultades persistentes en la región para orientar la capacitación hacia propósitos institucionales.

Los resultados refuerzan la teoría de Meyer y Allen (1997) sobre la importancia de las intervenciones organizacionales para fomentar el compromiso afectivo. La atención displicente y los fallos reportados en la municipalidad sugieren que los esfuerzos en capacitación realizados

no están logrando transformar plenamente las actitudes de los servidores hacia la generación de valor público.

Las implicancias de estos hallazgos para la gestión de recursos humanos en el Estado son sustanciales. Para entidades rectoras como la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, los resultados advierten que el diseño del Plan de Desarrollo de Personas debe superar el enfoque tradicional de cumplimiento de horas lectivas. Si el objetivo es modernizar la gestión pública, las áreas de Recursos Humanos deben priorizar la evaluación del impacto de la capacitación, sin descuidar la formación en habilidades socioemocionales. Solo así será posible consolidar un servicio civil meritocrático, capaz de responder a las expectativas ciudadanas mediante una atención de calidad.

Finalmente, es preciso señalar que, al tratarse de un estudio correlacional de corte transversal en un único gobierno local, los resultados permiten alcanzar un diagnóstico específico, no representativo ni aplicable para el conjunto del sector público. Además, la correlación positiva moderada ($Rho=0.399$) evidencia que el compromiso organizacional es un fenómeno multifactorial: si bien la capacitación influye positivamente, el clima laboral, las escalas remunerativas, el liderazgo directivo y otros elementos no abordados en este estudio también inciden en el apego emocional del trabajador.

Por este motivo, futuras investigaciones deberían incluir variables mediadoras y emplear diseños longitudinales comparativos entre diferentes niveles de gobierno para establecer relaciones de causalidad más profundas.

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados comprueban una relación significativa y positiva ($Rho=0.399$) entre la capacitación y el compromiso organizacional en los servidores públicos de la Municipalidad Distrital de Ate. Evaluación del Programa es la dimensión que presenta una mayor asociación con el compromiso (0.386), aunque ambas variables —Capacitación y Compromiso Organizacional— son percibidas mayoritariamente por los trabajadores en un nivel medio: 49.9% y 77.2%, respectivamente.

La capacitación en el sector público funciona como una transacción social que fortalece el compromiso afectivo. Sin embargo, el estudio sugiere que la sola ejecución de programas

formativos resulta insuficiente si no se complementa con un sistema de evaluación que demuestre al servidor que su aprendizaje es valorado y útil para la organización. Esta articulación es fundamental para promover el sentido de pertenencia y generar valor público.

Por esta razón, se recomienda a los organismos municipales y demás entidades públicas incorporar metodologías activas para el diagnóstico de necesidades, que respondan a brechas reales de desempeño y no a requerimientos aislados. Además, la gestión de la innovación y la modernización de los procesos internos deben integrarse de manera transversal para que el aprendizaje continuo se traduzca en eficiencia pública y en servicios de calidad alineados a las exigencias de la ciudadanía.

Declaración de contribuciones (CRediT)

- David Gustavo Gutiérrez García (autor principal): investigación, análisis formal y redacción (borrador original).
- Justina Uribe Kajatt (coautora): metodología, redacción (borrador original) y administración del proyecto.
- Daniel Enrique Rey de Castro Hidalgo (coautor): análisis formal, validación, redacción (revisión y edición) y supervisión.

Conflicto de interés:

Los autores declaran no tener conflicto de interés

Referencias

Apaza, A. (2022). *Gestión de la capacitación laboral y compromiso organizacional en servidores del Gobierno Regional de Moquegua 2021* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional de la UCV.
<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/84959>

Arbaiza, L. (2017). *Liderazgo y comportamiento organizacional*. ESAN Ediciones.

- Borrás, S., Haakonsson, S., Hendriksen, C., Gerli, F., Taudal Poulsen, R., Pallesen, T., Somavilla Croxatto, L., Kugelberg, S. & Larsen, H. (2024). The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 53.
<https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100904>
- Cantú, N., Pedraza, N., & Madero, S. (2023). Relación del capital laboral, satisfacción, compromiso y desempeño en dependencias de educación superior. *Formación Universitaria*, 16(4), 11-20.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062023000400011>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2020). *Carta iberoamericana de innovación para la gestión pública*. XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/carta-iberoamericana-de-innovacion-10-2020.pdf>
- Chiang-Vega, M., Ramírez, M., Rivera-Cerda, M. J. & Hidalgo-Ortiz, J. P. (2025). Compromiso organizacional y satisfacción laboral en funcionarios públicos, análisis 2020-2022 comparando provincia urbana y rural, Chile. *Gestión de Personas*, 18(52), 22-44.
<https://doi.org/10.35588/ry8qqs42>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2024). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para el cambio climático*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6398eae9-6083-415c-be5e-5d7136f26b8d/content>
- Dávila-Jiménez, H. R. (2025). Habilidades blandas del servidor público como factor del liderazgo transformacional: estudio de caso de una Secretaría de Agricultura del nororiente colombiano. *Aibi Revista de Investigación, Administración e Ingeniería*, 13(2), 1-9. <https://doi.org/10.15649/2346030X.5461>
- Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. (24 de marzo de 1984).
<https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/DECRETO-LEGISLATIVO-276.pdf>
- Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Fomento del Empleo. (12 de noviembre de 1991). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/703476-728>
- Decreto Legislativo N.º 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (27 de junio de 2008). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/703479-1057>

- Harari, Y. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Hosen, S., Hamzah, S. R., Ismail, I. A., Alias, S. N., Abd Aziz, M. F., & Rahman, M. M. (2023). Training & development, career development, and organizational commitment as the predictor of work performance. *Heliyon*, 10(1).
<https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e23903>
- Mansour, A., Rowlands, H., Al-Gasawneh, J. A., Nusairat, N. M., Alqudah, S., Shrouf, H., & Akhorshaideh, A. H. (2022). Perceived benefits of training, individual readiness for change, and affective organizational commitment among employees of national Jordanian banks. *Cogent Business & Management*, 9(1).
<https://doi.org/10.1080/23311975.2021.1966866>
- Meyer, J. P., Allen, N. J. & Smith, C. A. (1993). Commitment to organizations and occupations: Extension and test of a three-component conceptualization. *Journal of Applied Psychology*, 78(4), 538–551.
<https://doi.org/10.1037/0021-9010.78.4.538>
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1997). *Commitment in the workplace: Theory, research, and application*. Sage Publications.
- Noe, R. A., & Schmitt, N. (1986). The influence of trainee attitudes on training effectiveness: Test of a model. *Personnel Psychology*, 39(3), 497–523.
<https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1986.tb00950.x>
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>
- Palomo, M. (2013). *Liderazgo y motivación de equipos de trabajo* (8.a ed.). ESIC Business & Marketing School.
- Porret, M. (2014). *Gestión de personas* (8.a ed.). ESIC Editorial.
- Santos, L., Silva, V., Betti, A., & Silva, C. (2025). Influência do engajamento no trabalho na relação entre capital psicológico e o desempenho gerencial de controllers. *Journal of Globalization, Competitiveness and Governability*, 19(2), 75–90.
<https://doi.org/10.58416/GCG.2025.V19.N2.04>
- Silva, M., & Rodrigues, R. (2025). Training and job satisfaction in Portugal's public sector: A sequential mediation model based on competency acquisition, performance appraisal, and career progression. *Administrative Sciences*, 15(5), 189.
<https://doi.org/10.3390/admsci15050189>

- Simbula, S., Margheritti, S., & Avanzi, L. (2023). Building work engagement in organizations: A longitudinal study combining social exchange and social identity theories. *Behavioral Sciences*, 13(2), 83.
<https://doi.org/10.3390/bs13020083>
- Tello, J. (2022). *Gestión de la capacitación en el desarrollo de competencias laborales del personal administrativo de la Municipalidad Provincial de Huánuco, 2022* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Hermilio Valdizán]. Repositorio Institucional UNHEVAL.
<https://repositorio.unheval.edu.pe/item/360d4a55-c72e-4790-93ca-c9818246367b>
- Urgilés, M. (2025). Evaluación del impacto de la capacitación sobre ética e integridad para funcionarios públicos de Ecuador. *Horizontes. Revista de Investigación en Ciencias de la Educación*, 9(23), 846-860.
<https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v9i37.955>
- Yan, W., Wu, X., Wang, H., Zhang, Y., Cheng, L., Zhou, X., Chen, H., Song, C., & Ye, J. (2023). Employability, organizational commitment and person-organization fit among nurses in China: A correctional cross-sectional research. *Nursing Open*, 10(1), 316-327.
<https://doi.org/10.1002/nop2.1306>

Artículo inédito**El Fondo de Apoyo Gerencial en el Perú:
expansión, diferenciación interna y desafíos para la
profesionalización del servicio civil**

The Managerial Support Fund in Peru: Expansion,
Internal Differentiation, and Challenges for Civil Service
Professionalization

Ivan Ronaldo Ladera Julcarima

Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)

iladera@mef.gob.pe | ORCID: 0000-0003-3553-4443

Cómo citar este artículo /citation:

Ladera Julcarima, I. R. (2026). El Fondo de Apoyo Gerencial en el Perú: expansión, diferenciación interna y desafíos para la profesionalización del servicio civil. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 67-89. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.04>

Recibido: 23/03/2026

Revisado: 31/03/2026

Aceptado: 08/06/2026

Publicado: 17/06/2026

Resumen

El presente estudio tiene por objetivo analizar la expansión reciente del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) entre 2024 y 2026, examinando su evolución funcional y territorial, así como las implicancias institucionales derivadas de la coexistencia de modalidades con distintos niveles de supervisión, particularmente por la creciente incorporación de perfiles directivos en el ámbito subnacional. Para ello, se adopta un enfoque cuantitativo descriptivo-analítico basado en el análisis de registros administrativos.

Los resultados evidencian tres dinámicas principales. En primer lugar, una expansión significativa del instrumento desde 2023, impulsada principalmente por la implementación de la modalidad SPAR; en segundo término, un cambio en su composición funcional, caracterizado por una mayor participación de perfiles directivos sujetos a esquemas de evaluación del desempeño; finalmente, una creciente concentración en gobiernos locales, cuya participación pasó de 39% a 51% del total, sobre todo en territorios con brechas estructurales de gestión.

No obstante, el instrumento presenta una arquitectura interna diferenciada: mientras el SPAR incorpora mecanismos formales de seguimiento, la modalidad tradicional mantiene mayores márgenes de discrecionalidad.

Se concluye que el impacto del FAG depende de la consistencia de sus mecanismos de supervisión, lo que pone de relieve su potencial como instrumento de fortalecimiento técnico. Sin embargo, su sostenibilidad institucional requiere la convergencia de estándares de mérito, transparencia y control.

Palabras clave: Fondo de Apoyo Gerencial, servicio civil, meritocracia, gestión pública, capacidad estatal

Abstract

This study analyzes the recent expansion of the Managerial Support Fund (Fondo de Apoyo Gerencial, FAG) between 2024 and 2026, focusing on its functional and territorial evolution, as well as the institutional implications arising from the coexistence of modalities subject to varying levels of oversight, particularly in the context of the increasing incorporation of managerial profiles. A descriptive–analytical quantitative approach is employed, based on the examination of administrative records.

The results reveal three main dynamics. First, a significant expansion of the instrument since 2023, driven primarily by the implementation of the SPAR modality; second, a shift in its functional composition, marked by greater participation of managerial profiles subject to performance evaluation schemes; and finally, an increasing concentration in local governments, whose share rose from 39% to 51% of the total, particularly in territories facing structural management gaps.

However, the instrument displays a differentiated internal architecture: while the SPAR modality incorporates formal monitoring mechanisms, the traditional scheme preserves broader margins of discretion.

The study concludes that the impact of the FAG depends on the consistency of its oversight mechanisms, underscoring its potential as an instrument for technical strengthening. Nevertheless, its institutional sustainability requires the convergence of standards of merit, transparency, and control.

Keywords: Managerial Support Fund, civil service, meritocracy, public management, state capacity

1. Introducción

El funcionamiento del Estado en la provisión de servicios públicos se encuentra estrechamente vinculado a los conocimientos y habilidades de su capital humano, así como a los mecanismos y principios que determinan su incorporación y gestión (Naranjo et al., 2025; Strazza, 2022). No basta con disponer de profesionales técnicamente calificados, resulta también relevante que los procesos de reclutamiento, selección, permanencia y desarrollo respondan a criterios meritocráticos, estratégicos y dirigidos al fortalecimiento institucional (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2017).

Si bien los procesos de reforma del servicio civil en América Latina han buscado avanzar hacia sistemas menos fragmentados y más profesionalizados, los resultados entre países han sido heterogéneos, tal como evidencian los diagnósticos institucionales realizados en Colombia, Perú y Uruguay (Strazza, 2014, 2022, 2024).

En el Perú, la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), el establecimiento de la Ley del Servicio Civil y el desarrollo de mecanismos orientados a la alta dirección pública representan esfuerzos institucionales por fortalecer la profesionalización y reducir la fragmentación del empleo en el sector público (SERVIR, 2025). No obstante, persiste una estructura caracterizada por la desarticulación normativa e institucional, reflejada en la coexistencia de múltiples regímenes laborales y diversos mecanismos de vinculación contractual (Canessa, 2022; Rico, 2024), que genera desafíos en términos de eficiencia organizacional, equidad entre servidores y planificación de los recursos humanos. Esta heterogeneidad no solo evidencia una trayectoria institucional compleja, sino que además ha dado lugar a cuestionamientos recurrentes sobre la meritocracia del sistema de contratación actual (SERVIR, 2024, 2025).

Desde una perspectiva teórica, la literatura sobre burocracia profesional, en especial a partir del modelo racional-legal de Weber, sostiene que la eficacia del Estado depende de reglas impersonales, estabilidad relativa en el empleo público y procesos de reclutamiento basados en el mérito (Ferreira & Serpa, 2019). Bajo este enfoque, la profesionalización burocrática constituye un componente central para garantizar continuidad administrativa, neutralidad política y consistencia en la ejecución de políticas públicas.

En esa línea, Fukuyama (2013) plantea que la fortaleza del Estado descansa en dos dimensiones complementarias: capacidad y autonomía. La primera se refiere a la habilidad técnica y

organizativa para implementar políticas de manera efectiva, mientras que la segunda alude al grado de independencia de la burocracia frente a presiones políticas. Desde esta perspectiva, un servicio civil profesionalizado refuerza simultáneamente ambas dimensiones al reducir interferencias discrecionales y favorecer la coherencia institucional.

La evidencia empírica respalda esta relación al mostrar que los sistemas de servicio civil profesionalizados se asocian con mayores niveles de capacidad estatal y mejores resultados en términos de políticas públicas y crecimiento económico (Evans & Rauch, 1999; Naranjo et al., 2024). Sin embargo, estudios recientes enfatizan que la profesionalización no se limita a reglas formales de ingreso, sino que también requiere mecanismos capaces de atraer talento especializado y adaptarse a entornos organizacionales complejos (OCDE, 2017, 2021).

En este contexto, el enfoque del New Public Management promovió la adopción de mecanismos contractuales más flexibles, destinados a mejorar la eficiencia, la especialización técnica y la gestión por resultados en el sector público (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2017). Estas herramientas pueden facilitar la incorporación oportuna de perfiles altamente calificados en entornos caracterizados por administraciones rígidas. Sin embargo, la evidencia comparada indica que su efectividad depende de que operen como complemento —y no como sustituto— de sistemas meritocráticos consolidados (Naranjo et al., 2024; OCDE, 2017; Weber et al., 2017). Cuando estos mecanismos se expanden sin criterios definidos ni controles institucionales robustos, pueden debilitarse los incentivos profesionales y afectar la coherencia en el servicio civil (Grindle, 2012).

Desde la teoría de los incentivos, el desempeño de estos mecanismos varía según las reglas y los sistemas de control que estructuran el comportamiento de los actores. Como señala Dixit (2002), el diseño de contratos y sistemas de supervisión condiciona los resultados organizacionales, especialmente en contextos con problemas de información y márgenes de discrecionalidad. De manera complementaria, el institucionalismo económico subraya que tanto las reglas formales como las informales moldean las capacidades estatales (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990). En consecuencia, en marcos institucionales sólidos, ciertos grados de flexibilidad pueden contribuir al fortalecimiento técnico sin comprometer la gobernanza (Naranjo et al., 2024).

En este escenario, los mecanismos contractuales que permiten la captación de profesionales especializados han adquirido creciente relevancia como instrumentos para fortalecer capacidades

dentro del Estado. Entre ellos, destaca el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), concebido para sumar profesionales altamente especializados en áreas estratégicas. En los últimos años, su uso ha experimentado cambios significativos, incluyendo la incorporación de una modalidad diferenciada con mayores componentes de evaluación y seguimiento, particularmente en el ámbito subnacional. Esta evolución ha reactivado el debate sobre su papel dentro de la arquitectura institucional del empleo público, sobre todo a raíz de cuestionamientos públicos e institucionales relacionados con posibles riesgos de discrecionalidad.

En este punto, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo ha evolucionado recientemente el FAG dentro del servicio civil peruano y qué implicancias institucionales se derivan de la coexistencia de modalidades con distintos niveles de control?

En respuesta a esta problemática, el presente estudio tiene por objetivo analizar la expansión reciente del FAG entre 2024 y 2026, examinando su evolución funcional y territorial, así como las implicancias institucionales asociadas a la coexistencia de modalidades con distintos niveles de supervisión, particularmente en el marco de la creciente incorporación de perfiles directivos.

A partir del análisis de registros administrativos y revisión normativa, el artículo busca aportar evidencia empírica al debate sobre el FAG en el servicio civil peruano, hasta ahora centrado en aspectos predominantemente regulatorios. En concreto, el estudio contribuye a la literatura reciente sobre el fortalecimiento del servicio civil y mecanismos flexibles de contratación pública al analizar la evolución del FAG y documentar su transformación funcional y territorial tras la reciente implementación de la modalidad Servidores Públicos de Alto Rendimiento (SPAR).

2. Metodología

El estudio adopta un enfoque cuantitativo de carácter descriptivo-analítico. Este diseño resulta pertinente dado que el objetivo no es establecer relaciones causales, sino identificar y caracterizar patrones de expansión, variaciones en la distribución territorial y modificaciones en la composición funcional de las plazas del FAG a partir de evidencia empírica sistematizada.

El estudio combina la revisión normativa y documental con el análisis de indicadores administrativos provenientes del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), fuente que permite rastrear la evolución del instrumento con un nivel de desagregación adecuado para

el análisis territorial y funcional propuesto. Cabe precisar que el uso exclusivo de registros administrativos restringe la incorporación de aspectos cualitativos asociados a los procesos de selección y evaluación del desempeño, limitación inherente al diseño metodológico y coherente con el alcance descriptivo de esta investigación.

El análisis comprende los años 2014-2026, con énfasis en 2024-2026, periodo en que es posible captar tanto la trayectoria histórica del instrumento como la dinámica reciente asociada a la incorporación de la modalidad SPAR y al incremento de perfiles directivos.

El análisis empírico se organiza en torno a tres dimensiones: (i) la expansión cuantitativa del FAG, (ii) su distribución territorial según nivel de gobierno, establecida a partir de la unidad orgánica receptora (nacional, regional y local), y (iii) la naturaleza funcional de los cargos desempeñados. Dicha clasificación funcional se construye sobre la base de la denominación de los puestos registrados en la base administrativa y distingue entre funciones consultivas/técnicas y funciones directivas/estratégicas; estas últimas comprenden posiciones vinculadas a jefaturas, gerencias y responsabilidades de conducción organizacional. En suma, estas dimensiones permiten elaborar indicadores descriptivos orientados a caracterizar la evolución del FAG y contrastar las diferencias entre sus modalidades de contratación.

3. Resultados

3.1. Configuración institucional del Fondo de Apoyo Gerencial

El Estado peruano presenta una marcada diversidad en las formas de vinculación contractual. Estas pueden agruparse en: i) regímenes laborales generales; (ii) regímenes laborales especiales aplicables a sectores específicos —el magisterio, la docencia universitaria y la carrera fiscal, entre otros—; y (iii) otros mecanismos de incorporación (Rico, 2024).

En este último grupo destaca el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), un mecanismo complementario creado con el propósito de dotar de personal especializado a la administración pública, en un contexto de reformas centradas en la gestión de los recursos humanos durante la década de los noventa (SERVIR, 2012).

Este instrumento forma parte del servicio civil entendido en sentido amplio —esto es, el conjunto de personas que prestan servicios al Estado—; sin embargo, no configura un régimen

laboral ni genera un vínculo laboral con la entidad receptora, sino una relación de naturaleza civil (SERVIR, 2012). La prestación se financia con cargo a un fondo administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo que le otorga un carácter diferenciado respecto de los regímenes laborales existentes.

El FAG fue creado mediante el Decreto Ley n.º 25650 (1992) como un mecanismo orientado a fortalecer la capacidad técnica del Estado. No obstante, su implementación operativa se consolidó recién en 2009, cuando el MEF aprobó los lineamientos específicos para la administración del FAG, el cual estableció las condiciones para su manejo y financiamiento (Resolución Ministerial n.º 238-2009-EF/10, 2009)

Un cambio relevante se produjo en años recientes con la emisión de nuevas disposiciones que actualizan y diferencian el funcionamiento del instrumento. Por un lado, la Resolución Ministerial n.º 397-2024-EF/43 (2024) del MEF, aprobó los lineamientos para su administración, regulando la contratación de locadores FAG en ministerios, gobiernos regionales, el Despacho Presidencial, el Poder Judicial, el Gobierno Regional Metropolitano de Lima y la Contraloría General de la República.

Asimismo, en 2023, el Decreto de Urgencia n.º 002-2023 (2023) autorizó la contratación de Servidores Públicos de Alto Rendimiento (SPAR) con cargo al FAG en gobiernos regionales y gobiernos locales priorizados, incorporando mecanismos de evaluación previa y supervisión a cargo de SERVIR. Posteriormente, en el marco de la Ley n.º 31912 (2023), el MEF emitió la Resolución Ministerial n.º 042-2024-EF/43 (2024), mediante la cual se aprobó la directiva que regula la contratación de esta modalidad.

En síntesis, la regulación vigente reconoce dos modalidades de contratación con cargo al FAG: (i) la contratación tradicional de locadores FAG y (ii) la contratación SPAR en gobiernos subnacionales priorizados. Ambas comparten la naturaleza civil del vínculo y el financiamiento a cargo del MEF; sin embargo, difieren en su procedimiento de acceso y el grado de supervisión institucional.

1. FAG tradicional (locadores)

En la modalidad tradicional, de acuerdo con la Resolución Ministerial n.º 397-2024-EF/43 (2024), el acceso se activa a partir de la solicitud de una entidad receptora que cuenta con asignación presupuestal aprobada por la Comisión del FAG. Dicho órgano determina el monto mensual asignado y ejerce un control centralizado de carácter presupuestal.

La selección del profesional recae en el titular de la entidad o el funcionario con delegación expresa. La normativa no considera concursos públicos abiertos ni procedimientos competitivos estandarizados; en su lugar, la entidad define los términos de referencia, estableciendo los requisitos mínimos y adicionales, así como las funciones a desempeñar. La contratación procede para labores de asesorías, consultorías o actividad profesional calificada, incluyendo, en determinados casos, cargos de confianza.

El vínculo se formaliza mediante contrato de locación de servicios y los honorarios están sujetos a los límites presupuestales vigentes. Además, se contemplan mecanismos de transparencia posteriores, como la publicación de la relación de consultores contratados y la verificación documental correspondiente.

En términos institucionales, esta modalidad combina centralización presupuestal con descentralización operativa en la selección, priorizando la flexibilidad y la rapidez, aunque conservando amplios márgenes de discrecionalidad en las designaciones.

Adicionalmente, la normativa ha habilitado la contratación de egresados del Curso de Extensión Universitaria del MEF bajo esta modalidad. Así, se ha ampliado el espectro de perfiles incorporados mediante el FAG tradicional, permitiendo que el instrumento también funcione como un canal de captación de talento joven para el sector público.

2. FAG - SPAR

A diferencia del FAG tradicional, la modalidad SPAR se enmarca en un diseño procedimental más estructurado, originado en el Decreto de Urgencia n.º 002-2023 (2023) como parte de las medidas orientadas a impulsar la ejecución del gasto público en los niveles subnacionales. La contratación se circunscribe a gobiernos regionales y locales priorizados¹ previamente por SERVIR y responde a perfiles definidos según los requerimientos de la entidad.

En este esquema, si bien la entidad receptora identifica la necesidad del puesto, SERVIR y el MEF intervienen en la evaluación y validación del perfil del profesional, verificando

1 SERVIR publica la lista de gobiernos regionales y locales priorizados a través de una Resolución de Presidencia Ejecutiva (RPE). La RPE más reciente es la n.º 000211-2024-SERVIR-PE.

el cumplimiento de requisitos técnicos y experiencia acreditada. Asimismo, participa en la evaluación anual de desempeño, que considera el cumplimiento de metas personales e institucionales vinculadas, principalmente, a la mejora de la ejecución de inversiones públicas. Por tanto, la continuidad del contrato depende de los resultados obtenidos, lo que se asume como un mecanismo explícito de incentivos y rendición de cuentas.

De esta manera, este modelo incorpora filtros institucionales de control, antes y luego de la contratación, que no presenta la modalidad tradicional.

3.2. Evolución cuantitativa del FAG

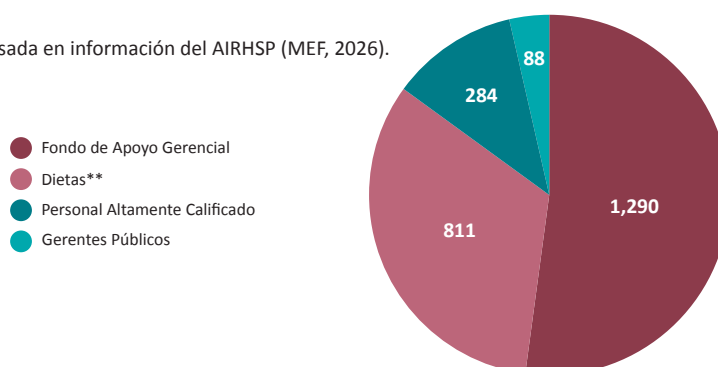
Con el objetivo de analizar la expansión reciente del FAG y sus implicancias dentro del servicio civil peruano, los resultados se organizan en torno a tres dimensiones principales: (i) la evolución cuantitativa del instrumento, (ii) los cambios en su composición funcional y (iii) su distribución territorial. En conjunto, estas dimensiones permiten evaluar la reconfiguración reciente del FAG, asociada a la creciente incorporación de perfiles directivos, particularmente en el ámbito subnacional.

Como punto de partida, resulta pertinente situar el peso relativo del FAG dentro del conjunto de mecanismos de vinculación existentes en el servicio civil peruano. En este ámbito predominan los regímenes laborales generales y especiales, mientras que las modalidades restantes representan una proporción menor; no obstante, estas últimas evidencian la existencia de instrumentos relevantes, diseñados para incorporar personal especializado capaz de atender necesidades técnicas específicas del Estado.

Figura 1

Número de plazas del sector público en otras modalidades de vinculación* (enero, 2026)

Nota. Elaboración propia basada en información del AIRHSP (MEF, 2026).



*La figura considera las modalidades de vinculación incluidas en el grupo 2 de la clasificación administrativa del AIRHSP. **Las dietas incluye plazas correspondientes a consejeros regionales, miembros de directorio y miembros de tribunal

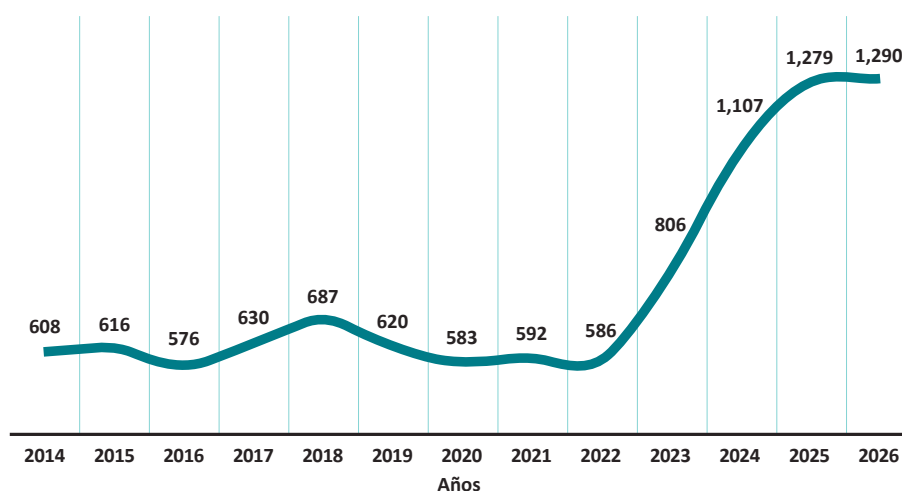
Dentro del conjunto de otras modalidades de vinculación, como se muestra en la Figura 1, destaca el FAG, al representar el grupo más numeroso de plazas, superando ampliamente las de Gerentes Públicos y Personal Altamente Calificado. Así, se consolida como el principal mecanismo para integrar a profesionales especializados al Estado.

Cabe precisar que la cifra agregada comprende dos modelos de vinculación con cargo al FAG: la modalidad tradicional, orientada principalmente a la contratación de consultores o asesores especializados, y la modalidad de contratación de SPAR, vigente a partir de 2023.

En ese marco, la Figura 2 identifica un primer hallazgo relevante: la expansión significativa del FAG desde 2023, rompiendo la tendencia de estabilidad observada durante los años 2014 y 2022, periodo cuyo número de plazas anual fluctuaba en torno a las 600 vinculaciones.

Figura 2

Número de plazas bajo modalidad del FAG (diciembre 2014 - enero 2026*)



Nota. Elaboración propia basada en información del AIRHSP (MEF, 2026).

A partir de 2023, se observa un cambio considerable en la dinámica, con un incremento que prácticamente duplica el número de plazas; el volumen de enero de 2026 sugiere el mantenimiento de este nivel elevado. Si bien los registros administrativos disponibles no permiten una desagregación completa por modalidad para todo el periodo analizado, la evidencia institucional indica que el incremento de los últimos años se concentra principalmente en gobiernos locales priorizados. Este patrón es consistente con la implementación de la modalidad SPAR en 2023, lo que sugiere que la expansión reciente del instrumento responde, en esencia, al crecimiento de este nuevo esquema de contratación dirigido a perfiles directivos.

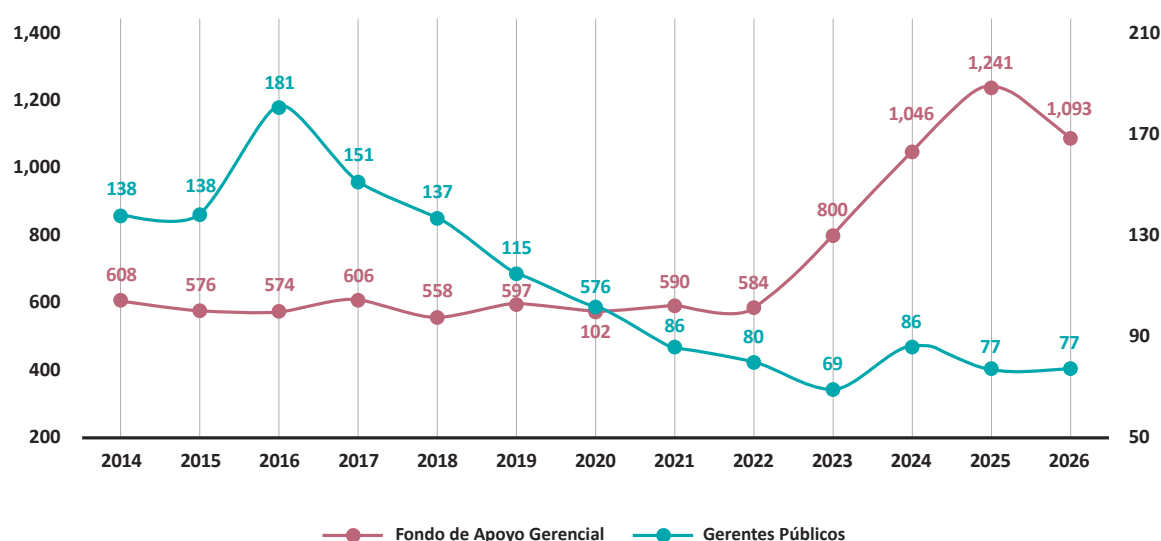
3.3. FAG versus Cuerpo de Gerentes públicos

En este escenario, resulta relevante analizar la evolución paralela del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), establecido mediante el Decreto Legislativo n.º 1024 (2008), con la finalidad de captar y asignar directivos altamente calificados a entidades de los tres niveles de gobierno.

El diseño del CGP establece requisitos mínimos de experiencia profesional —más de cinco años desde la obtención del grado académico y al menos dos años de experiencia en instituciones del Estado—, además de exigencias específicas según el perfil requerido. La vinculación se realiza mediante concurso público meritocrático, lo que refuerza su carácter institucionalizado dentro del proceso de profesionalización del servicio civil.

Figura 3

Número de plazas del sector público ocupadas en modalidades FAG y Cuerpo de Gerentes Públicos (diciembre 2014 - enero 2026)



Nota. Elaboración propia basada en información del AIRHSP (MEF, 2026).

No obstante, la Figura 3 muestra una tendencia descendente en el número de plazas ocupadas bajo el CGP desde su punto máximo registrado en 2016; en contraste, las plazas ocupadas bajo el régimen FAG prácticamente se duplican entre 2022 y 2026. Esta evolución sugiere una reconfiguración en los mecanismos utilizados para la provisión de capacidades directivas y técnicas especializadas dentro del Estado, a pesar de que los datos disponibles no permiten establecer una relación de sustitución directa entre ambas modalidades.

Un elemento relevante es que, en el marco de la modalidad SPAR, los perfiles aprobados por SERVIR para gobiernos regionales y locales contemplan requisitos de experiencia comparables a los exigidos para el CGP, incluyendo trayectorias profesionales mínimas y experiencia acreditada en el Estado. Esta convergencia parcial de estándares sugiere un intento de reforzar el componente meritocrático del FAG en el ámbito subnacional, aunque bajo un diseño institucional distinto al de los Gerentes Públicos.

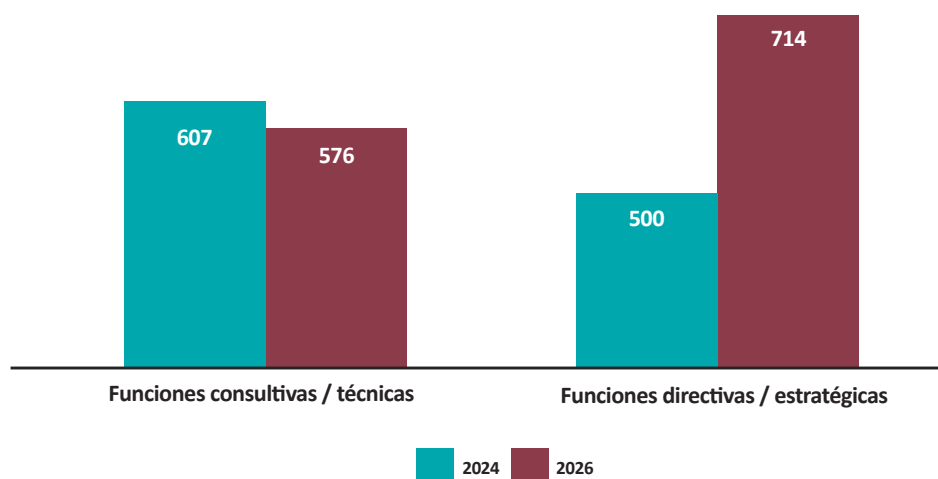
3.4. Clasificación funcional del FAG

Un segundo hallazgo es la transformación en la composición funcional del FAG, evidenciado por el incremento de perfiles directivos dentro del instrumento. Originalmente, el diseño del FAG se orientó a incorporar profesionales altamente especializados para funciones de asesoramiento técnico; sin embargo, se advierte una expansión hacia responsabilidades de carácter directivo, incluyendo jefaturas de planificación y presupuesto, administración, logística y gerencias de infraestructura.

La comparación entre diciembre de 2024 y enero de 2026, presentada en la Figura 4, permite identificar un cambio en la estructura funcional del instrumento. Mientras en 2024 predominaban las plazas asociadas a funciones consultivas o técnicas (aproximadamente 55% del total), en 2026 se observa no solo una reducción de esta categoría, sino también un aumento de las plazas vinculadas con funciones directivas.

Figura 4

Evolución de la estructura funcional del FAG: número de plazas por funciones consultivas/técnicas y directivas/estratégicas (diciembre 2024 - enero 2026)



Nota. Elaboración propia basada en información del AIRHSP (MEF, 2026).

Estas variaciones en la composición funcional se relacionan con el aumento en la participación de perfiles directivos contratados bajo la modalidad SPAR. La comparación entre 2024 y 2026 sugiere un incremento progresivo de su peso relativo dentro del conjunto de plazas FAG, particularmente en gobiernos regionales y locales priorizados, donde los perfiles aprobados incluyen cargos vinculados a planificación, inversión pública y gestión administrativa.

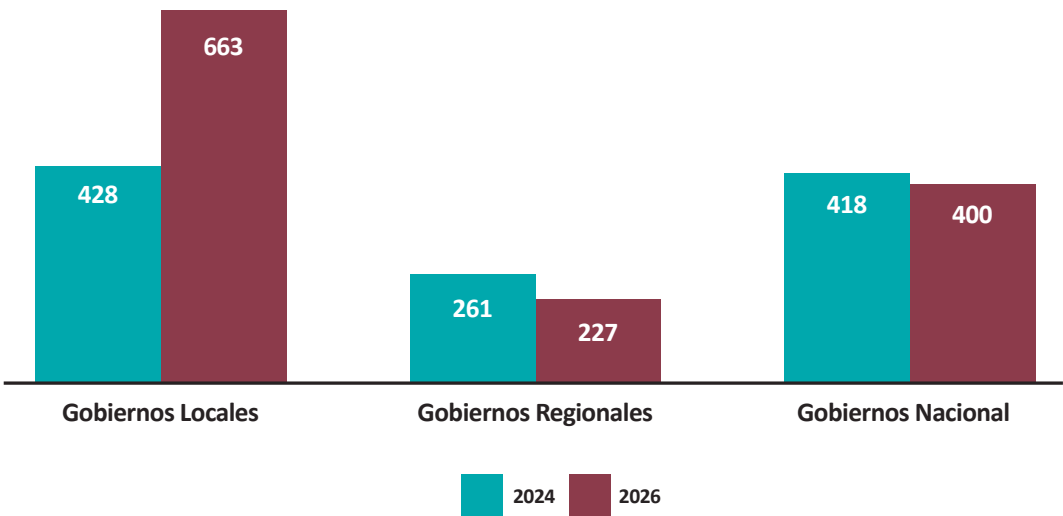
3.5. Distribución territorial del FAG

Al examinar su distribución territorial, la Figura 5 permite reconocer un tercer hallazgo clave: la creciente concentración territorial del FAG en gobiernos locales. A enero de 2026, las plazas bajo esta modalidad presentan una marcada concentración en ese ámbito, evidenciando una reconfiguración de su uso. Los gobiernos locales concentran el 51% del total de plazas, superando la participación de los niveles nacional y regional.

Esta proporción supone un incremento significativo respecto a diciembre de 2024, cuando los gobiernos locales concentraban el 39% del total de plazas FAG. En términos absolutos, el aumento de contrataciones municipales explica la totalidad del crecimiento neto registrado en el período analizado.

Figura 5

Número de plazas bajo modalidad FAG por nivel de gobierno (diciembre 2024 - enero 2026)



Nota. Elaboración propia basada en información del AIRHSP (MEF, 2026).

El cambio en la composición territorial indica una creciente relevancia del instrumento en el nivel municipal. Desde una perspectiva institucional, este patrón implica una reconfiguración del FAG en el ámbito subnacional y muestra que está consolidándose como un mecanismo central en la estrategia reciente de fortalecimiento de capacidades técnicas y directivas en gobiernos regionales y, sobre todo, locales, a través de la modalidad SPAR.

En suma, los resultados reflejan que la expansión reciente del FAG no responde únicamente a un incremento cuantitativo de plazas, sino también a una transformación en su composición funcional y territorial. La mayor participación de perfiles directivos y su alta concentración en gobiernos locales dan cuenta de una reconfiguración del instrumento dentro de la estrategia reciente de fortalecimiento de capacidades en el ámbito subnacional, particularmente a partir de la implementación de la modalidad SPAR.

4. Discusión

4.1. Transformación funcional del FAG

Fukuyama (2013) sostiene que la fortaleza estatal no solo se vincula al alcance de las funciones que ejerce el Estado, sino también a su capacidad administrativa efectiva y al grado de autonomía profesional de su burocracia. En consecuencia, los mecanismos de incorporación de personal resultan fundamentales para comprender los niveles reales de desempeño institucional.

Bajo esta perspectiva, los modelos de contratación con mayores márgenes de discrecionalidad pueden cumplir un rol complementario cuando los regímenes laborales tradicionales presentan rigideces para incorporar perfiles altamente técnicos. Su impacto, sin embargo, depende del diseño institucional que los regula y del grado de estructuración de sus criterios de elegibilidad y evaluación (Naranjo et al., 2024; OCDE, 2017).

Los resultados muestran que, desde 2023, el FAG experimentó una expansión acelerada tras un periodo prolongado de estabilidad; este crecimiento estuvo acompañado de una transformación funcional: se observa una reducción relativa del peso de las funciones exclusivamente consultivas y un incremento en la participación de posiciones de conducción directiva —incluyendo jefaturas y gerencias—, impulsadas principalmente por el esquema SPAR.

En ese sentido, la expansión del FAG hacia funciones directivas no puede interpretarse como una ampliación homogénea del instrumento tradicional, sino como parte de una reconfiguración normativa asociada a la incorporación de la modalidad SPAR. Asimismo, el análisis comparado con el esquema del CGP permite subrayar una recomposición en los mecanismos de provisión de capacidades directivas, dado que mientras el número del CGP muestra un declive, el FAG ha ganado peso relativo en la cobertura de funciones directivas en el ámbito municipal.

Huaranga (2023) señala que el CGP constituye la modalidad más estricta y formalizada para ejercer funciones gerenciales en el Estado, al ser gestionado por SERVIR. En esta línea, la literatura destaca que este tipo de esquemas combina criterios meritocráticos con márgenes acotados de discrecionalidad política (Naranjo et al., 2024). No obstante, la reducción progresiva del número de plazas activas sugiere limitaciones en su despliegue institucional, relacionadas con restricciones presupuestales y menor demanda por parte de las entidades (Strazza, 2022).

Desde una visión institucional, lo observado no constituye un reemplazo mecánico del CGP, sino la consolidación de un espacio complementario de provisión directiva. En particular, la modalidad SPAR añade elementos procedimentales —como validación de perfiles, evaluación anual y condicionamiento de la renovación contractual— que la aproximan parcialmente a esquemas más estructurados de dirección pública, aunque sin adoptar la lógica propia del CGP. Al respecto, la expansión del FAG mediante el SPAR no significa necesariamente una erosión de estándares meritocráticos, sino la introducción de un mecanismo alternativo con niveles mayores de control, en comparación con el modelo tradicional.

4.2. Concentración territorial y flexibilidad

La expansión del FAG en los últimos años no se distribuye de manera homogénea entre los niveles de gobierno. El crecimiento neto entre diciembre de 2024 y enero de 2026 se concentra en contrataciones en gobiernos locales, cuya participación pasó de 39% a 51% del total, configurando una recomposición territorial significativa del instrumento.

Este comportamiento refleja la creciente relevancia de la modalidad SPAR en gobiernos regionales y, especialmente, locales, consolidando al FAG como un mecanismo de fortalecimiento de capacidades directivas en contextos subnacionales con mayores brechas técnicas y

organizacionales (Alves et al., 2025; López et al., 2021). Asimismo, SERVIR participa en la validación de perfiles y las condiciones de continuidad aplicando componentes de control que diferencian esta modalidad del FAG tradicional.

Desde la teoría de los incentivos, los resultados institucionales dependen de las reglas y mecanismos de control que estructuran la acción de los actores (Dixit, 2002). En este sentido, el crecimiento reciente del FAG se concentra principalmente en la modalidad SPAR, que integra procesos de validación interinstitucional y evaluación por desempeño. En contraste, el esquema tradicional mantiene mayores márgenes de discrecionalidad en la selección y renovación contractual, aspecto que ha suscitado los principales cuestionamientos públicos sobre el instrumento.

4.3. Capacidad estatal y riesgos institucionales

El conjunto de hallazgos —expansión, mayor presencia de funciones directivas y creciente concentración en gobiernos locales— revela una transformación del rol del FAG dentro del aparato estatal. No se trata únicamente de un aumento cuantitativo, sino de una reconfiguración institucional en términos de alcance funcional, territorial y peso relativo dentro de la arquitectura del servicio civil.

Desde la literatura sobre gobernanza pública, la relación entre capacidad estatal y autonomía burocrática resulta central para interpretar esta dinámica (Fukuyama, 2013). La capacidad no está condicionada solo por la disponibilidad de recursos humanos calificados, sino también por el marco institucional que regula su selección, desempeño y estabilidad frente a presiones políticas. En consecuencia, los instrumentos flexibles pueden fortalecer la gestión pública cuando operan como complemento de estructuras meritocráticas consolidadas; sin embargo, a la vez pueden generar tensiones si su diseño carece de criterios verificables de mérito y dispositivos de supervisión.

La evidencia muestra que el FAG está ocupando, de manera creciente, posiciones con capacidad de decisión, particularmente en el ámbito subnacional a través de la modalidad SPAR. Esta evolución refuerza su potencial como herramienta de fortalecimiento estatal, en tanto incorpora perfiles estratégicos con altos requisitos de experiencia y procesos de evaluación. No obstante, dado que este instrumento mantiene la modalidad tradicional y la de SPAR con distintos niveles de institucionalización, su impacto final depende de la proporción relativa y la aplicación efectiva de cada esquema.

Si bien los cuestionamientos públicos recientes no constituyen prueba concluyente de uso indebido, sí reflejan que el instrumento se encuentra bajo escrutinio público. Investigaciones periodísticas han reportado casos de contrataciones bajo modalidad FAG tradicional presuntamente realizadas por criterios políticos o vínculos personales (Barboza, 2023; Espinoza, 2026; Figueroa, 2024; Pizarro, 2026; Silva, 2026). A ello se suma la intervención de la Contraloría General de la República, que ha reforzado la importancia del debate sobre su implementación.

Desde el ámbito académico, Jáuregui et al. (2022) señalan que la ausencia de procedimientos competitivos plenamente institucionalizados puede afectar la meritocracia y la eficiencia del instrumento. En una línea similar, Banda (2017) identifica niveles intermedios de autonomía y capacidad técnica en el caso del Gobierno Regional de Arequipa, destacando la vulnerabilidad institucional frente a cambios políticos. Huaranga (2023), por su parte, reconoce el carácter formalmente meritocrático del FAG, pero advierte que su legitimidad exige una consistencia entre su diseño normativo y su práctica efectiva.

Desde esta perspectiva, el FAG debe entenderse como un componente dinámico del proceso de ordenamiento del servicio civil peruano. La coexistencia del FAG tradicional y la modalidad SPAR pone de manifiesto que el diseño institucional del instrumento no es homogéneo: mientras el SPAR incorpora mecanismos orientados a reforzar criterios de mérito y control en gobiernos subnacionales priorizados, la modalidad tradicional presenta mayores márgenes de discrecionalidad. En consecuencia, la evolución futura del instrumento representa un punto de inflexión institucional. Su consolidación bajo esquemas con criterios verificables de mérito y evaluación podría fortalecer la capacidad estatal sin comprometer la autonomía burocrática; por el contrario, una expansión basada en esquemas altamente discrecionales podría debilitar la coherencia del servicio civil.

5. Conclusiones

La evidencia muestra que la expansión reciente del FAG se ha traducido en una mayor incorporación de perfiles directivos en el servicio civil, en especial en el ámbito subnacional. Este proceso se ha caracterizado por tres dinámicas principales: el crecimiento acelerado del instrumento a partir de 2023, la modificación de su composición funcional hacia capacidades

directivas y una creciente concentración en gobiernos locales. El incremento observado entre 2024 y 2026 —periodo que considera la implementación de la modalidad SPAR— se ha vinculado a la contratación bajo esquemas que cuentan con validación de requisitos y evaluación de metas, recursos que refuerzan el control institucional.

No obstante, el instrumento mantiene dos modalidades con distintos niveles de estructuración y supervisión: mientras el SPAR introduce filtros formales de elegibilidad y seguimiento, el FAG tradicional —focalizado en la contratación de consultores— opera con mayores márgenes de discrecionalidad. Esta diferenciación supone un asunto central para comprender tanto los cuestionamientos públicos recientes como los desafíos asociados a la consolidación de estándares comunes de mérito dentro del servicio civil.

En consecuencia, el aporte del FAG al proceso de profesionalización del servicio civil depende de la coherencia de su arquitectura interna y la consistencia en la aplicación de mecanismos de control entre sus modalidades. Su evolución prueba que se trata de un instrumento con capacidad para fortalecer técnicamente la gestión pública; sin embargo, su sostenibilidad institucional estará sujeta a la progresiva convergencia hacia criterios más homogéneos de mérito, transparencia y supervisión.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.

Alves, G., Brassiolo, P., Buccari, F., Camacho, C., Cifuentes, R., Estrada, R., & Fajardo, G. (2025). *Soluciones cercanas: el papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.
<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2430>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2025). *Características del servicio civil peruano – 2024*.
<https://www.gob.pe/es/i/7526064>

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024). *El tránsito al régimen del servicio civil*. [Diapositiva]. Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos. <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2024-07-02/00-ppt-avances-del-proceso-de-transito.pdf>
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062273/SERVIR - El servicio civil peruano.PDF?v=1596037975](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062273/SERVIR_-_El_servicio_civil_peruano.PDF?v=1596037975)
- Banda, G. (2017). *Análisis y resultados de la capacidad de los funcionarios públicos remunerados bajo el Fondo de Apoyo Gerencial en la Sede Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa, 2011-2014* [Tesis de maestría, Universidad Católica de Santa María]. Repositorio Institucional UCSM. <https://repositorio.ucsm.edu.pe/handle/20.500.12920/6329>
- Barboza, K. (7 de mayo de 2023). Despacho Presidencial: Contraloría detecta deficiencias en norma sobre contratación de consultores FAG. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/dina-boluarte-pedro-castillo-contraloria-despacho-presidencial-contraloria-detecta-deficiencias-en-contratacion-de-consultores-fag-noticia/>
- Canessa, M. (2022). La precariedad del empleo público peruano en la contratación. *Derecho & Sociedad*, (58), 1-27. <https://doi.org/10.18800/dys.202201.002>
- Decreto de Urgencia n.º 002-2023. Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para impulsar la reactivación económica en el ámbito sectorial, regional y familiar a través de la inversión pública y gasto corriente. (13 de enero de 2023). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2143220-1>
- Decreto Legislativo n.º 1024. Decreto Legislativo que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos. (21 de junio de 2008). https://storage.servir.gob.pe/gerentes-publicos/normatividad/080_080_011_DLEG1024.pdf
- Decreto Ley n.º 25650. Crean el Fondo de Apoyo Gerencial al sector público. (24 de julio de 1992). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/25650.pdf>
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *The Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727. <https://doi.org/10.2307/3069614>

- Espinoza, A. (4 de febrero de 2026). Contratación de amigas de José Jerí bajo modalidad para altos perfiles genera cuestionamientos por falta de experiencia. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/peru/2026/02/04/contratacion-de-amigas-de-jose-jeri-bajo-modalidad-para-altos-perfiles-genera-cuestionamientos-por-falta-de-experiencia/>
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
<https://doi.org/10.1177/000312249906400508>
- Ferreira, C., & Serpa, S. (2019). Rationalization and bureaucracy: Ideal-type bureaucracy by Max Weber. *Humanities and Social Sciences Reviews*, 7(2), 187-195.
<https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7220>
- Figuroa, A. (26 de diciembre de 2024). Gobierno Regional de Arequipa: consultores FAG cobraron S/823 mil. *Diario Correo*.
<https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/gobierno-regional-de-arequipa-consultores-fag-cobraron-s823-mil-noticia/>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
<https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Huaranga, R. (2023). Idoneidad en la designación del directivo público en el Perú. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (9), 31-50.
<https://doi.org/10.54774/ss.2023.09.03>
- Jáuregui, P., Alcedo, K., Vega, E., Mendoza, L., Najar, E., & Contreras, R. (2022). La cooperación internacional y el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) en el Estado peruano. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(6), 2384-2398.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.3689
- Ley n.º 31912. Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica, la respuesta ante la emergencia y el peligro inminente por la ocurrencia del Fenómeno El Niño para el año 2023 y dicta otras medidas. (27 de octubre de 2023).
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5340154/4784855-ley_31912.pdf?v=1698419217

- Lopez, H., Aquije, M., Garay, L., Guzmán, M., Vásquez, J., & Mavila, J. (2021). La gestión municipal y su impacto en la gobernabilidad en los gobiernos locales del Perú, 2021. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(5), 7278-7301.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i5.845
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2026). *Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público* [Base de datos].
- Naranjo, S., Mosqueira, E., & Lafuente, M. (2024). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe: resumen ejecutivo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<http://dx.doi.org/10.18235/0013264>
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Skills for a high performing civil service*.
<https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Public employment and management 2021: The future of the public service*.
<https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>
- Pizarro, O. (4 de febrero de 2026). Contraloría pone la lupa en contrataciones del Despacho Presidencial tras visitas a Palacio. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/peru/2026/02/04/contraloria-pone-la-lupa-en-contrataciones-del-despacho-presidencial-tras-visitas-a-palacio/>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform* (4.^a ed.). Oxford University Press.
- Resolución n.º 238-2009-EF/10. Aprueban los “Lineamientos para la administración del Fondo de Apoyo Gerencial al sector público 2009”. (11 de mayo de 2009).
<https://www.gob.pe/es/l/230944>
- Resolución n.º 042-2024-EF/43. Aprueban la Directiva n.º 002-2024 EF/43.01, denominada “Lineamientos para la contratación de servidores públicos de alto rendimiento con cargo al Fondo de Apoyo Gerencial al sector público en el marco de la Ley n.º 31912”. (10 de febrero de 2024).
<https://www.gob.pe/es/l/5185746>
- Resolución n.º 397-2024-EF/43. Aprueban la Directiva n.º 003-2024 EF/43.01, denominada “Lineamientos para la administración del Fondo de Apoyo Gerencial al sector público en el marco del Decreto Ley n.º 25650”. (22 de diciembre de 2024).
<https://www.gob.pe/es/l/6321532>

- Rico, G. (2024). *Procedimiento administrativo disciplinario Ley n.º 30057* (2.^a ed.). Ubi Lex Asesores.
- Silva, R. (16 de febrero de 2026). José Jerí viajó en el avión presidencial con mujeres que se reunieron con él y luego obtuvieron contratos con el Estado. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/peru/2026/02/16/jose-jeri-viajo-en-el-avion-presidencial-con-mujeres-que-se-reunieron-con-el-y-luego-obtuvieron-contratos-con-el-estado/>
- Strazza, L. (2024). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay 2024*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<http://dx.doi.org/10.18235/0013315>
- Strazza, L. (2022). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<http://dx.doi.org/10.18235/0004660>
- Strazza, L. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<http://dx.doi.org/10.18235/0009578>
- Weber, A., 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**Paralización de obras públicas en el Perú: causas estructurales y desafíos para la gestión de inversiones**

Paralysis of public works in Peru: structural causes and challenges for investment management

Daniel Enrique Ríos Padilla

Universidad Nacional de Ingeniería (Perú)

caminc19@hotmail.com | ORCID: 0000-0003-1470-1011

Cómo citar este artículo /citation:

Ríos Padilla, D. E. (2026). Paralización de obras públicas en el Perú: causas estructurales y desafíos para la gestión de inversiones. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 90-120. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.05>

Recibido: 18/01/2026

Revisado: 21/05/2026

Aceptado: 02/06/2026

Publicado: 07/07/2026

Resumen

Los retrasos, sobrecostos y paralizaciones en las obras públicas impactan negativamente en la efectividad y el uso de los fondos públicos. Actualmente, existe una gran cantidad de proyectos paralizados que han supuesto cuantiosas inversiones y que, a pesar de haberse cumplido sus plazos de ejecución, no han llegado a brindar los servicios prometidos a la ciudadanía. En ese sentido, urge adoptar medidas que reviertan este panorama.

La presente investigación identifica las principales causas asociadas a las paralizaciones y propone acciones de mejora según el nivel del gobierno. Para ello, se realizó un análisis documental con diseño descriptivo-comparativo y análisis causal exploratorio. En concreto, se evaluaron reportes de obras detenidas emitidos por la Contraloría General de la República, informes de control, normativa vinculada a la inversión pública y documentos relacionados con la gestión de proyectos. Las causas directas de paralización fueron clasificadas según los niveles de gobierno nacional, regional y local. Posteriormente, se aplicaron técnicas de análisis causa-efecto para identificar los posibles factores subyacentes (causas raíz) del problema.

Los resultados evidencian diferencias en la incidencia de las causas según el nivel de gobierno. En el ámbito nacional predominan los incumplimientos y las controversias contractuales; en las regiones destacan las deficiencias en los expedientes técnicos y las limitaciones financieras; y a escala local priman las fallas en la administración directa, correspondientes a la gestión, el control interno y las capacidades institucionales. Asimismo, de forma general, se identificaron retrasos en la implementación de sistemas de control interno (SCI), la metodología *Building Information Modeling* (BIM) y las oficinas de gestión de proyectos (PMO, por sus siglas en inglés), factores que, además, limitan la capacidad institucional para prevenir nuevas paralizaciones.

Finalmente, entre otros aspectos, se concluyó que las paralizaciones de obras públicas constituyen un fenómeno multicausal cuya naturaleza varía según el nivel de gobierno y la modalidad de ejecución. Para enfrentar esta problemática, se recomienda plantear estrategias diferenciadas de acuerdo con las características de la entidad pública, orientadas al fortalecimiento institucional, mejora de los expedientes técnicos, administración de riesgos, consolidación del control interno y de metodologías modernas de gestión de proyectos.

Palabras clave: obras públicas, paralizaciones de obras, gestión de inversiones, control interno

Abstract

Delays, cost overruns, and stoppages in public works projects undermine the efficiency and proper use of public funds. Currently, a significant number of stalled projects have entailed considerable investments and, despite having reached their execution deadlines, have failed to provide the services promised to citizens. Accordingly, urgent measures are required to reverse this situation.

This study identifies the main causes underlying project stoppages and proposes improvement measures tailored to each level of government. To this end, a documentary analysis was conducted, employing a descriptive-comparative design and an exploratory causal approach.

Specifically, the study reviewed reports on halted projects issued by the Office of the Comptroller General of the Republic, audit reports, regulations on public investment, and documents related to project management. The causes of stoppages were classified across the national, regional, and local levels of government. Subsequently, cause-and-effect analysis techniques were applied to identify the potential underlying drivers (root causes) of the problem.

The results highlight differences in the incidence of causes depending on the level of government. At the national level, non-compliance and contractual disputes predominate; at the regional level, deficiencies in technical files and financial constraints stand out; and at the local level, shortcomings in direct administration prevail, particularly in management, internal control, and institutional capacities. More broadly, delays were identified in the implementation of internal control systems (ISC), the Building Information Modeling (BIM) methodology, and project management offices (PMOs), factors that further constrain institutional capacity to prevent further stoppages.

Finally, among other aspects, the study concluded that public works stoppages constitute a multicausal phenomenon whose nature varies according to the level of government and the execution method. To address this problem, differentiated strategies are recommended, according to the characteristics of each public entity and oriented toward institutional strengthening, improvement of technical files, risk management, and the consolidation of internal control systems and modern project management methodologies.

Keywords: public works, public works stoppage, root causes, investment management, internal control

1. Introducción

1.1. Importancia y propósito del tema

En las últimas décadas, el Estado peruano ha realizado cuantiosas inversiones en infraestructura pública; sin embargo, estas no han producido los resultados esperados debido a la paralización de obras. Esta situación ha generado consecuencias más severas que las inicialmente previstas, ya que no solo se han destinado importantes recursos provenientes del fisco y de fondos financiados mediante préstamos que deben ser devueltos con intereses, sino que, además, tampoco se han atendido las necesidades que justificaron la ejecución de estos proyectos. Así, las inversiones, el buscado cierre de brechas y la mejora de los índices de competitividad internacional han sufrido un retraso.

Si bien la Contraloría General de la República (CGR) ha identificado las principales razones de la paralización de obras públicas, se mantiene un desconocimiento acerca de las causas raíz que las originan y cómo estas se diferencian según los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, el presente estudio busca identificar estos factores subyacentes que provocan las paralizaciones mediante un análisis de causa-efecto y proponer medidas correctivas orientadas a prevenir futuras detenciones de proyectos.

1.2. Presentación del problema de investigación e hipótesis

De acuerdo con la *Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión* (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2024a), un problema central se puede definir como “una situación que se ha corroborado o determinado como parte del análisis de la información que se sustenta en el diagnóstico, que afecta a toda la población o una parte de ella” (p. 40).

En el marco de esta investigación, las paralizaciones de obras públicas representan el problema central al postergar de manera directa la adecuada provisión de servicios a la ciudadanía y el cierre de brechas sociales y de infraestructura. Para abordarlo, el marco metodológico oficial del estudio establece la identificación de las causas raíces determinantes como requisito previo al diseño de alternativas de solución viables dentro de la administración del Estado.

La literatura especializada suele abordar estas causas raíz desde una perspectiva general y homogénea, dejando un claro vacío sobre las asimetrías y diferencias entre ellas. A partir de lo expuesto, se plantea como hipótesis de trabajo que las causas principales de la paralización de obras públicas difieren significativamente en función del nivel de gobierno ejecutor y la modalidad de ejecución contractual. Asimismo, se postula que la inobservancia de las disposiciones normativas y directivas técnicas emitidas por el gobierno central para la optimización de inversiones actúa como un factor coadyuvante en la interrupción de los proyectos.

1.3. Objetivo general

Identificar las acciones que la administración pública podría adoptar para evitar la ocurrencia del problema central: la paralización de inversiones en infraestructuras públicas.

1.3.1. Objetivos específicos

- Determinar los factores causales asociados a la paralización física, sobrecostos y plazos extendidos en la ejecución de inversiones públicas.
- Evaluar la viabilidad operativa de las herramientas de gestión de proyectos y las disposiciones normativas orientadas a mitigar la suspensión de las obras.
- Formular recomendaciones técnicas y medidas correctivas aplicables a las unidades ejecutoras para optimizar la gestión de inversiones.

1.4. Marco teórico referencial

1.4.1. Antecedentes de la investigación

Según el *Boletín anual de ejecución de la inversión pública 2023* (MEF, 2024b), de las 6983 intervenciones programadas a culminar en el 2023, solo se culminaron 1417 (20.29%). En esa línea, el gobierno nacional apenas alcanzó el 14% de avance de la meta prevista, mientras que los gobiernos regionales registraron el 31.6%.

Asimismo, de acuerdo con el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2026) en 2024 el devengado de la ejecución de los proyectos de inversión pública, entendido formalmente en el artículo 4 de la Directiva de Ejecución del Gasto Público como la etapa en la que "se reconoce una obligación de pago previa acreditación documental" (Resolución Directoral n.º 001-2024-

EF/52.01, 2024), a cargo de las instituciones en los tres niveles de gobierno ascendió a más de 58 000 millones de soles. Las entidades del gobierno nacional alcanzaron un 94.3% de ejecución presupuestaria y los locales reportaron un 67. 2% (ver Tabla 1)

Tabla 1
Devengados en proyectos de inversión durante el período 2024

Nivel de gobierno	PIM (Presupuesto Institucional Modificado)	Ejecución			Avance %
		Atención de compromiso mensual	Devengado	Girado	
Gobierno nacional	26 700 374 226	25 265 490 222	25 175 373 061	23 123 860 726	94.3
Gobiernos locales	28 862 408 542	21 906 162 722	19 400 449 632	17 900 069 940	67.2
Gobiernos regionales	15 819 158 472	14 254 910 024	13 915 157 673	12 623 831 461	88.0
Adquisición de activos no financieros	71 381 941 240	61 426 562 968	58 490 980 366	53 647 762 128	81.9

Nota. Datos obtenidos de *Consulta Amigable. Consulta de Ejecución del Gasto*, por MEF, 2026.

Por otro lado, de acuerdo con el Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a *setiembre 2024* (CGR, 2024a), el devengado invertido en la ejecución de las obras detenidas era aproximadamente de 43 555 millones de soles. Los gobiernos regionales registraron el menor monto comprometido en obras paralizadas, en tanto los gobiernos locales concentraron los mayores niveles de inversión (ver Tabla 2). Estos datos revelan que cada año se dedican importantes recursos a la gestión de proyectos de inversión, pero las paralizaciones impiden alcanzar las metas propuestas, truncándose los beneficios esperados.

Tabla 2
Ejecución financiera de los presupuestos invertidos en las obras paralizadas a setiembre 2024

Nivel de gobierno	PIM (Presupuesto Institucional Modificado) (S/)	Ejecución	
		Total, obras paralizadas	% de lo girado
Gobierno nacional	17 178 935 372	436	16.50
Gobiernos locales	15 729 538 202	335	12.70
Gobiernos regionales	10 646 852 188	1 877	70.90
Total	43 555 315 743	2 648	100.00

Nota. Datos obtenidos de las Tablas 16 y 20 del *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a setiembre de 2024*, por CGR, 2024a.

Cabe indicar que el proceso de inversión y los niveles de gastos varían considerablemente en cada nivel de gobierno, por lo que el análisis para identificar las causas de las paralizaciones se realiza de manera diferenciada en este estudio.

1.4.2. Esfuerzos en la reactivación de las obras paralizadas

Según la CGR (2024a), el gobierno central habría impulsado en 2023 la reactivación de 675 obras paralizadas, quedando un remanente de 1150 obras por reactivar; sin embargo, durante ese mismo año se paralizaron otros 1391 proyectos, quedando finalmente para 2024 un total de 2648 obras paralizadas

Con el fin de reducir la cantidad de obras paralizadas, los esfuerzos de reactivación deben complementarse con otras acciones que eviten futuras interrupciones de las obras reactivadas y que garanticen la continuidad de los nuevos proyectos. Resulta necesario identificar y comprender con profundidad las causas de la problemática para, luego, proceder a diseñar las medidas para gestionarlas oportunamente.

1.4.3. Causas del problema central

De acuerdo con la guía propuesta por la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (MEF, 2024a), la formulación de soluciones a un problema público exige, como paso previo, identificar las causas directas y, a partir de ellas, determinar las causas raíz que lo motivan. Solo entonces se podrán adoptar las medidas correctivas necesarias.

En el marco del estudio, para identificar las causas directas, se evaluaron los reportes de las obras paralizadas emitidas por la CGR durante el periodo 2019-2025, exceptuando los años 2020 y 2021. La propuesta excluyó del análisis los informes correspondientes a los años 2020 y 2021 dado a que la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 generó condiciones extraordinarias de ejecución de inversiones públicas. Estas condiciones representan una ruptura estructural que alteró las condiciones normales en la ejecución de proyectos caracterizadas por restricciones de movilidad, suspensión de actividades productivas y medidas excepcionales de gestión pública.

Ahora bien, los referidos informes se elaboran a partir de la información recopilada en Infobras, portal que permite realizar el registro y el seguimiento de las obras públicas, y cuyos datos

son ingresados por los propios servidores públicos a cargo de la gestión de las obras. Estos funcionarios seleccionan, de acuerdo con su criterio, las causas que motivan las paralizaciones según las alternativas que figuran preestablecidamente en el sistema. En ese sentido, los resultados deben analizarse tomando en cuenta que están supeditados a los juicios asumidos por los responsables de la selección.

1.4.4. Bases teóricas revisadas

Para el análisis de la información, se utilizaron teorías científicas relacionadas con el estudio de datos estadísticos e interpretación de resultados, con el objetivo de proporcionar un marco teórico técnico que contribuya a garantizar la confiabilidad de los hallazgos.

La teoría estadística de tipo probabilístico permite asignar un valor numérico a cada posible resultado, con el fin de cuantificar y determinar si un suceso es más probable que otro. De esta manera, al cuantificar los datos históricos sobre las causas que motivaron las paralizaciones, es posible afirmar que, ante situaciones similares, su ocurrencia se repetirá probablemente con un valor probabilístico equivalente o aproximado.

Además, se empleó el principio de causa y efecto, según el cual toda acción provoca una reacción (Newton, 1687/2011). Esta teoría tiene su contraparte en la idea de que todo efecto está causado por una acción o acciones previas, lo que permite aseverar que, reduciendo las causas identificadas, disminuye la probabilidad de ocurrencia del efecto observado.

Una teoría complementaria es la de la causalidad, que sostiene que las causas preceden siempre a sus efectos y que cada efecto suele responder a múltiples causas (Williams et al., 2022). Este enfoque sirve de apoyo para la elaboración de esquemas o árboles de causa y efecto, recurso que, en la presente investigación, ayuda a formular alternativas de solución eficaces al problema planteado.

2. Materiales y metodología

El trabajo se realizó mediante el análisis del registro documental e institucional de las obras públicas paralizadas en el Perú. Como fuentes secundarias se utilizaron los reportes del sistema de información de obras públicas Infobras de la CGR y las bases de datos de ejecución financiera del MEF. Esta evaluación se complementó con una revisión de literatura científica, tesis de posgrado y normas técnicas emitidas en el periodo 2019-2025.

El estudio responde a un enfoque cualitativo, con un diseño documental, descriptivo-comparativo y un análisis causal de alcance exploratorio. Su condición de investigación documental se sustenta en la recopilación, la sistematización, el procesamiento y el análisis de fuentes oficiales, directivas nacionales e informes de control gubernamental relacionados con la gestión de inversiones públicas.

El componente descriptivo-comparativo tuvo por objetivo categorizar las variables explicativas asociadas a la paralización de proyectos de infraestructura, lo que permitió contrastar las recurrencias y diferencias operativas entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.

El análisis causal-exploratorio se orientó a la identificación de causas raíz mediante la convergencia de técnicas analíticas y revisión bibliográfica. El propósito no se basó en demostrar correlaciones estadísticas de tipo cuantitativo, sino en reconocer y comprender la estructuración sistémica de los factores normativos y administrativos subyacentes al problema central.

Para identificar los factores determinantes, se aplicó la técnica de los cinco porqués, que consiste en formular preguntas retrospectivas encadenadas sobre las desviaciones reportadas, con el fin de identificar progresivamente sus causas subyacentes. Este método iterativo permitió transitar desde síntomas técnico-contractuales superficiales hasta brechas importantes de capacidad institucional y gestión operativa.

La adopción de estas herramientas se encuentra alineada con las disposiciones detalladas en la *Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión* (MEF, 2024a) para el diagnóstico situacional de las inversiones en el marco propuesto por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).

Finalmente, con la identificación de las causas raíz, se elaboró un árbol de problemas, técnica que sirvió para representar gráficamente las relaciones entre causas y efectos, con miras a proponer acciones destinadas a mitigar o eliminar los factores que originan las paralizaciones (Ortegón et al., 2005).

La investigación se efectuó en cuatro etapas: (a) recolección de información documental; (b) clasificación de las causas de paralización según el nivel de gobierno; (c) análisis comparativo de frecuencias y porcentajes; y (d) identificación de causas raíz mediante técnicas de análisis

causal —diagrama de causa-efecto y metodología de los cinco porqués—, complementadas con revisión bibliográfica especializada.

3. Resultados y discusión

3.1. Causas de las paralizaciones en la ejecución de proyectos de infraestructura pública

Para determinar las causas directas de la paralización de obras, se evaluó información publicada por la CGR en el periodo 2019-2025, exceptuando los años 2020 y 2021 (ver Tabla 3). A partir de esta revisión, se identificaron las cinco causas directas de mayor incidencia. Esta selección se realizó considerando el principio de Pareto, según el cual basta identificar y gestionar el 20% de las causas de un fenómeno para abarcar hasta el 80% de su impacto (Koch, 1997).

Tabla 3
Causas directas de paralizaciones de las obras 2019-2025*

Causas de paralización	31/07/2019 (CGR, 2019)		31/12/2022 (CGR, 2023c)		31/12/2023 (CGR, 2024b)		01/03/2024 (CGR, 2025)		31/12/2025 (CGR, 2026)		Prom.
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Limitaciones presupuestales o falta de recursos financieros	126	15	421	24.6	515	22.4	553	23.8	554	22.9	21.74
Incumplimiento de contrato	170	19.5	247	13.7	540	22.4	531	22.8	634	26.2	20.92
Discrepancias, controversias y arbitrajes	242	28	111	5.1	109	4.7	159	6.8	211	8.7	10.66
Deficiencias y discrepancias en el expediente técnico	170	19.5	13	0.9	74	3.2	91	3.9	220	9.1	7.32
Conflictos sociales	0	0	37	2.6	101	4.4	106	4.6	80	3.3	2.98
Abandono de obra			4	0.3	15	0.7	26	1.1	183	7.6	1.94
Eventos climáticos	2	0.1	37	2.8	46	2	64	2.8	44	1.8	1.9
Disponibilidad de terreno	27	3	12	0.6	8	0.3	14	0.6	55	2.3	1.36
Falta de permisos, licencias y autorizaciones			5	0.4	8	0.4	9	0.4	41	1.7	0.58
Inferencias			7	0.4	3	0.1	8	0.3	27	1.1	0.38
Otras causas	130	14.9	985	48.6	879	39.4	763	32.9	367	15.3	30.22
Total	867	100	1879	100	2298	100	2324	100	2416	100	100
Monto invertido paralizado	16,870'855,767		21,595'042,322		26,992'199,613		33,167'158,078		67'139,130		

Nota. *Exceptuando los años 2020 y 2021 dado a que la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 generó condiciones extraordinarias de ejecución de inversiones públicas.

En los resultados se observa que las causas principales que motivaron las paralizaciones de obras durante los últimos años son limitaciones presupuestales o falta de recursos financieros; incumplimiento contractual; discrepancias, controversias y arbitrajes; deficiencias y discrepancias en el expediente técnico; y conflictos sociales.

3.2. Causas de obras paralizadas por nivel de gobierno

Una vez identificadas las principales causas directas, se procedió a revisar el Anexo Nº 02 del informe de obras paralizadas emitido por la CGR al mes de septiembre de 2024 (2024a) (ver Tabla 4). Las causas fueron examinadas y comparadas según los niveles de gobierno para establecer posibles semejanzas y diferencias en su probabilidad de incidencia. En este caso, procedimos a separar todas las obras según el tipo o nivel de gobierno y luego se agruparon siguiendo el orden de las causas directas previamente identificadas en la tabla 3. Los resultados fueron comparados mutuamente para establecer posibles semejanzas y diferencias en su probabilidad de incidencias

Tabla 4
Causas que motivaron las paralizaciones de obras por nivel de gobierno, a setiembre de 2024

Nº	Causas directas	Gobierno nacional		Gobiernos regionales		Gobiernos locales	
1	Limitaciones presupuestales	18	4.1%	27	7.8%	537	28.6%
2	Incumplimiento de contrato	225	50.8%	139	39.9%	272	14.5%
3	Discrepancias, controversias y arbitrajes	75	16.9%	43	12.4%	188	10.0%
4	Deficiencia en expediente técnico	25	5.6%	41	11.8%	223	11.9%
5	Eventos climáticos	22	5.0%	21	6.0%	75	4.0%
6	Conflictos sociales	11	2.5%	11	3.2%	0	0.0%
7	Abandono de obra	8	1.8%	13	3.7%	271	14.4%
9	Disponibilidad de terreno	26	5.9%	14	4.0%	40	2.1%
8	Falta de permisos, licencias y autorizaciones	4	0.9%	7	2.0%	38	2.0%
10	Incumplimiento del pago de valorizaciones u otros	5	1.1%	3	0.9%	22	1.2%
11	Desabastecimiento sostenido de materias	0	0.0%	5	1.4%	10	0.5%
11	Transferencia de gestión	0	0.0%		0.0%	2	0.1%
12	Otros	24	5.4%	24	6.9%	201	10.7%
Totales		443	100.0%	348	100.0%	1879	100.0%

Causa: mayor probabilidad Causa: regular probabilidad Causa: poco probable

Nota. Los porcentajes son de cálculo propio. Datos obtenidos del Anexo N°2 del Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a setiembre del 2024, por CGR, 2024a.

Como se observa, los porcentajes de probabilidad correspondientes a las causas principales de paralizaciones difieren significativamente entre los niveles de gobierno. En el caso del gobierno nacional, las causas revelan una incidencia distinta en comparación con las registradas en proyectos ejecutados por gobiernos regionales y, más aún, locales.

3.3. Identificación de las causas raíz

Ya definidas las causas directas que motivan las paralizaciones, el paso siguiente fue ahondar en los factores subyacentes que las originan: las causas indirectas o causas raíz. Su adecuada identificación resulta necesaria para comprender las variables más profundas que desencadenan el problema y, de esta manera, proponer acciones correctivas articuladas (MEF, 2024a).

Para elaborar el diagrama de flujo de causas y efectos y, luego, plantear una solución pertinente, es necesario encontrar las respuestas apropiadas que se obtienen mediante la técnica de los cinco porqués, de la que depende la calidad de la identificación de las causas. Como punto de partida, se analizó el *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a setiembre 2024* (CGR, 2024a) para, a partir de allí, determinar las causas raíz que motivan las paralizaciones durante las fases del proceso de ejecución en el marco del *invierte.pe*, y según el tipo de entidad (gobierno nacional, regional o local) que desarrolla el proyecto. Esta información nutrió posteriormente el proceso de análisis y formulación del diagrama de causa y efecto.

Adicionalmente, se consideró la distribución de obras paralizadas según el tipo de entidad y la modalidad de ejecución: por contrata o administración directa. En ese sentido, los gobiernos municipales o locales concentran la mayor cantidad de proyectos detenidos por administración directa (91.4%), mientras las entidades regionales y del gobierno nacional solo representan el 8.6% (CGR, 2024a). Tomando como base el principio de Pareto (Koch, 1997), entonces resultaba relevante analizar las causas de paralización de obras en gobiernos locales, priorizando la modalidad de administración directa seguido de por contrata, a diferencia de los casos del gobierno nacional y los gobiernos regionales, en los que el foco del análisis de las causas debía estar en la modalidad por contrata debido a su escasa incidencia en la de administración directa.

Identificar las causas raíz es un requisito para implementar medidas de mejora o reactivación orientadas a intervenir sobre las causas principales de las paralizaciones, siguiendo el principio de que la reducción o eliminación de estas podría anular el problema central (Ortegón et al., 2005).

3.3.1. Obras paralizadas en el gobierno nacional

De acuerdo con lo observado en la Tabla 4, el incumplimiento contractual constituye la causa con mayor incidencia en la paralización de obras ejecutadas por entidades del gobierno nacional. Entonces, basada en la técnica de los porqués, la primera pregunta a plantear es “¿por qué ocurre este incumplimiento?”. La razón puede estar en la modalidad de tercerización con que se ejecuta gran parte de las obras, bajo el marco de la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N.º 32069, 2024). Dicha normativa establece que la resolución de contrato puede efectuarse ante las siguientes causales:

- Cuando se incumple injustificadamente las obligaciones contractuales, legales o reglamentarias.
- Cuando se acumula penalidades por mora u otras hasta en un 10% del monto contractual vigente.
- Cuando se paraliza o reduce las prestaciones de forma injustificada.

Por tanto, la siguiente pregunta es “¿por qué suceden estos incumplimientos contractuales y paralizaciones o reducciones de avance injustificados de obra?”. El incumplimiento contractual y la consiguiente paralización están asociados a la selección de contratistas privados sin óptima capacidad técnica y financiera. Entre las causas raíz de estas selecciones, una de las más resaltantes son las deficiencias en los procesos de procura, vinculados a prácticas de colusión entre los postores y a una limitada capacidad técnica y logística de las entidades responsables de la contratación y la administración del contrato. (CGR, 2022).

Es importante indicar que el contrato también puede resolverse con la acumulación del monto máximo por penalidades. Si bien es una condición que busca garantizar el óptimo cumplimiento del proceso de ejecución, muchas veces las resoluciones se concretan en fases muy próximas a la culminación de la obra. Con ello, el logro de la finalidad pública del proyecto se retrasa y los costos para finalizar la obra se incrementan, poniendo en riesgo la inversión ya efectuada.

Una causa también relevante son las discrepancias, controversias y arbitrajes. Por eso, la nueva pregunta es “¿por qué surgen estas discrepancias?”. Según Ramos (2019), estas obedecen a errores administrativos de la entidad (con una incidencia de 19.8%), seguido de deficiencias en los expedientes técnicos o términos de referencia (11.9%), incumplimiento de obligaciones por

parte del contratista (11.5%) y solicitudes de ampliación de plazos (10.2%), entre otras razones. De acuerdo con el autor, los arbitrajes se originan por responsabilidad de las entidades (67%) y, en menor medida, de los contratistas (25%) y de causas naturales asociadas al desarrollo de las obras (8%) (p. 72).

A partir de la información evaluada, es posible establecer las causas raíz y ordenarlas según su relevancia:

- Deficiencias en los procesos de procura por prácticas de colusión.
- Limitada capacidad técnica logística de los gestores a cargo de la procura y de la administración de contrato.
- Errores en la formulación de los presupuestos y la programación de la obra.
- Errores en actos administrativos internos de las entidades gestoras.
- Deficiencias en los expedientes técnicos o los términos de referencia.

Identificadas las causas raíz, es necesario ahondar en el análisis de información vinculante con el fin de crear alternativas de soluciones más eficientes. Respecto a prácticas de colusión en las procuras, diversos juristas han abordado el tema desde una postura crítica. Ugaz (2021) enfatiza que la corrupción en el Perú no es un fenómeno aislado, sino una práctica de impunidad que ha permeado las diversas esferas del Estado, especialmente en la gestión de los recursos públicos. Además, la falta de controles efectivos y la debilidad institucional han favorecido el mantenimiento de estos actos ilícitos, afectando la legitimidad del sistema de contratación estatal.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) sostiene que la transparencia constituye uno de los pilares de una gobernanza pública sólida, en tanto permite la participación informada de la ciudadanía, fortalece la rendición de cuentas y favorece el escrutinio de las decisiones públicas. En este sentido, la apertura de los procesos gubernamentales y la disponibilidad de información clara, oportuna y accesible contribuyen al fortalecimiento de la integridad pública, la prevención de la corrupción y la supervisión social de ámbitos especialmente sensibles como las contrataciones estatales.

En línea con el análisis del contexto estatal, Guzmán (2011) señala que la implementación de programas de cumplimiento normativo (*compliance* público) busca asegurar que las entidades del Estado actúen conforme a la ley, a las políticas internas y a los principios éticos, minimizando así las oportunidades para la corrupción. Desde esta perspectiva, enfrentar la arbitrariedad y las malas prácticas no se trata solo de reaccionar ante la ilegalidad de manera punitiva, sino que exige construir una cultura de integridad proactiva. En consonancia con ello, la Presidencia del Consejo de Ministros (2026), a través del modelo de integridad pública del Estado peruano, establece que un sistema de cumplimiento efectivo debe basarse en pilares fundamentales como la evaluación constante de riesgos, la transparencia proactiva, las políticas claras de gestión, la capacitación del personal, los canales de denuncia seguros y el monitoreo continuo, abordando la mitigación de las conductas infractoras de manera integral en cada etapa del proceso estatal.

Los autores consultados coinciden en que la lucha integral contra la corrupción en la esfera pública demanda el fortalecimiento de los controles internos, la administración de amenazas, la formación continua, la vigilancia y las fiscalizaciones ciudadanas. Cabe subrayar que estas actividades son similares a las que promueve el Sistema de Control Interno (SCI), regido por la CGR, el cual se basa en la metodología COSO para la gestión de riesgos y optimización de procesos. Asimismo, el SCI se encuentra amparado por la Ley n.º 28716 (2006), Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, cuyo artículo 3 lo define formalmente como el "conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organizaciones, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal" orientados al logro de los objetivos institucionales. El propósito de este sistema es implementar, perfeccionar y evaluar el control en las instituciones públicas, factor decisivo para proteger los sistemas administrativos y operativos frente a actos de corrupción y prácticas indebidas que afectan la transparencia e imagen institucional.

En consecuencia, las acciones correctivas en el nivel de gobierno nacional podrían enfocarse en la aplicación de la gestión de riesgos en los procesos de procura, la definición de políticas más claras, la capacitación permanente, el funcionamiento de canales de denuncia, el monitoreo externo, el fomento de la transparencia y, sobre todo, la implementación integral y eficiente del SCI en las organizaciones del aparato estatal.

3.3.2. Obras paralizadas en los gobiernos regionales

Las causas de las paralizaciones en los gobiernos regionales son similares a las observadas en el ámbito nacional, aunque varían en la probabilidad de ocurrencia. En los casos de los incumplimientos de contrato y las discrepancias, controversias y arbitrajes, por ejemplo, su influencia es menor (ver Tabla 4); sin embargo, dado que ambos niveles de gobierno se rigen por el mismo marco legal de contratación pública, es posible considerar que las causas raíz de los factores directos que motivan las paralizaciones son similares entre ellos y, por tanto, que las acciones de mejora aplicadas al gobierno nacional funcionen también para las entidades regionales.

En tanto, las causas referidas a deficiencias en el expediente técnico y falta de recursos financieros y liquidez sí influyen en mayor grado en este nivel regional que en el nacional. Para explicar este resultado, conviene analizar el caso del Gobierno Regional de Áncash, cuyo elevada cantidad de obras detenidas llevó a la elaboración del *Informe n.º 078-2023-OCI/5332-SOO, Paralización y/o suspensión en la ejecución de obras públicas en el Gobierno Regional de Ancash* (CGR, 2023b). En dicho documento se identificó como causa central del problema los retrasos en las evaluaciones de los adicionales de obras, originados principalmente por fallas en los expedientes técnicos. Tal como se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5
Identificación de causas que generaron paralizaciones o suspensiones en la ejecución de obras en el Gobierno Regional de Áncash (al 25 de mayo de 2023)

Causas	Cantidad	% de participación
Adicional de obra por deficiencias del expediente técnico, falta de permisos y autorizaciones	34	61%
Incumplimiento de obligaciones del contratista	1	2%
Discrepancias sobre el expediente técnico y/o interferencias y conflictos sociales	4	6%
Falta de pagos, no asistencia del residente de obra	6	11%
Evento climático	11	20%
Total	56	100%

Nota. De *Informe de orientación de oficio N° 078-2023-OCI/2-5332-SOO: Paralización y/o suspensión en la ejecución de obras públicas en el Gobierno Regional de Áncash* (p. 2), por CGR, 2023b.

A partir de estos datos, se observa que el incumplimiento contractual por parte del contratista —una de las causas de mayor incidencia a nivel nacional— solo representa el 2% de las paralizaciones, mientras los adicionales de obra, las discrepancias sobre el expediente técnico, las interferencias por falta de permisos y los conflictos sociales ocupan el 67% de los casos registrados.

Aquí resulta oportuno formular las preguntas “¿por qué aparecen los adicionales de obras?”, “¿por qué existen discrepancias en los expedientes técnicos?”, “¿por qué faltan permisos y autorizaciones?”, “¿por qué surgen interferencias y conflictos sociales?”. El análisis de la mayoría de estas situaciones, a partir del informe de la CGR, parecen sugerir un elemento común: la aprobación frecuente de expedientes técnicos defectuosos e incompletos, provocada por debilidades en los mecanismos de revisión y supervisión especializada antes de la validación.

Otro factor desencadenante en el caso de Áncash es la falta de pago y la no asistencia del residente de obra (11% de ocurrencia). Esta situación podría estar vinculada a una débil gestión pública y de control de proyectos. Por consiguiente, la nueva pregunta es “¿por qué la gestión de proyectos muestra debilidad?”. La respuesta parece apuntar a un control deficiente de la planificación y el desarrollo de la obra. Frente a esta realidad, una solución apuntaría a la implementación eficiente del SCI en los gobiernos regionales (CGR, 2023c).

Dicho sistema de control incorpora el proceso de gestión de riesgos, capaz de identificar, analizar y administrar los eventos que puedan afectar negativamente el cumplimiento de los objetivos institucionales; por el contrario, la ausencia de esta herramienta podría seguir provocando deficiencias en la elaboración de expedientes técnicos y la contratación de proveedores confiables, aumentando la posibilidad de sobre costos, ampliaciones de plazos y nuevas paralizaciones.

Conviene precisar que los problemas en los expedientes técnicos también pueden obedecer a retrasos en la implementación de herramientas modernas para el desarrollo de obras públicas, como el plan *Building Information Modeling* (BIM) y las oficinas de gestión de proyectos (PMO) (CGR, 2023c).

- **Implantación del BIM y las PMO en la gestión de proyectos**

El gobierno central impulsó mejoras en la gestión de proyectos, estableciendo la aplicación del BIM y las PMO, mediante el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (Decreto Supremo n.º 237-2019-EF, 2019; Decreto Supremo n.º 203-2024-EF, 2024).

Las medidas promovidas se detallan a continuación:

- **Medida de política 1.2: Plan BIM**

Consiste en la adopción progresiva de la metodología colaborativa de modelamiento digital de la información BIM en el sector público, aplicable a todas las modalidades de ejecución de inversión en infraestructura. Su implementación no solo ayuda al proyectista y ejecutor a mejorar la información del proyecto, sino también al supervisor y la entidad pública a establecer un mejor control de los avances. Por eso, contribuye a mejorar la calidad y eficiencia de las obras, desde su diseño y construcción hasta su operatividad y mantenimiento (MEF, 2021).

- **Medida de política 1.3: Oficinas de gestión de proyectos (PMO)**

Mediante la incorporación de asistencia técnica de equipos especializados y la adopción de mejores prácticas de gestión, las PMO buscan atender las limitaciones en torno a la gerencia de proyectos de gran envergadura a cargo del gobierno nacional y los gobiernos regionales (MEF, 2021).

Pese a la utilidad del BIM, los plazos previstos para su implementación —hasta julio de 2025— en todas las entidades del gobierno nacional y los gobiernos regionales no se cumplieron. Asimismo, diversas acciones relacionadas con la implementación y la revisión del impacto de las PMO también sufrieron retrasos.

- **Avances de la aplicación del BIM y las PMO, establecidos en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (2024-2030)**

El Consejo Nacional de Competitividad y Formalización desarrolló AYNI, aplicativo informático que permite realizar el seguimiento del Plan Nacional de Competitividad y Productividad. De acuerdo con la información disponible en esta tecnología, al 27 de mayo de 2026 el avance del plan BIM y de las PMO solo alcanzaban el 45.45% y 60.00%, respectivamente, de las metas establecidas de implementación.

Si bien ambas iniciativas configuran dos valiosas acciones de mejora en la gestión de proyectos para los tres niveles de gobierno, estas demoras en su implementación integral corroboran lo sugerido en el análisis causal: la adopción incompleta de estos instrumentos contribuye al mantenimiento de deficiencias en la ejecución de obras y, por consiguiente, a un mayor número de paralizaciones.

Entonces con la información obtenida podríamos plantear las causas raíz en orden de importancia:

- Deficiencias en los procesos de procura por prácticas de colusión.
- Limitada capacidad técnica de los comités sobre aspectos logísticos.
- Inadecuada revisión y aprobación de los expedientes técnicos.
- Retrasos en la implantación de la gestión de riesgos como parte del SCI.
- Deficientes actos administrativos de la entidad referidas a la gestión de proyectos y la administración de los contratos de ejecución y supervisión de obras.
- Retrasos en la implementación de metodologías BIM y oficinas PMO en la gestión de proyectos.

Finalmente, las acciones de mejora podrían centrarse en la aplicación de procesos de transparencia proactiva, el establecimiento de políticas más claras, la capacitación constante, la ampliación de los canales de denuncia, el monitoreo externo continuo, el desarrollo de la gestión de riesgos a nivel institucional como parte de la implantación del SCI, la puesta en marcha de la metodología BIM y la instalación de las PMO.

3.3.3. Obras paralizadas en los gobiernos locales

Según lo presentado en la Tabla 2, el abandono de obra es la causa que origina el 14.4% de paralizaciones en gobiernos locales, a diferencia de lo que ocurre en las instituciones de los niveles nacional y regional, donde este factor muestra una influencia mínima (CGR, 2025b). Esta diferencia parece explicarse por la modalidad de administración directa (AD), a través de la cual muchas municipalidades provinciales y distritales abandonan la obra en pleno proceso de ejecución (CGR, 2024a). La Directiva n.º 005-2023-CG/GMPL (Resolución de Contraloría N.º 185-2023-CG, 2023), que regula el reporte y llenado de datos en la plataforma Infobras, establece precisamente que la causa abandono de obra corresponde a proyectos ejecutados por AD.

Los reportes de la CGR de los años 2024 y 2025 revelan una reducción de obras paralizadas; sin embargo, las paralizaciones de proyectos ejecutados por AD han aumentado, representando más del 91.4% del total de proyectos paralizados bajo esta modalidad (CGR, 2025b, 2026a) (ver Tabla 6). Probablemente, este incremento esté vinculado a las dificultades que enfrentan los gobiernos locales para cumplir las disposiciones de la Directiva n.º 017-2023-CG/GMPL (Resolución de Contraloría N.º 432-2023-CG, 2023), que regula la ejecución de obras por AD.

Tabla 6

Obras paralizadas bajo administración directa en los gobiernos locales

Periodo de informes	Total de obras paralizadas	Obras paralizadas en gobiernos locales	Obras paralizadas bajo administración directa en gobiernos locales. (OP AD GL)	Total de obras paralizadas bajo administración directa (OP AD)	Porcentaje de OP AD GL según OP AD
30/09/2024	2648	1847	1122	1228	91.4%
(CGR, 2024a)	100%	70%	42.4%	46.4%	
30/03/2025	2572	1846	1202	1311	91.7%
(CGR, 2025a)	100%	72%	46.7%	51.0%	

Nota. OP = Obras Paralizadas; GL = Gobiernos Locales; AD = Administración Directa. Los porcentajes entre paréntesis representan la proporción respecto al total nacional de obras paralizadas de cada periodo.

Entonces la pregunta es “¿por qué los gobiernos locales presentan dificultades para cumplir las normas que regulan la ejecución de obras por AD?” La respuesta aborda variables ya señaladas por algunos expertos. Según Núñez (2024), la falta de capacitación adecuada sobre los requerimientos de la nueva directiva, los vacíos en el control interno de las obras por AD, las limitaciones en la capacidad institucional y la ausencia de equipos, especialistas y recursos logísticos mínimos durante la ejecución de los proyectos exponen a los gobiernos locales a numerosos riesgos, no solo aquellos relacionados con el abandono de obra, sino también incluso con investigaciones fiscales por uso indebido de recursos públicos.

Frente a este panorama, la capacitación resulta fundamental para la aplicación exitosa de la directiva. Además, la Contraloría General de la República indica que el fortalecimiento de los mecanismos administrativos al interior de los organismos resulta clave para la óptima ejecución de las obras por AD. Entre esas herramientas, destaca claramente el control interno como una de las respuestas estructurales para prevenir las paralizaciones. En esa línea, la implementación del SCI genera grandes beneficios a los gobiernos locales al contribuir al logro de los objetivos institucionales, favorecer el uso eficiente de los recursos y anticipar riesgos o plantear medidas correctivas antes y durante la ejecución de las operaciones (CGR, 2010).

Por otro lado, las debilidades o la falta del SCI pueden derivar en modificaciones de las metas o los plazos de ejecución, inconsistencias técnicas, cambios perjudiciales y, por supuesto, paralizaciones. Mientras, las deficiencias técnicas en los expedientes técnicos son un problema recurrente que complica los procedimientos y la autorización (CGR, 2010).

Otras causas raíz que influyen en la paralización de obras en el gobierno local

Causas raíz adicionales de las paralizaciones en este nivel de gobierno son la falta de recursos financieros, los incumplimientos de contrato y las deficiencias en los expedientes técnicos. Respecto a la insuficiencia de recursos financieros, se debe aclarar que, para iniciar el proceso de contratación o de ejecución directa, se requiere la certificación presupuestal¹ correspondiente, que cubre financieramente una parte o el total del costo de la obra. El déficit de liquidez, entonces, respondería a las modificaciones que sufre el proyecto durante su ejecución y que terminan por incrementar su monto final.

En la modalidad por contrata, estos cambios se materializan a través de adendas, que aumentan el importe del contrato de obra. Si la entidad cuenta con escasa capacidad financiera, como suele ser el caso de los gobiernos locales, la imposibilidad de cubrir esos excedentes podría derivar en el cese del proyecto.

Entonces, la siguiente pregunta es “¿por qué existen modificaciones del proyecto?”. Ocurren cuando se ejecutan trabajos complementarios no previstos. La nueva pregunta es “¿por qué no se han previsto estos trabajos?”. Sin perjuicio de los casos fortuitos, la falta de previsión se debería a las deficiencias en los expedientes técnicos y al débil gerenciamiento del proyecto. Por tanto, la nueva pregunta es “¿por qué se mantienen las deficiencias en los expedientes técnicos y un débil gerenciamiento?”. Independientemente del análisis realizado por la CGR, Cáceres (2005) señala que los adicionales o sobrecostos de obras se deben sobre todo a problemas de carácter técnico. Frente a ello, la alternativa de solución estaría en reforzar la capacidad técnica profesional y mantener una supervisión rigurosa sobre el cumplimiento de las tareas.

1 Certificación presupuestal es el documento que garantiza la existencia de fondos disponibles y libres de afectación para la asunción de compromisos, con cargo al presupuesto aprobado.

Asimismo, Cáceres (2005) indica:

No se están estimando adecuadamente los plazos de ejecución, lo cual está generando plazos adicionales. Los proyectos municipales tienen una tendencia muy fuerte a culminarse en un tiempo mayor al plazo previsto y, en el caso de los proyectos por administración directa, esta extensión del plazo es ligeramente mayor. (p. 95)

Por otro lado, la mejora de los expedientes técnicos depende especialmente del fortalecimiento de las competencias técnicas del equipo a cargo de su elaboración, revisión y aprobación, así como de la verificación de si los tiempos contemplados de ejecución en los cronogramas son adecuados (Cáceres, 2005).

Problemática de la ingeniería de consulta

Es fundamental para el éxito de todo proyecto realizar una adecuada elaboración de los expedientes técnicos: es la garantía de calidad de los estudios básicos, los diseños, las especificaciones técnicas y el presupuesto de obra.

Lu et al. (2015) demuestran que los cambios en los diseños, durante y después de la elaboración del proyecto, generan sobrecostos significativos; por el contrario, diseños bien planificados y consistentes antes de la ejecución, reducen la posibilidad de sufrir gastos adicionales. De esta manera, parte de la solución estaría en lograr un diseño que sufra la menor cantidad de modificaciones durante la etapa de ejecución, a fin de evitar costos innecesarios y, en especial, paralizaciones indefinidas de la obra.

Además, destinar mayores esfuerzos económicos y técnicos en la etapa de formulación de la idea, conceptualización del proyecto, elaboración de los estudios básicos o de ingeniería y desarrollo de los diseños definitivos considerados en el expediente técnico coadyuvaría, en gran medida, a mejorar la gestión de la obra y reducir la posibilidad de suspensiones o paralizaciones.

De acuerdo con la Asociación Peruana de Consultoría (APC, 2025), uno de los factores que incide en la deficiente calidad de la información contenida en los expedientes técnicos es la reducida valoración económica de los servicios de consultoría para la elaboración de estudios y diseños. Según la APC, los honorarios destinados a la elaboración de expedientes técnicos en el Perú representan entre el 0,6% y el 1% del valor de la obra, mientras que en otros países de

América Latina alcanzan, como mínimo, el 3%, y en España pueden llegar hasta el 5%. Esta situación evidencia una escasa inversión en las etapas tempranas del ciclo de los proyectos, lo que podría afectar la calidad del diseño y conllevar mayores costos y modificaciones durante la fase de ejecución.

Como parte del análisis de los factores asociados a las deficiencias en los expedientes técnicos, se revisaron los planteamientos formulados por representantes del sector de la consultoría de ingeniería respecto a las limitaciones que enfrenta la elaboración de proyectos de inversión pública. Entre los principales problemas identificados se encuentra la ausencia de un marco normativo específico para la consultoría de proyectos, lo que genera incertidumbre en los procesos de revisión y aprobación de los productos entregables. Asimismo, se destacó que las deficiencias presentes en los estudios preliminares y anteproyectos repercuten negativamente en la calidad de los expedientes técnicos y, por consiguiente, pueden ocasionar modificaciones posteriores en el alcance de los servicios contratados, retrasos en la ejecución y mayores costos de transacción (Lau et al., 2024).

Adicionalmente, la experiencia del sector evidencia elevados niveles de incertidumbre en torno a la gestión de los plazos de consultoría. Entre los factores que explican esta situación destacan la ausencia de plazos máximos para la revisión y aprobación de entregables, así como la dependencia de autorizaciones emitidas por diversas entidades competentes en materias ambientales, arqueológicas, territoriales e hídricas (Gutiérrez, 2019; Morón, 2021).

Dichas condiciones pueden extender significativamente la duración de los contratos y comprometer su equilibrio económico-financiero. A ello se suma la frecuente subestimación de los costos y plazos requeridos para la prestación de los servicios de consultoría, lo que limita la calidad de los productos desarrollados y genera riesgos para el adecuado cumplimiento de los objetivos de los proyectos de inversión (Villavicencio, 2019).

Esta situación trae como consecuencia que, desde la declaración de viabilidad de un proyecto hasta la aprobación del expediente técnico, pueda transcurrir un tiempo muy prolongado en el que muchas de las características antrópicas y ambientales en la zona de estudio hayan variado. Cuando eso ocurre, surgen incongruencias durante la ejecución de la obra que deben ser corregidas bajo la denominación “modificaciones por deficiencias en los expedientes técnicos”. Sin embargo, la causa raíz de esta problemática no recae en los diseños, sino en la extensa demora de la tramitología para las autorizaciones y aprobaciones de los estudios.

• Avances en la implementación del Sistema de Control Interno

La CGR ha estado reglamentando, a través de diversas resoluciones y directivas, el proceso de implementación del SCI en las entidades del Estado, en el marco de la Ley n.º 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado. La importancia de este sistema fue ratificada por la Ley n.º 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, cuyas disposiciones complementarias establecieron la obligación de implementar el SCI en la totalidad de entidades públicas en un plazo de dieciocho meses, bajo responsabilidad funcional. En este escenario, la CGR consideró necesario emitir nuevas directivas para regular el proceso de implementación del SCI, con el enfoque de incorporarlo como herramienta de gestión permanente dentro de las instituciones.

Sin embargo, tras la evaluación del grado de madurez alcanzado por los componentes del SCI en los tres niveles de gobierno durante los años 2020 y 2021, se concluyó que las entidades públicas no registraban la madurez deseada en la implantación del sistema (CGR, 2023a). En particular, los gobiernos locales mostraron el menor avance en comparación con los gobiernos regionales e instituciones del gobierno nacional.

El retraso en la implementación del SCI afecta la gestión de proyectos de inversión: sin una herramienta de control que asegure el logro de los objetivos, las organizaciones se encuentran expuestas a distintos riesgos que podrían atentar contra la gestión y la culminación de las obras en los plazos y las condiciones esperadas.

Con la información obtenida, es posible plantear las causas raíz en orden de relevancia:

- Implementación incompleta del SCI en las entidades municipales: sigue pendiente su aporte en la gestión de proyectos de inversión y, de forma más acentuada, en los procesos de ejecución de obras por AD.
- Insuficiente capacitación para la adecuada implementación de la directiva de ejecución de obras por AD emitida por la CGR.
- Fallas en los procesos de revisión y aprobación de anteproyectos y expedientes técnicos.
- Escasas políticas de capacitación dirigidas a funcionarios públicos responsables de la gestión de proyectos.

- Deficiencias en los anteproyectos, bajos costos y plazos poco realistas en la contratación de la consultoría de ingeniería, y retrasos en las revisiones y autorizaciones de entidades rectoras vinculantes.
- Falta de políticas meritocráticas como eje de la selección de funcionarios y personal de confianza.

Finalmente, las acciones de mejora pueden estar asociadas a la implementación del SCI en toda la gestión de proyectos; el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva n.º 017-2023-CG/GMPL, Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa, referidas al ámbito municipal; la capacitación del personal técnico a cargo de la gestión de proyectos; la mejora de las condiciones de contratación de la ingeniería de consulta a través de la adecuada definición de los costos, plazos y calidad de los servicios; y la promoción de la meritocracia en la gestión de proyectos de inversión, para lo cual puede recurrirse al Cuerpo de Gerentes Públicos².

3.4. Discusión

Los resultados obtenidos sobre las causas raíz y sus respectivas acciones correctivas constituyen recomendaciones generales que pueden servir como punto de partida o base conceptual para que cada entidad realice su propio análisis de causa y efecto y determine, a partir de sus características particulares, las acciones correctivas o de mejora más adecuadas para reactivar las obras detenidas y prevenir futuras paralizaciones.

Las causas raíz que originan el riesgo de paralizaciones varían según el tipo de entidad y la modalidad de ejecución. Por esta razón, resulta aconsejable que cada organización identifique y evalúe las causas que influyen en la ocurrencia de paralizaciones con el fin de implementar acciones concretas para gestionirlas y/o prevenirlas. Por el contrario, plantear un esquema de causa y efecto único para todas las entidades públicas es una medida escasamente productiva.

Los resultados indican que, si bien el gobierno central ha dispuesto algunas de las principales acciones correctivas para mitigar las causas raíz de las paralizaciones a nivel nacional, su ejecución aún padece retrasos significativos: los avances en la aplicación del SCI, la implementación del Plan BIM Perú y la instalación de las PMO se encuentran muy por debajo de lo previsto. Estas demoras contribuyen a mantener el elevado número de obras paralizadas en el país, dificultan

2 El Cuerpo de Gerentes Públicos busca asegurar una gestión de alta calidad en puestos estratégicos del Estado. Fue creado mediante el Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM.

su reactivación y aumentan el riesgo de nuevas interrupciones, lo cual resulta consistente con la hipótesis planteada en este estudio.

Además, se ha identificado que, durante las etapas de conceptualización y formulación de proyectos de inversión complejos, aún existe una limitada adopción de enfoques colaborativos e integrados para la gestión de la información y la toma de decisiones. Esta situación contrasta con los principios asociados al enfoque BIM y a la integración temprana de actores y procesos, originalmente representados mediante la curva de MacLeamy (Lu et al., 2015), instrumento que determina la relación entre el esfuerzo invertido en el diseño y la construcción de un proyecto, y su impacto en costos y calidad.

Asimismo, dichos principios han sido incorporados en los lineamientos del Plan BIM Perú, los cuales enfatizan la necesidad de concentrar los esfuerzos de planificación, coordinación y definición técnica en las fases iniciales del proyecto (MEF, 2021). La aplicación de estos enfoques contribuiría a mejorar la calidad de los estudios y diseños, reducir modificaciones durante la elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra, y disminuir el riesgo de sobre costos, ampliaciones de plazo y paralizaciones de la inversión.

Por otro lado, está comprobada la importancia de mejorar los procesos de contratación de la ingeniería de consulta, no solo en la etapa de evaluación o calificación de los postores, sino también en el establecimiento de condiciones de servicio basadas en variables reales de plazo, costos y cantidad de productos.

A pesar de los esfuerzos realizados en los tres niveles de gobierno para destrabar las obras paralizadas, incluyendo disposiciones de priorización para determinadas inversiones y herramientas legales para agilizar los trámites de autorizaciones y permisos, estas iniciativas han tenido un impacto pasajero. La verdadera solución reside en el fortalecimiento institucional y el cumplimiento normativo.

Si bien es cierto que la implantación del BIM, PMO y SCI debe ser realizada por las instituciones en los tres niveles de gobierno para mejorar la gestión de los proyectos de inversión, en realidad el rol de monitoreo, la disposición de recursos necesarios y la capacitación quedan bajo responsabilidad del gobierno central. En ese sentido, considerando los atrasos observados, las oportunidades de mejora son evidentes.

Finalmente, cabe precisar que las causas raíz identificadas constituyen inferencias analíticas elaboradas a partir de la información disponible, y no relaciones causales demostradas empíricamente.

4. Conclusiones

- El análisis permitió identificar las principales acciones correctivas a implementarse en las entidades de cada nivel de gobierno, con la finalidad de reducir las paralizaciones en proyectos de inversión.
- No resulta factible plantear una solución general para evitar las paralizaciones en los tres niveles de gobierno, dado que las causas que las motivan presentan diferencias apreciables según el tipo de entidad y la modalidad de ejecución. En consecuencia, destrabar proyectos detenidos o evitar nuevas paralizaciones requiere identificar las causas raíz específicas que las originan en cada proyecto. Posteriormente, se deben realizar estudios de causa y efecto y formular un árbol de problemas a partir de la información obtenida directamente de la gestión institucional. Cabe destacar que los resultados de este estudio son generales y la identificación de causas directas se basa en valores cercanos al promedio, por lo que debe considerarse como información referencial.
- El problema de las paralizaciones de obras en el país es complejo y severo, provocado por múltiples causas, entre ellas deficiencias administrativas, falta de capacidades y ausencia de aplicación de técnicas y metodologías adecuadas. En ese sentido, un cambio efectivo no depende de la emisión de más disposiciones, sino de la implementación de acciones efectivas que garanticen el cumplimiento de las normas ya existentes.
- Los resultados sugieren que las deficiencias en los estudios de preinversión y los expedientes técnicos están frecuentemente asociados a las paralizaciones, especialmente en gobiernos regionales y locales. No obstante, debido a la naturaleza descriptiva de este estudio, no es posible afirmar que constituyan la causa predominante en todos los contextos institucionales. Una vía de solución consiste en lograr diseños que sufran la menor cantidad posible de modificaciones durante la ejecución, para lo cual se necesita mejorar la normativa relacionada con la contratación de la ingeniería de consulta y destinar mayores recursos económicos y técnicos en la etapa de formulación de la idea y conceptualización del proyecto, así como en la elaboración de los estudios básicos o de ingeniería formulados en el expediente técnico. Esta medida contribuiría a un mejor uso de recursos económicos y a reducir las paralizaciones de obra.
- Existen normativas dictadas por el gobierno central para fortalecer la administración

institucional y la gestión de proyectos en las entidades del Estado, que podrían contribuir a reducir los factores asociados que motivan las paralizaciones y, por ende, a prevenirlas. Sin embargo, las instituciones públicas responsables no han asumido plenamente su ejecución a pesar del tiempo transcurrido.

- La aplicación de metodologías que requieren la participación de los actores involucrados en la gestión de proyectos debería implementarse desde la conceptualización, es decir, desde la etapa de planificación y elaboración del perfil del proyecto, con el fin de contar con información confiable desde el inicio del ciclo de inversión y garantizar que la obra cubra satisfactoriamente la necesidad pública que justifica su ejecución.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

- Asociación Peruana de Consultoría. (diciembre de 2025). *Consultoría y desarrollo: Boletín especializado en ingeniería de consulta*, 3(4).
[Heyzine. https://heyzine.com/flip-book/e82ac6c824.html#page/1](https://heyzine.com/flip-book/e82ac6c824.html#page/1)
- Cáceres, K. (2005). *Estimación de costos de proyectos de infraestructura municipal* [Tesis de licenciatura, Universidad de Piura]. Repositorio Institucional de la Universidad de Piura. <https://hdl.handle.net/11042/1430>
- Contraloría General de la República. (febrero de 2026). *Informe de obras paralizadas en el territorio a diciembre del 2025* (N.º 001-2026-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/es/i/7715417>
- Contraloría General de la República. (mayo de 2025a). *Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a marzo del 2025* (N.º 002-2025-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/es/i/6792710>
- Contraloría General de la República. (enero de 2025b). *Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a diciembre 2024* (N.º 001-2025-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/es/i/6555301>
- Contraloría General de la República. (octubre de 2024a). *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a setiembre 2024* (N.º 0008-2024-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/es/i/6146671>

Contraloría General de la República. (enero de 2024b). *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a diciembre 2023* (N.º 0001-2024-CG/SESNC).

<https://www.gob.pe/es/i/5056992>

Contraloría General de la República. (2023a). *Impacto de la implementación del Sistema de Control Interno en el Perú: Evidencia de la importancia de la gestión de riesgos en las entidades públicas* (Documentos de investigación).

<https://www.gob.pe/es/i/4198285>

Contraloría General de la República. (16 de octubre de 2023b). *Informe de orientación de oficio N.º 078-2023-OCI/2-5332-SOO: Paralización y/o suspensión en la ejecución de obras públicas en el Gobierno Regional de Áncash. Periodo de evaluación del 8 de junio al 13 de octubre de 2023* (Tomo I)

https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2023CSI533200088&TIPOARCHIVO=ADJUNTO

Contraloría General de la República. (mayo de 2022). *Presentación: Obras y proyectos paralizados*.

<https://www.gob.pe/es/i/3868032>

Contraloría General de la República. (marzo de 2019). *Reporte de obras paralizadas 2019*.

<https://www.gob.pe/es/i/1635195>

Contraloría General de la República. (2010). *Orientaciones básicas para el fortalecimiento del control interno en gobiernos locales*.

<https://www.gob.pe/es/i/3823190>

Decreto Supremo N.º 203-2024-EF, Decreto Supremo que aprueba la Actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019 - 2030 y cambio de denominación a Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024 - 2030 (26 de octubre del 2024).

[Decreto Supremo N.º 203-2024-EF - Normas y documentos legales - Ministerio de Economía y Finanzas - Plataforma del Estado Peruano](#)

Decreto Supremo N.º 237-2019-EF, aprueban el Plan Nacional de competitividad y productividad 2019-2030 Ministerio de Economía y Finanzas (28 de julio de 2019).

<https://www.gob.pe/es/l/286762>

Gutiérrez, R. (2019). Factores críticos que influyen en la gestión de ejecución de obras y su impacto en el desarrollo de la región Puno. *Revista de Investigaciones*, 8(4), 1242-1253.

<https://doi.org/10.26788/riepg.v8i4.1111>

Guzmán, C. (2011). *Tratado del Derecho Administrativo y la Gestión Pública en el Perú*. Ediciones Caballero Bustamante.

https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2275_tratado_de_la_administracion_publica.pdf

Koch, R. (1997). *The 80/20 Principle: The Secret of Achieving More with Less*. Crown Currency.

- Lau, C., Silva, S., & Zúñiga, J. (2024). *El problema de la paralización de obras públicas en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado* [Tesis de maestría, Universidad del Pacífico], Repositorio institucional del Pacífico.
<https://hdl.handle.net/11354/4229>
- Ley N.º 28716. Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (18 de abril de 2006).
<https://www.gob.pe/es/l/396705>
- Ley N.º 32069. Ley General de Contrataciones Públicas (24 de junio de 2024).
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7594705/6444155-ley-general-de-contrataciones-publicas-con-modificaciones-al-5-12-2025.pdf?v=1768513184>
- Lu, W., Fung, A., Peng, Y., Liang, C., & Rowlinson, S. (2015). Demystifying construction project time-effort distribution curves: BIM and Non-BIM comparison. *Journal of Management in Engineering*, 31(6), 1-8.
[https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000356](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000356)
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2026). *Consulta Amigable. Consulta de Ejecución del Gasto*. Portal de Transparencia Económica. Recuperado el 26 de junio de 2026 de <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2025&ap=Proyecto>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024a). *Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión*.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_PI/GUIA_EX_ANTE_InviertePe.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024b). *Boletín anual de ejecución de la inversión pública 2023*.
https://mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/boletin/boletin_Anual_Ejecucion_Inversion_Publica_2023.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). *Plan de implementación y Hoja de ruta del Plan BIM Perú*.
https://mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/anexos/anexo_RD0002_2021EF6301.pdf
- Moron, J. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS) (16a ed., Tomo 1). Gaceta Jurídica.
- Newton, I. (2011). *Principios matemáticos de la filosofía natural* (A. Eschoatdo, trad.). Tecnos. (Obra original publicada en 1687).
- Núñez, C. (2024). *Implementación de la Directiva N°017-2023-CG/GMPL, en la Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa y el delito de colusión en el Gobierno Regional de Arequipa, 2024* [Tesis de licenciatura, Universidad Tecnológica del Perú], Repositorio de la Universidad Tecnológica del Perú.
<https://hdl.handle.net/20.500.12867/11791>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Roura, H. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública* (Manuales 39; LC/IP/L.257). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ; CEPAL.
<https://hdl.handle.net/11362/5608>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2026). *Reporte Nacional de la implementación del Modelo de Integridad 2025: Resultados de la aplicación del índice de capacidad preventiva frente a la corrupción – ICP*.
<https://www.gob.pe/es/i/7738863>
- Ramos, J. (2019). *El origen de las controversias en los arbitrajes de las contrataciones de obras públicas en el Perú durante el periodo 2019 al 2022* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Altiplano]. Repositorio Institucional UNAP.
<https://repositorio.unap.edu.pe/handle/20.500.14082/21500>
- Resolución de Contraloría N.º 185-2023-CG. Directiva N.º 005-2023-CG/GMPL “Gestión del registro de las obras públicas en el Sistema de Información de Obras Públicas – INFOBRAS”. (19 de mayo de 2023).
<https://www.gob.pe/es/l/4266479>
- Resolución de Contraloría N.º 432-2023-CG. Directiva N.º 017-2023-CG/GMPL “Ejecución de obras públicas por administración directa”. (29 de diciembre de 2023).
<https://www.gob.pe/es/l/4984570>
- Resolución Directoral N.º 001-2024-EF/52.01. Directiva N.º 001-2024-EF/52.06, Directiva para la formalización sustento y registro del Gasto Devengado (15 de febrero de 2024).
<https://www.gob.pe/es/l/5195844>
- Ugaz, J. (2021). Hacia el procesamiento de la gran corrupción en los sistemas de derechos humanos. En I.Meini, I. & Y. Montoya. (Coords.), *Libro Homenaje en memoria del profesor doctor Felipe Villavicencio Terreros* (pp. 479-498). Pontificia Universidad Católica del Perú.
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/182710>
- Villavicencio, L. F. (2019). El equilibrio económico financiero del contrato y las prestaciones adicionales en las contrataciones del Estado: a propósito de las materias no sujetas a los mecanismos de solución de controversias. *Revista de Derecho Administrativo*, (18), 161–187.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22861>
- Williams, T., Samset, K., & Volden, G. (Eds.). (2022). *The front-end of large public projects: Paradoxes and ways ahead*. Routledge.

Artículo inédito**Empleabilidad e inclusión social: factores asociados a la inserción laboral de poblaciones vulnerables en Lima y Callao**

Employability and social inclusion: factors associated with the labor market integration of vulnerable populations in Lima and Callao

Enrique Armando Lara Pantoja

Poder Judicial (Perú)

a21134998@gmail.com | ORCID: 0000-0003-0259-479X

Cómo citar este artículo /citation:

Lara Pantoja, E. A. (2026). Empleabilidad e inclusión social: factores asociados a la inserción laboral de poblaciones vulnerables en Lima y Callao. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 121-133. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.06>

Recibido: 05/04/2026

Revisado: 29/05/2026

Aceptado: 11/06/2026

Publicado: 07/07/2026

Resumen

A pesar de la existencia de políticas de inclusión laboral, las personas en situación de vulnerabilidad continúan enfrentando barreras para acceder a un empleo. En Lima y Callao aún existe escasa evidencia empírica sobre cuáles componentes de estas políticas presentan mayor asociación con la empleabilidad. El objetivo de este estudio fue analizar dicha relación mediante un enfoque cuantitativo, con diseño no experimental, transversal y nivel correlacional. La muestra estuvo conformada por 101 participantes, seleccionados mediante muestreo no probabilístico por conveniencia, quienes respondieron dos cuestionarios estructurados con adecuados niveles de confiabilidad ($\alpha = 0.850$ y $\alpha = 0.889$). Para el análisis, se empleó el coeficiente Rho de Spearman. Los resultados evidenciaron una correlación positiva moderada entre las políticas de inclusión laboral y la empleabilidad ($\rho = 0.711$; $p < 0.05$), destacando la cuota de empleo ($\rho = 0.735$) y la formación y capacitación ($\rho = 0.721$) como los componentes con mayor asociación. Se concluye que el trabajo aporta evidencia empírica para fortalecer el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas orientadas a mejorar la empleabilidad de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Palabras clave: empleabilidad, inclusión laboral, políticas públicas, vulnerabilidad.

Abstract

Despite the existence of labor inclusion policies, individuals in situations of vulnerability continue to face barriers to accessing employment. In Lima and Callao, empirical evidence remains scarce regarding which components of these policies are most strongly associated with employability. The objective of this study was to analyze this association through a quantitative approach, with a non-experimental, cross-sectional, correlational design. The sample consisted of 101 participants selected through non-probabilistic convenience sampling, who completed two structured questionnaires with adequate levels of reliability ($\alpha = 0.850$ and $\alpha = 0.889$). Spearman's Rho coefficient was employed for the analysis. The results revealed a moderate positive correlation between labor inclusion policies and employability ($\rho = 0.711$; $p < 0.05$), with employment quota ($\rho = 0.735$) and education and training ($\rho = 0.721$) standing out as the components with the strongest association. It is concluded that the study provides empirical evidence to strengthen the design, implementation, and evaluation of public policies aimed at improving the employability of populations in situations of vulnerability.

Keywords: employability, labor inclusion, public policies, vulnerability.

1. Introducción

La empleabilidad de las personas en situación de vulnerabilidad constituye uno de los principales desafíos para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a promover la inclusión social y el desarrollo sostenible. En América Latina, las brechas relacionadas con el acceso al empleo, la formación laboral y las condiciones del mercado de trabajo limitan las oportunidades de inserción laboral de personas con discapacidad, en situación de pobreza extrema y otros grupos vulnerables, profundizando escenarios de desigualdad y exclusión (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2015; Organización Mundial de la Salud [OMS], 2011).

En Perú, la implementación de diversas políticas de inclusión laboral, tales como la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley n.º 29973), el Programa Nacional para la Empleabilidad (PNPE) y la cuota obligatoria de contratación de personas discapacitadas —5 % en el sector público y 3 % en el privado—, no ha sido suficiente para revertir el panorama. Actualmente persisten limitaciones en la articulación, alcance y efectividad de estas disposiciones, sobre todo en Lima y Callao.

Además, la evidencia empírica sobre la asociación entre los componentes de las políticas de inclusión laboral y la empleabilidad resulta limitada. La mayoría de las investigaciones ha privilegiado enfoques normativos o institucionales, sin detenerse de manera diferenciada en el aporte del acceso al empleo, la formación y capacitación y la cuota de empleo.

En el campo normativo, las aproximaciones al fenómeno se han realizado desde el análisis de la regulación de la cuota de empleo, la experiencia comparada y la normativa nacional (Carbajal, 2020). Investigaciones como la de Ato (2024) han abordado la cuota de empleo y los ajustes razonables desde la legislación peruana y la jurisprudencia, priorizando la interpretación jurídica antes que la medición de resultados laborales o niveles de empleabilidad.

Por otro lado, estudios desarrollados desde el enfoque de la gestión pública han identificado avances normativos e institucionales, pero sin examinar los resultados de empleabilidad de dichas iniciativas. Al respecto, destacan trabajos como el de Campos y Márquez (2023), que evalúan la incorporación de los enfoques de género, discapacidad e interculturalidad en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Asimismo, informes institucionales hacen énfasis en la gestión de la organización, el cumplimiento normativo y los mecanismos administrativos de implementación (Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], 2024).

El presente estudio aporta evidencia empírica sobre tres componentes de las políticas de inclusión laboral: acceso al empleo, formación y capacitación, y cuota de empleo. A diferencia de investigaciones centradas en el análisis normativo, el trabajo incorpora la percepción directa de personas en situación de vulnerabilidad, proporcionando información relevante y utilitaria para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Programa Nacional para la Empleabilidad (PNPE) y los gobiernos locales.

En este contexto, el objetivo del estudio fue analizar la asociación entre los componentes de las políticas de inclusión laboral y la empleabilidad de personas en situación de vulnerabilidad en Lima y Callao, con el propósito de generar evidencia para fortalecer el diseño, la implementación y la evaluación de dichas políticas.

Así, los hallazgos pueden servir como insumo para el desarrollo y la mejora de políticas asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como el trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), la reducción de las desigualdades (ODS 10) y la paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16).

Para abordar el fenómeno con claridad, resulta necesario tener en cuenta tres enfoques predominantes: la empleabilidad, las políticas públicas y las capacidades.

2. La empleabilidad

La empleabilidad constituye uno de los conceptos centrales en el análisis de la inserción laboral y las políticas de inclusión social. Por ello, resulta necesario precisar su significado, así como identificar sus rasgos y atributos. Como sostienen McQuaid y Lindsay (2005), aunque inicialmente fue entendida como la capacidad individual para obtener y conservar un empleo, hoy predomina en el mundo contemporáneo una visión multidimensional y relacional. En este sentido, la empleabilidad depende tanto de las facultades de las personas como de las condiciones institucionales y estructurales que facilitan o limitan el acceso al mercado laboral.

La empleabilidad es producto de la interacción entre tres grupos de factores: i) factores individuales, relacionados con las competencias, habilidades, salud y motivación del individuo; ii) las circunstancias personales, aspecto multidimensional que incluye desde responsabilidades familiares hasta condiciones económicas; y iii) factores externos, vinculados con las dinámicas del mercado de demanda laboral, políticas públicas y funcionamiento de las instituciones.

Mientras, estudios más recientes apuntan al dominio de competencias técnicas y socioemocionales como elementos que incrementan las probabilidades de acceder a un empleo (Succi & Canovi, 2020). A estas variables se suma la influencia de los sistemas institucionales capaces de reducir barreras de acceso y promover oportunidades de contratación.

3. Políticas públicas de inclusión social e inclusión laboral

Durante el siglo XXI, la inclusión social se ha consolidado como uno de los objetivos centrales de las políticas públicas, al promover espacios para la participación plena de poblaciones minoritarias históricamente marginadas en la vida económica, política y social. La inclusión laboral supone una dimensión específica del empleo digno reconocida por la OIT.

De acuerdo con esta organización, la inclusión laboral implica garantizar igualdad de oportunidades y de trato en el acceso, la permanencia y el desarrollo dentro del mercado de trabajo (OIT, 2016). De esto se comprende que la inclusión laboral no se limita únicamente a la obtención de un empleo, sino que abarca también las condiciones laborales, la protección social y el deber de asegurar posibilidades de crecimiento profesional.

Esta perspectiva se apoya en que el acceso al trabajo no solo repercute en la dignidad de la persona, sino en su calidad de vida. Como señalan Brik y Brown (2026), el empleo es uno de los recursos con mayor impacto en la reducción de la pobreza y, sobre todo, en la integración social, al favorecer la participación ciudadana.

4. Enfoque de capacidades

Como indica Rawls (1971), los individuos no compiten en igualdad de condiciones debido a que las oportunidades están condicionadas por factores sociales arbitrarios, como el origen familiar y la clase social. Estas circunstancias influyen en el acceso de personas en situación de vulnerabilidad al campo laboral, como aquellas con discapacidad, en condición de pobreza, jóvenes con baja cualificación y migrantes.

Una de las teorías más relevantes para comprender esta problemática es el enfoque de capacidades. De acuerdo con este planteamiento, el desarrollo no debe medirse solo por la disponibilidad de recursos, sino por la capacidad real de las personas para elegir y realizar su proyecto de vida (Sen, 1999).

Trasladada esta perspectiva al ámbito laboral, se puede afirmar que la inclusión no depende de la existencia de una norma o programa. Lo verdaderamente relevante es que las personas puedan disponer de las capacidades necesarias para acceder a oportunidades laborales y que el entorno institucional elimine las barreras que restringen las posibilidades de un empleo formal.

5. Metodología

La investigación se desarrolló con un enfoque cuantitativo, de tipo aplicada, mediante un diseño no experimental, de corte transversal y nivel correlacional, que permitió analizar la asociación entre los componentes de las políticas de inclusión laboral y la empleabilidad de personas en situación de vulnerabilidad, sin intervenir sobre las variables. Los resultados identifican asociaciones estadísticas, pero no establecen relaciones causales.

La población estuvo conformada por personas en situación de vulnerabilidad, residentes en Lima y Callao, beneficiarias o elegibles para programas de inclusión laboral. Como criterios de selección se consideró a individuos en condición de pobreza o pobreza extrema, o que presentaban discapacidad física motora de miembros inferiores, con edades entre los 19 y 65 años, estudios secundarios completos o universitarios incompletos, sin empleo activo y sin participación previa en iniciativas de inserción laboral. Se excluyó a quienes mostraban otros tipos de discapacidad, mayores de 65 años y migrantes no contemplados en las pautas establecidas.

Ante la inexistencia de un marco muestral actualizado, el tamaño de la muestra se estimó mediante la fórmula para poblaciones infinitas —con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 5%—, obteniéndose un mínimo de 96 participantes. Finalmente, se seleccionó a 101 personas mediante muestreo no probabilístico por conveniencia. Si bien esta estrategia metodológica permitió analizar la asociación entre las variables, limita la generalización de los hallazgos.

Los participantes se seleccionaron a partir de las bases de datos institucionales de las Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED) y del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), así como de los registros del PNPE. Se incluyeron tanto beneficiarios como personas registradas que cumplieron con los criterios de elegibilidad, pero no llegaron a incorporarse a los programas por circunstancias administrativas u operativas.

La recopilación de la información se llevó a cabo mediante formularios electrónicos y, de forma complementaria, a través de encuestas presenciales. La condición de vulnerabilidad se verificó con los registros del SISFOH y el carné del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), según correspondiera.

Se aplicaron dos cuestionarios estructurados de doce ítems cada uno. El primero evaluó las políticas de inclusión laboral mediante las dimensiones acceso al empleo, formación y capacitación, y cuota de empleo; el segundo midió la empleabilidad mediante habilidades y competencias, aspectos psicosociales y adaptación al mercado laboral. La validez de los instrumentos se estableció a través del juicio de expertos y la confiabilidad se calculó usando el coeficiente alfa de Cronbach, con valores de 0.850 para las políticas de inclusión laboral y 0.889 para el de empleabilidad. Para el procesamiento de los datos, se empleó la herramienta IBM SPSS Statistics versión 25. Se aplicó estadística descriptiva y estadística inferencial con el coeficiente Rho de Spearman ($p < 0.05$), considerando la naturaleza ordinal de las variables medidas mediante escalas tipo Likert.

6. Resultados

Se realizó el análisis descriptivo y se evaluó la asociación entre las variables con el coeficiente Rho de Spearman, considerando un nivel de significancia de 0.05.

Tabla 1

Distribución de la muestra por niveles en las variables y dimensiones del estudio (n = 101)

Variable / Dimensión	Bajo n (%)	Medio n (%)	Alto n (%)
V1: Políticas de inclusión laboral	26 (25.74%)	51 (50.50%)	24 (23.76%)
D1: Acceso al empleo	25 (24.75%)	58 (57.43%)	18 (17.82%)
D2: Formación y capacitación	28 (27.72%)	44 (43.56%)	29 (28.71%)
D3: Cuota de empleo	17 (16.83%)	62 (61.39%)	22 (21.78%)
V2: Empleabilidad	24 (23.76%)	55 (54.46%)	22 (21.78%)
D1: Habilidades y competencias	28 (27.72%)	49 (48.51%)	24 (23.76%)
D2: Aspectos psicosociales	22 (21.78%)	56 (55.45%)	23 (22.77%)
D3: Adaptación al mercado laboral	26 (25.74%)	50 (49.50%)	25 (24.75%)

Nota. Los porcentajes corresponden al total de la muestra (n = 101).

Como muestra la Tabla 1, tanto las políticas de inclusión laboral (50.50%) como la empleabilidad (54.46%) se concentraron en el nivel medio. Entre las dimensiones de la variable independiente,

cuota de empleo registró el mayor porcentaje en nivel medio (61.39%), mientras que formación y capacitación presentó la distribución más equilibrada entre los tres niveles. En la variable empleabilidad, aspectos psicosociales obtuvo la valoración más favorable en el nivel medio (55.45%), mientras que habilidades y competencias reportó el mayor porcentaje en el nivel bajo (27.72%).

En la Tabla 2 se presentan los ítems con los puntajes medios más altos y más bajos de cada variable, lo que permite identificar con precisión los aspectos mejor y peor valorados por los participantes, así como las brechas de percepción de mayor relevancia.

Tabla 2

Ítems con mayor y menor puntaje promedio por variable (escalas tipo Likert 1–5)

Ítem	Descripción resumida del ítem	Media	Nivel
Variable 1: Políticas de inclusión laboral			
1	Organizaciones que garantizan igualdad de oportunidades en acceso al empleo	2.94	Bajo
2	Proceso de reclutamiento inclusivo y libre de sesgos	2.98	Bajo
4	Esfuerzos para incluir personas con discapacidad y otras minorías	3.73	Medio
7	Capacitaciones (preparación para desempeño futuro)	3.79	Medio
9	Cuota de empleo (asegura representación de personas con discapacidad en las organizaciones)	3.54	Medio
10	Organizaciones que cumplen normativa de inclusión laboral de 3%	3.40	Medio
Variable 2: Empleabilidad			
9	Organizaciones que brindan habilidades para adaptarse a nuevas tecnologías	3.04	Bajo
10	Organizaciones que mejoran empleabilidad (adaptación al mercado laboral)	3.14	Bajo
2	Desarrollo de competencias (permite empoderamiento y autonomía)	3.51	Medio
12	Capacitación (mejora la empleabilidad y facilita la movilidad laboral)	3.51	Medio

Nota. Escalas tipo Likert de 5 puntos.

Los menores puntajes se observaron en los ítems relacionados con la igualdad de oportunidades para acceder al empleo (2.94), la ausencia de sesgos en los procesos de selección (2.98) y la adaptación a nuevas tecnologías (3.04), lo cual evidencia que son las principales limitaciones de la población estudiada. En contraste, la preparación para el desempeño futuro por medio de programas de capacitación obtuvo la valoración promedio más alta (3.79).

Para analizar la asociación entre las variables de estudio, se aplicó el coeficiente Rho de Spearman. Los resultados se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3*Resultados del coeficiente Rho de Spearman*

Relación analizada	Rho (ρ)	p-valor	Interpretación
V1 Políticas de inclusión laboral › V2 Empleabilidad	0.711	0.000	Moderada positiva
D1 Acceso al empleo › Empleabilidad	0.457	0.000	Débil positiva
D2 Formación y capacitación › Empleabilidad	0.721	0.000	Moderada positiva
D3 Cuota de empleo › Empleabilidad	0.735	0.000	Moderada positiva

Nota. $p < 0.05$ (bilateral). $n = 101$. Elaboración propia.

Los resultados mostraron una correlación positiva, moderada y estadísticamente significativa entre las políticas de inclusión laboral y la empleabilidad ($\rho = 0.711$; $p < 0.05$). Asimismo, la cuota de empleo presentó la asociación más alta con la empleabilidad ($\rho = 0.735$), seguida de formación y capacitación ($\rho = 0.721$) y acceso al empleo ($\rho = 0.457$), todas con significancia estadística ($p < 0.05$). Estos valores muestran que los componentes de las políticas de inclusión laboral presentan asociaciones de distinta magnitud con la empleabilidad, aspecto que se desarrolla en la discusión.

7. Discusión

Los resultados sugieren que la asociación entre las variables de estudio no depende exclusivamente de la existencia de un marco normativo, sino también de la capacidad de sus componentes para reducir las barreras de acceso al empleo. La correlación positiva moderada identificada ($\rho = 0.711$; $p < 0.05$) constituye un hallazgo relevante, pues evidencia que estas políticas representan un factor importante aunque insuficiente para explicar por sí solo la empleabilidad. Cabe resaltar que esta última también está condicionada por elementos individuales, institucionales y contextuales, como el nivel educativo, la experiencia laboral, las condiciones económicas y las actitudes de los empleadores (Gandarillas et al., 2014; Gómez, 2012).

La dimensión cuota de empleo presentó la asociación más alta con la empleabilidad ($\rho = 0.735$), probablemente por constituir uno de los mecanismos más directos de acceso al trabajo formal. Sin embargo, también registró uno de los mayores porcentajes de respuestas en niveles bajos, lo que revela una brecha entre el potencial de esta medida y su implementación exitosa. Este hallazgo coincide con los trabajos de Viviano (2021), quien reportó una percepción de limitada efectividad de las políticas de inserción laboral en las entidades públicas, y de Gutiérrez (2023), quien identificó dificultades para la contratación de personas con discapacidad en el sector privado.

En tanto, la dimensión formación y capacitación también mostró una asociación elevada con la empleabilidad ($p = 0.721$), en concordancia con el enfoque de capacidades de Sen (1999) y la teoría del capital humano, que reconocen el fortalecimiento de competencias como un elemento clave para ampliar las oportunidades laborales. No obstante, el bajo puntaje registrado en el ítem relacionado con la adaptación a nuevas tecnologías sugiere la necesidad de introducir competencias digitales en las estrategias de capacitación dirigidas a poblaciones vulnerables.

Por su parte, el acceso al empleo presentó la asociación más baja ($p = 0.457$), lo que puede indicar que, además de las políticas públicas, la inserción laboral depende de factores externos como las condiciones del mercado, la accesibilidad, las prácticas de reclutamiento y la discriminación laboral. Los bajos puntajes conseguidos por aspectos relacionados con la igualdad de oportunidades y la ausencia de sesgos coinciden y se respaldan con lo planteado por Bracho y Machuca (2020), quienes describen una brecha entre el reconocimiento formal de derechos y las prácticas reales de contratación.

Desde el punto de vista de la gestión pública, los resultados sugieren que el fortalecimiento de las políticas de inclusión laboral debe trascender la ampliación de cobertura y orientarse a la mejora de la focalización, la articulación interinstitucional, el seguimiento y la evaluación de resultados. Precisamente, por su aporte en el diseño de intervenciones más eficaces y centradas en resultados, la evidencia obtenida constituye un insumo muy importante para el MTPE —en especial para el PNPE y otras iniciativas relacionadas— así como para los gobiernos locales.

El principal aporte del estudio consiste en demostrar que las políticas de inclusión laboral no operan como un constructo homogéneo, sino que sus componentes presentan asociaciones diferenciadas con la empleabilidad. En particular, la identificación de la cuota de empleo y la formación y capacitación como los componentes de mayor asociación amplía la evidencia disponible para evaluar estas políticas desde una perspectiva desagregada. Asimismo, los resultados respaldan una visión integrada de las políticas de inclusión laboral, en que la empleabilidad depende de la interacción entre regulación, desarrollo de capacidades, condiciones de acceso al mercado laboral y otros mecanismos complementarios.

Asimismo, los hallazgos contribuyen al fortalecimiento de políticas públicas alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), Reducción de las desigualdades (ODS 10) y Paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16).

Específicamente, el estudio proporciona evidencia útil para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas dirigidas a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, los resultados deben interpretarse considerando las limitaciones del estudio. El muestreo no probabilístico por conveniencia restringe la posibilidad de generalizar los hallazgos y el diseño transversal correlacional permite identificar asociaciones, mas no establecer relaciones causales. Además, los instrumentos recogen percepciones de los participantes, no indicadores objetivos de inserción laboral. Futuras investigaciones podrían incorporar diseños longitudinales o cuasiexperimentales, muestras probabilísticas y la triangulación con registros administrativos del PNPE, la SUNAFIL u otras entidades públicas. A la vez, urge profundizar en la focalización, los criterios de selección de beneficiarios y la ejecución de las políticas públicas de inclusión laboral.

8. Conclusiones

El estudio identificó una asociación positiva, moderada y significativa entre las políticas de inclusión laboral y la empleabilidad de personas en situación de vulnerabilidad en Lima y Callao ($\rho = 0.711$; $p < 0.05$). Más allá de confirmar esta asociación, el principal aporte consiste en evidenciar que los distintos componentes de las políticas presentan asociaciones diferenciadas con la empleabilidad.

La cuota de empleo ($\rho = 0.735$) y la formación y capacitación ($\rho = 0.721$) fueron los componentes con mayor asociación, mientras que acceso al empleo presentó la menor ($\rho = 0.457$), lo que sugiere que la inserción laboral depende también de factores estructurales e institucionales que trascienden las políticas públicas. Estos hallazgos ofrecen evidencia útil para fortalecer el diseño, la implementación y la evaluación de estrategias de inclusión laboral dirigidas a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por último, se deben tomar en cuenta las limitaciones metodológicas del estudio, derivadas del uso de un muestreo no probabilístico por conveniencia y un diseño correlacional de corte transversal, que no permite determinar relaciones causales. Se recomienda que, a futuro, nuevas investigaciones adopten diseños longitudinales o cuasiexperimentales y complementen la evidencia perceptual obtenida por esta investigación con indicadores objetivos de inserción laboral.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

- Ato Alvaro, M. (2024). La convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y los derechos laborales de las personas con discapacidad en el Perú. *Revista Llapanchikpaq: Justicia*, 6(8), 21-55.
<https://doi.org/10.51197/lj.v6i8.971>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024). *Personas con discapacidad en el empleo público: análisis y propuesta de cálculo de la cuota de empleo en la administración pública*.
<https://www.gob.pe/es/i/6266346>
- Bracho, A., & Machuca, A. (2020). *Disociación entre políticas y prácticas de inclusión laboral de personas con discapacidad: análisis de las políticas y los procesos de reclutamiento y selección como facilitadores u obstaculizadores de la inclusión en una institución financiera* [Tesis de maestría, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la UCH.
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/179469>
- Brik, A. B., & Brown, C. T. (2026). Global trends in social inclusion and social inclusion policy: A systematic review and research agenda. *Social Policy and Society*, 25(3), 471-494.
<https://doi.org/10.1017/S147474642400054X>
- Campos, M. J., & Márquez, J. (2023). La inclusión en el marco regulatorio del SAGRH: avances en la incorporación de los enfoques de género, discapacidad e interculturalidad. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (9), 51-70.
<https://doi.org/10.54774/ss.2023.09.04>
- Carbajal, P. (2020). La cuota de empleo y la efectiva inserción laboral de las personas con discapacidad: el impacto en el mercado laboral peruano. *Derecho & Sociedad*, (53), 39-49.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/21788>
- Gandarillas, B., Requero, B., Rojo, B., & Briñol, P. (2014). El efecto de la responsabilidad organizacional sobre las actitudes hacia la contratación de personas con discapacidad. *Universitas Psychologica*, 13(4), 1615-1624.
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.UPSY13-4.eroa>
- Gómez, M. A. (2012). La noción de empleabilidad: una mirada desde la perspectiva de las organizaciones. *Katharsis*, (13), 63-84.
<https://revistas.iue.edu.co/index.php/katharsis/article/view/435>

- Gutiérrez, I. (2023). *Análisis de la efectividad de la política pública de inclusión laboral para contratar personas con discapacidad motora en las empresas privadas del municipio de Villavicencio* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Abierta a Distancia]. Repositorio de la UNAD. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/55704>
- McQuaid, R., & Lindsay, C. (2005). The concept of employability. *Urban Studies*, 42(2), 197-219. <https://doi.org/10.1080/0042098042000316100>
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Empresa inclusiva: guía para la contratación de personas con discapacidad*. <https://www.ilo.org/es/media/434801/download>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. https://www.ilo.org/es/publications/coyuntura-laboral-en-america-latina-y-el-caribe-proteccion-social-universal?utm_source=chatgpt.com
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241564182>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Succi, C., & Canovi, M. (2020). Soft skills to enhance graduate employability: comparing students and employers' perceptions. *Studies in Higher Education*, 45(9), 1834-1847. <https://doi.org/10.1080/03075079.2019.1585420>
- Viviano Moreno, T. L. (2021). *Políticas de inserción laboral en personas con discapacidad de la Municipalidad Provincial del Santa* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Digital Institucional de la UCV. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/96036>

Artículo inédito**La determinación de la sanción de suspensión en el servicio civil: propuesta de un sistema de dosificación cuantitativa**

Determining the sanction of suspension in the civil service: proposal for a quantitative dosage system

Peter Paul Miranda Rojas

Ministerio Público (Perú)

mirophy04@gmail.com | ORCID: 0009-0001-1444-7132

Cómo citar este artículo /citation:

Miranda Rojas, P. P. (2026). La determinación de la sanción de suspensión en el servicio civil: propuesta de un sistema de dosificación cuantitativa. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 134-153. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.07>

Recibido: 25/03/2026

Revisado: 24/04/2026

Aceptado: 27/05/2026

Publicado: 07/07/2026

Resumen

El presente artículo tiene por finalidad analizar la problemática en la aplicación de la sanción de suspensión en el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, específicamente en lo concerniente a la determinación del *quantum* de dicha sanción y a la exigencia de que esta se rija por parámetros de proporcionalidad y razonabilidad. Para ello, se adopta una metodología dogmático-jurídica basada en el análisis sistemático de fuentes doctrinarias, normativas y jurisprudenciales que han tratado los sistemas de determinación de la sanción en el derecho público, con énfasis en el sistema de tercios en el derecho penal y su recepción en el derecho administrativo sancionador. A partir de la evaluación realizada, se propone la incorporación legislativa del sistema de tercios como una opción técnica viable para reducir la discrecionalidad en la graduación de la sanción de suspensión y fortalecer los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica en el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil.

Palabras clave: Derecho disciplinario, sistema de tercios, discrecionalidad, Tribunal del Servicio Civil.

Abstract

This article aims to analyze the problems in applying the suspension sanction within the disciplinary regime of the Civil Service Law, specifically regarding the determination of the severity of said sanction and the requirement that it adhere to parameters of proportionality and reasonableness. To this end, a dogmatic-legal methodology is adopted, based on the systematic analysis of doctrinal, regulatory, and jurisprudential sources that have addressed sanction determination systems in public sanctioning law, with particular emphasis on the system of thirds in criminal law and its adoption in administrative sanctioning law. Based on this evaluation, the legislative incorporation of the system of thirds is proposed as a viable technical option to reduce discretion in determining the severity of the suspension sanction and to strengthen the principles of proportionality, reasonableness, and legal certainty within the disciplinary regime of the Civil Service Law.

Keywords: Disciplinary law, system of thirds, discretion, Civil Service Tribunal.

1. Introducción

A partir del 14 de septiembre de 2014 entró en vigencia el nuevo régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil, Ley n.º 30057 (en adelante, LSC), y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM. Su objeto fue establecer un marco jurídico unitario aplicable a los servidores civiles, independientemente de su régimen laboral, salvo algunas excepciones.

La vigencia del régimen disciplinario de la LSC no ha estado exenta de dificultades en su aplicación por parte de las entidades. Así lo demuestra el índice de nulidades declaradas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) debido a la vulneración de principios y garantías en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD). De acuerdo con un estudio de Torres (2021), en 2019 el TSC resolvió 4212 recursos de apelación, de los cuales 1811 culminaron con la declaración de nulidad por diversos vicios en la tramitación y resolución del PAD. Otro dato relevante de la investigación es que el 26% del índice total de nulidades obedeció a la vulneración del principio de razonabilidad en la determinación de la sanción.

Uno de los factores determinantes en esta problemática es el amplio margen de discrecionalidad legal otorgado a la autoridad administrativa para determinar el *quantum* de la sanción sin goce de remuneraciones. Como la actual regulación de la LSC no ha previsto una sanción específica para cada falta administrativa, la autoridad debe definir el tiempo de suspensión dentro de un extenso período legal que comprende “desde un (1) día hasta doce (12) meses” (Ley n.º 30057, 2013, art. 88). Entonces, al no contarse con parámetros objetivos para fijar la sanción, el ciudadano no puede obtener una decisión previsible. Estas deficiencias se reflejan en los numerosos casos en los que el TSC ha declarado la nulidad del proceso disciplinario debido a la inobservancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Dicha situación conlleva una serie de secuelas que impactan negativamente en el funcionamiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado peruano. Entre ellas destacan: a) la pérdida innecesaria de recursos humanos y materiales como consecuencia de los reprocesos derivados de la declaración de la nulidad de los PAD; b) la desconfianza ciudadana en las autoridades al proyectar una imagen de arbitrariedad y desidia institucional; y c) la falta de predictibilidad y seguridad jurídica en la dosificación de la sanción.

Si bien se buscó desarrollar un marco más claro con la emisión del precedente administrativo

contenido en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC, publicada el 19 de diciembre de 2021, es posible afirmar que, transcurrido más de cuatro años, los vicios en la proporcionalidad de la sanción de suspensión persisten, tal como se evidencia en las diversas resoluciones publicadas en el repositorio institucional del TSC.

Por ello, resulta necesario analizar si el margen de discrecionalidad existente para la determinación de la sanción de suspensión resulta compatible con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen la potestad disciplinaria del Estado. Asimismo, se debe evaluar la viabilidad de incorporar mecanismos objetivos de graduación de la sanción que permitan reducir el nivel de discrecionalidad administrativa y, de esta manera, mejorar la predictibilidad en las decisiones sancionadoras.

Bajo esta premisa, el objetivo principal del presente trabajo consiste en examinar la problemática existente en la determinación del *quantum* de la sanción de suspensión y evaluar la posibilidad de incorporar normativamente el sistema de tercios, de origen penal, como mecanismo objetivo de dosificación que contribuya a fortalecer los principios de predictibilidad y proporcionalidad. Como objetivos específicos, se plantea: i) estudiar las bases teóricas y normativas del sistema de tercios en el derecho penal, así como su recepción en el derecho administrativo sancionador de la Contraloría General de la República; ii) analizar los problemas derivados del actual nivel de discrecionalidad en la determinación de la sanción de suspensión en el régimen disciplinario de la LSC, a partir de algunos casos resueltos por el TSC; y iii) determinar si dicho modelo de tercios puede adaptarse válidamente al régimen disciplinario de la LSC, considerando sus particularidades.

Debe tenerse presente que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador, en el PAD el objeto de investigación y sanción recae específicamente sobre un servidor o funcionario público, quien se encuentra vinculado jurídicamente con el Estado a través de una relación de sujeción o subordinación que genera un marco reforzado de deberes, prohibiciones y obligaciones definidas en diversos instrumentos normativos (contratos, documentos de gestión, etcétera).

Conforme a lo señalado por Gómez (2017), “el objeto que persigue el derecho disciplinario consiste en mantener la disciplina en el interior de la institución estatal, lo cual constituye un objetivo político del Estado diferente del que busca garantizar el derecho penal” (p. 327).

Este carácter especial determina que los principios generales del ius puniendi estatal y de las instituciones jurídicas del derecho penal no puedan aplicarse de manera homogénea ni automática en el derecho disciplinario, sino que requieran procesos razonables de adecuación en los que se pongan en valor la particular naturaleza y las finalidades propias de este régimen jurídico.

Así, el actual trabajo se construye sobre la base de una concepción unitaria del ius puniendi, que reconoce que el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho disciplinario comparten garantías y principios de común aplicación; sin embargo, presentan diferencias sustanciales en cuanto a la intensidad de la intervención estatal y el ámbito de protección de los bienes jurídicos. Esta distinción exige que cualquier propuesta de reforma de dichos sistemas tenga en cuenta las características singulares de cada ordenamiento sancionador.

En esa línea de ideas, la determinación del *quantum* de la sanción a través de los criterios de graduación fijados en la LSC forma parte de lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan discrecionalidad técnica administrativa, entendida, de modo general, como la atribución conferida a la Administración para escoger, entre diversos criterios o motivos, el que considere más adecuado en un sentido u otro (Baca, 2012, p. 187).

Una de las principales ventajas de la discrecionalidad técnica administrativa en el marco del PAD es la posibilidad de que la autoridad determine la sanción acorde a las circunstancias específicas del caso concreto y las particularidades del administrado, evitando la aplicación mecánica de la norma sancionadora. Como sostiene Sánchez (2011), la mayor parte de las decisiones gubernativas —entre ellas, la imposición de sanciones— no solo se fundamentan en consideraciones estrictamente jurídicas, sino también en apreciaciones de elementos fácticos o en valoraciones y opciones de fines e intereses de otra naturaleza, basadas en criterios de oportunidad distintos a los de legalidad (p. 263).

No obstante, la discrecionalidad técnica administrativa también entraña riesgos, como la arbitrariedad derivada de una insuficiente motivación de la decisión (Cassagne, 2009, p. 87), la afectación del principio de seguridad jurídica cuando los criterios técnicos son inexistentes o poco uniformes y la dificultad para ejercer un adecuado control jurídico por parte del TSC o la autoridad jurisdiccional ante la falta de parámetros claramente definidos que permitan asegurar la rectitud o la relación de coherencia de la decisión adoptada (Zegarra, 2006, p. 53).

Desde esta perspectiva, el presente estudio analiza si el sistema de tercios, proveniente del derecho penal como mecanismo de dosificación de la sanción, puede constituirse en una herramienta operativa compatible con el régimen disciplinario de la LSC, atendiendo a sus características funcionales. Para ello, se busca conjugar las ventajas operativas que ofrece la discrecionalidad técnica administrativa con la necesidad de establecer parámetros objetivos para la graduación de las sanciones, lo que contribuiría a reforzar los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica.

2. Metodología

En el presente trabajo se emplea una metodología de tipo dogmático-jurídica, consistente en el análisis de fuentes doctrinarias, normativas y criterios jurisprudenciales relacionados con el ejercicio de la potestad disciplinaria y el sistema de tercios aplicado a la determinación judicial de la sanción en el derecho penal.

La investigación se desarrolla en dos niveles diferenciados. En primer lugar, se realiza un análisis descriptivo sobre el régimen disciplinario previsto en la LSC, los criterios vigentes para la determinación de la sanción de suspensión y algunos pronunciamientos representativos emitidos por el TSC en esta materia, con la finalidad de identificar los márgenes de discrecionalidad existentes en la graduación de dicha sanción y su problemática. Asimismo, se examina el funcionamiento del sistema de tercios en el ámbito penal, especialmente en lo relativo a la determinación del *quantum* de la sanción y a los criterios de agravación y atenuación aplicados en algunos casos.

En segundo lugar, sobre la base del análisis previo, se formula una propuesta normativa orientada a evaluar la viabilidad de incorporar el sistema de tercios en la graduación de la sanción de suspensión dentro del régimen disciplinario de la LSC. Para ello, se plantea una esquematización del rango legal previsto para la sanción de suspensión mediante su división en tercios —inferior, intermedio y superior—, atendiendo a criterios objetivos vinculados a la concurrencia o no de circunstancias agravantes o atenuantes. Con este planteamiento, se busca reducir los márgenes de discrecionalidad administrativa y afianzar los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica en la ejecución de sanciones disciplinarias.

Los aspectos centrales de la propuesta se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1*Propuesta de división de la sanción de suspensión mediante el sistema de tercios*

Nivel	Rango de suspensión	Criterios orientadores
Tercio inferior	1-121 días (1-4 meses)	Conductas de menor gravedad, a partir de la concurrencia de circunstancias atenuantes.
Tercio intermedio	122-243 días (4-8 meses)	Conductas de gravedad media, a partir de la concurrencia de circunstancias atenuantes y agravantes.
Tercio superior	244-365 días (8-12 meses)	Conductas de alta gravedad, a partir de la concurrencia de circunstancias agravantes.

3. Resultados, hallazgos y conocimientos aplicables

3.1. Los sistemas de dosimetría en la determinación de la sanción penal

Los estudios sobre la determinación judicial de la pena muestran que su individualización ha transitado por diversos modelos, según la búsqueda de reducción o ampliación del margen del arbitrio judicial. Como bien afirma Ziffer (1996):

La historia de la determinación de la pena se ha debatido entre dos valores, el de seguridad jurídica —que conduciría a penas absolutamente predeterminadas— y la idea de “justicia” traducida en el principio de individualización de la pena: una pena justa solo es aquella que se adecúa a las particularidades del caso concreto (p. 27).

Así, un primer modelo de determinación lo constituye el **modelo de pena fija o determinación legal absoluta**, según el cual el legislador establece una sanción específica para cada delito, de modo que el juez no tiene margen de apreciación alguna y, por tanto, aplica de forma mecánica la pena fijada por el legislador, sin considerar las circunstancias particulares del caso o las características personales de quien cometió el delito. Este modelo fue adoptado en Francia mediante el Código Penal Francés de 1791, en un contexto histórico caracterizado por la rigidez legal como respuesta a los excesos del absolutismo y las penas inhumanas contempladas en los códigos de los Estados absolutistas (Hinojosa, 2022, p. 145).

En segundo lugar, tenemos el modelo de arbitrio judicial absoluto, propio del derecho anglosajón, que surge como reacción a la inflexibilidad del modelo de determinación legal absoluta. En este sistema, el juez asume el protagonismo para determinar la fijación de la pena según su saber y entender, sin otros límites que su conciencia y criterio de justicia, al carecer de marcos legales mínimos o máximos previstos. Dicho modelo no estuvo libre de críticas pues conducía

a una notable indeterminación en la dosificación de la pena. Además, vulneraba el principio de legalidad al impedir que el ciudadano conociera, con antelación, la pena que derivaba de incurrir en un delito.

Finalmente, se encuentra el **modelo de arbitrio reglado o modelo mixto**, sistema dominante en la actualidad, en el que el legislador fija un marco punitivo abstracto en cada tipo penal, estableciendo un mínimo y un máximo legal sobre los cuales el juez establece una pena concreta atendiendo las circunstancias agravantes y atenuantes reguladas por la ley. Dicho sistema busca conjugar las ventajas de los modelos anteriores, al establecer parámetros legales en cada hecho punible, pero sin dejar de reconocer la valoración judicial que subyace en cada caso.

No obstante, más allá de las ventajas o limitaciones de cada uno de estos sistemas, coincidimos con Prado (2018) cuando, al referirse a los modelos de dosimetría del castigo penal, señala: “Al parecer, lo que en verdad interesa en el presente es medir su utilidad, esto es, su real eficiencia y eficacia para ayudar a los jueces y tribunales a decidir penas justas en los casos penales que resuelven” (p. 150).

3.2. El sistema de tercios en la individualización de la sanción penal

Con la reforma de la Ley n.º 30076, se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico penal el denominado sistema de tercios. El nuevo modelo operativo, plasmado en la modificatoria del artículo 45-A del Código Penal (Decreto Legislativo n.º 635, 1991), se diferencia del esquema anterior en la limitación drástica de la discrecionalidad judicial para el establecimiento de la pena. Antes de esta norma, el juez tenía la facultad de fijar la sanción dentro del marco punitivo legal, sin otros límites que el rango mínimo y máximo de cada delito, lo que acrecentaba el riesgo de penas desproporcionadas e injustas.

En el sistema de tercios, el juez se encuentra obligado a dividir la pena fijada por el legislador en tres partes iguales; luego, en función a la concurrencia o no de condiciones agravantes o atenuantes previstas en el artículo 46 del Código Penal, determina el tercio sobre el que finalmente deberá establecerse la pena concreta o final.

En esa línea, el modificado artículo 45-A del Código Penal establece el siguiente procedimiento operativo para la determinación judicial de la pena:

1. El juez identifica el espacio punitivo aplicable a partir de la pena prevista legalmente para el delito y procede a dividirlo en tres tercios.
2. Posteriormente, determina la pena concreta aplicable al condenado mediante la evaluación de la concurrencia de circunstancias atenuantes y agravantes, conforme a las siguientes reglas:
 - Cuando no existan atenuantes ni agravantes o concurran circunstancias agravantes o únicamente circunstancias atenuantes, la pena concreta se determina dentro del tercio inferior.
 - Cuando concurran [simultáneamente] circunstancias de agravación y de atenuación, la pena concreta se determina dentro del tercio intermedio.
 - Cuando concurran únicamente circunstancias agravantes, la pena concreta se determina dentro del tercio superior.” (Decreto Legislativo n.º 635, 1991, art. 45-A, num. 2)

Por ejemplo, si el delito que se imputa es homicidio simple, el artículo 106 del Código Penal establece una pena privativa de libertad que oscila entre los 6 y 20 años (Decreto Legislativo n.º 635, 1991) . Aplicando el sistema de tercios, dicho rango legal se divide en tres partes iguales:

- Primer tercio: de 6 a 10 años y 8 meses.
- Segundo tercio: de 10 años y 8 meses a 15 años y 4 meses.
- Tercer tercio: de 15 años y 4 meses a 20 años.

Seguidamente, el operador jurídico debe identificar posibles circunstancias atenuantes que reduzcan el juicio de reproche personal del caso —como la ausencia de antecedentes penales, haber obrado por móviles nobles o altruistas y presentarse voluntariamente a las autoridades y admitir responsabilidad después de consumado el delito— o, por el contrario, circunstancias agravantes que lo potencien —como ejecutar la acción punible por razones de intolerancia o discriminación, emplear medios que representen un peligro común al cometer el delito y valerse de un inimputable para la comisión del hecho—. Una vez identificadas las circunstancias, corresponde al operador jurídico ubicar el tercio sobre el que determinará la pena concreta, conforme a su prudente criterio y bajo una especial motivación.

Así, continuando con el ejemplo, si el juez establece que el acusado carece de antecedentes penales y no concurre otra circunstancia atenuante o agravante, debe proceder a fijar la pena concreta (final) en el primer tercio, es decir, entre los 6 a 10 años y 8 meses.

3.3. La determinación de la sanción en el procedimiento administrativo sancionador de la Contraloría General de la República

La potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (CGR) encuentra desarrollo legal en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, aprobado mediante Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG publicada el 21 de agosto de 2021 (en adelante, el Reglamento).

En dicho cuerpo legal se distinguen dos tipos de infracciones: graves y muy graves. Las primeras, conforme lo estipulado en el artículo 7, conllevan una inhabilitación que oscila entre los sesenta (60) días calendario y un (1) año; en tanto, las segundas acarrearán un período de inhabilitación de uno (1) a cinco (5) años (CGR, 2024, art. 7).

En cuanto a la graduación de la sanción, el Reglamento (CGR, 2024) diferencia las circunstancias modificatorias de responsabilidad en agravantes específicas, cualificadas y genéricas, además de atenuantes privilegiadas y genéricas, conforme al numeral 9.2 del artículo 9. Además, el numeral 10.1 del artículo 10 establece un listado de circunstancias modificatorias, que son categorizadas seguidamente en el numeral 10.2 según su carácter agravante (cualificadas y genéricas) o atenuante (privilegiada y genérica).

De otro lado, se observa que, en algunos casos, el Reglamento utiliza algunas fórmulas normativas que hacen referencia a tercios para la determinación del *quantum* de la sanción. Así ocurre con la reincidencia y reiteración, regulada en el artículo 11, cuyo numeral 11.3 estipula que: “La reincidencia y reiteración genera la graduación de la sanción en el **tercio superior** de la escala correspondiente a la infracción que se hubiera cometido (...)”. Una disposición similar se incluye en el numeral 13.3 del artículo 13, en el que se establecen las condiciones atenuantes de responsabilidad administrativa funcional previstas en los literales a), c) y d) del numeral 13.1 como “mecanismos de derecho premial que deben dar lugar a graduar la sanción en el **tercio inferior** de la escala que corresponde a la infracción cometida” (CGR, 2024).

En conclusión, la graduación de la sanción en el procedimiento administrativo sancionador (PAS) de la CGR se rige principalmente por criterios de proporcionalidad definidos en una lista de circunstancias modificatorias de la responsabilidad, clasificadas como atenuantes o agravantes. Si bien, como norma general, no se le exige a la autoridad realizar una división tripartita de la pena establecida, el Reglamento determina que, en casos puntuales, como los

señalados en los artículos 11.3 y 13.3, el operador jurídico sí se encuentra obligado a ejecutar la sanción estableciendo tercios iguales.

3.4. La sanción de suspensión en el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil y su determinación según el precedente administrativo contenido en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC

El artículo 88 de la LSC (Ley N.º 30057, 2013) contempla el régimen de sanciones aplicables en el PAD. Una de ellas es la suspensión sin goce de remuneraciones, aplicada mediante un rango legal que oscila entre un (1) día y doce (12) meses, siendo la autoridad sancionadora la responsable de determinar su duración exacta en función de las circunstancias del hecho.

Ahora bien, para tal medida, el artículo 87 de la LSC (Ley N.º 30057, 2013) considera un listado de criterios de graduación a ser observados por la autoridad al momento de fijar la sanción. Tales como la afectación a los intereses generales o bienes jurídicamente protegidos por el Estado, el ocultamiento de la falta, el grado de jerarquía y especialización del servidor, las circunstancias de comisión, la concurrencia de faltas, la participación de otros servidores, la reincidencia, la continuidad de la conducta infractora y el eventual beneficio ilícitamente obtenido. Cabe precisar que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho penal y el PAS de la CGR, en el régimen disciplinario de la LSC dichos criterios no han sido categorizados normativamente como circunstancias agravantes o atenuantes.

De otro lado, debido a los vicios identificados en la determinación de la sanción, el TSC consideró conveniente emitir lineamientos de observancia obligatoria mediante el precedente vinculante contenido en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC. En esta resolución se desarrollan diversos tópicos, como la debida motivación de una sanción, los principios de proporcionalidad y razonabilidad y el contenido de cada uno de los criterios de graduación fijados en el artículo 87 de la LSC.

Respecto a la sanción de suspensión, en el fundamento 14 del citado precedente administrativo se estableció como reglas vinculantes que el *quantum* de la sanción debe guardar correspondencia con la gravedad de la conducta infractora, con el fin de evitar que faltas graves sean sancionadas con medidas cercanas al mínimo legal o, de forma inversa, que hechos de menor severidad reciban sanciones próximas al máximo.

Asimismo, se reconoce que los órganos sancionadores cuentan con cierto margen de discrecionalidad para graduar la sanción; sin embargo, dicha facultad debe ejercerse conforme a los criterios de graduación, de manera que no conlleve decisiones arbitrarias.

Si bien los criterios jurisprudenciales antes señalados representan un esfuerzo destacable por generar predictibilidad y seguridad jurídica en la determinación de la sanción, la persistencia de nulidades declaradas por el TSC debido a vicios en la fijación del *quantum* sancionador refleja la necesidad de explorar nuevas herramientas metodológicas que contribuyan a garantizar la proporcionalidad y la razonabilidad en las decisiones.

Es necesario reconocer que la problemática antes señalada responde, hasta cierto punto, al uso de conceptos jurídicos imprecisos en las normas que regulan la graduación de la sanción. Tal es el caso del artículo 91 de la LSC (Ley N.º 30057, 2013), que emplea expresiones como “magnitud” y “gravedad” de las faltas, cuyo nivel de abstracción incrementa el margen de subjetividad del operador jurídico al momento de dictar la sanción y, con ello, el riesgo de decisiones arbitrarias.

El empleo de conceptos jurídicos indeterminados no resulta, en sí mismo, incompatible con el ejercicio legítimo de la potestad disciplinaria, en especial si se considera la diversidad de situaciones que pueden presentarse en los PAD y la imposibilidad de que la ley defina límites precisos para la actuación del Estado (Huamán, 2025, p. 44). Sin embargo, como contrapeso, resulta fundamental la existencia de parámetros objetivos de interpretación y graduación que permitan delimitar razonablemente el ejercicio de la discrecionalidad administrativa. De lo contrario, la amplitud de tales conceptos podría poner en tela de juicio los principios de razonabilidad, proporcionalidad y seguridad jurídica que deben regir toda sanción disciplinaria.

En ese sentido, aunque el artículo 87 de la LSC (Ley N.º 30057, 2013) establece condiciones o criterios para la graduación de la sanción según el mayor o menor reproche que implique la conducta, dichos criterios en la práctica administrativa han revelado poca eficacia para evitar decisiones arbitrarias. La razón es que las entidades suelen determinar el *quantum* de la sanción sobre la base de apreciaciones predominantemente discrecionales, sin que la decisión manifieste una especial motivación, tal como se advierte en distintas resoluciones emitidas por el TSC.

Esta realidad se explica en defectos de fondo en el régimen de graduación de la sanción, tanto de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley n.º 27444, 2001) como de la LSC

(Ley N.º 30057, 2013). En ambas, los criterios de graduación aparecen enunciados, pero no se brinda ningún dato que guíe sobre su contenido (cuándo sindicarlos como atenuantes o agravantes de la infracción, por ejemplo) o que indique a la autoridad administrativa la manera de considerarlos en la cuantificación de la sanción (Morón, 2023, p. 150). Dicha situación contrasta con el tratamiento observado en el derecho penal y, en algunos supuestos específicos, en el PAS de la CGR.

4. Discusión y propuesta

4.1. ¿Es viable la aplicación del sistema de tercios en la determinación de la sanción de suspensión del régimen disciplinario de la LSC?

Conforme a lo precisado anteriormente, las causas de la problemática en la determinación de la sanción obedecen, de forma sustancial, al diseño normativo actual, que otorga un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad para fijar el *quantum* de la sanción sin criterios de restricción objetivos. En la práctica, esto ha generado arbitrariedades al momento de dosificar la sanción, permitiendo que infracciones graves reciban una suspensión cercana al extremo mínimo y que, por el contrario, sucesos de escasa lesividad obtengan una suspensión cercana al extremo medio o máximo. Los siguientes casos del TSC evidencian esta falta de proporcionalidad:

En la Resolución n.º 000017-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala, el TSC declaró la nulidad del acto sancionador porque, pese a tratarse de un caso de hostigamiento sexual en agravio de una servidora y advertir la presencia de cuatro criterios de graduación de naturaleza agravante —severa afectación a los intereses generales o bienes jurídicamente protegidos, continuidad en la comisión de la falta, naturaleza de la infracción e intencionalidad en la conducta del infractor—, la entidad resolvió imponer una sanción leve de apenas diez (10) días de suspensión sin goce de remuneraciones, lo que resulta desproporcionado considerando la gravedad del hecho y el bien jurídico afectado, esto es, la libertad sexual.

Una situación inversa se registra en la Resolución n.º 006927-2024-SERVIR/TSC-Segunda Sala. En este caso, el TSC declaró la nulidad del acto sancionador debido a que un servidor recibió una suspensión de ciento ochenta (180) días sin goce de remuneraciones por inasistencias en un período de quince días, sin que se haya acreditado circunstancias agravantes que justifiquen dicha decisión.

Los casos antes señalados y otros que se derivan de la casuística del TSC muestran las deficiencias que actualmente presenta el régimen legal de determinación de la sanción, evidenciando una tendencia errática de las autoridades del PAD en la valoración de la magnitud del hecho y la calidad argumentativa de sus decisiones.

Estos defectos se explican, entre otros motivos, por el nivel de discrecionalidad que la ley otorga a la autoridad para graduar la sanción sobre la base de los criterios previstos en el artículo 87 de la LSC, los mismos que no han tenido un impacto significativo en la calidad de las decisiones dada la variedad de interpretaciones sobre cada uno de sus alcances. Aun con los esfuerzos realizados por el TSC para corregir dicha problemática emitiendo el precedente contenido en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC, se torna perentorio un cambio de paradigma del modelo actual.

Para tal cometido, todo intento de reforma debe partir de la premisa de que la gestión de los PAD debe cumplirse siguiendo estándares de eficacia y eficiencia estatal, a fin de alcanzar los objetivos institucionales de la entidad respecto al uso razonable y garantista del poder de castigo (*ius puniendi*), así como al empleo racional de los recursos públicos. De ello se destaca la necesidad de que la administración de los PAD respete escrupulosamente las garantías del debido procedimiento al momento de imponer una sanción. Solo así es posible evitar los efectos nocivos que trae consigo la nulidad del procedimiento: reprocesos que comprometen el plazo razonable y otros derechos de los servidores, riesgo de impunidad por el reinicio de los períodos de prescripción, duplicidad innecesaria de recursos y posibles demandas indemnizatorias contra la institución, entre otros.

En este contexto, la incorporación del procedimiento técnico del sistema de tercios se presenta como una opción viable para la dosificación de la sanción de suspensión, ya que permitiría reducir razonablemente el margen de discrecionalidad existente en la fijación del *quantum* sancionador. En efecto, el sistema postula una reducción o uso modulado de la discrecionalidad, considerando esta como un elemento importante en la valoración del hecho debido a la diversidad temática de casos y porque constituye una verdad admitida que las decisiones administrativas o judiciales se adoptan combinando criterios de legalidad y arbitrio personal (Velásquez, 2009, p. 125).

Asimismo, la incorporación del sistema de tercios coadyuvaría al logro de una gestión eficiente de los PAD en comparación con el modelo actual de dosificación. En concreto, generaría los siguientes beneficios:

a) Reducción modulada de la discrecionalidad administrativa

El sistema de tercios es un procedimiento técnico-operativo que limita el margen de arbitrio de la autoridad al momento de determinar el *quantum* de la sanción. Para ello, señala la obligación de dividir el rango legal de suspensión (que comprende desde un (1) día hasta doce (12) meses) en tres partes iguales. A partir de allí, la autoridad fija la sanción definitiva en el tercio que corresponda, según la ocurrencia o no de circunstancias atenuantes o agravantes.

b) Mejora en los niveles de predictibilidad y seguridad jurídica

Permite que las autoridades y los servidores en general tengan una expectativa objetiva y razonable sobre la sanción aplicable en un caso concreto, lo que contribuye a la transparencia estatal y la mejora de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, pilares básicos del proceso de modernización que atraviesa el Estado peruano.

c) Fortalecimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad

El sistema potencia la aplicación de dichos principios puesto que la autoridad se encuentra obligada a identificar el tercio en que se ubica el hecho infractor. Así, el procedimiento exige una valoración clara y justificada de las circunstancias del caso, garantizando que la sanción mantenga una adecuada correspondencia con la naturaleza de la falta y las condiciones personales del servidor infractor.

d) Mayor eficiencia en la gestión de recursos públicos

Al reducirse el nivel de discrecionalidad en la determinación de la sanción, todo proceso impugnatorio ante el TSC se centra en la verificación de las circunstancias agravantes y atenuantes, así como en el tercio de sanción aplicado al caso concreto. De este modo, se facilita el control administrativo y se reduce la incidencia injustificada de nulidades por motivación deficiente o vulneración del principio de proporcionalidad, lo que, a su vez, evita el gasto innecesario de recursos humanos y materiales.

e) Motivación técnica de las resoluciones

La incorporación de un procedimiento técnico-cuantitativo como el sistema de tercios contribuye a la profesionalización de las autoridades del PAD. Al tratarse de una herramienta más objetiva que el actual modelo de dosificación, incrementa el nivel de la calidad argumentativa de las decisiones emitidas tanto en primera como en segunda instancia administrativa.

Para demostrarlo, retomemos uno de los casos resueltos mencionados anteriormente. En la Resolución n.º 000017-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala, el TSC declaró la nulidad de una sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por diez (10) días. A su juicio, dicha sanción resultaba desproporcionada al corresponder a un hecho de presunto hostigamiento sexual, con presencia de hasta cuatro criterios de graduación de naturaleza agravante. Si se hubiera aplicado el sistema de tercios, la autoridad sancionadora no habría podido fijar la sanción cerca al extremo mínimo del rango legal, ya que estaría obligada, por la identificación de circunstancias agravantes, a ubicarla en el tercio superior, esto es, entre ocho (8) y doce (12) meses.

Este caso demuestra las ventajas operativas del sistema propuesto en clave de eficiencia procesal y consiguiente mejora de la gestión actual del PAD, sin dejar de reconocer una sensata dosis de discrecionalidad técnica administrativa como herramienta necesaria para la aplicación de la justicia.

En suma, el procedimiento de tercios que se está aplicando en el derecho penal y, en ciertos supuestos, en el PAS de la CGR representa una opción viable para lograr el propósito deseado: una gestión eficiente de los PAD a través de sanciones proporcionales de elevada calidad técnica, que repercutan en una reducción sustancial de las nulidades declaradas por el TSC. Su principal virtud radica en que, si bien limita la discrecionalidad administrativa, deja un margen para la evaluación de las particularidades del caso concreto, reconociendo la autonomía funcional de la autoridad sancionadora.

En consecuencia, la aplicación del sistema de tercios no supone una importación acrítica de una institución propia del derecho penal al ámbito disciplinario, sino una adaptación funcional compatible con los fines y características de la potestad disciplinaria del Estado.

Ahora bien, para concretar la viabilidad del sistema o procedimiento operativo propuesto, resulta

necesaria una reforma legal de los artículos 87 y 91 de la LSC, a fin de satisfacer las exigencias del principio de legalidad. Por ello, se debe tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- a) El listado de criterios de graduación previsto en el artículo 87 de la LSC debe clasificarse normativamente en circunstancias agravantes y atenuantes, tal como sucede en el artículo 46 del Código Penal y en los numerales 10.1 y 10.2 del artículo 10 del reglamento de la CGR. Esta modificación permitiría evitar interpretaciones dispares sobre la naturaleza jurídica de un mismo criterio de graduación, tomando como referencia los criterios interpretativos del TSC fijados en el precedente de la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC.
- b) La incorporación del sistema de tercios en la LSC debe considerar la actual redacción del artículo 45-A del Código Penal adecuándola a las particularidades del régimen disciplinario de la LSC. En ese sentido, se propone la siguiente fórmula legislativa:

La autoridad sancionadora determina la sanción de suspensión aplicable conforme a las siguientes reglas:

1. Divide el rango legal previsto en el literal b) del artículo 88 de la presente ley en tres partes iguales.
2. Determina la sanción de suspensión concreta aplicable al servidor evaluando la concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes en función de las siguientes reglas:
 - a) Cuando no existan atenuantes ni agravantes o únicamente concurren circunstancias atenuantes, la sanción concreta se determina dentro del tercio inferior.
 - b) Cuando concurren circunstancias agravantes y de atenuación, la sanción concreta se determina dentro del tercio intermedio.
 - c) Cuando únicamente concurren circunstancias agravantes, la sanción concreta se determina dentro del tercio superior.

Como reflexión final, las mejoras propuestas respecto a la sanción de suspensión deben considerarse como un punto de partida. El objetivo final es alcanzar un nuevo modelo de determinación integral que garantice los derechos de los servidores y optimice la conducción de

los PAD, sobre todo en aquellos casos en los que se decide aplicar la medida sancionadora más severa, como es la destitución. Esta última materia merece ser objeto de un análisis diferenciado y constituye una línea de investigación abierta para futuras investigaciones.

5. Conclusiones

- El régimen legal actual de la LSC para la determinación de la sanción de suspensión resulta insuficiente para garantizar sanciones proporcionales y razonables debido al amplio margen de discrecionalidad que se deriva de la aplicación de las reglas previstas en los artículos 87 y 91. Esta insuficiencia se refleja en la emisión de un número elevado de resoluciones del TSC que declaran la nulidad de la decisión por vicios en la graduación de la sanción.
- Para superar la problemática sobre la aplicación de la medida de suspensión, se propone la incorporación legislativa del sistema o esquema operativo de tercios, mediante dos reformas: a) clasificar los criterios de graduación previstos en el artículo 87 de la LSC como circunstancias agravantes y atenuantes, considerando las directrices fijadas en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC; b) modificar el artículo 91 de la LSC para incorporar el sistema operativo de tercios, tomando como base el artículo 45-A del Código Penal.
- La incorporación del sistema de tercios ofrece una serie de ventajas operativas frente al modelo de dosificación actual, como la reducción de la discrecionalidad, la aplicación efectiva de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, la mejora de la calidad argumentativa de las decisiones y el uso eficiente de recursos al disminuir los reprocesos derivados de las nulidades declaradas por el TSC, entre otras. Todos estos beneficios repercutirían en un eficiente manejo de los PAD.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

- Baca, V. (2012). La discrecionalidad administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. *Revista de Derecho Administrativo*, (11), 181-202.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13553>
- Cassagne, J. (2009). La discrecionalidad administrativa. *Foro Jurídico*, (9), 82-91.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18518>
- Contraloría General de la República. (1 de abril de 2024). *Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional: Versión integrada*. Gob.pe.
<https://www.gob.pe/es/i/5513548>
- Decreto Legislativo N.º 635, Código Penal. (8 de abril de 1991).
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682692>
- Gómez, C. (2017). *Dogmática del derecho disciplinario* (6a ed.). Universidad Externado de Colombia.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv18msp1j>
- Hinojosa, J. (2022). Fines de la pena y fundamentos dogmáticos de la determinación e individualización judicial. *Actualidad Penal y Procesal Penal*, (341), 132-158.
- Huamán, L. (2025). Control de la discrecionalidad: Hechos determinantes y conceptos jurídicos indeterminados. Caso Munte Schwarz ante el Tribunal del Servicio Civil peruano. *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo*, 6(11), 40-71.
<https://doi.org/10.46631/Giuristi.2025.v6n11.04>
- Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (11 de abril de 2001).
<https://www.presidencia.gob.pe/integridad-institucional/docs/LEY-N-27444-d.pdf>
- Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013).
<https://www.gob.pe/es/l/118474>
- Morón, J. (2023). *Las multas administrativas*. Praxis.
- Prado, V. (2018). *La dosimetría del castigo penal: Modelos, reglas y procedimientos*. Ideas.
- Resolución de Contraloría N.º 166-2021-CG, Aprueban el "Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional". (21 de agosto de 2021).
<https://www.gob.pe/es/l/2093915>
- Resolución de Sala Plena N.º 001-2021-SERVIR/TSC, Establece los criterios de graduación de las sanciones en el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley n.º 30057. (19 de diciembre de 2021).
<https://www.gob.pe/es/l/5038444>

Resolución N.º 0006927-2024-SERVIR/TSC-Segunda Sala. Exp. 010256-2024-SERVIR/TSC. Recurso de apelación de Ericzon Almeida Pablo contra el Programa Nacional Cuna Más. (22 de noviembre de 2024).

<https://www.gob.pe/es/l/6231504>

Resolución N.º 000017-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala (10 de enero de 2025). Recurso de apelación de Julio Guillermo Santos Flores contra la Contraloría General de la República.

<https://www.gob.pe/es/l/6369033>

Sánchez, M. (2011). Función, límites y control judicial de la discrecionalidad administrativa. *IUS ET VERITAS*, 21(43), 260-270.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12064>

Torres, E. (2021). *Los vicios de nulidad identificados en el Tribunal del Servicio Civil y su incidencia en la gestión de los procedimientos administrativos disciplinarios en el año 2019* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Institucional de UNMSM.

<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/item/a8de26fd-f3ff-4d23-bbda-ff1fd47e736f>

Velásquez, P. (2009). La discrecionalidad del juez en la determinación de la pena. *Actualidad Jurídica*, (189), 121-127.

Zegarra, D. (2006). Control judicial de la discrecionalidad administrativa: Viejo problema y nuevo excursus (sus alcances en la doctrina española). *Revista de Derecho Administrativo*, (1), 33-62.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16349>

Ziffer, P. (1996). *Lineamientos de la determinación de la pena*. Konrad Adenauer Stiftung.

Reseña bibliográfica

Inteligencia artificial y modernización del Estado: entre la innovación estratégica y la gobernanza responsable

Artificial intelligence and state modernization: between strategic innovation and responsible governance

David Emmanuel Ashcallay Samaniego

Ministerio de Defensa (Perú)

dashcallay@pucp.pe | ORCID: 0009-0001-9714-1883

Reseña del libro

Gobernar con la inteligencia artificial: Panorama actual y hoja de ruta en las funciones centrales de gobierno

Cómo citar esta reseña:

Ashcallay Samaniego, D. E. (2026). Inteligencia artificial y modernización del Estado: entre la innovación estratégica y la gobernanza responsable. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 154-161. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.08>

Gobernar con la inteligencia artificial constituye un análisis sistemático y comparado sobre el estado actual del uso de la inteligencia artificial (IA) en las funciones centrales de gobierno y propone una hoja de ruta orientada a su adopción estratégica, responsable y confiable. El informe de la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) se sustenta en el estudio de doscientos casos de uso distribuidos en once funciones gubernamentales, lo que le otorga una base empírica, robusta y transversal.

El estudio desarrolla un marco conceptual en torno a tres dimensiones: productividad, capacidad de respuesta y rendición de cuentas. Dichos aspectos son fundamentales para el impacto que la IA puede generar en el sector público. Así, el enfoque permite vincular la innovación tecnológica con objetivos sustantivos de la gestión dentro del Estado, superando visiones reduccionistas centradas únicamente en su eficiencia operativa.

El informe se compone de cinco capítulos. El primero sitúa la IA como un acelerador del gobierno digital, al integrarla dentro de un proceso más amplio de transformación del aparato estatal. El segundo analiza patrones de adopción sectorial y pone en evidencia las asimetrías existentes entre distintas funciones gubernamentales. El tercero aborda los desafíos de implementación, con énfasis en las brechas en capacidades, datos e infraestructura. El cuarto propone un marco de gobernanza basado en habilitadores, salvaguardas y participación. Finalmente, el quinto elabora análisis sectoriales en ámbitos como justicia, administración tributaria, contratación pública y evaluación de políticas.

El mayor aporte del libro radica en desplazar el debate desde la regulación externa de la IA hacia su gobernanza interna en el Estado. El informe no solo se pregunta si los gobiernos deben usar estas tecnologías, sino bajo qué condiciones institucionales pueden hacerlo de manera legítima, eficaz y compatible con los valores democráticos.



1. Análisis del libro

1.1. Principales contribuciones

En primer lugar, el informe plantea una reconfiguración conceptual del papel de la IA dentro del sistema estatal. A diferencia de aproximaciones que tratan la IA como una innovación tecnológica aislada o un fenómeno restringido al campo regulatorio, el estudio de la OECD propone entenderla como una extensión del proceso de transformación digital del sector público. Esta redefinición adquiere particular relevancia, ya que permite ubicar la IA dentro de una dinámica de cambio institucional más amplia, en la que convergen capacidades organizacionales, gestión de datos y procesos de toma de decisiones. Dicho enfoque dialoga con el de otras investigaciones que han concebido la digitalización gubernamental como un proceso estructural que transforma no solo las herramientas de gestión, sino también las propias lógicas de funcionamiento del Estado (Mergel et al., 2019).

Por otro lado, el informe establece un marco analítico basado en tres dimensiones —productividad, capacidad de respuesta y rendición de cuentas—, que permite traducir los beneficios potenciales de la IA en términos de valor público. Este aporte es especialmente significativo, ya que relaciona la discusión tecnológica con categorías específicas de la gestión pública, tomando distancia de criterios centrados solo en la eficiencia. Desde esta mirada, la IA se proyecta no solo como un instrumento de optimización operativa, sino como una herramienta capaz de mejorar la calidad del servicio civil y fortalecer el vínculo entre Estado y ciudadanía, incidiendo en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

Un tercer aporte notable es la sistematización de doscientos casos de uso de IA en once funciones gubernamentales. Este ejercicio metodológico ofrece una panorámica comparada del estado actual de estas tecnologías en el sector público, al identificar tendencias, patrones y áreas de mayor desarrollo. La amplitud de la muestra proporciona una evidencia significativa, que trasciende experiencias aisladas y facilita la formulación de generalizaciones informadas. En este sentido, el informe se posiciona como una valiosa referencia para el análisis de la gobernanza algorítmica a nivel global.

El documento introduce también el concepto de “riesgo de inacción”, entendido como los costos que deben asumir los gobiernos cuando postergan la adopción de IA, en especial en términos de pérdida de competitividad y debilitamiento de su capacidad de respuesta frente a las demandas

ciudadanas. Esta noción cobra evidente interés en un contexto donde la transformación digital del sector privado está redefiniendo las expectativas de los ciudadanos respecto a los servicios públicos (World Bank, 2021). De esta manera, el informe consigue equilibrar el debate entre riesgos y oportunidades, evitando posiciones excesivamente precautorias.

Finalmente, el desarrollo del marco de habilitadores, salvaguardas y participación representa una contribución estructural al diseño de políticas públicas en materia de IA. Este enfoque articula dimensiones técnicas, normativas y sociales, en línea con los principios internacionales sobre el tema (OECD, 2019; UNESCO, 2022). En conjunto, estos logros consolidan al informe como un referente conceptual y empírico en el campo de la modernización del Estado y la transformación digital pública.

1.2. Elementos analizados de manera particularmente sólida

Uno de los aspectos más consistentes del informe es su capacidad para identificar y sistematizar patrones de adopción de la IA en el sector público. A partir del análisis de múltiples casos, el estudio demuestra que estas tecnologías han tenido un desarrollo más destacado en áreas como la prestación de servicios públicos, la justicia y la participación ciudadana. Este hecho refleja no solo la disponibilidad de datos en estos ámbitos, sino también la creciente exigencia por mejorar la experiencia y la atención del usuario. La claridad con la que esta evidencia está organizada en el documento configura una fortaleza metodológica importante, al favorecer una comprensión estructurada y comparativa del estado actual de la IA en el gobierno.

Otro elemento desarrollado de forma ejemplar es el diagnóstico de los desafíos de implementación. El informe describe con precisión una serie de barreras para la adopción efectiva de la IA, como las brechas en capacidades técnicas, la deficiente gobernanza de datos y las limitaciones de infraestructura digital. Este diagnóstico coincide con la literatura especializada, que identifica obstáculos estructurales para la transformación digital en el sector público, muchos de ellos asociados a la rigidez organizacional y la falta de interoperabilidad (Janssen & Kuk, 2016). Por ejemplo, el reconocimiento de que muchas iniciativas de IA permanecen en fase piloto constituye un hallazgo empírico trascendental, ya que pone de relieve la dificultad para escalar innovaciones tecnológicas dentro del Estado.

Por otra parte, el estudio explica de manera sólida el concepto de gobernanza de la IA, sobre todo a través del marco de habilitadores, salvaguardas y participación. Esta perspectiva integra dimensiones técnicas, normativas y sociales en un mismo esquema analítico, paso clave para abordar la complejidad de la IA en el sector público. La inclusión de salvaguardas enfocadas en la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de derechos fundamentales refleja una preocupación por la legitimidad democrática de estas tecnologías y se alinea con marcos internacionales que promueven una IA centrada en el ser humano (UNESCO, 2022).

El informe también se caracteriza por su claridad expositiva y estructura organizativa. A pesar de tratar un tema altamente complejo, el documento expone sus argumentos de manera accesible, lo que facilita su comprensión por distintos públicos, incluyendo tomadores de decisiones. Esta capacidad de traducir el conocimiento técnico en directrices de política pública supone un logro importante, en la medida en que ayuda a cerrar la brecha entre expertos y decisores, factor que suele obstaculizar la implementación de innovaciones.

Por último, el tratamiento del “riesgo de inacción” es otro de los aspectos abordados con solvencia. El concepto alude a los efectos adversos que enfrentan los gobiernos cuando retrasan la adopción de la IA. Este planteamiento ayuda a matizar el debate, sin caer en el entusiasmo acrítico ni el rechazo precautorio, y promueve una posición estratégica sobre la transformación digital del Estado.

1.3. Aspectos omitidos o abordados de modo limitado

A pesar de sus múltiples contribuciones, el informe presenta ciertas omisiones y desarrollos que afectan la profundidad de su análisis. En primer lugar, el tratamiento de los riesgos asociados a la IA es relativamente superficial. Si bien el documento reconoce problemas como los sesgos algorítmicos, la opacidad y la vulneración de derechos, no examina con detalle las dinámicas estructurales que los generan. La literatura ha demostrado que los sistemas algorítmicos pueden reproducir desigualdades históricas cuando se basan en datos sesgados (Barocas & Selbst, 2016), lo que plantea distintos desafíos para su uso en el sector público. Sin embargo, el informe deja sin explicar estos aspectos, limitándose a una descripción general.

Otra debilidad se observa en la evaluación de la dimensión política de la IA. El estudio menciona la importancia de la confianza ciudadana (OECD, s.f.), pero no ahonda en las oportunidades de la IA para reconfigurar las relaciones de poder entre el Estado, el mercado y la ciudadanía.

Diversos enfoques críticos han señalado que la opacidad algorítmica puede debilitar los mecanismos de rendición de cuentas y concentrar el poder en actores tecnológicos (Pasquale, 2015), por lo que profundizar esta dimensión hubiera enriquecido el análisis en favor de la gobernanza democrática.

A la vez queda poco explorada la heterogeneidad de contextos institucionales. Aunque el análisis comparado supone una fortaleza del documento, también conlleva una cierta generalización de las recomendaciones. En países con menores capacidades institucionales, la implementación de soluciones basadas en IA enfrenta retos adicionales, como limitaciones en infraestructura digital, escasez de talento especializado y debilidad en la gobernanza de datos (World Bank, 2021). El informe no se detiene en estas diferencias y en cómo estas pueden afectar la viabilidad de sus propuestas.

Por otro lado, el impacto de la IA en el empleo público es tratado de manera marginal. Distintas investigaciones han remarcado que la automatización no solo transforma procesos, sino que también puede generar tensiones organizacionales y efectos distributivos (Acemoglu & Restrepo, 2018; Autor, 2015). Sin embargo, el informe apenas evalúa estas implicancias, una omisión notoria sobre todo si se recuerda el rol preponderante del empleo público en la cohesión social.

Por último, el informe examina de manera limitada la dependencia tecnológica que puede derivarse de la aplicación de soluciones de IA desarrolladas por actores privados. Esta dimensión, vinculada a la soberanía digital, es clave para entender los riesgos estratégicos de la adopción de estas tecnologías en el sector público.

1.4. Posibles limitaciones del documento

Desde una perspectiva teórica, el informe presenta una limitación en su enfoque predominantemente normativo. Si bien esta orientación es comprensible en un documento de política pública, reduce la problematización crítica de los supuestos que sustentan la adopción de la IA. En concreto, se observa una tendencia a asumir que esta generará mejoras en la gestión pública bajo condiciones adecuadas, sin explorar otros escenarios donde estos beneficios no se materializan o producen efectos adversos.

En el plano empírico, aunque el análisis de doscientos casos constituye una fortaleza, también revela ciertas limitaciones durante su análisis. El enfoque comparativo permite identificar tendencias generales, pero no captura por completo las dinámicas específicas de implementación en contextos particulares. Como consecuencia, la capacidad del informe para ofrecer recomendaciones adaptadas a realidades institucionales diversas resulta acotada.

En términos de alcance, el informe privilegia la amplitud sobre la profundidad. Esta postura hace posible una visión integral del fenómeno, pero también genera que algunos temas clave —la ética algorítmica, la gobernanza de datos y la dimensión política de la IA— carezcan del nivel de desarrollo que requerían.

Finalmente, el marco de habilitadores, salvaguardas y participación, aunque conceptualmente sólido, manifiesta un grado de abstracción que dificulta su implementación práctica. La ausencia de lineamientos operativos concretos implica una seria limitación, sobre todo para gobiernos que buscan convertir estas orientaciones en políticas públicas efectivas.

2. Conclusión

Gobernar con la inteligencia artificial representa una contribución relevante al debate sobre la modernización del Estado en la era digital. Su principal mérito es integrar evidencia empírica con un marco conceptual claro que permite comprender el potencial de la IA en el sector público.

No obstante, el informe refleja las tensiones propias de los enfoques contemporáneos de gobernanza: promueve la innovación tecnológica, pero al mismo tiempo busca preservar principios democráticos. Esta dualidad, que no siempre se resuelve plenamente en el documento, se traduce en una lectura que, si bien reconoce los riesgos de la IA, mantiene una orientación predominantemente optimista de sus efectos.

Desde una perspectiva crítica, el mayor desafío del estudio consiste en profundizar la evaluación de las repercusiones políticas, sociales y organizacionales de estas nuevas tecnologías. La IA no solo transforma procesos: también es capaz de redefinir el ejercicio del poder estatal y la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Por lo mencionado, el informe ofrece un punto de partida sólido, pero no definitivo. Su aporte reside tanto en sus hallazgos como en las preguntas que deja abiertas, especialmente aquellas relacionadas con la gobernanza democrática de tecnologías emergentes.

Referencias

- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2018). *Artificial intelligence, automation and work* (NBER Working Paper, 24196).
<https://doi.org/10.3386/w24196>.
- Autor, D. H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.29.3.3>
- Barocas, S. & Selbst, A. (2016). Big data's disparate impact. *California Law Review*, 104(3), 671-732. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2477899>
- Janssen, M. & Kuk, G. (2016). The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance. *Government Information Quarterly*, 33(3), 371-377.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.011>
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4).
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). OECD AI Principles overview. Recuperado el 03 de mayo del 20206, de
<https://oecd.ai/en/ai-principles>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (s.f.). Trust in government. Recuperado el 03 de mayo del 2026, de
<https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/>
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Harvard University Press.
<https://www.jstor.org/stable/j.ctt13x0hch>
- UNESCO. (2022). *Recommendation on the ethics of artificial intelligence*.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137>
- World Bank. (2021). *Informe sobre el desarrollo mundial 2021: Datos para una vida mejor*.
<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1600-0>

Reseña bibliográfica

Meditaciones peruanas del siglo XXI: el diagnóstico y fórmula de Luis Carranza Ugarte

Peruvian meditations of the 21st century: The diagnosis and formula of Luis Carranza Ugarte

Dante Paiva Goyburu

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

dpaivag@unmsm.edu.pe | ORCID: 0000-0001-9140-6580

Reseña del libro

Carranza, L. (2025). *El Perú sí tiene futuro. Cómo recuperar la brújula*. Fondo editorial de la Universidad de San Martín de Porres.

Cómo citar esta reseña:

Paiva Goyburu, D. (2026). Meditaciones peruanas del siglo XXI: el diagnóstico y fórmula de Luis Carranza Ugarte. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 162-169. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.09>

Hace un siglo el Perú atravesaba el segundo gobierno de Augusto B. Leguía, un régimen con intenciones reformistas pero posturas autoritarias. Se trataba de una sociedad marcadamente rural, con tasas mayoritarias de analfabetismo y escasas oportunidades de mejora a gran escala. En ese contexto, la posesión y el control de las tierras eran uno de los problemas que generaban mayor tensión social.

En el plano internacional, los cambios derivados de la Primera Guerra Mundial, el impacto de la Revolución Rusa y la pugna de Estados Unidos frente a las potencias europeas caracterizaban un escenario global inusitado, cuyas repercusiones alcanzaban la región.

Si bien nuestro país conmemoraba el centenario de la Independencia (1821-1921) y de la batalla de Ayacucho (1824-1924), estas celebraciones contrastaban con la dramática realidad: la ausencia de un proyecto claro de nación. El malestar era evidente y escaló al debate académico. Obras como *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana* (1928) de José Carlos Mariátegui y *La realidad nacional* (1931) de Víctor Andrés Belaunde dieron cuenta de las limitaciones económicas, sociales, culturales y políticas, ubicando en el centro de la discusión la cuestión del indio, la tierra y el camino que debía tomar el Perú.

Varias décadas más tarde, entre improvisaciones y oportunidades aprovechadas, el país se encontró con un escenario sumamente distinto a puertas de ingresar al nuevo milenio. Apertura comercial, globalización, inversiones, remesas y divisas, el posicionamiento de la economía de mercado y la política liberal marcaban ahora el derrotero de una nación insertada en el orden económico internacional y con proyección a dar el gran salto en los próximos años.

En este punto, el trabajo de Luis Carranza Ugarte se enmarca en la realidad peruana del siglo XXI, uno de sus aciertos más notables, en la medida en que aborda una temática que requiere analizarse con rigor. Así, el presente volumen constituye un claro aporte al debate académico y la



gestión pública peruana, nutrido en buena parte por las experiencias de su autor, un reconocido profesional con vasta experiencia en el ámbito estatal, que dirigió la cartera de Economía y Finanzas enfrentando momentos delicados, como los acontecidos durante la crisis financiera internacional en 2008.

El libro presenta un estilo empleado por académicos como José Ortega y Gasset, en *El espectador* de 1961 a 1934; Ronald Dworkin, en *A matter of principles* de 1985; y Milton Friedman, en *An economist's protests* de 1972; esto es una selección de columnas periodísticas y ensayos unidos por una preocupación central, que dan paso, previa revisión, a una antología que se percibe como una obra orgánica indispensable.

Desde la introducción, con la referencia inicial a *La promesa de la vida peruana* (1943) de Jorge Basadre, se resalta un enfoque histórico que llama a defender al país de los riesgos que lo acechan. En esa dirección, el libro afirma su compromiso con la búsqueda de un mejor porvenir, estableciendo el orden económico y político como base para el sostenimiento del país. Con ese propósito, la obra se compone de cuatro capítulos: i) Entendiendo el comportamiento humano; ii) Estado y ejercicio del poder político; iii) Las políticas económicas y sociales; y iv) La ruta a la prosperidad. Cada uno reúne artículos publicados entre los años 2012 y 2025, precedidos por una síntesis actualizada que orienta al lector hacia la reflexión.

El primer capítulo inicia con una explicación didáctica de las teorías contemporáneas sobre el comportamiento humano, con énfasis en la toma de decisiones en los sectores político y económico. Partiendo de esta perspectiva, se abordan las conductas —aparentemente paradójicas— de las personas, sobre todo de quienes ejercen el liderazgo de sus países, destacando cómo estas se encuentran moldeadas por factores que operan como incentivos.

El autor sostiene que, más que la igualdad de resultados, lo que define la percepción de si un hecho es justo o injusto es la igualdad de oportunidades. Por eso, lo fundamental es asegurar condiciones de partida más equitativas para todos, sin desconocer que los resultados seguirán dependiendo, en gran medida, del esfuerzo individual y de la manera en que los seres humanos responden a incentivos.

Bajo esa óptica, afirma Carranza, es indispensable entender cómo piensan y actúan los peruanos, lo que implica explorar tanto las características individuales como los rasgos culturales de nuestro país.

Respecto a esta aseveración, es oportuno revisar *Desborde popular y crisis del Estado* (1984). Ante la delicada situación del Perú en el último cuarto del siglo XX y los cambios que sucedían, el ámbito social también afrontó tensiones entre grupos, como son los partidarios de la oficialidad y los de la informalidad; su autor, Matos(1986), precisaba lo siguiente:

Los esfuerzos del Estado para restaurar el orden legal en este ámbito invasor se dan en un contexto de triunfalismo público, que consigue ocultar a duras penas el privado desaliento. El rechazo contra el orden que caduca se hace penetrante e invade el campo mismo de la oficialidad (p. 106).

Un artículo de este acápite que llama especialmente la atención es “Empresarios comprometidos”, tanto por la contundencia de su crítica a la ignorancia que nutre el populismo como por el llamado al empresariado a asumir un papel activo para enfrentar estas situaciones.

En el segundo capítulo, la reflexión gira en torno a la política en nuestro país, asunto tan trajinado que parece no tener visos de solución. Es importante destacar el análisis de Carranza sobre la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como su comprensión sobre el rol de las políticas públicas y los desafíos que exige su implementación. Además, ofrece una síntesis de los principales planteamientos del liberalismo y el comunismo, junto con una interesante y lúcida visión acerca de los Estados democráticos y la necesidad de reformas dentro de los procesos políticos, aspecto postergado en el país durante la reciente década, a pesar de lo avanzado en el periodo 2006-2011.

Una de las fortalezas del libro radica en la experiencia del autor como ministro: su participación directa en la toma de decisiones en el Ejecutivo le otorga una perspectiva poco común y difícil de sistematizar para una obra de estas características, llamada a enriquecer el debate y dejar recomendaciones para el futuro. De esta manera, sobresale su convicción por el diálogo y la búsqueda de consensos como requisito para el funcionamiento del Estado democrático. A la vez, plantea la necesidad de promover medidas orientadas a elevar la productividad y la competitividad, lo que demanda el involucramiento de especialistas en gestión pública, capaces de brindar un aporte técnico que la clase política debería de atender con atención.

En este punto, resulta oportuno revisar los postulados de Aron (1999), quien evaluó con brillantez las condiciones de la democracia contemporánea y su vínculo con las instituciones constitucionales. En esa línea, el filósofo y sociólogo francés afirma: “No busquemos en las

nubes las virtudes sublimes de la democracia, sino en la realidad: la esencia de la democracia es la aceptación de la competencia pacífica” (p. 61).

Entre los artículos de este capítulo, conviene resaltar “¿Estamos en piloto automático?”, “El discurso del rey”, “La reforma como proceso político (I y II)” y “Desencantos y realidades”. Este último evidencia una mirada crítica, frontal y sin concesiones frente a decisiones erráticas e incorrectas que atentan contra los intereses del país. Al respecto, el autor condena abiertamente las improvisaciones en el Estado y formula una advertencia para cualquier gobierno que inicia su labor:

Habrà que esperar que el próximo gobierno sí tenga la ruta clara y la habilidad de implementar buenas reformas económicas manejando las restricciones políticas y no se dedique, tal como lo hizo este gobierno, a hacer política a costa de la economía (Carranza, 2025, p. 111).

A pesar de apoyarse en fuentes técnicas, el autor prioriza un lenguaje claro y sencillo que beneficia la lectura. Un ejemplo es “No más mediocridad”, artículo en el que, luego de repasar los resultados macroeconómicos del gobierno de Ollanta Humala, sustenta una crítica, sobre todo por el uso del gasto corriente sin contar con una estrategia para reducir las brechas sociales e impulsar la infraestructura. El autor afirma que la inclusión y la reducción de la pobreza no se logran con óbolos ni subvenciones, sino más bien con una apuesta firme por mejoras estructurales que sirvan como base de un desarrollo sostenido. Cabe añadir que este capítulo reúne el mayor número de artículos.

En el tercer capítulo encontramos un estudio introductorio de carácter pedagógico, que ahonda en diversos conceptos esenciales de la economía, como el gasto público —y las amenazas que lo rodean, como las presiones políticas y la corrupción—, los impuestos y mecanismos incorporados como obras por impuesto, la estabilidad macroeconómica, la política monetaria (refiriéndose a las anclas cambiarias), el comercio y la competencia.

Este apartado consigue ofrecer una lección valiosa, en principio por esclarecer términos muchas veces distorsionados en el ámbito político; en segundo lugar, por cuestionar aquellas visiones que presentan la economía como un conjunto de cifras o una especialidad que se explica solo en la distribución de capital y recursos, cuando su propósito y verdadera utilidad están en producir bienestar y hacer posible el progreso. En este sentido, Carranza subraya: “La estabilidad

macroeconómica se convierte en el primer peldaño sobre el cual se debe construir el camino a la prosperidad. Sin estabilidad macroeconómica no es posible tener un horizonte de crecimiento” (p. 185).

Compartimos y nos adherimos a este enfoque, que pondera el papel de la ciencia económica. Si bien esta posee sus instrumentos y marcos conceptuales, su eficacia depende siempre del apoyo decidido y comprometido de las autoridades. Lamentablemente, desde esta perspectiva, el rol del poder político sigue siendo una encrucijada en el Perú. Los sucesos de los últimos años demuestran que los cargos públicos están siendo manejados como premios para quienes capturan el poder, antes que como valiosas oportunidades de servir a los demás.

Los artículos de este capítulo permiten constatar el rol opositor que desempeñó el autor durante la gestión de Humala, una postura crítica y responsable que cuestionó con fundamento los errores políticos cometidos. Carranza pone énfasis en la transgresión de las reglas fiscales — ámbito que domina con solvencia— y las medidas riesgosas adoptadas para promover una supuesta inclusión social, pero sin bases que garanticen su sostenibilidad. Asimismo, critica las disposiciones demagógicas que, bajo la premisa de proteger el empleo, desconocen que su verdadera defensa se encuentra en la productividad del trabajador, y no en la formulación de una ley. En esa línea, es recomendable la lectura de los artículos “¿Aprobados?”, “Irresponsabilidad”, “Política macroeconómica en recesión” y “¡Dos chelas más y nos vamos!”.

El capítulo también se ocupa de los casos de éxito de regiones como Apurímac e Ica, donde la aplicación de medidas efectivas logró resultados favorables. La mejora del país requiere una revisión exhaustiva tanto de los aciertos como de los fracasos en las experiencias regionales. A la luz de la coyuntura nacional y los retos derivados del proceso de descentralización, es necesario profundizar en la discusión sobre el progreso de las regiones en los últimos años, con el fin de identificar con precisión sus avances y obstáculos en su desarrollo.

La gran contribución del libro se encuentra en su capítulo final, en el que se proponen acciones concretas para retomar el rumbo perdido en años recientes. Tras analizar el comportamiento de las personas, los procesos políticos y la reestructuración del Estado, y el papel de las instituciones económicas, el autor comparte su experiencia con el lector y ofrece una propuesta sustentada para elevar los niveles de bienestar y desarrollo en la población. En ese contexto, se centra en la situación de la niñez, remarcando su exposición a problemas como la anemia, la falta

de educación y el escaso acceso a la salud en los primeros años, que terminan limitando sus oportunidades a lo largo de la vida.

Estando en un año electoral, resultan oportunas las palabras de Carranza (2025):

No hay que equivocarse. El que sigamos siendo un país pobre no depende de los términos de intercambio ni de la globalización ni de ningún fantasma ideológico. La única razón es nuestra incapacidad como sociedad de hacer las cosas bien. El subdesarrollo no es un problema económico, es un problema político (p. 313).

Para el cierre de este último capítulo, es pertinente recordar la reflexión de Hayek: “El principio rector que afirma no existir otra política realmente progresiva que la fundada en la libertad del individuo sigue siendo hoy tan verdadero como lo fue en el siglo XIX” (2007, p. 287).

Por lo expuesto, el principal valor del libro está en su capacidad de constituirse en un marco de referencia para la gestión pública peruana, capaz de interpelar a los distintos niveles de gobierno (municipal, regional y nacional), así como a los que deciden, legislan e imparten justicia; es decir, a los servidores públicos en general, que, desde distintas responsabilidades, contribuyen al sostenimiento de la organización política del país. Como indica la obra, las autoridades cuentan con la potestad de impulsar mejoras, de allí su responsabilidad a implementar medidas que tomen en cuenta los resultados económicos favorables de políticas previas, sin oportunismos y afán de popularidad.

Cabe mencionar que, como tributo al gran Víctor Andrés Belaunde, esta reseña adopta el título de uno de sus trabajos más significativos, *Meditaciones peruanas* (1932), un compendio de artículos selectos que reflejaban su permanente inquietud por analizar la realidad nacional y contribuir a la solución de sus problemas. Carranza realiza el mismo ejercicio en el presente volumen, al intentar comprender el país y formular planteamientos de mejora, sustentados, en buena medida, por su amplio conocimiento de la gestión estatal y su trayectoria en los campos académico y económico.

Querer al Perú es procurar entenderlo; remediar sus problemas, un desafío compartido. ¡Seamos muchos más en este camino!

Referencias

Aron, R. (1999). *Introducción a la filosofía política: democracia y revolución*. Paidós

Hayek, F. (2007). *Camino de servidumbre* (J. Vergara, Trad.). Unión editorial. (Obra original publicada en 1944).

Matos Mar, J. (1986). *Desborde popular y crisis del Estado* (2a ed.). Instituto de Estudios Peruanos.

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 15 · Junio 2026

© **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



**Escuela Nacional de
Administración Pública**
La facultad de saber servir